
Vergaderjaar 2023-2024

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2024

Op 25 september 2022 hebben de minister van Justitie en Veiligheid en mijn ambtsvoorganger de beleidsagenda voor de aanpak van witwassen aan uw Kamer gestuurd.¹ Een stevige inzet op de aanpak van witwassen is nodig voor het borgen van de integriteit en veiligheid van het financiële stelsel. Ook is de aanpak van witwassen een onmisbare schakel in het voorkomen en bestrijden van (ondermijnende) criminaliteit.

Op 17 mei 2023 is voor het eerst gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van deze beleidsagenda.² In die brief stond de toezegging om voor het einde van het jaar 2023 een volgende voortgangsbrief te sturen. Inmiddels is het kabinet demissionair en heeft de Tweede Kamer op 12 september 2023 de voortgangsbrief van de beleidsagenda van 17 mei 2023 op de lijst van controversiële onderwerpen geplaatst.³ Ik zal om deze reden geen nieuwe beleidsinitiatieven presenteren en geen voortgangsbrief delen met uw Kamer.

Wel wil ik uw Kamer informeren over enkele specifieke onderwerpen waarover eerder is toegezegd om uw Kamer op de hoogte te houden. Mede namens de minister van Justitie en Veiligheid informeer ik daarom uw Kamer met deze brief over de relevante statistieken over de aanpak van witwassen zoals bijgehouden door het kabinet over 2022, de stand van zaken van het traject om de toegang tot betaalrekeningen te waarborgen en de verschillende onderzoeken naar discriminatie door banken en betaalinstellingen. Ook ga ik kort in op een rapport getiteld "Krachten gebundeld, naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland" zoals aangeboden door MKB-NL, VNO-NCW en zes brancheorganisaties aan de minister van Justitie en Veiligheid.⁴

Statistieken over 2022

Zoals toegezegd aan uw Kamer in de aanbiedingsbrief van de beleidsagenda uit september 2022⁵, vindt u in bijlage 1 het jaarlijkse overzicht van relevante statistieken over de aanpak van witwassen voor het jaar 2022.

In mei 2023 ontving u de relevante statistieken over 2021.⁶ Bijlage 1 bevat ook een leeswijzer.

Zoals ook werd benadrukt bij het versturen van de statistieken over 2021, is de volgende notie van belang bij dit soort statistieken: statistieken alleen, vooral van slechts één of twee jaar, bieden

¹ Kamerstukken II, 2022/2023, 31477, nr. 80.

² Kamerstukken II, 2022/2023, 31477, nr. 90.

³ Kamerstukken II, 2023/2024, 36408, nr. 16.

⁴ https://www.vno-ncw.nl/sites/default/files/position_paper_krachten_gebundeld_compleet_hr.pdf.

⁵ Kamerstukken II, 2022/2023, 31477, nr. 87.

⁶ Kamerstukken II, 2022/2023, 31477, nr. 90.

onvoldoende basis voor een analyse over het functioneren van de aanpak van witwassen. Het trekken van zinvolle conclusies vereist een diepgaande analyse van zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens over meerdere jaren. Daarbij geldt dat cijfers tussen verschillende autoriteiten, zonder nadere duiding, moeilijk met elkaar zijn te vergelijken. De doelgroepen waarop de toezichthouders toezicht houden, kunnen immers verschillen, bijvoorbeeld in omvang en mate van regulering. De statistieken zijn daarmee slechts een van de bronnen die worden meegenomen in beleidsontwikkeling op het beleid van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Borgen toegang betalingsverkeer

Het borgen van de toegang tot het betalingsverkeer is één van de elf prioriteiten uit de beleidsagenda aanpak witwassen. Het gaat hierbij specifiek om het openen en behouden van betaalrekeningen. In de laatste voortgangsbrief is in kaart gebracht welke sectoren problemen ervaren, wat hiervan de oorzaken zijn en welke acties worden ondernomen. In bijlage 2 bij deze brief vindt u een geactualiseerde versie van dit overzicht. In sommige gevallen hebben de belemmeringen in de toegang een relatie met de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door banken. Banken zijn, naar aanleiding van signalen over belemmeringen, met verschillende sectoren in gesprek gegaan om meer kennis te vergaren over de mogelijke witwasrisico's van die sectoren. Met die kennis kunnen banken de individuele risicobeoordeling die de Wwft van hen vergt beter uitvoeren. Een aantal van deze gesprekken is inmiddels afgerond en hebben geleid tot zogenoemde sectorstandaarden. Sectorstandaarden zijn publicaties van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) waarin uitgangspunten worden geboden aan banken voor een meer risicogebaseerd cliëntonderzoek bij specifieke sectoren. In september is de sectorstandaard voor de not-for-profit sector gepubliceerd⁷ en in november voor sekswerkers⁸ en cryptoactivadienstverleners⁹. De NVB zal gezamenlijk met de betreffende sectoren een evaluatie uitvoeren naar de impact van de standaarden.

Daarnaast heeft de NVB, in overleg met De Nederlandsche Bank (DNB) en het ministerie van Financiën, ook risicogebaseerde standaarden gepubliceerd. Deze standaarden bieden banken handvatten voor een meer risicogebaseerde invulling van specifieke verplichtingen uit het cliëntonderzoek. Zo zijn eerder de risicogebaseerde standaarden gepubliceerd over identificatie en verificatie van uiteindelijke belanghebbenden (UBO's)¹⁰ en over verscherpt cliëntonderzoek voor hoog-risico derde landen.¹¹

Recenter is ook de risicogebaseerde standaard voor politiek prominente personen verschenen.¹² Het doel van zowel de sectorstandaarden als de risicogebaseerde standaarden is dat ze banken faciliteren in hun risicogebaseerde aanpak van witwassen. Het doel hiervan is in de toepassing meer focus op hogere risico's en meer ruimte bij lagere risico's te bieden.¹³

In de laatste voortgangsbrief stond ook dat mogelijk niet alle groepen zijn geholpen met het voltooien van de acties uit het bijgevoegde overzicht. Voor deze groep is een vangnet wenselijk, bijvoorbeeld in de vorm van toegang tot een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten.¹⁴ Daarom heeft mijn voorganger aan de banken gevraagd hier een voorstel voor te doen. De NVB heeft afgelopen zomer een verkenning uitgevoerd naar een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. Deze neemt het ministerie mee in de uitwerking van verschillende opties die momenteel plaatsvindt. Ik wil de Tweede Kamer rond de zomer informeren over de verschillende opties die worden voorbereid, en de bijbehorende voor- en nadelen, ten behoeve van de politieke besluitvorming.

⁷ https://www.nvb.nl/media/5834/nvb-sector-standaard-not-for-profit-organisaties-npo-_nl.pdf.

⁸ <https://www.nvb.nl/nieuws/eenvoudiger-toegang-tot-betalingsverkeer-voor-sekswerkers/>

⁹ https://www.nvb.nl/media/su4psw52/nvb-sector-standaard-casps_nl.pdf.

¹⁰ https://www.nvb.nl/media/5702/nvb-standaarden_1_ubo_30-5.pdf.

¹¹ https://www.nvb.nl/media/5704/nvb-standaarden-_3_edd-for-high-risk-third-countries_30-mei.pdf.

¹² <https://www.nvb.nl/nieuws/klantonderzoek-politiek-prominente-personen-meer-afgestemd-op-de-risico-s/>.

¹³ Hiermee voldoe ik aan de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis over ervoor zorgen dat de financiële dienstverlening aan stichtingen en verenigingen laagdrempelig beschikbaar blijft, 32 545, nr. 178.

¹⁴ Voor consumenten bestaat dit recht al.

Onderzoeken discriminatie

In de voortgangsbrief beleidsagenda aanpak witwassen stond ook dat er signalen zijn ontvangen dat de moslimgemeenschap discriminatie ervaart bij het Wwft-klantonderzoek door banken. Dat is zorgwekkend. In de beantwoording van Kamervragen¹⁵ over dit onderwerp werd aangekondigd dat mijn ministerie meer duidelijkheid wil krijgen over deze signalen en daarom een onderzoek laat uitvoeren. Ook DNB en de NVB voeren onderzoeken uit naar aanleiding van deze signalen. Ik ben blij dat de signalen ook door DNB en de NVB serieus zijn opgepakt en dat zij zich door middel van onderzoek een goed beeld hiervan willen vormen. In afwachting van het onderzoek dat ik laat uitvoeren heb ik in de Algemene Leidraad Wwft¹⁶ expliciet opgenomen dat het verboden is om onderscheid te maken op basis van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat. Dit volgt onder andere uit de Algemene wet gelijke behandeling. Dit verbod geldt natuurlijk al jaar en dag, maar de opname in de Algemene Leidraad Wwft biedt een nog duidelijker signaal aan de onder toezicht staande instellingen.¹⁷

Hieronder vindt u een verdere toelichting op de verschillende onderzoeken.

Organisatie	Reikwijdte en doelstelling onderzoek
Ministerie van Financiën	Inzicht krijgen in de ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties.
De Nederlandsche Bank	Onderzoek naar de maatregelen die banken treffen om bij het naleven van de Wwft discriminatie en onrechtmatige uitsluiting tegen te gaan.
Nederlandse Vereniging van Banken	Afgerond. Inzichtelijk maken hoe in het beleid, de processen en de uitvoering discriminatie in het Wwft-klantonderzoek van banken wordt voorkomen en welke waarborgen daarvoor zijn ingericht. De reikwijdte van het project is zowel particulieren als zakelijke klanten.

Inmiddels is het onderzoek van de NVB afgerond. De hoofdconclusie van het NVB-onderzoek is dat banken de signalen over het algemeen niet herkennen en dat er weinig tot geen sprake lijkt te zijn van structurele discriminatie of racisme. Dat strookt niet met de signalen uit de moslimgemeenschap.¹⁸ De NVB gaat daarom enkele acties ondernemen. Ten eerste gaat Farid Azarkan als opvolging op het rapport een sessie met bankbestuurders en -werknemers leiden in een moskee, om over de bevindingen van het rapport in gesprek te gaan met de gemeenschap. Ten tweede wil de NVB zich aansluiten bij het meldpunt voor discriminatie, omdat klanten discriminatie bij de bank beperkt melden. Tenslotte gaat de NVB een overzicht maken van goede cursussen en trainingen om meer bewustzijn te creëren bij bankmedewerkers. Het onderzoek van NVB laat zien dat er meer gedaan kan worden om discriminatie te voorkomen en het is goed dat de NVB actie onderneemt op deze punten.¹⁹

Als de uitkomsten van alle drie de onderzoeken bekend zijn, zal mijn ministerie in gesprek gaan met de betrokken partijen over de conclusies die uit deze onderzoeken kunnen worden getrokken

¹⁵ Kamerstukken II, 2022/2023, 31 477, nr. 66.

¹⁶ Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid geven via een leidraad de onder toezicht staande instellingen nadere duiding en hulp bij de toepassing van de voor hen geldende eisen uit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

¹⁷ Hiermee voldoe ik aan de toezegging om de Tweede Kamer een schriftelijke appreciatie te sturen over de leidraad. Kamerstukken II 2022-2023, TZ20 230, nr. 088.

¹⁸ Grotere inzet banken om discriminatie uit te sluiten (nvb.nl).

¹⁹ Hiermee voldoe ik aan het verzoek van de Tweede Kamer om een reactie op de bevindingen van het onderzoek naar discriminatoire effecten in transactiemonitoring van banken dat gedaan is in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Banken, "Discriminatie & Racisme in het Klantonderzoek", 2024Z03867/2024D10031.

en over eventuele oplossingsrichtingen. Ik streef ernaar om de Tweede Kamer voor 1 juni hierover te informeren.

Rapport "Krachten gebundeld, naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland"

Op 23 oktober 2023 heeft MBK-Nederland een rapport aangeboden aan de minister van Justitie en Veiligheid. Dit rapport is opgesteld in opdracht van zes brancheorganisaties, MBK-Nederland en VNO-NCW en gaat over de kansen en mogelijkheden om de efficiëntie en effectiviteit van de anti-witwasketen en de naleving van de Sanctiewet te verbeteren. Er zijn hierbij aanbevelingen gedaan aan de poortwachters, de overheid en aan hen beide samen.

Ik vind het positief dat poortwachters gezamenlijk nadenken over hoe de poortwachtersfunctie verder versterkt kan worden en hier gezamenlijk mee aan de slag gaan. Wat betreft de aanbevelingen die (mede) gericht zijn aan de overheid, geef ik in reactie op het verzoek van de Tweede Kamer van 20 maart 2024²⁰ aan dat domme aanbevelingen uit het rapport reeds in gang zijn gezet in het kader van de beleidsagenda aanpak van witwassen.²¹ Dit geldt bijvoorbeeld voor het verbeteren van de feedbackloop, het versterken van de National Risk Assessment en het verbeteren van de publieke voorlichting. De brancheorganisaties zijn betrokken bij deze trajecten en de ministeries spreken graag verder met hen over de nieuwe ideeën die ze hebben opgedaan ter verbetering van deze trajecten met dit rapport.

Zoals verzocht in de motie die is ingediend door het Tweede Kamerlid Michon²² tijdens de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie en Veiligheid op 8 februari, zullen de beide ministeries in gesprek gaan met de poortwachters naar aanleiding van dit rapport. Ik hecht eraan hierbij aan te geven dat het rapport ook verschillende aanbevelingen bevat die nieuw beleid vereisen. Voorbeelden hiervan zijn het aanwijzen van een nationale coördinator, toegang voor poortwachters tot het afgesloten deel van het UBO-register en het vaststellen van een nationale *risk appetite*. Vanwege de demissionaire status van het huidige kabinet, worden de aanbevelingen die nieuw beleid vergen overgelaten aan een nieuw kabinet.

Afsluiting

De inzet tegen witwassen blijft onverminderd belangrijk en zal worden voortgezet. Ik ga hier graag over in gesprek met de Tweede Kamer tijdens het Commissiedebat bestrijding witwassen en terrorismefinanciering van 24 april 2024.

De minister van Financiën,

S.P.R.A. van Weyenberg

²⁰ Kamerstuk met kenmerk 2024Z04352/2024D10853, van 20 maart 2024.

²¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 31 477, nr. 80. Overigens heeft de Tweede Kamer de voortgangsbrief bij deze beleidsagenda controversieel verklaard.

²² Kamerstuk VI, 2023 – 2024, 36 410, nr. 40.