

De Minister van Justitie en Veiligheid  
Prof. mr. F.B.J. Grapperhaus  
De Minister van Financiën  
mr. W.B. Hoekstra, MBA  
p/a  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

**Datum**  
14 januari 2020

**Contactpersoon**  
J.M.E. Smilde

**Onderwerp**  
Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Geachte heer Grapperhaus, geachte heer Hoekstra,

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft op 2 december 2019 op internet een concept-wetsvoorstel plan van aanpak witwassen aangetroffen, afkomstig van de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid, dat aanleiding heeft gegeven tot het uitbrengen van advies. Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en is vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie (Weco).

### **1. Strekking van het Wetsvoorstel**

Het voorstel beoogt in de eerste plaats bij te dragen aan een betere werking van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Daarnaast wordt een verbod op contante betalingen in het zakelijke betalingsverkeer voorgesteld. Het verbod ziet ook op betalingen door particulieren aan een zakelijke wederpartij. Met het wetsvoorstel beogen de ministers bij te dragen aan het verbeteren van het onderzoek naar de risico's die (mogelijk) zijn verbonden aan een cliënt van een instelling die valt binnen de werkingssfeer van de Wwft, zowel bij het aangaan van de overeenkomst tussen de instelling en een cliënt als gedurende die overeenkomst. Bij dit laatste beogen de indieners vooral een betere gegevensuitwisseling mogelijk te maken. Ook wordt het mogelijk gemaakt een derde in te schakelen om de diverse vormen van het cliëntenonderzoek uit te voeren. Dit laatste punt lijkt mede verband te houden met initiatieven ter zake van de banken. Het concept heeft de WeCo aanleiding gegeven het onderstaande advies uit te brengen

### **2. Het verbod op contante betalingen boven 3000 euro (het voorgestelde artikel 1f van de Wwft)**

De WeCo heeft in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel geen verwijzing naar onderzoeksresultaten aangetroffen omtrent de mogelijke gevolgen van deze bepaling voor die sectoren van onze economie waar betalingen in contanten als hier beoogd thans nog gebruikelijk zijn. In Nederland kan men daarbij in elk geval denken aan de autohandel en de vee- en paardenhandel. Verder bestaat blijkens de memorie van toelichting (p.3) een vergelijkbare bepaling met hetzelfde grensbedrag al enige tijd, zodat daarmee al ervaring moet zijn opgedaan. De memorie van toelichting geeft geen inzicht in die ervaringen.

Bovendien constateert de WeCo dat het erop lijkt dat het verbod zich uitsluitend richt tegen contante betalingen voor zaken en vermogensrechten, gelet op de omschrijving van het begrip 'goed' in artikel 3:1 BW. Dat betekent dat het verbod zich niet richt tegen contante betalingen voor diensten. Een motivering voor deze beperking heeft de WeCo in de memorie van toelichting niet aangetroffen. De WeCo adviseert de ministers in elk geval op deze drie punten de memorie van toelichting aan te vullen (en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen), dit ook ten behoeve van een praktische bruikbaarheid (en toetsbaarheid) van de nieuwe regels, niet alleen door de rechtstreekse normgeadresseerden, maar ook voor de handhavers en de personen en instanties die zijn betrokken bij beoordeling van de resultaten van de diverse vormen van handhaving. De WeCo merkt ten slotte op dat de ministers zich op pagina 4 van de memorie van toelichting bovenaan hoopvol uitspreken over de waarschijnlijkheid dat grote contante betalingen in criminele kring(en) in aantal substantieel teruggebracht zullen worden door het enkele verbieden ervan: "aangezien criminelen worden gedwongen om hun transacties vanaf 3000 euro giraal af te handelen". De WeCo ziet in de memorie van toelichting graag een nadere onderbouwing van die hoop (die zij niet zonder meer deelt).

### 3. Uitbreiden informatie-uitwisseling

Als tweede hoofdpunt bevat het ontwerp mogelijkheden tot het uitbreiden van de informatie-uitwisseling tussen (gelijksoortige) instellingen ten behoeve van de verbetering poortwachtersfunctie van banken en andere financiële dienstverleners. Het wordt, kort gezegd, makkelijker voor instellingen van dezelfde soort om (onderling) informatie te delen die mogelijk relevant is om het risico op witwassen en/of financiering van terrorisme te kunnen inschatten. Het beoogde doel onderschrijft de WeCo. Wel worden bij de bestaande voorstellen de volgende kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats rijst de vraag of bij de vormgeving van rechten en plichten rekening is gehouden met vormen van (financiële) dienstverlening die tevens raken aan een professioneel verschoningsrecht. Dit zou onder meer het geval kunnen zijn bij notarissen en advocaten. De WeCo adviseert de ministers om dit met name voor de uitvoering belangrijke punt in de memorie van toelichting nader uit te werken.

De basisgedachte van het voorgestelde art. 9a, eerste lid Wwft is, dat een geweigerde (vorm van) financiële dienstverlening leidt tot een verscherpt cliëntenonderzoek. Dit uitgangspunt kan de WeCo geheel onderschrijven. Het geeft handen en voeten aan de poortwachter-gedachte in (en achter) de wet. Wel wijst de WeCo er op dat de in artikel 9a, eerste lid, gebruikte formulering "andere instelling van dezelfde categorie als bedoeld in art. 1a" niet zonder meer duidelijk is, en bovendien betrekking kan hebben op een veelheid aan instellingen<sup>1</sup>. De WeCo adviseert de minister ook op dit punt (in het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting) duidelijker kaders aan te geven, en tevens aan te geven tot welke inspanningen een instelling redelijkerwijs gehouden is, met name bij het verzamelen van informatie over een geweigerde dienstverlening.

In het voorgestelde art. 10 van de Wwft is het uitbesteden aan een derde van het cliëntenonderzoek geregeld. Deze wetsbepaling is kennelijk ingegeven door een gezamenlijk initiatief van banken<sup>2</sup>, maar kan uiteraard ook ander financiële dienstverleners in staat stellen te voldoen aan hun verplichtingen op basis van deze wet. De financiële dienstverlener blijft verantwoordelijk voor de wijze waarop die derde deze taak uitvoert. Omdat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering volledig bij de betreffende instelling blijft berusten, ziet de WeCo geen bezwaren tegen deze nieuwe mogelijkheid.

In het voorgestelde art. 34b van de Wwft wordt geregeld welke informatie mag worden uitgewisseld. De tekst van het wetsontwerp spreekt in art. 34b lid 1 van "kunnen instellingen transacties delen". Het is de WeCo niet duidelijk wat moet worden verstaan onder het begrip "persoonsgegevens van strafrechtelijke aard". Heeft dit betrekking op persoonsgegevens die horen bij een (samenstel van) transactie(s) dat/die aanleiding heeft/hebben gegeven tot een melding bij de FIU of opsporing/openbaar ministerie, of omvat dit in de visie van de ministers meer dan dat? De WeCo adviseert de ministers om de memorie van toelichting zodanig aan te vullen en te verduidelijken dat een instelling niet (onnodig) het risico loopt op civielrechtelijke aansprakelijkheid ten opzichte van de cliënt, maar ook weet waar de bestuurs- en strafrechtelijke grenzen zullen liggen.

Verder kan (en zal) een dergelijke uitwisseling van relevante informatie niet zelden raken aan (bedrijfs)economische belangen van een financiële dienstverlener. Ook dit aspect kan een negatieve invloed hebben op de bereidheid bepaalde informatie uit te wisselen. De WeCo adviseert de ministers,

<sup>1</sup> De WeCo denkt daarbij, bij voorbeeld, aan het aantal bankinstellingen, bovendien van sterk verschillende omvang en opzet en takenpakket. Maar ook bij andere vormen van financiële instellingen ziet de WeCo een afgrenzingsprobleem.

<sup>2</sup> Zie mvt p. 8, de zgn. TM-utility. Waarbij TM staat voor transactiemonitoring.

met name ten behoeve van de betrokken instellingen, in de memorie van toelichting aanvullende aandacht te besteden aan dit aspect.

#### **4. Cliëntenonderzoek**

Het belang en de noodzaak tot grondig (cliënten)onderzoek onderschrijft de WeCo. In de memorie van toelichting is echter niet duidelijk aangegeven op welke wijze een instelling kan onderzoeken “waar en hoe” een (beoogd) cliënt eerder financiële dienstverlening heeft verzocht. Vooral als bij een eerdere aanvraag een potentiële cliënt is afgewezen wegens integriteitsrisico's, zal deze daar niet mee te koop willen lopen. Het lijkt zelfs bij banken al een behoorlijke klus om dit aspect na te gaan bij alle andere bankinstellingen en daarmee min of meer gelijk te stellen financiële instellingen. Voor andere instellingen is dit nog veel moeilijker. Verder kan sprake zijn van (een) buitenlandse financiële instelling(en); juist een weigering kan voor een (rechts)persoon reden zijn om over de grens “verder te kijken”. Voor burgers en rechtspersonen bestaan grenzen in elk geval (veel) minder dan voorheen en dan voor overheidsorganen. De WeCo realiseert zich daarbij dat de Nederlandse wetgever dit aspect niet zelfstandig kan realiseren, en adviseert daarom de ministers hier aandacht aan te besteden, wellicht (ook) in Europees verband. In de memorie van toelichting ware hierop nader in te gaan. De voorgestelde werkwijze van gegevensverzameling en -uitwisseling lijkt, getoetst aan de AVG, adequaat te zijn geformuleerd. De wet geeft een duidelijk onderbouwde wettelijke basis om conform de AVG te kunnen werken.

De directe kosten voor de instellingen van het cliëntenonderzoek, met name die van een verscherpt cliëntenonderzoek, worden in de memorie van toelichting tamelijk bescheiden ingeschat. Dat lijkt in het bijzonder het geval te zijn zodra bij een (groot) aantal instellingen informatie moet worden opgevraagd en (eventueel) verkregen informatie nader moet worden geanalyseerd. De WeCo merkt daarbij op dat een beslissing tot weigering, mede gelet op de gevolgen voor de (beoogde) cliënt, met de maatschappelijk vereiste mate van zorgvuldigheid zal moeten worden genomen. De WeCo adviseert de ministers om die kostenschattingen nog eens op realiteitsgehalte te bezien en in de memorie van toelichting nader te onderbouwen.

Op p. 12 van de memorie van toelichting beschrijven de ministers dat een normaal of verscherpt cliëntenonderzoek “periodiek” dient te worden uitgevoerd. Voor de hanteerbaarheid van deze bepalingen in de praktijk verdient het in de visie van de WeCo sterke aanbeveling dit begrip “periodiek”<sup>3</sup> in het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting nader in te vullen. Wellicht zijn de omvang van de (totale) transacties in combinatie met eventueel gesignaleerde risico-aspecten daarbij factoren die tot een bruikbare nadere invulling kunnen leiden.

#### **5. Belasting rechterlijke macht en openbaar ministerie**

In de wet en de memorie van toelichting worden geen inhoudelijke kaders gegeven voor de toepassing van de last onder dwangsom en/of de bestuurlijke boete (onderdelen I en J). De WeCo adviseert de ministers alsnog duidelijk aan te geven op welke wijze deze nader zullen worden vastgelegd of ingevuld.

De WeCo verwacht dat de handhaving van de nieuwe verboden, met name het “betaalverbod”, extra werk zal opleveren. De handhaving van de nieuwe bepalingen, zowel in de vorm van controle op de naleving ervan als van de opsporing strafbare feiten, zal leiden tot meer en deels arbeidsintensieve vormen van onderzoek. De WeCo is van mening dat een (eerste) schatting van de aantallen zaken per categorie in de memorie van toelichting niet mag ontbreken. Tevens ware in de memorie van toelichting aan te geven in hoeverre rekening is gehouden met de benodigde capaciteit bij de (bestaande) handhavers om ook ten aanzien van de nieuwe bepalingen een reëel niveau van (extra) handhaving te kunnen verzorgen. Hetzelfde geldt, voor zover het opsporing en vervolging betreft, voor het openbaar ministerie en de rechterlijke macht waar - voor wat betreft werkdruk - de grens van het toelaatbare nu reeds in zicht is. De WeCo adviseert de ministers de handhavingskosten van de nieuwe verboden en regelingen op reële wijze te begroten, die begroting in de memorie van toelichting uit te werken en voor die handhaving ook middelen te reserveren, al is het maar om te voorkomen dat door de handhaving van deze nieuwe bepalingen andere belangrijke zaken zullen blijven liggen.

---

<sup>3</sup> Zie p. 12, tweede alinea, vierde regel.

## 6. Tekstuele opmerkingen

- Art. 9a lid 4. (tekst wetsontwerp p. 3, bovenaan). Zolang er geen zakelijke relatie is aangegaan, is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon toch nog geen cliënt van een instelling? Het is wellicht beter om te spreken van een (rechts)persoon die een overeenkomst ter zake financiële dienstverlening wil aangaan met een instelling.

Toelichting p. 5 bovenaan: Aan te bevelen is deze zin te herschrijven, teneinde de tangconstructie eruit te halen.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C.E. du Perron', with a stylized flourish at the end.

C.E. du Perron  
voorzitter