

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

2220

Vragen van het lid **Grinwis** (ChristenUnie) aan de Minister van Financiën over *de vragenlijst Wwft & Sw voor beleggingsondernemingen van de AFM en de Vragenlijst integriteitsrisico van DNB* (ingezonden 2 maart 2023).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën) (ontvangen 11 april 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1998.

Vraag 1 en 2

Bent u bekend met de vragenlijst «Wwft & Sw voor beleggingsondernemingen» van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de «Vragenlijst integriteitsrisico» van De Nederlandsche Bank (DNB)?

Bent u ervan op de hoogte dat de AFM in deze uitvraaglijst kerkgenootschappen, andere religieuze instellingen en charitatieve instellingen in dezelfde lijst plaatst als onder andere massagesalons, pandjeshuizen en de wapenhandel? Bent u er tevens van op de hoogte dat DNB in de «Vragenlijst integriteitsrisico» naast coffeeshops, kansspelen, «relaxbedrijven, prostitutie, adult industry (incl. internet)» expliciet ook religieuze instellingen en charitatieve instellingen (o.a. stichtingen) benoemt als sector waarvan zij wil weten hoeveel klanten een onder toezicht staande instelling heeft?

Antwoord 1 en 2

Ja, ik ben hiervan op de hoogte.

Vraag 3

Kunt u uitleggen wat religieuze organisaties volgens DNB en AFM precies zijn? Omvat deze definitie alle organisaties met een bijzondere grondslag?

Antwoord 3

DNB en AFM geven aan dat zij aansluiten bij de bredere bestaande definitie «Not for Profit Organisations» (NPO's) van de Financial Action Task Force (FATF)¹ en de European Banking Authority (EBA). De definitie NPO's omvat ook religieuze instellingen en daarmee ook kerkgenootschappen.²

Vraag 4, 5 en 6

Kunt u aangeven op basis van welke specifieke data kerkgenootschappen op deze lijst zijn gekomen? Hoeveel verdacht verklaarde FIU-meldingen zijn er de afgelopen drie jaar geweest binnen deze categorie en over hoeveel kerkgenootschappen gingen deze meldingen ten opzichte van het totaal aantal kerkgenootschappen?

Kunt u aangeven op basis van welke specifieke data religieuze instellingen op deze lijst zijn gekomen? Hoeveel verdacht verklaarde FIU-meldingen zijn er de afgelopen drie jaar geweest binnen deze categorie en over hoeveel religieuze instellingen gingen deze meldingen ten opzichte van het totale aantal religieuze instellingen?

Kunt u aangeven op basis van welke specifieke data charitatieve instellingen op deze lijst zijn gekomen? Hoeveel verdacht verklaarde FIU-meldingen zijn er de afgelopen drie jaar geweest binnen deze categorie en over hoeveel charitatieve instellingen gingen deze meldingen ten opzichte van het totale aantal charitatieve instellingen?

Antwoord 4, 5 en 6

Deze uitvraaglijst maakt onderdeel uit van de periodieke, bredere integriteitsuitvraag van DNB en AFM en is bedoeld om een algemeen beeld te vormen over de risico's op witwassen en terrorismefinanciering waaraan de instellingen die onder toezicht staan van AFM of DNB worden blootgesteld.

De uitvraaglijst is gebaseerd op algemene/internationale analyses of studies zoals de National Risk Assessment (NRA). Op grond van de Europese anti-witwasrichtlijn³ dienen de EU-lidstaten een NRA vast te stellen. De NRA's worden in opdracht van de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Financiën periodiek geactualiseerd en bevatten de grootste witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen. In de huidige NRA witwassen zijn verschillende rechtsvormen, zoals stichtingen, eenmanszaken en bv's, geïdentificeerd als hoog risico. In de NRA terrorismefinanciering zijn onder andere charitatieve, religieuze en educatieve stichtingen of andere rechtsvormen geïdentificeerd als hoog risico. De sectoren in de NRA vormen niet generiek een hoog risico, maar vanwege mogelijke integriteitsrisico's hebben deze wel de aandacht van de FATF, de Europese Commissie, de Nederlandse overheid en financiële toezichthouders.

Vanwege hogere risico's bij bepaalde organisaties willen AFM en DNB informatie over in hoeverre financiële instellingen dergelijke organisaties als klant hebben en daarmee – indirect – zijn blootgesteld aan integriteitsrisico's in die sectoren. DNB heeft al aangegeven dat de uitvraag niet betekent dat verwacht wordt dat financiële instellingen aan alle klanten in de betreffende sector per definitie een hoog risicoprofiel toekennen.⁴ AFM zal een soortgelijke boodschap in de update van de Leidraad Wwft opnemen.

Bij de vraag over het aantal meldingen, merk ik graag het volgende op: het is bij FIU-Nederland niet bekend hoeveel religieuze (waaronder kerkgenootschappen) en charitatieve instellingen er in totaal zijn. FIU-Nederland onderzoekt meldingen van Wwft-instellingen op basis van indicatoren van

¹ EBA Guidelines on money laundering and terrorist financing risk factors

² De FATF is een internationaal orgaan dat samen met negen zusterorganisaties ruim 200 jurisdicties bestrijkt. Het doel van de FATF is het voorkomen en het bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en de financiering van massavernietigingswapens om zo de integriteit van het internationale financiële stelsel te waarborgen. FATF definieert «non-profit organization» als volgt: a legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of «good works.» bron: FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf (fatf-gafi.org)

³ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering

⁴ Nadere duiding hoogrisicosectoren in de integriteitsrisico-uitvraag (dnb.nl)

mogelijk witwassen of terrorismefinanciering of een achterliggend gronddelict en registreert hierbij niet apart of het om een religieuze of charitatieve instelling gaat. De zoekslag die naar aanleiding van deze vraag verricht is, is gebaseerd op deze indicatoren en geeft daarom geen uitputtend beeld van alle verdachte transacties in relatie tot het aantal religieuze en charitatieve instellingen. FIU-Nederland ontvangt van instellingen meldingen over ongebruikelijke transacties, analyseert deze en merkt ze eventueel aan als verdachte transacties.

Uit de zoekslag die is verricht komt naar voren dat in de periode van 2020 tot en met 2022 door het hoofd FIU-Nederland 27 transacties in relatie tot religieuze instellingen verdacht zijn verklaard en beschikbaar zijn gesteld aan de rechtshandhavende autoriteiten. In de 27 verdachte transacties zijn in totaal 16 verschillende instellingen benoemd.

Daarnaast is een zoekslag verricht naar charitatieve instellingen. In de periode van 2020 tot en met 2022 zijn 20 gemelde transacties in relatie tot charitatieve instellingen door het hoofd FIU-Nederland verdacht verklaard en beschikbaar gesteld aan de rechtshandhavende autoriteiten. De 20 verdachte transacties hebben betrekking op één charitatieve instelling.

Vraag 7, 13 en 14

Kunt u zich voorstellen dat, gelet op deze aanpak van toezichthouders, Wwft-instellingen zich gedwongen voelen altijd een verscherpt cliëntonderzoek te doen naar kerkgenootschappen, religieuze instellingen en charitatieve instellingen nu de wet aangeeft dat er een verscherpt cliëntonderzoek dient plaats te vinden indien de zakelijke relatie naar haar aard een hoger risico op witwassen met zich meebrengt en de toezichthouders middels de vragenlijsten ook suggereren dat de genoemde instellingen een dergelijk hoger risico met zich meebrengen?

Zou het zo kunnen zijn dat de benadering van de toezichthouder ervoor zorgt dat er in de praktijk een wezenlijke toetredingsdrempel wordt opgeworpen tegen kerkgenootschappen, religieuze instellingen en charitatieve instellingen en dat religie en giftgedrag op deze wijze in de hoek worden gezet als potentieel verdachte activiteiten gerelateerd aan financieel economische criminaliteit? Acht u dat wenselijk en, zo nee, wat gaat u daar concreet aan doen?

Bent u bereid uit te spreken dat u het zeer onwenselijk acht dat Wwft-instellingen verscherpt cliëntonderzoek doen naar kerkgenootschappen, religieuze instellingen en charitatieve instellingen zonder dat daar in het individuele geval een duidelijke, concrete aanleiding voor is?

Antwoord 7, 13 en 14

Op grond van de Wwft dienen Wwft-instellingen individueel cliëntenonderzoek te doen en daarbij een inschatting te maken van mogelijke witwasrisico's bij de klant, op basis van een risicogebaseerde benadering. De instelling dient hiervoor zelf daarvoor de vereiste procedures vast te leggen. Zoals de rechter in de Bunq zaak⁵ heeft beslist, genieten instellingen daarbij een zekere mate van vrijheid. Er dient pas verscherpt cliëntonderzoek uitgevoerd te worden door de instelling indien er daadwerkelijk sprake is van een verhoogd risico in het *individuele* geval naar het oordeel van de instelling. Ik vind het belangrijk dat de instellingen de door de wet gevraagde individuele benadering juist toepassen. Het is niet de bedoeling dat individuele klanten geweerd worden door instellingen op basis van een sectorbreed risico.

Zoals ik aangaf in het antwoord op de vragen 4,5 en 6 heeft DNB middels een publicatie verduidelijkt dat een generiek sectorrisico niet direct doorgetrokken moet worden naar een individuele klant. De AFM zal dit ook verduidelijken. Ik heb tevens, samen met de Minister van Justitie en Veiligheid, de onderzoekers die bezig zijn met de actualisering van de NRA gevraagd of het mogelijk is om factoren aan te wijzen of omstandigheden te noemen die maken dat risico's voor een bepaalde rechtsvorm of binnen een bepaalde rechtsvorm, zoals stichtingen en verenigingen, hoger of lager zijn.⁶ Dit helpt instellingen bij de risicogebaseerde benadering.

⁵ ECLI:NL:CBB:2022:707, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/323 en 21/1108 (rechtspraak.nl)

⁶ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 934.

Vraag 8 en 9

Kunt u met een voorbeeld uitleggen hoe een Wwft-instelling bij een onderzoek naar een kerkgenootschap – zonder dat er duidelijke witwastransacties en/of sanctiealerts zijn – dit onderzoek inclusief transactieanalyse moet vormgeven zonder in strijd te komen met de beginselen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) onder meer inhoudende dataminimalisatie en doelbinding? Is het daarbij de bedoeling dat bijvoorbeeld banken een transactieanalyse doen en het kerkgenootschap onderzoek moet doen naar de legitimiteit van de gevers van de gelden?

Kunt u met een voorbeeld uitleggen – rekening houdende met de AVG – hoe een Wwft-instelling verscherpt onderzoek moet doen naar de donateurs aan een charitatieve instelling die bijvoorbeeld opkomt voor de LHBTI+-doelgroep zonder dat persoonsgegevens van mogelijk direct betrokken gevers worden vastgelegd door middel van een transactieanalyse?

Antwoord 8 en 9

Ik acht het niet geëigend om aan de hand van voorbeelden in te gaan op de algemene toepassing van de wet, met het risico om middels deze beantwoording te treden in de zelfstandige afweging van instellingen. Voor zowel het reguliere als het verscherpte cliëntenonderzoek geldt dat Wwft-instellingen een voortdurende controle moeten uitoefenen op de transacties van de cliënt om te verzekeren dat deze transacties overeenkomen met het risicoprofiel van de cliënt. Dit volgt direct uit de Wwft (artikel 3, tweede lid, onder d) en is een implementatie van de Europese anti-witwasrichtlijn. Op grond van de AVG (artikel 6, eerste lid, onder c) is de verwerking van persoonsgegevens toegestaan indien dit noodzakelijk is om aan een wettelijke verplichting te voldoen. Welke gegevens bij het uitvoeren van transacties door betaaldienstverleners van zowel de betaler als de begunstigde dienen worden bijgevoegd is vastgelegd in de Europese verordening betreffende geldovermakingen. Simpel gesteld ziet de bank de bij- en afschrijvingen zoals die terugkomen in het overzicht waar charitatieve instelling zelf ook over beschikt. Indien betalingen op de bankrekening van de charitatieve instelling niet overeenkomen met het risicoprofiel van de charitatieve instelling kan de bank nader onderzoek doen naar de herkomst van de middelen. Hoe de bank dit moet doen is niet voorgeschreven. In de regel zal de bank contact opnemen met de charitatieve instelling voor een toelichting.

Vraag 10

Kunt u met een voorbeeld uitleggen hoe een verscherpt cliëntonderzoek – rekening houdende met de AVG – moet plaatsvinden bij een charitatieve instelling die onderzoek ondersteunt naar een specifieke erfelijke ziekte nu het vaak niet uitgesloten is dat de soms grote gevers hier soms directe betrokkenheid bij deze erfelijke ziekte hebben, en de registratie van dergelijke persoonskenmerken niet mag binnen de AVG?

Antwoord 10

Hiervoor geldt hetzelfde proces als beschreven in het antwoord op vraag 8 en 9. Ten eerste betekent het feit dat grote giften aan een charitatieve instelling worden gedaan niet per definitie dat sprake is van hogere risico's. Als transacties niet passen bij het risicoprofiel van de instelling dan zal de bank in de regel eerst bij de instelling om toelichting vragen op de betreffende transacties. Uiteraard mogen Wwft-instellingen de medische gegevens van donateurs niet registreren zonder wettelijke grondslag. Een transactie onthult op zich nog niet iets over iemands gezondheidstoestand. De vraag of in een bepaald geval sprake is van een medisch persoonsgegeven hangt af van de omstandigheden van het geval.

Vraag 11 en 12

Is de benadering van kerkgenootschappen, religieuze instellingen en charitatieve instellingen door AFM en DNB de door u voorgestane invulling van de bankierseed waarin wordt gesproken over zorgvuldige afweging, gedragen naar wetten (dus inclusief de AVG-risico's)?

Zo ja, kunt u per aspect van de bankierseed mede in het licht van het voorgaande aangeven hoe zich dit verhoudt tot voorgaande vragen?

Antwoord 11 en 12

De bankierseed of -belofte geldt voor (bepaalde) personen die werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van een financiële onderneming, niet voor medewerkers van DNB en de AFM. Medewerkers van DNB en de AFM leggen een eigen ambtseed af en zij zijn gehouden aan de wet en specifiek aan de in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde beginselen van behoorlijk bestuur bij hun taakuitoefening.

Bankmedewerkers leggen een eed of gelofte af (de bankierseed). Deze bevat de volgende normen:

dat ik mijn functie integer en zorgvuldig zal uitoefenen;

dat ik een zorgvuldige afweging maak tussen de belangen van alle partijen die bij de onderneming zijn betrokken, te weten die van de klanten, de aandeelhouders, de werknemers en de samenleving waarin de onderneming opereert;

dat ik in die afweging het belang van de klant centraal zal stellen;

dat ik mij zal gedragen naar de wetten, de reglementen en de gedragscodes die op mij van toepassing zijn;

dat ik geheim zal houden wat mij is toevertrouwd;

dat ik geen misbruik zal maken van mijn kennis;

dat ik mij open en toetsbaar zal opstellen en mijn verantwoordelijkheid voor de samenleving ken;

dat ik mij zal inspannen om het vertrouwen in de financiële sector te behouden en te bevorderen.

In dit kader kan er sprake zijn van een spanning tussen enerzijds het belang van de klant centraal stellen en anderzijds de wettelijke verplichtingen.

Daarbij zij opgemerkt dat de risicogebaseerde toepassing van de Wwft ook betekent dat een bank geen onnodig belastende informatieverzoeken bij een klant doet als dat niet volgt uit de risico's. Bankmedewerkers die de eed of belofte hebben afgelegd zullen daarom per geval een belangenafweging moeten maken en hun eigen inschatting moeten maken. Het is niet aan mij om aan de hand van hypothetische voorbeelden van geval tot geval uitspraken te doen over de toepassing van alle afzonderlijke elementen van de bankierseed of -belofte en hun onderlinge verhouding. Indien een klant meent dat de bankierseed of -belofte en de bijbehorende gedragscode is overtreden kan die zich wenden tot de Stichting Tucht recht Banken voor een uitspraak door de Tuchtcommissie.⁷

Zoals in de beantwoording in de voorgaande vragen uiteen is gezet is de benadering van religieuze instellingen en charitatieve instellingen, ingegeven door objectief vastgestelde risico-indicatoren en is de uitvraag geen aanwijzing aan financiële instellingen om al deze groepen integraal als hoog-risico aan te merken. DNB heeft ook al aangegeven niet te verwachten dat alle klanten binnen deze sectoren een hoog risicoprofiel dienen te krijgen. AFM zal dit, zoals eerder genoemd, ook verduidelijken.

Vraag 15

Bent u bereid de Autoriteit Persoonsgegevens te vragen om zowel bij DNB als AFM een onderzoek te doen om te bezien of de AVG onder meer in zaken als religie, seksuele gerichtheid en gegevens over iemands gezondheid voldoende op het netvlies staat, gelet op de wijze waarop zij hun toezichhoudende rol invullen in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en Sanctiewet (Sw)?

Antwoord 15

De Autoriteit Persoonsgegevens is een onafhankelijk toezichthouder die eigenstandig besluit om een onderzoek in te stellen. Een verzoek om onderzoek zou daar tegenin druisen. Daarnaast is de Autoriteit Persoonsgegevens verplicht om, behoudens handhaving, verwerkingsverantwoordelijken, zoals DNB en de AFM, te informeren over hun verplichtingen. Los van deze wettelijke bepalingen vind ik het aangewezen en vanzelfsprekend dat onafhankelijke toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens, DNB en de AFM uit eigen beweging met elkaar in contact treden en, indien dat nodig blijkt, afspraken maken over hun onderlinge activiteiten.

⁷ <https://www.tuchtrechtbanken.nl/>

Vraag 16

Kunt u, nu u eerder bij vragen over het acceptatiebeleid voor zakelijke klanten bij Knab expliciet heeft gesteld dat het maken van onderscheid tussen organisaties met en zonder religieus karakter in strijd is met artikel 1 van de Grondwet, aangeven waarom DNB en AFM dit wel zouden mogen in hun uitvragen? Handelen deze toezichthouders hiermee in strijd met hierop van toepassing zijnde wetgeving zoals onder meer opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (cf. artikel 137 c-g en artikel 429)?

Antwoord 16

Zoals in antwoord op genoemde vragen⁸ is gesteld is het niet aan het kabinet om te beoordelen of er in specifieke gevallen sprake is van verboden onderscheid, hetzelfde geldt voor overtredingen van het Wetboek van Strafrecht. Voor een toelichting op het gebruik van de uitvragen verwijs ik naar de voorgaande antwoorden.

⁸ Kamervragen (Aanhangsel) 2019–2020, nr. 2450 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)