

Vragen door de leden der Kamer gesteld overeenkomstig artikel 140 van het Reglement van Orde, en de daarop door de regering schriftelijk gegeven antwoorden

6

Vragen van het lid **Nicolai** (PvdD) op 15 april 2022 medegedeeld aan de Minister van Financiën over *de toepassing en uitleg van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme*.

Antwoorden van de Minister van Financiën (ontvangen 20 mei 2022).

Vraag 1

Banken dienen op grond van de Wwft de herkomst van het vermogen van een politiek prominente persoon te controleren.

1.1 Uit welke wettelijke voorschriften volgt dat zij daartoe contact mogen opnemen met rekeninghouders, deze vragen mogen stellen en mogen verlangen dat op die vragen antwoord wordt gegeven?

1.2 Uit welke voorschriften volgt of, en zo ja welke sanctie zij mogen opleggen indien de rekeninghouders geen informatie wensen te verschaffen?

1.3 Indien een rekeninghouder door een bank met vragen is benaderd waarop deze geen onderbouwd antwoord wil of kan geven, is de bank dan in overtreding als zij besluit om het daarbij te laten zitten? Zo ja, uit welke voorschriften blijkt dat? Zo nee, zijn de banken daarvan op de hoogte?

Antwoord 1

De *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme* (Wwft) verplicht banken en andere Wwft-instellingen o.a. tot het verrichten van cliëntenonderzoek. Deze verplichting dient ertoe te voorkomen dat de dienstverlening van een Wwft-instelling wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering, en houdt in dat Wwft-instellingen bepaalde cliëntenonderzoeksmaatregelen dienen te treffen. Een Wwft-instelling dient het cliëntenonderzoek risicogebaseerd in te richten. Het cliëntenonderzoek moet zijn afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering, welk risico o.a. afhankelijk is van de te leveren dienst of het gevraagde product, zodat het cliëntenonderzoek per geval kan verschillen. De Wwft schrijft dan ook niet (per geval) voor hoe het cliëntenonderzoek moet worden verricht, maar wel tot welk resultaat het onderzoek moet leiden. Indien die resultaten niet worden behaald, mag een Wwft-instelling een zakelijke relatie niet aangaan c.q. een transactie niet uitvoeren voor een cliënt. Dit is dus niet zozeer een sanctie voor de client maar een gevolg van het niet kunnen nakomen van de wettelijke verplichting die op de Wwft-instelling rust. Zie in dit kader artikel 5 van de Wwft.

Eén van de resultaten waartoe het cliëntenonderzoek dient te leiden is de identificatie van de client en de verificatie van de identiteit van de client. In

dit kader is relevant dat Wwft-instellingen – op grond van artikel 11 van de Wwft – de verificatie van de identiteit van de client dienen te verrichten aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Daartoe behoort o.a. een geldig paspoort. Wwft-instellingen vragen dergelijke informatie dan ook op bij de client. Zoals hiervoor al werd aangegeven, dient het cliëntenonderzoek te worden afgestemd op het risico. Indien zich een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, moet een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek verrichten: de instelling moet aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen treffen. Dat kan ertoe leiden dat de instelling meer informatie opvraagt. In een vijftal situaties moet op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn, geïmplementeerd in de Wwft, in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek worden verricht. Eén van die gevallen is de situatie waarin de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominente persoon is. Uit de overwegingen van de Europese richtlijn volgt dat relaties met personen die op Europees of internationaal niveau een prominente publieke functie bekleden of bekleed hebben, voor de financiële sector een groot reputatierisico en juridisch risico met zich mee kunnen brengen, zeker wanneer die personen afkomstig zijn uit landen waar corruptie wijdverbreid is. Dergelijke personen verdienen dan ook in het licht van de internationale strijd tegen corruptie bijzondere aandacht en dienen te worden onderworpen aan verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen. De verscherpte maatregelen gelden zowel ten aanzien van politiek prominente personen als voor familieleden en naaste geassocieerden van politiek prominente personen. De maatregelen ten aanzien van een politiek prominente persoon, diens familieleden en naaste geassocieerden zijn uitdrukkelijk preventief van aard. Een zakelijke relatie afwijzen puur en alleen omdat een cliënt een politiek prominente persoon is, druist dan ook in tegen de gedachte achter de Wwft en de Europese anti-witwasrichtlijn waarop de Wwft is gebaseerd.

Vraag 2

Als de rekeninghouder gevraagd wordt te specificeren uit welke bronnen zijn privévermogen afkomstig is en daarbij door de bank een aantal mogelijke bronnen genoemd wordt (zoals arbeidsinkomsten, verkoop van onroerend goed, beleggingswinsten) en de rekeninghouder antwoordt dat hij dat niet precies meer weet, is de bank dan bevoegd om van de rekeninghouder te verlangen dat deze dat dient na te gaan? Zo ja, op grond van welke wettelijke voorschriften is de bank daartoe bevoegd?

Antwoord 2

In z'n algemeenheid geldt dat het cliëntenonderzoek tot bepaalde resultaten dient te leiden. Zo nodig dient het cliëntenonderzoek de Wwft-instelling in staat te stellen een onderzoek uit te voeren naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie worden gebruikt. Dit volgt uit artikel 3 van de Wwft. De instelling dient verklaringen en/of objectieve en onafhankelijke documenten over de bron van de middelen als bewijsstukken vast te leggen in het cliëntendossier. Indien nodig stelt de Wwft-instelling aanvullende vragen. Om de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie gebruikt worden te kennen, kan het ook nodig zijn om inzicht te hebben in de vermogenspositie van de cliënt. De diepgang van het onderzoek naar de herkomst van de gelden is afhankelijk van het risico.

In het specifieke geval van politiek prominente personen, hun familieleden en naaste geassocieerden, geldt dat een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek dient te verrichten en onder meer passende maatregelen dient te treffen om de bron van het vermogen en van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie worden gebruikt, vast te stellen. Dit is bepaald in artikel 8 van de Wwft. Bedoelde maatregelen moeten passend zijn, hetgeen wil zeggen dat de intensiteit van de maatregelen is afgestemd op het risico op witwassen en financieren van terrorisme.¹

¹ Zie in dit kader ook pagina 49 t/m 52 van de Leidraad Wwft en Sw van De Nederlandsche Bank: Leidraad Wwft en Sw versie september 2021 (dnb.nl)

Vraag 3

Is de bank in het kader van onderzoek naar de «bron van het vermogen» van een politiek prominente persoon bevoegd overlegging van documenten te verlangen? Zo ja, op grond van welke wettelijke voorschriften is de bank daartoe bevoegd?

Antwoord 3

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 2.

Vraag 4

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn voorschriften vervat die gelden voor de uitoefening van bevoegdheden door toezichthouders en verplichtingen van burgers jegens toezichthouders. Is de bank of een medewerker van de bank bij de uitvoering van de Wwft toezichthouder als bedoeld in de Awb?

Antwoord 4

Nee, banken zijn geen toezichthouder in de zin van de Awb. Op grond van de Wwft gelden onder meer voor banken verplichtingen die zij moeten naleven. Op de naleving hiervan vindt toezicht plaats door toezichthoudende autoriteiten die in artikel 1d van de Wwft zijn opgesomd.

Vraag 5

In artikel 5:13 Awb is bepaald: «Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.» Artikel 5:20 Awb luidt: «Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.»

5.1. Gelden de in die voorschriften vervatte eisen van noodzakelijkheid en redelijkheid ook voor medewerkers van de bank die zich tegenover een rekeninghouder beroepen op de bevoegdheid om een (verscherpte) controle uit te oefenen of de verplichting om de bron van privévermogen te achterhalen? Zo ja, uit welke voorschriften blijkt dat?

5.2. Welke rechtsmiddelen staan aan de politiek prominente persoon ter beschikking als de bank zulke voor toezichthouders geldende eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en redelijkheid niet in acht neemt?

5.3 Indien een politiek prominente persoon of andere gecontroleerde persoon meerdere bankrekeningen heeft, mag dan een bank vragen naar vermogen dat eventueel op een rekening staat van een andere bank? Zo ja, leidt dat dan niet tot een te vergaande inbreuk op de privacy omdat de bevraagde dan gedwongen is om aan te geven dat hij ook met een concurrerende bank een zakelijke relatie heeft?

Antwoord 5

Banken zijn geen toezichthouders in de zin van de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb). De Wwft verplicht banken cliëntenonderzoek te verrichten, hetgeen risicogebaseerd moet plaatsvinden: het cliëntenonderzoek moet zijn afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering. De cliëntenonderzoeksmaatregelen zullen dus in verhouding dienen te staan tot het risico op witwassen of terrorismefinanciering. In het geval van een politiek prominente persoon dienen bij de vaststelling van de bron van het vermogen en van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie worden gebruikt, *passende* maatregelen te worden getroffen. Om de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie gebruikt worden te kennen, kan het ook nodig zijn om inzicht te hebben in de vermogenspositie van de cliënt. De diepgang van het onderzoek naar de herkomst van de gelden is afhankelijk van het risico.

Indien een cliënt (al dan niet een politiek prominente persoon) van mening is dat een bank of andere Wwft-instelling te ver gaat in de uitvoering van het cliëntenonderzoek, dan kan deze cliënt dit uiteraard aangeven bij (het klachtenloket van) de betreffende Wwft-instelling. Indien de cliënt van mening is dat de Wwft-instelling zodanig te ver gaat in de uitvoering van het cliëntenonderzoek dat deze daarbij de Wwft overtreedt, dan kan hij of zij daarvan een melding maken bij de Wwft-toezichthouder die toezicht houdt op de betreffende Wwft-instelling. Daarnaast zou een cliënt een klacht kunnen

indienen bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid). Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat het een cliënt vrijstaat een juridische procedure aan te spannen.

Vraag 6

Uit artikel 8 Wwft volgt dat de eisen met betrekking tot onderzoek naar de bron van privévermogen en van verscherpte controle ook gelden voor familieleden van de politiek prominente persoon. Uit artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit Wwft blijkt dat kinderen en hun eventuele echtgenoten en ouders van de politiek prominente persoon tot de familieleden worden gerekend op wie de banken hun controlebevoegdheden mogen richten.

6.1 Is de Minister bekend of banken ook familieleden van de politiek prominente persoon benaderen?

6.2. Uit welke voorschriften volgt dat banken bevoegd zijn na te gaan en vast te stellen wie de ouders van de politiek prominente persoon zijn en of de politiek prominente persoon kinderen heeft en of deze, en zo ja, met wie deze gehuwd zijn?

6.3. Hebben banken toegang tot persoonsgegevens in overheidsregistraties die beschikken over de gegevens waaruit blijkt wie de ouders van de politiek prominente persoon zijn en of de politiek prominente persoon kinderen heeft en of deze, en zo ja, met wie deze gehuwd zijn? Zo ja, in welke voorschriften is dat geregeld? Zo nee, hoe wordt door banken in de praktijk dan vastgesteld wie de ouders van de politiek prominente persoon zijn en of de politiek prominente persoon kinderen heeft en of deze, en zo ja, met wie deze gehuwd is?

6.4. Als blijkt dat banken bij het onderzoeken wie de ouders van de politiek prominente persoon zijn en of de politiek prominente persoon kinderen heeft en zo ja met wie deze gehuwd zijn, privacy voorschriften overtreden, welke sancties worden dan van overheidswege tegen die banken getroffen? In hoeveel gevallen is reeds tot sanctietoepassing overgegaan?

Antwoord 6

In gevallen waarin de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominente persoon is, dient een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten. De verscherpte maatregelen die gelden ten aanzien van politiek prominente personen zijn van overeenkomstige toepassing op familieleden en naaste geassocieerden van politiek prominente personen. Dit volgt uit artikel 8, achtste lid, van de Wwft. Het is mij dan ook bekend dat ook familieleden van politiek prominente personen door banken worden onderworpen aan verscherpte cliëntenonderzoeksmatregelen. Banken en andere Wwft-instellingen hebben geen toegang tot overheidsregistraties waarin familierelaties worden geregistreerd. Wel is regelgeving in voorbereiding waarmee banken en notarissen voor het verrichten van het Wwft-clieëntenonderzoek toegang krijgen tot (delen van) de Basisregistratie persoonsgegevens. Dit dient enkel ter verificatie van de identiteit van een cliënt en strekt er niet toe familierelaties te verifiëren. Een groot deel van de informatie die banken nodig hebben voor het verrichten van het cliëntenonderzoek krijgen zij van de cliënt of halen ze uit openbare bronnen. Een Wwft-instelling kan alleen aan haar Wwft-verplichtingen voldoen indien daarvoor persoonsgegevens van de cliënt worden verwerkt. In artikel 34a van de Wwft is hierover bepaald dat Wwft-instellingen persoonsgegevens die zij hebben verzameld op grond van de Wwft alleen mogen verwerken met het oog op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. De persoonsgegevens mogen niet verder worden verwerkt op een manier die niet met dit doel verenigbaar is. Commerciële doelen zijn per definitie onverenigbaar met dit doel. Bovendien schrijft de Wwft voor dat een Wwft-instelling, alvorens een zakelijke relatie wordt aangegaan of een incidentele transactie wordt verricht, aan de cliënten informatie dient te verstrekken over de wettelijke verplichtingen die gelden als er persoonsgegevens worden verwerkt. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de wettelijke bewaartermijn van vijf jaar. Daarnaast is het mogelijk dat er naast de Wwft ook andere wet- en regelgeving van invloed is op de wijze waarop met persoonsgegevens dient te worden omgegaan, zoals de Algemene

Verordening Gegevensbescherming (AVG).² Bij overtreding van de Wwft kan de betreffende Wwft-toezichthouder handhavend optreden. Bij een overtreding van artikel 34a van de Wwft door een bank kan De Nederlandsche Bank een aanwijzing geven aan die bank. De Autoriteit Persoonsgegevens houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen en overheidsorganisaties.

Vraag 7

In de Wwft wordt gesproken over «verscherpte controle» die ten aanzien van de politiek prominente persoon moet worden toegepast.

7.1. Wat is het verschil tussen gewone en verscherpte controle? Blijkt dat uit een wettelijke omschrijving van het begrip «verscherpte controle»?

7.2. Acht de Minister het in overeenstemming met de beginselen van rechtszekerheid en proportionaliteit indien banken verplicht worden tot een «verscherpte controle» indien in de wet niet is aangegeven wat onder «verscherpte controle» dient te worden verstaan?

Antwoord 7

Een Wwft-instelling dient in alle gevallen cliëntenonderzoek uit te voeren. Hoofdstuk 2 van de Wwft gaat meer in het bijzonder in op het cliëntenonderzoek. Het cliëntenonderzoek moet zijn afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering, zodat het cliëntenonderzoek per geval kan verschillen. Wanneer zich een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme voordoet, moet een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek verrichten d.w.z. dat deze instelling aanvullende cliëntenonderzoeksmaatregelen dient te treffen. In een aantal gevallen schrijft de Wwft voor dat in ieder geval verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht. Eén van die gevallen is het geval waarin de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominente persoon is. In de artikelen 8 tot en met 9a van de Wwft wordt aangegeven wat verstaan moet worden onder «verscherpt cliëntenonderzoek». Het belangrijkste verschil tussen het «gewone» cliëntenonderzoek en het verscherpte cliëntenonderzoek zit in de intensiteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen; de intensiteit ligt bij het verscherpte cliëntenonderzoek hoger. Dit betekent dat Wwft-instellingen vaak meer informatie moeten verzamelen. Ter illustratie: Wanneer een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek moet verrichten omdat de cliënt een politiek prominente persoon is, dan dient deze instelling onder andere voor het aangaan of voortzetten van de zakelijke relatie met of het verrichten van een transactie voor deze politiek prominente persoon toestemming te verkrijgen van een lid van haar hoger leidinggevend personeel. Daarnaast schrijft de Wwft nog andere aanvullende maatregelen voor die getroffen moeten worden bij het verscherpt cliëntenonderzoek. In de leidraden van de verschillende Wwft-toezichthouders wordt Wwft-instellingen *guidance* gegeven die behulpzaam kan zijn bij de toepassing van de wettelijke verplichtingen in het kader van onder andere het verscherpt cliëntenonderzoek.

Vraag 8

Uit artikel 8 Wwft volgt dat de eisen met betrekking tot onderzoek naar de bron van privévermogen en van verscherpte controle ook gelden voor «personen bekend als naaste geassocieerden» van de politiek prominente persoon. Uit artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit Wwft blijkt daarbij ook bedoeld wordt op zogeheten «uiteindelijk belanghebbenden» in een rechtspersoon.

8.1 Indien een politiek prominente persoon bestuurslid van een stichting is, volgt dan uit artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft dat de bank moet achterhalen wie de uiteindelijk belanghebbende van die stichting zijn? Zo ja, wat moet de bank daartoe ondernemen?

8.2 In de afgelopen jaren hebben banken onderzoek gedaan naar de bron van privévermogen van medebestuurders van stichtingen waarvan een politiek

² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (*PbEU* 2016, L 119).

prominente persoon bestuurslid is. Is het juist dat zulk onderzoek alleen mag plaatsvinden als is vastgesteld wie de uiteindelijk belanghebbenden zijn?

8.3. Hoe hebben banken in de periode dat de UBO-registratie bij de Kamer van Koophandel nog niet gerealiseerd was, kunnen vaststellen wie uiteindelijk belanghebbenden zijn in stichtingen waarvan een politiek prominente persoon bestuurslid is?

8.4. Overtreedt een bank de Wwft en privacywetgeving indien zij van een bestuurslid van een stichting waarvan een politiek prominente persoon medebestuurslid is, verlangt dat deze informatie verschaft over de bron van zijn privévermogen terwijl niet aan de hand van een UBO-registratie kon worden vastgesteld dat dit lid als een uiteindelijk belanghebbende moet worden aangemerkt?

Antwoord 8

Artikel 3 van het *Uitvoeringsbesluit Wwft 2018* bepaalt wie in ieder geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbenden. Indien de cliënt van een bank een stichting is, dient die bank reeds op grond van de Wwft de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt te identificeren en redelijke maatregelen te nemen om zijn of haar identiteit te verifiëren, en redelijke maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt. Daartoe zal de bank onder meer informatie opvragen bij haar cliënt, de stichting. Het voorgaande moet dus ook indien het bestuurslid van de stichting geen politiek prominent persoon is. Als de uiteindelijk belanghebbende van de client wel een politiek prominent persoon is, zal de bank tevens verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten ten aanzien van die persoon.

Banken en andere Wwft-instellingen moeten op basis van eigen onderzoek achterhalen wie de uiteindelijk belanghebbenden van hun cliënten zijn. Daarbij wordt onder meer gebruikgemaakt van informatie die door de client zelf wordt aangeleverd en informatie uit openbare bronnen. Het UBO-register wijzigt dit niet, het biedt een extra bron. Wettelijk is bepaald dat Wwft-instellingen zich bij het verrichten van het cliëntenonderzoek niet uitsluitend mogen verlaten op het UBO-register.

In dit kader is ook relevant dat de Wwft-instellingen verplicht zijn redelijke maatregelen te nemen om de gegevens die inzake het cliëntenonderzoek worden verzameld, actueel te houden. Risico's zijn immers niet statisch en kunnen door verschillende omstandigheden wijzigen. Het is dus mogelijk dat pas gedurende de zakelijke relatie aanleiding ontstaat om ten aanzien van een cliënt of de uiteindelijk belanghebbende van een client verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer de client of de uiteindelijk belanghebbende van de client gedurende de zakelijke relatie een politiek prominente functie gaat bekleden.

Zoals gezegd, vraagt een Wwft-instelling voor haar cliëntenonderzoek onder meer informatie op bij de cliënt. Voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens bij het uitvoeren van het cliëntenonderzoek, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 6.

Vraag 9

Veel politiek prominente personen zijn bestuurslid van ideële stichtingen.

9.1 Deelt de Minister het oordeel van het lid van de Partij voor de Dieren dat het van belang is dat politiek prominente personen aan de maatschappij kunnen bijdragen door lid te worden van ideële stichtingen?

9.2 Deelt de Minister het oordeel van het lid van de PvdD dat als het lidmaatschap van een bestuur van een stichting er immers toe leidt dat in het kader van de Wwft «verscherpte controle» wordt uitgeoefend op medebestuurders van de politiek prominente persoon en deze worden lastig gevallen over diep in hun privacy ingrijpende vragen over privévermogen, het lastig wordt voor een politiek prominente persoon om deel te nemen aan besturen van stichtingen omdat hij daarmee medebestuurders belast?

Antwoord 9

Uiteraard is het van groot belang dat mensen – al dan niet via een ideële stichting – een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij. Omdat het verscherpte cliëntenonderzoek veelal betekent dat een Wwft-instelling haar cliënt om meer informatie vraagt, kan ik mij voorstellen dat dit voor sommige mensen als onprettig c.q. disproportioneel wordt ervaren. Ik begrijp dan ook

goed dat onderzoek naar de bron van vermogen indringend kan overkomen. Tegelijk betreft het onderzoek om te voorkomen dat dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen en financieren van terrorisme, waarbij tevens waarborgen zijn voor zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Nu de Europese Commissie vorig jaar een pakket met wetgevende maatregelen heeft gepubliceerd op het terrein van het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering, zet ik mij bij de onderhandelingen over dat pakket in voor een proportionele verhouding tussen het verscherpt cliëntenonderzoek en het risico op witwassen of terrorismefinanciering dat zich voordoet bij politiek prominente personen en familieleden en naaste geassocieerden van politiek prominente personen.