

Onderzoek effecten Wwft

De effecten van de Implementatiewet
vierde anti-witwasrichtlijn op
Wwft-instellingen

Eindrapport | 6 juli 2021



Onderzoek effecten Wwft

De effecten van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn op Wwft-instellingen

Disclaimer

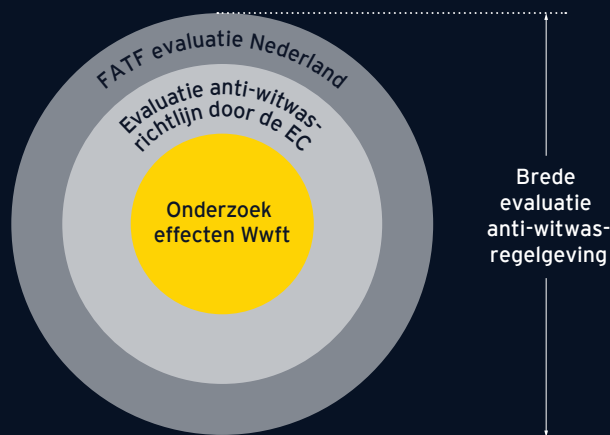
Dit rapport is opgesteld in opdracht van de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën en maakt deel uit van de evaluatie van de Implementatiewet van de vierde anti-witwasrichtlijn.

Onze dienstverlening is adviserend van aard en betreft geen controle, beoordeling of andersoortige assurance-opdracht overeenkomstig controle- en assurance-standaarden, zoals uitgevaardigd door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) of de International Auditing and Assurance Standards Board en vergelijkbare organisaties.

Voor zover het is toegestaan om dit rapport te openbaar te maken, is het niet toegestaan om het rapport aan te passen, te redigeren of te wijzigen. Derden kunnen geen rechten ontleen aan de inhoud van het rapport en het eventuele gebruik van het rapport door derden komt voor eigen risico. Het rapport dient in zijn geheel te worden beschouwd.

Uitgangspunten van het onderzoek

Uitgevoerde onderzoek is onderdeel van brede evaluatie in Nederland



In opdracht van de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën



Oprachtgever
Directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën



Scope opdracht
Implementatiewet van de vierde anti-witwasrichtlijn die op 25 juli 2018 in werking is getreden

Context en doelstelling van het onderzoek effecten Wwft

Vaststellen effecten van de maatregelen uit de Implementatiewet op:



Wwft-instellingen



Kleine Wwft-instellingen



PEP's

De focus van het onderzoek is op 5 kernthema's

● Belangrijkste wijzigingen uit de Implementatiewet ● Focus van ons onderzoek

- 1 Versterking van de risicogebaseerde aanpak
- 2 Verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's
- 3 De uitwerking van het begrip van uiteindelijke belanghebbende (UBO)
- 4 Uitvoerbaarheid verplichtingen Implementatiewet voor relatief kleine Wwft-instellingen
- 5 Effecten verplichting verscherpt cliënten-onderzoek bij binnenlandse PEP's, hun familieleden en naaste geassocieerden

Afbakening van het onderzoek op het niveau van de normadressaten¹

Wwft-instellingen conform art 1a. eerste lid Wwft



Banken



Andere financiële ondernemingen



Beroepsgroepen

Uitgevoerde onderzoeksmethodiek om doelstellingen te realiseren

Stap 1

Uitvoeren bureauonderzoek



Stap 2

Toetsen vragenlijst door focusgroep



Stap 3

Invullen vragenlijst door Wwft-instellingen

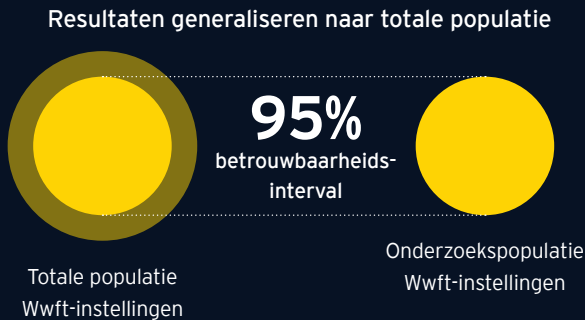


Stap 4

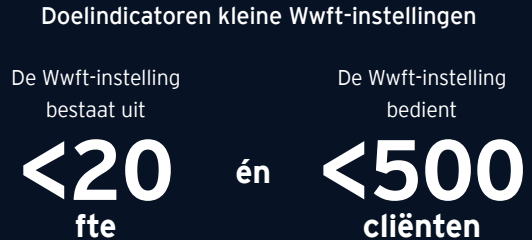
Diepte-interviews Wwft-instellingen en PEP's

¹ Buiten de reikwijdte van het onderzoek worden gelaten: kopers en verkopers van goederen (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, Wwft) en trustkantoren (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f, Wwft).

Alleen resultaten die met 95% zekerheid statistisch significant zijn worden weergegeven



Een Wwft-instelling wordt aangemerkt als 'kleine' Wwft-instelling o.b.v. de volgende kenmerken



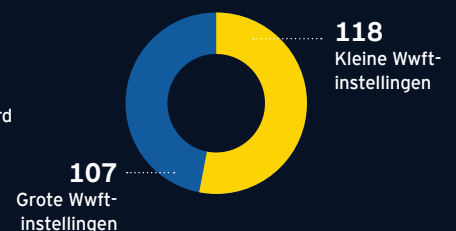
Verschillende branche- en belangenorganisatie hebben het onderzoek geholpen bij het verspreiden van de vragenlijst onder de populatie Wwft-instellingen

1. Nederlandse Vereniging van Banken
2. Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs
3. Adfiz
4. Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen
5. DUFAS
6. Vereniging Betaalinstellingen Nederland
7. Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren
8. Verbond van Verzekeraars
9. Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
10. SRA
11. Fiscount
12. Nederlandse Orde van Advocaten
13. Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
14. Register Belastingadviseurs
15. Federatie Goud en Zilver
16. Register Makelaars in schepen
17. Nederlandse Galerie Associatie
18. Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs
19. Vastgoedpro
20. VBO
21. Koninklijke Notariële beroepsorganisatie
22. Nederlands Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen

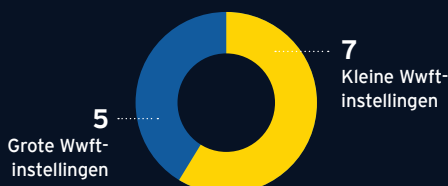
225 Wwft-instellingen hebben de vragenlijst ingevuld, waarvan 10 niet in staat waren zichzelf te categoriseren



Kleine Wwft-instellingen vormden de meerderheid van de respondenten van de vragenlijst



Bij de diepte-interviews lag het 'zwaartepunt' bij kleine Wwft-instellingen



Voor de diepte-interviews met binnenlandse PEP's, zijn 9 kandidaten geselecteerd uit een totaal van 20 kandidaten



Management samenvatting



Context

Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de effecten van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn (Implementatiewet) op Wwft-instellingen en binnenlandse Politiek Prominente Personen (PEP's). De aanleiding voor dit onderzoek was een toezegging van de minister van Financiën aan de Eerste Kamer om de Implementatiewet binnen drie jaar te evalueren.

Op verzoek van de Opdrachtgever is in dit onderzoek specifieke aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de maatregelen uit de Implementatiewet voor Wwft-instellingen, in het bijzonder voor kleinere Wwft-instellingen. De Wwft-instellingen, die bestaan uit minder dan 20 fte en minder dan 500 cliënten bedienen, zijn in dit onderzoek aangemerkt als 'kleine Wwft- instellingen'.



Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden toegepast. De gebruikte onderzoeksmethoden zijn:

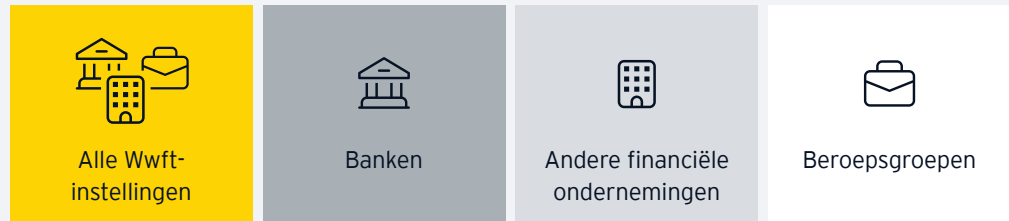
- ▶ Een gedetailleerd bureauonderzoek om te komen tot de juiste segmentatie van Wwft-instellingen en tot indicatoren voor het meten van de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid.
- ▶ Gebruikmaken van een focusgroep, die de vragenlijst toetst op duidelijkheid, juistheid en volledigheid van de vraagstelling.
- ▶ Verspreiden van een vragenlijst onder Wwft-instellingen met vragen die zijn gestructureerd op basis van de onderzoeksvragen.
- ▶ Afnemen van diepte-interviews bij een aselechte groep Wwft-instellingen en Politiek Prominente Personen.

Bij het uitvoeren van de kwantitatieve analyse van de data uit de vragenlijst is de verhouding tussen het aantal respondenten van de vragenlijst en de totale onderzoekspopulatie Wwft-instellingen meegewogen. In dit rapport zijn alleen de onderzoeksresultaten weergegeven die met 95 procent zekerheid statistisch significant zijn voor de betreffende onderzoekspopulatie Wwft-instellingen. Dit betekent dat de uitspraken in dit rapport gegeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie Wwft-instellingen. Daarnaast betekent dit dat, indien dit onderzoek nogmaals zou worden uitgevoerd met dezelfde onderzoeksmethodiek, met 95 procent zekerheid kan worden gesteld dat de resultaten voor die onderzoekspopulatie Wwft-instellingen gelijk zijn.



Reikwijdte onderzoek

De onderzoeksresultaten kunnen betrekking hebben op de volgende vier populaties:



Ondanks dat de resultaten in dit rapport met 95 procent zekerheid representatief zijn voor deze populaties moet rekening worden gehouden met het feit dat deze vier populaties zeer divers van aard zijn. Elk type populatie bestaat namelijk weer uit zeer diverse type Wwft-instellingen.

In dit rapport zijn tevens de bevindingen weergegeven uit de diepte-interviews met een selecte groep Wwft-instellingen. Vanwege het relatief beperkte aantal diepte-interviews kunnen deze bevindingen niet aantoonbaar representatief zijn voor de populatie waar de bevinding op van toepassing is. Deze bevindingen zijn uitsluitend gebruikt om de resultaten uit de vragenlijst te duiden en van enige context te voorzien.



Onderzoekspopulatie

Het onderzoek richt zich op bijna alle type Wwft-instellingen, genoemd in artikel 1a van de Wwft, met uitzondering van kopers en verkopers van goederen en trustkantoren.

De resultaten en bevindingen zijn uitsluitend een weergave van de meningen en ervaringen van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. De onderbouwing van deze meningen of ervaringen zijn niet getoetst op juistheid of overeenkomst met de werkelijkheid. De meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie zijn ook niet afgezet tegen de mening of ervaringen van andere publieke partijen in de keten die betrokken zijn bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme, zoals de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid, toezichthouders en de FIU-Nederland.

De Wwft-instellingen zijn zoveel mogelijk benaderd via branche-, belangen- en beroepsorganisaties om binnen de gestelde tijdslijnen van het onderzoek een maximaal bereik te hebben. Indien dit niet mogelijk was omdat de Wwft-instellingen niet aangesloten of verenigd zijn bij branche-, belangen- en beroepsorganisaties zijn deze instellingen handmatig benaderd.



Doel

Het doel van dit onderzoek is om de effecten van de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet op Wwft-instellingen vast te stellen. De Implementatiewet beoogt de risicogebaseerde aanpak bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme verder te versterken. Deze risicogebaseerde aanpak dient te zijn verankerd in de bedrijfsvoering van Wwft-instellingen. De versterking van de risicogebaseerde aanpak komt vooral tot uiting in wijzigingen van de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten. De mogelijkheid om in vaste gevallen vereenvoudigd cliëntenonderzoek toe te passen, is komen te vervallen. Verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht bij binnenlandse Politiek Prominenten Personen (PEP's). Daarnaast is de definitie van 'uiteindelijk belanghebbende' (UBO) verder uitgewerkt.



Onderzoeksvragen

EY heeft op basis van de door de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën opgestelde onderzoeksvragen het volgende onderzocht:

- 1 Is de verplichting voor Wwft-instellingen om de risicogebaseerde benadering in hun bedrijfsvoering te verankeren effectief gerealiseerd?
- 2 Wat is de invloed van de gewijzigde verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek op de cliëntacceptatie?
- 3 Leidt de uitwerking van het begrip 'uiteindelijk belanghebbende' tot een effectievere identificatie van deze uiteindelijk belanghebbenden en de daarmee gepaard gaande risico's?
- 4 Zijn de maatregelen in de Implementatiewet uitvoerbaar voor Wwft-instellingen, in het bijzonder voor kleine Wwft-instellingen?



Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aangeeft de risicogebaseerde benadering in de bedrijfsvoering te hebben gerealiseerd. Deze bevinding is gebaseerd op het feit dat een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aangeeft te beschikken over een vastgelegde, bedrijfsbrede risicobeoordeling en een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt.

Een observatie uit de diepte-interviews is dat de kleine Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie, die relatief vaak deel uitmaken van de categorie beroepsgroepen, minder goed dan banken op de hoogte lijken te zijn van de maatregelen uit de Implementatiewet en van de Wwft in het algemeen. Uit de analyse van de resultaten, voortvloeiend uit de vragenlijst, blijkt dat zij minder vaak dan banken beschikken over vastgelegde gedragslijnen of over een volledig gedocumenteerd cliëntendossier. In het verlengde hiervan is op basis van de diepte-interviews het beeld ontstaan dat een deel van deze (kleine) Wwft-instellingen weinig tot geen ongebruikelijke transacties meldt bij de FIU-Nederland. Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie noemen als reden hiervoor met name dat zij het melden een bewerkelijk proces vinden. Uit de diepte-interviews komt ook naar voren dat deze Wwft-instellingen moeite lijken te hebben met het vaststellen van wanneer een transactie ongebruikelijk is en dat zij een (te) strikte interpretatie hanteren van het begrip 'ongebruikelijk'.

Daarnaast is duidelijk geworden dat de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie menen dat de doelstelling van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's niet effectief is gerealiseerd. Zo geven deze Wwft-instellingen aan dat in hun ogen de PEP-verplichtingen niet leiden tot het constateren en beheersen van meer risico's en ook niet tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. De Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie geven aan vaak niet de meerwaarde in te zien van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's, omdat zij vinden dat er bij binnenlandse PEP's niet meer risico's bestaan. Daarnaast lijkt er door de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet altijd een volledige of juiste identificatie van familieleden of naaste geassocieerden van PEP's plaats te vinden. Op grond van de diepte-interviews lijkt een mogelijke verklaring dat het zonder gebruik te maken van commerciële lijsten zeer lastig is om familieleden of naaste geassocieerden van binnenlandse PEP's te identificeren. Uit de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat veel kleine Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet goed op de hoogte zijn van wie moet worden aangemerkt als familielid of als naaste geassocieerde van een binnenlandse PEP. Het is echter de vraag in hoeverre Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie in staat zijn om de effectiviteit van de PEP-verplichtingen te beoordelen, aangezien deze instellingen aangeven dat zij PEP's of hun familieleden of naaste geassocieerden niet goed identificeren. Tot slot wijzen zowel grote als kleine Wwft-instellingen op de vergaande invloed van de PEP-verplichtingen en de hoeveelheid werk die de naleving ervan kost. PEP's zelf geven aan veel hinder te ondervinden van deze verscherpte maatregelen.

Een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie geeft aan dat de uitwerking van het UBO-begrip ertoe heeft geleid dat er vaker UBO's of pseudo-UBO's worden geïdentificeerd. In dat opzicht zijn de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie positief gestemd over de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip. Deze uitwerking heeft er echter volgens een meerderheid van de Wwft-instellingen in het onderzoek niet toe geleid dat er vaker risico's bij UBO's zijn vastgesteld. Op dit punt zijn de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet positief gestemd over de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de verplichtingen omtrent UBO's oordelen de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie over het algemeen meer negatief dan positief, hoewel ook een groot gedeelte neutraal oordeelt over de uitvoerbaarheid. Kleine Wwft-instellingen geven vaker dan grote Wwft-instellingen aan dat zij de verplichting om onderzoek te doen naar de risico's bij UBO's en om risico's bij UBO's vast te stellen niet goed uitvoerbaar vinden. De uitwerking van het UBO-begrip middels de Implementatiewet lijkt hier geen verandering in te hebben gebracht, aangezien de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aangeven dat zij dit ook al zo ervoeren voordat deze wet in werking trad. Als voornaamste reden voor de minder goede uitvoerbaarheid noemen Wwft-instellingen in het onderzoek de hoeveelheid administratieve lasten die deze verplichtingen met zich meebrengen. Tijdens de diepte-interviews gaven de Wwft-instellingen aan dat deze lasten door de Implementatiewet zijn toegenomen, omdat na inwerkingtreding van de Implementatiewet duidelijk is geworden dat er in sommige gevallen meerdere pseudo-UBO's moeten worden geïdentificeerd en beoordeeld. Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie, die cliënten bedienen met in het buitenland gevestigde UBO's, geven verder aan problemen te ervaren met de identificatie van deze UBO's omdat buitenlandse registers niet altijd goed toegankelijk of volledig zijn.

Inhoud

1	Inleiding	
1.1	Aanleiding onderzoek	11
1.2	Uitgangspunten	11
1.3	Doelstelling onderzoek	12
	1.3.1 Versterking risicogebaseerde aanpak	12
	1.3.2 Verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's	12
	1.3.3 Nadere uitwerking definitie uiteindelijk belanghebbende	13
1.4	Onderzoeksopdracht	13
1.5	Reikwijdte van het onderzoek	13
1.6	Aanpak van het onderzoek	14
1.7	Opbouw van het rapport	14
2	Conclusie	
2.1	Conclusie	16
3	Resultaten	
3.1	Inleiding en verantwoording	21
3.2	Verankering van risicogebaseerde benadering	23
	3.2.1 De uitvoering om aan de verplichtingen te voldoen	23
	3.2.2 De effectiviteit van de maatregelen	26
3.3	Cliëntenonderzoek en cliëntacceptatie	28
	3.3.1 De uitvoering van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's	28
	3.3.2 De effectiviteit van de verscherpte maatregelen bij binnenlandse PEP's	30
	3.3.3 Cliëntacceptatie	32
3.4	Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's	35
	3.4.1 De uitvoering van de maatregelen ter identificatie van UBO's	35
	3.4.2 De maatregelen om de risico's bij UBO's vast te stellen	38
	3.4.3 De effectiviteit van de nieuwe verplichtingen m.b.t. UBO's	38
3.5	Uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor Wwft-instellingen	40
	3.5.1 Inleiding op de uitvoerbaarheid van de Implementatiewet	41
	3.5.2 De uitvoerbaarheid van het risicogebaseerde cliëntenonderzoek	42
	3.5.3 De uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's	44
	3.5.4 De uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot UBO's	46

Bijlagen

A	Toelichting	
A.1	Overzicht deelvragen	50
A.2	Leeswijzer statistische analyse	52
B	Onderzoek	
B.1	Verantwoording	55
	B.1.1 Doeltreffendheid	55
	B.1.2 Volledigheid	55
	B.1.3 Validiteit	56
	B.1.4 Representativiteit	57
	B.1.5 Betrouwbaarheid	57
	B.1.6 Betrokkenheid	58
B.2	Afbakening van het onderzoek	60
	B.2.1 Afbakening op inhoudelijk niveau	60
	B.2.2 Afbakening op het niveau van de normadressaten	60
	B.2.3 Afbakening in de tijd	63
B.3	Onderzoeksmethodiek	64
	B.3.1 Bureauonderzoek	64
	B.3.2 Vragenlijst	64
	B.3.3 Diepte-interviews	67
B.4	Doelindicatoren	70
	B.4.1 Onderscheid tussen 'grote' en 'kleine' Wwft-instellingen	70
	B.4.2 Doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen	72
B.5	Vragenlijst	74
	B.5.1 Inhoud secties in de vragenlijst	74
	B.5.2 Type vragen in de vragenlijst	75
B.6	Statistische analyse	75
B.7	Beperkingen	77
C	Data	
C.1	Dataverzameling	79
C.2	Datasegmentatie	79
	C.2.1 Context	79
	C.2.2 Segmentatie op basis van type Wwft-instelling	81
	C.2.3 Segmentatie op basis van 'groot' en 'klein'	82
D	Overige bevindingen	
D.0	Samenvatting beantwoording hoofdvragen	84
D.1	Beantwoording van de deelvragen	86
	D.1.1 Verankering van de risicogebaseerde benadering	86
	D.1.2 Clientonderzoek en clientacceptatie	88
	D.1.3 Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's	99
D.2	Diepte-interviews PEP's	101

1 Inleiding



1.1 Aanleiding onderzoek

Op 25 juli 2018 is de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn¹ (Implementatiewet) in werking getreden. Deze wet wijzigt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Implementatiewet betreft de Nederlandse implementatie van de Europese vierde anti-witwasrichtlijn. Dit betekent dat alle maatregelen uit de Implementatiewet verplichtingen zijn die rechtstreeks voortvloeien uit de Europese vierde anti-witwasrichtlijn. Het doel van de Implementatiewet is het verder versterken van de risicogebaseerde aanpak bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. De minister van Financiën heeft de Eerste Kamer toegezegd om de Implementatiewet binnen drie jaar te evalueren. Het betreft een brede evaluatie met specifieke aandacht voor de effecten van de maatregelen op Wwft-instellingen (de normadressaten) en in het bijzonder de kleinere² Wwft-instellingen. De directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën (Opdrachtgever)³ heeft EY geselecteerd als onafhankelijke partij om met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan deze evaluatie van de Implementatiewet.

1.2 Uitgangspunten

Het onderzoek dat EY⁴ heeft uitgevoerd, maakt deel uit van een bredere evaluatie van de effecten van de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn in Nederland. Daarbij richt EY zich op verzoek van de Opdrachtgever specifiek op de ervaringen van Wwft-instellingen en de binnenlandse Politiek Prominente Personen (in het Engels 'Politically Exposed Persons' of 'PEP's'). Ervaringen van andere partijen, zoals toezichthouders en opsporingsinstanties, zijn niet meegenomen. De uitkomsten van dit onderzoek worden door de Opdrachtgever aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het onderzoek betreft een brede evaluatie, die zich richt op de doeltreffendheid en de effecten van de Implementatiewet in de praktijk. In een brief⁵ aan de Eerste Kamer heeft de Opdrachtgever nader toegelicht welke specifieke aspecten daarbij dienen te worden meegenomen.

- ▶ Het eerste aspect is de uitvoerbaarheid. In de evaluatie is getoetst in hoeverre de Implementatiewet uitvoerbaar is voor de Wwft-instellingen met bijzondere aandacht voor de uitvoerbaarheid voor 'kleine' Wwft-instellingen.
- ▶ Het tweede aspect betreft de invloed van het verscherpt cliëntenonderzoek op de acceptatie van een PEP als cliënt. De verplichting om verscherpte cliëntenonderzoekmaatregelen toe te passen, geldt onder andere ten aanzien van PEP's, familieleden van een PEP en naaste geassocieerden van een PEP. Naar aanleiding van een concreet verzoek van de Eerste Kamer⁶ is in de evaluatie in het bijzonder gekeken naar de eventuele effecten van deze verplichting op de acceptatie door Wwft-instellingen van PEP's, hun familieleden (waaronder minderjarige kinderen) en naaste geassocieerden als cliënt van een Wwft-instelling.

1 Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme gewijzigd en enige andere wetten in verband met de implementatie van 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 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PbEU 2015, L 141), alsmede in verband met de uitvoering van verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PbEU 2015, L 141).

2 Voor een nadere uitleg over de invulling van het begrip 'kleine' of 'kleinere' Wwft-instelling refereren wij naar bijlage B.4.1.

3 De Opdrachtgever maakte samen met drie andere partijen onderdeel uit van de 'Klankbordgroep'. Zie voor een nadere toelichting op de partijen die deel uitmaakten van de klankbordgroep en de betrokkenheid van de Klankbordgroep bij het onderzoek bijlage B.1.6.

4 Waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het onderzoeksteam van EY en de vaktechnische expertgroep van EY. Zie voor een nadere toelichting op de rol en betrokkenheid van zowel het onderzoeksteam als de vaktechnische expertgroep en voor een volledig overzicht van de governancestructuur van dit onderzoek bijlage B.1.6.

5 Kamerstukken I, 2018-2019, 34808, K.

6 Kamerstukken I, 2017-2018, 34 808, nr. 37

1.3 Doelstelling onderzoek

Bij een wetsevaluatie wordt onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Het doel van dit onderzoek is dan ook om de effecten van de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet op Wwft-instellingen vast te stellen. Daarbij dient te worden bepaald in hoeverre deze nieuwe maatregelen doeltreffend worden uitgevoerd door de Wwft-instellingen. Specifieke aandacht wordt gegeven aan de gevolgen voor kleine Wwft-instellingen en PEP's.

De maatregelen uit de Implementatiewet die voor dit onderzoek relevant zijn, kunnen grofweg worden onderverdeeld in de volgende drie categorieën:

1. versterking van de risicogebaseerde aanpak.
2. verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's.
3. uitwerking van de definitie van uiteindelijk belanghebbenden (in het Engels 'Ultimate Beneficial Owners' of 'UBO's').

Deze drie categorieën zijn hieronder kort toegelicht.

1.3.1 Versterking risicogebaseerde aanpak

De versterking van de risicogebaseerde aanpak komt op twee wijzen tot uiting in de Implementatiewet. Allereerst bevat de Implementatiewet nieuwe verplichtingen om de risicogebaseerde benadering te verankeren in de bedrijfsvoering. Dat houdt in dat de risicogerichte benadering een prominentere rol dient te vervullen in het beleid van Wwft-instellingen. De Implementatiewet verplicht Wwft-instellingen om de maatregelen, die zij nemen om hun risico's op witwassen en terrorismefinanciering vast te stellen en te beoordelen, in verhouding te laten staan tot de aard en omvang van de Wwft-instelling.

Daarnaast beoogt de Implementatiewet om de risicogebaseerde aanpak te versterken doordat het cliëntenonderzoek meer dan voorheen gebaseerd moet zijn op een risicoafweging op basis van risicofactoren, die zijn opgenomen in de vierde anti-witwasrichtlijn. Een belangrijke wijziging is dat niet langer bepaalde type cliënten zijn aangewezen, waarbij kan worden volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek. In plaats daarvan dient een Wwft-instelling voor het aangaan van een zakelijke relatie of het verrichten van een transactie een risicobeoordeling uit te voeren bij alle cliënten. De intensiteit waarmee de cliëntenonderzoeksmaatregelen worden toegepast, moet afgestemd zijn op het risico dat met een cliënt, de relatie of een transactie gepaard gaat.

1.3.2 Verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's

De Implementatiewet bevat ook de verplichting om verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen bij binnenlandse PEP's⁷. Voordat de Implementatiewet in werking trad, waren Wwft-instellingen alleen verplicht om verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen bij buitenlandse PEP's. De uitbreiding van de PEP-definitie heeft ertoe geleid dat Wwft-instellingen in meer gevallen verscherpt cliëntenonderzoek dienen te verrichten. Zoals hiervoor al is aangegeven, vloeit de verplichting om verscherpt cliëntenonderzoek toe te passen bij binnenlandse PEP's en hun familieleden en naaste geassocieerden rechtstreeks voort uit de Europese vierde anti-witwasrichtlijn.

⁷ PEP's die in Nederland wonen of de Nederlandse nationaliteit hebben, vallen onder de categorie 'binnenlandse PEP's'. De definitie van Politiek Prominente Personen is uitgewerkt in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

1.3.3 Nadere uitwerking definitie uiteindelijk belanghebbende

De vierde anti-witwasrichtlijn bevat een verdere uitwerking van de definitie van uiteindelijk belanghebbende (UBO-begrip)⁸. Dankzij deze uitwerking sluit de definitie beter aan bij de verschillende type rechtspersonen en personenvennootschappen in het Nederlands recht. Daarnaast bevat het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 sinds de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn de nieuwe mogelijkheid om in bepaalde specifieke gevallen een persoon of de personen, behorend tot het hoger leidinggevend personeel, aan te merken als UBO (zogenaamde pseudo-UBO).

1.4 Onderzoeksopdracht

Het uitgevoerde onderzoek richt zich op vier hoofdvragen, geformuleerd door de Opdrachtgever:

Hoofdvragen

- 1 Wordt de verplichting voor Wwft-instellingen om de risicogebaseerde benadering in hun bedrijfsvoering te verankeren effectief gerealiseerd?
- 2 Wat is de invloed van de gewijzigde verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek op cliëntacceptatie?
- 3 Leidt de uitwerking van het UBO-begrip tot een effectievere identificatie van UBO's?
- 4 Zijn de nieuwe maatregelen uitvoerbaar voor Wwft-instellingen, in het bijzonder voor 'kleinere' Wwft-instellingen?

De Opdrachtgever heeft bovenstaande hoofdvragen verder uitgewerkt in deelvragen⁹. Zie voor een volledig overzicht van deze deelvragen bijlage A.1. (Overzicht deelvragen).

1.5 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op alle type Wwft-instellingen, zoals opgenomen in artikel 1a van de Wwft, met uitzondering van de volgende twee typen:

1. Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen voor zover betaling van deze goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, Wwft).
2. Trustkantoren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f, Wwft).

De reden dat natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen, die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen, niet zijn meegenomen in het onderzoek is dat dit type Wwft-instelling op grond van het ontwerpvoorstel plan van aanpak witwassen¹⁰ niet langer hoeft te voldoen aan de Wwft-verplichtingen. Tevens zijn trustkantoren niet meegenomen in het onderzoek omdat voor dit type Wwft-instelling op grond van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) een bijzonder regime geldt dat afwijkt van de Wwft.

8 Het UBO-begrip is verder uitgewerkt in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

9 De Opdrachtgever heeft hoofdvraag D niet verder uitgewerkt in deelvragen omdat deze hoofdvraag is verwerkt in de deelvragen die horen bij hoofdvraag A tot en met C.

10 Kamerstukken II, 2018-2019, 31 477, nr. 41.

1.6 Aanpak van het onderzoek

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op twee bronnen, namelijk:

- ▶ Een vragenlijst die is verspreid onder de Wwft-instellingen (respondenten) (Bijlage B.3.2 Vragenlijst). Deze vragenlijst vormt het belangrijkste onderzoeksmiddel.
- ▶ Diepte-interviews om meer inzicht te krijgen in de achterliggende motivaties en overwegingen van de respondenten. Met behulp van diepte-interviews zijn de antwoorden op de vragenlijst gevalideerd en van meer context voorzien. Tevens zijn deze interviews afgenomen bij verschillende binnenlandse PEP's, waarbij zij hun persoonlijke ervaring met de maatregelen uit de Implementatiewet hebben gedeeld.

Bij het uitvoeren van de kwantitatieve analyse van de data uit de vragenlijst is de verhouding tussen het aantal respondenten van de vragenlijst en de totale onderzoekspopulatie Wwft-instellingen meegewogen. In dit rapport worden alleen de onderzoeksresultaten weergegeven die met 95 procent zekerheid statistisch significant zijn voor de betreffende onderzoekspopulatie. Dit betekent dat de resultaten gegeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie Wwft-instellingen. Wel moet rekening worden gehouden met het feit dat deze populatie zeer divers van aard is en uit uiteenlopende typen Wwft-instellingen bestaat.

In dit rapport worden tevens de bevindingen weergegeven uit de diepte-interviews van een selecte groep Wwft-instellingen. Vanwege het relatief beperkt aantal diepte-interviews zijn deze bevindingen niet aantoonbaar representatief voor de populatie, waar de bevinding op van toepassing is. Deze bevindingen zijn uitsluitend gebruikt om de resultaten uit de vragenlijst te duiden en van enige context te voorzien. Tot slot worden in het rapport ook de ervaringen van de PEP's weergegeven. Deze ervaringen zijn gebaseerd op negen interviews met PEP's. Ook in dit geval geldt dat, vanwege het relatief beperkt aantal interviews, deze bevindingen niet aantoonbaar representatief zijn voor de totale populatie PEP's.

De resultaten en bevindingen op grond van de vragenlijst en de diepte-interviews zijn een (feitelijke) weergave van de meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. Deze meningen of ervaringen zijn niet getoetst op juistheid of overeenkomst met de werkelijkheid. De meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie zijn ook niet afgezet tegen de mening of ervaringen van andere publieke partijen in de keten die betrokken zijn bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

1.7 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit drie hoofdstukken en drie bijlagen:

- ▶ In **hoofdstuk 2** zijn de hoofdvragen op basis van de resultaten beantwoord en additionele opmerkingen gemaakt.
- ▶ In **hoofdstuk 3** staan de resultaten van het onderzoek weergegeven. De resultaten zijn uitgewerkt per hoofdvraag.
- ▶ De resultaten van de deelvragen zijn opgenomen in **bijlage D**.
- ▶ In **bijlage A** is het overzicht van de deelvragen opgenomen (A.1) en een leeswijzer bij resultaten (A.2).
- ▶ In **bijlage B** staat de gehanteerde onderzoeksmethodiek nader toegelicht.
- ▶ In **bijlage C** is de manier waarop de data zijn verzameld en gesegmenteerd beschreven.
- ▶ In **bijlage D** is gedetailleerd ingegaan op de bevindingen, vastgesteld in het kader van de overige deelvragen.

2 Conclusie



2.1 Conclusie

In het onderstaande hoofdstuk staat de uitkomst van de resultaten van de hoofdvragen.

1

De eerste hoofdvraag is of de verplichting om een risicogebaseerde benadering te verankeren in de bedrijfsvoering van Wwft-instellingen effectief is gerealiseerd.

Uit de resultaten blijkt dat een meerderheid van de totale onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft te beschikken over een vastgelegde (bedrijfsbrede) risicobeoordeling en een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt. Uit de analyse blijkt dat banken dit het meest op orde hebben, gevolgd door andere financiële ondernemingen. Beroepsgroepen hebben dit het minst op orde. Een mogelijke verklaring, gebaseerd op de diepte-interviews, is dat de categorie beroepsgroepen relatief gezien uit veel kleine Wwft-instellingen bestaat die minder goed op de hoogte lijken te zijn van de Wwft-verplichtingen en als zij dat wel zijn, het minder noodzakelijk achten om alles vast te leggen. De voornaamste argumentatie van beroepsgroepen uit de onderzoekspopulatie is dat zij hun (kleine aantal) cliënten persoonlijk kennen. In tegenstelling tot beroepsgroepen geven banken aan te beschikken over een uitgebreide organisatie met kennis en ervaring, waardoor zij over het algemeen beter dan kleine Wwft-instellingen in staat zijn om zich te verdiepen in de geldende regelgeving.

Daarnaast is onderzocht in hoeverre de aanwezigheid van een vastgelegde risicobeoordeling en een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt volgens de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie effectief is voor het beheersen van risico's en het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie is positief over de effectiviteit van een risicobeoordeling. Banken zijn hier het meest positief over. Een meerderheid van de Wwft-instellingen in het onderzoek vindt dat de risicogebaseerde benadering en de aanwezigheid van een (vastgelegde) risicobeoordeling bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

Tijdens de diepte-interviews kwam echter ook naar voren dat de Wwft-instellingen uit dit onderzoek het soms moeilijk vinden om in te schatten in hoeverre een stijging van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland een direct gevolg is van een specifieke maatregel uit de Implementatiewet. Daarvoor noemen zij de volgende twee redenen:

- ▶ Ten eerste geven meerdere Wwft-instellingen aan dat een (eventuele) stijging van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland waarschijnlijk wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren, zoals een toename van aandacht voor de naleving van de Wwft.
- ▶ Ten tweede geven meerdere Wwft-instellingen, met name banken, aan niet te streven naar 'meer' meldingen bij de FIU-Nederland, maar naar effectievere meldingen. Een toename van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland zegt volgens hen weinig over de effectiviteit. Banken merken in dat verband ook op dat de effectiviteit vooral wordt vergroot door samenwerking met alle betrokken ketenpartijen, zoals toezichthouders, Wwft-instellingen en de FIU-Nederland.

Daarnaast is tijdens de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen het beeld ontstaan dat een deel van de kleinere Wwft-instellingen weinig ongebruikelijke transacties meldt bij de FIU-Nederland. Op basis van die interviews observeert EY tevens dat deze kleinere Wwft-instellingen moeite lijken te hebben met vaststellen wanneer een transactie ongebruikelijk is en gemeld moet worden bij de FIU-Nederland. Uit de diepte-interviews kwam verder naar voren dat Wwft-instellingen in deze gevallen vaak een (te) strikte interpretatie hanteren en de 'drempel om te melden' als zeer hoog inschatten.

2

De tweede hoofdvraag in dit rapport is in hoeverre de wijzigingen in de Implementatiewet met betrekking tot het cliëntenonderzoek van invloed zijn geweest op de cliëntacceptatie.

Daarbij is met name ingegaan op de gevolgen van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen voor binnenlandse PEP's en hun familieleden en naaste geassocieerden. Allereerst is onderzocht welke maatregelen Wwft-instellingen nemen om te achterhalen of een cliënt als binnenlandse PEP moet worden gekwalificeerd. Daarbij is geobserveerd dat de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aangeven een combinatie van maatregelen toe te passen. Wel gaven de geselecteerde Wwft-instellingen tijdens de diepte-interviews aan dat het zonder gebruik van commerciële lijsten lastig is om familieleden of naaste geassocieerden van PEP's te identificeren. Veel kleinere Wwft-instellingen lijken deze commerciële lijsten niet te gebruiken, omdat ze deze te duur vonden. Op basis van de diepte-interviews wordt bovendien betwijfeld of bij deze kleinere Wwft-instellingen een adequate identificatie van familieleden of naaste geassocieerden van PEP's plaatsvindt. Zo gaven meerdere van deze Wwft-instellingen aan deze personen 'wel te herkennen', terwijl tijdens hetzelfde interview ook duidelijk werd dat die Wwft-instellingen geen idee hadden dat de verplichting zich ook uitstrekt tot familieleden en naaste geassocieerden van PEP's of welke personen zich als zodanig kwalificeren. Ook werd op basis van de PEP-interviews geobserveerd dat dezelfde type Wwft-instellingen de PEP-verplichtingen verschillend lijken in te vullen: meerdere PEP's met bankrekeningen bij verschillende banken gaven aan dat de ene bank zeer ver gaat in het opvragen van informatie, terwijl zij van een andere bank niets vernamen.

Verder werd de opvatting van de Wwft-instellingen over de effectiviteit van de verscherpte maatregelen bij binnenlandse PEP's onderzocht. Daaruit kwam naar voren dat een groot deel van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie neutraal oordeelt over de mate van effectiviteit van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's. Dit zou verklaard kunnen worden doordat zij geen binnenlandse PEP's als cliënt hebben of doordat zij hun cliënten niet als zodanig identificeren. Vervolgens geven zij vaker aan de maatregelen niet als effectief beschouwen, aangezien deze maatregelen volgens hen niet leiden tot het constateren en beheersen van meer risico's bij binnenlandse PEP's. Ook leiden de maatregelen bij binnenlandse PEP's volgens de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet tot meer (effectieve) meldingen bij de FIU-Nederland. Deze bevindingen werden ook bevestigd tijdens de diepte-interviews. De Wwft-instellingen geven aan dat zij de hoeveelheid werk als gevolg van de binnenlandse PEP-verplichtingen niet vinden opwegen tegen het resultaat omdat zij veelal geen extra risico's vaststellen bij binnenlandse PEP's. Banken noemden expliciet dat zij de binnenlandse PEP-verplichtingen niet vinden aansluiten bij de risicogebaseerde benadering. Ook lijken Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet altijd de toegevoegde waarde in te zien van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's. Zij vinden dat er bij binnenlandse PEP's niet meer risico's bestaan. Meerdere Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie geven aan dat zij PEP's of hun familieleden of naaste geassocieerden niet goed identificeren. Dit kan van invloed zijn geweest op hun oordeel met betrekking tot de effectiviteit.

Vervolgens is onderzocht of de wijzigingen met betrekking tot binnenlandse PEP's volgens de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie van invloed zijn geweest op de acceptatie van de PEP's. Een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie is van mening dat dat niet het geval is. Daarnaast geeft een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aan neutraal te staan tegenover de vraag of bij PEP's vaker additionele informatie moet worden opgevraagd. Tegelijkertijd geeft ook een groot deel van deze Wwft-instellingen aan het vaker niet dan wel nodig te vinden om over te gaan tot het opvragen van extra (cliënt)informatie bij PEP's. Verder geeft een meerderheid aan dat het cliëntenonderzoek bij PEP's net zo vaak kan worden afgerond als bij 'gewone' cliënten. Een groot deel van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie geeft echter aan nooit te maken te hebben met PEP's of familieleden of naaste geassocieerden van PEP's, al is het de vraag in hoeverre deze Wwft-instellingen in staat zijn om PEP's (op voorhand) te herkennen. Tijdens de diepte-interviews gaf een beperkt deel van de (kleinere) Wwft-instellingen aan dienstverlening aan PEP's te weigeren vanwege de kosten en/of de risico's. Het beeld dat naar voren komt uit de interviews met binnenlandse PEP's zelf wijkt af van voorgaande

observaties. PEP's geven in de interviews aan veel hinder te ondervinden van de verscherpte maatregelen. De hoeveelheid informatie die zij moeten aanleveren en de doorberekening van de kosten leiden er soms toe dat de PEP's besluiten om geen dienstverlening af te nemen bij een Wwft-instelling. Ook gaf één PEP tijdens een diepte-interview aan dat een Wwft-instelling de zakelijke relatie met hem had beëindigd alleen omdat hij een PEP was. De verplichting om verscherpte cliëntenonderzoeksmatregelen toe te passen bij binnenlandse PEP's en hun familieleden en naaste geassocieerden is een verplichting die rechtstreeks voortvloeit uit de Europese vierde anti-witwasrichtlijn.

Tot slot is ook onderzocht wat volgens de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie de invloed is van de verscherpte maatregelen uit de Implementatiewet op de acceptatie van 'gewone' cliënten (niet zijnde binnenlandse PEP's). Daarbij geeft een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aan dat deze verscherpte maatregelen er niet toe hebben geleid dat er vaker dienstverlening aan cliënten is geweigerd of dat er vaker zakelijke relaties zijn beëindigd. Banken geven wel aan dat zij vaker cliëntrelaties hebben geweigerd of beëindigd, maar dit wijten zij met name aan de versterkte aandacht voor de naleving van de Wwft in hun sector die is ontstaan nadat bij meerdere banken ernstige tekortkomingen waren vastgesteld in de naleving van de Wwft.

3

De derde hoofdvraag is of de uitwerking van het UBO-begrip heeft geleid tot een effectievere identificatie van UBO's.

Allereerst is onderzocht op welke manier Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie uitvoering geven aan de verplichting om UBO's te identificeren. Daarbij geven de Wwft-instellingen aan in de praktijk vaak meerdere maatregelen te combineren. Dit is volgens hen nodig, omdat veel informatie in (openbare) bronnen niet volledig of zelfs onjuist is en een controle op betrouwbaarheid noodzakelijk is. Beroepsgroepen zijn het minst positief over de mogelijkheden om UBO's te identificeren. Op basis van de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen zou dit mogelijk kunnen worden verklaard doordat betaalde tools voor hen (te) duur zijn en er bij deze Wwft-instellingen vaker het idee leeft dat een effectieve identificatie van UBO's pas mogelijk is sinds zij toegang hebben tot het UBO-register.

Verder is ook gekeken naar de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip door te onderzoeken in hoeverre Wwft-instellingen van mening zijn dat die uitwerking heeft bijgedragen aan:

- (i) Effectiever identificeren van UBO's.
- (ii) Vaker de risico's bij UBO's onderzoeken.
- (iii) Vaker risico's vaststellen bij UBO's.

Uit de analyse van de resultaten is gebleken dat de meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie positief is over de uitwerking van het UBO-begrip, omdat zij menen dat die uitwerking bijdraagt aan het identificeren van UBO's. De meerderheid van de gehele Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie is verdeeld over de vraag of deze uitwerking effectief is voor het (vaker) doen van onderzoek naar de risico's bij UBO's en negatief is over de effectiviteit van deze uitwerking voor het vaststellen van risico's bij UBO's. Dit blijkt uit het feit dat Wwft-instellingen even vaak 'eens' als 'oneens' antwoorden op de vraag of de uitwerking van het UBO-begrip ertoe heeft geleid dat zij vaker onderzoek doen naar de risico's bij UBO's. Een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie geeft aan het oneens te zijn met de vraag of de uitwerking van het UBO-begrip ertoe heeft geleid dat zij vaker risico's vaststellen bij UBO's. Wel blijkt dat banken over het algemeen het meest positief zijn over de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip en beroepsgroepen het minst. Toch merkten banken tijdens de diepte-interviews op dat zij in de praktijk zien dat UBO's zeer ver kunnen gaan in het verhullen van hun identiteit en dat er specifieke kennis nodig is om de risico's bij UBO's van complexe structuren te kunnen achterhalen. Banken geven aan te betwijfelen of die kennis altijd (voldoende) aanwezig is bij de verschillende Wwft-instellingen.

4

De vierde hoofdvraag is of de nieuwe verplichtingen in de Implementatiewet uitvoerbaar zijn voor Wwft-instellingen en dan in het bijzonder voor kleine Wwft-instellingen. Onder kleine Wwft-instellingen wordt verstaan die instellingen die over minder dan 20 fte én minder dan 500 cliënten beschikken.

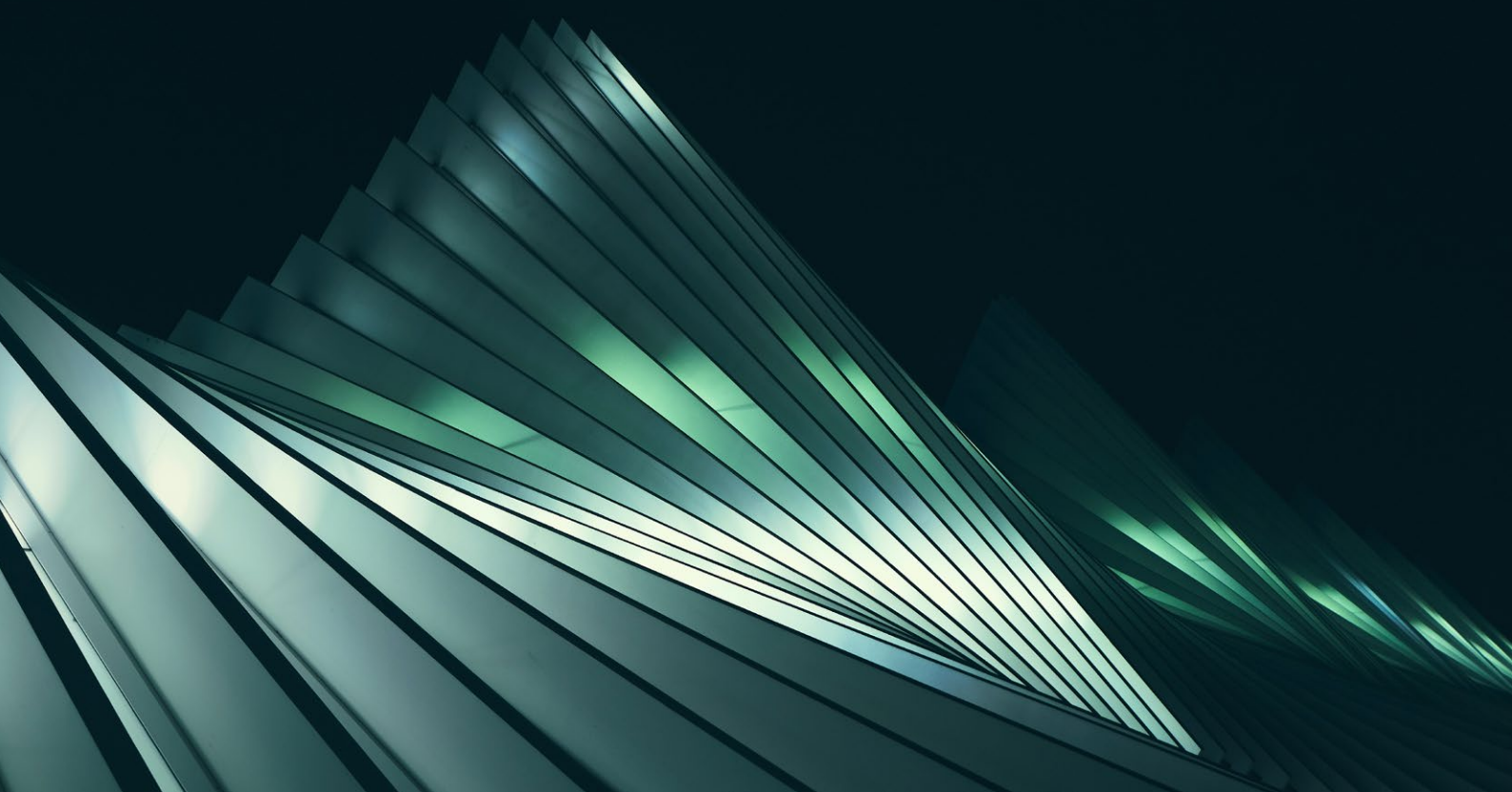
De uitvoerbaarheid is onderzocht aan de hand van drie indicatoren, namelijk de aanwezigheid van voldoende middelen, fte en expertise bij de Wwft-instelling om te voldoen aan de Wwft-verplichtingen. Bij de onderzoekspopulatie geeft een meerderheid van de Wwft-instellingen aan over voldoende middelen, fte en expertise te beschikken om hieraan te voldoen. Kleine Wwft-instellingen geven wel vaker dan grote Wwft-instellingen aan dat zij over onvoldoende (financiële) middelen beschikken voor een goede naleving. Zij wijzen erop dat de nalevingskosten in hun ogen niet in verhouding staan met het beperkte resultaat (omdat zij aangeven niet vaker risico's te identificeren) en niet in verhouding staan tot hun businessmodel (omdat de Wwft-verplichtingen per cliënt ongeveer evenveel tijd in beslag nemen als de dienstverlening aan die cliënt).

Verder is de uitvoerbaarheid onderzocht aangaande de verplichtingen voor het risicogebaseerd cliëntenonderzoek, de binnenlandse PEP's en de identificatie van UBO's. Uit de analyse van de resultaten over de gehele onderzoekspopulatie blijkt dat Wwft-instellingen aangeven veelal geen problemen te ervaren bij het uitvoeren van een risicobeoordeling voordat wordt overgegaan tot vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Er is daarbij geen verschil aangetroffen tussen grote en kleine Wwft-instellingen. Het toepassen van verscherpt cliëntenonderzoek bij cliënten, woonachtig of gevestigd in landen, die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoger risico, is eveneens voor zowel grote als kleine Wwft-instellingen goed uitvoerbaar.

De algemene verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen¹¹ worden door een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie niet goed uitvoerbaar geacht. Banken oordelen vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen neutraal op de vraag of deze verscherpte maatregelen uitvoerbaar zijn. Een mogelijke verklaring voor deze bevindingen, gebaseerd op de antwoorden op de open vragen in de vragenlijst, is dat de systemen van banken vaak automatisch afwijkende transacties detecteren, terwijl andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen relatief vaak aangeven dat deze situatie zich niet voordoet. Of omdat zij geen hoog-risico cliënten bedienen of omdat er, vanwege de aard van hun diensten of producten, geen sprake is van complexe of ongebruikelijke transacties. De Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie oordelen neutraal over de uitvoerbaarheid van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen met betrekking tot binnenlandse PEP's, hun familieleden en naaste geassocieerden. Wel zien we dat Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie vaker aangeven dat deze maatregelen niet dan wel uitvoerbaar zijn en dat zij vaker wel dan niet problemen ervaren bij de uitvoering ervan. Daarbij wijzen zowel grote als kleine Wwft-instellingen op de vergaande invloed van deze verplichtingen en de hoeveelheid werk die de naleving ervan kost zonder dat dit volgens hen leidt tot het vaststellen en/of beheersen van meer risico's bij binnenlandse PEP's. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van de verplichtingen omtrent UBO's zijn Wwft-instellingen in dit onderzoek meer negatief dan positief over de uitvoerbaarheid. Ook oordeelt een groot gedeelte neutraal over de uitvoerbaarheid. Kleine Wwft-instellingen geven vaker dan grote Wwft-instellingen aan dat zij de verplichting om onderzoek te doen naar de risico's bij UBO's en om de risico's bij UBO's vast te stellen niet goed uitvoerbaar vinden. Als voornaamste reden noemen zij opnieuw de hoeveelheid administratieve lasten die deze verplichtingen met zich meebrengen. De uitwerking van het UBO-begrip lijkt hier geen verandering in te hebben gebracht, aangezien de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aangeven dat zij dit ook al zo ervoeren voordat deze wet in werking trad.

¹¹ Het doel van complexe of ongebruikelijk grote transacties, het onderzoeken van de achtergrond en het doel van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel en het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle.

3 Resultaten



3.1 Inleiding en verantwoording

Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk zijn de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet grofweg te verdelen in drie onderwerpen, namelijk:

1. Verankeren van een risicogebaseerde benadering in de bedrijfsvoering (zie paragraaf 3.2).
2. Nieuwe verplichtingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek, inclusief het cliëntenonderzoek bij PEP's (zie paragraaf 3.3).
3. Uitwerken van het UBO-begrip en de identificatie van UBO's (zie paragraaf 3.4).

De hoofdvragen die zijn geformuleerd door de Opdrachtgever sluiten aan bij de bovengenoemde drie onderwerpen. De Opdrachtgever heeft de hoofdvragen onderverdeeld in meerdere deelvragen. Zie voor een volledig overzicht van deze deelvragen bijlage A.1. (Overzicht deelvragen). In dit hoofdstuk zijn de resultaten besproken die relevant zijn voor het beantwoorden van de hoofdvragen. De resultaten die niet of slechts in beperkte mate bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvragen staan besproken in bijlage D (Overige bevindingen).

In de volgende paragrafen is onder andere aandacht besteed aan:

- ▶ De **uitvoering** van de nieuwe maatregelen door Wwft-instellingen: welke maatregelen hebben Wwft-instellingen genomen om aan de nieuwe verplichtingen uit de Implementatiewet te voldoen en welke van deze maatregelen beschouwen zij als het meest effectief?
- ▶ De **effectiviteit** van de nieuwe maatregelen: in hoeverre dragen de nieuwe maatregelen bij aan het beperken van risico's op witwassen, financieren van terrorisme en het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland?
- ▶ De **uitvoerbaarheid** van de maatregelen voor Wwft-instellingen, waarbij vooral wordt ingegaan op de verschillen in uitvoerbaarheid voor grote en kleine Wwft-instellingen. De uitvoerbaarheid van de maatregelen voor de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen (dus zowel grote als kleine Wwft-instellingen) en de problemen die zij ervaren, is ook onderzocht. De resultaten hiervan staan in bijlage D.1. (Beantwoording van de deelvragen). De criteria op basis waarvan een Wwft-instelling in dit onderzoek als 'groot' of als 'klein' is aangemerkt, staan beschreven in bijlage C.2.3 (Segmentatie op basis van 'groot' en 'klein').

De antwoorden op de vragenlijst zijn op drie niveaus geanalyseerd:

1. een analyse van de uitkomsten voor de **gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen**
2. een analyse van de **onderlinge verschillen** in de uitkomsten **per categorie Wwft-instelling**, dat wil zeggen een vergelijking tussen banken¹², andere financiële ondernemingen¹³ en beroepsgroepen¹⁴
3. een analyse van de uitkomsten per **afzonderlijke categorie Wwft-instelling**

12 Zoals aangeduid in artikel 1a, tweede lid, Wwft: Als bank wordt aangemerkt een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, niet zijnde een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap waarvoor op grond van artikel 2:11, tweede lid, of artikel 2:16, vierde lid, van die wet geen vergunning tot uitoefening van het bedrijf van bank vereist is, of een bijkantoor in Nederland van een bank met zetel buiten Nederland.

13 Zoals aangeduid in artikel 1a, derde lid, onderdelen b tot en met k, Wwft (dat zijn verkort aangeduid de volgende financiële ondernemingen: betaalinstanties, beleggingsondernemingen, elektronisch geldinstellingen, wisselinstellingen, levensverzekeraars, icbe's, financiële dienstverleners, die bemiddelen in levensverzekeringen, betaaldienstagenten, bijkantoren van alle genoemde financiële ondernemingen).

14 Zoals aangeduid in artikel 1a, vierde lid, onderdelen a t/m e, g, h, j, n, o en p, Wwft: natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten (dat zijn verkort aangeduid de volgende type Wwft-instellingen: belastingadviseurs, accountants, advocaten (voor een beperkt deel van hun werkzaamheden), notarissen (voor een beperkt deel van hun werkzaamheden), domicilieverleners, makelaars/taxateurs, aanbieders van kansspelen, pandhuizen).

De resultaten staan hieronder steeds, waar mogelijk, in de volgorde van deze drie niveaus weergegeven. Er is geen onderscheid gemaakt per afzonderlijke categorie Wwft-instelling als de analyse voor alle drie de afzonderlijke categorieën overeenkomt met de analyse van de gehele populatie. Indien over een bepaald niveau geen specifieke uitkomst staat vermeld, is dit omdat de analyse geen relevante resultaten heeft opgeleverd voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen of omdat de resultaten niet significant zijn. Indien wordt gesproken over verschillen, zijn dit altijd significante verschillen (uitgaande van een 95 procent zekerheid)¹⁵. Niet significante verschillen zijn buiten beschouwing gelaten. Dit geldt voor alle drie de bovengenoemde niveaus (zie Bijlage B.6 Statistische analyse).

Bij de analyse is ook de mate van representativiteit meegenomen. Dit betekent dat de verhouding tussen het aantal respondenten en de totale populatie is meegewogen. Hierbij geldt dat bevindingen zekerder zijn naarmate het aantal responses groter is ten opzichte van de totale populatie. In dit rapport zijn alleen observaties weergegeven die met 95 procent zekerheid representatief zijn voor de populatie op wie de observatie betrekking heeft. Dit betekent dat de uitspraken in het rapport gegeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie Wwft-instellingen. Ook de uitspraken voor de onderzoekspopulaties banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen kunnen worden gegeneraliseerd naar de totale populaties banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen. Op basis van onze analyse van de data kunnen echter geen generieke uitspraken worden gedaan voor de lagere niveaus. Dat wil zeggen dat er geen generieke uitspraken kunnen worden gedaan voor specifieke type Wwft-instellingen (zoals beleggingsondernemingen of makelaars).

Ondanks dat de resultaten in dit rapport met 95 procent zekerheid representatief zijn voor zowel de gehele populatie Wwft-instellingen als voor de populaties van de drie genoemde categorieën (namelijk banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen) moet rekening worden gehouden met het feit dat deze populaties zeer divers van aard zijn. Elk type populatie bestaat uit zeer uiteenlopende soorten Wwft-instellingen.

Bij de beschrijving van de resultaten hieronder zijn ook de bevindingen van de open vragen in de vragenlijst en de diepte-interviews weergegeven. Deze zijn gebruikt om de resultaten meer te duiden en van enige context te voorzien. Het is van belang te vermelden dat een relatief klein¹⁶ aantal diepte-interviews is afgenomen bij Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie (zie Bijlage B.3.3 Diepte-interviews). Dit betekent dat deze bevindingen niet aantoonbaar representatief zijn voor de populatie waar de bevinding op van toepassing is. Indien een bepaalde uitspraak is afgeleid van de diepte-interviews staat dit vermeld.

De resultaten en bevindingen zijn uitsluitend een weergave van de meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. Deze meningen of ervaringen zijn niet getoetst op juistheid of op overeenkomst met de werkelijkheid. De meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie zijn ook niet afgezet tegen de mening of ervaringen van andere publieke partijen in de keten die betrokken zijn bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

15 'Statistische significantie' is de aannemelijkheid dat een hypothese, bijvoorbeeld andere financiële ondernemingen zijn het vaker eens met een specifieke stelling dan banken, niet op toeval berust. Een statistisch significant verschil geeft aan of de antwoorden van de ene groep in aanzienlijke mate afwijken van de antwoorden van een andere groep op basis van statistische toetsen. Het gebruik van een significantieniveau dat resulteert in 95 procent zekerheid is daarbij gebruikelijk.

16 Met relatief klein wordt bedoeld: relatief klein ten opzichte van het totaal aantal responses dat we hebben ontvangen op de vragenlijst.

3.2 Verankering van risicogebaseerde benadering

De hoofdvraag die in deze paragraaf centraal staat is: **“Wordt de verplichting voor Wwft-instellingen om de risicogebaseerde benadering in hun bedrijfsvoering te verankeren effectief gerealiseerd?”**

Wij brengen in herinnering dat hieronder alleen significante resultaten zijn weergegeven en dat er geen analyse per afzonderlijke categorie is weergegeven als die analyse overeenstemt met de analyse van de gehele populatie. Zie voor verdere toelichting bijlage A.2. (Leeswijzer statistische analyse).

3.2.1 De uitvoering om aan de verplichtingen te voldoen

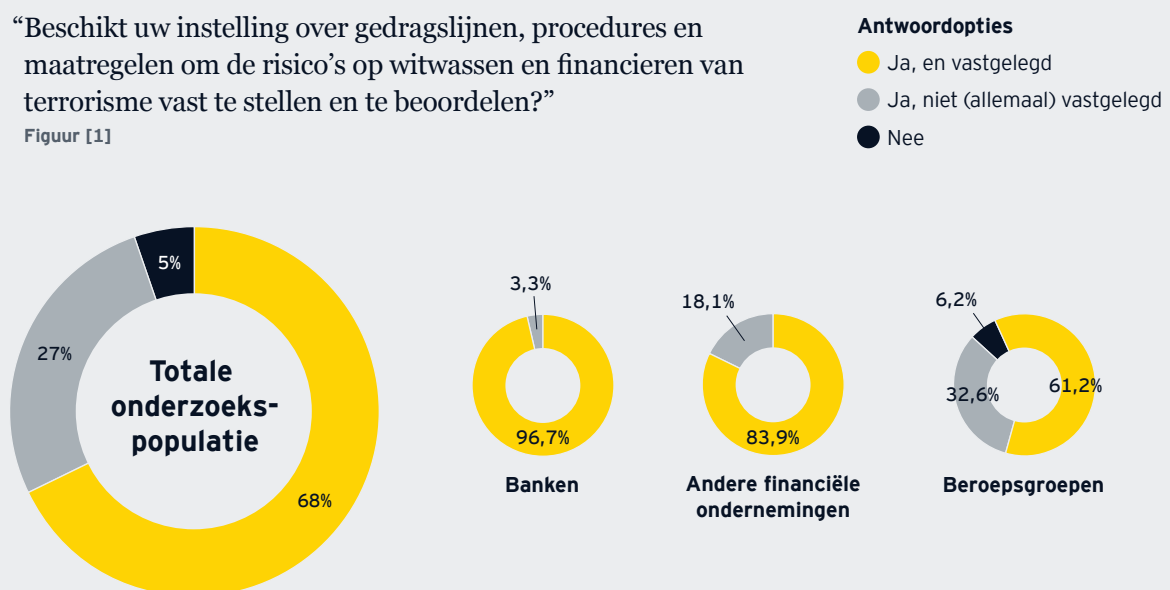
i) Vastleggen van een risicobeoordeling in gedragslijnen, procedures en maatregelen

Een van de manieren waarop de Implementatiewet voorschrijft om de risicogebaseerde benadering in de bedrijfsvoering te verankeren, is met een vastgelegde risicobeoordeling. Conform de artikelen 2b en 2c van de Wwft dienen Wwft-instellingen te beschikken over gedragslijnen, procedures en controlemaatregelen om geïdentificeerde witwasrisico's en risico's van terrorismefinanciering te beperken en effectief te beheersen. Deze moeten in verhouding staan tot de aard en omvang van de Wwft-instelling. Zie voor nadere toelichting op de verhouding van de aard en omvang van de Wwft-instelling bijlage D.1.1. (Verankering van de risicogebaseerde benadering). Uit de analyse [Figuur \[1\]](#) van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft over vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen te beschikken.
- ▶ banken vaker over vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken dan beroepsgroepen.

“Beschikt uw instelling over gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen?”

Figuur [1]



Ook is bekeken of de Wwft-instellingen in het onderzoek voor de geïdentificeerde risico's mitigerende maatregelen hebben opgesteld. Uit de analyse **Figuur [2]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de hele onderzoekspopulatie aangeeft mitigerende maatregelen te hebben gedefinieerd.
- ▶ banken en andere financiële ondernemingen dit in vergelijking met beroepsgroepen vaker hebben gedefinieerd.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit de antwoorden op de open vragen en de diepte-interviews blijkt dat sommige Wwft-instellingen in de categorie beroepsgroepen het begrip 'mitigerende maatregelen' niet kennen. Zij noemen praktijkvoorbeelden waaruit blijkt dat zij risico's herkennen en maatregelen treffen om die risico's te vermijden of te beheersen, maar hebben dit niet officieel gedefinieerd en vastgelegd.

De bovenstaande bevindingen zijn bevestigd tijdens de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen en door de antwoorden op de open vragen in de vragenlijst. Daaruit komt het beeld naar voren dat beroepsgroepen, over het algemeen kleinere ondernemingen, het vastleggen van bijvoorbeeld gedragslijnen of procedures weinig zinvol lijken te vinden. Deze Wwft-instellingen geven aan dat er veelal 'korte lijntjes' bestaan tussen de medewerkers en dat het (relatief) kleine aantal cliënten vaak (persoonlijk) bij het personeel bekend is. Respondenten van eenmanszaken geven verder aan dat de kennis 'in het hoofd zit'. Tijdens de diepte-interviews is ook het beeld ontstaan dat bij deze kleinere Wwft-instellingen een groot vertrouwen lijkt te bestaan in het eigen inschattingsvermogen. Het wordt gezien als een zaak van 'simpel verstand'. Meerdere malen werd aangegeven dat 'verdachte' cliënten niet worden aangenomen en deze relatief eenvoudig kunnen worden ontmaskerd en dat fraude, bedrog of iets in het klantgedrag, dat afwijkt van het gebruikelijke, eenvoudig kan worden opgemerkt.

“

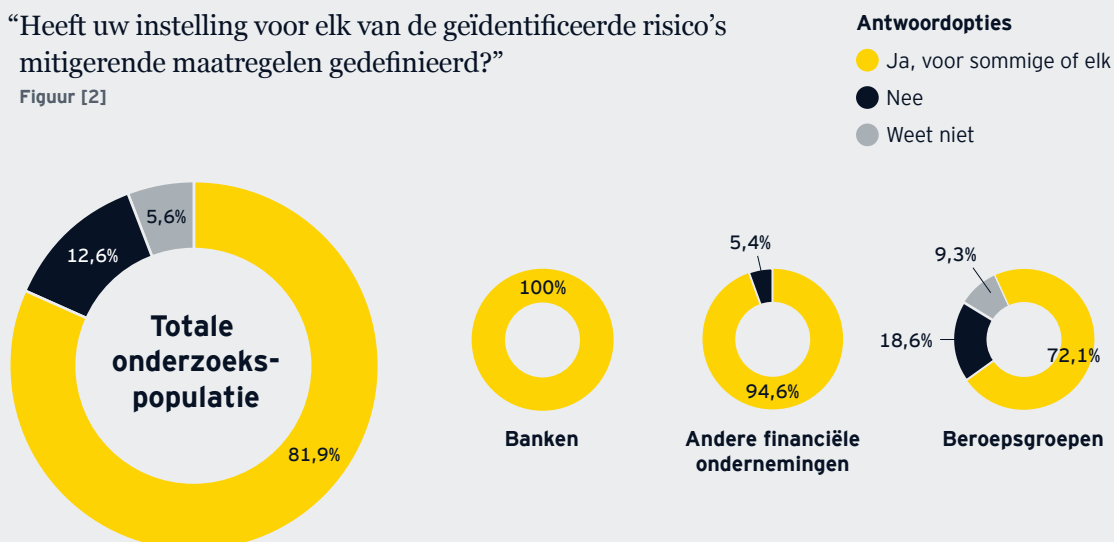
Daaruit komt het beeld naar voren dat beroepsgroepen, over het algemeen kleinere ondernemingen, het vastleggen van bijvoorbeeld gedragslijnen of procedures weinig zinvol lijken te vinden.

”

Als beroepsgroepen over vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken, geven zij aan dat zij deze vaak (een-op-een) overnemen van de beroepsorganisaties. Sommige Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie gaven tijdens de diepte-interviews aan niet te begrijpen waarom er in hun sector risico's op witwassen of financiering van terrorisme zouden bestaan. Deze Wwft-instellingen menen dat hun dienstverlening weinig risicovol is omdat zij geen betalingen (transacties) verrichten voor hun klanten, zoals makelaars of taxateurs. Volgens deze Wwft-instellingen liggen de 'echte' risico's bij de notaris, waar wel betalingen plaatsvinden. Tot slot komt uit de open vragen en de diepte-

“Heeft uw instelling voor elk van de geïdentificeerde risico's mitigerende maatregelen gedefinieerd?”

Figuur [2]



interviews naar voren dat de (verplichte) aanwezigheid van vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen voor deze kleinere Wwft-instellingen te bewerkelijk en te kostbaar is.

ii) Aanwezigheid van een risicoprofiel van een cliënt

Een belangrijk onderdeel in de risicogebaseerde bedrijfsvoering is het inschatten van de risico's, die een cliënt met zich meebrengt, voordat een zakelijke relatie wordt aangegaan of incidentele transactie wordt uitgevoerd. Aan de Wwft-instellingen is gevraagd of zij een uitgevoerde risicobeoordeling vastleggen in het risicoprofiel van de cliënt. Daarbij werden de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie verschillende keuzemogelijkheden gegeven, variërend van altijd tot nooit. Uit de analyse **Figuur [3]** van de antwoorden blijkt dat:

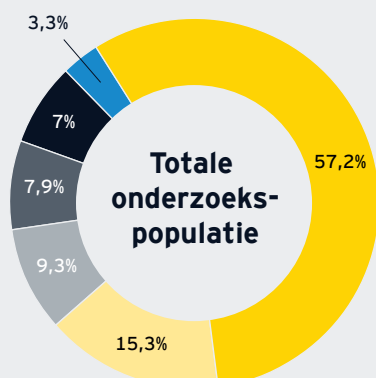
- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft de risicobeoordeling in het risicoprofiel van de cliënt vast te leggen.
- ▶ banken in vergelijking met andere financiële ondernemingen en de beroepsgroepen vaker aangeven dat zij de risicobeoordeling vastleggen in een risicoprofiel. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen geven in vergelijking met banken vaker aan dat niet te doen.

De bovenstaande resultaten hangen waarschijnlijk samen met - zoals uit de diepte-interviews naar voren kwam - het feit dat banken en andere financiële ondernemingen in het algemeen vaker dan beroepsgroepen lijken te voldoen aan de documentatieverplichtingen (oftewel: vastleggingsverplichtingen) die uit de Wwft volgen. Dit stemt ook overeen met de eerdere constatering dat banken en andere financiële ondernemingen vaker dan beroepsgroepen over vastgelegde gedragslijnen, maatregelen en procedures lijken te beschikken.

Uit de antwoorden op de open vragen komt naar voren dat sommige Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie alleen risicoprofielen van cliënten vastleggen als zij door de Wwft-instelling zijn aangemerkt als hoog risico. Er wordt geen risicoprofiel opgesteld bij incidentele transacties. Tijdens de diepte-interviews werd duidelijk dat de afwezigheid van een vastgelegd risicoprofiel niet noodzakelijk hoeft te betekenen dat er geen risicobeoordeling heeft plaatsgevonden. Het niet vastleggen van een risicobeoordeling kan diverse oorzaken hebben, waaronder langdurige cliëntrelaties waardoor de cliënt als goed bekend wordt verondersteld ('ons-kent-ons'). Een enkele keer werd aangegeven dat echt risicovolle cliënten op voorhand worden geweigerd. In die gevallen wordt er niets vastgelegd omdat de Wwft-instelling alleen een risicoprofiel opstelt van cliënten waar zij een zakelijke relatie mee aangaat. Wwft-instellingen, die deze werkwijze hanteren, gaven bovendien vaak aan geen hoog-risicocliënten te

“Legt uw instelling, voordat een zakelijke relatie wordt aangegaan of een incidentele transactie wordt verricht, de risico's van die client vast in een risicoprofiel?”

Figuur [3]



Antwoordopties

- Altijd
- Meestal
- Zelden
- Soms
- Nooit
- Anders

hebben. Andere oorzaken, die met name door kleinere Wwft-instellingen werden genoemd, zijn achterstallig werk – hierdoor zijn recente cliëntendossiers wel op de orde, maar dossiers van langlopende cliëntrelaties niet – en de zeer kleine verdienmarge. Een goed voorbeeld van deze laatste oorzaak is een administratiekantoor dat gemiddeld een dienstverlening van één uur in rekening brengt. In dergelijke gevallen zijn de Wwft-instellingen in het onderzoek van mening dat het uitvoeren en vastleggen van een risicobeoordeling niet rendabel en daarom onhaalbaar is.

3.2.2 De effectiviteit van de maatregelen

De effectiviteit van de verplichting om over een (bedrijfsbrede) risicobeoordeling¹⁷ te beschikken (vastgelegd in gedragslijnen, procedures en maatregelen) is op twee manieren getoetst, namelijk met de vraag of deze risico-beoordeling bijdraagt aan: i) risico's beheersen en vermijden en ii) ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-Nederland.

Bij de vraag in hoeverre de risicobeoordeling (vastgelegd in gedragslijnen, procedures en maatregelen) bijdraagt aan het beheersen en vermijden van risico's op witwassen en financieren van terrorisme blijkt uit de analyse **Figuur [4]** van de antwoorden dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat de aanwezigheid van deze vastgelegde risicobeoordeling bijdraagt aan het beheersen en vermijden van risico's.
- ▶ banken in vergelijking met andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen vaker aangeven dat zij een vastgelegde risicobeoordeling effectief vinden voor het beheersen en vermijden van risico's. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen antwoorden vaker dan banken dat ze de risicobeoordeling daartoe niet effectief vinden.

Bij de vraag in hoeverre de aanwezigheid van een risicobeoordeling (die moet zijn vastgelegd in gedragslijnen, procedures en maatregelen) bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland blijkt uit de analyse **Figuur [5]** van de antwoorden dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat de aanwezigheid van een vastgelegde risicobeoordeling bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.
- ▶ banken in vergelijking met financiële ondernemingen en beroepsgroepen vaker aangeven dat een vastgelegde risicobeoordeling bijdraagt aan meldingen bij de FIU-Nederland. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen antwoorden vaker dan banken dat een vastgelegde risicobeoordeling niet leidt tot meer meldingen bij de FIU-Nederland.
- ▶ in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie zijn andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen het niet vaker eens of oneens met de stelling dat de aanwezigheid van een risicobeoordeling bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

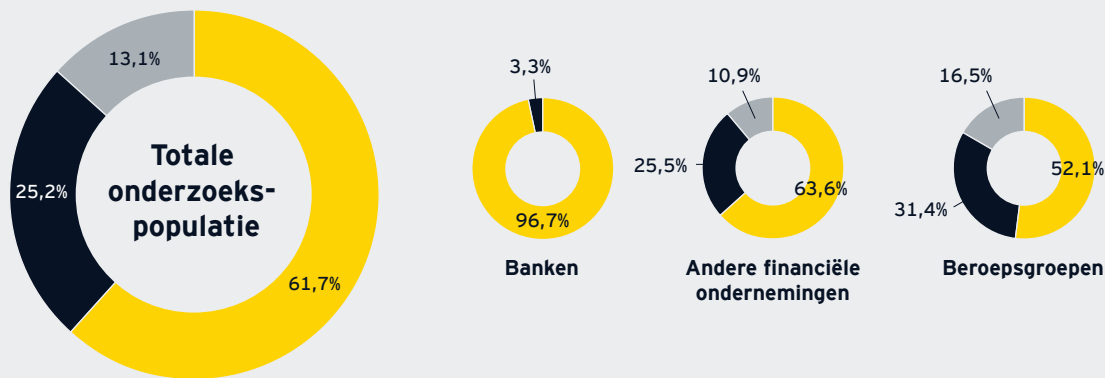
Uit bovenstaande analyse blijkt dat de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft dat de risico-beoordeling bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland, net als de aanwezigheid van een vastgelegde risicobeoordeling¹⁸. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat uit de open vragen en de diepte-interviews naar voren kwam dat Wwft-instellingen in het onderzoek het soms moeilijk vinden om in te schatten in hoeverre een specifieke maatregelen uit de Implementatiewet bijdraagt aan het melden van transacties bij de FIU-Nederland. Dit blijkt in het diagram ook uit het percentage dat 'neutraal' heeft geantwoord. Als reden hiervoor noemen de Wwft-instellingen dat een stijging van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland vermoedelijk wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren, zoals een toename van aandacht voor de naleving van de

17 Art. 2b Wwft: Artikel 2b Wwft: Een instelling neemt maatregelen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en de omvang van de instelling.

18 Bij deze vergelijking is gekeken naar de verhouding tussen 'eens' en 'oneens'. Het valt in dit geval op dat een groot deel van de populatie 'neutraal' heeft geantwoord.

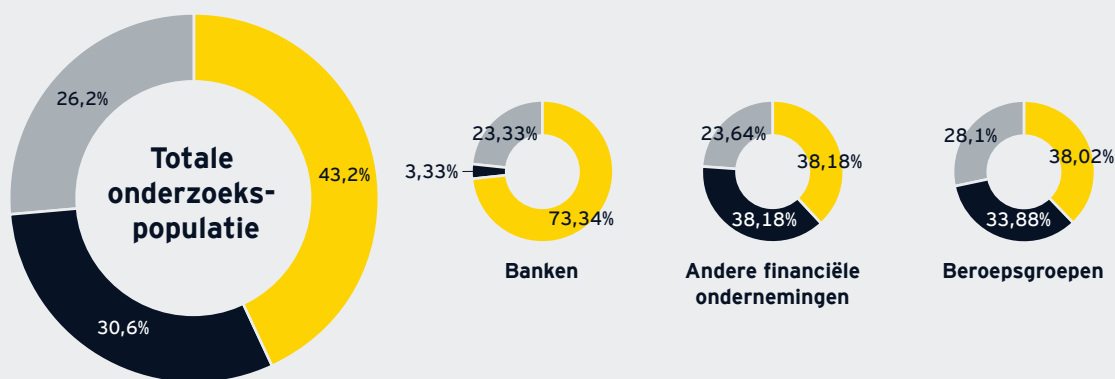
“Het feit dat uw instelling beschikt over gedragslijnen, procedures en maatregelen, zorgt voor het constateren en beheersen van meer risico’s dan zonder deze gedragslijnen, procedures en maatregelen het geval zou zijn geweest.”

Figuur [4]



“Het feit dat uw instelling beschikt over gedragslijnen, procedures en maatregelen zorgt voor het melden van meer ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland dan zonder deze gedragslijnen, procedures en maatregelen het geval zou zijn.”

Figuur [5]



Wwft, het verschijnen van het plan van aanpak witwassen en het feit dat er vaker dan voorheen afscheid wordt genomen van cliënten. Dit laatste gaat vaak gepaard met een melding bij de FIU-Nederland. Ook is van belang dat meerdere Wwft-instellingen, met name banken, aangaven niet te streven naar ‘meer’ meldingen bij de FIU-Nederland, maar naar effectievere meldingen en het zoveel mogelijk vermijden van ‘false positives’¹⁹.

Een opvallende observatie tijdens de diepte-interviews is dat de geïnterviewde Wwft-instellingen uit de categorie beroepsgroepen vrijwel zonder uitzondering aangaven dat zij nooit ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-

¹⁹ Het vermijden van ‘false positives’ wil zeggen het vermijden van het melden van ongebruikelijke of verdachte transacties die (later) niet ongebruikelijk of verdacht blijken te zijn.

Nederland. Als redenen noemden zij dat slechts zéér sporadisch iets verdachts wordt opgemerkt, dat het melden van een transactie (erg) bewerkelijk is en dat er verplicht een account moet worden aangemaakt bij de FIU-Nederland. Enkele instellingen gaven aan dat zij dit vanwege privacyoverwegingen niet wenselijk achten (omdat ze het niet prettig vinden om hun persoonlijke gegevens achter te laten) en dat het aanmaken van dit account omslachtig is. Tot slot kwam ook naar voren dat, als deze Wwft-instellingen iets ongebruikelijks of verdachts opmerken, zij soms eerder geneigd zijn dit te melden bij de lokale gemeente of politie in plaats van bij de FIU-Nederland. Dat lijkt vaak het geval te zijn als Wwft-instellingen er vrijwel zeker van zijn dat het 'echt foute boel is' of als zij de lokale gemeente(leden) of politie persoonlijk kennen. Zij willen dan snel actie ondernemen en dan ligt het melden bij de lokale politie of gemeente voor hen meer voor de hand (minder anoniem en minder op afstand dan de FIU-Nederland). Tot slot kwam uit de diepte-interviews naar voren dat Wwft-instellingen vaak intern overleggen om te bepalen of iets als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. Als vanuit het perspectief van de Wwft-instelling niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat het om een ongebruikelijke transactie gaat, lijkt er vaak voor te worden gekozen om geen melding te doen.

3.3 Cliëntenonderzoek en cliëntacceptatie

De hoofdvraag die in deze paragraaf is beantwoord, is: **“Wat is de invloed van de gewijzigde verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek op cliëntacceptatie?”** Daarbij is in dit hoofdstuk vrijwel uitsluitend aandacht besteed aan de (gevolgen van) de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen voor binnenlandse PEP's, aangezien de Opdrachtgever heeft verzocht hier specifiek aandacht aan te besteden. In bijlage D (Overige bevindingen) is nader toelichting gegeven op de manier waarop Wwft-instellingen uitvoering geven aan het vereenvoudigde en verscherpte cliëntenonderzoek en in hoeverre de nieuwe verplichtingen rondom het cliëntenonderzoek bijdragen aan het beperken van risico's en het melden bij de FIU-Nederland.

Wij brengen in herinnering dat alleen significante resultaten zijn weergegeven en dat er geen analyse per afzonderlijke categorie is weergegeven als die analyse overeenstemt met de analyse van de gehele populatie. Zie voor verdere toelichting bijlage A.2. (Leeswijzer statistische analyse).

3.3.1 De uitvoering van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's

Aan de Wwft-instellingen is in het onderzoek gevraagd op welke manier zij informatie vergaren om te bepalen of een cliënt als PEP of als familielid of naaste geassocieerde van een PEP moet worden aangemerkt. Daarbij hadden de respondenten de keuze uit meerdere antwoordopties, namelijk de volgende middelen:

- i) Informatie opvragen bij de cliënt.
- ii) Gebruik maken van openbare bronnen.
- iii) Gebruik maken van betaalde 'tools'.
- iv) Inschakelen van een derde partij.
- v) Gebruik maken van eigen bronnen.

De respondenten konden meerdere antwoorden selecteren. In aanvulling daarop werd aan de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie gevraagd of zij deze middelen effectief vinden. Uit de analyse **Figuur [6]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft alle middelen effectief te vinden, met uitzondering van het gebruik van eigen bronnen. Daarbij blijkt dat de totale onderzoekspopulatie vaker neutraal oordeelt over de effectiviteit van dit middel voor de identificatie van PEP's.
- ▶ banken en andere financiële ondernemingen betaalde programma's effectiever vinden voor het identificeren van PEP's dan beroepsgroepen. De analyse toont tevens aan dat banken het inschakelen van een externe partij effectiever vinden dan beroepsgroepen en dat banken en beroepsgroepen het gebruik van interne bronnen effectiever vinden dan andere financiële ondernemingen.

- ▶ de drie categorieën afzonderlijk aangeven dat zij neutraal staan tegenover de effectiviteit van het inschakelen van een externe (derde) partij, maar een betaald programma wel effectief vinden voor de identificatie van PEP's. Verder geven zowel banken als andere financiële ondernemingen aan de informatie, aangeleverd door de cliënt, en informatie uit openbare bronnen als effectief te beschouwen. Een meerderheid van de banken en beroepsgroepen staat neutraal tegenover het gebruik van interne bronnen, maar vindt deze bronnen vaker effectief dan niet effectief voor de identificatie van PEP's **Figuur [6]**.

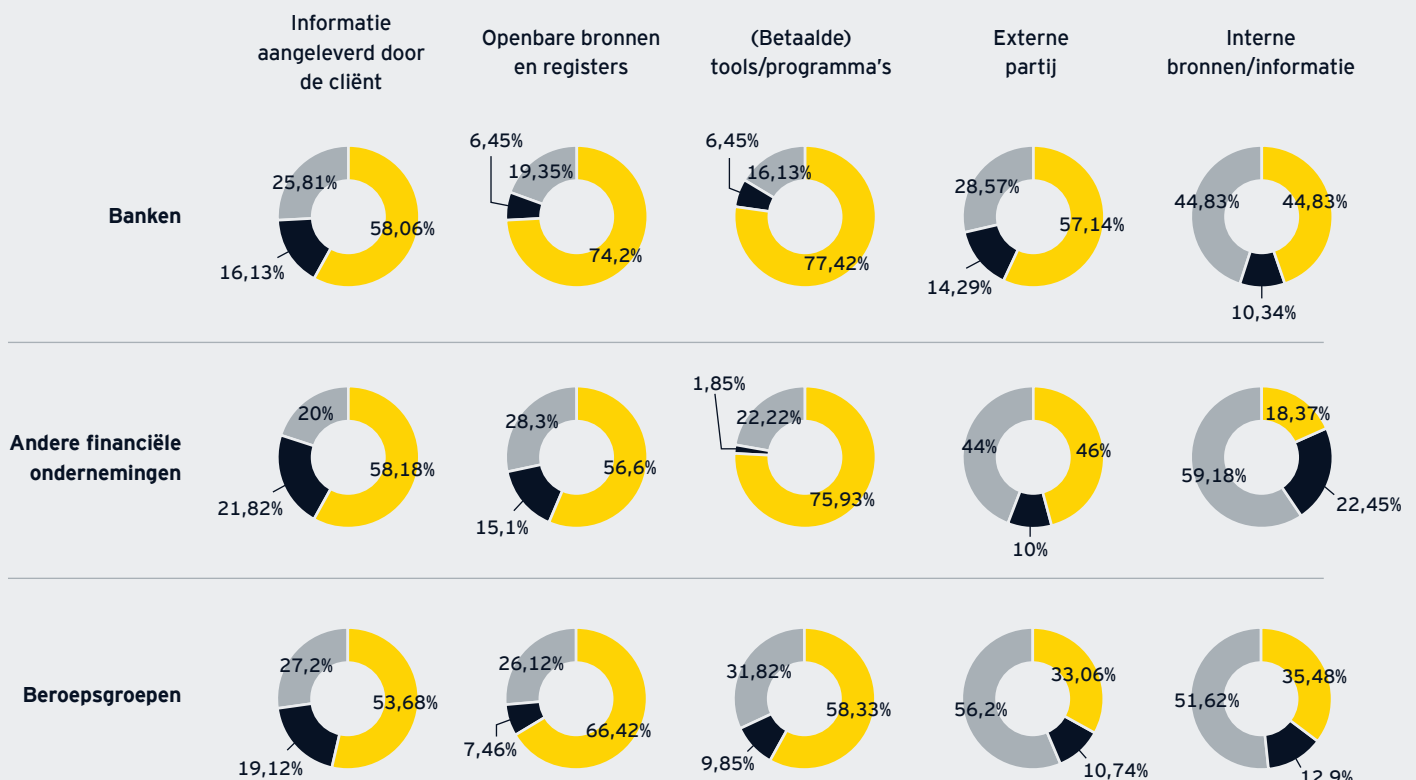
Het onderzoek wijst uit dat Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie kiezen voor een combinatie van meerdere van bovengenoemde middelen om PEP's te identificeren. Bij de open vragen en de diepte-interviews gaven meerdere Wwft-instellingen aan dat het zonder gebruik van commerciële lijsten vrijwel onmogelijk is om familieleden of naaste geassocieerden van PEP's te identificeren. Veel kleinere Wwft-instellingen geven aan deze commerciële lijsten niet te gebruiken, omdat zij die te duur vinden. Bij veel diepte-interviews bleek dat er bij deze geïnterviewde Wwft-instellingen geen adequate identificatie plaatsvindt van familieleden of naaste geassocieerden van PEP's. Zo gaven meerdere Wwft-instellingen tijdens de diepte-interviews aan PEP's 'wel te herkennen', terwijl tijdens hetzelfde interview ook duidelijk werd dat die Wwft-instellingen geen idee hadden dat de verplichting zich ook uitstrekt tot familieleden en naaste geassocieerden van PEP's of welke personen zich als zodanig kwalificeren.

“In welke mate vindt u de hieronder genoemde maatregelen effectief ter identificering van een in Nederland woonachtige PEP dan wel een familielid of naaste geassocieerden van een in Nederland woonachtige PEP?”

Figuur [6]

Antwoordopties

- (Helemaal) eens
- Neutraal
- (Helemaal) oneens



Het beeld dat uit de diepte-interviews naar voren komt, is dubbel. Al eerder is opgemerkt dat meerdere Wwft-instellingen aangaven bij voorkeur geen diensten te verlenen aan PEP's omdat zij vinden dat de uitvoering van de (verscherpte) maatregelen te veel tijd kost en dienstverlening aan PEP's dus (te) duur is. Wwft-instellingen, die blijken goed op de hoogte zijn van de PEP-verplichtingen²⁰ en er bewust voor kiezen wel diensten te verlenen aan PEP's, geven aan veel tijd te stoppen in de naleving van de verplichtingen waarbij zij zich afvragen in hoeverre dit zich verhoudt tot de risicogebaseerde benadering, omdat zij menen dat hun (extra) inspanningen er niet toe leiden dat er meer risico's worden beheerst. Daarnaast gaven meerdere Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie aan het vervelend te vinden om minderjarige kinderen of juist (oude) ouders van de cliënt te moeten benaderen (al dan niet via de cliënt).

Uit de diepte-interviews met de Wwft-instellingen en de PEP's kwam ook naar voren dat Wwft-instellingen op zeer uiteenlopende wijze uitvoering lijken te geven aan de verscherpte maatregelen. Bij Wwft-instellingen, die minder goed op de hoogte zijn, bestaat het idee dat binnenlandse PEP's zeer veel risico's met zich meebrengen. Bij doorvragen blijkt dat beeld vooral gebaseerd op de naam 'politiek prominent'. Deze Wwft-instellingen geven dan aan geen PEP's te willen bedienen ("PEP's *hoef ik niet*"), al is het de vraag in hoeverre zij PEP's op voorhand herkennen. Deze Wwft-instellingen hebben zelf het idee dat zij hiertoe goed in staat zijn: "Als ik de naam 'Rutte' zie, weet ik hoe laat het is."

“

Bij enkele banken heeft dit er volgens hen toe geleid dat zij geen PEP's meer accepteren als cliënt.

”

Meerdere banken uit de onderzoekspopulatie lieten tijdens de interviews weten dat zij merken dat er veel weerstand en onbegrip bestaat bij PEP's over de verscherpte onderzoeksmaatregelen. Verschillende Wwft-instellingen gaven aan terughoudendheid te ervaren bij PEP's om informatie te verstrekken over hun vermogen. Daarnaast gaven banken aan dat de verscherpte maatregelen veel tijd kosten, met name omdat PEP's direct worden aangemerkt als 'hoog risico' en een goedkeuring dient plaats te vinden door het senior management. Bij enkele banken heeft dit er volgens hen

toe geleid dat zij geen PEP's meer accepteren als cliënt. Zowel banken als andere financiële ondernemingen gaven aan dat het moeilijk is om familieleden en naaste geassocieerden van PEP's te identificeren omdat er geen volledige lijsten bestaan van deze groep personen en ook externe (betaalde) 'tools' niet naar behoren werken. Zij legden uit dat de onjuistheid van deze lijsten ertoe kan leiden dat te veel personen (onterecht) als PEP worden gekwalificeerd. Het uitsluiten hiervan kost veel (extra) tijd, waarbij men afhankelijk is van de informatie die de cliënt aanlevert. Meerdere andere financiële ondernemingen gaven aan geen ervaring te hebben met de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen, omdat er geen PEP in hun cliëntenbestand voorkomt. Zij lijken dit vast te stellen op basis van een eigen inschatting (handmatige beoordeling) of met behulp van een 'screening tool'²¹. Ook kwam naar voren dat het voor deze Wwft-instellingen niet altijd duidelijk is hoe vergaand de verplichtingen zijn, waardoor zij van mening zijn dat het onduidelijk is hoe de PEP-verplichtingen moeten worden uitgevoerd. Tot slot gaven veel beroepsgroepen aan dat zij niet met PEP's te maken hebben. De beroepsgroepen, die wel ervaring hebben met de verscherpte maatregelen, geven aan de verplichting om de bron van de middelen/herkomst van het vermogen te achterhalen zeer moeilijk uitvoerbaar en zeer tijdrovend te vinden.

3.3.2 De effectiviteit van de verscherpte maatregelen bij binnenlandse PEP's

Aan de Wwft-instellingen is gevraagd in hoeverre zij het eens zijn met de stelling dat de verscherpte maatregelen bij binnenlandse PEP's leiden tot het constateren en beheersen van meer risico's. Uit de analyse [Figuur \[7\]](#) van de antwoorden blijkt dat:

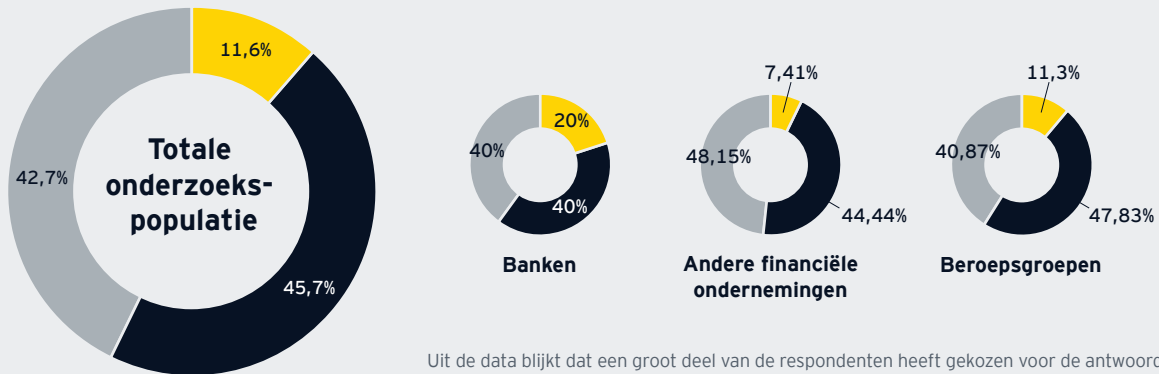
- ▶ een meerderheid van de gehele populatie aangeeft het hier niet eens mee te zijn.
- ▶ er geen verschillen zijn aangetroffen tussen de verschillende categorieën.
- ▶ banken, in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie, het niet vaker eens of oneens zijn met de stelling dat de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's leiden tot het constateren van meer risico's.

²⁰ Dit zijn instellingen die tijdens de diepte-interviews precies kunnen uitleggen welke verplichtingen er in dit verband voor hen gelden, hoe zij die verplichtingen nakomen.

²¹ Deze screening tool screent de namen van de cliënten van een Wwft-instelling tegen een lijst van binnenlandse PEP's.

“De verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen hebben ertoe geleid dat uw instelling meer risico’s constateert en beheerst bij in Nederland woonachtige PEP’s, hun familieleden of naaste geassocieerden, dan zonder deze verscherpte maatregelen het geval zou zijn geweest.²²”

Figuur [7]



Uit de data blijkt dat een groot deel van de respondenten heeft gekozen voor de antwoordoptie ‘neutraal’. Bij de uiteenzetting van de resultaten hebben wij deze buiten beschouwing gelaten omdat dit antwoord op verschillende wijzen geïnterpreteerd kan worden. Hieronder wordt nader ingegaan op een mogelijke verklaring hiervoor.

Aan de Wwft-instellingen is ook gevraagd in hoeverre de verscherpte maatregelen bij PEP’s leiden tot het melden van meer ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat het verscherpte onderzoek bij PEP’s niet leidt tot meer meldingen bij de FIU-Nederland.
- ▶ andere financiële ondernemingen in vergelijking met banken vaker aangeven dat de verscherpte maatregelen niet leiden tot het doen van meer meldingen van ongebruikelijke transacties.

Uit het voorgaande blijkt dat een meerderheid van de Wwft-instellingen uit de populatie de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP’s niet als effectief beschouwen. Dat blijkt ook uit de antwoorden op de open vragen in de vragenlijst. Hierin geven Wwft-instellingen aan dat zij de verscherpte onderzoeksmaatregelen met betrekking tot PEP’s niet in verhouding vinden staan tot wat het oplevert. De risico’s bij binnenlandse PEP’s worden niet vaak als ‘hoog’ ingeschat. Dit kan een verklaring zijn voor het hoge percentage respondenten dat neutraal heeft geantwoord op de vraag of de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen hebben geleid tot het identificeren van meer risico’s bij binnenlandse PEP’s. De Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie merken op dat zij de inspanningen om de PEP-verplichtingen na te leven niet proportioneel vinden ten opzichte van wat er uit het verscherpte cliëntonderzoek naar voren komt, aangezien er volgens deze Wwft-instellingen geen extra risico’s worden vastgesteld. Uit de antwoorden op de open vragen blijkt dat niet alleen banken maar ook andere Wwft-instellingen twijfelen over de effectiviteit van de verscherpte onderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP’s. Daarnaast gaven meerdere Wwft-instellingen tijdens de diepte-interviews aan dat, als er al risico’s bestaan bij PEP’s, zij deze risico’s eerder verwachten op lokaal niveau (bij politieke functies bij de gemeente) dan op landelijk niveau. Hoewel deze lokale functies momenteel niet onder de PEP-definitie vallen.

22 In de originele vragenlijst werd bij deze vraag verwezen naar de maatregelen genoemd in een eerdere vraag:

1. Toestemming krijgen van een persoon, die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel, voor het aangaan of voortzetten van de relatie met een PEP of het verrichten van een transactie voor een PEP.
2. Passende maatregelen treffen om de bron van het vermogen en de middelen, die bij de zakelijke relatie met de PEP of bij de transactie voor de PEP worden gebruikt, vast te stellen.
3. De zakelijke relatie met de PEP onderwerpen aan een doorlopende verscherpte controle.

Wel is de volgende nuancering van belang. Eerder is in dit rapport weergegeven dat meerdere Wwft-instellingen tijdens de diepte-interviews aangaven dat zij PEP's of hun familieleden of naaste geassocieerden niet altijd goed identificeren. De vraag is dan in hoeverre deze instellingen in staat zijn om de effectiviteit van de PEP-verplichtingen te beoordelen.

3.3.3 Cliëntacceptatie

Aan de Wwft-instellingen zijn vragen gesteld over de gevolgen van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen voor het weigeren van cliënten of het beëindigen van zakelijke relaties met cliënten. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen 'gewone' cliënten en PEP's. De eigen ervaringen van PEP's zijn ook weergegeven.

i) Gewone cliënten

Een belangrijk onderdeel van de Implementatiewet is de versterking van de risicogebaseerde benadering. Dit is ook van invloed op de verplichtingen van het cliëntenonderzoek. Onderzocht is of dit van invloed is op de acceptatie van cliënten. Uit de analyse van de antwoorden komt naar voren dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat deze risicogebaseerde benadering niet leidt tot vaker weigeren van dienstverlening of beëindigen van de relatie met bestaande cliënten.
- ▶ banken in vergelijking met andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen vaker aangeven dat de risicogebaseerde benadering ertoe leidt dat zij cliënten weigeren of dat cliëntrelaties beëindigen. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen geven dan weer vaker dan banken aan dat de risicogebaseerde benadering er niet toe leidt dat zij vaker cliënten weigeren of cliëntrelaties beëindigen.
- ▶ banken, in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie, in hun categorie vaker aangeven dat de risicogebaseerde benadering leidt tot weigering van dienstverlening aan cliënten en beëindiging van bestaande cliëntrelaties.

Het bovenstaande zou op meerdere manieren verklaard kunnen worden. Tijdens de diepte-interviews hebben banken erop gewezen dat er de laatste jaren steeds meer aandacht is voor de naleving van de Wwft, in het bijzonder voor de naleving door banken, wat ertoe heeft geleid dat ze vaker dan voorheen afscheid nemen van cliënten. De wijzigingen in de Implementatiewet zijn dus vermoedelijk wel factoren die meespelen bij de beslissing om cliënten te weigeren of zakelijke relaties met cliënten te beëindigen, maar dit lijken niet de enige factoren te zijn. Daarnaast kwam uit de diepte-interviews naar voren dat meerdere kleinere Wwft-instellingen, voornamelijk beroepsgroepen, wel in algemene zin op de hoogte zijn van de verplichtingen uit de Wwft, maar zich niet goed bewust zijn van de specifieke wijzigingen, zoals de wijzigingen uit de Implementatiewet. Dit betekent dat als deze instellingen cliënten weigeren (of zakelijke relaties met bestaande cliënten beëindigen) zonder op de hoogte te zijn van de specifieke wijziging uit de Implementatiewet, deze weigering vermoedelijk geen direct gevolg is van die wijziging, maar eerder van een algemeen bewustzijn van de Wwft als geheel.

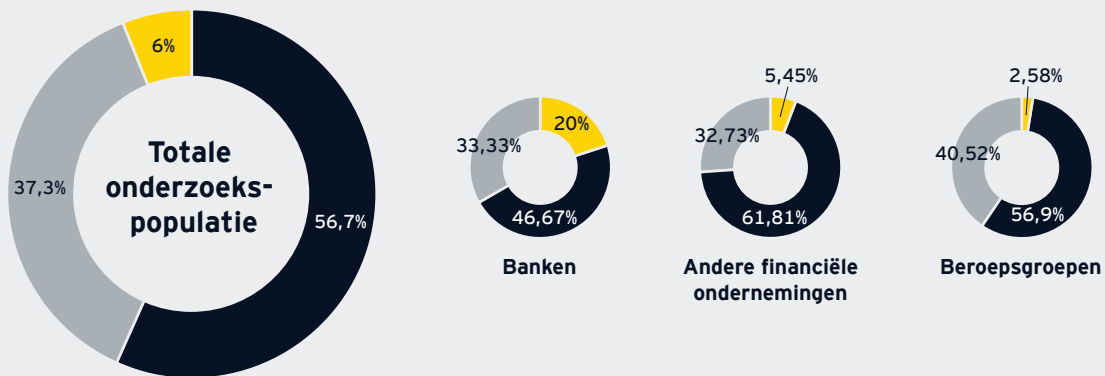
ii) PEP's

Ook is onderzocht in hoeverre de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij binnenlandse PEP's hebben geleid tot vaker weigeren van dienstverlening aan of beëindigen van de cliëntrelaties met PEP's. Uit de analyse **Figuur [8]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat zij sinds de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen moeten worden toegepast niet vaker dienstverlening hebben geweigerd aan of cliëntrelaties beëindigd met binnenlandse PEP's dan voor de nieuwe maatregelen het geval was.
- ▶ banken vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangeven dat zij dienstverlening aan binnenlandse PEP's weigeren. Verder geven banken ook vaker dan beroepsgroepen aan dienstverlening te beëindigen met binnenlandse PEP's.

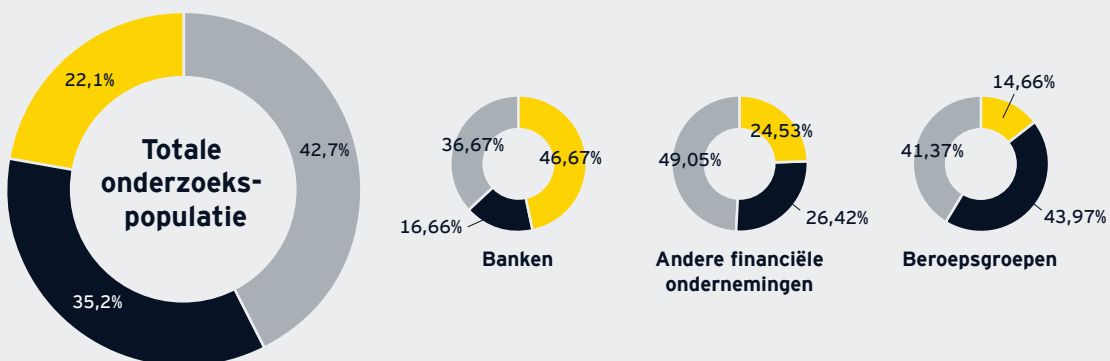
“De verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen hebben ertoe geleid dat uw instelling dienstverlening heeft geweigerd aan binnenlandse PEP's, hun familieleden of naasten geassocieerden.”

Figuur [8]



“De verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen hebben ertoe geleid dat uw instelling relatief vaak moet overgaan tot het opvragen van additionele informatie bij in Nederland woonachtige PEP's of hun familieleden of naaste geassocieerden.”

Figuur [9]



Daarnaast is aan de Wwft-instellingen gevraagd of zij bij binnenlandse PEP's vaker dan bij 'gewone' cliënten additionele informatie moeten opvragen om het cliëntenonderzoek te kunnen uitvoeren. Uit de analyse **Figuur [9]** van de antwoorden komt naar voren dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft neutraal tegenover deze vraag te staan. Daarnaast observeren wij dat zij het vaker niet dan wel nodig vinden om additionele informatie op te vragen bij binnenlandse PEP's.
- ▶ banken vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangeven dat zij moeten overgaan tot het opvragen van additionele informatie bij binnenlandse PEP's, terwijl beroepsgroepen vaker dan banken en andere financiële ondernemingen aangeven niet over te gaan tot het opvragen van additionele informatie.
- ▶ banken in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie aangeven vaker te moeten overgaan tot het opvragen van additionele informatie bij binnenlandse PEP's. Beroepsgroepen zijn het, in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie, vaker oneens met de stelling dat bij PEP's vaker additionele informatie moet worden opgevraagd (beroepsgroepen antwoorden in lijn met de gehele onderzoekspopulatie).

Tot slot is aan de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie gevraagd of zij van mening zijn dat het cliëntenonderzoek bij PEP's in vergelijking met 'gewone' cliënten vaker niet kan worden afgerond. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat de totale onderzoekspopulatie aangeeft dat zij het cliëntenonderzoek bij binnenlandse PEP's net zo vaak afronden als bij 'gewone' cliënten. Er is in dit opzicht geen verschil vastgesteld tussen de verschillende categorieën.

Het voorgaande is bevestigd in de antwoorden op de open vragen. Zo geven meerdere banken aan dat het soms voorkomt dat dienstverlening aan PEP's wordt geweigerd of dat de zakelijke relatie met deze personen wordt beëindigd. Tijdens de diepte-interviews merkten banken op dat het eigenlijk niet voorkomt dat zij dienstverlening aan binnenlandse PEP's weigeren. Wel gaan banken vaker dan andere Wwft-instellingen over tot het opvragen van additionele informatie. Indien die informatie niet wordt verstrekt, wordt de PEP niet geaccepteerd. Volgens de banken zouden PEP's de vragen als (te) vergaand ervaren en in sommige gevallen weigeren de gevraagde informatie te verstrekken. Een groot deel van de andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen geeft aan dat zij geen PEP's of familieleden of naaste geassocieerden in hun cliëntenbestand heeft. Dit zou kunnen verklaren waarom de gehele onderzoekspopulatie neutraal antwoordt op de vraag of bij binnenlandse PEP's vaker moet worden overgegaan tot het opvragen van additionele informatie en waarom beroepsgroepen in de vragenlijst aangeven niet vaker zakelijke relaties met PEP's weigeren of beëindigen.

iii) Interviews met PEP's naar hun ervaringen met cliëntacceptatie

Bij het onderzoek is specifiek aandacht besteed aan de gevolgen van de Implementatiewet voor binnenlandse PEP's om bij Wwft-instellingen diensten af te nemen. Hiervoor zijn negen PEP's en één familielid van een PEP geïnterviewd. Er is gevraagd naar de ervaringen van de PEP's zelf, hun familieleden (inclusief minderjarigen) en naaste geassocieerden met de implementatie van de (nieuwe) maatregelen bij verschillende Wwft-instellingen (zie Bijlage B.3.3.). Deze ervaringen staan hieronder weergegeven.

Meerdere PEP's geven aan dat ze een of meerdere keren verzocht zijn om een veelheid aan (zeer persoonlijke) informatie aan te leveren bij een Wwft-instelling op het moment dat zij door deze Wwft-instelling als PEP zijn geïdentificeerd. Het merendeel van de PEP's geeft aan hierdoor het gevoel te hebben bij voorbaat verdacht te zijn van witwassen en/of terrorismefinanciering en dat zij aan de Wwft-instelling het tegendeel moeten bewijzen. Dit gevoel van 'beschuldiging' staat voor meerdere van hen, in het bijzonder voor Kamerleden, haaks op de waarborgen waarmee hun positie reeds is bekleed, zoals de verplichte transparantie over nevenfuncties en 'op afstand' plaatsen van zakelijke activiteiten voordat ze het Kamerlidmaatschap aanvaarden. PEP's ervaren het aanleveren van de informatie aan Wwft-instellingen als een tijdrovende exercitie. In hun ogen wordt de informatie alleen gebruikt om vast te leggen in hun dossier zonder dat er extra risico's worden gesignaleerd.

PEP's geven aan dat zij het gevoel hebben dat Wwft-instellingen hen vanwege hun PEP-status niet gelijk behandelen als de 'gewone' cliënten. In hun ogen is deze ongelijke behandeling onterecht, omdat zij ervan overtuigd zijn dat hun PEP-status geen extra risico's met zich meebrengt. Meerdere PEP's ervaren zich bij Wwft-instellingen als een (zeer) onwelkome cliënt. In sommige gevallen leidt de PEP-status tot een extra kostenpost als de Wwft-instelling de uitgaven voor het verscherpte cliëntenonderzoek bij de PEP in rekening brengt. Deze kosten kunnen hoog oplopen en dat heeft er in een uitzonderlijk geval voor gezorgd dat een PEP afziet van het afnemen van dienstverlening bij een Wwft-instelling. Sommige PEP's gaven aan dat bepaalde Wwft-instellingen de cliëntrelatie hebben beëindigd. Daarbij zouden de Wwft-instellingen hebben aangegeven dat zij de middelen niet hebben of willen inzetten om het extra werk, dat bij het verscherpt cliëntonderzoek komt kijken, uit te voeren. Een enkele PEP gaf aan zich in zijn/haar keuzevrijheid beperkt te voelen, omdat hij/zij door zijn/haar status van PEP bij verschillende Wwft-instellingen niet langer welkom is. In een enkel geval is zelfs aangegeven dat de dienstverlening aan de PEP en aan de partner van de PEP wegens deze status op korte termijn werd beëindigd.

“

Zo worden PEP's met bankrekeningen bij verschillende banken door de ene bank aan een uitgebreid onderzoek onderworpen, terwijl ze van de andere bank niets vernemen.

”

De PEP's die hun functie niet voltijds bekleeden, zoals Eerste Kamerleden, geven aan zich regelmatig belemmerd te voelen in de uitoefening van hun nevenactiviteiten omdat hun zakelijke relaties, die betrokken zijn bij deze activiteiten, eveneens aan de verscherpte onderzoeksmaatregelen worden onderworpen. PEP's merken op het vervelend en onnodig te vinden dat familieleden of naaste geassocieerden met de verscherpte onderzoeksmaatregelen worden geconfronteerd. Als de Wwft-instelling via de PEP vraagt of hij/zij zelf de extra gegevens wil opvragen bij zijn of haar familieleden of naaste geassocieerden, is hier meer begrip voor.

Opvallend is dat PEP's, die bij verschillende Wwft-instellingen diensten afnemen, door deze Wwft-instellingen niet op dezelfde manier worden behandeld. Meerdere PEP's vinden dit onbegrijpelijk en menen dat er meer afstemming moet plaatsvinden tussen (dezelfde) Wwft-instellingen. Zo worden PEP's met bankrekeningen bij verschillende banken door de ene bank aan een uitgebreid onderzoek onderworpen, terwijl ze van de andere bank niets vernemen.

Alle geïnterviewden erkennen het belang van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. In hun ogen staat de binnenlandse PEP onder een zodanig vergrootglas dat de nadelige gevolgen van de maatregelen voor PEP's niet opwegen tegen de eventuele extra risico's die dankzij die maatregelen worden geïdentificeerd.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de verplichtingen van Wwft-instellingen ten opzichte van PEP's en hun familieleden en naaste geassocieerden rechtstreeks voortvloeien uit Europeesrechtelijke verplichtingen. Voor meer informatie verkregen uit de interviews met de PEP's, verwijzen wij u graag naar bijlage D.3. (Diepte-interviews PEP's).

3.4 Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's

In deze paragraaf behandelen we de hoofdvraag: **“Leidt de uitwerking van het UBO-begrip tot een effectievere identificatie van UBO's?”**

Wij wijzen erop dat alleen significante resultaten worden weergegeven en dat er geen analyse per afzonderlijke categorie is weergegeven als die analyse overeenstemt met de analyse over de gehele onderzoekspopulatie. Zie voor verdere toelichting bijlage A.2. (Leeswijzer statistische analyse).

3.4.1 De uitvoering van de maatregelen ter identificatie van UBO's

Allereerst is onderzocht of de Wwft-instellingen over gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken waarin is vastgelegd wanneer een natuurlijk persoon als UBO of pseudo-UBO moet worden aangemerkt. Uit de analyse **Figuur [10]** van de antwoorden blijkt dat:

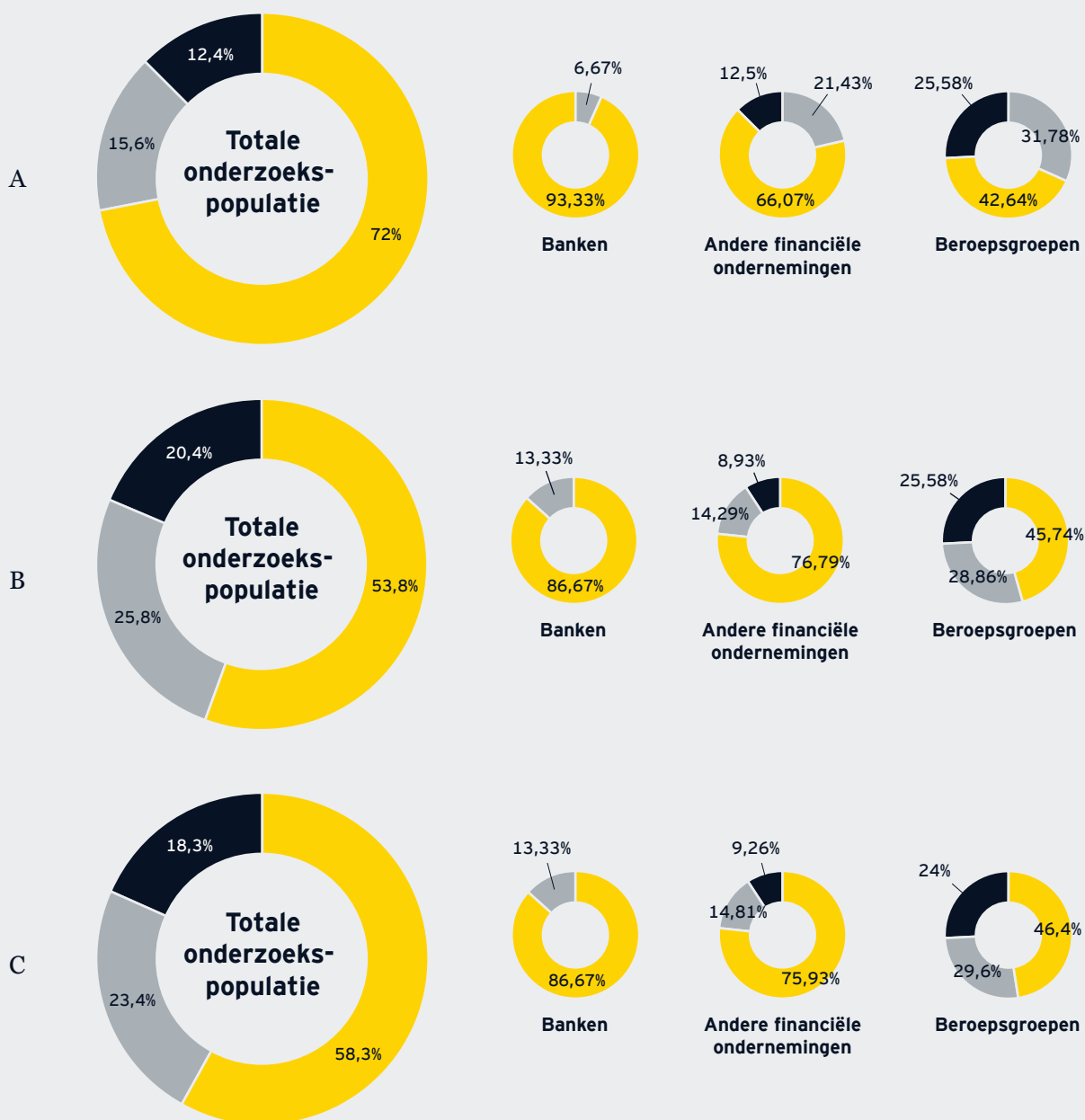
- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft hierover te beschikken.
- ▶ banken ten opzichte van andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen het vaakst over vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken. Hoewel andere financiële ondernemingen dit vaker dan beroepsgroepen hebben vastgelegd, blijkt uit het onderzoek dat zij desondanks toch minder vaak dan banken over dergelijke gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken.
- ▶ beroepsgroepen geven in vergelijking met banken en andere financiële ondernemingen daarentegen vaker aan in het geheel niet over gedragslijnen, procedures en maatregelen te beschikken waarin is vastgelegd wanneer een natuurlijk persoon als UBO of als pseudo-UBO moet worden aangemerkt.

“Beschikt uw instelling over gedragslijnen, procedures en maatregelen waarin is vast gelegd:
A. wanneer een natuurlijke persoon als UBO of als pseudo-UBO moet worden aangemerkt?
B. welke mogelijke risico’s op witwassen en/of financieren van terrorisme zich kunnen voordoen bij UBO’s?
C. welke mogelijke maatregelen uw instelling neemt om de risico’s op witwassen en/of financieren van terrorisme bij UBO’s te mitigeren?”

Antwoordopties

- Ja, vastgelegd
- Ja, maar niet vastgelegd
- Nee

Figuur [10]



Naast de aanwezigheid van (vastgelegde) gedragslijnen, maatregelen en procedures zijn de volgende middelen voor het identificeren van UBO's onderzocht: i) een UBO-verklaring laten invullen door de cliënt, ii) informatie opvragen bij de cliënt, iii) openbare registers, zoals de KvK, en iv) andere openbare bronnen, zoals websites raadplegen, v) een externe partij inschakelen en vi) een externe (betaalde) tool gebruiken. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie alle bovengenoemde middelen als effectief beschouwt voor het identificeren van UBO's. Alleen over het inschakelen van een externe partij oordeelt een meerderheid van de gehele populatie neutraal over de effectiviteit van dit middel voor de identificatie van UBO's.
- ▶ banken vaker dan beroepsgroepen aangeven het gebruik van een externe (betaalde) tool effectief te vinden. Banken en andere financiële ondernemingen vaker dan beroepsgroepen van mening zijn dat een door de cliënt ingevulde UBO-verklaring effectief is voor het identificeren van (pseudo)-UBO's en andere financiële ondernemingen ten opzichte van de beroepsgroepen vaker aangeven dat het raadplegen van openbare registers effectief is voor het identificeren van UBO's.

Banken geven via de open vragen aan dat zij vooral gebruik maken van een combinatie van informatie, aangeleverd door de cliënt en uit betrouwbare (openbare) bronnen (waaronder het UBO-register). Waar mogelijk maken ze gebruik van een UBO-verklaring door een onafhankelijke partij, zoals een notaris of advocaat, of geven ze aan alleen te vertrouwen op een door de cliënt ingevulde UBO-verklaring als de cliënt zelf ook onder AML/CFT-toezicht staat. Tijdens de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen kwam naar voren dat weinig gebruik wordt gemaakt van externe partijen bij het identificeren van UBO's. Dit zou de neutrale houding van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie over de effectiviteit van dit middel kunnen verklaren.

Banken merken verder op dat de informatie van de KvK niet altijd volledig of juist is. Enkele financiële ondernemingen uit de onderzoekspopulatie geven aan dat het begrip pseudo-UBO relatief nieuw is en niet altijd volledig is geïmplementeerd in hun bedrijfsvoering. Wat de beroepsgroepen betreft, lijken de respondenten relatief weinig te maken te hebben met de identificatie van UBO's, bijvoorbeeld omdat zij alleen particuliere cliënten bedienen of omdat er vaak sprake is van een zeer eenvoudige structuur waardoor de UBO gemakkelijk geïdentificeerd kan worden. Ook geven meerdere beroepsgroepen aan dat zij de middelen om UBO's te identificeren nog moeten implementeren in hun bedrijfsvoering. Opvragen van een door de cliënt ingevulde UBO-verklaring lijkt bij hen vaak nog geen onderdeel van de normale gang van zaken. Tijdens de diepte-interviews kwam een soortgelijk beeld naar voren. Zo gaven meerdere Wwft-instellingen uit de categorie beroepsgroepen aan dat zij tot voor kort geen toegang hadden tot het UBO-register, maar dat de toegang de identificatie van UBO's heeft vergemakkelijkt. Daarbij bestaat het idee dat zij volledig kunnen vertrouwen op de informatie in het UBO-register. Ook merken zij meerdere malen op dat betaalde tools effectief zijn voor de identificatie van UBO's, maar dat deze tools voor hen te duur zijn.

Uit het voorgaande blijkt dat alle genoemde middelen effectief worden geacht voor het identificeren van UBO's, waarschijnlijk omdat in de praktijk meerdere middelen worden gecombineerd. Een combinatie is nodig volgens de Wwft-instellingen in dit onderzoek, omdat zij aangeven dat het met enige regelmaat voorkomt dat de informatie in de (openbare) bronnen niet volledig of zelfs onjuist is (zoals informatie van de KvK) en daarom moet worden gecontroleerd op betrouwbaarheid. In een aantal gevallen antwoorden banken en andere financiële ondernemingen vaker dat een maatregel effectief is voor de identificatie van UBO's. Beroepsgroepen antwoorden in deze gevallen vaker neutraal. Deze uitkomst zou door (een combinatie van) verschillende factoren kunnen worden verklaard: beroepsgroepen zouden de middelen om UBO's te identificeren (nog) niet goed geïmplementeerd hebben, zij zouden relatief vaak particuliere cliënten bedienen waardoor de UBO-identificatie niet aan de orde is, betaalde tools zouden voor hen te duur zijn en/of zij menen dat zij dit niet goed kunnen beoordelen omdat zij nog niet zo lang toegang hebben tot het UBO-register (het tijdstip van toegang verschilt overigens niet van andere Wwft-instellingen, maar wellicht dat deze instellingen minder goed of pas later op de

hoogte waren). Verder kwam naar voren dat een door de cliënt ingevulde UBO-verklaring met name door banken en andere financiële ondernemingen als effectief wordt beschouwd. Vermoedelijk omdat deze informatie als startpunt wordt gebruikt voor aanvullende verificatie via andere (onafhankelijke) bronnen.

3.4.2 De maatregelen om de risico's bij UBO's vast te stellen

Tijdens het onderzoek zijn de volgende middelen onderzocht om de risico's bij UBO's vast te stellen: i) een Sanctiescreening van de UBO uitvoeren, ii) een 'Adverse Media Screening' (aanwezigheid van bad press) uitvoeren op de UBO, iii) informatie over de activiteiten van de UBO achterhalen, iv) officiële documentatie (d.w.z. documentatie die is goedgekeurd door officiële instanties) opvragen. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie alle bovengenoemde middelen als effectief beschouwt voor het vaststellen van risico's bij UBO's.
- ▶ banken, met uitzondering van het opvragen van officiële documentatie, alle bovengenoemde maatregelen vaker als effectief beschouwen dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen. Wat het opvragen van officiële documentatie betreft, beschouwen banken dit vaker als effectief dan beroepsgroepen. Onze analyse maakt verder duidelijk dat beroepsgroepen de sanctiescreening vaker dan banken als niet effectief beschouwen.
- ▶ beroepsgroepen in afwijking van de gehele populatie neutraal oordelen over de effectiviteit van de middelen: i) Sanctiescreening en ii) 'Adverse Media Screening' voor het onderzoeken van de risico's bij UBO's.

“

Tegelijkertijd benadrukken veel Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie dat het niet vaak voorkomt dat een UBO een verhoogd risico vormt.

”

Met open antwoorden op deze vragen geven Wwft-instellingen aan dat de aanwezigheid van een UBO op zich geen indicatie voor hoog risico vormt. Dat is bijvoorbeeld pas het geval als de UBO een PEP is of afkomstig uit een hoog risicoland. Alleen in die gevallen nemen de Wwft-instellingen aanvullende maatregelen. Bovendien passen ze vaak een combinatie van de middelen toe om tot een goed beeld te komen van de mogelijke risico's bij UBO's. Tegelijkertijd benadrukken veel Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie dat het niet vaak voorkomt dat een UBO een verhoogd risico vormt. Opnieuw geven meerdere Wwft-instellingen uit de categorie beroepsgroepen in het onderzoek aan dat zij weinig te maken hebben met UBO's, omdat hun cliënten voornamelijk particulieren, zzp'ers of kleine ondernemingen (met een eenvoudige structuur) zijn. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor hun neutrale houding rondom de effectiviteit van de twee genoemde middelen. Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat beroepsgroepen meestal de identiteit van de UBO verifiëren met behulp van een kopie paspoort.

3.4.3 De effectiviteit van de nieuwe verplichtingen m.b.t. UBO's

De effectiviteit van de uitbreiding van de UBO-definitie is gemeten aan de hand van drie indicatoren, namelijk of deze uitbreiding leidt tot: i) vaker de UBO of pseudo-UBO identificeren, ii) vaker de risico's bij UBO's onderzoeken en iii) vaker risico's bij UBO's vaststellen.

i) Vaker de UBO identificeren

Uit onze analyse ^{Figuur [11]} blijkt dat een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie meent dat de uitwerking van het UBO-begrip bijdraagt aan het identificeren van UBO's. Daarin is geen verschil van mening vastgesteld tussen de verschillende categorieën.

ii) Vaker de risico's bij UBO's onderzoeken

Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie het even vaak eens als oneens is met de stelling dat de uitwerking van het UBO-begrip effectief is voor het onderzoek naar de risico's van UBO's.

- ▶ banken in vergelijking met de beroepsgroepen het vaker eens zijn met de stelling dat de uitbreiding van de UBO-definitie ertoe leidt dat zij vaker onderzoek doen naar de risico's bij UBO's. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen zijn het juist vaker dan banken oneens met deze stelling.
- ▶ in afwijking van de totale onderzoekspopulatie banken het vaker eens zijn met de stelling dat de uitbreiding van de UBO-definitie heeft geleid tot vaker de risico's bij UBO's onderzoeken, terwijl andere financiële ondernemingen in lijn met de gehele onderzoekspopulatie antwoorden en beroepsgroepen in afwijking van de totale onderzoekspopulatie het vaker oneens zijn met deze stelling.

iii) Vaker risico's bij UBO's vaststellen

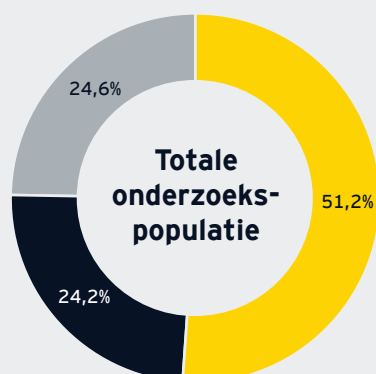
Uit de analyse van de antwoorden blijkt verder dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie meent dat de uitwerking van het UBO-begrip niet effectief is voor het vaststellen van risico's bij UBO's.
- ▶ banken in vergelijking met andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen het vaker eens zijn met de stelling dat de uitbreiding van de UBO-definitie ertoe heeft geleid dat zij vaker risico's vaststellen bij UBO's, terwijl andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen het hier juist vaker dan banken mee oneens zijn.
- ▶ banken in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie het vaker eens zijn met de stelling dat de uitbreiding van de UBO-definitie heeft geleid tot het vaker vaststellen van risico's bij UBO's (andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen antwoorden in lijn met de gehele populatie).

Een meerderheid van de andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen beschouwen de uitbreiding van de UBO-definitie juist als niet effectief voor het vaststellen van risico's bij UBO's. Dat is wellicht deels te verklaren doordat banken over het algemeen veel zakelijke klanten hebben en zij, dankzij de nadere uitwerking van het UBO-begrip, vaker UBO's identificeren waardoor zij ook vaker onderzoek doen naar de risico's bij UBO's. Tijdens de diepte-interviews nuanceerden enkele banken bovenstaande resultaten. Zij gaven aan dat de uitwerking van het UBO-begrip er niet toe heeft geleid dat er vaker risico's zijn vastgesteld bij UBO's. Een van de redenen die zij daarvoor aandragen, is dat als UBO's niet willen dat hun identiteit bekend wordt, zij erg ver (kunnen) gaan in het verhullen daarvan. Deze banken vragen zich af of er wel voldoende kennis aanwezig is bij Wwft-instellingen om de risico's bij UBO's echt te onderzoeken en beheersen.

“De nadere uitwerking van het UBO-begrip heeft gezorgd dat uw instelling vaker de UBO's of pseudo-UBO's van de client vaststelt, dan voordat deze uitwerking in de wet was opgenomen.”

Figuur [11]



Antwoordopties

- (Helemaal) eens
- Neutraal
- (Helemaal) oneens

3.5 Uitvoerbaarheid van de verplichtingen voor Wwft-instellingen

De hoofdvraag in deze paragraaf is of de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet uitvoerbaar zijn voor Wwft-instellingen, in het bijzonder voor kleine(re) Wwft-instellingen. Deze vraag wordt beantwoord voor de drie belangrijkste nieuwe maatregelen uit de implementatiewet, namelijk voor:

1. de uitvoerbaarheid van het risicogebaseerde cliëntenonderzoek.
2. de uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's.
3. de uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot UBO's.

In dit onderzoek is een Wwft-instelling als 'klein' aangemerkt indien de instelling over minder dan 20 fte en minder dan 500 cliënten beschikt. Een nadere toelichting op het onderscheid tussen grote en kleine Wwft-instellingen is opgenomen in bijlage C.2.3. (Segmentatie op basis van 'groot' en 'klein').

De uitvoerbaarheid is gemeten aan de hand van drie indicatoren, namelijk of de Wwft-instellingen: i) voldoende financiële middelen hebben, ii) beschikken over voldoende fte, en iii) voldoende kennis en ervaring hebben om de verplichtingen uit te voeren. De resultaten zijn geanalyseerd op drie niveaus:

1. een analyse van de uitkomsten voor **de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen**
2. een analyse van de onderlinge verschillen per categorie, dat wil zeggen een vergelijking tussen **kleine en grote Wwft-instellingen**
3. een analyse van de uitkomsten **per afzonderlijke categorie**

Het derde niveau wordt niet benoemd als de uitkomsten van de analyse voor alle, zowel grote als kleine, Wwft-instellingen overeenkomen met de uitkomsten van de analyse over de gehele onderzoekspopulatie. Indien over een bepaald niveau niets is vermeld, is dit omdat de analyse geen relevante resultaten heeft opgeleverd voor de beantwoording van de hoofdvraag of omdat de resultaten niet significant zijn. Zie voor een nadere toelichting bijlage A.2. (Leeswijzer statistische analyse).

Bij de beschrijving van de resultaten hieronder zijn ook de bevindingen uit de open vragen in de vragenlijst en de diepte-interviews weergegeven. Deze zijn gebruikt om de resultaten te duiden en van enige context te voorzien. Het is van belang te vermelden dat een relatief klein²³ aantal diepte-interviews is afgenomen bij een geselecteerde groep Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie (zie Bijlage B.3.3 Diepte-interviews). Dit betekent dat deze bevindingen niet aantoonbaar representatief zijn voor de gehele populatie waar de bevinding op van toepassing is. Indien een bepaalde uitspraak is afgeleid van de diepte-interviews is dit vermeld.

De resultaten en bevindingen zijn uitsluitend een (feitelijke) weergave van de meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. Deze meningen of ervaringen zijn niet getoetst op juistheid of overeenkomst met de werkelijkheid. De meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie zijn ook niet afgezet tegen de mening of ervaringen van andere publieke partijen in de keten die betrokken zijn bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.

23 Met relatief klein wordt bedoeld: relatief klein ten opzichte van het totaal aantal responses dat we hebben ontvangen op de vragenlijst.

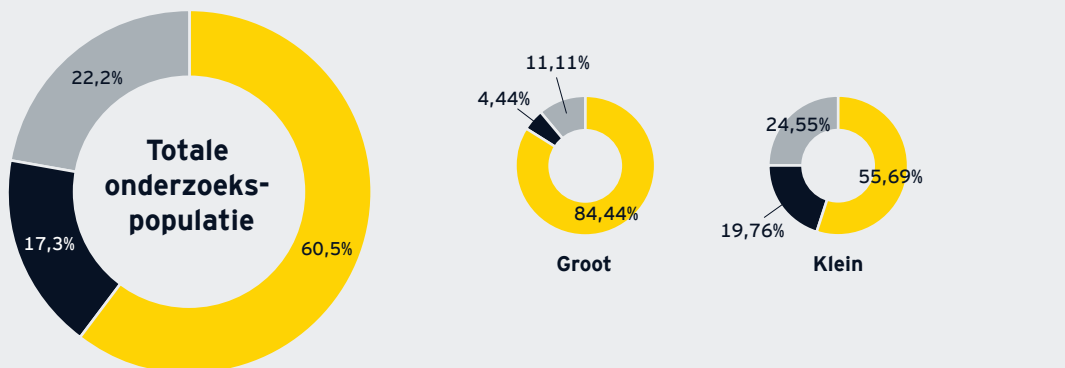
3.5.1 Inleiding op de uitvoerbaarheid van de Implementatiewet

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd hoe zij de uitvoerbaarheid ervaren van de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet. Uit onze analyse [Figuren \[12\], \[13\] en \[14\]](#) blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie meent vaker wel dan niet over voldoende financiële middelen, fte en voldoende kennis (ervaring) te beschikken om de verplichtingen na te leven.
- ▶ grote Wwft-instellingen vaker dan kleine Wwft-instellingen oordelen dat zij over voldoende financiële middelen, voldoende fte en voldoende kennis en ervaring beschikken. Kleine Wwft-instellingen geven juist vaker dan grote instellingen aan over onvoldoende financiële middelen te beschikken.

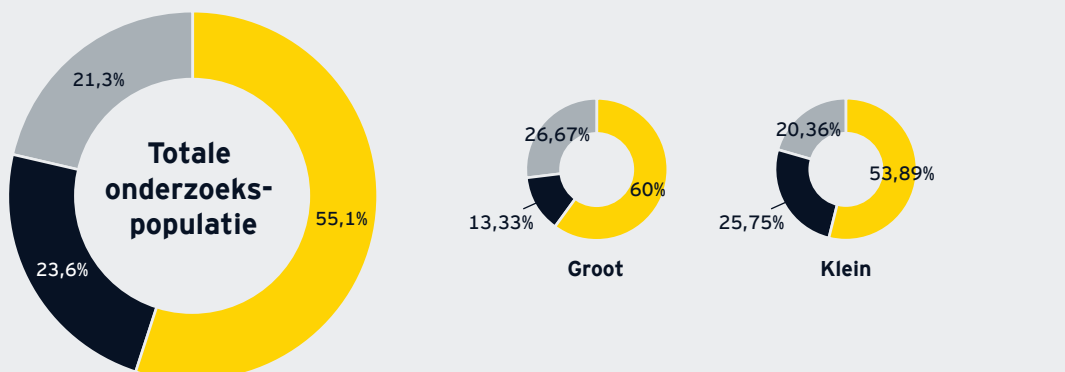
“Uw instelling beschikt over voldoende financiële middelen om de Wwft-verplichtingen die van toepassing zijn na te leven.”

Figuur [12]



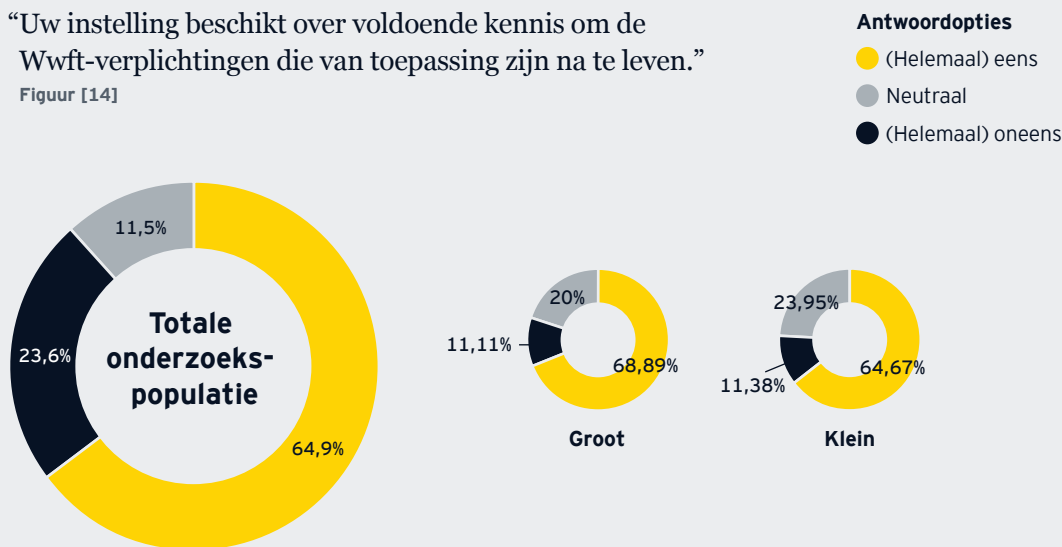
“Uw instelling beschikt over voldoende fte om de Wwft-verplichtingen die van toepassing zijn na te leven.”

Figuur [13]



“Uw instelling beschikt over voldoende kennis om de Wwft-verplichtingen die van toepassing zijn na te leven.”

Figuur [14]



Bovenstaande analyse is bevestigd door de antwoorden op de open vragen en de inhoud van de diepte-interviews. Vrijwel alle kleine Wwft-instellingen geven aan dat de maatregelen tot zeer hoge administratieve lasten leiden terwijl zij het nut en de toegevoegde waarde er niet van inzien. Daarbij noemen ze meerdere aspecten. Zo geven de kleinere Wwft-instellingen aan hun cliënten goed te kennen, waardoor zij de maatregelen onnodig vinden (“Ik ken mijn cliënt, dus vastleggen leidt enkel tot meer administratieve lasten en niet tot het identificeren van meer risico’s.”). Daarnaast wijzen zij erop dat dezelfde verplichtingen bij één cliënt door meerdere Wwft-instellingen moet worden vervuld. Zo wordt bijvoorbeeld bij de aankoop van een huis het cliëntenonderzoek verricht door zowel een taxateur, makelaar, notaris als bank. Hierbij wijzen vooral makelaars en taxateurs op de lage risico’s bij hun dienstverlening, omdat er geen geldelijke betalingen plaatsvinden. In hun ogen liggen de risico’s uitsluitend bij de notaris en de bank, waardoor zij de naleving van de Wwft-verplichtingen als onnodig beschouwen. Verder geven meerdere kleine Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie, zoals administratiekantoren, aan dat hun dienstverlening van zeer korte duur is met lage winstmarges, waardoor de verplichtingen, bijvoorbeeld om het cliëntendossier actueel te houden, extra zwaar wegen.

3.5.2 De uitvoerbaarheid van het risicogebaseerde cliëntenonderzoek

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het risicogebaseerde cliëntenonderzoek is zowel gekeken naar het vervallen van het categorisch vereenvoudigd cliëntenonderzoek als naar de uitbreiding van het verscherpte cliëntenonderzoek.

i) Vervallen categorisch vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Uit onze analyse blijkt dat een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie geen problemen ervaart bij het uitvoeren van een risicobeoordeling voordat wordt overgegaan tot vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Er zijn geen verschillen aangetroffen tussen grote en kleine Wwft-instellingen.

Uit de open vragen en de diepte-interviews komt naar voren dat het voor Wwft-instellingen vaak onduidelijk is wat zij moeten verstaan onder ‘vereenvoudigd cliëntenonderzoek’. Zij geven aan dat het vooral onduidelijk

is hoe ver deze verplichting reikt en waarin het 'vereenvoudigd' cliëntenonderzoek verschilt van het 'gewone' cliëntenonderzoek. Voor kleine Wwft-instellingen lijkt het bovendien niet altijd praktisch mogelijk om vooraf onderzoek te doen naar de cliënt. Zij noemen daarvoor meerdere redenen. Allereerst wijzen meerdere kleine Wwft-instellingen op de beperkte mogelijkheden die zij hebben om de informatie die de cliënt aanlevert te verifiëren. Zij geven ook aan dat zij het niet prettig vinden om documentatie op te vragen bij hun cliënt. Dat zou volgens hen *“tot verstoorde relaties en verlies van omzet leiden”*. Kleine Wwft-instellingen hebben in het algemeen vaker dan grote Wwft-instellingen een persoonlijke relatie met hun cliënten en willen daarom uitstralen op basis van vertrouwen te werken. Commerciële overwegingen lijken daarbij ook een rol te spelen. Hoewel er kleine Wwft-instellingen zijn die aangeven bij twijfel liever cliënten te weigeren, waren er ook meerdere kleine Wwft-instellingen, die aangeven te willen voorkomen dat de cliënt naar een andere Wwft-instelling overstapt die geen 'lastige vragen' stelt. Daarnaast wijzen kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen op de tijdsdruk en de onmogelijkheid om de (nalevings-)kosten door te berekenen aan de cliënt. Met name bij eenvoudige, kortstondige dienstverlening kunnen die lasten zwaar drukken op een kleine Wwft-instelling.

ii) Uitbreiding van het verscherpt cliëntenonderzoek

Sinds de inwerkingtreding van de implementatiewet dienen Wwft-instellingen verscherpt cliëntenonderzoek toe te passen bij cliënten woonachtig of gevestigd in staten (landen) die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoog risico²⁴. Een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie geeft aan dat het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek in dit geval goed uitvoerbaar is. Er blijkt geen verschil te zitten tussen grote en kleine Wwft-instellingen. Banken gaven tijdens de diepte-interviews aan dat het niet goed duidelijk is of deze verplichting betrekking heeft op cliënten, die gevestigd zijn in deze landen, of op transacties, die daarnaartoe gaan. Banken gaven aan hierover in gesprek te zijn met het ministerie van Financiën en de toezichthouder.

“

Tot slot geldt voor de gehele onderzoekspopulatie dat zij het toepassen van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen niet goed uitvoerbaar vinden.

”

Tot slot geldt voor de gehele onderzoekspopulatie dat zij het toepassen van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen, namelijk het onderzoeken van de achtergrond en het doel van complexe of ongebruikelijk grote transacties, het onderzoeken van de achtergrond en het doel van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel en het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle, niet goed uitvoerbaar vinden. Ook hierbij werd geen verschil aangetroffen tussen grote en kleine Wwft-instellingen.

Wel lijken grote instellingen vaker dan kleine instellingen te beschikken over systemen die automatisch afwijkende transacties detecteren, terwijl kleine instellingen relatief vaak lijken aan te geven dat deze situaties zich niet voordoen. Of omdat zij geen hoog-risicocliënten bedienen of omdat er vanwege de aard van hun diensten of producten geen sprake is van complexe of ongebruikelijke transacties. Uit de open vragen komt naar voren dat meerdere kleine Wwft-instellingen aangeven dat zij geen hoog-risicocliënten hebben en dus geen verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen verrichten. Kleine Wwft-instellingen lijken vaker dan grote Wwft-instellingen aan te geven vanuit hun 'gevoel' te opereren. Tijdens de diepte-interviews werd dit beeld enigszins genuanceerd. Hoewel ook daarin naar voren kwam dat kleine Wwft-instellingen veelal op gevoel beoordelen of een cliënt wel of niet 'integer' is, lijken kleine Wwft-instellingen in de praktijk wel degelijk aanvullende vragen aan de cliënt te stellen in het geval dat zich ongebruikelijke omstandigheden voordoen. Dat gebeurt op een onofficiële manier zonder dat dit wordt vastgelegd. Als op basis van de antwoorden, die de cliënt geeft, de zorgen zijn weggenomen (er bestaat een logische verklaring voor de geconstateerde ongebruikelijkheden), dan wordt de cliënt als 'gewoon' risico aangemerkt. Dat zou kunnen verklaren waarom kleine Wwft-instellingen in de vragenlijst vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven geen hoog-risicocliënten te bedienen.

²⁴ Landen worden aangewezen als hoog risico landen indien zij volgens de Europese Commissie strategische tekortkomingen hebben in hun nationale kaders ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

3.5.3 De uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot binnenlandse PEP's

Wwft-instellingen dienen op grond van de Implementatiewet ook verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toe te passen bij binnenlandse PEP's. Deze verscherpte maatregelen zijn:

1. Toestemming krijgen van een persoon die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel voor het aangaan of voortzetten van de relatie met een PEP of het verrichten van een transactie voor een PEP.
2. Passende maatregelen treffen om de bron van het vermogen en van de middelen die bij de zakelijke relatie met de PEP of bij de transactie voor de PEP gebruikt worden vast te stellen.
3. De zakelijke relatie met de PEP onderwerpen aan een doorlopende verscherpte controle.

Aan de Wwft-instellingen is de vraag voorgelegd of het toepassen van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij PEP's en hun familieleden of naaste geassocieerden uitvoerbaar is of dat Wwft-instellingen problemen ervaren bij de uitvoering hiervan. Uit de analyse **Figuur [15]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie neutraal oordeelt over deze stelling. Wel zien we dat de populatie vaker aangeeft dat deze maatregelen niet dan wel uitvoerbaar zijn en dat zij problemen ervaren bij de naleving.
- ▶ kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven dat het uitvoeren van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij PEP's en hun familieleden en naaste geassocieerden niet uitvoerbaar is.

Ook is aan de Wwft-instellingen gevraagd of zij vaker (moeten) overgaan tot het opvragen van aanvullende informatie bij binnenlandse PEP's in vergelijking met het 'gewone' cliëntenonderzoek. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

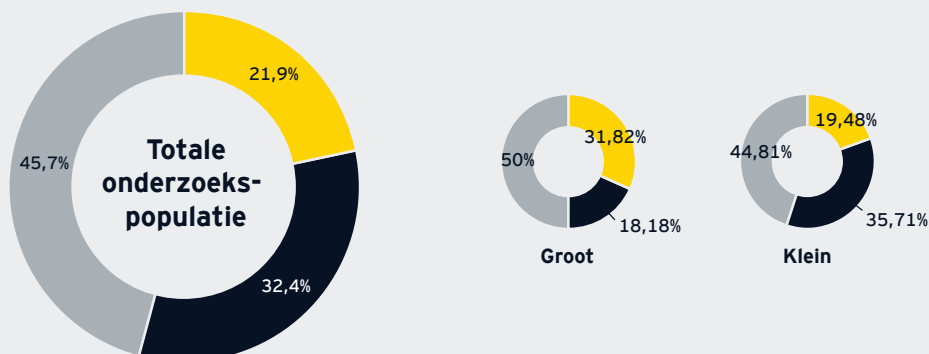
- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft neutraal te oordelen over de vraag of zij bij PEP's vaker aanvullende informatie opvragen in vergelijking met normale cliënten. Ook geven zij aan vaker niet dan wel over te gaan tot het opvragen van additionele informatie.
- ▶ grote Wwft-instellingen vaker dan kleine Wwft-instellingen aangeven over te gaan tot opvragen van aanvullende informatie bij binnenlandse PEP's.
- ▶ grote Wwft-instellingen, in afwijking van de totale populatie, aangeven wel vaker additionele informatie op te vragen bij binnenlandse PEP's.

“De verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij in Nederland woonachtige PEP's of bij familieleden of naaste geassocieerden van PEP's zijn goed uitvoerbaar.”

Figuur [15]

Antwoordopties

- (Helemaal) eens
- Neutraal
- (Helemaal) oneens



Tot slot is aan de Wwft-instellingen gevraagd of zij het verscherpte cliëntenonderzoek bij binnenlandse PEP's vaker dan het 'gewone' cliëntenonderzoek niet kunnen afronden. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft het oneens te zijn met de stelling dat zij bij binnenlandse PEP's het cliëntenonderzoek vaker niet dan wel kan afronden in vergelijking met het 'gewone' cliëntenonderzoek.
- ▶ er geen verschil is aangetroffen tussen grote en kleine Wwft-instellingen.

Ook uit de diepte-interviews komt naar voren dat Wwft-instellingen, zowel groot als klein, in algemene zin neutraal oordelen over de uitvoerbaarheid van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij PEP's. Wwft-instellingen gaven in de diepte-interviews aan dat, hoewel de maatregelen praktisch uitvoerbaar zijn, ze zeer veel tijd kosten met name omdat toestemming van het hoger leidinggevend personeel moet worden verkregen. Wwft-instellingen wijzen erop dat de verplichtingen zeer vergaand zijn en veel tijd kosten, omdat de verplichtingen zich ook uitstrekken tot familieleden en naaste geassocieerden, terwijl de Wwft-instellingen niet het idee hebben dat hun inspanningen bijdragen aan het beheersen van meer risico's. Ook valt op dat een groot deel van de geïnterviewden meent geen binnenlandse PEP als cliënt te hebben. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor hun neutrale houding ten opzichte van de effectiviteit van de cliëntenonderzoeksmaatregelen. Uit de open vragen en de diepte-interviews komt verder naar voren dat kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven geen PEP's in hun cliëntenbestand te hebben. Dat ligt deels voor de hand, aangezien we bij dit onderzoek uitgaan van een kleine Wwft-instelling als deze Wwft-instelling minder dan 500 cliënten bedient. Daarnaast lijkt dit te worden veroorzaakt doordat kleine Wwft-instellingen soms aangeven PEP's te weigeren (vanwege de kosten of de risico's), doordat zij onwetend zijn wanneer hun cliënten als PEP moeten worden aangemerkt en doordat zij over het algemeen minder middelen tot hun beschikking hebben om PEP's te identificeren. Kleine Wwft-instellingen lijken namelijk minder vaak gebruik te maken van commerciële lijsten (vanwege de hoge kosten). PEP's lijken door deze kleine Wwft-instellingen vaker 'op basis van naamsbekendheid' te worden geïdentificeerd. Meerdere kleine Wwft-instellingen gaven tijdens de diepte-interviews toe dat de kans heel groot is dat zij familieleden of naaste geassocieerden van PEP's niet zullen herkennen. Dit zou een logische verklaring kunnen zijn waarom kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven dat het onderzoek naar PEP's niet uitvoerbaar is. Die onuitvoerbaarheid heeft dan vooral betrekking op het identificeren van familieleden en naaste geassocieerden van PEP's en niet op de onuitvoerbaarheid van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen. Wel geven ook grote Wwft-instellingen aan dat zij moeite hebben met het identificeren van familieleden en naaste geassocieerden van PEP's. In dat opzicht zit er weinig verschil tussen kleine en grote Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. Grote Wwft-instellingen noemen als oorzaak dat de commerciële lijsten, die zij gebruiken, vaak niet volledig of niet up-to-date zijn. Dat kan ertoe leiden dat personen onterecht als PEP worden gekwalificeerd, wat tot (extra) uitzoekwerk leidt. In dat opzicht is ook voor (grote) Wwft-instellingen, die commerciële lijsten gebruiken, het onderzoek naar PEP's minder goed uitvoerbaar.

3.5.4 De uitvoerbaarheid van de verplichtingen met betrekking tot UBO's

Uit paragraaf 3.4 (Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's) bleek al dat een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie de verplichting om onderzoek te doen naar de risico's van UBO's en het vaststellen van risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vindt en bij de uitvoering van deze verplichtingen problemen ervaart. Uit de analyse **Figuur [16]** naar het verschil tussen grote en kleine Wwft-instellingen blijkt verder dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat zij onderzoek doen naar de risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vindt.
- ▶ kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven dat zij onderzoek doen naar de risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vinden.

Uit de analyse van de antwoorden komt ook naar voren dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft dat zij het vaststellen van risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vindt.
- ▶ kleine Wwft-instellingen in vergelijking met grote Wwft-instellingen vaker aangeven dat zij het vaststellen van risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vinden.

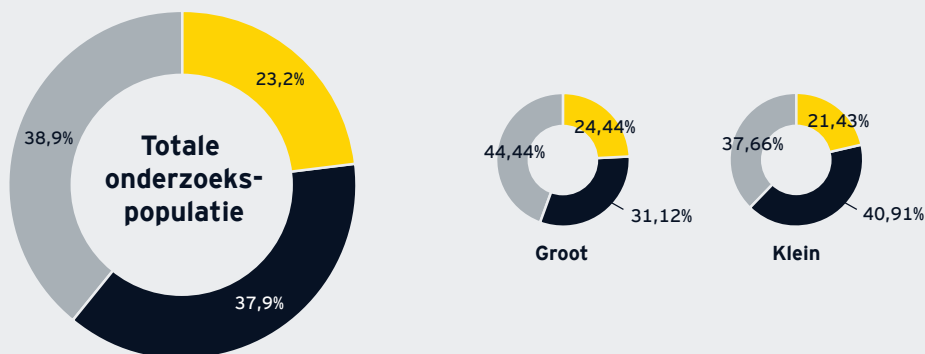
Wij zien in figuur 16 dat een groot deel van de totale onderzoekspopulatie Wwft-instellingen (namelijk 38,9 procent) voor de antwoordoptie 'neutraal' heeft gekozen. Hoewel dit percentage niet significant is, is het wel opvallend. De antwoordoptie neutraal is op verschillende wijzen te interpreteren. Een mogelijke verklaring, die volgt uit de diepte-interviews, is dat Wwft-instellingen geen mening hebben over deze stelling doordat zij voornamelijk met particuliere klanten werken (en geen UBO's hoeven te identificeren) of te maken hebben met niet-complexe structuren, wat het vaststellen van de risico's vereenvoudigt.

Uit de open vragen en de diepte-interviews komt naar voren dat grote Wwft-instellingen vaker dan kleine Wwft-instellingen aangeven dat zij te maken hebben met omvangrijke en/of complexe structuren. Grote Wwft-instellingen merken op dat zij met name problemen ervaren indien de UBO in het buitenland is gevestigd. De moeilijke uitvoerbaarheid lijkt dan te zitten in het feit dat buitenlandse registers niet altijd goed toegankelijk of volledig zijn, bijvoorbeeld omdat deze registers geen gegevens bevatten over pseudo-UBO's (omdat het buiten

“De verscherpte cliëntenonderzoeksmatregelen bij in Nederland woonachtige PEP's of bij familieleden of naaste geassocieerden van PEP's zijn goed uitvoerbaar.”

Figuur [16]

Antwoordopties
 ● (Helemaal) eens
 ● Neutraal
 ● (Helemaal) oneens



de Europese Unie niet altijd verplicht is om deze informatie op te geven of dat een equivalent van een pseudo-UBO niet voorkomt). Daarnaast wijzen deze grote Wwft-instellingen erop dat er specifieke kennis nodig is om de UBO's van complexe structuren te achterhalen. Die kennis is volgens hen niet altijd (voldoende) aanwezig. Grote Wwft-instellingen lijken ook vaker dan kleine Wwft-instellingen te wijzen op de hoeveelheid pseudo-UBO's die moeten worden geïdentificeerd (alle personen van het hoger leidinggevend personeel) en de hoeveelheid administratieve lasten die deze verplichting met zich meebrengt. Kleine Wwft-instellingen lijken dit in de praktijk minder tegen te komen (en zijn hier wellicht ook minder goed van op de hoogte) waardoor zij andere problemen ervaren. Zij lijken ook minder vaak dan grote Wwft-instellingen te maken te hebben met complexe structuren of buitenlandse UBO's. Kleine Wwft-instellingen geven aan dat de problemen in de uitvoerbaarheid voornamelijk worden veroorzaakt door de administratieve lasten die deze verplichting met zich meebrengt en de hoeveelheid tijd die het kost om een klantendossier goed en volledig op orde te krijgen. Daarbij lijkt bij verschillende kleine Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie de opvatting te bestaan dat zij sinds de inwerkingtreding van de Implementatiewet niet langer mogen steunen op de beoordeling die reeds door een andere Wwft-instelling is uitgevoerd. Daarnaast geeft een beleggingsonderneming, waarvan de klanten alleen geld kunnen overschrijven van en naar één vaste tegenrekening bij een erkende Nederlandse bank, aan in de praktijk niet te kunnen steunen op het cliëntonderzoek uitgevoerd door die bank, omdat die bank niet bereid is om de informatie en documenten te delen die de beleggingsonderneming nodig heeft om aan zijn verificatieplicht te voldoen. Dit zorgt ervoor dat deze beleggingsonderneming zelf een risicobeoordeling moet uitvoeren, wat als onnodig en dubbel werk wordt ervaren.

“

Kleine Wwft-instellingen geven aan dat de problemen in de uitvoerbaarheid voornamelijk worden veroorzaakt door de administratieve lasten die deze verplichting met zich meebrengt en de hoeveelheid tijd die het kost om een klantendossier goed en volledig op orde te krijgen.

”



Bijlagen

A Toelichting

A.1 Overzicht deelvragen

Deelvragen

A. Risicogebaseerde bedrijfsvoering

4. In hoeverre leidt de nieuwe verplichting om de risicogebaseerde benadering te verankeren in de bedrijfsvoering van Wwft-instellingen tot:
 - ▶ vooraf identificeren van risico's?
 - ▶ meldingen van ongebruikelijke transacties?
 - ▶ beperken en effectief beheersen van geconstateerde risico's?
 - ▶ de conclusie dat er onvoldoende beheersmaatregelen mogelijk zijn en bepaalde risico's geheel moeten vermeden?
5. In hoeverre is deze uitbreiding van het verscherpt cliëntenonderzoek uitvoerbaar?
 - ▶ Welke maatregelen hebben Wwft-instellingen genomen om aan de verplichting te voldoen?
 - ▶ Welke maatregelen bereiken het gewenste effect?
 - ▶ In hoeverre is het Wwft-instellingen duidelijk hoe ze deze verplichting invullen (d.w.z. de maatregelen aanpassen aan de aard van dienstverlening en omvang van de Wwft-instellingen)?
 - ▶ Is er bij de uitvoerbaarheid een verschil tussen 'kleine' en 'grote' Wwft-instellingen?

B. Risicogebaseerd cliëntenonderzoek

Vervallen categorisch vereenvoudigd cliëntenonderzoek

1. Leidt het vervallen van categorisch vereenvoudigd cliëntenonderzoek tot het constateren van meer risico's en het melden van meer ongebruikelijke transacties bij cliënten en transacties die voorheen onder deze groep vielen?
2. Hoe voeren Wwft-instellingen deze verplichting uit, mede in het licht dat er nu voor elke cliënt een risicogebaseerde beoordeling moet plaatsvinden?
 - ▶ Welke maatregelen leiden tot een effectieve risicogebaseerde beoordeling waarna, al dan niet, tot vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden overgegaan?
 - ▶ Tegen welke problemen stuiten Wwft-instellingen in de uitvoering?

Uitbreiding verscherpt cliëntenonderzoek

1. Leidt het uitbreiden van de verplichting om verscherpt cliëntenonderzoek uit te voeren tot het constateren van meer risico's en het melden van meer ongebruikelijke transacties bij cliënten en transacties waarop verscherpt cliëntenonderzoek plaatsvindt?
2. Hoe voeren Wwft-instellingen het verscherpt cliëntenonderzoek uit?
 - ▶ Welke maatregelen stellen Wwft-instellingen in staat effectief verscherpt cliëntenonderzoek uit te voeren?
 - ▶ Tegen welke problemen stuiten Wwft-instellingen in de uitvoering?

Uitbreiding definitie PEP

1. Leidt het uitbreiden van de definitie bij PEP's tot het constateren van meer risico's en het melden van meer ongebruikelijke transacties bij cliënten en transacties?
2. Hoe voeren Wwft-instellingen de uitbreiding van de definitie van PEP's uit?
 - ▶ Welke maatregelen nemen Wwft-instellingen om na te gaan of een cliënt als PEP (of als familieleden of naaste geassocieerden van een PEP) geldt?
 - ▶ Welke maatregelen stellen Wwft-instellingen in staat om effectief verscherpt cliëntenonderzoek te doen naar en de aanvullende verplichtingen uit te voeren voor PEP's (of familieleden of naaste geassocieerden van een PEP)?
 - ▶ Tegen welke problemen stuiten Wwft-instellingen in de uitvoering?
3. Wat zijn de gevolgen om bij Wwft-instellingen af te nemen voor personen, die gelden als:
 - ▶ PEP
 - ▶ familieleden van een PEP
 - ▶ naaste geassocieerden van een PEP

Uitvoerbaarheid

1. Is bij bovengenoemde vragen naar de uitvoerbaarheid een verschil tussen 'kleine' en 'grote' dienstverleners?

C. Uitwerking UBO-begrip

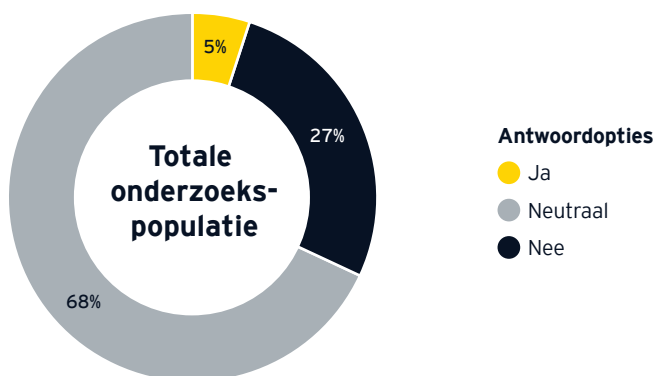
1. Leidt de uitwerking van het UBO-begrip in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 ertoe:
 - ▶ dat Wwft-instellingen vaker dan voorheen een UBO of pseudo-UBO vaststellen?
 - ▶ dat Wwft-instellingen vaker dan voorheen onderzoek doen naar de risico's bij de UBO?
 - ▶ dat Wwft-instellingen vaker dan voorheen risico's vaststellen bij de UBO?
2. In hoeverre is deze uitwerking van UBO begrip uitvoerbaar voor Wwft-instellingen?
 - ▶ Welke maatregelen hebben Wwft-instellingen genomen om aan de verplichting te voldoen?
 - ▶ Welke maatregelen stellen Wwft-instellingen in staat effectief een UBO of pseudo-UBO vast te stellen?
 - ▶ Is hierbij een verschil tussen 'kleine' en 'grote' Wwft-instellingen?

A.2 Leeswijzer statistische analyse

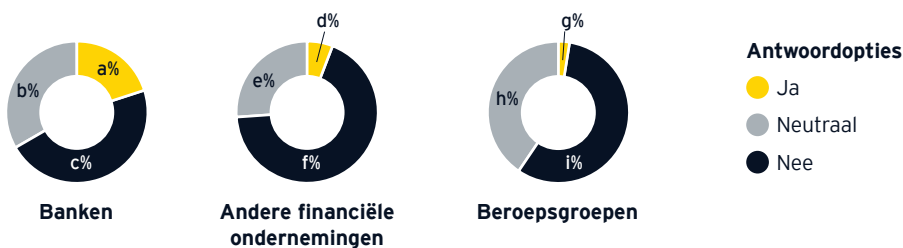
Bij de uiteenzetting van de analyse van de antwoorden is het van belang een aantal punten voor ogen te houden:

- ▶ Alleen statistisch significante verschillen zijn in het rapport weergegeven. Dat houdt in dat in dit rapport slechts de verschillen zijn benoemd waarvan met 95 procent zekerheid kan worden gezegd dat deze weer zullen blijken wanneer het onderzoek nogmaals uitgevoerd zal worden. Niet significante verschillen zijn zoveel mogelijk buiten beschouwing gelaten.
- ▶ Door uitsluitend de significante onderzoeksresultaten te benoemen in dit rapport kunnen de uitspraken met 95 procent zekerheid gegeneraliseerd worden naar de totale populatie Wwft-instellingen. Dit betekent dat deze uitspraken representatief zijn voor de totale populatie Wwft-instellingen. Daarnaast betekent dit dat indien dit onderzoek nogmaals zou worden uitgevoerd met dezelfde onderzoeksmethodiek met 95 procent zekerheid kan worden gesteld dat de resultaten voor die onderzoekspopulatie Wwft-instellingen gelijk zijn. Bij de vertaling van de antwoorden uit de vragenlijst naar het rapport, werd de antwoordoptie 'neutraal' grotendeels buiten beschouwing. Tijdens de diepte-interviews is gebleken dat deze antwoordoptie op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden. In de diagrammen is wel inzichtelijk gemaakt in welke mate voor de antwoordoptie 'neutraal' is gekozen.
- ▶ De resultaten zijn steeds volgens een vaste volgorde weergegeven, waarbij de volgende levels zijn gehanteerd:

Level 1: significante resultaten binnen de gehele onderzoekspopulatie



Level 2: significante verschillen tussen de verschillende categorieën (banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen)



Level 3: significante resultaten bij de categorieën

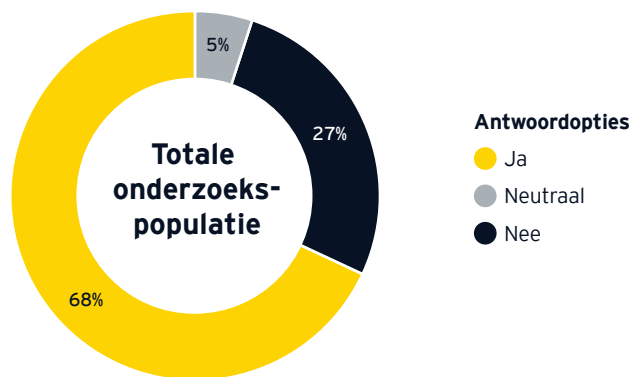
Als de analyse voor de drie afzonderlijke categorieën overeenkomt met de analyse van de gehele onderzoekspopulatie, dan is er geen onderscheid gemaakt per afzonderlijke categorie (en is level 3 niet opgenomen).

Voorbeeldvraag

“Heeft uw instelling de risicogebaseerde benadering afgestemd op de aard en omvang van uw instelling?”

Level 1 - Resultaten totale populatie

Figuur [1]



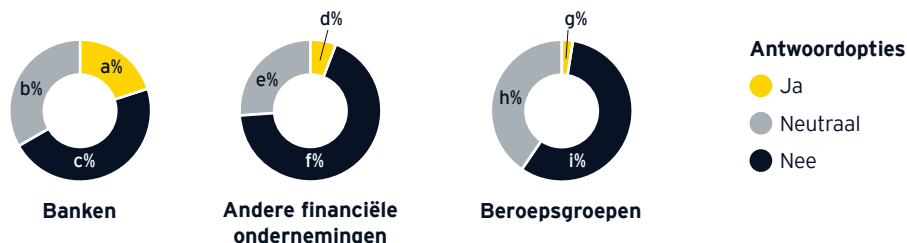
Voorbeeld interpretatie: “Binnen de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen wordt vaker aangegeven dat de risicogebaseerde benadering is afgestemd op de aard en omvang van de instelling.”

Bovenstaande observatie is een significante observatie. Dat betekent dat de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen significant vaker ‘ja’ dan ‘nee’ antwoordt op deze vraag. Over de andere antwoorden is geen uitspraak gedaan omdat uit de statistische analyse niet is gebleken dat dit een significante uitkomst betreft. Dat wil zeggen dat niet met een zekerheid van 95 procent uitspraken gedaan kunnen worden over de antwoorδοpties ‘neutraal’ en ‘nee’. Alleen de uitspraak over significante verschillen kan gegeneraliseerd worden naar de totale populatie Wwft-instellingen.

Voor een nadere uitleg over de statistische analyse wordt verwezen naar bijlage B.6. (Statistische analyse).

Level 2 - Vergelijking van de verschillende Wwft-categorieën

Figuur [2]



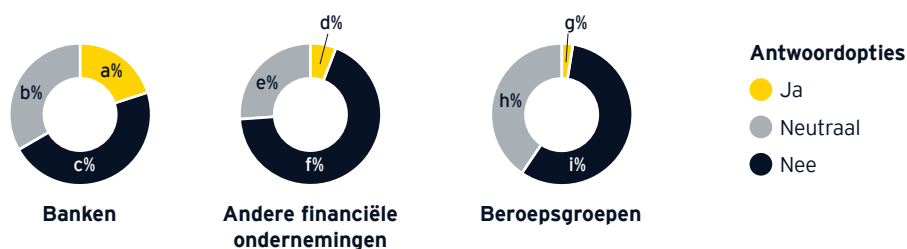
Voorbeeld interpretatie: “Banken hebben vaker dan beroepsgroepen de risicogebaseerde benadering afgestemd op de aard en omvang van uw instelling.”

Bovenstaande observatie is een significante observatie. Dat betekent dat de antwoorden van de categorie banken op basis van statistische toetsen in aanzienlijke mate (95 procent zekerheid) afwijken van de antwoorden van de categorie beroepsgroepen. Over de andere antwoorden is geen uitspraak gedaan omdat deze niet statistisch significant zijn (uitgaande van een 95 procent zekerheid).

Voor een nadere uitleg over de statistische analyse, zie bijlage B.6. (Statistische analyse).

Level 3 - Vergelijking binnen categorieën

Figuur [3]



Voorbeeld interpretatie: “In afwijking van de totale populatie geven de beroepsgroepen in hun specifieke categorie niet significant vaker aan dat de risicogebaseerde benadering is afgestemd op de aard en omvang van hun instelling.”

Er is niets gezegd over banken en andere financiële ondernemingen. Dat betekent dat zij voor hun categorie in lijn met de totale populatie hebben geantwoord en in hun categorie hebben aangegeven dat de risicogebaseerde bandering is afgestemd op de aard en omvang van hun instelling.

Voor een nadere uitleg over de statistische analyse verwijzen wij graag naar bijlage B.6. (Statistische analyse).

B Onderzoek

B.1 Verantwoording

Om de kwaliteit van de uitvoering en de juiste interpretatie van de resultaten van dit onderzoek te waarborgen, is het van belang een aantal aspecten te borgen. Hieronder gaan wij nader in op deze aspecten en hoe wij de waarborging hiervan hebben beoogd.

B.1.1 Doeltreffendheid

In deze wetsevaluatie is de doeltreffendheid van de maatregelen onderzocht. Onder 'doeltreffendheid' van beleid wordt verstaan: de mate waarin de beleidsdoelstelling met de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten is gerealiseerd. De beleidsinstrumenten die in dit kader zijn onderzocht, zijn de nieuwe verplichtingen voor Wwft-instellingen die zijn opgenomen in de Implementatiewet.

Om de doeltreffendheid zo goed mogelijk in kaart te brengen, is gestart met een bureaustudie. Tijdens de bureaustudie is onderzocht op welke manier de doeltreffendheid van beleid en regelgeving te meten is. Op basis hiervan is gekozen voor een onderzoeksmethodiek waarbij gebruik is gemaakt van doelindicatoren. Dit houdt in dat per verplichting in de Implementatiewet het achterliggende doel is vastgesteld, waarvoor vervolgens doelindicatoren zijn geformuleerd. Met behulp van deze doelindicatoren is te meten in hoeverre het beoogde doel van de maatregel wordt behaald. Deze onderzoeksmethodiek staat nader toegelicht in bijlage B.3. (Onderzoeksmethodiek).

De aanpak is ondersteund door de inzet van een vragenlijst, waarbij duidelijk onderscheid is gemaakt per individuele maatregel. In deze vragenlijst zijn de geformuleerde doelindicatoren uitsluitend gekoppeld aan de individuele maatregelen (of: verplichtingen) uit de Implementatiewet. Met deze koppeling kan de doeltreffendheid van de maatregel in kaart worden gebracht. In aanvulling hierop bevatte de vragenlijst open vragen, waar respondenten toelichting konden geven op de vragen over doeltreffendheid. De vragenlijst bevatte ook controlevragen om na te gaan in hoeverre er verschil zit in de effecten voor en na het invoeren van de verplichting. Tot slot is bij het uitvoeren van de diepte-interviews specifiek aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid.

B.1.2 Volledigheid

De volledigheid van dit onderzoek is op verschillende manieren gewaarborgd. De beantwoording van de hoofd- en deelvragen, zoals geformuleerd door de Opdrachtgever, is bereikt door de vragen van de vragenlijst hieraan te koppelen. Door dit inzichtelijk te maken voordat de vragenlijst officieel was verspreid, kon op voorhand worden vastgesteld dat alle hoofd- of deelvragen beantwoord konden worden op grond van de vragen uit de vragenlijst. De volledigheid van de vragenlijst is afgestemd met de Opdrachtgever.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek is de volledigheid van het onderzoek door diverse partijen op verschillende momenten gevalideerd. De betrokken partijen waren:

- ▶ het vaktechnische team van EY, gevormd door experts die geen deel uitmaken van het onderzoeksteam van EY.
- ▶ de Klankbordgroep, bestaande uit de twee verantwoordelijke beleidsdepartementen (de Opdrachtgever en het ministerie van Justitie & Veiligheid) en twee toezichthouders (DNB en BFT) die zijn belast met het toezicht op de naleving van de Implementatiewet.
- ▶ de branche- en belangenorganisaties van de Wwft-instellingen, waarmee het onderzoeksteam gedurende het gehele proces doorlopend contact heeft onderhouden.
- ▶ de overige toezichthouders die belast zijn met het toezicht op de Implementatiewet en geen deel uitmaken van de Klankbordgroep.

Op verschillende momenten zijn deze betrokkenen geraadpleegd of zijn bepaalde aspecten aan hen ter validatie voorgelegd.

Tot slot is de volledigheid van het onderzoek gewaarborgd, doordat meerdere onderzoeksmethoden zijn toegepast. Deze zorgen voor verschillende perspectieven, die complementair zijn. Met behulp van een (kwalitatieve) bureaustudie is onderzocht op welke wijze de doeltreffendheid van beleid en regelgeving kan worden gemeten. Vervolgens is deze bureaustudie ingezet om de individuele maatregelen en bijbehorende doelen te achterhalen. Een kwantitatieve onderzoeksmethodiek is toegepast om de resultaten te analyseren en te bepalen in hoeverre deze statistisch relevant zijn. De resultaten van deze kwantitatieve onderzoeksmethode zijn tot slot geïnterpreteerd op basis van inzichten, die zijn verkregen tijdens de bureaustudie.

B.1.3 Validiteit

Bij validiteit wordt gekeken naar de mate waarin de verkregen data, de antwoorden op de vragenlijsten, meten wat ze moeten meten, oftewel: de resultaten dienen overeen te komen met de werkelijkheid. De validiteit van het onderzoek is op diverse manieren gewaarborgd en meermaals getoetst:

- ▶ Met behulp van een focusgroep en panelgesprekken is de vragenlijst getoetst op duidelijkheid en volledigheid voordat deze definitief is verspreid. De panelgesprekken met een aantal deelnemers uit de focusgroep versterkten dit effect omdat tijdens deze gesprekken eventuele onduidelijkheden of misinterpretaties voor beantwoording van bepaalde vragen aan het licht kwamen. Dit verhoogde de validiteit, omdat het de kans verkleinde dat respondenten de vragen verschillend interpreteerden.
- ▶ De vragenlijst is waar mogelijk voorgelegd aan branche- en belangenorganisaties. Deze overkoepelende organisaties waren bij uitstek geschikt om te beoordelen in hoeverre de vragenlijst passend zou zijn voor hun achterban. Deze organisaties hebben een concrete bijdrage geleverd in het wegnemen van eventuele onduidelijkheden en in het identificeren van vragen die moeilijk te beantwoorden zijn.
- ▶ De vragenlijst bevatte controlevragen waarmee kon worden getoetst of de respondent consistent was in de beantwoording.
- ▶ Met behulp van diepte-interviews kon er een beter inzicht worden verkregen in de beredenering van de respondenten bij de gegeven antwoorden. Hierdoor konden eventuele onvolkomenheden, verkeerde interpretaties of andere onjuistheden worden weggelaten.

B.1.4 Representativiteit

De representativiteit van het onderzoek is gewaarborgd doordat een aselechte steekproef is gedaan uit alle type Wwft-instellingen. Hiermee borgt het onderzoek dat met deze steekproef een goede afspiegeling is gevormd van de totale populatie Wwft-instellingen. In het onderzoek zijn de verschillende categorieën Wwft-instellingen meegenomen:

- banken, zoals aangemerkt in artikel 1a, tweede lid Wwft
- andere financiële ondernemingen, zoals aangemerkt in artikel 1a, derde lid Wwft
- ingevolge artikel 1a, vierde lid Wwft aangewezen natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteit (hierna: 'beroepsgroepen')

De datasegmentatie van de categorieën Wwft-instellingen staat verder toegelicht in bijlage C.2. (Datasegmentatie) van dit rapport.

Verder is er gekeken naar 'representativiteit' vanuit een statistisch oogpunt. Dit houdt in dat naast 'dekking' de onderzoeksmethodiek zich richt op gecalculerde 'steekproefgroottes' die representatief (groot) genoeg zijn om een generale uitspraak te doen over een populatie (een bepaalde categorie of bepaalde type Wwft-instellingen). De toepassing hiervan heeft als voordeel dat de bevindingen van het onderzoek statistisch onderbouwd konden worden.

Gedurende het onderzoek is aandacht besteed aan beide concepten van representativiteit door de responses actief te monitoren. Hierdoor konden tijdig maatregelen genomen worden om te waarborgen dat de vragenlijst alle type Wwft-instellingen afdekte en voldoende responses opleverde. Daarnaast zijn de responses gedurende het onderzoek actief gemonitord om de responsepercentages van bepaalde type Wwft-instellingen te verhogen, indien nodig.

B.1.5 Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het om hoe accuraat en consistent de meetresultaten zijn. Dit betekent dat als het onderzoek nogmaals zou worden uitgevoerd met dezelfde onderzoeksmethodiek de resultaten gelijk zouden zijn. Het onderzoek is dus reproduceerbaar. De hoofdbevindingen van dit onderzoek komen voort uit de vragenlijst. De gevalideerde vragenlijst is een instrument waarmee het onderzoeksproces herhaald kan worden. Door bij de resultaten, die voortvloeien uit de vragenlijst, rekening te houden met voldoende responsaantallen, kunnen bepaalde resultaten als betrouwbaar worden beschouwd. Daarnaast zijn veel stappen van het onderzoek gestandaardiseerd of geautomatiseerd waardoor de invloed van de onderzoekers en de mate van subjectiviteit beperkt is gebleven.

B.1.6 Betrokkenheid

Tijdens het onderzoek zijn meerdere partijen op verschillende manieren betrokken geweest bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek. Deze partijen en hun rol bij het onderzoek staan hieronder toegelicht.

Betrokken partij	Rol in het onderzoek
Directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën	De directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën is de Opdrachtgever van het onderzoek. Het ministerie van Financiën is een van de beleidsverantwoordelijke departementen van de Implementatiewet. Daarnaast is de directie Financiële Markten voorzitter van de Klankbordgroep (zie hieronder).
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Het ministerie van Justitie en Veiligheid is samen met het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk voor de Implementatiewet. Het ministerie van Justitie en Veiligheid was een van de deelnemers van de Klankbordgroep.
Toezichthouders	Er zijn in totaal zes toezichthouders belast met het toezicht op de naleving van de Implementatiewet. Twee van deze toezichthouders (De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) en Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT)) maakten deel uit van de Klankbordgroep. De overige toezichthouders, namelijk de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM), het Bureau Toezicht Wwft (onderdeel van de Belastingdienst), de Deken, zoals bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet en de Kansspelautoriteit (hierna: KSA) zijn allen over het onderzoek geïnformeerd. De toezichthouders zijn, waar nodig, tijdens het onderzoek geraadpleegd.
Branche- en belangenorganisaties	<p>Een deel van de Wwft-instellingen is verenigd in en/of wordt vertegenwoordigd door branche- of belangenorganisaties. Waar mogelijk zijn deze branche- en belangenorganisaties benaderd. De belangrijkste redenen om deze overkoepelende organisaties te betrekken bij het onderzoek zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Informeren over en toelichten van het belang van dit onderzoek aan hun leden. ▶ Verspreiden van de vragenlijst onder hun leden. ▶ Leveren van feedback op de vragenlijst, voordat zij deze hebben verspreid onder hun leden. De achterliggende gedachte was dat de branche- of belangenorganisaties hun eigen achterban het beste kennen en daardoor bij uitstek geschikt zijn om te toetsen of de vragenlijst past en duidelijk is voor hun leden (de doelgroep). ▶ In een uitzonderlijk geval deelnemen aan een diepte-interview. Dit was alleen het geval indien een branche- of belangenorganisatie hier uit eigen beweging om verzocht en een diepte-interview van meerwaarde was voor het onderzoek. <p>Een overzicht van de branche- en belangenorganisaties, die zijn benaderd, is opgenomen onder paragraaf B.3.2. Vragenlijst.</p>
Wwft-instellingen (focusgroep)	<p>In beginsel zijn Wwft-instellingen alleen via branche- en belangenorganisaties benaderd voor het invullen van de vragenlijst. Dit betekent dat er gedurende het onderzoek geen rechtstreeks contact is geweest met Wwft-instellingen. Hierop zijn twee uitzonderingen geweest:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ De Wwft-instellingen, die niet verenigd zijn, zijn in het kader van het onderzoek rechtstreeks door EY benaderd via openbare contactgegevens. ▶ Een tweede uitzondering betreft een 'klein' aantal Wwft-instellingen dat deel uitmaakte van de focusgroep. Deze focusgroep is ingezet om de vragenlijst te testen, voordat deze is verspreid onder de respondenten (Wwft-instellingen).

Governancestructuur

Voor een goede uitvoering van het onderzoek is er voorafgaand aan het onderzoek een governancestructuur ingericht die bestaat uit een EY-onderzoeksteam, een EY-vaktechnische expertgroep en een Klankbordgroep. De samenstelling en rol- en taakverdeling van de desbetreffende partijen staan hieronder toegelicht.

Betrokken partij	Rol- en taakverdeling
<p>Het onderzoeksteam van EY</p>	<p>Het onderzoeksteam bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ een eindverantwoordelijke partner, die de richting van het onderzoek bepaalt voor het onderzoeksteam. ▸ een projectleider, die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke voortgang van het onderzoek, ondersteund door een senior beleidsonderzoeker. ▸ een senior data-onderzoeker voor de operationele onderzoeksactiviteiten. ▸ Het onderzoeksteam heeft aantoonbare expertise van de Wwft, de vierde anti-witwasrichtlijn en de verplichtingen die daaruit voortvloeien, inclusief de verplichtingen die zijn opgenomen in de Implementatiewet. Daarnaast heeft het team ervaring met evalueren van beleid en regelgeving en uitvoeren van wetsevaluaties. Tot slot is bij het onderzoeksteam aantoonbare ervaring aanwezig voor het uitvoeren van een kwantitatief onderzoek, verwerken van data en uitvoeren van (statistische) analyses.
<p>De vaktechnische expertgroep van EY</p>	<p>De vaktechnische expertgroep bestaat uit ervaren specialisten, die tijdens het onderzoek hun expertise over verschillende (deel)aspecten beschikbaar hebben gesteld. Deze specialisten hebben onder andere een achtergrond in en ervaring met de Rijksoverheid, FIU-Nederland en Wwft-instellingen. Daarnaast adviseert deze groep het onderzoeksteam met het oog op het onderzoek en de totstandkoming van het eindrapport. Tevens voert de expertgroep een kwaliteitstoets uit op de verschillende producten die gedurende het proces door het onderzoeksteam zijn opgeleverd.</p>
<p>De Klankbordgroep</p>	<p>De Klankbordgroep bestaat naast het onderzoeksteam en de vaktechnische expertgroep van EY uit deelnemers van de volgende partijen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▸ de Opdrachtgever ▸ het ministerie van Justitie en Veiligheid ▸ De Nederlandsche Bank N.V. ▸ Bureau Financieel Toezicht <p>Het doel van de Klankbordgroep is om de Opdrachtgever en andere belanghebbenden actief te betrekken bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. In totaal hebben er [X aantal] bijeenkomsten plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomsten is steeds gevalideerd of er voldoende draagvlak was voor de gehanteerde aanpak en zijn er bepaalde aspecten van het onderzoek ter goedkeuring voorgelegd.</p>

B.2 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek is op drie verschillende manieren afgebakend:

- op inhoudelijk niveau
- op niveau van de normadressaten
- in de tijd

Deze afbakeningen staan hieronder nader toegelicht.

B.2.1 Afbakening op inhoudelijk niveau

Het onderzoek beperkt zich tot het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen, opgesteld door de Opdrachtgever. Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 (doel en context) van dit rapport is het doel van het onderzoek om de effecten vast te stellen van de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet op Wwft-instellingen. Hierbij dient te worden bepaald in hoeverre de Wwft-instellingen deze nieuwe maatregelen doeltreffend uitvoeren. Twee aspecten verdienen daarbij op het verzoek van de Eerste Kamer specifieke aandacht, namelijk de uitvoerbaarheid van deze maatregelen voor 'kleine' Wwft-instellingen en de effecten van deze maatregelen voor PEP's. De Opdrachtgever heeft deze focus verwerkt in de hoofd- en deelvragen. Hierdoor heeft op voorhand een inhoudelijke afbakening plaatsgevonden, omdat deze hoofd- en deelvragen toezien op een aantal maar niet op alle nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet. Met de Opdrachtgever is verder besloten om het onderzoek te beperken tot de hoofd- en deelvragen, wat impliceert dat niet alle nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet zijn meegenomen in het onderzoek.

Een aspect dat uitdrukkelijk buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, is de doelmatigheid van de maatregelen uit de Implementatiewet. Dat houdt in dat er in dit onderzoek geen aandacht is besteed aan de efficiëntie (kosteneffectiviteit) van de maatregelen en dat EY niet ingaat op de vraag of dezelfde doelstellingen ook met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden.

B.2.2 Afbakening op het niveau van de normadressaten

Op verzoek van de Opdrachtgever richt dit onderzoek zich uitsluitend op de normadressaten, namelijk Wwft-instellingen en PEP's. Dit houdt in dat het onderzoek zich niet richt op andere partijen uit de keten die enige betrokkenheid hebben bij de Implementatiewet, zoals toezichthouders of de FIU. Dit heeft tot gevolg dat de resultaten in dit rapport beperkt zijn tot de visie van de Wwft-instellingen of de PEP's.

Wwft-instellingen

De afbakening op het niveau van de Wwft-instellingen heeft op meerdere manieren plaatsgevonden:

- Ten eerste is in overleg met de Opdrachtgever op voorhand bepaald dat bepaalde type Wwft-instellingen geheel buiten de reikwijdte van het onderzoek worden gelaten. Dat geldt voor kopers en verkopers van goederen (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel i, Wwft) en voor trustkantoren (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f, Wwft). Een nadere motivering voor deze keuze is opgenomen in paragraaf 1.5 (Reikwijdte van het onderzoek) van dit rapport.
- Naast de uitsluiting van deze twee type Wwft-instellingen is tijdens het onderzoek in overleg met de Klankbordgroep besloten om bepaalde type Wwft-instellingen niet mee te nemen bij het onderzoek. Dit geldt voor een deel van het type Wwft-instellingen dat is opgenomen in artikel 1a, derde lid, onderdeel a, Wwft. Deze financiële ondernemingen verrichten een aantal van de werkzaamheden, opgenomen in bijlage 1 van de richtlijn kapitaalvereisten²⁵.

²⁵ Het betreft de werkzaamheden 2, 3, 5, 6, 9, 10, 12 en 14 van de lijst van werkzaamheden opgenomen in bijlage 1 bij richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 17).

- ▶ Een afzonderlijke afweging heeft plaatsgevonden voor de aanbieders van kansspelen. Op het moment dat het onderzoek plaatsvond, was er slechts één partij die als dit type Wwft-instelling kon worden aangemerkt, namelijk Holland Casino. Anonieme deelname aan het onderzoek was onmogelijk. In overleg met Holland Casino is besloten dat zij op niet anonieme wijze hun medewerking verleenden aan het onderzoek. Hierbij moet worden opgemerkt dat Holland Casino bij het invullen van de vragenlijst zich niet heeft gekwalificeerd als aanbieder van kansspelen, maar als een geldwisselinstelling. Dit heeft tot gevolg dat zij onder de categorie 'andere financiële ondernemingen' zijn geschaard.

Met het oog op bovenstaande is besloten om bij de uitvoering van het onderzoek zoveel mogelijk aan te sluiten bij de overige type Wwft-instellingen, die zijn opgenomen in artikel 1a van de Wwft. Dit betekent dat bij de drie categorieën, opgenomen in artikel 1a, eerste lid, Wwft de volgende type Wwft-instellingen zijn meegenomen in het onderzoek:

Categorie	Typen
1. banken	<ul style="list-style-type: none"> ▶ banken
2. andere financiële ondernemingen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ betaalinstellingen ▶ elektronisch geldinstellingen ▶ wisselinstellingen ▶ levensverzekeraars ▶ beleggingsondernemingen ▶ beleggingsinstellingen ▶ instellingen voor collectieve beleggingen (ICBE's) ▶ financiële dienstverleners, die bemiddelen in levensverzekeringen
3. natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen, handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ belastingadviseurs of daarmee vergelijkbare activiteiten ▶ externe registeraccountants, externe accountants, administratieconsulenten (waaronder forensisch accountancy) of daarmee vergelijkbare activiteiten ▶ advocaten of gelijksoortig juridische beroepen of bedrijven ▶ (kandidaat of toegevoegd) notarissen of gelijksoortig juridische beroepen of bedrijven ▶ makelaars en overige bemiddelaars bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen ▶ taxateurs ▶ bemiddelaars bij de koop en verkoop van goederen van hoge waarde ▶ pandhuizen ▶ domicilieverleners ▶ aanbieders van kansspelen

Bovenstaande indeling volgt de systematiek van de Wwft volledig en stemt overeen met de structuur van artikel 1a Wwft. Deze indeling borgt dat er een brede evaluatie is uitgevoerd, waarbij zoveel mogelijk type Wwft-instellingen zijn meegenomen in het onderzoek. Uitgangspunt van het onderzoek is om ten minste voor de categorieën 'banken', 'andere financiële ondernemingen' en 'beroepsgroepen' representatieve uitspraken te doen (zie bijlage B.1.4 Representativiteit). Afhankelijk van de hoeveelheid responses op de vragenlijst kan een nadere segmentering plaatsvinden. De responses in dit onderzoek hebben ertoe geleid dat wij ons hebben beperkt tot de segmentering op basis van de drie hoofdcategorieën. Een nadere toelichting over de gehanteerde segmentering van Wwft-instellingen in dit onderzoek is te vinden in bijlage C.2. (Datasegmentatie) van dit rapport.

Verder had de Opdrachtgever het verzoek om in het bijzonder te kijken naar de effecten van de Implementatiewet voor 'kleine' Wwft-instellingen. De indicatoren, die bepalend zijn voor het onderscheid tussen 'klein' en 'groot' en de wijze waarop dit is toegepast, is nader toegelicht in bijlage B.4.1. (Onderscheid tussen 'kleine' en 'grote' Wwft-instellingen) van dit rapport.

In kaart brengen onderzoekspopulatie

Om te beoordelen in hoeverre het aantal ontvangen responses van een bepaalde categorie Wwft-instellingen voldoende is om een representatieve uitspraak te doen, dient het totaal aantal Wwft-instellingen in die categorie in kaart te zijn gebracht. Het bleek echter niet in alle gevallen mogelijk om te achterhalen hoe groot de totale populatie van Wwft-instellingen is, aangezien slechts voor een beperkt aantal categorieën Wwft-instellingen betrouwbare data voor handen is. Dit betreft voornamelijk de Wwft-instellingen waarvoor:

- ▶ een vergunning- of registratieplicht geldt.
- ▶ een wettelijk verplichting geldt om zich aan te sluiten bij een branche- of belangenorganisatie en deze organisaties periodiek actuele cijfers publiceren.
- ▶ de betreffende toezichthouder openbare cijfers publiceert over de Wwft-instellingen die onder haar toezicht vallen.

Voor een groot deel van de categorieën Wwft-instellingen kan het totale aantal Wwft-instellingen niet achterhaald worden. Het meest gecompliceerd zijn de categorieën van Wwft-instellingen waarvoor geen vergunning- of registratieplicht geldt en die niet zijn verenigd in branche- of belangenorganisaties. Indien ook publieke instellingen, zoals toezichthouders, geen openbare cijfers publiceren, is het nagenoeg onmogelijk om vast te stellen hoe groot de totale populatie Wwft-instellingen is. Een bijkomend probleem is dat Wwft-instellingen deel kunnen uitmaken van meerdere subcategorieën. Zo kunnen Wwft-instellingen bijvoorbeeld zowel fungeren als accountantskantoor, administratiekantoor en/of belastingadvieskantoor. Door deze overlap kunnen de cijfers, als ze al beschikbaar zijn, niet zonder meer worden opgeteld. Voor dit onderzoek is EY uitgegaan van de door de respondent aangevinkte (sub)categorie in de vragenlijst. Indien de respondent in meerdere (sub)categorieën valt, is gevraagd de (sub)categorie te selecteren waarin zijn hoofdactiviteit valt.

Bovendien is het in de gevallen waar wel een vergunning- of registratieplicht bestaat niet altijd mogelijk om de totale populatie in beeld te krijgen. Een voorbeeld is de categorie financiële dienstverleners, die bemiddelen in levensverzekeringen. De AFM registreert alle financiële dienstverleners, maar maakt geen onderscheid in de diensten die zij verlenen. Daarnaast gaan veel openbare registers uit van individuele beroepsbeoefenaars en niet van kantoren.

Voor dit onderzoek zijn we uitgegaan van het totaal aantal kantoren binnen een populatie. De data worden namelijk minder betrouwbaar op het moment dat een groot deel van deze data is aangeleverd door individuele personen, die allen bij een paar grote kantoren werkzaam zijn. Voorts geldt voor sommige categorieën van Wwft-instellingen dat slechts een deel van de werkzaamheden onder de reikwijdte van de Wwft valt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij advocaten en gelijksoortige juridisch beroepen of bedrijven. Dit betekent dat zelfs als het totaal aantal advocaten in kaart wordt gebracht, dit aantal irrelevant is omdat het niets zegt over de totale populatie advocaten die Wwft-gerelateerde diensten verleent.

Daarbij geldt dat relevante data die toegankelijk zijn via openbare bronnen, zoals het CBS of de Kamer van Koophandel (KvK) vaak onvoldoende toereikend zijn. De wijze waarop de data zijn gecategoriseerd, sluit niet goed aan op de categorieën die in de Wwft worden gehanteerd. Mede daardoor kan er een overlap bestaan tussen de data uit verschillende categorieën, waardoor in bepaalde gevallen geen definitief oordeel kon worden geveld over het totale aantal in een Wwft-categorie.

Toezichthouders beamen dat de data uit openbare bronnen niet volledig zijn en daarom niet gebruikt kunnen worden om de gehele populatie van Wwft-instellingen in kaart te brengen. Een navraag bij branche- en belangenorganisaties toont aan dat zij over het algemeen geen precieze uitspraken kunnen doen over de mate van dekkingsgraad van hun leden ten opzichte van de gehele populatie. Vaak blijft het bij een (ruwe) schatting, die niet geverifieerd kan worden op basis van objectieve data. Ook kan in veel gevallen niet worden afgegaan op (de som van) het aantal leden van de branche- of belangenorganisaties in een bepaalde categorie, omdat Wwft-instellingen tegelijkertijd lid kunnen zijn van meerdere branche- of belangenorganisaties.

Om bovenstaande redenen is ervoor gekozen om de Wwft-instellingen, die in de doelgroep vallen, zo veel mogelijk te benaderen via branche- en belangenorganisaties. Die organisaties hebben namens EY de vragenlijst uitgezet. Alleen de type Wwft-instellingen die niet verenigd zijn in branche- of belangenorganisaties zijn door EY rechtstreeks benaderd. Zie voor een verdere toelichting op dit proces bijlage B.1. (Onderzoek) van dit rapport. Een nadere toelichting op de representativiteit van het onderzoek is te vinden in bijlage B.1.4. (Representativiteit). De manier waarop de verzamelde data zijn gesegmenteerd, is nader toegelicht in bijlage C.2. (Datasegmentatie) van dit rapport.

PEP's

Het onderzoek richt zich naast Wwft-instellingen ook op PEP's. In de derde anti-witwasrichtlijn is nog een onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en buitenlandse PEP's, waarbij verscherpte cliëntonderzoeksmaatregelen alleen moesten worden toegepast bij buitenlandse PEP's. Dat onderscheid is in de vierde anti-witwasrichtlijn komen te vervallen.

In deze context is aan de Eerste Kamer toegezegd om de eventuele effecten te onderzoeken van de verplichting om verscherpt onderzoek uit te voeren bij 'binnenlandse PEP's' op de acceptatie door Wwft-instellingen van PEP's, hun familieleden (inclusief minderjarige kinderen) en naaste geassocieerden. Onder 'binnenlandse PEP's' wordt in dit onderzoek verstaan: PEP's die in Nederland wonen of de Nederlandse nationaliteit hebben. Het effect van deze maatregel op 'buitenlandse PEP's', hun familieleden en naaste geassocieerden is in dit onderzoek niet bekeken.

B.2.3 Afbakening in de tijd

Tot slot heeft er tijdens het onderzoek een afbakening in de tijd plaatsgevonden. De reikwijdte van het onderzoek is namelijk bepaald door de Implementatiewet, die op 25 juli 2018 in werking is getreden. Dit betekent dat het voor een deel van het onderzoek relevant is of Wwft-instellingen vóór of na 25 juli 2018 zijn opgericht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer bestaande verplichtingen zijn gewijzigd en onderzocht is in welke mate bepaalde effecten optreden als gevolg van die wijziging. Voor andere onderdelen van het onderzoek kan deze tijdsafbakening minder relevant zijn, bijvoorbeeld in het geval dat er is onderzocht in hoeverre de nieuwe maatregelen worden nageleefd en zijn geïmplementeerd in de bedrijfsvoering van Wwft-instellingen.

B.3 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek maakt EY gebruik van drie verschillende onderzoeksmethoden (data-triangulatie), die elkaar aanvullen en de representativiteit, validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroten. De toegepaste onderzoeksmethoden, die hieronder nader zijn toegelicht, zijn:

- ▶ bureauonderzoek
- ▶ vragenlijst, die is getest met behulp van geselecteerde deelnemers aan een focusgroep en panelgesprekken
- ▶ diepte-interviews

B.3.1 Bureauonderzoek

Onder een bureauonderzoek wordt verstaan: het verzamelen en verwerken van gegevens tot bruikbare informatie voor het onderzoek. In dit geval is hoofdzakelijk relevante literatuur bestudeerd die via openbare bronnen toegankelijk is. Het bureauonderzoek is ingezet voor de volgende doeleinden:

- ▶ Oriënteren op het uitvoeren van wetsevaluaties en verrichten van onderzoek naar doeltreffendheid van beleid en wetgeving in het algemeen.
- ▶ Inzichtelijk maken wat moet worden verstaan onder doeltreffendheid van wetgeving en hoe dit te meten is.
- ▶ Inzichtelijk maken wat moet worden verstaan onder uitvoerbaarheid van wetgeving en hoe dit te meten is.
- ▶ Inzicht krijgen in het gehele raamwerk van anti-witwasregelgeving, zowel op mondiaal, Europees als nationaal niveau.
- ▶ Inzicht krijgen in de beweegredenen en het doel van de Implementatiewet.
- ▶ Overzicht krijgen van alle maatregelen in de Implementatiewet en de achterliggende doelen van die maatregelen.
- ▶ Inzicht krijgen in de verschillende categorieën en type Wwft-instellingen.
- ▶ Inzicht krijgen in de indicatoren, die relevant zijn voor het maken van een onderscheid tussen 'kleine' en 'grote' Wwft-instellingen.

De voornaamste bronnen van informatie die zijn geraadpleegd, zijn documenten van de FATF²⁶, de Europese wetgever (Europese Commissie, Europees Parlement en de Raad), de nationale wetgever (wetsgeschiedenis en overige parlementaire stukken), informatie van de rijksoverheid en het kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken over evaluatie van beleid en regelgeving, informatie en rapporten van de Algemene Rekenkamer over doelmatigheid, doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van beleid, rapporten van private partijen (adviesbureaus) met wetsevaluaties, uitgevoerd door deze partijen, informatie van MKB-Nederland en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

B.3.2 Vragenlijst

In dit onderdeel staat nader toegelicht waarom het verspreiden van een vragenlijst onder de verschillende categorieën en type Wwft-instellingen is toegepast als belangrijkste onderzoeksmiddel in de gehanteerde onderzoeksmethodiek (de inhoud van de vragenlijst staat beschreven in onderdeel B.5. Vragenlijst).

De voornaamste reden is dat een vragenlijst een geschikt middel is om een uitspraak te doen over een grote en gevarieerde onderzoeksgroep. Dat is bij dit onderzoek van belang, aangezien de onderzoekspopulatie bestaat uit een zeer diverse groep Wwft-instellingen en de Opdrachtgever heeft verzocht om een zo breed mogelijke evaluatie

26 De FATF of Financial Action Task Force, een onafhankelijk intergouvernementeel orgaan dat beleid ontwikkelt en bevordert ter bescherming van het mondiale financiële systeem tegen witwassen van geld, financiering van terrorisme en financiering van massavernietigingswapens.

uit te voeren die zich richt op deze gehele groep Wwft-instellingen. De Wwft-instellingen, die onderdeel uitmaken van de onderzoekspopulatie, verschillen sterk in aard en omvang en zijn afkomstig uit een groot aantal sectoren.

Een andere reden is dat een vragenlijst een groot bereik heeft en de mogelijkheid biedt om in een relatief kort tijdsbestek veel informatie op te halen. Daarnaast kunnen de antwoorden niet worden beïnvloed door een interviewer of observator, waardoor objectiviteit en betrouwbaarheid gewaarborgd zijn. Bovendien is de manier van vragen gestandaardiseerd om eenduidige antwoorden te verkrijgen.

Tot slot is een vragenlijst een geschikt middel omdat met behulp van de juiste hulpmiddelen een duidelijk onderscheid te maken is in de resultaten per type Wwft-instelling. Ook kunnen de resultaten eenvoudig worden ingedeeld aan de hand van bepaalde kenmerken, bijvoorbeeld op basis van de omvang van een Wwft-instelling. Dit biedt de mogelijkheid om de opgehaalde data op diverse niveaus met elkaar te combineren en te vergelijken, waardoor nieuwe en waardevolle inzichten worden verkregen. Het gebruik van een vragenlijst als onderzoeksmethode staat dus toe diepgaande statistische analyses uit te voeren over de verschillende categorieën en type Wwft-instellingen. Verder kunnen duidelijke verbanden worden gelegd tussen de resultaten uit de vragenlijst.

Totstandkoming van de definitieve vragenlijst en inzet van de focusgroep

De vragen voor de vragenlijst zijn tot stand gekomen op basis van de onderzoeksvragen, die zijn opgesteld door de Opdrachtgever, zoals opgenomen in de offerteaanvraag van 17 november 2020. De vragen zijn geformuleerd met behulp van de resultaten uit het bureauonderzoek. Deze resultaten zijn gebruikt voor het formuleren van (meetbare) doelindicatoren, die vervolgens zijn vertaald naar vragen voor de vragenlijst. Dit proces staat nader toegelicht in onderdeel B.4. (Doelindicatoren).

De vragenlijst is meerdere malen geverifieerd en gevalideerd door verschillende deelnemers aan het onderzoek. Nadat de eerste conceptversie van de vragenlijst is gecontroleerd door de EY-vaktechnische expertgroep en is gevalideerd door de Klankbordgroep, is een tweede conceptversie van de vragenlijst getest door een door EY samengestelde focusgroep. Deze focusgroep bestond uit een selecte groep Wwft-instellingen, die EY heeft benaderd met het oog op het testen van de vragenlijst op volledigheid, leesbaarheid en uitvoerbaarheid.

Met enkele Wwft-instellingen uit de focusgroep is vervolgens een panelgesprek gevoerd, waar de deelnemers in de gelegenheid zijn gesteld om hun opmerkingen nader toe te lichten. Daarnaast zijn de resultaten (d.w.z. de responses op de vragen van de vragenlijst) en de ervaringen van de participanten besproken. Na verwerking van de input van de focusgroep is een derde en tevens definitieve versie van de vragenlijst opgesteld. De responses van de Wwft-instellingen, die hebben deelgenomen aan de focusgroep, zijn niet meegenomen bij het onderzoek. De deelnemers van de focusgroep zijn van tevoren geïnformeerd dat zij niet konden deelnemen aan de definitieve vragenlijst.

Tot slot is de vragenlijst voorgelegd aan een aantal branche- of belangenorganisaties. Niet alle branche- of belangenorganisaties, die zijn benaderd, hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De overweging om de vragenlijst voor te leggen aan deze organisaties is dat zij goed bekend zijn met hun eigen doelgroep waardoor zij gerichte feedback kunnen leveren en inschatten in hoeverre de vragenlijst geschikt is voor hun leden (achterban).

Verspreiding van de vragenlijst onder Wwft-instellingen

De vragenlijst is zoveel mogelijk verspreid onder de verschillende Wwft-instellingen via branche- en belangenorganisaties met uitzondering van de pandhuizen, domicilieverleners en natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig bemiddelen inzake koop en verkoop van

voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen. Wwft-instellingen van dit type zijn handmatig en individueel benaderd per e-mail. In totaal hebben 22 branche- of belangenorganisaties de vragenlijst verspreid onder hun leden.

Tevens is de vragenlijst handmatig verspreid onder de type Wwft-instellingen, die niet zijn verenigd. In het kader van de AVG hebben wij hen slechts benaderd op basis van een google-search en de algemene informatie die zij op hun website weergeven.

Via de zes toezichthouders²⁷ die belast zijn met het toezicht op de Wwft is gevalideerd of er geen relevante branche- of belangenorganisaties over het hoofd zijn gezien. Daarnaast is zowel via de toezichthouders als via de benaderde branche- en belangenorganisaties een validatie geweest in hoeverre de leden, die deze branche- en belangenorganisaties vertegenwoordigen, de gehele populatie (doelgroep) dekken. De uitkomsten hiervan en een nadere verantwoording is weergegeven in bijlage C.1. (Dataverzameling).

De Wwft-instellingen konden de vragenlijst online invullen. Met behulp van de EY Survey Tool Qualtrics is een link naar de vragenlijst aangemaakt die op 15 maart 2021 gedeeld is met de branche- en belangenorganisaties. Zij hebben deze vervolgens verspreid onder hun leden. De vragenlijst is op 13 april 2021 gesloten. Alleen de responses op de vragenlijsten, die volledig ingevuld en ingediend zijn, zijn meegenomen in dit onderzoek.

Draagvlak voor de vragenlijst

Op verschillende manieren is getracht het draagvlak voor het invullen en verspreiden van de vragenlijst zoveel mogelijk te vergroten. Met behulp van de Opdrachtgever is via de Commissie Meldplicht²⁸ het onderzoek naar de evaluatie van de Implementatiewet aangekondigd. Vervolgens heeft het EY-onderzoeksteam contact gehad met de Wwft-toezichthouders, die geen deel uitmaakten van de Klankbordgroep²⁹. Aan deze toezichthouders is het onderzoek nader toegelicht en het belang van het onderzoek verder benadrukt. Met hetzelfde doel heeft het onderzoeksteam gesprekken gevoerd met de 22 branche- en belangenorganisaties, nog voordat bij hen het verzoek is neergelegd om de vragenlijst onder hun leden te verspreiden. Tot slot is op diverse manieren gecommuniceerd over het onderzoek en het belang daarvan.

27 De Nederlandsche Bank N.V., de Autoriteit Financiële Markten, Bureau Financieel Toezicht, het Bureau Toezicht Wwft (onderdeel van de Belastingdienst), de Deken, zoals bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet en de Kansspelautoriteit.

28 Dit is de Commissie inzake de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties als bedoeld in artikel 21 Wwft. De leden van deze Commissie zijn opgenomen in artikel 5 Uitvoeringsregeling Wwft.

29 De Autoriteit Financiële Markten, het Bureau Toezicht Wwft, de Deken en de Kansspelautoriteit.

Branche- of belangenorganisatie

1.	Nederlandse Vereniging van Banken
2.	Vereniging van Vermogensbeheerders & Adviseurs
3.	Adfiz
4.	Nederlandse Vereniging van Participatiemaatschappijen
5.	DUFAS
6.	Vereniging Betaalinstellingen Nederland
7.	Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren
8.	Verbond van Verzekeraars
9.	Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
10.	SRA
11.	Fiscount
12.	Nederlandse Orde van Advocaten
13.	Nederlandse Orde van Belastingadviseurs
14.	Register Belastingadviseurs
15.	Federatie Goud en Zilver
16.	Register Makelaars in schepen
17.	Nederlandse Galerie Associatie
18.	Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs
19.	Vastgoedpro
20.	VBO
21.	Koninklijke Notariële beroepsorganisatie
22.	Nederlands Orde van Administratie- en Belastingdeskundigen

Communicatie over de vragenlijst

Diverse partijen hebben actief gecommuniceerd over het onderzoek en het belang van het invullen van de vragenlijst, bijvoorbeeld door het plaatsen van een (nieuws)bericht op hun website of via een bericht in hun nieuwsbrief. Naast een groot aantal branche- en belangenorganisaties hebben ook de partijen, die deel uitmaakten van de Klankbordgroep, te weten de Opdrachtgever, DNB en BFT, gecommuniceerd over het onderzoek.

B.3.3 Diepte-interviews

Voor dit onderzoek is ook besloten om diepte-interviews af te nemen. Deze diepte-interviews hadden als doel om meer inzicht te krijgen in de achterliggende motivaties en overwegingen van de doelgroep. De interviews dienden ter duiding van de responses op de vragenlijst. In dit onderzoek zijn diepte-interviews afgenomen bij een geselecteerde groep respondenten op de vragenlijst en binnenlandse PEP's.

I) Algemeen

Het doel van de interviews met de geselecteerde respondenten (Wwft-instellingen) was om de antwoorden op de vragenlijst te valideren, van meer context te voorzien en onduidelijkheden te minimaliseren.

De interviews met de PEP's komen voort uit het verzoek van de Eerste Kamer om bij de evaluatie voldoende oog te hebben voor de gevolgen van deze maatregelen voor binnenlandse PEP's, familieleden (inclusief minderjarige kinderen) en naaste geassocieerden van een PEP bij het afnemen van diensten bij Wwft-instellingen. Daarbij is met name gevraagd naar hun ervaringen met en inzichten over deze maatregelen.

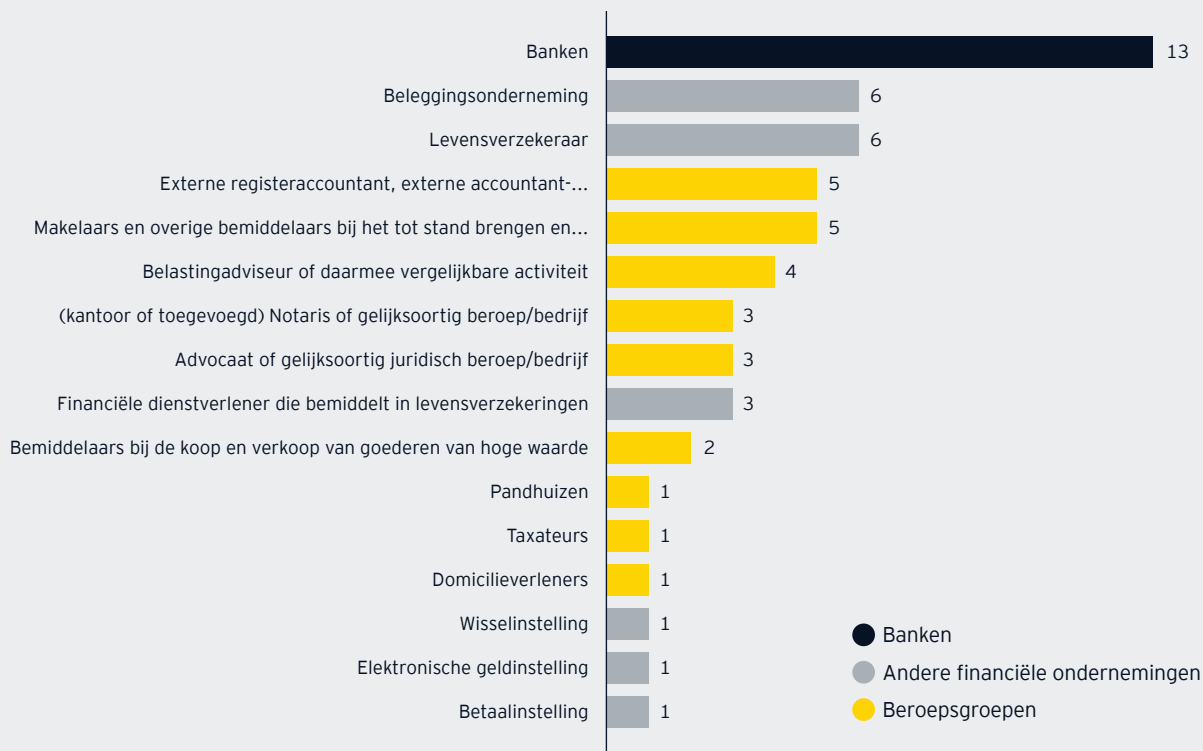
ii) Werkwijze diepte-interviews met Wwft-instellingen

De respondenten konden in de vragenlijst hun bereidheid tot deelname aan een diepte-interview kenbaar maken. In totaal hebben 56 respondenten uit 225 respondenten aangegeven dat EY hun daarvoor mocht benaderen. De verdeling ziet er als volgt uit:

Spreiding respondenten bereid tot diepte-interview

Figuur [1]

Spreiding kandidaten voor diepte-interviews over de verschillende categorieën en type Wwft-instellingen (peildatum 12-04-2021)



Noot: op basis van een analyse van de antwoorden heeft EY de Wwft-instelling, die als response 'weet ik niet' ingevuld heeft, in de juiste categorie ingedeeld.

Gezien het doel van de diepte-interviews en het tijdsbestek van dit onderzoek is ervoor gekozen om uit deze lijst 10 respondenten te selecteren voor een diepte-interview.

In onderling overleg met de Klankbordgroep zijn de volgende selectiecriteria bepaald:

- ▶ 3 respondenten van 'grote' Wwft-instellingen, waaronder 1 respondent van een bank
- ▶ 7 respondenten van 'kleine Wwft-instellingen, aangezien het zwaartepunt van het onderzoek ligt op de effecten van de Implementatiewet voor 'kleine Wwft-instellingen

EY heeft bij de selectie verder nog rekening gehouden met een voldoende spreiding over de verschillende categorieën en type Wwft-instellingen. Bij deze categorieën en typen werden de kandidaten met een aselechte steekproef geselecteerd. Daarnaast heeft EY besloten om additioneel ook Holland Casino te interviewen, gelet op hun bijzondere positie, en een panelgesprek te voeren met de NVB en een drietal Nederlandse banken.

Toepassing van voorgaande selectiecriteria heeft geleid tot de volgende selectie voor de diepte-interviews:

Type Wwft-instelling	'Groot' / 'Klein'
1. bank	Groot
2. betaalinstelling	Groot
3. bemiddelaar bij koop en verkoop van goederen van hoge waarde	Groot
4. beleggingsonderneming	Klein
5. pandhuis	Klein
6. domicilieverlener	Klein
7. belastingadviseur of daarmee vergelijkbare activiteit	Klein
8. belastingadviseur of daarmee vergelijkbare activiteit	Klein
9. makelaars en overige bemiddelaars bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen	Klein
10. externe registeraccountant, externe accountant-administratie consulent (waaronder forensisch accountancy) of daarmee vergelijkbare activiteiten	Klein
11. Holland Casino	Groot
12. bank (Panelgesprek met NVB, Rabobank, ABN Amro en ING)	Groot

Tijdens de interviews is met name gekeken naar de specifieke antwoorden van de respondent op de vragenlijst, met als doel:

- ▶ onduidelijkheden weg te werken.
- ▶ antwoorden van een context te voorzien en eventueel vastgestelde trends voor een specifiek type Wwft-instelling/'grote' versus 'kleine' Wwft-instellingen meer in detail te bespreken.

Zie voor een verdere toelichting op deze verantwoording bijlage B.1. (Verantwoording) van dit rapport. De resultaten weergegeven in hoofdstuk 2 van dit rapport bevatten zowel een analyse van de vragenlijsten als aanvullende informatie, verkregen tijdens de diepte-interviews. In samenspraak met de Opdrachtgever zijn de namen van de deelnemers aan de diepte-interviews niet openbaar gemaakt, noch bij de Opdrachtgever noch bij enig andere externe partij.

iii) Werkwijze diepte-interviews met binnenlandse PEP's

EY heeft uit twintig kandidaten negen binnenlandse PEP's geselecteerd voor de diepte-interviews. Potentiële kandidaten zijn op verschillende manieren benaderd en om deelname verzocht. Zo is via de (plaatsvervangende) griffiers van de Eerste en Tweede Kamer een verzoek tot deelname aan de Kamerleden uitgezet. Daarbij zijn zij geïnformeerd over de context van dit onderzoek en de opzet van de interviews. Ook werden zij ingelicht over de door EY gehanteerde selectieprocedure en dat de geïnterviewden anoniem zouden blijven in het onderzoeksrapport. Ook hier is met de Opdrachtgever afgesproken dat de namen van de (geselecteerde) kandidaten niet met hen, noch met derden gedeeld worden door EY.

Bij de selectie heeft EY in eerste instantie rekening gehouden met de diversiteit aan functies, bekleed door de kandidaten. Vervolgens is zij met een aselecte steekproef tot volgende selectie gekomen:

- 1 lid van de Algemene Rekenkamer
- 1 lid van de Centrale Raad van Beroep
- 1 Europarlementariër
- 3 leden uit de Eerste Kamer
- 3 leden uit de Tweede Kamer

Tevens heeft een familielid van een PEP zich bereid getoond middels een interview deel te nemen aan het onderzoek. EY heeft dit aanbod geaccepteerd. De resultaten van de diepte-interviews zijn geanonimiseerd in dit rapport verwerkt.

B.4 Doelindicatoren

B.4.1 Onderscheid tussen 'grote' en 'kleine' Wwft-instellingen

Op het verzoek van de Eerste Kamer heeft EY specifieke aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de maatregelen voor 'kleine' Wwft-instellingen. Aangezien er in de Wwft en de Wet toezicht trustkantoren 2018 geen wettelijke definitie bestaat van 'grote' en respectievelijk 'kleine' Wwft-instellingen was het aan EY om passende indicatoren te bepalen.

Met behulp van de uitgevoerde analyse tijdens de bureaustudie en in overleg met de EY vaktechnische expertgroep zijn diverse factoren geïdentificeerd die van belang kunnen zijn bij het onderscheid in 'grote' en 'kleine' Wwft-instellingen. In overleg met de Opdrachtgever is besloten om één set indicatoren toe te passen op alle categorieën Wwft-instellingen.

De doelindicatoren zijn grofweg te verdelen in bedrijfseconomische factoren en Wwft-gerelateerde factoren. Relevante bedrijfseconomische factoren zijn bijvoorbeeld:

- (jaar)omzet
- jaarlijks balanstotaal
- type organisatiestructuur (aanwezigheid Raad van Commissarissen e.d.)
- eigen vermogen
- aantal fte

Wwft-gerelateerde factoren zijn bijvoorbeeld:

- het totaal aantal cliënten.
- het aantal verrichte (Nederlandse) transacties per jaar.
- de aanwezigheid van een onafhankelijke audit- en compliance-functie.

De geïdentificeerde indicatoren zijn ter validatie voorgelegd aan de Opdrachtgever, die een voorkeur uitsprak voor bedrijfseconomische indicatoren. In het bijzonder het aantal fte. De aanwezigheid van het aantal fte is onvoldoende doorslaggevend om een onderscheid te kunnen maken tussen 'groot' en 'klein'. Daarom is ervoor gekozen om het aantal cliënten dat door het desbetreffende aantal fte wordt bediend mee te nemen bij het bepalen van dit onderscheid. Aanvullend is er op grond van bepaalde indicatoren een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Dit betekent dat is onderzocht of het toepassen van een (alternatieve) indicator nog een verschil maakt voor de uitkomsten.

Nadat de indicatoren zijn vastgesteld en verwerkt in de vragenlijst, zijn de definitieve grenzen voor het onderscheid tussen 'groot' en 'klein' geformaliseerd met de Klankbordgroep. Op basis van grenzen die MKB-Nederland³⁰ en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)³¹ gebruiken, is besloten om de volgende grenzen toe te passen:

Een Wwft-instelling is aangemerkt als 'kleine' Wwft-instelling indien zij voldoet aan de volgende twee kenmerken:

- ▶ de Wwft-instelling bestaat uit minder dan 20 fte én
- ▶ de Wwft-instelling bedient minder dan 500 cliënten.

Bij het vaststellen van deze grenzen is rekening gehouden met de categorieën en/of grenzen die MKB-Nederland en het CBS hanteren. Zo hanteert MKB-Nederland de volgende definities met betrekking tot 'kleine' bedrijven:

- ▶ **'micro'**: minder dan 10 werknemers en een jaaromzet van hoogstens 2 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 2 miljoen euro
- ▶ **'klein'**: minder dan 50 werknemers, een netto-jaaromzet van hoogstens 10 miljoen euro of een balanstotaal kleiner of gelijk aan 10 miljoen euro
- ▶ **'middelgroot'**: minder dan 250 werknemers, een jaaromzet van hoogstens 50 miljoen euro of een jaarlijks balanstotaal kleiner of gelijk aan 43 miljoen euro

Aangezien volgens het MKB 99 procent van alle Nederlandse bedrijven in de categorie midden- en kleinbedrijf vallen, is er in eerste instantie voor geopteerd om aansluiting te zoeken bij de definitie van 'micro-bedrijven'. Door aan te sluiten bij de criteria voor 'micro-bedrijven' is het namelijk mogelijk om 'kleine' Wwft-instellingen te filteren. Dit geldt zowel voor de indicator 'fte' als voor de indicator 'omzet'. Aangezien uit een gevoeligheidsanalyse bleek dat de jaaromzet van Wwft-instellingen weinig bijdraagt aan de classificering is besloten deze niet als indicator te weerhouden. Verder is onderzocht wat de impact zou zijn van het aanpassen van de geformaliseerde grenzen naar boven of naar onder. Op basis van deze analyse en een analyse van de antwoorden van de respondenten is de initieel gekozen grens van 'minder dan 10 fte' bijgesteld naar 'minder dan 20 fte'. Zowel de initiële grens van minder dan 10 fte als de uiteindelijk gekozen grens van 'minder dan 20 fte' sluiten aan bij de door het CBS gehanteerde categorieën. Het CBS³² maakt onderscheid in de volgende zeven categorieën:

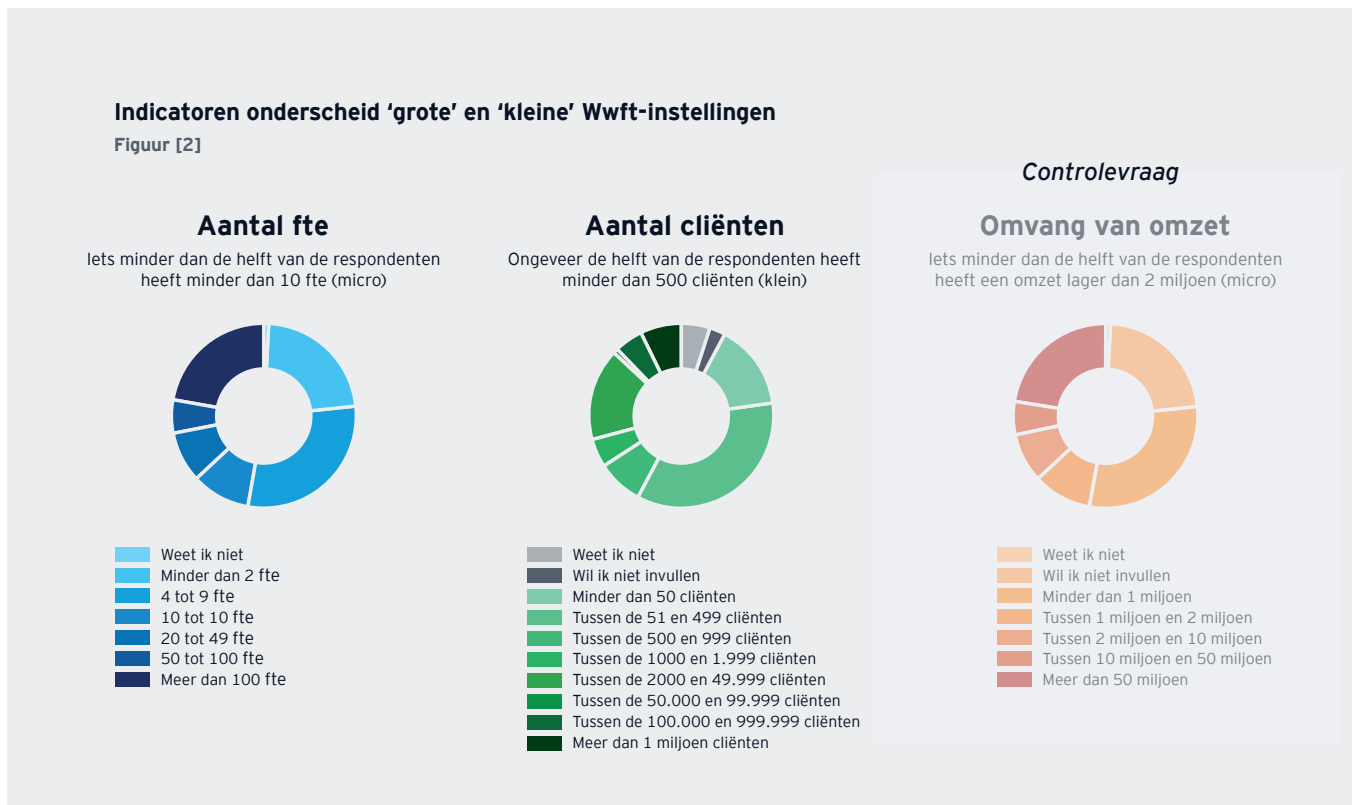
1 fte	2 fte	3-5 fte	5-10 fte	10-20 fte	20-50 fte	50-100 fte
-------	-------	---------	----------	-----------	-----------	------------

30 Zie [Informatie over het mkb \(midden- en kleinbedrijf\) in Nederland - MKB Servicedesk](#).

31 Zie [StatLine - Bedrijven; bedrijfstak \(cbs.nl\)](#).

32 Het CBS hanteert de volgende categorieën met betrekking tot het aantal fte: 1 fte, 2 fte, 3-5 fte, 5-10 fte, 10-20 fte, 20-50 fte en 50-100 fte.

Wat de indicator 'cliënten' betreft, is de grens voornamelijk vastgelegd op basis van antwoorden van de respondenten.



Een specifiek voor dit doeleinde opgenomen controlevraag in de vragenlijst toont aan dat het overgrote deel van de Wwft-instellingen zelf ook de indicatoren fte, het aantal cliënten en de omzet als doorslaggevend beschouwt voor het maken van onderscheid in 'grote' en 'kleine' Wwft-instellingen. Zoals aangegeven, is het criterium 'jaaromzet' niet toegepast. Een bijkomend voordeel van het hanteren van de geformaliseerde grenzen is dat deze grenzen een vrijwel gelijke verdeling geven in het aantal responses van 'grote' en 'kleine' Wwft-instellingen. Dat betekent dat bij het analyseren van de resultaten eenvoudig een vergelijking kan worden gemaakt tussen 'groot' en 'klein'. Uiteindelijk maakt dit de resultaten beter bruikbaar en in bepaalde gevallen ook meer valide. Zie voor de segmentatie van de respondenten op basis van deze indicatoren bijlage C.2.3 (Segmentatie op basis van 'groot' en 'klein').

B.4.2 Doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van de maatregelen

Zoals toegelicht in paragraaf 1.3 (Doelstelling onderzoek) heeft dit onderzoek tot doel om de effecten vast te stellen van de nieuwe maatregelen uit de Implementatiewet op Wwft-instellingen, waarbij dient te worden bepaald in hoeverre deze nieuwe maatregelen doeltreffend worden uitgevoerd door de Wwft-instellingen. Het definiëren van de doelen van de betreffende maatregelen middels een bureauonderzoek vormde het startpunt van dit onderzoek.

De vierde anti-witwasrichtlijn beoogt met het voorschrijven van preventieve maatregelen het witwassen van geld of het aanwenden van gelden of voorwerpen voor terroristische doeleinden met gebruikmaking van het financieel stelsel aan te pakken. De vierde anti-witwasrichtlijn is een aanvulling op bestaande maatregelen. In eerste instantie heeft EY deze nieuwe maatregelen in kaart gebracht en in samenspraak met de Opdrachtgever gekoppeld aan de hoofd- en deelvragen. Aangezien het uiteindelijke doel van de verschillende maatregelen, met name het

tegengaan van witwassen en financieren van terrorisme, moeilijk meetbaar is (zeker wat het effect van preventieve maatregelen betreft), heeft EY ervoor gekozen per nieuwe maatregel specifieke, meetbare (doel)indicatoren voor de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid te bepalen. De moeilijkheid zit erin dat vrijwel alle maatregelen in de Implementatiewet hetzelfde doel dienen, namelijk het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Daardoor is er weinig onderscheidend vermogen. Indien een bepaald risico zich niet voordoet, is dat vaak niet het gevolg van één specifieke maatregel in de Implementatiewet, maar het resultaat van een combinatie van factoren.

Bij het identificeren van de indicatoren om de doeltreffendheid van een specifieke maatregel te meten is rekening gehouden met:

- ▶ het specifieke doel dat een maatregel o.g.v. de parlementaire geschiedenis en de vierde anti-witwasrichtlijn beoogt.
- ▶ de risico's die de maatregel o.g.v. de parlementaire geschiedenis en de vierde anti-witwasrichtlijn beoogt te beheersen.
- ▶ De hoofd- en deelvragen waaraan de maatregel gekoppeld kan worden (bijvoorbeeld het aantal gemelde ongebruikelijke transacties, het aantal geïdentificeerde risico's).

Deze indicatoren zijn gevalideerd door de vaktechnische expertgroep van EY en de Opdrachtgever.

Met het oog op het meten van de uitvoerbaarheid van de maatregelen voor de Wwft-instellingen en met name de 'kleine' Wwft-instellingen heeft EY op basis van vakliteratuur³³ in onderling overleg met de EY-vaktechnische expertgroep, de volgende indicatoren bepaald om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te kunnen meten:

- ▶ beschikbare resources (fte) die bij de uitvoering van een specifieke maatregel betrokken zijn
- ▶ beschikbare middelen/tools die gebruikt worden bij de uitvoering van een specifieke maatregel
- ▶ beschikbare kennis/ervaring/training (personeel begrijpt de maatregel)
- ▶ beschikbare informatie om de maatregel te kunnen naleven/uitvoeren (bijv. informatie die de cliënt aanlevert)

Deze indicatoren voor de doeltreffendheid en de uitvoerbaarheid zijn in verschillende type vragen verwerkt, waaronder schaalvragen, open vragen en controlevragen.

33 [6.5 Uitvoerbaarheid | Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken \(kcwj.nl\)](#).

B.5 Vragenlijst

De vragenlijst bestaat uit acht secties, die grotendeels qua onderwerpen aansluiten op de hoofd- en deelvragen die door de Opdrachtgever zijn geformuleerd. Hieronder staat de inhoud van de verschillende secties kort toegelicht.

B.5.1 Inhoud secties in de vragenlijst

1. Algemene vragen over uw organisatie

Deze sectie bevat vragen om te achterhalen welk type Wwft-instelling de vragenlijst invult. Daarnaast bestaat een groot deel uit vragen om de grootte (omvang) van de Wwft-instelling te bepalen. Verder zijn er vragen opgenomen over de mate waarin de Wwft-instelling bekend is met de Wwft en sinds wanneer de Wwft-instelling onder de reikwijdte van de Wwft valt (voor of na inwerkingtreding van de Implementatiewet).

2. Risicoprofiel van de organisatie en de aanwezigheid van gedragslijnen

Deze sectie bevat vragen over het risicomanagement van een Wwft-instelling. De vragen dienen om te bepalen in hoeverre de Wwft-instellingen een risicogerichte benadering in hun bedrijfsvoering hanteren. Daarom is gevraagd naar de aanwezigheid van gedragslijnen, procedures en maatregelen en in hoeverre het vaststellen en beoordelen van de risico's op witwassen en financieren van terrorisme bijdraagt aan effectief risicomanagement.

3. Algemene vragen over het cliëntenonderzoek

Deze sectie bevat vragen over het uitvoeren van risicogebaseerd cliëntenonderzoek. De vragen dienen om te achterhalen of een Wwft-instelling voordat een zakelijke relatie wordt aangegaan of een incidentele transactie wordt verricht een risicobeoordeling uitvoert en in hoeverre deze risicobeoordeling bijdraagt aan het mitigeren van de risico's.

4. Vragen over vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Deze sectie bevat vragen over wanneer een Wwft-instelling vereenvoudigd cliëntenonderzoek toepast. De vragen dienen om te achterhalen hoe een Wwft-instelling vaststelt te kunnen volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek, of het maken van die inschatting uitvoerbaar is en in hoeverre die inschatting bijdraagt aan het effectief beheersen van risico's.

5. Vragen over verscherpt cliëntenonderzoek

De vragen in deze sectie zijn grotendeels vergelijkbaar met de vragen uit de vorige sectie, alleen dan met verscherpt cliëntenonderzoek. Daarnaast zijn er vragen opgenomen over verscherpt cliëntenonderzoek bij cliënten, gerelateerd aan landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoger risico. Het doel van deze vragen is om te achterhalen of het verrichten van verscherpt cliëntenonderzoek uitvoerbaar is en in hoeverre dit bijdraagt aan het beheersen van de risico's.

6. Uitbreiding van de PEP-definitie

Deze sectie bevat vragen over de uitbreiding van de PEP-definitie naar binnenlandse PEP's (dat wil zeggen PEP's die de Nederlandse nationaliteit hebben of in Nederland woonachtig zijn). Het doel van deze vragen is om te achterhalen in hoeverre de maatregelen die Wwft-instellingen moeten treffen voor PEP's uitvoerbaar zijn en bijdragen aan het beheersen van de risico's. Daarnaast bevat deze sectie vragen om de gevolgen van deze verplichtingen voor binnenlandse PEP's vast te stellen.

7. Uitbreiding UBO-definitie

Deze sectie bevat vragen over de nadere uitwerking van de definitie van de uiteindelijk belanghebbende (UBO) en de effecten daarvan. Het doel van deze vragen is om te achterhalen in hoeverre de uitbreiding van de definitie

bijdraagt aan het vaststellen (identificeren) van (pseudo-)UBO's en aan onderzoek doen naar en vaststellen van risico's bij UBO's. Daarnaast zijn er vragen om te achterhalen in hoeverre deze verplichtingen uitvoerbaar zijn voor Wwft-instellingen.

8. Slotvragen

In deze sectie kunnen Wwft-instellingen aangeven of zij bereid zijn om mee te werken aan de diepte-interviews.

B.5.2 Type vragen in de vragenlijst

De totstandkoming van de vragenlijst en de manier waarop deze is geformaliseerd, is toegelicht in bijlage B.3. (Onderzoeksmethodiek) van dit rapport.

Het merendeel van de vragenlijst bestond uit gesloten vragen. De overweging hiervoor is dat gesloten vragen beter meetbaar zijn dan open vragen en bijdragen aan de betrouwbaarheid. Bovendien verkleinen gesloten vragen het risico op onterechte interpretatieverschillen. Daarnaast verhogen gesloten vragen het responsiepercentage.

In de secties 2 tot en met 7 was na elke vraag de mogelijkheid opgenomen voor de respondent om het antwoord nader toe te lichten. De vragenlijst bevatte ook enkele open vragen, waarin expliciet aan de respondent is gevraagd om bepaalde aspecten nader toe te lichten, zoals problemen die zij ervaren bij het uitvoeren van de verplichtingen in de Implementatiewet. Vrijwel elke sectie bevatte conditionele vragen. Dat zijn vragen waarbij het antwoord bepaalt welke vervolgvragen de respondent moet beantwoorden. Een voorbeeld hiervan is de vraag of een Wwft-instellingen PEP's in haar cliëntenbestand heeft. Indien het antwoord 'nee' was, werd een deel van de vragen niet getoond. Tot slot bevatte de vragenlijst controlevragen. Deze vragen hebben tot doel om na te gaan in hoeverre de respondenten consistent zijn in hun beantwoording. Dergelijke vragen verhogen de betrouwbaarheid van de resultaten.

B.6 Statistische analyse

Bij het analyseren van de data uit de vragenlijst is het belangrijk dat bij de interpretatie van de resultaten rekening wordt gehouden met de omvang van de totale populatie Wwft-instellingen in Nederland. De steekproef bestaat uit een deelverzameling van de respondenten die de vragenlijst heeft ingevuld waarbij de data zijn gecategoriseerd onder:

- ▶ alle Wwft-instellingen (hele populatie)
- ▶ categorie (banken, andere financiële ondernemingen, beroepsgroepen)
- ▶ omvang Wwft-instelling (groot of klein)

De bovenstaande categorieën hebben een verschillende marktdekking en bestaan niet uit hetzelfde aantal respondenten. Om de verschillende Wwft-instellingen te kunnen vergelijken, zijn de antwoorden geanalyseerd aan de hand van procentuele verdelingen waarbij het aantal respondenten is afgezet tegen de totale dekking in de Nederlandse markt, waardoor de antwoorden representatief zijn voor de groep die zij vertegenwoordigen.

In B.2.2. (Afbakening op het niveau van de normadressaten) is toegelicht waarom de grootte van de totale populatie Wwft-instellingen niet met zekerheid is vast te stellen. Daarom is bij de berekeningen uitgegaan van de volgende limieten voor de populatiegroottes:

Instellingen	Limiet populatiegrootte voor statistische analyses
alle Wwft-instellingen (totale populatie onbekend)	oneindig (t.b.v. analyses gelimiteerd tot max. 1 miljoen)
banken	83
andere financiële ondernemingen	600
beroepsgroepen (totale populatie onbekend)	oneindig (t.b.v. analyses gelimiteerd tot max. 1 miljoen)
grote Wwft-instellingen (totale populatie onbekend)	oneindig (t.b.v. analyses gelimiteerd tot max. 1 miljoen)
kleine Wwft-instellingen (totale populatie onbekend)	oneindig (t.b.v. analyses gelimiteerd tot max. 1 miljoen)

De aantallen van de totale populatie banken en andere financiële ondernemingen zijn gebaseerd op de openbare registers van DNB en AFM. Deze openbare registers zijn geraadpleegd in de maand mei 2021. Figuur 5 en 6 geven een overzicht van de diversiteit in de categorieën en het aantal responses dat wij hebben ontvangen.

De resultaten kunnen worden geanalyseerd op basis van de verhoudingen tussen de verschillende categorieën. Voor elke vraag is gekeken naar het totaal aantal respondenten. Vervolgens is gekeken naar de verhouding in aantallen bij de verschillende antwoordopties. Bij de analyse is op vier niveaus naar de data gekeken:

1. verhouding in de gehele populatie.
2. verhouding tussen de drie categorieën: banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen.
3. verhouding in de drie categorieën: banken, andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen.
4. verhouding tussen grote en kleine Wwft-instellingen over de gehele populatie.

In het rapport zijn wij ingegaan op de (statistisch) significante verschillen tussen de gegeven antwoorden, waarbij de nadruk ligt op de verhouding in de gehele populatie. Dit heeft tot gevolg dat de waarschijnlijkheid dat een benoemd verschil tussen twee groepen op toeval berust of door een onjuiste inschatting van de steekproefgrootte minder dan 5 procent bedraagt.

Voorbeeld:

60 procent van de respondenten, die werken bij banken, beantwoorden een specifieke vraag met (helemaal) eens, terwijl 30 procent van de respondenten die werken bij een andere financiële onderneming (AFO) deze vraag met (helemaal) eens beantwoorden. Om te testen of respondenten die werkzaam zijn bij banken significant vaker (helemaal) eens antwoorden bij deze specifieke vraag dan respondenten werkzaam bij AFI is de volgende hypothese getoetst:

H0 = respondenten werkzaam bij banken (AFO) beantwoorden een specifieke vraag significant vaker (helemaal) eens dan respondenten werkzaam bij AFO (banken).

Deze hypothese is getest door betrouwbaarheidsintervallen te berekenen en de chi-kwadraattoets uit te voeren om te toetsen of eventuele verschillen statistisch significant zijn.

De antwoorden van de vragen in dit onderzoek kunnen worden gezien als binomiaal. Dit betekent dat er twee mogelijke uitkomsten zijn: (helemaal) eens versus (helemaal) oneens.³⁴ De chi-kwadraattoets is gebruikt om de

³⁴ Het is van belang te beseffen dat in die vragenlijst ook de antwoordoptie 'neutraal' kon worden gegeven. Op het moment dat de populatie aanzienlijk vaak heeft gekozen voor deze antwoordoptie zou kunnen worden geconcludeerd dat de populatie minder uitgesproken is over het significante resultaat dat wij benoemen.

hypothese (H₀) te toetsen. Er is gekozen voor deze toets omdat er verhoudingen zijn vergeleken en er is aangenomen dat de populatie onafhankelijk en normaal verdeeld is. Een tweezijdige hypothesetoets is gebruikt omdat er is gekeken of er een verschil is tussen de twee groepen. In het voorbeeld van de hypothese (H₀) is er onderzocht of er een verschil is tussen de antwoorden van respondenten werkzaam bij banken en AFI voor een specifieke vraag.

De betrouwbaarheidsinterval van de chi-kwadraattoets kan worden berekend met behulp van de binomiale evenredigheidsfunctie. Een betrouwbaarheidsinterval geeft het bereik aan van mogelijke waarden van de antwoorden voor de werkelijke populatie. In dit onderzoek is gekozen voor het standaard significantieniveau dat resulteert in 95 procent zekerheid. Dit betekent dat de verwachte antwoorden van de populatie met 95 procent zekerheid in het interval liggen.

B.7 Beperkingen

In bijlage A1 is de verantwoording toegelicht over de uitvoering van het onderzoek. Ondanks de inzet van diverse middelen om de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek zoveel mogelijk te waarborgen, kan het zijn dat bepaalde factoren van invloed zijn op het eindresultaat van het onderzoek. Deze factoren kunnen de mate waarin de resultaten en conclusies als betrouwbaar en valide worden aangemerkt beïnvloeden. Het betreft de volgende factoren:

- ▶ **gesloten vragen** - De vragenlijst was de hoofdonderzoeksmethode die werd toegepast tijdens dit onderzoek. Om de grote hoeveelheid data te verwerken, heeft EY hierbij voornamelijk gebruik gemaakt van gesloten vragen. Ondanks de mogelijkheid om toelichting te geven bij de gegeven antwoorden, is hier beperkt gebruik van gemaakt.
- ▶ **maatregelen uit de Implementatiewet** - Na de Implementatiewet van de vierde anti-witwasrichtlijn is de Wwft aan additionele wijzigingen onderhevig geweest. Hierdoor is het voor de Wwft-instellingen moeilijk om onderscheid te maken tussen de effecten van de maatregelen die binnen de reikwijdte van dit onderzoek vallen en wijzigingen van de Wwft die later hebben plaatsgevonden.
- ▶ **responsiepercentage** - Bij de uitvoering van dit onderzoek heeft EY verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de responspercentages te verhogen. Deelname aan dit onderzoek is vrijwillig geweest en het responspercentage was afhankelijk van de bereidheid van Wwft-instellingen om deel te nemen aan dit onderzoek. EY heeft bij de verwerking van de data uit de vragenlijsten slechts de vragenlijsten meegenomen die officieel zijn ingediend door de respondenten. De data vanuit gedeeltelijk ingevulde vragenlijsten hebben wij buiten beschouwing gelaten. De bevindingen zijn zekerder naarmate het aantal responses groter is ten opzichte van de totale populatie. Dit kan ervoor zorgen dat er minder snel significante uitspraken worden gedaan over de volgende categorieën: i) totale populatie Wwft-instellingen, ii) Wwft-instellingen in de categorieën beroepsgroepen, iii) grote Wwft-instellingen en iv) kleine Wwft-instellingen, omdat bij deze categorieën is uitgegaan van een oneindige populatie omdat de totale populatie van deze categorieën onbekend is (zie Bijlage B.2.2. Afbakening op het niveau van de normadressaten).
- ▶ **representativiteit** - In dit rapport presenteren we van de vragenlijst slechts uitspraken die met 95 procent zekerheid statistisch significant zijn voor de betreffende onderzoekspopulatie. Dit betekent dat de uitspraken in het rapport met 95 procent zekerheid gegeneraliseerd kunnen worden naar de totale populatie Wwft-instellingen. Wanneer dit onderzoek herhaald zou worden en meer responses zou ontvangen, kunnen hier additionele significante uitkomsten uit volgen.
- ▶ **onderzoekspopulatie** - De onderzoekspopulatie is zeer divers van aard en ook in de categorieën zijn de type Wwft-instellingen uiteenlopend. De uitspraken over de geïdentificeerde categorieën gelden niet zonder meer voor elk specifiek type Wwft-instelling dat in die categorie valt. Indien een verdere segmentatie in de categorieën zou plaatsvinden, zou dit tot andere inzichten kunnen leiden.
- ▶ **diepte-interviews** - Wegens het relatief beperkt aantal diepte-interviews kunnen deze bevindingen niet aantoonbaar representatief zijn voor de populatie waar de bevinding op van toepassing is. Deze bevindingen

zijn uitsluitend gebruikt om de resultaten uit de vragenlijst mee te duiden en van enige context te voorzien.

- ▶ **validiteit** – Ondanks de controlemaatregelen die EY heeft toegepast voor de validiteit betreft het voldoen aan wetgeving en vooral de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering een gevoelig onderwerp. EY kan niet volledig uitsluiten dat respondenten in sommige gevallen sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven, dan wel de vragenlijst negatiever hebben ingevuld om hun kritiek op de desbetreffende wetgeving en het beleid onder de aandacht te brengen.
- ▶ **statistische onderbouwing** – De steekproefgrootte van Wwft-categorieën moet groot genoeg zijn om de observaties statistisch te onderbouwen. Dit is afhankelijk van de grootte van de populatie en het aantal responses. EY was daarbij in grote mate afhankelijk van de bereidwilligheid van Wwft-instellingen om de vragenlijst te beantwoorden.
- ▶ **doeltreffendheid** – Onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid en regelgeving is gecompliceerd. Enerzijds omdat er sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die van invloed zijn op het behalen van de beoogde beleidsdoelstelling. De beoogde effecten kunnen niet alleen worden bereikt dankzij inspanningen van Wwft-instellingen, maar ook door diverse andere factoren. Zo kan bijvoorbeeld de invloed van de toegenomen bewustwording rond het belang van het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme en het strenger optreden door de verschillende toezichthouders en opsporingsinstanties op naleving van dit onderwerp niet worden uitgesloten.
- ▶ **objectiviteit** – De resultaten en bevindingen zijn uitsluitend een (feitelijke) weergave van de meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie. Deze meningen of ervaringen zijn niet getoetst op juistheid of overeenkomst met de werkelijkheid. De meningen en ervaringen van Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie zijn ook niet afgezet tegen de mening of ervaringen van andere publieke partijen, die betrokken zijn bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Dit heeft als consequentie dat deze evaluatie is gebaseerd op de belevingswereld van de respondenten die niet is uit te drukken in kwantitatieve data. Hierdoor kan EY niet uitsluiten dat subjectieve factoren een rol hebben gespeeld bij de beantwoording van de vragen uit de vragenlijst.
- ▶ **COVID-19** – Door de beperkte vrijheden volgend uit COVID-19 hebben de panelgesprekken en diepte-interviews digitaal moeten plaatsvinden.

C Data

C.1 Dataverzameling

Voor veel type Wwft-instellingen is het precieze aantal van de totale populatie onduidelijk. Dit is reeds toegelicht in bijlage B.2. (Afbakening van het onderzoek) van dit rapport.

In overleg met de Klankbordgroep is daarom vanuit het oogpunt van haalbaarheid besloten dat EY de Wwft-instellingen zoveel mogelijk benadert via de bestaande branche- en belangenorganisaties. Alleen de Wwft-categorieën die niet zijn verenigd in een branche- en belangenorganisaties zijn handmatig en op individuele basis benaderd. Dat geldt voor domicilieverleners, pandhuizen, en bemiddelaars bij de koop en verkoop van goederen van hoge waarde.

Voorafgaand is bij toezichthouders getoetst of er geen (belangrijke) branche- en belangenorganisaties over het hoofd zijn gezien. Dit is tevens gevalideerd bij de branche- en belangenorganisaties zelf. In de categorie bemiddelaars in goederen van hoge waarde (zoals schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen) zijn bewust bepaalde branche- en belangenorganisaties niet benaderd door EY. Dit is het geval geweest als deze branche- of belangenorganisatie zowel leden hebben die kunnen worden aangemerkt als rechtstreekse koper of verkoper van goederen (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel f, Wwft) of leden die kunnen worden aangemerkt als bemiddelaars bij de koop en verkoop van goederen van hoge waarde (opgenomen in artikel 1a, vierde lid, onderdeel j, Wwft). Aangezien rechtstreekse kopers en verkopers van goederen buiten de reikwijdte van het onderzoek vallen, ontstond er in deze gevallen een te groot risico dat de data met betrekking tot de bemiddelaars in de koop en verkoop van goederen van hoge waarde werden vertroebeld. Deze categorie Wwft-instellingen hebben wij handmatig benaderd.

C.2 Datasegmentatie

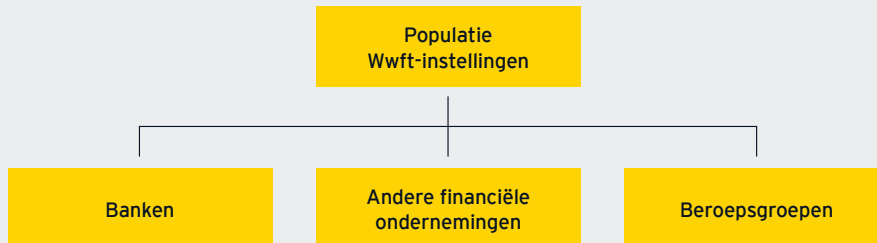
C.2.1 Context

De dataset van de vragenlijst is gesegmenteerd in lijn met de toezegging van de minister van Financiën aan de Eerste Kamer over dit evaluatieonderzoek.

Ten eerste is een brede evaluatie van de Implementatiewet uitgevoerd om inzicht te krijgen in eventuele gedifferentieerde effecten van de maatregelen uit de Implementatiewet op de Wwft-instellingen uit verschillende categorieën **Figuur [3]**.

Segmentatie per type Wwft-instelling

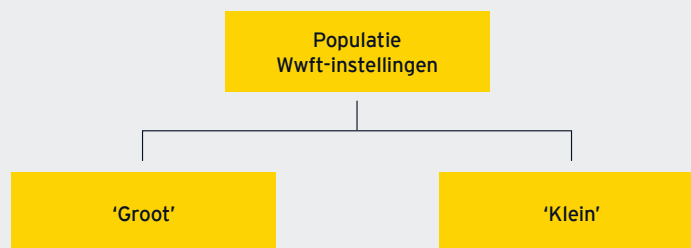
Figuur [3]



Vervolgens is specifieke aandacht gegeven aan de effecten van de maatregelen voor 'kleine' Wwft-instellingen. Hiervoor is onderscheid gemaakt in de gehele populatie Wwft-instellingen op basis van 'groot' en 'klein' [Figuur \[4\]](#).

Segmentatie op 'groot' en 'klein'

Figuur [4]

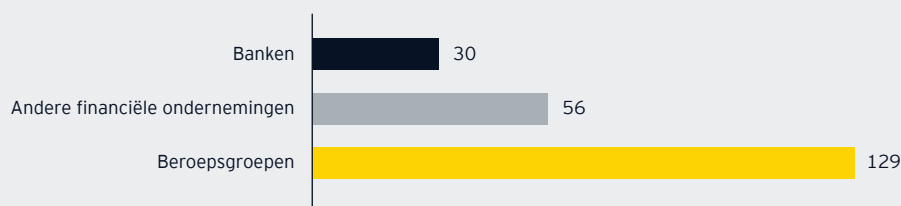


C.2.2 Segmentatie op basis van type Wwft-instelling

De populatie van Wwft-instellingen is gesegmenteerd op basis van de verschillende type Wwft-instellingen uit artikel 1a Wwft. De dataset is onderverdeeld in drie categorieën aan de hand van het type Wwft-instelling. De segmentatie en verdeling van het aantal responses hierbij is hieronder weergegeven **Figuur [5]**.

Segmentatie op basis van type Wwft-instelling

Figuur [5]



In totaal is de vragenlijst ingevuld door 225 Wwft-instellingen waarvan 30 'bank', 56 'andere financiële onderneming' en 129 'beroepsgroep/boefenaar' zijn. 10 respondenten waren niet in staat zich te categoriseren. Deze instellingen zijn meegenomen in de analyse van de totale onderzoekspopulatie, maar niet in de analyses van de drie categorieën afzonderlijk.

De drie hoofdcategorieën zijn vervolgens verder uitgesplitst in type Wwft-instellingen. De verdeling van responses voor 'andere financiële onderneming' **Figuur [6]** en voor 'beroepsgroep/beoefenaar' **Figuur [7]** staan hieronder weergegeven.

Segmentatie van 'andere financiële onderneming'

Figuur [6]



De subcategorieën voor ‘andere financiële onderneming’ zijn opgesteld op basis van artikel 1a, lid 3, van de Wwft. De subcategorieën voor ‘beroepsgroepen’ zijn opgesteld volgens artikel 1a, vierde lid, van de Wwft.

Segmentatie van beroepsgroepen

Figuur [7]



Noot:

- 1 Makelaars en overige bemiddelaars bij het tot stand brengen en sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen
- 2 Externe registeraccountant, externe accountant-administratieconsulent (waaronder forensisch accountancy) of daarmee vergelijkbare activiteiten

C.2.3 Segmentatie op basis van ‘groot’ en ‘klein’

De Wwft maakt geen onderscheid in grote en kleine instellingen. Gezien de grote verscheidenheid aan instellingen die onder de Wwft vallen, zijn er bovendien geen doorslaggevende indicatoren bekend op basis waarvan dit onderscheid gemaakt kan worden. Bijgevolg was het aan EY om passende indicatoren te bepalen. Op basis van een analyse van de antwoorden van de respondenten en de uitkomsten van de bureaustudie is gekozen voor een combinatie van volgende twee factoren:

Een Wwft-instelling is aangemerkt als ‘kleine’ Wwft-instelling indien zij voldoet aan de volgende twee kenmerken:

- ▶ de Wwft-instelling bestaat uit minder dan 20 fte én
- ▶ de Wwft-instelling bedient minder dan 500 cliënten.

Zie voor verdere toelichting, bijlage B.4.1. (Onderscheid tussen ‘grote’ en ‘kleine’ Wwft-instellingen).

De verdeling van 'grote' en 'kleine' instellingen op basis van de gekozen criteria staat hieronder weergegeven **Figuur [8]**.

Segmentatie op basis van type Wwft-instelling

Figuur [8]



D Overige bevindingen

D.0 Samenvatting beantwoording hoofdvragen

1. Is de verplichting voor Wwft-instellingen om de risicogebaseerde benadering in hun bedrijfsvoering te verankeren effectief gerealiseerd?

Of de risicogebaseerde benadering gerealiseerd is, is getoetst aan de hand van de volgende twee elementen, namelijk:

- de aanwezigheid van een risicobeoordeling (vastgelegd in gedragslijnen, procedures in maatregelen)
- de aanwezigheid van een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt

Het merendeel van de gehele populatie Wwft-instellingen geeft aan over een vastgelegde risicobeoordeling en een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt te beschikken. Op basis daarvan is de conclusie dat de verplichting om een risicogebaseerde benadering in de bedrijfsvoering te verankeren, is gerealiseerd. Nader inzoomend op de verschillen tussen de categorieën Wwft-instellingen blijkt dat met name banken beschikken over vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een risicoprofiel van een cliënt. Beroepsgroepen beschikken het minst vaak over een vastgelegde risicobeoordeling en/of een vastgelegd risicoprofiel. Dat zou kunnen samenhangen met het feit dat beroepsgroepen vaker een kleinere cliëntenkring bedienen, waardoor zij hun cliënten persoonlijk kennen en het minder noodzakelijk wordt geacht om alles vast te leggen.

Wat betreft de effectiviteit tonen de resultaten aan dat een meerderheid van de totale populatie Wwft-instellingen meent dat een vastgelegde risicobeoordeling bijdraagt aan het beheersen en vermijden van risico's en aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. In dit opzicht kan de aanwezigheid van een vastgelegde risicobeoordeling als effectief worden beschouwd.

Uit de diepte-interviews komt naar voren dat er bij Wwft-instellingen steeds meer bewustzijn lijkt te ontstaan over de mogelijke risico's die gepaard gaan met de diensten en producten die zij aanbieden. In hoeverre de risicogebaseerde benadering bijdraagt aan het melden van meer ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland is niet goed vast te stellen, aangezien naast de Implementatiewet ook andere factoren hierbij een rol spelen. De belangrijkste factor is daarbij de toegenomen aandacht voor (de naleving van) de anti-witwasregelgeving.

2. Wat is de invloed van de gewijzigde verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek op cliëntacceptatie?

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat het zonder het gebruik van commerciële lijsten moeilijk lijkt te zijn om familieleden of naaste geassocieerden van PEP's te identificeren. Kleinere Wwft-instellingen geven aan minder gebruik te maken van deze commerciële lijsten vanwege de hoge kosten. Het valt daarom te betwijfelen of bij alle Wwft-instellingen

een adequate identificatie van PEP's plaatsvindt. Zonder een adequate identificatie van PEP's of hun familieleden of naaste geassocieerden zullen de verscherpte cliëntenonderzoeksmatregelen weinig invloed hebben op de acceptatie van PEP's als cliënt. Veel Wwft-instellingen geven aan dat zij geen PEP's in hun klantenbestand hebben. De Wwft-instellingen, die wel PEP's in hun cliëntenbestand hebben, geven aan terughoudendheid bij PEP's te ervaren om informatie te verstrekken over (de herkomst van) hun vermogen. Deze Wwft-instellingen ervaren onbegrip bij PEP's jegens de verscherpte onderzoeksmatregelen. Indien PEP's weigeren informatie aan te leveren kan dit een reden zijn om een PEP te weigeren als cliënt of de zakelijke relatie met een PEP te beëindigen. Verder geven meerdere Wwft-instellingen aan dat de verscherpte maatregelen voor PEP's veel tijd en geld kosten. Dat lijkt voor sommige Wwft-instellingen een reden te zijn om dienstverlening aan PEP's zoveel mogelijk te vermijden of zelfs te beslissen niet langer diensten te verstrekken aan PEP's.

Uit de interviews met PEP's komt naar voren dat PEP's veel hinder ondervinden van de verscherpte maatregelen. In een enkel geval is zelfs aangegeven dat de dienstverlening aan de PEP en zijn/haar partner werd beëindigd. De (dreiging van de) beëindiging van de relatie lijkt vaker voor te komen op het moment dat PEP's weigeren de gevraagde informatie te verstrekken. Ook kan dit in de praktijk het geval zijn als PEP's weigeren om kosten die bij hen in rekening zijn gebracht te betalen. Tot slot kwam naar voren dat Wwft-instellingen verschillend handelen bij PEP's. Dit varieert van een zeer omvangrijke uitvraag om informatie tot het stellen van geen enkele vraag. Deels zou dit kunnen worden verklaard door het feit dat een deel van de (met name kleinere) Wwft-instellingen weinig tot geen PEP's identificeren. Tegelijkertijd observeren we ook dat Wwft-instellingen, waarbij wel een adequate PEP-identificatie plaatsvindt, verschillend omgaan met de PEP-verplichtingen. Zo bestaan hieromtrent bijvoorbeeld grote verschillen tussen banken. Het is niet duidelijk wat de oorzaak daarvan is. Wel is duidelijk dat er weinig onderlinge afstemming lijkt plaats te vinden, aangezien alle banken aangeven hun wettelijke PEP-verplichtingen na te leven.

3. Leidt de uitwerking van het UBO-begrip tot een effectievere identificatie van UBO's?

In hoofdstuk 3 is onderzocht of de uitwerking van het UBO-begrip leidt tot een effectievere identificatie van UBO's. Uit de analyse blijkt dat vooral banken menen dat deze maatregel effectief is omdat deze ertoe geleid heeft dat zij vaker UBO's identificeren, vaker onderzoek doen naar UBO's en ook vaker risico's vaststellen bij UBO's. Wel merken banken op dat als UBO's hun identiteit willen verhullen er veel expertise nodig is om de risico's bij deze UBO's te kunnen vaststellen en beheersen. Andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen beschouwen de uitwerking van de UBO-definitie in vergelijking met de banken als niet effectief voor het verrichten van onderzoek naar en vaststellen van risico's bij UBO's. Er zit een groot verschil in waardering van de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip tussen banken aan de ene kant en andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aan de andere kant. Het is niet goed duidelijk waar dit verschil door is veroorzaakt. Een mogelijke verklaring is dat deze instellingen zich niet altijd bewust zijn van het verschil in regelgeving voor en na de uitwerking van het UBO-begrip. Ook bestaat er met name bij de beroepsgroepen de overtuiging dat, nu zij toegang hebben tot het UBO-register, de naleving van deze verplichtingen eenvoudiger zal worden. Dat kan ertoe hebben geleid dat zij op dit moment minder positief oordelen over de effectiviteit van de uitwerking van het UBO-begrip.

4. Zijn de nieuwe maatregelen uitvoerbaar voor Wwft-instellingen, in het bijzonder 'kleinere' Wwft-instellingen?

Uit onze analyse blijkt dat de gehele populatie, dus kleine en grote Wwft-instellingen samen, geen problemen ervaart bij het uitvoeren van een risicobeoordeling voordat wordt overgegaan tot vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Bij het vereenvoudigd cliëntenonderzoek zijn geen verschillen aangetroffen tussen grote en kleine Wwft-instellingen. Verder geven kleine Wwft-instellingen aan dat het voor hen niet altijd praktisch mogelijk is om vooraf onderzoek te doen. De reden die zij noemen, is dat dit onderzoek (relatief veel) tijd kost, terwijl de

kosten niet in rekening kunnen worden gebracht omdat diegene nog geen cliënt is. Dat maakt het vooraf uitvoeren van een risicobeoordeling voor kleine Wwft-instellingen minder goed uitvoerbaar. Daarbij lijkt bij verschillende kleine Wwft-instellingen de opvatting te bestaan dat zij sinds de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn niet langer mogen steunen op de beoordeling die door een andere Wwft-instelling is uitgevoerd.

Het toepassen van verscherpt cliëntenonderzoek bij cliënten, woonachtig of gevestigd in landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoog risico, is voor zowel grote als kleine Wwft-instellingen goed uitvoerbaar. Verder blijkt uit onze analyse dat zowel kleine als grote Wwft-instellingen de algemene verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen niet goed uitvoerbaar vinden. Opvallend is dat kleine Wwft-instellingen in de antwoorden op de open vragen vaker dan grote Wwft-instellingen aangeven in het geheel geen hoog-risicocliënten tegen te komen. In de praktijk lijkt het dat kleine Wwft-instellingen wel degelijk bij sommige cliënten aanvullende vragen stellen en wel verscherpte maatregelen treffen. De onuitvoerbaarheid lijkt vooral betrekking te hebben op dat alles moet worden vastgelegd. Kleine Wwft-instellingen geven dan ook vaker dan grote instellingen aan dit niet te doen. Desondanks wijzen ook grote Wwft-instellingen op de grote hoeveelheid administratieve lasten die deze verplichting met zich meebrengt.

Kleine Wwft-instellingen geven vaker dan grote Wwft-instellingen aan dat het uitvoeren van verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij PEP's niet uitvoerbaar is. Ook vinden kleine Wwft-instellingen vaker dan grote Wwft-instellingen de verplichting om onderzoek te doen naar de risico's van UBO's niet goed uitvoerbaar. Voor kleine instellingen lijkt de onuitvoerbaarheid vooral te zien bij de identificatie van familieleden en naaste geassocieerden van PEP's. Over het verrichten van onderzoek bij UBO's geven kleine Wwft-instellingen aan dit als een grote administratieve belasting te beschouwen. Die administratieve belasting ligt niet alleen bij het moeten opvragen van informatie bij de cliënt (nog voordat die is geaccepteerd), maar ook bij de moeilijkheid om die informatie te controleren en de verplichting om alles vast te leggen in het cliëntdossier. Hoewel minder nadrukkelijk dan kleine Wwft-instellingen geven ook grote Wwft-instellingen aan tegen problemen aan te lopen. Die problemen zijn met name bij het vaststellen van de UBO in het geval van complexe structuren met entiteiten die in het buitenland gevestigd zijn.

D.1 Beantwoording van de deelvragen

In hoofdstuk 2 zijn de resultaten besproken die verband hielden met de hoofdvragen die door de Opdrachtgever zijn geformuleerd. De analyse van de resultaten die verband houden met de deelvragen die niet of slechts in beperkte mate bijdragen aan het beantwoorden van de hoofdvragen, zijn in deze bijlage opgenomen.

D.1.1 Verankering van de risicogebaseerde benadering

In paragraaf 2.2 (Verankering van risicogebaseerde benadering) is ingegaan op de vraag in hoeverre de verankering van de risicogebaseerde bedrijfsvoering effectief is gerealiseerd. Daarbij is onder andere aandacht besteed aan de maatregelen die instellingen hebben genomen om de risicogebaseerde benadering in de bedrijfsvoering te verankeren, zoals een vastgelegde risicobeoordeling en een vastgelegd risicoprofiel van de cliënt. Daarbij is ook ingegaan op de vraag in hoeverre deze maatregelen het gewenste effect bereiken, namelijk of de risicogebaseerde bedrijfsvoering leidt tot het effectief beheersen van geconstateerde risico's en het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. In deze bijlage is nader ingegaan op de vraag in hoeverre deze risicogebaseerde benadering is afgestemd op de aard en omvang van de Wwft-instelling en op de risicofactoren die door Wwft-instellingen zijn geformuleerd.

i) Afstemming van de risicogebaseerde benadering op de aard en omvang van de Wwft-instelling

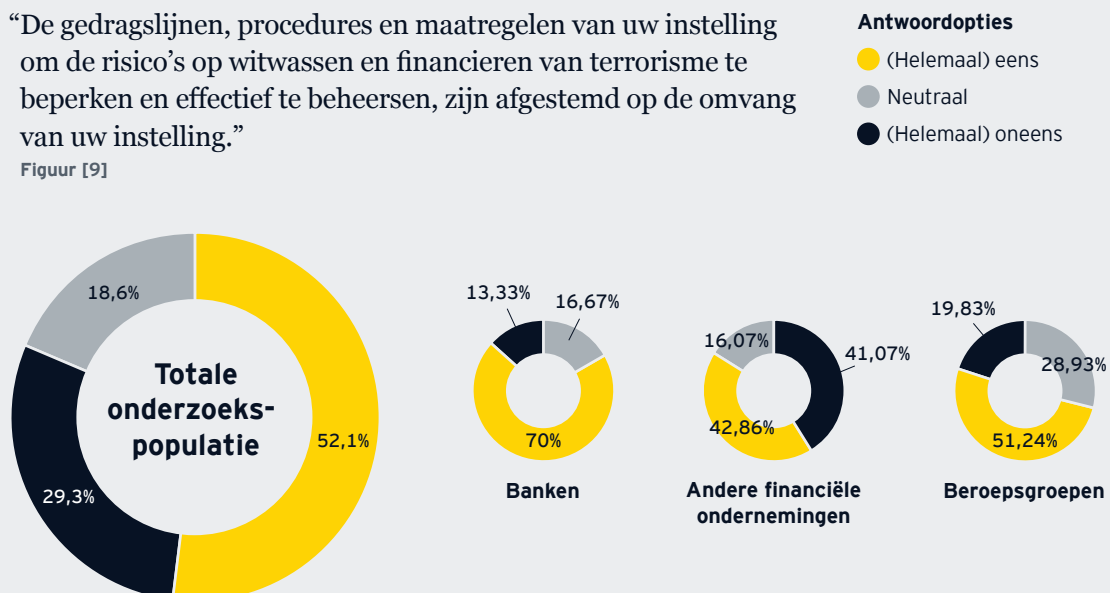
De risicobeoordeling en de gedragslijnen, procedures en maatregelen moeten zijn afgestemd op de aard en omvang van de Wwft-instelling. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft dat deze afstemming op de aard en omvang heeft plaatsgevonden.
- ▶ banken vaker dan andere financiële ondernemingen aangeven dat deze afstemming heeft plaatsgevonden en andere financiële ondernemingen vaker dan banken en beroepsgroepen aangeven dat de maatregelen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen niet zijn afgestemd op de aard van hun instelling.
- ▶ andere financiële ondernemingen, in afwijking van de totale populatie, voor hun categorie aangeven het even vaak eens als oneens te zijn met de stelling dat de maatregelen zijn afgestemd op de aard en omvang van hun instelling.

Met name andere financiële ondernemingen lijken de maatregelen niet proportioneel te vinden. Uit de antwoorden op de open vragen komt naar voren dat deze opvatting vermoedelijk vooral voortkomt uit ontevredenheid over het optreden van de toezichthouder, die in hun ogen meer 'rule-based' dan 'risk-based' opereert. Andere financiële ondernemingen voelen zich vaak onterecht behandeld 'alsof zij een bank zijn'. Met name andere financiële ondernemingen die pensioenen en levensverzekeringen aanbieden, wijzen op de disproportionele eisen. Tijdens de diepte-interviews werd door meerdere andere financiële ondernemingen gewezen op de lage risico's die met deze dienstverlening gepaard gaan, bijvoorbeeld omdat wordt gewerkt met één vaste (Nederlandse) tegenrekening (bij beleggingsondernemingen bijvoorbeeld). Beroepsgroepen wijzen meerdere malen in algemene zin op het feit dat de Wwft-verplichtingen onevenredig belastend zijn. Vooral de kleinere bedrijven en eenmanszaken geven aan dat het uitvoeren van de Wwft-verplichtingen niet in hun dagelijkse bedrijfsvoering past. Banken geven in de open vragen aan dat de Wwft geen onderscheid maakt in aard en omvang en dat zij daarom afgaan op de leidraden van de toezichthouders. Zij merken daarbij op dat de eisen die de toezichthouder daarin stelt soms verder gaan dan wat wettelijk vereist is. Dit doet volgens de banken af aan de risicogebaseerde aanpak. Ook geeft een enkele bank aan dat de benodigde middelen om volledig te voldoen aan de verplichtingen disproportioneel zijn ten opzichte van de omvang van hun instelling.

“De gedragslijnen, procedures en maatregelen van uw instelling om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen, zijn afgestemd op de omvang van uw instelling.”

Figuur [9]



ii) Aanwezigheid van risicofactoren

In paragraaf 2.2 (Verankering van risicogebaseerde benadering) is onder andere ingegaan op de vraag in hoeverre Wwft-instellingen over gedragslijnen, procedures en maatregelen beschikken om geïdentificeerde witwasrisico's en risico's van terrorismefinanciering te beperken en effectief te beheersen. Daarbij is aandacht besteed aan de risicofactoren die zijn opgenomen in die gedragslijnen, maatregelen en procedures. De respondenten noemen in de open vragen als aanvulling de risicofactoren die zijn geformuleerd door diverse partijen,³⁵ indicatoren die samenhangen met het soort structuur, rechtsvorm, transactie, of met de cliënt, zoals PEP's, aanwezigheid op sanctielijsten, of derde partijen. Ook de professionaliteit van cliënten en de sector, waaruit de cliënt afkomstig is, zijn soms meegewogen. Concrete voorbeelden zijn een slechte 'kredietcore' of een cliënt die onverklaarbare bedrijfsactiviteiten ontplooit (actief in diverse sectoren, veel wisselen van activiteit). Overige genoemde indicatoren zijn hoog-ricolanden (bijvoorbeeld Rusland of Oekraïne), risicovolle branches (bijvoorbeeld commercieel vastgoed), fiscale structuren, onnodige spoedverzoeken, ongebruikelijke verzoeken en contante betalingen. Banken noemen ook de factoren die in publiek-private samenwerkingsverbanden zijn geformuleerd zoals het samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum.

D.1.2 Clientonderzoek en clientacceptatie

In paragraaf 2.3 (cliëntonderzoek en cliëntacceptatie) is ingegaan op de manier waarop Wwft-instellingen uitvoering geven aan de nieuwe verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen voor binnenlandse PEP's en in welke mate die maatregelen effectief zijn. Daarnaast is in paragraaf 2.3 (cliëntonderzoek en cliëntacceptatie) aandacht besteed aan de invloed van die verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen op de acceptatie van cliënten.

In deze paragraaf is verder ingegaan op de wijzigingen in de Implementatiewet over het cliëntenonderzoek. Daarbij is met betrekking tot het vereenvoudigd cliëntenonderzoek ingegaan op de manier waarop Wwft-instellingen uitvoering geven aan het vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Er is vooral aandacht besteed aan het gebruik van risicofactoren en het uitvoeren van een risicobeoordeling op basis waarvan een Wwft-instelling bepaalt dat kan worden volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Hierbij is ook behandeld in hoeverre Wwft-instellingen deze verplichtingen uitvoerbaar vinden en welke problemen ze daarbij ervaren. Ook is ingegaan op de effectiviteit van het vereenvoudigd cliëntenonderzoek, namelijk op de vraag in hoeverre de wijzigingen van het vereenvoudigd cliëntenonderzoek leiden tot het beheersen van meer risico's en tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

Met betrekking tot het verscherpt cliëntenonderzoek zijn in deze bijlage dezelfde onderwerpen behandeld. Dat betekent dat er is ingegaan op de manier waarop Wwft-instellingen uitvoering geven aan het verscherpt cliëntenonderzoek en hoe zij bepalen dat ze verscherpt cliëntenonderzoek moeten toepassen. Vervolgens is gekeken naar de uitvoerbaarheid van de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen, waarbij onderscheid is gemaakt tussen algemene verscherpte maatregelen, verscherpte maatregelen bij cliënten die woonachtig of gevestigd zijn in een land dat door de Europese Commissie is aangewezen als hoger risico en verscherpte maatregelen bij PEP's. Tot slot is de effectiviteit van deze verscherpte maatregelen onderzocht door na te gaan in hoeverre zij leiden tot het beheersen van meer risico's en tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

35 FATF, Wolfsberg Group, Egmont Group, EBA, de FIU-Nederland en toezichthouders

i) De uitvoering van de nieuwe verplichtingen bij het cliëntenonderzoek

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Op basis van de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen is het beeld ontstaan dat het vereenvoudigd cliëntenonderzoek in de praktijk nauwelijks (nog) wordt toegepast. Wwft-Instellingen geven aan vooral 'gewoon' of 'verscherpt' cliëntenonderzoek te verrichten. Juist omdat een risicobeoordeling moet plaatsvinden voordat een zakelijke relatie wordt aangegaan, is er al snel sprake van 'gewoon' cliëntenonderzoek. Meerdere Wwft-instellingen gaven tijdens de interviews aan het onbegrijpelijk te vinden dat de mogelijkheid om in vaste gevallen vereenvoudigd cliëntenonderzoek te verrichten, is komen te vervallen. Ook uit de open vragen komt naar voren dat Wwft-instellingen met enige regelmaat een vast niveau cliëntenonderzoek toepassen of een vereenvoudigd cliëntenonderzoek niet toepassen.

De implementatiewet schrijft voor dat Wwft-instellingen bij het toepassen van (vereenvoudigd) cliëntenonderzoek rekening houden met de risicofactoren die worden genoemd in de bijlage van de vierde anti-witwasrichtlijn. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele populatie aangeeft deze factoren altijd of meestal mee te nemen en dat deze factoren als behulpzaam (effectief) worden ervaren bij de overweging of vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden toegepast.
- ▶ er geen verschillen zijn aangetroffen tussen de drie categorieën.

Wel is in de antwoorden op de open vragen uit de vragenlijst diverse malen opgemerkt dat de genoemde factoren erg generiek zijn. Enerzijds leidt dit er volgens de Wwft-instellingen toe dat de factoren al snel van toepassing zijn, anderzijds geven Wwft-instellingen aan dat ze door hun generieke karakter niet erg behulpzaam zijn ('te vaag', 'te ruim', 'nietszeggend'). Wwft-instellingen merken ook op dat de factoren door diverse partijen op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Meerdere type Wwft-instellingen uit de categorie beroepsgroepen geven aan de factoren (en de bijlagen bij de richtlijn) niet te kennen. Een bank geeft aan dat de indicatoren op oneigenlijke (omgekeerde) wijze gebruikt worden: "Er wordt gezocht naar indicatoren voor hoger risico, bij afwezigheid hiervan wordt er 'gewoon' cliëntenonderzoek verricht." In dat opzicht zijn de indicatoren niet behulpzaam bij het bepalen of kan worden volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Dit bevestigt ook het beeld dat vereenvoudigd cliëntenonderzoek weinig wordt toegepast.

Verscherpt cliëntenonderzoek

Ook bij het verscherpt cliëntenonderzoek dienen Wwft-instellingen rekening te houden met de risicofactoren die worden genoemd in de bijlage bij de vierde anti-witwasrichtlijn. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

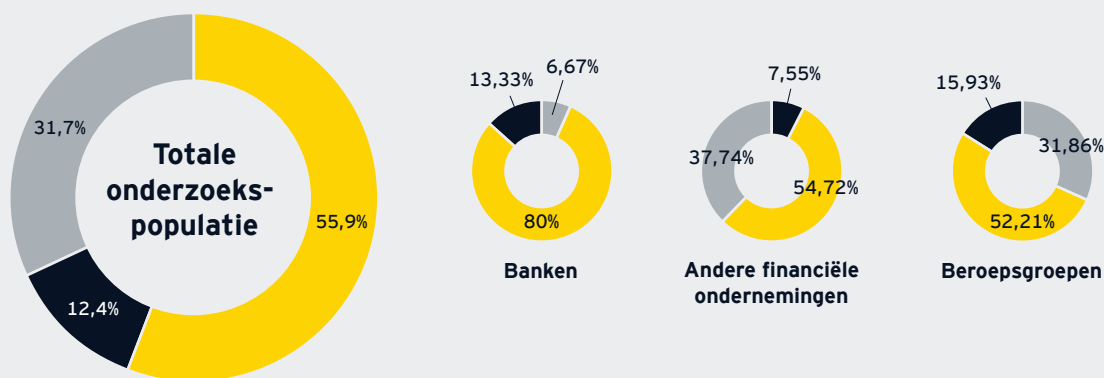
- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft deze factoren altijd of meestal mee te nemen en dat deze factoren als behulpzaam (effectief) worden ervaren bij de overweging dat verscherpt cliëntenonderzoek moet worden toegepast.
- ▶ beroepsgroepen vaker dan banken aangeven dat zij deze factoren niet meenemen en banken en andere financiële ondernemingen juist vaker dan beroepsgroepen aangeven deze factoren wel mee te nemen. Banken geven ook vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aan dat zij deze risicofactoren behulpzaam (effectief) vinden.

“De risicofactoren genoemd in bijlage I en II van de vierde anti-witwasrichtlijn zijn behulpzaam bij het bepalen in welke mate cliëntenonderzoeksmatregelen moeten worden toegepast (d.w.z. in vereenvoudigde mate)”

Figuur [10]

Antwoordopties

- Ja, voor sommige of elk
- Nee
- Weet niet



Uit de open vragen uit de vragenlijst komt naar voren dat de risicofactoren, die in de vierde anti-witwasrichtlijn worden genoemd in verband met het verscherpt cliëntenonderzoek, in dezelfde mate als effectief worden ervaren als bij het vereenvoudigd cliëntenonderzoek (vooral dus erg generiek en vaak bij de Wwft-instellingen uit de categorie beroepsgroep onbekend). Tijdens de diepte-interviews gaven meerdere Wwft-instellingen aan hun eigen ‘gevoel’ of ‘inschatting’ meer behulpzaam te vinden dan (vooraf bepaalde) indicatoren. Met name bij kleinere Wwft-instellingen en beroepsgroepen lijkt dit het geval te zijn. De indicatoren lijken wel behulpzaam, maar slechts in beperkte mate.

Een belangrijk element in het bepalen van de mate waarin cliëntenonderzoeksmatregelen moeten worden toegepast, is gebaseerd op een beoordeling van de risicogevoeligheid van een cliënt. Hoe hoger de risicogevoeligheid, hoe meer (verscherpte) cliëntenonderzoeksmatregelen moeten worden toegepast. Om deze risicobeoordeling te maken, dient een Wwft-instelling te beschikken over informatie over de cliënt. Die informatie kan op verschillende manieren worden verkregen. Wij hebben de respondenten gevraagd naar de effectiviteit van verschillende bronnen, te weten: (i) De cliënt zelf (ii) publieke/openbare bronnen (iii) derden, (iv) (betaalde) tools/registers of (v) interne bronnen. Uit de analyse **Figuur [11]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft alle informatiebronnen effectief te vinden voor het bepalen van de risicogevoeligheid (er lijken dus altijd meerdere bronnen gebruikt te worden).
- ▶ banken en andere financiële ondernemingen vaker dan beroepsgroepen aangeven dat het opvragen van informatie bij de cliënt zelf effectief is. Daarnaast blijkt dat banken vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangeven vaker gebruik te maken van informatie via externe partijen en via interne bronnen. Ook blijkt dat banken en andere financiële ondernemingen vaker dan beroepsgroepen aangeven gebruik te maken van betaalde programma's, terwijl beroepsgroepen juist aangeven deze betaalde programma's niet effectief te vinden.

“Ter bepaling van de risicogevoeligheid van een client voor witwassen of financieren van terrorisme, is het effectief om terrorisme, is effectief om informatie op te vragen:”

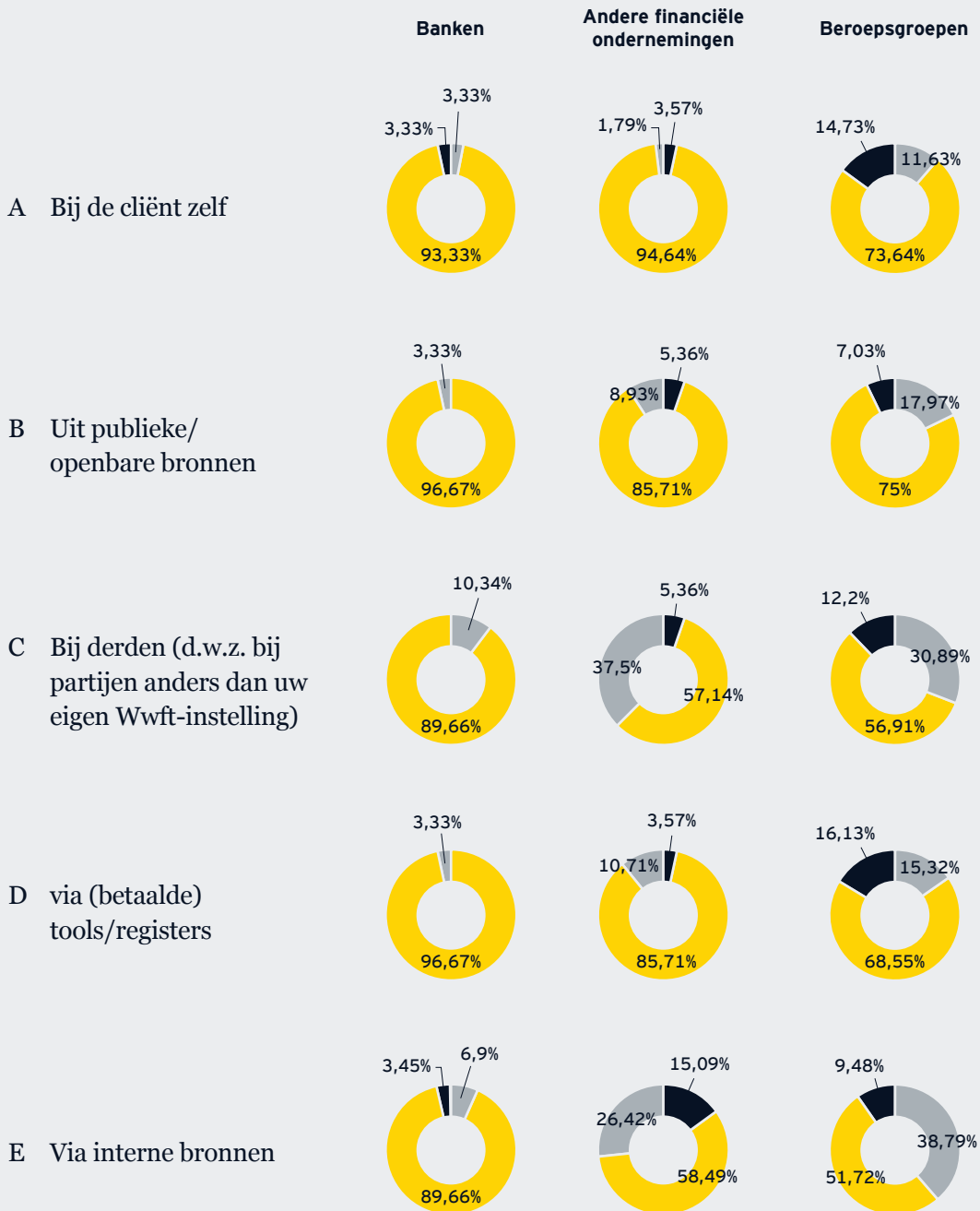
Figuur [11]

Antwoordopties

● Ja, voor sommige of elk

● Nee

● Weet niet



Uit de bovenstaande analyse blijkt dat het grootste verschil zit in het gebruik van betaalde programma's. In de antwoorden op de open vragen geven banken aan dat het combineren van bronnen van belang is om een goed beeld te krijgen van de cliënt. Het opvragen van informatie bij de cliënt wordt zinvol geacht, omdat de manier waarop een cliënt reageert, helpt bij het bepalen van het risico. Banken geven ook aan dat belangrijke informatiebronnen niet beschikbaar zijn, zoals de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Verder wijzen banken op het belang van ketensamenwerking en private samenwerkingen, zoals het TMNL-initiatief. Tegelijkertijd merken ze op dat andere wetgeving dan de Wwft, zoals de AVG, de effectiviteit kan verminderen. Ook betaalde tools zijn volgens hen slechts beperkt bruikbaar, bijvoorbeeld omdat ze niet altijd geactualiseerd zijn. Uit de diepte-interviews blijkt dat beroepsgroepen en kleinere Wwft-instellingen vaak over onvoldoende middelen beschikken om betaalde programma's te gebruiken en daarom voornamelijk gebruik maken van informatie die is aangeleverd door de client of die aanwezig is in openbare registers, zoals de KvK. Indien beroepsgroepen aangeven dat betaalde programma's niet effectief zijn, is dat vermoedelijk vooral omdat zij deze programma's niet gebruiken. Dat zegt verder weinig over de effectiviteit van deze betaalde programma's. Op basis van informatie, verkregen tijdens de diepte-interviews, lijken deze Wwft-instellingen vaak niet zelf de betrouwbaarheid van de informatie te beoordelen. Als reden geven ze dat het vaak 'eenvoudige cliënten' betreft, zoals eenmanszaken, en dat ze dit daarom niet noodzakelijk vinden.

ii) De uitvoerbaarheid van de verplichtingen omtrent het cliëntenonderzoek

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Wij hebben de onderzochte Wwft-instellingen gevraagd naar de uitvoerbaarheid van de verplichting om een risicobeoordeling uit te voeren voordat ze een zakelijke relatie aangaan met een laag-risicocliënt en of Wwft-instellingen problemen ervaren bij de uitvoering van deze risicobeoordeling. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie het uitvoeren van een risicobeoordeling even vaak uitvoerbaar als niet uitvoerbaar bestempelt en aangeeft geen problemen te ervaren bij de uitvoering.
- ▶ banken vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangeven dat zij het toepassen van een risicobeoordeling goed uitvoerbaar vinden, terwijl andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen juist vaker dan banken aangeven het toepassen van een risicobeoordeling onuitvoerbaar te vinden.
- ▶ banken in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie aangeven dat het toepassen van een risicobeoordeling goed uitvoerbaar is en dat andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen in afwijking van de totale populatie aangeven even vaak wel als geen problemen te ervaren bij het toepassen van een risicobeoordeling.

Vanuit de open vragen en de diepte-interviews komt naar voren dat meerdere Wwft-instellingen onduidelijk vinden wat het vereenvoudigd cliëntenonderzoek inhoudt. Zij verwachten meer richting vanuit de toezichthouder. In de praktijk leidt deze onduidelijkheid er vaak toe dat ze vereenvoudigd cliëntenonderzoek in het geheel niet toepassen. In dit opzicht lijkt het vereenvoudigd cliëntenonderzoek niet goed uitvoerbaar.

Verscherpt cliëntenonderzoek algemeen

Aan Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie is gevraagd naar de uitvoering van het verscherpt cliëntenonderzoek bij cliënten die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoger risico. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft dat het verscherpt cliëntenonderzoek in dit geval goed uitvoerbaar is en dat zij even vaak wel als geen problemen ervaren bij de uitvoering.
- ▶ andere financiële ondernemingen vaker dan banken en beroepsgroepen aangeven dat het verscherpt cliëntenonderzoek bij deze cliënten goed uitvoerbaar is en dat zij geen problemen ervaren bij de uitvoering. Verder blijkt dat beroepsgroepen juist vaker dan banken en andere financiële ondernemingen het verscherpt cliëntenonderzoek niet goed uitvoerbaar vinden en vaker dan andere financiële ondernemingen aangeven problemen te ervaren bij de uitvoering.

- ▶ banken in afwijking van de gehele onderzoekspopulatie aangeven dat het verscherpt cliëntenonderzoek net zo vaak wel als niet goed uitvoerbaar is en andere financiële ondernemingen, in afwijking van de totale populatie, aangeven dat zij geen problemen ervaren bij de uitvoering van de risicobeoordeling en beroepsgroepen in afwijking van de totale populatie aangeven dat het uitvoeren van een risicobeoordeling even vaak wel als niet gebeurt en dat zij problemen ervaren bij de uitvoering ervan.

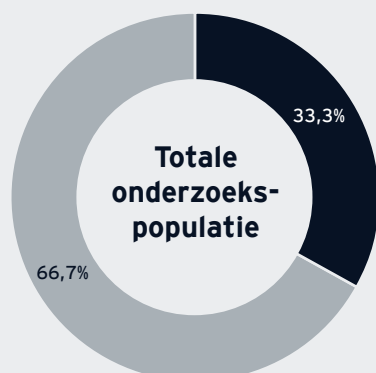
Naast de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen in relatie tot derde hoog-risicolanden is gevraagd naar de uitvoerbaarheid van specifieke verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen die sinds de inwerkingtreding van de implementatiewet van toepassing zijn. Het betreft de volgende verscherpte maatregelen: i) onderzoeken van de achtergrond en het doel van complexe of ongebruikelijk grote transacties; ii) onderzoeken van de achtergrond en het doel van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel en iii) het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle. Uit de analyse **Figuur [12]** van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie neutraal oordeelt over de mate van uitvoerbaarheid van deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen, maar deze maatregelen vaker niet goed dan wel goed uitvoerbaar vindt.
- ▶ banken, in vergelijking met andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen, vaker neutraal oordelen over de uitvoerbaarheid en de mate waarin zij problemen ervaren met de uitvoering van deze verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen.

“Het toepassen van de hieronder genoemde verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen is goed uitvoerbaar:

- Onderzoeken van de achtergrond en het doel van complexe of ongebruikelijk grote transacties
- Onderzoeken van de achtergrond en het doel van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel
- Het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle”

Figuur [12]



Antwoordopties

- (Helemaal) eens
- Neutraal
- (Helemaal) oneens

Sommige beroepsgroepen geven aan dat ze vanuit hun positie als vertrouwenspersoon van de client het als zeer belastend ervaren om aanvullende vragen te stellen aan de cliënt of om additionele stukken op te vragen. Tijdens de diepte-interviews kwam ook naar voren dat de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen met name voor kleinere Wwft-instellingen veel tijd kosten en dat deze tijd nauwelijks declarabel is. Dat maakt dat Wwft-instellingen in sommige gevallen zeer bewuste keuzes maken over welke cliënten zij wel en niet bedienen of welke producten zij wel en niet aanbieden. In uiterste gevallen kunnen de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen meer tijd kosten dan de dienstverlening zelf.

Verscherpt cliëntenonderzoek bij PEP's

Ook is onderzocht in hoeverre de Wwft-instellingen de specifieke maatregelen, die sinds de inwerkingtreding van de implementatiewet moeten worden toegepast bij binnenlandse PEP's, worden uitgevoerd door de Wwft-instellingen. Het gaat om de volgende verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen: i) toestemming krijgen van een persoon die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel voor het aangaan of voortzetten van de relatie met een PEP of het verrichten van een transactie voor een PEP; ii) passende maatregelen treffen om de bron van het vermogen en van de middelen die bij de zakelijke relatie met de PEP of bij de transactie voor de PEP gebruikt worden, vast te stellen; en iii) de zakelijke relatie met de PEP onderwerpen aan een doorlopende verscherpte controle. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie neutraal staat tegenover de uitvoerbaarheid van deze maatregelen. Wel geeft de populatie vaker aan de maatregelen niet uitvoerbaar te vinden en problemen ervaart bij de uitvoering, dan wel.
- ▶ beroepsgroepen vaker dan banken en andere financiële ondernemingen aangeven deze maatregelen niet uitvoerbaar te vinden.
- ▶ Beroepsgroepen, in afwijking van de gehele populatie, het vaker oneens zijn met de stelling dat het verscherpt cliëntenonderzoek bij PEP's goed uitvoerbaar is.

Zoals reeds opgemerkt in het hoofdrapport lijkt de neutrale houding van de Wwft-instellingen uit de onderzoekspopulatie over de uitvoerbaarheid veroorzaakt te worden door het idee van Wwft-instellingen dat zij geen PEP's, of familieleden of naaste geassocieerden van PEP's als cliënt hebben.

iii) De effectiviteit van de nieuwe verplichtingen bij het cliëntenonderzoek

Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Met behulp van de vragenlijst is onderzocht of dankzij het toepassen van een risicobeoordeling bij laag-risicocliënten (nog voordat een zakelijke relatie is aangegaan of voordat een transactie is uitgevoerd) meer risico's worden beheerst. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen het net zo vaak eens als oneens is met de stelling dat een risicobeoordeling bijdraagt aan het beheersen van risico's (er is geen duidelijk oordeel gegeven over de effectiviteit).
- ▶ andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen het vaker dan banken oneens zijn met de stelling dat een risicobeoordeling bij laag-risicocliënten bijdraagt aan het beheersen van meer risico's.
- ▶ banken, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie, voor hun categorie aangeven dat zij de risicobeoordeling bij laag-risicocliënten wel vinden bijdragen aan het beheersen van meer risico's. Beroepsgroepen geven juist, in afwijking van de totale populatie, aan dat zij het uitvoeren van een risicobeoordeling bij laag-risicocliënten niet effectief vinden (andere financiële ondernemingen antwoorden in lijn met de totale populatie).

Een andere manier waarop is getracht de effectiviteit van de risicobeoordeling in kaart te brengen, is door Wwft-instellingen te vragen of cliënten op basis van deze risicobeoordeling (vaker dan voorheen) als laag risico worden aangemerkt. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen aangeeft dat zij menen dat een risicobeoordeling niet heeft geleid tot het vaker aanmerken van cliënten als laag risico.
- ▶ beroepsgroepen vaker dan banken van mening zijn dat een risicobeoordeling niet heeft bijgedragen aan het vaker aanmerken van cliënten als laag risico en dat andere financiële ondernemingen vaker dan beroepsgroepen menen dat een risicobeoordeling niet heeft bijgedragen aan een stijging van het aantal laag-risicocliënten.
- ▶ banken, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie Wwft-instellingen, voor hun categorie aangeven het meest neutraal te staan tegenover de stelling dat het uitvoeren van een risicobeoordeling heeft bijgedragen aan een stijging van het aantal laag-risicocliënten.

Een derde manier waarop de effectiviteit is onderzocht is door te peilen of het uitvoeren van een risicobeoordeling bij laag-risicocliënten bijdraagt aan het (vaker) melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen stelt dat deze risicobeoordeling niet bijdraagt aan het aantal meldingen bij de FIU-Nederland.
- ▶ er geen verschillen zijn gevonden in waardering door de drie categorieën.
- ▶ banken, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie, voor hun categorie aangeven het even vaak eens als oneens te zijn met de stelling dat deze risicobeoordeling bijdraagt aan het aantal meldingen bij de FIU-Nederland.

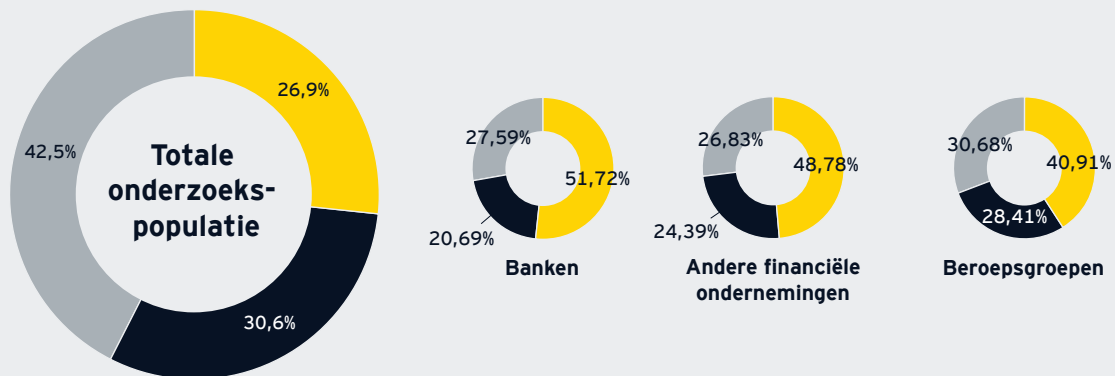
Uit de antwoorden op de open vragen komt naar voren dat banken een risicobeoordeling van de klant effectief vinden voor het beheersen van risico's, omdat dit kan leiden tot het niet accepteren van de cliënt. Tegelijkertijd wijzen de banken erop dat deze risicobeoordeling pas effectief is als die kan worden afgezet tegen de monitoring van de door de cliënt uitgevoerde transacties. Dat is alleen mogelijk als een cliënt wordt geaccepteerd. Ook geven banken aan dat zij deze risicobeoordeling reeds toepasten voordat de Implementatiewet in werking trad, alleen dat deze dan plaatsvond na acceptatie van de cliënt. Het tijdstip waarop de risicobeoordeling wordt uitgevoerd, leidt daarom niet tot het constateren en beheersen van meer risico's. Ook andere financiële ondernemingen geven aan dat een risicobeoordeling vooraf vooral effectief is omdat dit ertoe kan leiden dat cliënten vooraf geweigerd worden. Een deel van de beroepsgroepen merkt op dat het logisch is dat een risicobeoordeling zo vroeg mogelijk in het proces van cliëntacceptatie plaatsvindt, maar dat het desondanks weinig uitmaakt of de risicobeoordeling voor of na cliëntacceptatie plaatsvindt, met name omdat deze risicobeoordeling er nog nooit toe heeft geleid dat een cliënt niet geaccepteerd is. Daarnaast geven zij aan dat het eenvoudiger is om de benodigde documentatie op te vragen na acceptatie en dat de risico's vaak pas na enige tijd goed duidelijk worden.

Met betrekking tot het melden van ongebruikelijke transacties geeft een bank aan dat de risicobeoordeling niet los kan worden gezien van transactiemonitoring. Daarom is het volgens deze bank onmogelijk om te zeggen in hoeverre de risicobeoordeling op zich bijdraagt aan het melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

Uit het bovenstaande komt naar voren dat het vervallen van het categorisch vereenvoudigd cliëntenonderzoek (in vaste gevallen) maar in beperkte mate als effectief kan worden beschouwd. De meeste Wwft-instellingen oordelen neutraal of negatief over de effectiviteit van het vooraf uitvoeren van een risicobeoordeling. Alleen als die risicobeoordeling leidt tot het weigeren van de klant wordt dit als effectief beschouwd. Cliënten worden op basis van de risicobeoordeling niet vaker als laag risico aangemerkt. In dat opzicht is de risicobeoordeling niet effectief. Ook draagt de risicobeoordeling bij laag-risicocliënten volgens de Wwft-instellingen weinig bij aan het melden van transacties bij de FIU-Nederland.

“Het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek bij cliënten gerelateerd aan landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als landen met een hoger risico, leidt tot het constateren van meer risico’s, dan het geval zou zijn geweest zonder dit verscherpte cliëntenonderzoek.”

Figuur [13]



Verscherpt cliëntenonderzoek

Aan de onderzochte Wwft-instellingen is gevraagd of cliënten als gevolg van een uitgevoerde risicobeoordeling (vaker dan voorheen) als hoog risico worden aangemerkt. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen het even vaak eens als oneens is met de stelling dat cliënten als gevolg van een uitgevoerde risicobeoordeling zijn aangemerkt als hoog risico (er bestaat dus verdeeldheid in de totale populatie).
- ▶ banken vaker dan andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangegeven dat de risicobeoordeling heeft geleid tot een stijging van hoog-risicocliënten en dat andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen juist vaker dan banken aangeven dat dit niet het geval is.
- ▶ banken, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie, voor hun categorie aangeven dat zij menen dat de risicobeoordeling heeft bijgedragen aan een stijging van hoog-risicocliënten en beroepsgroepen in afwijking van de totale populatie voor hun categorie aangeven dat dit niet heeft geleid tot een stijging.

Daarnaast is aan de onderzochte Wwft-instellingen gevraagd in hoeverre zij de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij cliënten, die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoger risico, bijdragen aan het beheersen van meer risico’s en of de verscherpte maatregelen hebben geleid tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Uit de analyse van de antwoorden komt naar voren dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen meent dat de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen in dit geval bijdragen aan het beheersen van meer risico’s en is neutraal over de stelling dat met de stelling dat de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen hebben bijgedragen aan een stijging van het aantal meldingen bij de FIU-Nederland.
- ▶ er geen verschil in beantwoording is geobserveerd tussen de verschillende categorieën.

Uit de open vragen uit de vragenlijst komt naar voren dat de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen voor derde hoog-risicolanden door Wwft-instellingen als complex is ervaren omdat er weinig middelen beschikbaar zijn om goed onderzoek te doen. Als er al commerciële 'tools' beschikbaar zijn, werken ze niet goed of zijn ze ontoereikend. Ook wijzen Wwft-instellingen erop dat er meer commerciële lijsten zijn dan alleen de lijst van de Europese Commissie en dat de samenstelling van die lijsten vaak wisselt. Dit maakt de uitvoering van het cliëntenonderzoek complex. Bovendien geven Wwft-instellingen aan dat cliënten uit die landen niet altijd een hoog risico vertegenwoordigen. Op basis van de diepte-interviews komt het beeld naar voren dat bij bepaalde sectoren een klein aantal landen algemeen erkend is als hoog risico. Cliënten afkomstig uit die landen worden dan vaak al vooraf geweigerd als cliënt. In deze gevallen lijkt de lijst van landen, aangewezen door de Europese Commissie, weinig toegevoegde waarde te hebben. Meerdere beroepsgroepen geven aan dat zij nooit te maken hebben met cliënten, gerelateerd aan deze hoog-risicolanden. Deze nuances kunnen een verklaring zijn voor de neutrale houding van de onderzoekspopulatie met betrekking tot de vraag of de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bij cliënten, die woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in landen die door de Europese Commissie zijn aangewezen als hoger risico, bijdragen aan het doen van meer meldingen bij de FIU-Nederland.

Ook is onderzocht in hoeverre Wwft-instellingen de algemene verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen toepassen. Het gaat daarbij om het onderzoeken van i) de achtergrond en het doel van complexe of ongebruikelijk grote transacties en van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel, en ii) het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie aangeeft deze maatregelen altijd of meestal uit te voeren.
- ▶ andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen aangeven dit onderzoek minder vaak uit te voeren dan banken en dat beroepsgroepen de gehele zakelijke relatie minder vaak aan een verscherpte controle onderwerpen dan banken en andere financiële ondernemingen.

In aanvulling daarop is de Wwft-instellingen gevraagd in hoeverre zij de hiervoor genoemde verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen vinden bijdragen aan het constateren en beheersen van (meer) risico's. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen het even vaak eens als oneens is met de stelling dat deze maatregelen bijdragen aan het constateren en beheersen van risico's.
- ▶ tussen de verschillende categorieën geen verschillen zijn gevonden in de beantwoording.

Tot slot is onderzocht of de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen bijdragen aan het (vaker) melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie het even vaak eens als oneens is met de stelling dat deze maatregelen bijdragen aan het melden van (meer) ongebruikelijke transacties.
- ▶ banken hier vaker neutraal over oordelen in vergelijking met andere financiële ondernemingen en beroepsgroepen.

Uit het voorgaande komt naar voren dat, ondanks dat de Wwft-instellingen ervaren dat het verscherpte cliëntenonderzoek leidt tot het constateren van meer risico's, dit niet per definitie leidt tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Wwft-instellingen het moeilijk vinden om aan te geven in hoeverre een specifieke maatregel leidt tot het melden van meer ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Banken gaven tijdens de diepte-interviews aan deze vragen dan ook vaak met 'neutraal' te hebben beantwoord. Daarnaast werd tijdens de diepte-interviews duidelijk dat er (met name kleine) Wwft-instellingen zijn die vrijwel nooit meldingen doen bij de FIU-Nederland. De inwerkingtreding van de Implementatiewet lijkt hier geen verandering in te hebben gebracht.

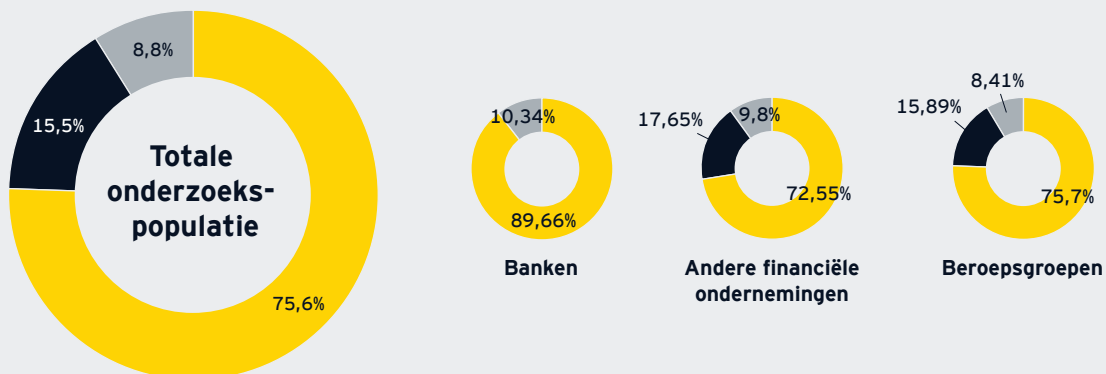
“Kunt u aangeven in welke mate uw instelling bij het toepassen van verscherpt cliëntenonderzoek de volgende maatregelen neemt?”

Figuur [14]

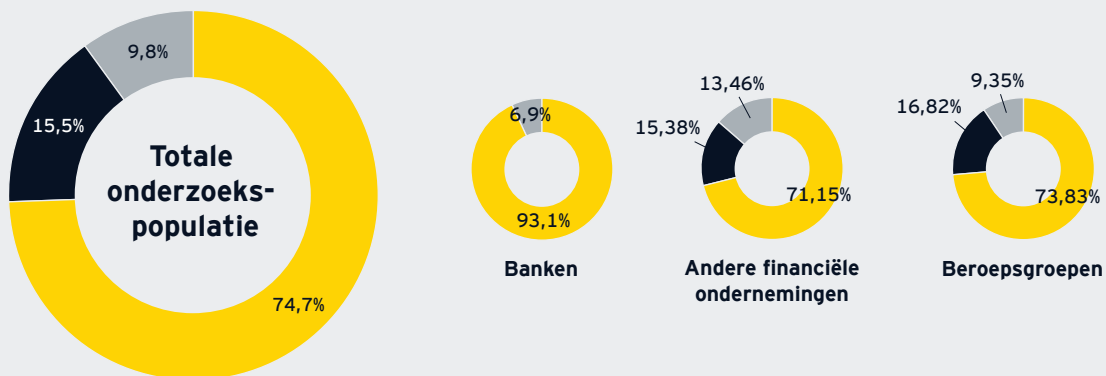
Antwoordopties

- Altijd & meestal
- Soms
- Nooit & zelden

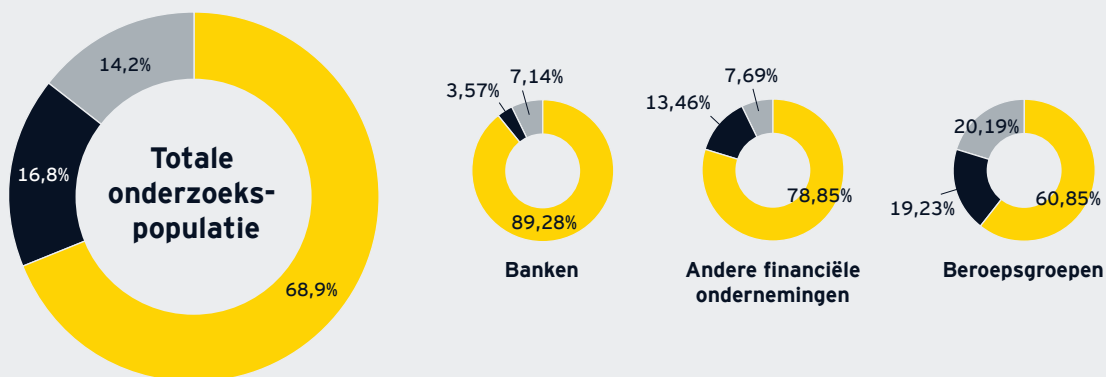
A. Onderzoeken van de achtergrond en het doel van complexe en ongebruikelijke transacties



B. Onderzoeken van de achtergrond en het doel van transacties met een ongebruikelijk patroon of zonder duidelijk economisch of rechtvaardig doel.



C. Het onderwerpen van de gehele zakelijke relatie aan een verscherpte controle



D.1.3 Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's

In paragraaf 2.4 (Uitbreiding UBO-begrip en identificatie van UBO's) is ingegaan op de vraag of de uitwerking van het UBO-begrip in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 ertoe heeft geleid dat Wwft-instellingen vaker dan voorheen: i) een UBO of pseudo-UBO vaststellen, ii) onderzoek doen naar de risico's bij UBO's en iii) risico's vaststellen bij UBO's. In deze bijlage is nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van het UBO-begrip. Daarbij is onder andere ingegaan op de maatregelen die instellingen hebben genomen om aan deze verplichting te voldoen en welke van die maatregelen effectief zijn. Ook is aandacht besteed aan de vraag of Wwft-instellingen bij de uitvoering tegen problemen aanlopen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen i) identificeren van UBO's en ii) onderzoek naar de risico's en vaststellen van risico's bij UBO's.

i) Identificeren van UBO's

Uit de analyse aan de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen het even vaak eens als oneens is met de stelling dat de verplichting om UBO's te identificeren uitvoerbaar is en dat ze bij de uitvoering van deze verplichting geen problemen ervaren. Er kan dus geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin de gehele populatie deze verplichting uitvoerbaar vindt.
- ▶ beroepsgroepen deze verplichting in vergelijking met andere financiële ondernemingen niet goed uitvoerbaar vinden.
- ▶ andere financiële ondernemingen, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie, voor hun categorie aangeven deze verplichting uitvoerbaar te vinden. Beroepsgroepen geven in afwijking van de totale populatie aan problemen te ondervinden bij de uitvoering van deze verplichting.

ii) Onderzoek naar de risico's en vaststellen van risico's bij UBO's

Uit de analyse van de antwoorden blijkt dat:

- ▶ een meerderheid van de gehele onderzoekspopulatie Wwft-instellingen de verplichting om onderzoek te verrichten naar de risico's van UBO's en het vaststellen van risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar vindt en bij de uitvoering van deze verplichtingen problemen ervaart.
- ▶ banken en andere financiële ondernemingen in vergelijking met de beroepsgroepen het vaker eens zijn met de stelling dat het verrichten van onderzoek naar de risico's van UBO's goed uitvoerbaar is. Verder blijkt dat de beroepsgroepen het vaker dan andere financiële ondernemingen oneens zijn met de stelling dat de verplichting om onderzoek te doen naar de risico's bij UBO's goed uitvoerbaar is. Ook blijkt uit onze analyse dat andere financiële ondernemingen het vaststellen van risico's bij UBO's vaker dan beroepsgroepen goed uitvoerbaar vinden en geen problemen ervaren bij de uitvoering. Beroepsgroepen geven vaker dan banken en andere financiële ondernemingen aan dat het vaststellen van risico's bij UBO's niet goed uitvoerbaar is.
- ▶ banken en andere financiële ondernemingen, in afwijking van de totale onderzoekspopulatie, het even vaak eens als oneens zijn met de stelling dat het verrichten van onderzoek naar de risico's en het vaststellen van risico's bij UBO's goed uitvoerbaar is en dat ze hierbij geen problemen ervaren.

Uit de antwoorden op de open vragen uit de vragenlijst en de diepte-interviews met een geselecteerd aantal Wwft-instellingen komt naar voren dat banken de UBO-verplichtingen over het algemeen goed uitvoerbaar vinden. Alleen in uitzonderlijke, specifieke situaties bestaan er volgens hen problemen om aan de verplichtingen te voldoen. Wel wijzen meerdere banken erop dat de verplichtingen voor de pseudo-UBO's minder goed uitvoerbaar zijn. Zij ervaren dit als complex, onder andere omdat ze zeer veel informatie moeten opvragen en verkrijgen. Andere financiële ondernemingen geven aan vooral problemen te ervaren bij buitenlandse zakelijke cliënten. Vaak moeten ze dan vertrouwen op commerciële tools (lijsten) omdat (buitenlandse) registers incompleet zijn. Het is dan moeilijk om betrouwbare gegevens te achterhalen. Meerdere andere financiële ondernemingen en

beroepsgroepen wijzen op de onevenredige hoeveelheid werk en een gebrek aan capaciteit en middelen. Zij ervaren vooral problemen bij het achterhalen van pseudo-UBO's of UBO's van buitenlandse zakelijke cliënten.

Vooraf banken en andere financiële ondernemingen geven aan de UBO-verplichtingen uitvoerbaar te vinden. Beroepsgroepen laten weten problemen te ervaren bij de uitvoering van de UBO-verplichtingen en zijn dan ook van mening dat deze verplichtingen niet goed uitvoerbaar zijn. Een mogelijke verklaring is dat deze Wwft-instellingen in vergelijking met banken en andere financiële ondernemingen over minder capaciteit en middelen beschikken. In paragraaf 2.4 is nader ingegaan op de uitvoerbaarheid van de UBO-verplichtingen voor grote en kleine Wwft-instellingen.

D.2 Diepte-interviews PEP's

Wat zijn de gevolgen voor mensen die gekwalificeerd zijn als PEP bij het afnemen van diensten bij Wwft-instellingen?

Zoals eerder beschreven hebben wij voor dit onderzoek interviews afgenomen bij 10 PEP's:

- ▶ 1 lid van de Algemene Rekenkamer
- ▶ 1 lid van de Centrale Raad van Beroep
- ▶ 1 Europarlementariër
- ▶ 3 leden uit de Eerste Kamer
- ▶ 3 leden uit de Tweede Kamer
- ▶ 1 familielid van een PEP

Bij de geïnterviewde PEP's is slechts één PEP niet door een Wwft-instelling geconfronteerd met de PEP-status. De overige geïnterviewden zijn allen aan een verscherpt onderzoek onderworpen.

Meerdere PEP's kwamen er bij de notaris achter dat ze PEP zijn, omdat de notaris hier melding van maakte tijdens de uitvoering van het onderzoek, voorafgaand aan het passeren van aktes. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek verzocht de notaris om aanvullende informatie. Hierbij moet worden gedacht aan vragen over de herkomst van gelden, waarbij de meeste PEP's aangaven dat ze niet alleen salarisstroken, maar ook belastingaangiften moesten overhandigen. Dit werd door de PEP's als erg belastend ervaren. Sommige PEP's gaven hierbij aan dit als een principe kwestie te beschouwen en niet louter op basis van de classificering als PEP alles zomaar klakkeloos te willen aanleveren. Anderen dachten dat het geen zin zou hebben om de strijd aan te gaan en hebben zonder protest meegewerkt. De mate waarin de PEP's gevolg hebben gegeven aan het verzoek om aanvullende informatie te verstrekken, is daarom wisselend.

Ondanks dat meerdere PEP's aangaven dat notarissen aanvullend onderzoek deden, werd er weinig melding gemaakt van makelaars die aanvullende vragen stelden, terwijl het dezelfde (onroerend goed-)transacties betrof. De enige keer dat een makelaar erop wees dat de persoon een PEP is, werd de PEP een extra kostenpost van enkele duizenden euro's in het vooruitzicht gesteld vanwege aanvullende PEP-onderzoeken.

Ook banken namen uit eigen initiatief contact op met de meeste PEP's. Hierbij moet worden opgemerkt dat banken op verschillende manieren invulling geven aan de aanvullende vereisten voor PEP's. In het ene geval volstaat een telefoongesprek van enkele minuten, in het andere geval is zeer veel complexe documentatie opgevraagd, niet alleen van de PEP zelf, maar ook van familieleden. Het is voor PEP's onduidelijk waarom dit per Wwft-instelling zo kan verschillen en waarom in sommige gevallen zelfs voor geërfde spaarrekeningen met een saldo van twintig euro zoveel vragen zijn gesteld. Anderzijds werden er bij een hoge, grensoverschrijdende betaling door een PEP door de betreffende bank geen (additionele) vragen gesteld.

Familieleden en naaste geassocieerden van PEP's

Verschillende PEP's gaven aan dat aanvullende stukken en verklaringen zijn opgevraagd van kinderen, ouders en partners. Ook in het geval dat (volwassen) kinderen of ouders amper saldo of contact hadden met de PEP. Aan deze personen werden aanvullende vragen gesteld over de herkomst van gelden. Zelfs aan ooms en neven van PEP's zijn vragen gesteld over de herkomst van gelden toen zij onroerende goederen wilden aankopen. Deze vergaande verzoeken om informatie zijn door meerdere PEP's als een zware en overbodige belasting beschouwd.

EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via ey.com/privacy. EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit ey.com.

© 2021 Ernst & Young Nederland LLP.

All rights reserved.

ED none

This material has been prepared for general informational purposes only and is not intended to be relied upon as accounting, tax, legal or other professional advice. Please refer to your advisors for specific advice.

ey.com/nl