

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

810

Vragen van het lid **Grinwis** (ChristenUnie) aan de Minister van Financiën over *spanningen bij de toepassing van de Wwft* (ingezonden 1 oktober 2021).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid (ontvangen 19 november 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 392.

Vraag 1 en 2

In uw beantwoording van 26 augustus 2021 op de gestelde Kamervragen inzake de verplichte acceptatie van een coffeeshop door ABNAMRO als klant geeft u aan dat de coffeeshophouder ten aanzien van diens inkoop van softdrugs niet aan een Wwft-controle wordt onderworpen¹. Geeft de Europese Unie, gelet op het feit dat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voortkomt uit EU-richtlijnen, deze ruimte voor invulling van beleid?

Is dit beleid afgestemd binnen de Europese Unie, dan wel met de Europese Commissie?

Antwoord 1 en 2

In de gewijzigde vierde EU anti-witwasrichtlijn zijn *geen* bepalingen opgenomen over de intrinsieke spanning die bestaat tussen enerzijds de verplichtingen die voortvloeien uit die richtlijn en anderzijds de uitgangspunten van het Nederlandse gedoogbeleid voor coffeeshops, zoals neergelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het Openbaar Ministerie (OM). Het is dan ook aan de nationale wetgever om daar invulling aan te geven. De Europese Commissie ziet toe op de tijdige en juiste implementatie van onder andere voornoemde richtlijn. In dat kader heeft de Europese Commissie deze kwestie niet opgebracht.

Vraag 3 en 4

Hoe reageert u op de stelling dat deze invulling van de Wwft kan worden vergeleken met een leraar die zware onvoldoendes en boetes uitdeelt aan iedereen die zich niet aan de regels houdt, met uitzondering van het kind dat nog nooit iets heeft ingeleverd, omdat handhaving bij dit kind volgens de leraar intrinsieke spanning met zich meebrengt vanwege het feit dat de

¹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 3835

relaties van dat kind zijn gerelateerd aan het criminele circuit, dat geen facturen uitreikt?

Hoe denkt u dat uw bewuste niet-handhavingsbeleid wordt ervaren door andere Wwft-instellingen en daarmee betrokken personen, die wel worden gecontroleerd en gesanctioneerd met soms ook persoonlijk vergaande gevolgen?

Antwoord 3 en 4

Het feit dat het telen en verkopen van cannabis verboden is en de verkoop in de coffeeshop weliswaar verboden is, maar wordt gedoogd, draagt een intrinsieke spanning met zich mee en leidt in die zin tot een zogenaamde verwevenheid tussen boven- en onderwereld. Deze spanning is er al zolang het gedoogbeleid voor coffeeshops bestaat en is ook altijd door het kabinet onderkend.² Het gedoogbeleid brengt met zich mee dat de inkoop van softdrugs door een coffeeshop vaak niet transparant is. Ik kan mij voorstellen dat Wwft-instellingen deze spanning herkennen. Gelet op de intrinsieke spanning die het gedoogbeleid kenmerkt, heeft dit kabinet afgesproken om een kleinschalig experiment uit te voeren om te kijken of en hoe telers op kwaliteit gecontroleerde hennep of hasjesj gedecriminaliseerd aan coffeeshops kunnen leveren. Het experiment moet duidelijk maken of het mogelijk is om coffeeshops gereguleerd te voorzien van op kwaliteit gecontroleerde hennep in een gesloten coffeeshopketen. Overigens merk ik op dat het OM strafrechtelijk en een gemeente bestuursrechtelijk handhavend kan optreden tegen een coffeeshop, indien een coffeeshop zich niet houdt aan de criteria zoals neergelegd in het gedoogbeleid. De grondslag van het gedoogbeleid ligt in de afweging van belangen waarbij het belang van handhaving moet wijken voor een hoger identificeerbaar algemeen belang. In de context van het drugsbeleid wordt dit hogere algemene belang gevonden in de volksgezondheid (scheiding der markten) en de openbare orde.³

Vraag 5 en 6

Heeft de civiele rechter ruimte bij de invulling van rechters van de termen van redelijkheid en billijkheid en zorgplicht, waardoor onder meer banken gehouden zijn relaties te continueren, terwijl zijzelf voor de rechter aangeven dat de Wwft hier niet de ruimte in geeft, nu overtreding van de Wwft een misdrijf is?

Kan naar uw mening de civiele rechter een Wwft-instelling dwingen tot een misdrijf of kan worden gezegd dat de uitspraak van een rechter met zich meebrengt dat er voor de Wwft-instelling geen sprake meer is van een misdrijf?

Antwoord 5 en 6

Het uitgangspunt bij het verstrekken van een betaalrekening is dat een financiële instelling op grond van het beginsel van contractsvrijheid zelf mag bepalen met wie zij een betaalrekening aangaat en onder welke voorwaarden zij dat wil. Contractsvrijheid is echter niet onbegrensd. De vrijheid wordt bijvoorbeeld beperkt door de bijzondere zorgplicht die banken in het maatschappelijk verkeer vervullen.⁴ Een bankrekening is in deze tijd immers nodig om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De rechter kan bij het toetsen van een geval waarbij een bank weigert een betaalrekening te verstrekken, dan wel een betaalrekening sluit, de redelijkheid en billijkheid in aanmerking nemen en beoordelen of er in strijd met de op een bank rustende zorgplicht wordt gehandeld. Hierbij kan de rechter de omstandigheden van het geval in overweging nemen, zoals het feit dat coffeeshops onder het gedoogbeleid vallen. Op grond van artikel 43, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht vormt het uitvoering geven aan een ambtelijk gegeven bevel een strafuitsluitingsgrond. Het is uiteindelijk aan de rechter om te oordelen of er sprake is van een misdrijf op grond van overtreding van de Wwft of dat er sprake is van een strafuitsluitingsgrond.

² Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 1236

³ Stc. 2015, 5391.

⁴ Zie bijvoorbeeld uitspraken van de rechtbank in kort geding over dit onderwerp, ECLI:NL:RBAMS:2021:3337 & ECLI:NL:RBMNE:2021:3990.

Vraag 7

Kunt u, indien u van mening bent dat er geen sprake is van overtreding van de Wwft indien de rechter de Wwft-instelling verplicht de relatie te continueren, aangegeven binnen welke grenzen er ruimte is voor een Wwft-instelling om zonder gang naar de rechter op basis van redelijkheid en billijkheid/zorgplicht een relatie te continueren, terwijl er wel Wwft-issues zijn of is altijd een rechterlijke uitspraak vereist?

Antwoord 7

Het is aan een Wwft-instelling om een zelfstandige risicobeoordeling te maken en eventueel mitigerende maatregelen te treffen. De instelling kan bij deze beoordeling gebruik maken van eerder gewezen rechterlijke uitspraken. Daarnaast staat voorop dat, indien een Wwft-instelling het cliëntenonderzoek niet succesvol kan afronden, deze instelling geen zakelijke relatie mag aangaan met deze cliënt, geen transactie mag uitvoeren voor deze cliënt of de zakelijke relatie moet beëindigen.⁵ Dit laat onverlet dat een klant deze beslissing aan de rechter kan voorleggen.

Vraag 8

Kunt u aangeven hoe in geval van een botsing tussen de regels over de wettelijke geheimhoudingsplicht van notarissen en advocaten en de eisen die nationale en internationale toezichthouders stellen aan banken in het kader van het transactieverkeer op derdengeldenrekeningen, de toepassing van de Wwft moet worden ingevuld door betrokkenen?

Antwoord 8

Ik ben bekend met de kwestie rond de geheimhoudingsplicht van notarissen in relatie tot de verplichtingen die voor banken gelden op grond van de Wwft. Notarissen kennen een geheimhoudingsplicht op basis van de Wet op het notarisambt. Deze geheimhoudingsplicht betekent dat zij geen informatie mogen verstrekken over hun cliënten, ook niet aan financiële instellingen. Wel dienen zij op grond van de Wwft ongebruikelijke transacties te melden. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) heeft de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming een brief gezonden over de spanning die kan ontstaan tussen beide wettelijke vereisten en ik heb hiervan een afschrift ontvangen. Op dit moment wordt in samenspraak tussen de Ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën, de KNB en de NVB alsook de toezichthouders DNB en Bureau Financieel Toezicht (BFT) de aard en omvang van deze problematiek geanalyseerd, evenals mogelijke oplossingen. Dit vergt onder meer een gedegen juridische analyse, omdat de verplichting tot het doen van adequaat cliëntenonderzoek door banken en de geheimhoudingsplicht van notarissen conflicterende juridische normen met zich meebrengen. Wij zullen uw Kamer nader informeren wanneer met de betrokken partijen tot conclusies in deze kwestie is gekomen.

Vraag 9 en 10

Hoe redelijk is het om indien uit de Wwft volgt om afscheid te nemen indien het onderzoek niet succesvol kan worden afgerond, terwijl de overheid zelf nog geen vervolging heeft ingesteld en er nog geen veroordeling is door de rechter, van private partijen te verlangen om relaties te beëindigen, terwijl de overheid zelf (nog) niet acteert op ontvangen meldingen, zeker als geweld/bedreiging van medewerkers van Wwft-instellingen mogelijk aan de orde kan zijn?

Wilt u bij de beantwoording van de vorige vraag ook ingaan op de mogelijke intrinsieke spanning tussen de verplichtingen van de Wwft en de verplichtingen van een werkgever in het voorkomen van levensgevaar of gezondheidsschade bij werknemers?

Antwoord 9 en 10

De Wwft heeft als doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Het legt aan Wwft-instellingen die onderdeel uitmaken van het financiële stelsel dan ook verplichtingen op ter waarborging van een integer stelsel en ter beheersing

⁵ Leidraad DNB, p. 48.

van integriteitsrisico's. Een van de kernverplichtingen voor Wwft-instellingen is om cliëntenonderzoek te verrichten. Als het cliëntenonderzoek niet succesvol kan worden afgerond, mag een Wwft-instelling geen zakelijke relatie aangaan met – of een transactie uitvoeren voor – de cliënt, of moet een Wwft-instelling de zakelijke relatie beëindigen. Deze wettelijke verplichting vloeit voort uit de gewijzigde vierde EU anti-witwasrichtlijn en de mondiale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF). Dit betreft een andere wettelijke taak en doelstelling dan het opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten door overheidspartijen. De verplichtingen uit de Wwft hebben zoals hiervoor aangegeven een preventief karakter met het oog op het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel. Indien als gevolg van het nakomen van wettelijke verplichtingen voor Wwft-instellingen geweld/bedreiging aan de orde is, dan is dat een zeer kwalijke zaak. Een werkgever is op grond van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht om werknemers te beschermen tegen onder meer agressie en geweld. Verder kan te allen tijde contact worden opgenomen met de politie bij (voorzien) dreigingen. Dergelijke signalen worden zeer serieus opgepakt, en de overheid kan waar nodig (aanvullende) maatregelen nemen in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen.

Vraag 11

Kunnen coffeshops in het kader van de dienstverlening van andere wft-instellingen aan coffeeshops zich ook beroepen op het gedoogbeleid indien coffeeshops bijvoorbeeld contante opnamen faciliteren om de leveranciers van hennep te betalen?

Antwoord 11

Binnen het gedoogbeleid is er sprake van een intrinsieke spanning tussen enerzijds de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft en anderzijds de uitgangspunten van het gedoogbeleid voor coffeeshops, zoals neergelegd in de Aanwijzing Opiumwet van het OM. Wanneer een bank bij een klant risico's signaleert, vind ik het belangrijk dat de bank in overleg treedt met de betreffende klant om deze te laten weten om welke risico's dit precies gaat, te bespreken welke maatregelen de klant zelf kan nemen en welke voorwaarden de bank binnen de kaders van het gedoogbeleid vervolgens nog aan individuele klanten kan stellen om de resterende risico's te mitigeren.

Vraag 12

In hoeverre mag van Wwft-instellingen worden verwacht dat zij afscheid nemen van klanten als deze klanten zelf ook rechtstreeks onder toezicht staan van wettelijke Wwft-toezichthouders?

Antwoord 12

Uit de Wwft volgt rechtstreeks dat onder bepaalde voorwaarden afscheid moet worden genomen van cliënten. De Wwft maakt geen onderscheid tussen cliënten die zelf wel of niet gehouden zijn aan de Wwft. Elke Wwft-plichtige instelling maakt een afzonderlijke beoordeling, en dat geldt ook voor instellingen of personen die zelf onder Wwft-toezicht staan.

Vraag 13

Behoort, in het bijzonder in de situatie waarin toezichthouders na Wwft-meldingen zelf niet acteren door vergunningen van deze klanten in te trekken, het primaat voor sanctionerend handelen in dat geval niet bij de wettelijke toezichthouders te liggen in plaats van bij private partijen?

Antwoord 13

De afweging om een vergunning in te trekken of anderszins handhavend op te treden ligt bij de instanties die de vergunning hebben verleend of de instanties die op grond van de Wwft toezicht houden op de instelling. Wwft-instellingen zelf hebben op grond van de Wwft *geen* bevoegdheden om sanctionerend op te treden. Het beëindigen of weigeren van dienstverlening is geen sanctionerend handelen, maar is onderdeel van de poortwachtersfunctie die volgt uit de Wwft en is bedoeld om het door de Wwft-instelling gesignaleerde risico op witwassen en terrorismefinanciering weg te nemen.

Vraag 14

Bent u het eens met de stelling dat het uitgangspunt van overheidshandelen moet zijn dat zowel burgers als poortwachters behoorlijk worden behandeld?

Antwoord 14

Ja.

Vraag 15 t/m 19 en 23

Is hiervoor bij alle partijen die bij de naleving van de Wwft betrokken zijn structureel voldoende aandacht geweest?

Bent u gelet op de in de bovenstaande vragen benoemde intrinsieke spanning nog steeds van mening dat de kaders voor de poortwachters voldoende duidelijk en in de praktijk werkbaar zijn om de Wwft-verplichtingen voldoende te kunnen uitvoeren?

Zou er bij de Wwft ook sprake kunnen zijn dat onder druk van een oververhitte behoefte aan witwasbestrijding, waarin elke vergissing al gauw als witwassen wordt gezien, Wwft-instellingen en hun klanten in de raderen van de uitvoering door de overheid en toezichthouders ten onrechte worden gebrandmerkt als overtreders?

Zou hier ook sprake kunnen zijn van wetgeving en toezichthoudende kaders die onvoldoende de mogelijkheid in zich hebben om recht te doen aan individuele situaties?

Onderkent u dat door het ontbreken in de Wwft van een hardheidsclausule en weinig aandacht voor noodzakelijke beginselen van behoorlijk bestuur, met name het evenredigheidsbeginsel, hiervoor mogelijk veel te weinig aandacht is van de wetgever?

Bent u bereid een initiërende en dus zeer actieve bijdrage te leveren om het probleem van «unbankables», bijvoorbeeld een eerzame MKB-er, die zijn ondernemerschap niet kan uitoefenen door de wijzigende «risk appetite» van de financiële sector, op te lossen?

Antwoord 15 t/m 19 en 23

De Wwft verplicht instellingen om onderzoek te verrichten naar hun cliënten en om ongebruikelijke transacties te melden. Deze verplichtingen op grond van de Wwft en zijn voorgangers (de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties) zijn sinds 1993 van kracht. Sinds 1993 is de regelgeving onder invloed van nationale en internationale ontwikkelingen voortdurend aangepast en zijn de verplichtingen, reikwijdte en het toezicht uitgebreid. Dit is een continu proces in het tegengaan van witwassen en de financiering van terrorisme. Ik vind het belangrijk dat de verplichtingen uit de Wwft voldoende uitvoerbaar zijn voor de Wwft-instellingen en dat de toezichthouders goed toezicht kunnen houden op de naleving van deze verplichtingen. Ik ben in voortdurende dialoog met zowel de sector als de toezichthouders over de uitvoering van de Wwft. Daarnaast zal bij de evaluatie van de implementatiewet van de vierde EU anti-witwasrichtlijn, op verzoek van uw Kamer, specifiek aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid van de verplichtingen uit die wet voor Wwft-instellingen. Ik zal deze evaluatie met uw Kamer en de Eerste Kamer delen. Bij uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wwft is het mogelijk dat dit ook raakt aan andere belangen, zoals de toegang tot het betalingsverkeer. Ik constateer dat de toegenomen aandacht voor het voorkomen van witwassen kan betekenen dat sectoren en klantgroepen worden geconfronteerd met strengere eisen vanuit banken dan voorheen. Ik vind het belangrijk dat deze eisen niet tot maatschappelijke onwenselijke situaties leiden en personen onterecht de toegang tot het betalingsverkeer wordt ontzegd.⁶ De Wwft kent als uitgangspunt een risicogebaseerde aanpak en verplicht juist tot het maken van een individuele risicobeoordeling. Iedere situatie dient dus afzonderlijk beoordeeld te worden en nooit voor hele klantgroepen. Dit betekent dat instellingen alle maatregelen dienen toe te passen die de wet voorschrijft, maar dat zij de intensiteit waarmee zij dat doen afstemmen op de risico's die bepaalde type cliënten, producten, diensten, transacties en leveringskanalen alsook landen en geografische gebieden met zich meebrengen. Van belang

⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 62.

hierbij is ook dat de instelling haar afwegingen op een systematische en consequente wijze maakt en vastlegt.

De Wwft-toezichthouders toetsen of de risicogebaseerde aanpak van de Wwft-instellingen conform de Wwft plaatsvindt. Het is denkbaar dat instellingen de risico's in vergelijkbare gevallen verschillend inschatten. Hier kan overigens in de praktijk een goede reden voor bestaan, bijvoorbeeld omdat de ene instelling beter in staat is om risico's in te schatten. Voorts dient een instelling zelfstandig te besluiten om beheersmaatregelen te nemen en al dan niet een zakelijke relatie aan te gaan.⁷ Ik heb geen signalen dat het huidige regelgevende kader te weinig ruimte biedt voor Wwft-toezichthouders om een individuele beoordeling te maken.

Uw Kamer heb ik eerder bericht dat onwenselijke gevolgen van de Wwft voor bedrijven en burgers mijn aandacht hebben. Zoals eerder aangegeven blijf ik met de banken, De Nederlandsche Bank en de betreffende sectoren in gesprek om vast te stellen welke maatregelen effectief en proportioneel zijn om de risico's op witwassen te mitigeren. Hierbij merk ik op dat ik het van belang vind dat de betreffende sector en de bank(en) onderling in gesprek gaan om op deze manier zo nodig specifieke maatregelen per sector te treffen. Het is van belang dat ook klanten zich inspannen om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering zo klein mogelijk te maken en zo het doel van de Wwft te bereiken. Daarnaast ben ik voornemens om op korte termijn de Algemene leidraad ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme zo aan te passen dat duidelijk wordt dat het feit dat bepaalde typen cliënten of producten een inherent verhoogd risico met zich meebrengen, geen reden kan zijn om dit type cliënten categoriaal te weigeren.⁸ Ook zet ik mij in internationaal en EU-verband in voor de verduidelijking van de verhouding tussen de toegang tot het betalingsverkeer en anti-witwasregelgeving. Specifiek breng ik problemen die bedrijven ervaren onder de aandacht bij de Europese Commissie, met het verzoek om een verdere uitbreiding van de basisbetaalrekening naar zakelijke rekeningen in een eventuele herziening van de richtlijn mee te nemen.

Vraag 20

Bent u bereid te laten onderzoeken welke lessen uit het rapport Ongekend Onrecht naar aanleiding van de Toeslagenaffaire van toepassing kunnen zijn op de handhavingspraktijk van de Wwft?

Antwoord 20

Zoals het kabinet heeft aangegeven in reactie op het rapport Ongekend Onrecht zijn er verschillende lessen te trekken uit de toeslagenaffaire. De lessen die voor mij in dit kader het meest relevant zijn, zijn dat de overheid signalen over onrecht, vooringenomenheid en discriminatie serieus moet nemen en dat de menselijke maat in wet- en regelgeving moet worden versterkt. Ik neem signalen uit de handhaving- en nalevingspraktijk van de Wwft serieus ter hand en span mij in om proportionele maatregelen te treffen.⁹ Daarnaast ben ik voortdurend in gesprek met de instellingen en toezichthouders over de uitvoering en handhaving van de Wwft, om te voorkomen dat deze wetgeving tot onwenselijke uitkomsten leidt voor burgers en bedrijven. Zoals genoemd zal er op verzoek van uw Kamer in de evaluatie van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn aandacht zijn voor de uitvoerbaarheid van de verplichtingen uit die wet voor Wwft-instellingen.

⁷ Algemene leidraad Wwft, p. 7.

⁸ Te raadplegen via: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingalgemeneleidraadwwft>

⁹ Kamerstukken 31 477, nr. 62 en 27 863, nr. 35

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjdk-63nr30AhXEGf0HHRC-CggQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.tweedekamer.nl%2Fdownloads%2Fdocument%3Fid%3Dc8276f8e-b1b7-4eaa-afdb-1ad88d395c3c%26title%3DReactie%2520op%2520verzoek%2520commissie%2520over%2520de%2520brief%2520van%2520de%2520heer%2520L.H.%2520inzake%2520de%2520be%2520C3%2520A7%2520en%2520aangenomen%2520motie%2520Eilandsraad%2520St.%2520Eustatius.docx&usq=AOvVaw2_C7Uk6yRWNEOwy9RW7cv

Vraag 21 en 22

Bent u bereid onnodige belemmeringen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) om onbeperkt toegang te krijgen tot het bancaire systeem zo veel mogelijk weg te nemen?

Bent u in dit kader eveneens bereid de werklast voor ondernemers en banken en andere Wwft-instellingen zo veel mogelijk te beperken?

Antwoord 21 en 22

Criminelen die het financiële stelsel gebruiken om hun criminele opbrengsten te verhullen, tasten de integriteit en veiligheid van het financiële stelsel ernstig aan. Ik sta voor een toegankelijk betalingsverkeer en een zo laag mogelijke lastendruk voor ondernemers en banken, maar ben er ook van overtuigd dat de strijd tegen het witwassen van crimineel geld vraagt om een zeer serieuze invulling van de poortwachtersrol van Wwft-instellingen. Dit kan inderdaad betekenen dat ondernemers in sectoren met een hoger risico actief gevraagd wordt om zelf aanvullende maatregelen te nemen, documentatie te overleggen en/of mitigerende maatregelen te accepteren. Deze individuele risicobeoordeling is een uitgangspunt van de Wwft en betekent overigens ook dat in laagrisico sectoren de intensiteit van de maatregelen kan worden verminderd.¹⁰ De Wwft houdt in die zin rekening met het risico én de bijbehorende lasten. Hierboven gaf ik reeds aan dat ik graag in gesprek blijf met de banken, De Nederlandsche Bank en de sectoren die om te overleggen welke maatregelen effectief en proportioneel zijn om risico's op witwassen te mitigeren.

¹⁰ Algemene leidraad Wwft, p.15.