

## CONSULTATIEREACTIE

### Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft

Datum: 3 december 2023

---

#### Inleiding

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft met belangstelling kennisgenomen van de consultatie over de beleidsuiting De Nederlandsche Bank (DNB) 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft. Wij maken graag gebruik van de mogelijkheid hierop te reageren en stellen het op prijs dat de gelegenheid werd geboden om onze reactie twee werkdagen na de gecommuniceerde deadline aan te leveren.

De NVB heeft het afgelopen jaar samengewerkt met DNB om invulling te geven aan diverse open normen in de Wwft. In rondetafel sessies en gezamenlijke werkgroepen is de risicogebaseerde benadering uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in het publiceren van verschillende NVB Risk-based Industry Baselines, standaarden die duidelijke uitgangspunten bieden aan banken voor die risicogebaseerde aanpak. De NVB vindt het positief dat de DNB Leidraad Wwft en Sw wordt vervangen door een nieuwe beleidsuiting met Q&As en Good Practices (GPs). De aanpassing van de Leidraad naar deze nieuwe opzet, biedt naar onze mening meer ruimte voor de risicogebaseerde benadering. Daarbij is het voor banken van belang dat de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft qua inhoud volledig aansluit bij de gemaakte afspraken in de Industry Baselines. Banken willen uitvoering geven aan de standaarden zoals deze in de Industry Baselines zijn vastgelegd. Onze zorg is daarom dat een striktere invulling in de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft van DNB ten opzichte van de NVB Industry Baselines zal leiden tot een nieuwe norm, hetgeen in onze optiek onwenselijk is.

Banken zijn breed betrokken bij de voorbereiding van deze consultatiereactie, wat heeft geleid tot veel input en reflectie. Gezien de mate van detail in deze respons, voegen wij bij deze reactie het Excel werkdocument toe waarin alle opmerkingen, vragen, verzoeken en suggesties in meer detail zijn opgenomen.

Hieronder delen wij eerst een aantal belangrijke aandachtspunten. Vervolgens zullen we reageren op de vier gestelde consultatievragen.

#### I. Belangrijke aandachtspunten - in willekeurige volgorde

- **Aansluiting met de NVB Industry Baselines**

Op een aantal punten missen wij de aansluiting tussen de DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft en de NVB Industry Baselines. Dit betreft onder andere PEPs, RCAs, goedkeuring door hoger leidinggevend personeel en een aantal niet-uitvoerbare GPs. Wij verwijzen voor een gedetailleerde weergave van de discrepaties naar het Excel-bestand. Tevens hebben wij geconstateerd dat er in de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft geen paragraaf of opmerking is opgenomen over de status van de Industry Baselines. Wij moedigen DNB aan om in het document te refereren aan de Industry Baselines en de relatie daarmee.

- **SIRA**

In Hoofdstuk 2 komt de SIRA aan bod, waarbij wij opmerken dat de reeds bestaande publicatie van DNB over de SIRA (Good Practices Integriteitsrisicoanalyse) een stuk strikter is, meer



voorschrijvend en meer diepgang vraagt dan wat in Hoofdstuk 2 wordt behandeld. Daarbij vragen wij ons af of de aanstaande herziening van de Good Practices Integriteitrisicoanalyse ook een meer risicogebaseerde benadering zal hanteren. Wij adviseren niet enkel in een voetnoot, maar in de hoofdtekst aan te geven dat de Good Practices Integriteitrisicoanalyse herzien zal worden.

- **Pre-transaction screening**

In de beleidsuiting wordt grote waarde toegekend aan pre-transactiescreening, in het document pre-transactiemonitoring genoemd. Paragraaf 4.1.2 stelt dat: “Een instelling mag in ieder geval geen transacties uitvoeren die witwassen en/of financieren van terrorisme faciliteren, ...” en “Door middel van pre-transactiemonitoring kunnen ongebruikelijke transacties, of (andere) transacties die buiten de risicotolerantie van de instelling vallen, mogelijk al vóór het uitvoeren of tijdens de uitvoering van de transacties gedetecteerd worden. Een vermoedelijke ML/TF-transactie valt per definitie buiten de risicotolerantie en wordt niet uitgevoerd”. Voor banken zal in het overgrote deel van de gevallen het onmogelijk zijn om dergelijke transacties voor of tijdens de uitvoering te weren, onder meer op basis van geldende wet- en regelgeving.

Tijdens een overleg op 20 november 2023 heeft DNB aangegeven dat dit onderwerp is opgenomen om de indruk te vermijden dat alleen post-transactiemonitoring zou volstaan. Het betreft situaties waarbij voor uitvoering van de transactie controles worden gedaan - bijvoorbeeld wanneer een klant onaangekondigd aan de balie komt met een grote hoeveelheid contant geld - en in voorkomend geval de transactie wordt geweigerd. Wij stellen het op prijs als dit in de ‘Q&As’ en ‘Good Practices’ Wwft wordt verduidelijkt.

- **Poortwachtersrol**

Wij achten het van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen de verantwoordelijkheden van poortwachters van het financiële systeem en de verantwoordelijkheden van de FIU en opsporingsdiensten. Deze zien respectievelijk op het schoonhouden van het financiële systeem en het weren van criminele geldstromen (o.a. in QA3.59 en Paragraaf 4.1). Eenduidigheid en consistentie op dit punt vergt nog aandacht in de beleidsuiting. Dit geldt ook voor bepaalde terminologie, zoals bijvoorbeeld het gebruik van ongebruikelijke vs. vermoedelijke ML/TF transacties.

- **Definities en consistentie**

In de beleidsuiting missen we diverse malen een definitie van begrippen. Voorbeelden hiervan zijn zakelijke relatie (Paragraaf 3.1) en vereenvoudigd cliëntenonderzoek (Paragraaf 3.3). Daarnaast zien wij in het document diverse keren dat begrippen door elkaar worden gebruikt. Voorbeelden hiervan zijn bron van middelen en herkomst van vermogen. Dit gebeurt tevens met het Handelsregister en UBO-register.

- **UBO & pseudo-UBO**

Paragraaf 3.4.2 behandelt UBO en pseudo-UBO. Zoals hierboven al aangegeven, zien wij dat een aantal elementen uit de Industry Baselines niet, of onvoldoende lijkt terug te komen in deze paragraaf. Wij zouden DNB willen aansporen de UBO-definitie beter te verklaren, specifiek de methodologie en de doorwerking daarvan, en aan te sluiten bij de risicogebaseerde benadering in de Industry Baselines over deze onderwerpen.

- **Aangifte bij de politie**

In Hoofdstuk 4 wordt meermaals genoemd dat banken aangifte bij de politie dienen te doen, indien sprake is van een sterk vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme. Wij vragen om nadere duiding van een sterk vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme.



Daarnaast vragen wij ons af hoe zich dit verhoudt tot het verbod op tipping-off en wat de gevolgen voor een instelling zijn, indien ten onterechte aangifte is gedaan.

- **Risicotolerantie**

Paragraaf 3.10 beschrijft het beleid omtrent risicotolerantie en richt zich enkel op risicotolerantie ten aanzien van witwassen en terrorismefinanciering. Uitsluiting op basis van andere redenen - bijvoorbeeld verlieslatende dienstverlening, relevante sanctiewetgeving, etc. - zou grond moeten kunnen zijn voor het beperken van dienstverlening. Banken zien hierin het verband met hun contractsvrijheid, risk appetite en acceptatiebeleid. Het verzoek aan DNB is om de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft op dit punt te verhelderen.

- **EBA Guidelines**

In algemeen zin zien wij dat de harmonisatie van deze beleidsuiting met de EBA Guidelines verbeterd zou kunnen worden. In het gedetailleerde Excel-bestand hebben wij op een aantal punten aangegeven waar wij deze harmonisatie nog missen.

- **Privacy**

Wij constateren dat het document veel raakvlakken heeft met privacy aspecten en vragen ons af hoe dit perspectief en dilemma's rondom privacy zijn meegenomen in de DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft. In het Excel-bestand hebben wij enkele punten van zorg opgenomen. Privacy-experts gaan graag in gesprek om dit nader toe te lichten.

- **Sancties**

De DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft vervangen de eerder door DNB gepubliceerde Leidraad Wwft en Sw. Sancties zijn buiten scope van dit vervangende document. Het verdient aanbeveling om een toelichting op de scope te vermelden in de nieuwe beleidsuiting.

- **Vervallen andere DNB Good Practices**

In de Vraag en Antwoord bijlage bij de consultatieversie lezen wij dat verschillende Good Practice documenten over post-event transactiemonitoring komen te vervallen. We vragen daarom om in de DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft aan te geven welke andere documenten zullen komen te vervallen.

- **Q&As en Good Practices (GPs)**

We zien dat niet alle Q&As worden gevolgd door GPs, waardoor we soms concrete voorbeelden missen. In het Excel-bestand is dit per onderwerp in meer detail opgenomen.

## II. Consultatievragen

### Vraag 1

De Wwft kent een risicogebaseerde benadering. Het is aan instellingen zelf om een risicogebaseerde invulling te geven aan de verplichtingen uit de Wwft, waar de Wwft dat toestaat. DNB streeft ernaar in de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft handvatten te bieden voor die risicogebaseerde invulling.

a) **Zijn er elementen in de beleidsuiting die een risicogebaseerde invulling in de weg staan, zonder dat dit wettelijk gezien noodzakelijk is?**

De beleidsuiting bevat verschillende GPs die meer rule- dan risk-based zijn. Het risico met de opzet van dit document is dat deze GPs als norm gaan fungeren, mede door de status die het wordt toegedicht. In de inleiding staat: "Instellingen zijn vrij om een andere toepassing te kiezen, zolang men anderszins voldoet aan de wet- en regelgeving en dit gemotiveerd kan aantonen". Het is tegenstrijdig dat dit document de opzet heeft van Good Practices, maar er tegelijkertijd enkel

gemotiveerd van kan worden afgeweken. Hierbij merken wij op dat banken niet voornemens zijn om gemotiveerd aan te tonen waarom zij van een individuele GP afwijken. Uiteraard tonen banken gemotiveerd aan hoe zij aan wet- en regelgeving voldoen.

GP3.3 is een voorbeeld van een rule-based, waarbij het aantal te introduceren klanten als norm wordt gebruikt voor de periodieke beoordeling van de Wwft-procedures. Een meer risicogebaseerde aanpak zou bijvoorbeeld gebaseerd kunnen worden op bestaande ervaringen met een instelling, eventuele incidenten, kwaliteit van bestaande Wwft-procedures op basis van eerdere beoordelingen en interne audit rapporten. Een tweede voorbeeld is GP3.42 over risico's met betrekking tot de structuur en bedrijfsvoering. In deze GP wordt een structuur van meer dan twee lagen genoemd als een verhoogd risicosituatie. Ook GP3.16 over hoog risico en minderheidsaandeelhouders is van belang om in dit kader te noemen. Dit voorbeeld beschrijft een risk-appetite besluit van een instelling waarbij aandeelhouders <25% ook worden aangemerkt als UBO. Ons inziens is dit formeel geen juiste status noch wenselijk. Dit voorbeeld zou geen onderdeel moeten zijn van de DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft, aangezien hier geen wettelijke verplichting toe bestaat en deze GP daarom geen praktische handreiking kan zijn van de invulling van de Wwft-verplichtingen. Deze voorbeelden zijn geselecteerd als illustratie bij de beantwoording van deze vraag, maar zijn niet uitputtend.

**b) Biedt de beleidsuiting voldoende aanknopingspunten om instellingen waar de wet dat toestaat risicogebaseerd te werken?**

Een aantal elementen uit de NVB Industry Baselines lijkt niet, of onvoldoende terug te komen in de DNB 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft. Bijvoorbeeld voor het vaststellen van de bron van middelen en herkomst van vermogen bij PEPs zonder verdere risico-indicatoren, kan nog aandacht besteed worden aan de diepgang van passende maatregelen. Bij deze PEPs is het mogelijk dat het onderzoek naar de bron van middelen ook voldoende informatie oplevert over de herkomst van vermogen. Dit voorkomt het onnodig belasten van klanten.

**c) Zijn er elementen in de beleidsuiting die tot niet-risicogebaseerde belasting van klanten leiden, zonder dat hiertoe een wettelijke noodzaak is?**

Het document bevat GPs die tot een disproportionele belasting van klanten kunnen leiden. De voorbeelden die we hiervoor geven zijn illustratief voor het beantwoorden van deze vraag, en derhalve niet uitputtend. Voor meer voorbeelden verwijzen wij naar het Excel-bestand.

GP3.28 beschrijft bijvoorbeeld een klant die de zakelijke rekening wil gebruiken voor het ontvangen van huurpenningen. De instelling doet een onderzoek naar de herkomst van vermogen om vast te stellen of het bezit van kantoorpanden past bij de achtergrond van de klant. Het enkele feit dat een klant huurinkomsten op de rekening ontvangt, hoeft nog niet te leiden tot een onderzoek naar de herkomst van vermogen. Een ander voorbeeld is GP3.42 wat beschrijft dat bij entiteiten met een structuur van meer dan twee lagen dit leidt tot een verhoogd risico. Een structuur met twee lagen is veel voorkomend en gangbaar in Nederland, en zou daarom niet per definitie direct moeten leiden tot een hoger risico.

**d) Zijn er omgekeerd elementen die maken dat hoge risico's niet voldoende worden geadresseerd?**

Dergelijke elementen hebben wij niet geconstateerd.

**Vraag 2**

De onderwerpen die behandeld worden in de Q&As en GPs, alsmede de mate waarin zij behandeld worden, zijn gebaseerd op de vragen die DNB tegenkomt in de praktijk. Zijn er onderwerpen die niet of onvoldoende zijn behandeld?

Hieronder volgt een opsomming van onderwerpen waarvan wij vinden dat deze niet of onvoldoende zijn behandeld.



- Exit/offboarding van klanten. Voor dit onderwerp zien wij ook een relatie tot het eerder genoemde punt over risicotolerantie. Daarnaast zien wij in de rechtspraak de trend dat het criterium van art. 5 lid 3 Wwft voor het beëindigen van de klantrelatie niet wordt aangenomen. Banken hebben er baat bij als meer guidance wordt gegeven wanneer sprake is van een niet-coöperatieve klant waardoor de bank niet in staat is het klantonderzoek af te ronden.
- Review van de klant. Voor wat betreft het actueel houden van klantgegevens ontbreken in het document een risicogebaseerde benadering (niet ieder data-element is vanuit risico-optiek even belangrijk, bijvoorbeeld woonland is belangrijker dan het daadwerkelijke adres) en het principe uit de NVB Industry Baseline Client Data Actualisation. Dat principe houdt in dat een instelling ervan mag uitgaan dat data nog correct is zolang er geen aanleiding is om te veronderstellen dat deze is gewijzigd (zie pagina 2 van deze Industry Baseline onder 'Correctness of data').
- In tegenstelling tot transactiemonitoring, wordt geen aandacht besteed aan het gebruik van modellen in voortdurende monitoring en is er geen aandacht voor het risicogebaseerd afhandelen van alerts en events. Deze processen worden in de toekomst belangrijker voor het effectief en efficiënt uitvoeren van de poortwachtersrol. Daarom vinden wij het belangrijk dat DNB ook aan deze ontwikkelingen aandacht besteed.

In dit verband verwijzen wij ook naar GP4.35 die beschrijft dat tijdens een review ook een check op sancties en PEP wordt gedaan, evenals een analyse van de transacties. Deze GP gaat voorbij aan het feit dat deze checks mogelijk al worden uitgevoerd door andere adequate monitoring processen. Het lijkt ons niet de bedoeling dat werkzaamheden dubbel worden uitgevoerd en wijzen erop dat deze GP niet aansluit op de NVB Industry Baseline over Ongoing Due Diligence. Een verduidelijking en aansluiting op deze Industry Baseline stellen wij daarom op prijs.

- Voor het onderwerp UBO en pseudo-UBO zouden wij graag meer concrete handvatten in de vorm van GPs zien. Bijvoorbeeld wat redelijke maatregelen zijn om de identiteit van de UBO te verifiëren en om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur bij een evidente laag risico situatie (zoals bijvoorbeeld een VvE). Een voorbeeld van het identificeren en verifiëren van de UBO's van een entiteit met veel (>50) bestuurders zou ook een welkome aanvulling zijn. Opnieuw zou aansluiting bij de NVB Industry Baselines UBO ID&V en pseudo UBO voor verduidelijking kunnen zorgen. Als laatste suggestie voor dit onderwerp zouden wij willen voorstellen een GP op te nemen over hoe om te gaan met UBOs van een publiekrechtelijk rechtspersoon, waaruit blijkt of Wwft-instellingen UBOs van publiekrechtelijke rechtspersonen moeten identificeren.
- Vereenvoudigd klantonderzoek is op dit moment nog onderbelicht in het document. Concrete handvatten voor wat er precies minder kan, zou welkom zijn. Waar bestaat vereenvoudigd klantonderzoek uit en meer specifiek, is het toegestaan, en in welke mate, om met vereenvoudigd klantenonderzoek af te wijken van art.3 lid 3 en art. 33 Wwft?
- Op dit moment komt het onderwerp contant geld nog onvoldoende aan bod in de beleidsuiting. Uit diverse gesprekken met sectoren is gebleken dat ML/TF risico's verbonden aan cash een terugkerend thema is. Het zou van grote waarde zijn als DNB expliciet richting kan geven in de vorm van GPs. Te denken valt aan welke risicodifferentiatie van toepassing is voor onderzoek en beheersmaatregelen ten aanzien van chartale geldstromen, zoals bijvoorbeeld geografie, culturele gebruiken of het sectorprofiel (inclusief seizoensinvloed). Ook GPs met betrekking tot het gebruik van hoge coupures zijn gewenst.
- In de MinFin en AFM Leidraden is specifieke tekst opgenomen over hoe om te gaan met beursgenoteerde bedrijven en de aandeelhouders te screenen op sancties. Momenteel komt dit niet aan bod in de Q&As en GPs. Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van aandeelhouders van klanten die genoteerd staan op een erkende beurs?

- Definities van zakelijke relatie en cliënt zouden verder verduidelijkt kunnen worden in de beleidsuiting. Met name de definitie van een zakelijke relatie en het belang van dit begrip in relatie tot de AMLR. Hoewel we begrijpen dat de tekst van de AMLR nog niet definitief is, kan DNB wellicht de op handen zijnde wijzigingen in ogenschouw nemen.
- Er wordt op dit moment weinig geschreven over risico's gerelateerd aan het financieren van terrorisme. Een GP die in gaat op hoe instellingen dit herkennen, met concrete voorbeelden en red flags gecombineerd met modus operandi zou van toegevoegde waarde zijn.

### **Vraag 3**

DNB hanteert een nieuwe structuur in de 'Q&As' en 'Good Practices' Wwft en maakt gebruik van stroomschema's. Zijn er verbeterpunten betreffende de structuur van het document en de stroomschema's?

Een paginanummering en inhoudsopgave met (sub)hoofdstukken zouden een welkome aanvulling voor het document zijn, zodat het makkelijker is om te navigeren op onderwerp.

Wij merken op dat sommige Q&As een letterlijke weergave zijn van de wet, en dat daar interpretatie ontbreekt. Op deze manier zijn de antwoorden van weinig toegevoegde waarde. Ook geven sommige Q&As geen antwoord op de gestelde vraag. Zie voor meer details het Excel-bestand.

Wij zijn van mening dat de stroomschema's een nuttige toepassing hebben in het document, omdat ze de informatie op een andere wijze aanbieden. Daarbij merken we wel op dat het bij de gebruikte stroomschema's behulpzaam zou zijn wanneer een legenda wordt toegevoegd. Over het algemeen missen we de betekenis van bepaalde vormen of symbolen in de stroomschema's. Ook zou het prettig zijn wanneer stroomschema's, tabellen, etc. genummerd worden, zodat er in de hoofdtekst naar verwezen kan worden.

Daarnaast hebben wij enkele inhoudelijke opmerkingen over de stroomschema's, deze zijn te vinden in het gedetailleerde Excel-bestand. Enkele van deze inhoudelijke opmerkingen lichten we hier alvast toe.

- Het stroomschema bij Paragraaf 2.1 Risicobeheersing en bedrijfsvoering zou gedetailleerder kunnen, waarbij we de suggestie doen dit uit te splitsen naar inherente risico's, beheersmaatregelen en restrisico's. Tevens lijkt de fase risico-identificatie in dit stroomschema te ontbreken.
- Het stroomschema bij Paragraaf 4.1 Transactiemonitoring geeft een feitelijke onjuistheid weer. Het stroomschema lijkt te impliceren dat binnen post-transactiemonitoringsprocessen het mogelijk is om een transactie te weigeren.

In dit verband merken wij ook op dat wij discrepanties zien tussen de Nederlands- en Engelstalige versies. Wij adviseren consistentie tussen de beide versies te waarborgen om misinterpretaties te voorkomen.

### **Vraag 4:**

De Wwft staat uitbesteding van onderdelen van het cliëntenonderzoek aan derden toe. De voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties (transactiemonitoring) wordt daarbij niet genoemd. DNB ziet in de praktijk instellingen die transactiemonitoring onderbrengen of wensen onder te brengen binnen één entiteit van hun groep (intragroep uitbesteding). Tegelijkertijd ziet DNB dat er ontwikkelingen zijn op het gebied van de anti-witwaswetgeving, in het bijzonder de aankomende herziening van de Europese anti-witwasregelgeving, ten aanzien van het kader voor uitbesteding. Daarom zal DNB nader beleid gaan bepalen op het gebied van de intragroep uitbesteding van transactiemonitoring. Zien de instellingen relevante factoren of omstandigheden die DNB kan meenemen in het bepalen van dit beleid?

Voor banken is het van meerwaarde om het volledige klantonderzoek (inclusief transactiemonitoring) uit te kunnen besteden aan één entiteit binnen de groep. Belangrijke factor hierbij is in welke vorm dit moet worden vastgesteld (bijvoorbeeld een schriftelijk contract) en wat er moet worden vastgelegd. Ook zou hierbij aandacht moeten worden besteed aan de privacy beginselen en hoe hiermee om te gaan bij intragroep uitbesteding. Wij zien, net als de Europese Commissie, mogelijkheden voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van het AML/CFT raamwerk wanneer het mogelijk is dit te centraliseren binnen de groep. Ook de EBA noemt dat een CDD-dossier op groepsniveau wenselijk is, waarvoor ook intragroep uitbesteding relevant is. In dit kader is van belang dat beleidsuitingen van verschillende toezichthouders op elkaar worden afgestemd om, waar mogelijk, inhoudelijke verschillen te voorkomen.

Indien de mogelijkheid van het intragroep uitbesteding van transactiemonitoring wordt beschreven in dit beleid, dan vragen wij specifiek aandacht besteden aan in hoeverre informatie over dezelfde klant binnen andere groepsonderdelen geïntegreerd dient te worden in één klantbeeld.

Met betrekking tot uitbestedingen hebben we enkele vragen in het Excel-bestand opgenomen, bijvoorbeeld of het mogelijk is om FIU-meldingen uit te besteden, en hoe zich dat verhoudt tot de mogelijkheid om de compliance functie uit te besteden.

#### **Contactinformatie**

Helène Erftemeijer

#### **Bijlage**

A) Excel werkdocument NVB consultatiereactie DNB 'Q&As'en 'Good Practices' Wwft