

Vergaderjaar 2004–2005

29 990

## Wijziging van de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening met het oog op de explicitering van de reikwijdte, versterking van het toezicht op de naleving alsmede het aanbrengen van enkele andere wijzigingen

Nr. 6

### VERSLAG

Vastgesteld 5 april 2005

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

Blz.

Inleiding	1
Algemeen	2
Terrorismebestrijding	3
Administratieve Lasten	4
Europese Richtlijn	6
Meldsysteem	6
Melding en sanctionering	8
Toezicht	10
Artikelsgewijs	12

### Inleiding

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennis genomen van de voorliggende wijziging van het wetsvoorstel Wet melding ongebruikelijke transacties (hierna: Wet Mot) en de Wet identificatie bij dienstverlening (hierna: Wid). Het uitgangspunt van het wetsvoorstel, het waarborgen van de integriteit van de Nederlandse financiële dienstverlening en het daarmee samenhangende vertrouwen van het publiek in de ondernemingen en instellingen, onderschrijven de leden van deze fractie volledig. Rekening houden bij de identificatie van dienstverlening en het melden van ongebruikelijke transacties die verband kunnen houden met financiering van terroristische activiteiten, is een belangrijke aanpassing van het wetsvoorstel na de gebeurtenissen in september 2001. Daarnaast beoogt deze wetswijziging een substantiële lastenvermindering om zodoende de kabinetsdoelstelling om in 2007 25% minder administratieve lasten te hebben ten opzichte van het ijkpunt december 2002.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), Voorzitter, Koopmans (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Egerschot (VVD).  
Plv. leden: Rouvoet (CU), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Vacature (algemeen), Duyvendak (GL), Van Gent (GL), De Ruiter (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Van Bommel (SP), De Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), De Vries (VVD), Van Beek (VVD).

De leden van de CDA-fractie zien graag op enkele punten nog enige verduidelijking en toelichting door de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Kan de regering aangeven waarom een aantal verbeterpunten uit de Nota integriteit financiële sector en terrorismebestrijding nu pas hebben geleid tot wetgevingsvoorstellen? Waarom zijn er eerst drie jaar voorbij gegaan? Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben hierover echter nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennis genomen van dit wetsvoorstel. Het gebruik van de Wet Mot en Wid bij het opsporen van transacties gerelateerd aan terrorisme wordt door deze leden toegejuicht. Ook het concretiseren van de meldtermijn kan hun goedkeuring wegdragen.

De leden van de LPF-fractie constateren met tevredenheid dat de regering van de intentie blijk geeft om niet alleen de bestrijding van de financiële criminaliteit aan te scherpen, maar tevens de bestrijding van de financiële criminaliteit effectiever te maken. Het onderhavige wetsvoorstel vormt naar de mening van deze leden een goede stap ter onderbouwing van deze intentie.

### **Algemeen**

#### *Ongebruikelijke transactie*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nogmaals een overzicht te geven van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of sprake is van een ongebruikelijke transactie? Hoe kan het grote aantal transacties worden verklaard? Hoe kan de kwaliteit van de meldingen zodanig worden verhoogd, dat de effectiviteit ervan in termen van succesvolle opsporing en beboeting kan worden verhoogd? Kan een materieel criterium worden overwogen, waarbij meer gelet wordt op herkomst uit criminele activiteiten? Welk percentage van de meldingen leidt nu tot het oordeel dat er nader onderzoek in zou moeten/kunnen worden ingesteld en hoe vaak vindt dat ook daadwerkelijk plaats? Welk percentage van de meldingen leidt tot het oordeel «verdacht» en hoe vaak leidt dit ook daadwerkelijk tot een strafrechtelijk onderzoek? En hoe vaak leidt een melding tot een veroordelend vonnis van de strafrechter?

#### *Capaciteit*

Ten eerste vragen de leden van de VVD-fractie hoe het gesteld is met de capaciteit en de kennis met betrekking tot forensische accountancy, de opsporing van het witwassen van geld en geld dat voor terrorisme gebruikt zal worden bij politie, justitie en de Belastingdienst? Is de huidige capaciteit voldoende? En hoe zal dit zich in de toekomst ontwikkelen? En hoe is het gesteld met de samenwerking bij de opsporing van het witwassen van geld in Europees en internationaal verband? Deze leden zouden ook graag van de regering vernemen wat de internationale positie van Nederland met betrekking tot witwassen en het opsporen van geld dat voor terrorisme gebruikt zal worden. Hoe verhoudt het aantal gevallen waarin witwassen van geld geconstateerd is zich ten opzichte van het buitenland?

## Terrorismebestrijding

Bij de Wet Mot gaat het om witwassen van opbrengsten van zware criminaliteit. Daar wordt nu ook, zo merken de leden van de CDA-fractie op, terrorismebestrijding aan toegevoegd. Artikel 3 lid a spreekt echter van «bij algemene maatregel van bestuur aangewezen misdrijven». Waarom zou dit nader gespecificeerd moeten worden bij AMvB? Het is in dit geval mogelijk om de misdrijven expliciet in de wet te benoemen. Een voorstel (van de NVB) voor wijziging van artikel 3 a is het volgende: «Het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van de gegevens die het verkrijgt, teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor de voorkoming en opsporing van witwassen van geld en misdrijven met een terroristische achtergrond». Zou de regering hierop een reactie kunnen geven?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de benadrukte samenhang tussen witwassen en het financieren van terrorisme? Moet hieronder worden verstaan dat door criminelen witgewassen gelden worden ingezet om het terrorisme te financieren? Lijkt de regering dit niet uiterst onwaarschijnlijk? Vindt de regering ook niet dat terroristen (in andere landen) en overige criminelen (in Nederland) over het algemeen niet in dezelfde circuits verblijven? En is het niet zo dat criminelen met witwassen nu juist als doel hebben om deze witgewassen gelden te kunnen aanwenden voor legale doeleinden? En dus niet voor terroristische doeleinden? Waarom zou crimineel geld eerst witgewassen moeten worden, om vervolgens toch weer voor terroristische doeleinden te worden ingezet? Hoe logisch is dit? Kan de regering hierop ingaan? Hoeveel meldingen zijn er, sinds de invoering in oktober 2002, al gedaan die verband houden met terrorisme? Hoeveel succesvolle veroordelingen zijn hieruit voortgekomen en hoeveel geld is er hierdoor uiteindelijk niet bij terroristen aangekomen? Wat is er met dit geld gebeurd? Hoe gaat de veredeling van gegevens precies in zijn werk? Gebeurt dit op het niveau van het meldpunt? Wat moet worden verstaan onder een indicator voor terrorismefinanciering? Welke criteria worden gehanteerd om terrorismefinanciering te herkennen? Welke gevolgen heeft terrorismefinanciering precies voor de verzender en voor de ontvanger van geldbedragen? Kan een overboeking naar een buitenlandse terroristische organisatie bijvoorbeeld worden teruggedraaid? Hoe kan of moet worden aangetoond dat de verzender op de hoogte was van het terroristische karakter van de organisatie waar hij geld aan wilde overmaken? Hoe vaak is dit al gelukt?

Kan de regering ingaan op de stelling dat zowel bij witwassen als de financiering van terrorisme grotendeels dezelfde methodes worden gebruikt? Is dit niet vreemd, omdat het bij witwassen voornamelijk gaat om de herkomst van het geld, en bij terrorisme vooral om de bestemming, zoals de regering zelf stelt op blz. 2 van de memorie van toelichting? Deelt de regering de mening dat de Wid niet voorziet in identificatie van de ontvanger van geld? Hoe verhoudt zich de Wet Mot tot de ontvangers van geldbedragen?

De Wet Mot is in het leven geroepen om witwassen van opbrengsten van zware criminaliteit te bestrijden, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Terrorismebestrijding wordt daar nu aan toegevoegd. In artikel 3, eerste zin worden witwassen en terrorisme nu expliciet genoemd bij de taken van het meldpunt. In artikel 3 lid a wordt echter verwezen naar «bij algemene maatregel van bestuur aangewezen misdrijven». Het is deze leden niet duidelijk waarom dit bij AmvB nader gespecificeerd zou moeten worden. De bankensector geeft er de voorkeur aan deze misdrijven expliciet in de wet te benoemen. Dit om te voorkomen dat het relatief zware (en kostbare) middel van de meldplicht wordt ingezet voor andere vormen

van criminaliteit. Deze leden vragen zich af of de Minister van Justitie hier ook andere bevoegdheden voor heeft, en als dit zo is waarom een nadere specificatie door middel van een AMvB de voorkeur geniet?

De leden van de LPF-fractie lezen in de memorie van toelichting dat witwassen en het financieren van terrorisme verschillende vormen zijn van criminaliteit.

Acht de regering een gedifferentieerde aanpak van beide vormen van criminaliteit wenselijk en zo ja, in welk(e) wetsartikel(en) komt deze gedifferentieerde aanpak dan tot uitdrukking?

Deze leden zien in de memorie van toelichting het volgende: «Een andere manier waarop een transactie het startpunt zou kunnen vormen voor een opsporingsonderzoek naar de financiering van terrorisme, is door de veredeling van informatie uit gemelde ongebruikelijke transacties die in het register van het meldpunt zijn opgenomen. Uit een dergelijke veredeling van gegevens, waarbij ook bestandsvergelijking met politieregisters plaatsvindt, kan vervolgens het redelijk vermoeden voortvloeien dat een bepaalde (rechts)persoon zich schuldig heeft gemaakt aan het financieren van terrorisme». Kan de regering voorbeelden noemen van bovengenoemde «veredeling»?

Op welke wijze verhoudt bovenstaande «veredeling» zich tot het gebruik van technische hulpmiddelen als bedoeld in artikel 126<sup>ee</sup> van het Wetboek van Strafvordering?

De leden van de SP-fractie zetten enige vraagtekens bij het concrete doel van deze wetswijziging om het aantal meldingen terug te dringen. Dit is geen probleem wanneer de meldingen, die door deze wetswijziging niet meer binnen zullen komen, niet of nauwelijks aanwijzingen tot criminele activiteiten opleveren. Deze leden vragen dan ook af of dit het geval is. Kan de regering ons garanderen dat de vermindering van het aantal melding de aanpak van witwassen en terrorisme niet in gevaar zal brengen?

Ook over de manier waarop het aantal meldingen moet worden teruggedrongen, met een vermindering van het aantal objectieve indicatoren, zijn genoemde leden niet helemaal gerust. De leden van de SP-fractie vragen zich namelijk af in hoeverre financiële instellingen in staat mogen worden geacht meldingen juist in te kunnen schatten.

## **Administratieve lasten**

### *Subjectieve gronden en lastenreductie*

Het overgaan naar een risicogeoriënteerd in plaats van regelgebaseerd stelsel is een kanteling die de leden van de CDA-fractie volledig kunnen ondersteunen, mits de effectiviteit van het systeem overeind blijft. Ook het willen terugbrengen van de administratieve lasten met 50 % in dit wetsvoorstel is waar deze leden volledig achter kunnen staan. In een eerder overleg met minister Zalm heeft deze fractie al vaker gepleit voor het meer melden van ongebruikelijke transacties op subjectieve gronden om zo een lastenreductie te realiseren.

Genoemde leden zouden graag goed onderbouwd willen zien dat de effectiviteit van het systeem overeind blijft na het verdwijnen van de meldingen op objectieve gronden. Is dit op enigerlei wijze te objectiveren? Hoe wordt voorkomen dat er niet gemeld wordt door bijvoorbeeld onwillekeurige advocaten of buitenlandse, islamitische banken met een zetel in Nederland? De leden van de CDA-fractie willen graag waarborgen dat de doelstelling van deze wet, te weten geen witwaspraktijken en financiering van terroristische activiteiten, overeind blijft.

Tevens zouden deze leden graag een jaar na invoering van deze wetswijziging een evaluatie en verslag zien over het instandhouden van de effectiviteit van het identificatie- en meldsysteem en van de feitelijke reductie

van administratieve lasten en of dit daadwerkelijk 50% is en of hier niet nog meer winst te behalen valt. Graag ontvangen zij een toezegging van de regering op dit punt.

De leden van de PvdA-fractie vragen voor welke beroepsgroepen de meer subjectieve indicatoren zullen gaan gelden? Welke indicatoren zullen voor die beroepsgroepen komen te vervallen? Leidt dit overigens daadwerkelijk tot minder administratieve lasten? Er komt immers een grotere verantwoordelijkheid te liggen bij de medewerkers, die zichzelf een oordeel zullen moeten over de mate van ongebruikelijkheid van een transactie. Daarvoor zullen zij goed op de hoogte moeten zijn van de subjectieve indicatoren. Dit kan weer leiden tot een grotere behoefte aan interne opleidingen en cursussen, en uiteindelijk tot hogere nalevingskosten, waar de regering ook op wijst op blz. 7 en 8. Kan de regering hierop ingaan? Is 50% administratieve lastenreductie dan wel haalbaar?

Het voorstel wordt gepresenteerd als een middel om de lasten te beperken, een uitgangspunt dat de leden van de VVD-fractie een warm hart toedragen. De banksector pleit al geruime tijd voor aanpassing van de meldsystematiek. Lastenreductie is daarbij niet het belangrijkste doel. Het gaat om een effectief systeem, dat een daadwerkelijke bijdrage levert aan de bestrijding van witwassen en terrorisme. Een nieuw, meer subjectief systeem kan tot een reductie van lasten leiden, doordat het aantal gemelde transacties kan dalen. Daarvoor is wel vereist, dat de doelstelling en reikwijdte van de wet duidelijk zijn en dat daarover binnen de meldketen overeenstemming bestaat. Tot nu toe leek vooral het binnenhalen van zo groot mogelijk aantal transacties een belangrijke doelstelling. Een omvangrijke MOT-database zou tot meer opsporingsresultaten leiden. De afgelopen jaren hebben uitgewezen dat dit niet het geval blijkt te zijn, terwijl daardoor het aantal meldingen wel drastisch is toegenomen. De leden van de VVD-fractie vragen of dit niet leidt tot onnodige lasten en zij vragen de regering om een reactie hierop. Bovendien wekt dit internationaal ten onrechte de indruk dat er in Nederland substantieel meer zou worden witgewassen dan in de ons omringende landen. Als de voltallige meldketen (melders, MOT, Justitie en toezichhouders) die nieuwe doelstellingen (minder maar beter) omarmen moet een substantiële reductie van het aantal bancaire melding mogelijk zijn. In het overzicht wordt een jaarlijkse kostenpost van € 1 200 000 opgevoerd voor onderhoud van IT-systemen. Dit betreft echter uitsluitend systemen voor de registratie van meldingen. Inmiddels zijn de grotere instellingen bezig met het opzetten van transactie-monitoring systemen. Met die systemen worden alle relevante transacties systematisch geanalyseerd. De eenmalige en jaarlijkse kosten van dit soort systemen zijn vele malen hoger dan de aangegeven bedragen. Hoe ziet de regering dit in relatie tot haar streven naar lastenreductie? Daarbij vragen deze leden in hoeverre het verhogen van het drempelbedrag een oplossing kan bieden voor de omvang van het aantal meldingen, en in hoeverre dit gevolgen zal hebben voor de opsporing van het witwassen van geld en andere dubieuze transacties. Kan de regering hier op ingaan?

#### *Identificatieplicht*

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering in te gaan op de stelling van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (hierna: KNB), dat de Wid en de Wet Mot te veel administratieve lasten met zich mee zouden brengen? Kan de regering ingaan op de door de KNB aangedragen versoepelingen, zoals vrijstelling van de identificatieplicht voor beursgenoteerde vennootschappen en publiekrechtelijke lichamen, identificatieplicht van rechtspersonen ook mogelijk te maken op basis van on-line informatie van de Kamer van Koophandel, identificatie achteraf bij spoedeisende dienstverlening, of pas bij het passeren van de notariële akte, en

de mogelijkheid om de identificatie van bij toezichthouders geregistreerde dienstverleners over te nemen? Deelt de regering de mening dat de bestaande onderzoeksplicht naar eventuele achterliggende belanghebbende personen niet moet worden beperkt?

Kan de regering ingaan op het artikel van mevr. Timmer<sup>1</sup> met betrekking tot de praktische uitvoerbaarheid van de Wid? Waarom kunnen niet alle paspoorten en alle Europese reisdocumenten bij identificatie worden gebruikt? Waarom zijn de in het verleden uitgegeven brochures over de Wid niet meer te vinden op [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)?

### **Europese richtlijn**

In het kader van de administratieve lasten willen de leden van de CDA-fractie nog een ander punt opmerken. Bij invoering van nieuwe wet- en regelgeving zijn altijd administratieve lasten gemoeid. In dat kader zou het van belang kunnen zijn de invoering van deze regelgeving te combineren met wijzigingen in regelgeving naar aanleiding van de derde Europese anti-witwasrichtlijn van de. Graag ontvangen zij een reactie van de regering hierop.

De leden van de VVD-fractie merken op dat op dit moment het Europees Parlement beraadslaagt over een voorstel tot aanpassing van de Europese Richtlijn ter bestrijding van witwassen van geld. In deze «derde richtlijn» wordt uitvoering gegeven aan onder andere nieuwe aanbevelingen van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Al eind 2004 heeft het Ministerie van Financiën een voorstel voor aanpassing van de Wet Identificatie bij Dienstverlening ter consultatie aangeboden. Naar verwachting zal dit proces in de loop van 2005 tot een wetswijziging leiden. Het is voor de banken van groot belang bij dat alle aanpassingen van de nieuwe wet- en regelgeving, die nauw verband met elkaar houden, in een keer in de organisatie ingebracht kunnen worden. Gescheiden invoering verhoogt de administratieve lasten zonder enige meeropbrengst. De leden van de VVD-fractie constateren dat de bankensector er daarom de voorkeur aan geeft de regelgeving in één keer te laten behandelen. Deze leden vragen de regering of dit mogelijk is, en zo niet, waarom niet?

### **Meldsysteem**

In het wetsvoorstel staat vermeld, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat de termijn voor alle soorten transacties op veertien dagen is gesteld. Er zijn echter aanwijzingen dat deze termijn, in combinatie met boetes en dwangsommen te kort is. Het melden kan nu namelijk plaatsvinden op basis van subjectieve inschattingen van de instelling. De inschatting zal zorgvuldig moeten geschieden, zeker nu de instelling niet gevrijwaard is voor de gevolgen van een onterechte melding. De meldtermijn is op basis van goede ervaringen al geconcretiseerd in de huidige aanwijzing van het Meldpunt. Het gevolg hiervan zou zijn om het eerste lid van artikel 9 te wijzigen van veertien dagen in twintig werkdagen. Genoemde leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit voorstel.

De banken geven aan ingelicht te willen worden over de voortgang van de onderzoeken en de conclusies van politie en justitie. Nu is er wel voorzien in de wet dat er voorlichting komt, maar die is vrijblijvend. Hoe staat de regering tegenover het verstrekken van minder vrijblijvende voorlichting?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de meldgrens is nu vastgesteld op 15 000 euro, maar zal worden verhoogd. Tot welk bedrag? Welke ervaringen zijn er tot nu toe opgedaan met de in 2003 ingevoerde identificatie- en met name meldingsplicht van alle handelaren in zaken

---

<sup>1</sup> Nederlands juristenblad d.d.11 maart 2005, blz. 532–533.

van grote waarde, advocaten, notarissen en accountants? Hoeveel succesvolle veroordelingen zijn hieruit voortgekomen?

Voor een effectief meldsysteem is het van belang dat er een optimale samenwerking kan ontstaan tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van terrorisme en witwassen en de instellingen, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Voor samenwerking is wederzijds vertrouwen noodzakelijk. In het voorstel, waarbij de nadruk wordt gelegd op toezicht en handhaving, komt dit vertrouwen niet duidelijk naar voren. Ook zijn er nu veel wettelijke en feitelijke belemmeringen die samenwerking in de weg staan. Al geruime tijd wordt door instellingen samen met de overheid gezocht naar mogelijkheden om snel relevante informatie terug te kunnen koppelen aan de instellingen. Dit strandt echter steeds op wettelijke en praktische problemen. De voorgestelde aanpassing van artikel 3 onder f van de Wet Mot lijkt het meldpunt meer ruimte te geven om instellingen te informeren. Dit blijft echter beperkt tot vrijblijvende voorlichting. De leden van de VVD-fractie merken op dat de banken naast algemene informatie echter dringend behoefte hebben aan relevante informatie over de voortgang van onderzoeken en de conclusies die door politie en justitie zijn getrokken. Melding van transacties in het kader van deze wet heeft mede tot doel de integriteit van het financiële stelsel te bewaken. De melding van een transactie brengt vanaf dat moment voor een bank een meer of mindere mate van onzekerheid met zich mee met betrekking tot de status van de cliënt. Zeker als het Meldpunt ook nog aangeeft dat de transactie is doorgemeld aan het Ministerie van Justitie (en dat is in ruim 20% van de meldingen het geval) dan moet de bank rekening houden met het feit dat de cliënt een verhoogd risico kan betekenen. In het kader van risicobeheersing moet zij haar positie kunnen bepalen en is relevante en tijdige informatie van vitaal belang. Banken willen dus geen voorlichting, maar informatie, niet vrijblijvend, maar verplicht. Zeker na doormeldingen achten zij een frequente informatie over de status van de melding gewenst. Kan de regering aangeven waarom er hier voor deze systematiek is gekozen? Daarnaast zouden genoemde leden de regering willen vragen inhoudelijk in te gaan op deze wens van de banksector? In de huidige Wet Mot staat dat een instelling een transactie onverwijld moet melden. Omdat er in de praktijk de nodige onduidelijkheid bestond over de daarbij in acht te nemen termijn is door het meldpunt, na overleg met de instellingen, bepaald dat een ongebruikelijke transactie die voldoet aan objectieve indicatoren binnen 2 weken na de transactiedatum bij het Meldpunt moet worden gemeld. Voor transacties die voldoen aan een subjectieve indicator is deze periode maximaal 4 weken na het moment waarop de instelling voor het eerst constateert dat het een ongebruikelijke transactie betreft.

In het wetsvoorstel is deze termijn voor alle soorten transacties op veertien dagen gesteld. Waarom is deze termijn gehalveerd? Zeker bij grotere instellingen zal de detectie van ongebruikelijke transacties in eerste instantie plaatsvinden op kantoonniveau, waarna een interne melding plaatsvindt bij het hoofdkantoor. Daarna moet de interne melding worden geëvalueerd, waarbij vaak ook aanvullende informatie moet worden vergaard. Het melden zal nu nog vrijwel uitsluitend plaatsvinden op basis van subjectieve inschattingen van de instelling («is de transactie in relatie tot eerdere transacties van de klant en transacties van soortgelijke klanten ongebruikelijk»). Deze inschatting zal zorgvuldig moeten geschieden, zeker nu de instelling door de wetgever niet gevrijwaard wordt voor de gevolgen van een onterechte melding. De meldtermijn is dus op basis van goede ervaringen al geconcretiseerd in de huidige aanwijzing van het Meldpunt en er is geen reden daarvan af te wijken, laat staan die te verkorten. Deze leden vragen waarom geen aansluiting is gezocht bij de aanwijzing.

De leden van de LPF-fractie lezen in de memorie van toelichting het volgende: «Een herziening van de eerdergenoemde EG-richtlijn inzake witwassen verplichtte alle handelaren in zaken van grote waarde en vrije beroepsbeoefenaren als advocaten, notarissen en accountants onder de melding- en identificatieverplichting te brengen». Op welke wijze is wettelijk gewaarborgd dat bovengenoemde geheimhouders als advocaten, notarissen en accountants niet van hun verschoningsrecht «gebruik» maken om niet aan hun verplichtingen op grond van de Wet Mot te voldoen?

Op pagina 7 van de MvT schrijft de regering: «Een tijdige melding is derhalve essentieel voor de effectiviteit van het meldsysteem. Om die tijdigheid wettelijk te borgen is de inspanningsverplichting van «het onverwijld melden» in artikel 9 van de Wet MOT nu nader geconcretiseerd (...). De verwachting is voorts dat de versterking van het toezichts-instrumentarium een bevorderend effect heeft op de verkorting van de meldtijden». De leden van de LPF-fractie vragen op welke wijze het toezichtsinstrumentarium zal worden verbeterd? Op welke wijze is gewaarborgd dat gewone burgers melding kunnen maken van mogelijke witwaspraktijken? Welke instantie houdt er toezicht op dat de klacht van burgers die melding maken van mogelijke witwaspraktijken serieus wordt onderzocht?

### **Melding en sanctionering**

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de melding van ongebruikelijke transacties op subjectieve gronden zich verhoudt tot de subjectieve controle van de toezichthouder en eventuele subjectieve sanctionering die daaruit kan volgen?

De lastenreductie van het MOT-systeem wordt vergroot door het aantal meldingen fors te verminderen tot de meldingen die in de ogen van de medewerker of instelling/bedrijf mogelijk verdacht zijn.

De toezichthouders moeten uiteraard middelen ten dienste staan om bij stelselmatige overtreding van de wettelijke voorschriften te kunnen optreden. Kan hieruit worden geconcludeerd dat er slechts bij stelselmatige overtredingen gesanctioneerd wordt en niet bij incidentele overtredingen? Hoe komt de toezichthouder er achter dat een instelling deze wet stelselmatig overtreedt? In geval van stelselmatige overtredingen, wordt dan de betreffende medewerker gesanctioneerd of de directeur/eigenaar? In de trainingen en opleidingen die gegeven worden, wordt er nadruk gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de medewerker voor het melden van ongebruikelijke transacties. Kan de regering aangeven hoe het dan vervolgens zit met de aansprakelijkheid van deze medewerkers? Zijn zij persoonlijk aansprakelijk of strafbaar? Of is de instelling/ directeur aansprakelijk? De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband om een geformuleerde vrijwaring, zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk. Dit op grond van de Europese Richtlijn ter bescherming van money laundering in artikel 23 en 24. Kan de regering hier een reactie op geven?

Een ander aspect van de situatie van de werknemer is de bescherming van degene die de meldingen verricht. Medewerkers moeten vrij zijn om ongebruikelijke zaken te melden zonder het risico van bedreigingen of represailles. De identiteit van de meldende instelling en de medewerkers zouden zoveel mogelijk moeten worden afgeschermd. Genoemde leden vragen in dit verband om een goede bronbescherming. Zij ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

Zou de Wet toezicht accountantsorganisaties (hierna: Wta)(en de daarin geregelde scheiding van het tuchtrecht) in de voorgestelde vorm doorgaan, dan zien de leden van de VVD-fractie door de combinatie van deze twee wetten een voor de praktijk merkwaardige en verwarrende situatie ontstaan.



Zoals blijkt uit onderhavig wetsvoorstel worden immers bepalingen voorbereid (de artikelen 17c en 17d in de Wet Mot en de toekomstige artikelen 8b en 8c in de Wid) op grond waarvan de door de Minister van Financiën op te leggen boete of dwangsom achterwege blijft indien de onderhavige persoon «in het geval van bezwaren tegen diens handelen of nalaten in de beroepsuitoefening dat onderworpen is aan tuchtrechtspraak». Mocht een accountant een in de genoemde artikelen bedoelde overtreding begaan, dan zal zijn handelen niet in alle situaties op dezelfde wijze «bestraft» worden. De rechtsgang, met de daarbij behorende strafmaat, is immers niet langer louter afhankelijk van de beroepsgroep waarvan hij deel uitmaakt, maar (zo kan worden geconcludeerd op basis van het wetsvoorstel 29 658 inzake de Wta) ook van de toevallige opdracht die hij op dat ogenblik heeft uitgevoerd. Wordt de overtreding begaan in het kader van een opdracht tot een wettelijk verplichte controle, dan zal de gang naar de tuchtrechter worden gemaakt. Betreft de opdracht daarentegen bijvoorbeeld een samenstellingsopdracht dan zal diezelfde accountant, voor exact dezelfde overtreding, vanwege het ontbreken van tuchtrechtelijk toezicht op dit handelen, geconfronteerd worden met een door de Minister van Financiën bij beschikking opgelegde bestuurlijke boete. De leden van de VVD-fractie ontvangen hier graag een reactie op van de regering.

In het kader van een optimale samenwerking tussen de autoriteiten en de financiële instelling past ook een optimale bescherming van de instelling tegen de gevolgen van meldingen. In dit kader geeft de Europese Richtlijn ter bestrijding van money laundering in de artikelen 23 en 24 duidelijke aanwijzingen:

*Artikel 23* Wanneer een onder deze richtlijn vallende instelling of persoon, dan wel een werknemer of een lid van de leiding daarvan overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn de financiële inlichtingeneenheid de in de artikelen 19, 20 en 21 bedoelde inlichtingen verstrekt, vormt zulks geen schending van een verbod op onthulling van informatie uit hoofde van een overeenkomst of een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling en brengt zulks voor de instelling of de persoon, de werknemers of de leiding daarvan generlei aansprakelijkheid met zich.

*Artikel 24* De lidstaten nemen alle passende maatregelen om de werknemers van de onder deze richtlijn vallende instellingen of personen die hetzij intern, hetzij aan de financiële inlichtingeneenheid vermoedens van witwassen melden, te beschermen tegen bedreigingen of daden van agressie. De Europese Richtlijn eist vrijwaring van enigerlei aansprakelijkheid van de melders en bescherming van personen betrokken bij de melding. De leden van de VVD-fractie constateren dat de bankensector dan ook graag een goed geformuleerde vrijwaring, zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk, zou zien.

Een uitzondering zou gemaakt kunnen worden voor opzet en grove schuld, maar dat is heel iets anders dan het huidige artikel 13, waarin is vastgelegd dat de melder niet aansprakelijk is «tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat gelet op alle feiten en omstandigheden in redelijkheid niet tot melding had mogen worden overgegaan.» Is in het licht van de voorgestane «risk based» benadering, en in het licht van het belang van het melden een volledige vrijwaring niet vereist? Genoemde leden zouden hierop graag een reactie van de regering ontvangen. Financiële instellingen zijn geen «geheimhouders» waarop het nu toegevoegde artikel 12 lid van de Wet Mot ziet. De medewerkers van instellingen zijn echter wel onderworpen aan artikel 273 Wetboek van Strafrecht. Deze leden vragen zich af of dit artikel niet toegevoegd zou moeten worden aan artikel 12 lid 2 Wet Mot? Zo niet, waarom niet?

Om het geheel sluitend te maken en de juiste bescherming te bieden van banken en medewerkers moet voorzien worden in een adequate bronbescherming. Met name medewerkers moeten vrij zijn om ongebruikelijke zaken te melden, zonder risico van bedreigingen of represailles. In proces-

stukken dient de identiteit van de meldende instelling en de betrokken medewerkers daarvan zoveel mogelijk te worden afgeschermd. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie hierop van de regering.

Op pagina 8 van de memorie van toelichting schrijft de regering: «Een dwangsom of een bestuurlijke boete kan dan wel passend zijn, vooral wanneer de meldende instelling weigerachtig blijft zijn meldgedrag te verbeteren». Mogen de leden van de LPF-fractie hieruit de conclusie trekken dat niet-meldende instellingen een aantal keren mogen weigeren te melden voordat de overheid sanctionerend optreedt?

## **Toezicht**

### *Artikel 17 onderdeel u Wet Mot*

In de memorie van toelichting staat vermeld welke toezichthouder voor wat betreft de Wet Mot en Wid toezicht houdt op welke instelling, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Is er op geen enkele wijze overlap mogelijk in het toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandse Bank (DNB)? Het betreft tenslotte toezicht op de ao/ic en hierin zouden doublures kunnen plaatsvinden met aanzienlijke administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden. De leden van de fractie van het CDA willen graag goede waarborgen dat overlap op controle op dit terrein absoluut onmogelijk is.

Toezichthouders kunnen aanwijzingen geven voor de administratieve organisatie en interne controle van de instelling en betreffende training en opleiding van de werknemers (artikel 17u MOT). In de memorie van toelichting onder hoofdstuk 3.4 staat vermeld en de leden van de CDA-fractie citeren: «de toezichthouders zullen gedifferentieerd van deze bevoegdheid gebruik maken.» Wat wordt hier precies mee bedoeld? Over wat voor soort toezicht spreken we dan? Zijn de aanwijzingen van de toezichthouder na een controle adviserend of dwingend van aard? Wordt door de toezichthouder ook op basis van risico's gecontroleerd en moeten onder toezicht staande instellingen niet periodiek allerhande rapportages voorleggen om aan te geven dat ze de regels hieromtrent naleven?

De Nederlandse Vereniging van Banken gaat verder hiermee dan puur het aannemen van een kritische houding; zij vindt dat de toezichthouder in het geheel het recht niet zou moeten hebben om aanwijzingen te geven aangaande interne procedures en controles/training. Zij vindt dat het aan de bank zelf is om haar organisatie zo in te richten dat zij kan voldoen aan die regelgeving. Daarom willen zij het artikel 17u MOT schrappen. Genoemde leden zouden graag willen weten hoe de regering hier tegenover staat.

De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor principiële bezwaren tegen artikel 17u MOT, dat de toezichthouder het recht geeft aanwijzingen te geven aangaande interne procedures en controles en training. Deze leden kunnen zich dan ook vinden in die mening die meerdere beroepsgroepen zijn toegedaan dat het aan de toezichthouder is te controleren en zo nodig te sanctioneren, maar dat het aan organisatie zelf is de organisatie zo in te richten dat zij kan voldoen aan de regelgeving. Genoemde leden vragen de regering dan ook in te gaan op het belang van de controle op interne trainingen, en wat het gevolg zal zijn van het schrappen van de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot interne procedures, controles en training uit het wetsvoorstel. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat in het voorstel voor aanpassing van de Wid een soortgelijk artikel overigens niet voorkomt. Waarom is dit niet het geval? En in hoeverre kan deze bevoegdheid raken aan de geheimhoudingsplicht en/of verschoningsrecht van de advocaat, dat beschermd wordt door artikel 20, hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Er lijken

volgens deze leden twee soorten risico's te schuilen in deze aanwijzingsbevoegdheid: ten eerste die van de onevenredigheid (aanwijzingen met consequenties voor de organisatie die niet in verhouding staan tot het op te lossen euvel) en ten tweede die van potentiële botsing met de geheimhouding. Effectieve rechtsbescherming lijkt ons daarom noodzakelijk. Wat is de reactie van de regering op het hiervoor geconstateerde? Daarnaast zouden de leden van de VVD-fractie graag van de regering vernemen of er tegen een aanwijzing als bedoeld in artikel 17u Wet Mot ook beroep open staat, en of dit ook geldt voor beroepsgroepen die aan tuchtrecht zijn onderworpen?

De leden van de LPF-fractie vragen op welke wijze gewaarborgd wordt dat de partijen die zich bezig houden met de bestrijding van het witwassen – meldpunt MOT, FIOD/ECD, DNB, Landelijk Parket, financiële recherche, wellicht AFM – geen dubbel werk verrichten?

Ten aanzien van de beroepsgroepen van advocaten, notarissen en accountants constateren de leden van de LPF-fractie dat tot dusver overtreding van de door de Wid en de Wet MOT gestelde voorschriften uitsluitend strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, aldus de memorie van toelichting. Voor deze beroepsgroepen zal de toezichthouder, het Bureau Financieel Toezicht, in vergelijkbare gevallen bij de betreffende tuchtrechter een zaak aanhangig moeten maken. Reden om overtreding van de wettelijke voorschriften uit hoofde van de Wet MOT en de Wid te handhaven door middel van het tuchtrecht is dat deze voorschriften geacht worden deel uit te maken van het beroepshandelen.

Waarom is deze passage in de memorie van toelichting volgens de regering (kennelijk) niet strijdig met artikel 113, eerste lid van de Grondwet dat bepaalt «Aan de rechterlijke macht is voorts opgedragen de berechting van strafbare feiten»? Op basis van welke informatie – bijvoorbeeld jurisprudentie van de tuchtrechter – is de regering van mening dat de nakoming van voorschriften uit hoofde van de Wet MOT en de Wid «geacht worden deel uit te maken van het beroepshandelen»?

#### *Handhaving*

De leden van de CDA-fractie merken op dat er zowel bestuursrechtelijke/tuchtrechtelijke als strafrechtelijke handhaving zal worden gehanteerd. Daarvoor zal overleg plaatsvinden tussen het Openbaar Ministerie en de toezichthouders. Kan de regering aangeven waarom een puur strafrechtelijke handhaving niet voldoende is? Is het waar dat wanneer voor een strafrechtelijke handhaving gekozen wordt, er niet vervolgens ook nog een bestuursrechtelijke en/of tuchtrechtelijke weg ingeslagen kan worden? Kan de regering aangeven of er criteria zijn opgesteld voor het overleg in de keuze voor welke handhaving gekozen wordt? Kan de regering aangeven wat knelpunten kunnen zijn in dit verband?

De FIOD/ ECD is zowel toezichthouder op de handelaren in zaken van grote waarde als opsporingsinstantie op grond van de Wet op de Economische Delicten. Deze taken zijn organisatorisch gescheiden en ondergebracht in verschillende teams. De leden van de CDA-fractie onderschrijven deze organisatorische scheiding.

De leden van de VVD-fractie constateren dat een belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel betrekking heeft op het toevoegen van bepaling op het gebied van toezicht en het opleggen van dwangsommen en boetes. Deze leden merken op dat de bankensector van mening is dat deze uitbreiding van de wetten weinig toegevoegde waarde heeft. De huidige wetten kunnen strafrechtelijk goed worden gehandhaafd. Volgens hen is het systeem van de bestuurlijke boete met minder waarborgen omkleed dan de strafrechtelijke handhaving.

Sanctionering door de toezichthouder is laagdrempeliger en naar de mening van de leden van de VVD-fractie is de bankensector dan ook bang

dat het gevaar dreigt dat het hoofddoel van de wet (voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorisme) uit oog wordt verloren. Zij zijn er dus bang voor dat het melden van transacties een doel op zich gaat worden terwijl het melden van transacties een middel is om criminaliteit en terrorisme op te sporen. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de regering.

### **ARTIKELSGEWIJS**

#### *Artikel 12*

De leden van de VVD-fractie merken op dat deze uitzondering nog niet sluitend is. De loyaal meldende advocaat kan bijvoorbeeld nog steeds worden beschuldigd van begunstiging als bedoeld in art. 189 Wetboek van Strafrecht of als deelnemer aan een criminele organisatie cf. artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Vooral dat laatste is zeker niet denkbeeldig. Wat is hierop de reactie van de regering?

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
Tichelaar

De adjunct-griffier van de commissie,  
Vente