Dit document maakt gebruik van bladwijzers

NBA-handreiking 1124

Richtsnoeren voor de interpretatie van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voor accountants en belastingadviseurs

5-12-2023

Copyright
Copyright van deze uitgave berust bij de beroepsorganisaties NBA, NOB en RB gezamenlijk.
Citeren uit deze uitgave is toegestaan, mits met bronvermelding.

NBA-handreiking 1124 Richtsnoeren voor de interpretatie van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voor accountants en belastingadviseurs

NBA-handreiking 1124:	**Richtsnoeren voor de interpretatie van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voor accountants en belastingadviseurs**
Van toepassing op:	Openbaar accountants en accountants in business die 'zelfstandig onafhankelijk' beroepsactiviteiten uitoefenen
Onderwerp:	Wwft
Datum oorspronkelijk:	3 februari 2014
Datum:	5 december 2023
Status:	NBA-handreiking, geen dwingende bepalingen. Wanneer in de tekst het woord 'dient' of een synoniem daarvan wordt gebruikt, betreft het een verwijzing naar wettelijke of overige verplichtingen.

Richtsnoeren voor de interpretatie van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) voor accountants en belastingadviseurs

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.1 Doelgroep en doel Richtsnoeren Wwft 5
1.2 Uitleg Wwft 5
1.3 Status Richtsnoeren Wwft 5
1.4 Geschiedenis 6

2 Toekomstige en laatste wijzigingen 8

2.1 Toekomstige wijzigingen 8
2.2 Laatste wijzigingen 8

3 Toelichting op enkele begrippen uit de Wwft 11

3.1 Witwassen 11
3.2 Financieren van terrorisme 13
3.3 Cliënt en zakelijke relatie volgens de Wwft 14
3.4 Transactie volgens de Wwft 19

4 Het toepassen van de Wwft 20

4.1 Wie moeten de Wwft toepassen? 20
4.2 Doelstelling Wwft, poortwachtersfunctie 28
4.3 Waarom de Wwft toepassen? 28
4.4 Belangrijkste verplichtingen volgens de Wwft 28
4.5 Vanaf welk moment cliëntenonderzoek, meldplicht en zakelijke relatie 28
4.6 Werkzaamheden belastingadviseurs die onder de vrijstelling vallen 31

5 Risicomanagement en opleidingsverplichting 34

5.1 Risicomanagement 34
5.2 Risicoanalyse maken 35
5.3 Risicobeleid opstellen 36
5.4 Compliancefunctie inrichten 38
5.5 Auditfunctie inrichten 39
5.6 Risicomanagement binnen groepen en dergelijke 41
5.7 Verplichting tot klokkenluidersregeling 42
5.8 Doorlichten en opleidingsverplichting 43
5.9 Verklaring omtrent het gedrag (VOG) 44

6 Cliëntenonderzoek 45

6.1 Inleiding 45
6.2 In welke gevallen cliëntenonderzoek verplicht 47
6.3 Naar wie cliëntenonderzoek 48
6.4 Op welk moment cliëntenonderzoek doen 48
6.5 Gevolgen van cliëntenonderzoek niet verrichten of niet het vereiste resultaat bereiken 50
6.6 Waaruit bestaat cliëntenonderzoek 50
6.7 Identificeren en verifiëren 51
6.8 Normaal cliëntenonderzoek 53
6.9 Vereenvoudigd cliëntenonderzoek 75
6.10 Verscherpt cliëntenonderzoek 77
6.11 Overnemen van cliëntenonderzoek bij verwijzing 84
6.12 Uitbesteden van cliëntenonderzoek 85
6.13 Vastleggingseisen en bewaartermijn 86
6.14 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) 87

Bijlage bij hoofdstuk 6:Overzicht welke gegevens een instelling in elk geval moet verkrijgen (identificeren en verifiëren) *90*

7 Meldplicht **93**

7.1 Inleiding *93*
7.2 Melding van verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties *94*
7.3 Melding op basis van de objectieve indicator *94*
7.4 Melding op basis van subjectieve indicator *95*
7.5 Eerdere transacties *106*
7.6 Procedure bij melden *107*
7.7 Gevolgen van een melding *112*
7.8 Vrijwaring van aansprakelijkheid bij een melding *113*
7.9 Geheimhouden van een melding *114*
7.10 Meldverzuim *117*

8 Toezicht, handhaving en sancties **118**

8.1 Inleiding *118*
8.2 Toezicht *118*
8.3 Toezichtsbevoegdheden *118*
8.4 Meldplicht BFT *119*
8.5 Dossiers inzien *119*
8.6 Bestuursrechtelijke handhaving en sancties *121*
8.7 Strafrechtelijke handhaving en sancties *124*
8.8 Tuchtrechtelijke handhaving *125*

9 Capita selecta **126**

9.1 Overzicht capita selecta *126*
9.2 Gedrags- en beroepsregels van accountants en de Wwft *126*
9.3 Belastingadviseurs en accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat *126*
9.4 Accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een belastingadviseur *130*
9.5 Spoor van fiscale rechtsbijstand in de administratie van de cliënt *131*
9.6 Beroep op inkeerregeling *132*
9.7 Werkwijze FIU-Nederland *134*
9.8 Cliënt is Wwft-instelling *136*
9.9 Risicogebaseerd toezicht BFT en aanbevelingen *140*

10 Bijlage Vindplaatsen (extra) informatie **142**

10.1 Nederlandse wetgeving *142*
10.2 Europese regelgeving *142*
10.3 Leidraden Nederlandse autoriteiten *143*
10.4 Leidraden Nederlandse autoriteiten over witwassen *144*
10.5 Leidraden Nederlandse autoriteiten over financieren van terrorisme *144*
10.6 Leidraden internationaal *145*

11 Bijlage wijzigingen in deze nieuwe uitgave **146**

1 Inleiding

1.1 Doelgroep en doel Richtsnoeren Wwft

Deze Richtsnoeren Wwft zijn bedoeld voor belastingadviseurs en accountants. De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB), het Register Belastingadviseurs (RB) en de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)[1] hebben deze geschreven. De beroepsorganisaties vinden het wenselijk dat belastingadviseurs en accountants de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, bij afkorting Wwft, zo veel mogelijk hetzelfde uitleggen. De beroepsorganisaties hebben de Richtsnoeren Wwft opgezet als naslagwerk met een uitvoerige toelichting op de Wwft. Zo nodig worden de Richtsnoeren Wwft geactualiseerd. Raadpleeg daarom de websites van de beroepsorganisaties voor de laatst beschikbare uitgave en andere behulpzame informatie over de Wwft.

1.2 Uitleg Wwft

De Richtsnoeren Wwft zijn het resultaat van een redelijke en praktijkgerichte uitleg van:

- de Wwft;[2]
- de daarop gebaseerde besluiten en ministeriële regelingen;
- de parlementaire geschiedenis;
- de vierde, vijfde en zesde Europese anti-witwasrichtlijn;[3]
- FATF Guidance for a Risk-Based Approach for the Accounting Profession (juni 2019);[4]
- de Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020);
- de Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018) van het Bureau Financieel Toezicht (BFT).

In hoofdstuk 10 staat een overzicht van de vindplaatsen van deze en andere informatie waar de Richtsnoeren Wwft naar verwijzen.

De Wwft en de daarop gebaseerde regelgeving zijn op sommige punten voor meerdere uitleg vatbaar. Op die punten geven de Richtsnoeren Wwft een uitleg die zoveel mogelijk recht doet aan het doel en de strekking van de Wwft, en die praktisch toepasbaar is in de Nederlandse context.

De beroepsorganisaties hebben (delen van) eerdere uitgaven van de Richtsnoeren Wwft gedeeld met Nederlandse autoriteiten, te weten: Het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het BFT en FIU-Nederland. Ook hebben de beroepsorganisaties en deze instanties met elkaar gesproken over onderwerpen waarover verschil van inzicht bestond of leek te bestaan. Dat heeft op diverse punten tot overeenstemming geleid of tenminste tot meer duidelijkheid. De Richtsnoeren Wwft geven bij deze onderwerpen aan dat hierover is gesproken en wat de uitkomst is.

1.3 Status Richtsnoeren Wwft[5]

De beroepsorganisaties hebben geprobeerd om de verplichtingen volgens de Wwft zo goed mogelijk te beschrijven. Maar de Wwft en de daarop gebaseerde regelgeving zijn leidend en bindend, niet de Richtsnoeren Wwft! De beroepsorganisaties zijn niet aansprakelijk voor eventuele onjuistheden in de Richtsnoeren Wwft. De Richtsnoeren Wwft ontslaan (instellingen van)[6] belastingadviseurs en accountants ook niet van hun eigen verantwoordelijkheid de Wwft en de daarop gebaseerde

[1] In de Richtsnoeren Wwft verder 'beroepsorganisaties' genoemd.
[2] De Wwft sinds 1 oktober 2022 (laatste wijziging).
[3] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titels van de richtlijnen.
[4] FATF staat voor Financial Action Task Force. Dit is een intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met de ontwikkeling van nationaal en internationaal beleid ter bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme (www.fatf-gafi.org).
[5] De Richtsnoeren Wwft hebben voor leden van de NBA de status van een NBA-handreiking. Een NBA-handreiking is bedoeld om accountants nadere aanwijzingen te geven bij de uitoefening van een specifiek onderdeel van het accountantsberoep. Van accountants wordt verwacht dat zij kennis nemen van deze aanwijzingen en deze overwegen voor zover relevant voor de opdracht. Een accountant die deze aanwijzingen niet toepast, moet erop voorbereid zijn om uit te leggen hoe niettemin is voldaan aan de verplichtingen, basisprincipes en essentiële werkzaamheden uit wet- en regelgeving die nader zijn behandeld in de aanwijzingen. Een NBA-handreiking heeft niet de status van beroepsreglementering. Wanneer in de tekst het woord 'moet' of een synoniem daarvan wordt gebruikt, is het een verwijzing naar verplichtingen bij of krachtens wet.
[6] Zie paragraaf 4.1.1 voor een toelichting op het begrip instelling en haar verantwoordelijkheid om de Wwft na te leven.

regelgeving te raadplegen[7] en op juiste wijze toe te passen. De beroepsorganisaties kunnen die verantwoordelijkheid namelijk niet overnemen. Een instelling zal altijd zelf een beoordeling moeten maken en haar eigen standpunt moeten bepalen. De Richtsnoeren Wwft beogen daarbij te helpen. Soms nemen de beroepsorganisaties weloverwogen een ander standpunt in dan het BFT. Dat is dan duidelijk aangegeven. De beroepsorganisaties zijn niet aansprakelijk voor eventuele directe of indirecte schade doordat een instelling het standpunt van de beroepsorganisaties volgt. De beroepsorganisaties bevelen aan om altijd na te gaan wat de visie is van het BFT![8]

1.4 Geschiedenis

De eerste Europese anti-witwasrichtlijn[9] introduceerde in 1991 de verplichting om cliënten te identificeren en ongebruikelijke transacties te melden. Die verplichting gold alleen voor financiële instellingen. Deze richtlijn was alleen gericht op het bestrijden van witwassen. De eerste anti-witwasrichtlijn leidde in Nederland tot de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT). Die wetten golden alleen voor financiële instellingen.

De tweede Europese anti-witwasrichtlijn[10] breidde de reikwijdte uit van financiële instellingen tot vrije beroepsbeoefenaren zoals belastingadviseurs, accountants, advocaten, notarissen en andere bedrijfseconomische of juridische adviseurs. In Nederland werd de tweede anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd door de WID en de Wet MOT op al die (vrije) beroepsbeoefenaren van toepassing te verklaren. Dit gebeurde op 1 juni 2003 bij algemene maatregel van bestuur van 24 februari 2003.[11]

De eerste en tweede anti-witwasrichtlijn waren ‘rule based’. Dit betekent dat ze bijvoorbeeld per type cliënt precies voorschreven hoe een instelling cliëntenonderzoek moest doen. Sinds de derde Europese anti-witwasrichtlijn[12] zijn de anti-witwasrichtlijnen ’principle based’. Dit betekent dat de richtlijn aangeeft wat bijvoorbeeld het resultaat van het cliëntenonderzoek moet zijn. Hoe een instelling dat resultaat bereikt, mag zij voor een deel zelf bepalen.

Sinds de derde anti-witwasrichtlijn is het cliëntenonderzoek risicogebaseerd. Dit betekent dat een instelling haar inspanningen voor het cliëntenonderzoek afstemt op de risico’s die verbonden zijn aan haar dienstverlening. Deze richtlijn introduceerde daartoe een onderscheid tussen normaal, vereenvoudigd en verscherpt cliëntenonderzoek. Bovendien werd (het bestrijden van) financieren van terrorisme onder de reikwijdte gebracht. De derde anti-witwasrichtlijn en de Uitvoeringsrichtlijn[13] zijn in Nederland geïmplementeerd door de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft verving de WID en de Wet MOT.[14] De Wwft geldt sinds 1 augustus 2008.[15]

In 2010 evalueerde de Financial Action Task Force (FATF) de Wwft. Dit heeft geleid tot een aantal aanbevelingen aan de Nederlandse overheid. Die zijn in wetgeving omgezet (wijziging van de Wwft per 1 januari 2013).[16] In 2012 stelde de FATF nieuwe aanbevelingen vast om witwassen en financieren van terrorisme te bestrijden.[17] Bij de wijziging van de Wwft per 1 januari 2013 is daar al zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

De vierde Europese anti-witwasrichtlijn[18] is gebaseerd op die nieuwe FATF-aanbevelingen. Deze richtlijn trad in werking op 26 juni 2015. De EU-lidstaten dienden deze voor 26 juni 2017 te

---

[7] Zie https://wetten.overheid.nl/zoeken voor de actuele wettekst. Voor oudere wetteksten en wetsgeschiedenis: klik rechts bovenaan de actuele wettekst op ‘i’ [‘Toon wetstechnische informatie’] en ga naar ‘Wijzigingenoverzicht’.
[8] https://www.bureauft.nl/
[9] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[10] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[11] Besluit van 24 februari 2003 tot aanwijzing van instellingen en diensten in het kader van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties, Stb. 2003, 94.
[12] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[13] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[14] ‘Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme’ is de officiële citeertitel van de ‘Wet van 15 juli 2008, houdende samenvoeging van de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties’, Stb. 2008, 303 (Kamerstukken 31 238).
[15] Inwerkingtredingsbesluit van 15 juli 2008, Stb. 2008, 304.
[16] Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES in verband met de implementatie van aanbevelingen van de Financial Action Task Force, Stb. 2012, 686 (Kamerstukken 33 238) en inwerkingtredingsbesluit van 20 december 2012, Stb. 2012, 687.
[17] De FATF heeft de aanbevelingen daarna geregeld geactualiseerd. Zie: FATF (2012-2020), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation,* FATF, Paris, France, .
[18] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.

implementeren. Nederland had dus al een deel van de nieuwe aanbevelingen in wetgeving omgezet (wijziging van de Wwft per 1 januari 2013). Het resterende deel is ingevoerd bij de wijziging van de Wwft per 25 juli 2018.[19] De belangrijkste wijzigingen waren: uitbreiding van de definitie van de 'uiteindelijk belanghebbende' (UBO) en een expliciete verplichting tot risicomanagement. Zie hoofdstuk 2 voor een overzicht van alle wijzigingen.

De vijfde anti-witwasrichtlijn[20] geeft regels voor de openstelling van het UBO-register voor het publiek, het raadplegen daarvan door autoriteiten zoals de Belastingdienst en aan de medewerking die UBO's moeten verlenen. Daarnaast bevat de vijfde anti-witwasrichtlijn maatregelen met betrekking tot hoogrisicolanden, de uitwisseling van informatie tussen Financial Intelligence Units (FIU's) en cryptocurrency.

De invoeringsdatum van de vijfde anti-witwasrichtlijn, 10 januari 2020, werd niet gehaald. Een deel van de implementatie is gedaan in een wetsvoorstel over onder andere het uitbreiden van de informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten.[21] Het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is ingevoerd bij wet van 24 juni 2020. Die wet is op 27 september 2020 in werking getreden.[22] De onderworpen entiteiten hadden vervolgens 18 maanden (dus tot 27 maart 2022) om hun UBO('s) te registreren bij het Handelsregister (Zie voor het raadplegen van het UBO register Par. 6.8.2.10)[23]. Op 23 november 2021 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies aangenomen.[24] Enkele bepalingen daaruit zijn op 28 januari 2022 in werking getreden (Zie Par. 2.2). Op 1 november 2022 is het UBO-register voor trusts en vergelijkbare entiteiten in werking getreden (zie Par. 6.8.2.10). Registratieplichtigen kunnen vanaf deze datum hun UBO registeren en moeten dit uiterlijk 1 februari 2023 hebben gedaan. Voor instellingen is het raadplegen van het UBO trust register mogelijk in de loop van 2023.

De zesde anti-witwasrichtlijn[25] richt zich op de harmonisatie van de regelgeving binnen de EU, definieert de gronddelicten voor witwassen (zoals belastingfraude), stelt minimumsancties aan het delict witwassen en breidt de strafrechtelijke aansprakelijkheid uit tot rechtspersonen. De zesde anti-witwasrichtlijn is op 1 december 2020 geïmplementeerd. Dit heeft niet geleid tot wijzigingen in de Wwft.[26]

[19] Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, Stb. 2018, 239 (Kamerstukken 34 808) en inwerkingtredingsbesluit van 11 juli 2018, Stb. 2018, 240.
[20] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[21] Dit heeft geleid tot een wetswijziging van de Wwft op 21 mei 2020 en op 10 juli 2020. Voor beide wetswijzigingen geldt: Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn, Stb. 2020, 146 (Kamerstukken 35 245) en inwerkingtredingsbesluit van 20 mei 2020, Stb. 2020, 148.
[22] Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 2020, 231 (Kamerstukken 35 179) en inwerkingtredingsbesluit van 3 juli 2020, Stb. 2020, 232.
[23] Artikel 57, lid 3, Handelsregisterwet 2007.
[24] Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, Stb. 2021, 610 (Kamerstukken 35 819) en inwerkingtredingsbesluit van 27 januari 2022, Stb. 2022, 38.
[25] Zie hoofdstuk 10 voor de officiële titel van de richtlijn.
[26] Besluit van 8 juni 2020 tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht in verband met de implementatie van de richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PbEU 2018, L 284), Stb. 2020, 163 en inwerkingtredingsbesluit van 24 november 2020, Stb. 2020, 481. Dit besluit wijzigde alleen het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

2 Toekomstige en laatste wijzigingen

2.1 Toekomstige wijzigingen

In juli 2021 heeft de Europese Commissie voorstellen geconsulteerd om het wet- en regelgevend kader in Europees verband te wijzigen. Het is nog niet bekend of de voorstellen tot definitieve wet- en regelgeving leiden en zo ja, wanneer. Het betreft een voorstel voor een:[27]

- EU-verordening met bepalingen voor – vertaald naar de Nederlandse situatie - Wwft-instellingen;
- EU-verordening voor het oprichten van een supranationale toezichthouder, AMLA, en het toezicht door de AMLA. De afkorting AMLA staat voor EU Anti-Money Laundering/Countering Financing Terrorism Authority;
- EU-richtlijn met bepalingen voor – vertaald naar de Nederlandse situatie – Wwft-autoriteiten van EU-lidstaten over onderlinge samenwerking;
- EU-verordening over transfer of funds, om aanbieders van virtuele valuta onder de reikwijdte te brengen.

In oktober 2022 is een wetsvoorstel voor wijziging van de Wwft en de Wet op de economische delicten ingediend dat vereist is voor het effectueren van (enkele) maatregelen uit het plan van aanpak witwassen van het kabinet. Het betreft een voorstel voor een:

- Verbod op contante betalingen voor goederen vanaf drieduizend euro[28].
- Mogelijkheid voor banken om de transacties van hun cliënten gezamenlijk te monitoren.
- Verplichting voor instellingen om specifieke risico's met elkaar uit te wisselen.

Omdat bovenstaande (wets)voorstellen nog geen definitieve wet- en regelgeving betreffen, zijn deze inhoudelijk niet in deze versie van de RS Wwft verwerkt.

2.2 Laatste wijzigingen

Hier volgt een overzicht van de laatste wetswijzigingen die voor (instellingen[29] van) belastingadviseurs en accountants van belang zijn.[30] Dit overzicht gaat terug tot en met de wetwijziging van 25 juli 2018. De beroepsorganisaties hebben in deze uitgave van de Richtsnoeren Wwft al deze wijzigingen verwerkt.

Wijziging per 28 januari 2022
Een instelling heeft een 'terugmeldplicht' van discrepanties tussen de UBO-informatie in het UBO-register en haar eigen cliëntenonderzoek (zie Par. 6.8.2.10). Dat staat in artikel 10c Wwft. Sinds 28 januari 2022 staat in dat artikel welke gegevens een instelling bij een discrepantie moet melden (nieuwe leden 5 en 6).[31]

Wijziging per 1 juli 2021
Het BFT kan (nog steeds) een dwangsom opleggen, als een instelling weigert om medewerking te verlenen aan toezicht en handhaving door het BFT. Dit staat echter niet langer in de Wwft zelf maar in de Algemene wet bestuursrecht (sinds de wetswijziging van 1 juli 2021).[32] Zie Par. 8.6.2.2.

Wijzigingen per 15 oktober 2020[33]

- Medewerkers die door hun instelling zijn benadeeld omdat zij via de klokkenluidersregeling van hun instelling een melding hebben gedaan van een overtreding van de Wwft, kunnen een klacht indienen bij het BFT. Hetzelfde geldt voor medewerkers die door hun instelling zijn benadeeld, omdat zij hebben meegewerkt aan een melding van een ongebruikelijke transactie (artikel 20b, lid 2, Wwft). Zie de paragrafen 5.7 en 7.8.

[27] https://ec.europa.eu/info/publications/210720-anti-money-laundering-countering-financing-terrorism_en
[28] Dit verbod geldt ook voor pandhuizen en kunsthandelaren en geldt voor transacties in en vanuit Nederland.
[29] Zie paragraaf 4.1.1 voor een toelichting op het begrip instelling en haar verantwoordelijkheid om de Wwft na leven.
[30] De laatste wijziging van de Wwft, op 1 oktober 2022, zijn voor belastingadviseurs en accountants niet relevant en laten we daarom buiten beschouwing.
[31] Wijziging van artikel 10c Wwft op 28 januari 2022 (Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, Stb. 2021, 610 [Kamerstukken 35 819] en inwerkingtredingsbesluit van 27 januari 2022, Stb. 2022, 38).
[32] Artikel 4.40, onderdeel A, Wet van 3 maart 2021 tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht, Stb. 2021, nr. 135 (Kamerstukken 35 256).
[33] Herstelwet financiële markten 2020, Stb. 2020, nr. 380 (Kamerstukken 35 440).

- Een instelling zorgt ervoor dat haar medewerkers worden gescreend ('doorgelicht') op het risico dat zij worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme. Een instelling moet haar risicobeleid daarop afstemmen (artikel 35 Wwft). Zie de paragrafen 5.3 en 5.8.

Wijzigingen per 27 september 2020[34]
De wijzigingen hangen samen met de inwerkingtreding van het UBO-register (zie Par. 6.8.2.10). De volgende wijzigingen zijn van belang:[35]

- Een instelling mag zich niet uitsluitend verlaten op de informatie in het handelsregister (artikel 3, lid 15, Wwft). Gezien (de vierde anti-witwasrichtlijn en) de memorie van toelichting op deze bepaling[36] gaan de beroepsorganisaties er vooralsnog vanuit dat de wetgever hier alleen het UBO-register bedoelt (dat is onderdeel van het handelsregister).
- Een instelling heeft een 'terugmeldplicht' van iedere discrepantie (zie Par. 6.8.2.10) die zij aantreft tussen informatie over een uiteindelijk belanghebbende (UBO) die zij verstrekt heeft gekregen uit het UBO-register en de informatie over die UBO die zij op een andere wijze heeft verkregen. Zij moet daarvan een melding doen aan de Kamer van Koophandel (artikel 10c Wwft). Op het niet nakomen van de terugmeldplicht staan sancties (artikelen 29, onderdeel a, en 30, onderdeel a, Wwft).

Wijzigingen per 21 mei 2020[37]

- Uitbreiding van artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft, met eisen voor als een instelling geen gewone UBO kan identificeren of verifiëren (Zie Par. 6.8.2.9).
- Aanvulling van artikel 3, lid 11, Wwft. Volgens deze bepaling moest een instelling al redelijke maatregelen nemen om de gegevens die zij in het kader van het cliëntenonderzoek verzamelt, actueel te houden. Sinds de wetswijziging regelt deze bepaling ook wanneer een instelling dit in elk geval moet doen (Zie Par. 6.7.4).
- Nieuwe verplichting (artikel 4, lid 2, Wwft). Een instelling moet bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie hebben vastgesteld of de UBO in het UBO-register staat ingeschreven.[38] Dit geldt echter alleen als een instelling een zakelijke relatie wil aangaan met een vennootschap of andere juridische entiteit die in Nederland is opgericht en verplicht is zich in het handelsregister in te schrijven[39] (Zie Par. 6.8.2.10).
- Wijziging van artikel 8, lid 3, Wwft. Een instelling moest al 'redelijke maatregelen' nemen om alle complexe en ongebruikelijk grote transacties en alle ongebruikelijke transactiepatronen die geen duidelijk economisch of rechtmatig doel hebben te onderzoeken. Sinds de wetswijziging staat er dat een instelling de achtergrond en het doel van deze transacties moet onderzoeken (Zie Par. 6.10.5).
- Wijziging van artikel 9 Wwft. Een instelling moest al verscherpt cliëntenonderzoek verrichten naar cliënten in een hoogrisicoland. Sinds de wetswijziging zijn enkele specifieke cliëntenonderzoeksmaatregelen verplicht. Daarnaast moet een instelling vooraf goedkeuring verkrijgen van haar hoger leidinggevend personeel om een zakelijke relatie te kunnen aangaan of voortzetten (Zie Par. 6.10.4).

---

[34] Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 2020, 231 (Kamerstukken 35 179) en inwerkingtredingsbesluit van 3 juli 2020, Stb. 2020, 232.
[35] Op 8 en 10 juli 2020 wijzigde de Wwft ook. Die wetswijzigingen omvatten echter geen verplichtingen voor (instellingen van) belastingadviseurs en accountants. De wetswijziging op 8 juli 2020 hangt samen met de invoering van het UBO-register. Het betreft de uitbreiding van de Wwft met de artikelen 10a en 10b. De wetswijziging van 10 juli 2020 is alleen relevant voor banken en andere financiële instellingen (wijziging artikel 7, lid 4, Wwft).
[36] Kamerstukken II, 2018–2019, 35 179, nr. 3, p. 43:
'Dit nieuwe lid van artikel 3 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) is gebaseerd op artikel 30, achtste lid, van de wijzigingsrichtlijn. Ingevolge dit artikel mogen meldingsplichtige instellingen (Wwft-instellingen) zich bij hun cliëntenonderzoek niet uitsluitend verlaten op het register met UBO-informatie. Dit register is slechts een hulpmiddel bij dit cliëntenonderzoek.'
[37] Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn, Stb. 2020, Stb. 146 (Kamerstukken 35 245) en inwerkingtredingsbesluit van 11 mei 2020, Stb. 2020, 148.
[38] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Dit gaat verder dan de wet. De beroepsorganisaties zien daarom aanleiding tot aanpassing. De huidige zienswijze sluit aan bij de wettekst van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er ook een praktisch argument voor aanpassing: In het geval er namelijk geen UBO's in het UBO register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, zo volgt uit de letterlijke uitleg van de Wwft, is dat een instelling het UBO-register checkt.
[39] Artikel 15a Handelsregisterwet 2007 in samenhang met artikel 10a, lid 2, Wwft.

Wijziging per 18 oktober 2019: objectieve indicator derde-hoogrisicolanden is komen te vervallen[40]
In maart 2019 kondigde het BFT al aan een coulant handhavingsbeleid te voeren voor meldingen volgens deze objectieve indicator. Van 25 juli 2018 tot 18 oktober 2019 gold de objectieve indicator 'derde-hoogrisicolanden'. Volgens deze objectieve indicator moest een instelling elke transactie van of ten behoeve van een (rechts)persoon in een hoogrisicoland altijd melden. Sinds 18 oktober 2019 wordt het aan een instelling zelf overgelaten om te beoordelen of zij deze transacties moeten melden. Een instelling kan concluderen dat zo'n transactie een ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator is (Zie Par. 7.4). Hoogrisicolanden zijn een geografische risicofactor. Een instelling houdt daar rekening mee wanneer zij een mogelijk ongebruikelijke transactie beoordeelt en cliëntenonderzoek verricht. Volgens de Europese Commissie en de Financial Action Task Force (FATF) zijn dit landen met strategische tekortkomingen in hun nationale regelgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De Europese Commissie en de FATF houden ieder een lijst bij van deze landen. Het is niet zo dat een van deze lijsten leidend is, behalve ten aanzien van het verscherpt cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.10.4). Deze lijsten worden regelmatig herzien.

Wijzigingen per 25 juli 2018[41]
De wijzigingen per 25 juli 2018 zijn vooral aanscherpingen. De belangrijkste wijzigingen zijn:
- expliciete verplichting tot risicomanagement: risicoanalyse, risicobeleid, Wwft-compliancefunctie en Wwft-auditfunctie (Zie hoofdstuk 5);
- uitbreiding UBO-definitie (Zie Par. 6.8.2.1);
- invoering tweede objectieve indicator 'derde-hoogrisicolanden'. *Let op!* Deze is in 2019 komen te vervallen (zie onder het laatste kopje hiervoor)!
- verscherpt cliëntenonderzoek bij elke politiek prominent persoon ('PEP') (Zie Par. 6.10.6);
- geen 'vaste' gevallen meer voor vereenvoudigd cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.9.1);
- geen vrijstelling van onderdelen van het cliëntenonderzoek bij vereenvoudigd cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.9.2);
- vervallen vrijstelling cliëntenonderzoek bij eenvoudige aangifte inkomstenbelasting, bij aangifte erfbelasting en bij aangifte schenkbelasting (Zie Par. 6.9.1);
- wettelijke bescherming van melders te goeder trouw (Zie Par. 7.8);
- verplichte klokkenluidersregeling (Zie Par. 5.7);
- verplichte verklaring omtrent het gedrag voor (mede)beleidsbepalende functies (Zie Par. 5.9);
- hogere maximumboete en extra sancties (Zie Par. 8.6.2).

[40] Besluit van 9 september 2019 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in verband met het vervallen van de objectieve indicator derde-hoogrisicolanden, Stb. 2019, 310 en inwerkingtredingsbesluit van 4 oktober 2019, Stb. 2019, 320.
[41] Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn, Stb. 2018, 239 (Kamerstukken 34 808) en inwerkingtredingsbesluit van 11 juli 2018, Stb. 2018, 240.

3 Toelichting op enkele begrippen uit de Wwft

In dit hoofdstuk lichten we enkele begrippen toe die de Wwft heeft gedefinieerd en die voorkomen in de Richtsnoeren Wwft. Kennis van die begrippen is van belang om de verschillende verplichtingen uit de Wwft te kunnen nakomen, zoals het cliëntenonderzoek en de meldplicht. We lichten de volgende begrippen toe:

- witwassen (Zie Par. 3.1);
- financieren van terrorisme; (Zie Par. 3.2)
- cliënt en zakelijke relatie volgens de Wwft; (Zie Par. 3.3)
- transactie volgens de Wwft (Zie Par. 3.4). *Let op!* De beroepsorganisaties en het BFT leggen dit begrip verschillend uit. Dit raakt de vraag of een transactie onder de meldplicht valt. (Zie Par. 7.4.3.1).

3.1 Witwassen

Witwassen volgens de Wwft?[42]
De informatie over de strafrechtelijke definitie van witwassen in deze paragraaf is alleen bedoeld voor een betere beoordeling op basis van de subjectieve indicator. Witwassen volgens de Wwft is witwassen volgens de artikelen 420bis, 420bis.1, 420ter, 420quater en 420quater.1 van het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Een instelling hoeft *niet* zelf te beoordelen of voldaan is aan de delictsomschrijving in het WvSr. Zij moet een transactie namelijk melden als ze aanleiding heeft te veronderstellen dat deze verband *kan* houden met witwassen (subjectieve indicator) of als deze voldoet aan de criteria van de objectieve indicator (Zie hoofdstuk 7).

Algemene beschrijving van witwassen[43]
Bij witwassen gaat het om het uitvoeren van transacties die erop gericht zijn om opbrengsten verkregen uit de criminaliteit een ogenschijnlijk legale herkomst te geven. Niet alleen het witwassen van geld is strafbaar. Witwassen van alle voorwerpen afkomstig uit enig misdrijf is strafbaar (zie hierna onder ‘Witwassen volgens het WvSr’). ‘Enig misdrijf’ noemt men het ‘gronddelict’ of het ‘onderliggende misdrijf’. Dit is bijvoorbeeld drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude.[44] In de literatuur over witwassen wordt vaak het zogenaamde driefasenmodel aangehaald. Daarin wordt witwassen als een proces beschreven. De drie fasen zijn plaatsing, versluiering en integratie. Soms wordt er na de versluiering nog een fase beschreven. Dat is de rechtvaardigingsfase. De verschillende fasen hoeven elkaar niet chronologisch op te volgen. Ze kunnen door elkaar heen lopen. Ook worden niet altijd alle fasen doorlopen.[45] Hier volgt een korte beschrijving van plaatsing, versluiering en integratie. De rechtvaardigingsfase laten we buiten beschouwing.

1 Plaatsing: het voorwerp wordt in het financiële systeem gebracht;
2 Versluiering: de herkomst van het voorwerp wordt verborgen om de criminele herkomst te verhullen;
3 Integratie: het voorwerp wordt geïnvesteerd in de legale economie.

Witwassen volgens het WvSr
Strafbaar zijn opzettelijk witwassen, schuldwitwassen, eenvoudig witwassen, gewoontewitwassen en witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hieronder volgt een toelichting op elk van deze delicten. Met voorwerp wordt bedoeld: alle zaken en vermogensrechten, waaronder giraal en contant geld.[46]

[42] Artikel 1 lid 1, Wwft.
[43] Deze algemene beschrijving is gebaseerd op de omschrijving van witwassen van FIU-Nederland (https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-witwassen) en van het AMCL (Anti Money Laundering Centre), Witwassen: wat is dat?, 2018, p. 3 en 4 (Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats).
[44] Voorbeelden overgenomen van: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689c-nra-witwassen-1.aspx.
[45] AMLC, Witwassen: wat is dat?, 2018, p. 3 (Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats).
[46] Artikel 420bis, lid 2, en artikel 420quater, lid 2, WvSr.

- Opzettelijk witwassen.[47] Hiervan is sprake als een verdachte weet dat een voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf én de verdachte:
  - de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing van dat voorwerp *verbergt of verhult*, of *verbergt of verhult* wie de rechthebbende op dat voorwerp is of het voorhanden heeft; of
  - zelf dat voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt, omzet of gebruikt. Let op! Alleen het voorhanden hebben van een voorwerp afkomstig uit enig misdrijf is dus al witwassen.
- Schuldwitwassen.[48] Dit bestaat uit dezelfde gedragingen als opzettelijk witwassen. Het verschil is dat bij schuldwitwassen de verdachte redelijkerwijs moet vermoeden dat een voorwerp afkomstig is uit enig misdrijf.
- Eenvoudig witwassen.[49] Dit is het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit enig *eigen* misdrijf. Degene die witwast heeft dan ook het gronddelict gepleegd.[50]
- Gewoontewitwassen.[51] Hiervan is sprake als van witwassen een gewoonte wordt gemaakt.
- Witwassen in de uitoefening van beroep of bedrijf.[52] Het gaat om beroepsbeoefenaren die de specifieke mogelijkheden van hun beroep misbruiken voor het verhullen en wegsluizen van crimineel geld. Bovendien schaden ze hun beroepseer en vervullen ze niet goed hun poortwachtersrol.[53]

Elk van deze soorten witwassen heeft een onderliggend misdrijf. Voor een strafrechtelijke veroordeling van witwassen is een strafrechtelijke veroordeling van het onderliggende misdrijf niet nodig. Ook is het niet nodig dat het onderliggende misdrijf nauwkeurig kan worden aangeduid of dat vaststaat dat het is gepleegd.[54] Ook is het niet relevant of het onderliggende misdrijf in Nederland of buiten Nederland gepleegd is of zou kunnen zijn.[55]

---

[47] Artikel 420bis WvSr – opzettelijk witwassen:
'1 Als schuldig aan witwassen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie:
a hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf;
b hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij weet dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.
2 Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.'

[48] Artikel 420quater WvSr - schuldwitwassen
'1 Als schuldig aan schuldwitwassen wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie:
a hij die van een voorwerp de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing verbergt of verhult, dan wel verbergt of verhult wie de rechthebbende op een voorwerp is of het voorhanden heeft, terwijl hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf;
b hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het voorwerp – onmiddellijk of middellijk – afkomstig is uit enig misdrijf.
2 Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.'

[49] Het WvSr onderscheidt eenvoudig opzettelijk witwassen en eenvoudig schuldwitwassen:
- Eenvoudig opzettelijk witwassen: *'Witwassen dat enkel bestaat uit het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit enig eigen misdrijf wordt als eenvoudig witwassen gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.'* (artikel 420bis.1 WvSr).
- Eenvoudig schuldwitwassen: *'Schuldwitwassen dat enkel bestaat uit het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit enig eigen misdrijf wordt als eenvoudig schuldwitwassen gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of geldboete van de vierde categorie*.' (artikel 420quater WvSr).

[50] Eenvoudig witwassen is sinds 1 januari 2017 strafbaar. Tot die tijd gold de lijn van de Hoge Raad dat *'indien vaststaat dat het enkele voorhanden hebben door de verdachte van een voorwerp dat afkomstig is uit een door hem zelf begaan misdrijf niet kan hebben bijgedragen aan het verbergen of verhullen van de criminele herkomst van dat voorwerp, die gedraging niet als (schuld)witwassen kan worden gekwalificeerd.'* (HR 7 oktober 2008, nr. 03511/06, ECLI:NL:HR:2008:BD2774).

[51] Artikel 420ter, lid 1, WvSr*:*
'Hij die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

[52] Dit is sinds 2015 strafbaar. Artikel 420ter, lid 2, WvSr:
'Met dezelfde straf wordt gestraft hij die zich schuldig maakt aan witwassen in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf.'

[53] AMLC, Witwassen: wat is dat?, versie 2018, p. 8.

[54] Zie de conclusie van de Procureur-Generaal bij het arrest van de Hoge Raad van 7 oktober 2008, nr. 03511/06, ECLI:NL:HR:2008:BD2774. Daarin wordt goed uiteengezet wanneer witwassen strafbaar is.

[55] Er geldt dus geen territoriale beperking ten aanzien van het onderliggende misdrijf waaruit het voorwerp is verkregen. De ratio van de oorspronkelijke bepaling van witwassen was immers het bestrijden van drugsmisdrijven die zich veelal op internationaal niveau afspelen. De Nederlandse strafbepaling is de implementatie van de tweede anti-witwasrichtlijn. Deze richtlijn bepaalt dat er ook sprake is van witwassen van voorwerpen, als de activiteiten die ten grondslag liggen aan de wit te wassen voorwerpen gelokaliseerd zijn op het grondgebied van een andere lidstaat of een derde staat. Zie ook artikel 1, lid 3, van de derde anti-witwasrichtlijn.

3.2 Financieren van terrorisme

Financieren van terrorisme volgens de Wwft
Het financieren van terrorisme is de gedraging strafbaar gesteld in artikel 421, lid 1, van het Wetboek van Strafrecht (WvSr).[56] Een instelling hoeft *niet* zelf te beoordelen of voldaan is aan de delictsomschrijving in het WvSr. Ze moet een transactie al melden als ze aanleiding heeft te veronderstellen dat deze verband *kan* houden met financieren van terrorisme (subjectieve indicator) of als deze voldoet aan de criteria van de objectieve indicator (Zie hoofdstuk 7). De informatie over de strafrechtelijke definitie van financieren van terrorisme in deze paragraaf is alleen bedoeld voor een betere beoordeling op basis van de subjectieve indicator.

Algemene omschrijving van terrorisme[57]
FIU-Nederland omschrijft terrorisme als volgt: 'Het nastreven van doelen dan wel het verrichten van handelingen ertoe strekkende om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen. Doorgaans vindt dit plaats door (dreiging met) tegen mensenlevens gericht geweld'.

Financieren van terrorisme volgens het WvSr
Artikel 421, lid 1, WvSr stelt het financieren van terrorisme strafbaar.[58] Financieren van terrorisme is in feite een verzamelnaam voor verschillende handelingen. Al die handelingen hebben uiteindelijk tot doel om terroristische activiteiten in materiële zin mogelijk te maken ('terroristisch misdrijven').[59] Artikel 83 WvSr bepaalt welke strafbare gedragingen als terroristisch misdrijf worden aangemerkt.

Hoe in de praktijk signaleren
Hieronder staat een tabel van de twaalf meest voorkomende vormen van terrorismefinanciering. Die tabel hebben de beroepsorganisaties overgenomen uit de National Risk Assessment terrorismefinanciering 2019 (Zie Par. 5.3). FIU-Nederland ziet opvallend vaak een relatie tussen zorgfraude en financieren van terrorisme.[60] Zie verder het voorbeeld van het BFT van financieren van terrorisme door middel van stichtingen.[61]

---

[56] Dit is de definitie van financieren van terrorisme in artikel 1 Wwft. Dat financieren van terrorisme als een zelfstandig delict in het WvSr is opgenomen, is in lijn met de aanbevelingen van de FATF voor het bestrijden van financieren van terrorisme en met de vierde anti-witwasrichtlijn.

[57] Deze algemene beschrijving is gebaseerd op de omschrijving van financieren van terrorisme van FIU-Nederland (https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-terrorismefinanciering) en het BFT
(Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), paragraaf 3.5). Feitelijk is dit de omschrijving van terroristisch oogmerk in artikel 83a WvSr.

[58] *Artikel 421 WvSr:*

'1 Als schuldig aan het financieren van terrorisme wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie:

a hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verzamelt, verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf;

b hij die zich of een ander opzettelijk middelen of inlichtingen verschaft dan wel opzettelijk voorwerpen verzamelt, verwerft, voorhanden heeft of aan een ander verschaft, die geheel of gedeeltelijk, onmiddellijk of middellijk, dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een van de misdrijven omschreven in:

- *de artikelen 117 tot en met 117b alsmede artikel 285, indien dat misdrijf is gericht tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;*
- *de artikelen 79 en 80 van de Kernenergiewet, de artikelen 161quater, 173a en 284a alsmede de artikelen 140, 157, 225, 310 tot en met 312, 317, 318, 321, 322 en 326, indien het feit opzettelijk wederrechtelijk handelen betreft met betrekking tot kernmateriaal;*
- *de artikelen 162, 162a, 166, 168, 282a, 352, 385a tot en met 385d;*
- *de artikelen 92 tot en met 96, 108, 115, 121 tot en met 123, 140, 157, 161, 161bis, 161sexies, 164, 170, 172, 287, 288 en 289, indien het feiten betreft die worden gepleegd door middel van het opzettelijk wederrechtelijk tot ontlading of ontploffing brengen van een springstof of ander voorwerp, of het laten vrijkomen, verspreiden of inwerken van een voorwerp, waardoor levensgevaar, gevaar voor zwaar lichamelijk letsel voor een ander of aanzienlijke materiële schade te duchten is.*

2 Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.'

[59] https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-terrorismefinanciering en BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), paragraaf 3.5.

[60] https://www.fiu-nederland.nl/nl/zorgfraude-gelinkt-aan-terrorisme

[61] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), paragraaf 7.4 Casus Terrorismefinanciering.

De beroepsorganisaties bevelen aan dat een instelling verhoogde aandacht geeft aan verrichte of voorgenomen geldstromen van of naar personen of organisaties die voorkomen op terrorisme sanctielijsten of die gevestigd zijn in landen waarvan publiekelijk bekend is dat daar terrorisme plaatsvindt.

De twaalf grootste terrorismefinanciering-dreigingen volgens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Cahier[62] betreffen:

1. Verwerven en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland
2. Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)
3. Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland
4. Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners
5. Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen
6. Verplaatsing (fysiek) van contant geld
7. Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden
8. Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via ‘goede doelen’ zonder rechtsvorm
9. Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen
10. Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers
11. Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta’s
12. Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming

3.3 Cliënt en zakelijke relatie volgens de Wwft[63]

Definities cliënt en zakelijke relatie

De Wwft kent een eigen definitie van cliënt. Dit is de ‘natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren’.[64] Een zakelijke relatie is volgens de Wwft een ‘zakelijke, professionele, of commerciële relatie tussen een instelling en een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren’.[65] Volgens de definitie van cliënt zijn er dus instellingen die een zakelijke relatie aangaan met een cliënt en instellingen die transacties uitvoeren voor een cliënt (bijvoorbeeld banken en andere financiële instellingen). Het aangaan van een zakelijke relatie onderscheidt zich van het uitvoeren van een transactie door de verwachte duurzaamheid.[66] De dienstverlening door belastingadviseurs en accountants kwalificeert vrijwel altijd als het aangaan van een zakelijke relatie, omdat deze naar verwachting enige tijd zal duren. Het is echter theoretisch denkbaar dat hun dienstverlening incidenteel als een transactie moet worden aangemerkt (zie in dat geval Par. 6.2 voor het drempelbedrag voor verplicht cliëntenonderzoek). De Richtsnoeren Wwft gaan alleen in op het door een instelling aangaan van een zakelijke relatie met een cliënt en niet op het door een instelling uitvoeren van een transactie voor een cliënt. Daar waar in de Richtsnoeren Wwft ‘cliënt’ staat, bedoelen de beroepsorganisaties een cliënt volgens de definitie in de Wwft, met andere woorden de partij met wie een instelling een zakelijke relatie aangaat. Daar waar in de Richtsnoeren Wwft ‘zakelijke relatie’ staat, bedoelen de beroepsorganisaties een zakelijke relatie volgens de definitie in de Wwft.

Wie is cliënt

Het is voor een juiste toepassing van de Wwft van groot belang dat een instelling weet met wie zij een zakelijke relatie aangaat en dus weet wie cliënt is volgens de Wwft. Een instelling moet naar die partij cliëntenonderzoek verrichten (Zie Par. 6.3). Ook moet een instelling ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van die partij melden (Zie Par. 7.4.3). Het komt voor dat een cliënt onder de dekmantel

[62] De twaalf grootste tf-dreigingen, Cahier 2020-12 (in de voettekst van het Cahier staat 2019-12), p. 11.
[63] Deze tekst is aangepast ten opzichte van de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 (Let op! Gewijzigd standpunt ten aanzien van wie is cliënt van een *componentauditor* bij een controle van een groepsonderdeel voor consolidatiedoeleinden).. Het BFT kan zich vinden in deze herziene uitleg van het cliëntenbegrip.
[64] Artikel 1, lid 1, Wwft.
[65] Artikel 1, lid 1, Wwft.
[66] TK 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 11 en p. 14.

van een opdrachtgever (stroman) dienstverlening probeert te verkrijgen voor doeleinden van witwassen of financieren van terrorisme (Zie Par. 6.8.6). Een instelling moet daar alert op zijn!

Volgens de beroepsorganisaties is de cliënt doorgaans de opdrachtgever. De opdrachtgever is de partij met wie een instelling een overeenkomst voor het verrichten van beroepsactiviteiten sluit (de contractspartij).[67] Meestal vraagt de opdrachtgever/contractspartij dienstverlening voor zichzelf. Soms is dit echter anders. Een instelling moet daarom redelijke maatregelen nemen om te verifiëren of de opdrachtgever/contractspartij zelf de cliënt is of dat de opdrachtgever/contractspartij dienstverlening vraagt als vertegenwoordiger van een andere partij[68]. Is dit laatste het geval, dan is niet de opdrachtgever/contractspartij maar de vertegenwoordigde partij cliënt volgens de Wwft. Een instelling moet als het ware door de opdrachtgever/contractspartij heen kijken. Dit is een vast onderdeel van het cliëntenonderzoek (artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft, zie ook Par. 6.8.6). Als een instelling een opdracht krijgt van een andere instelling, dan moet de opdrachtnemende instelling zo nodig ook door de opdrachtgevende instelling heen kijken. De cliënt van de opdrachtgevende instelling is dan ook de cliënt van de opdrachtnemende instelling (zie ook hieronder uitgewerkte voorbeeldsituaties).

In de volgende situaties is niet de opdrachtgever de cliënt, maar een andere partij:

- Een instelling krijgt de opdracht om beroepsactiviteiten te verrichten ten behoeve van een andere partij dan de opdrachtgever.[69] Een instelling moet door de opdrachtgever heen kijken (artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft). In dit geval gaat de instelling een zakelijke relatie aan met die andere partij. De opdrachtgever (tevens contractspartij van de instelling) is in dit geval alleen maar een vertegenwoordiger van die andere partij.[70] De vertegenwoordigde partij is de cliënt van de instelling en niet de opdrachtgever/contractspartij als vertegenwoordiger.[71] De instelling moet cliëntenonderzoek verrichten naar de vertegenwoordigde partij en ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van de vertegenwoordigde partij melden.[72]
- Een instelling krijgt de opdracht om als *componentauditor*[73] instructies van een groepsaccountant uit te voeren bij een groepsonderdeel, zonder dat daarbij sprake is van een (zelfstandige) overeenkomst tussen de *componentauditor* en dat groepsonderdeel.[74] Denk daarbij bijvoorbeeld aan de volgende situaties:
  - Situatie 1: de overeenkomst tussen de groepsaccountant en de cliënt van de groepsaccountant (de moedermaatschappij) voorziet (ook) in de door een *componentauditor* te verrichten beroepsactiviteiten bij een groepsonderdeel van de moedermaatschappij.[75]

[67] De beroepsorganisaties baseren deze interpretatie op de definitie van het cliëntbegrip in de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT). (De Wwft heeft de WID en de Wet MOT vervangen). Die leek vooral te zijn gericht op de juridische of formele relatie tussen (financiële) instellingen en hun cliënten. In de derde anti-witwasrichtlijn is het begrip zakelijke relatie geïntroduceerd. In de Europese wetsgeschiedenis is niet te achterhalen waarom in de cliëntdefinitie bij zakelijke relatie is aangesloten. Uit de Nederlandse wetgevingsgeschiedenis valt op te maken dat dit bedoeld is om onderscheid tussen duurzame en incidentele dienstverlening aan te brengen (TK, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 11: *'In de WID werd gewerkt met een koppeling tussen het begrip «instelling» en het begrip «dienst». De derde witwasrichtlijn kent een dergelijk «dienstbegrip» niet, maar maakt onderscheid tussen duurzame dienstverlening en incidentele dienstverlening. Het duurzame karakter wordt in de derde witwasrichtlijn en de FATF-aanbevelingen vormgegeven door de formulering «aangaan van een zakelijke relatie».'* (TK, 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 11). (Met de Wwft is de derde-antiwitrichtlijn geïmplementeerd). Gelet op het feit dat er in de wetsgeschiedenis verder geen aandacht aan is besteed, gaan de beroepsorganisaties ervan uit dat geen inhoudelijke wijziging is beoogd en de cliëntdefinitie nog steeds vooral de juridische of formele relatie beoogt te definiëren.

[68] De vraag wie belang heeft bij de dienstverlening kan helpen bij het verifiëren van wie de cliënt is volgens de Wwft.

[69] De partij waaraan een instelling de factuur stuurt (meestal de opdrachtgever/contractspartij) hoeft niet altijd zelf de cliënt te zijn. Zijn de partij aan wie een instelling factureert en de cliënt twee verschillende partijen? Dan is het raadzaam om bewijs vast te leggen waaruit blijkt dat de partij aan wie de instelling factureert, niet de cliënt is (volgens de Wwft). Zo kan een instelling eventuele discussies met het BFT voorkomen.

[70] Dit standpunt is niet nieuw. De beroepsorganisaties hebben dit standpunt ook ingenomen in eerdere versies van de Richtsnoeren Wwft. In versies van voor 8 december 2020 gebruikten de beroepsorganisaties het begrip 'cliënt in materiële zin'. Dit begrip wordt niet langer gebruikt om zo dicht mogelijk bij de terminologie van de wettekst te blijven. Inhoudelijk bedoelen de beroepsorganisaties echter hetzelfde.

[71] De beroepsorganisaties, het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben hierover gesproken en zijn het hierover eens. In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 stond dat de ministeries dit anders zien, namelijk dat de opdrachtgever in dit geval *ook* cliënt is (Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid [21 juli 2020], p. 15). Zie bij paragraaf 6.3.

[72] In dat kader moet een instelling wel vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe (juridisch) bevoegd is. Ook moet een instelling de identiteit van die natuurlijke persoon vaststellen en verifiëren. Dit zijn vaste onderdelen van het cliëntenonderzoek (artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft). Zie Par. 6.8.5 Vertegenwoordiger identificeren en verifiëren en vertegenwoordigingsbevoegdheid.

[73] Een 'componentauditor' is de accountant van een groepsonderdeel volgens de Begrippenlijst bij de HRA 2022.

[74] Doorgaans sluit een componentauditor een zelfstandige overeenkomst met het groepsonderdeel.

[75] Deze situatie doet zich meestal voor als de groepsaccountant en de componentauditor tot hetzelfde accountantsnetwerk of dezelfde accountantspraktijk behoren.

- Situatie 2: de groepsaccountant en de *componentauditor* sluiten een overeenkomst voor de door de *componentauditor* te verrichten beroepsactiviteiten bij een groepsonderdeel van de cliënt van de groepsaccountant (de moedermaatschappij).

Ook in (deze) situaties waar de *componentauditor* geen zelfstandige overeenkomst heeft met het groepsonderdeel, is voor de Wwft het groepsonderdeel de cliënt van de *componentauditor*. De moedermaatschappij als opdrachtgever/contractspartij (situatie 1)[76] of de groepsaccountant als opdrachtgever/contractspartij (situatie 2) zijn dat dus niet. De *componentauditor* moet door de moedermaatschappij (situatie 1) en door de groepsaccountant én de moedermaatschappij (situatie 2) heen kijken (artikel, 3 lid 2, onderdeel f, Wwft). In beide situaties is voor de *componentauditor* de moedermaatschappij een vertegenwoordiger van het groepsonderdeel waar de *componentauditor* beroepsactiviteiten verricht. Bij opdrachtverlening door de moedermaatschappij aan de *componentauditor* (situatie 1 hierboven) moet de instelling echter wel vaststellen dat de natuurlijke persoon die het groepsonderdeel vertegenwoordigt hiertoe (juridisch) bevoegd is.[77] Dat de moedermaatschappij het groepsonderdeel consolideert, betekent immers niet automatisch dat de moedermaatschappij de dochtermaatschappij kan binden. Een eventuele bevoegdheid daartoe moeten het groepsonderdeel en de moedermaatschappij dus voor zowel situatie 1 en 2 hebben geregeld. Voor beide situaties geldt dat de *componentauditor* cliëntenonderzoek naar het groepsonderdeel verricht (en eventuele ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van het groepsonderdeel moet melden). Dit laat uiteraard onverlet dat de groepsaccountant cliëntenonderzoek moet verrichten naar de moedermaatschappij. De moedermaatschappij is namelijk de cliënt van de groepsaccountant.[78]

Leveranciers en onderaannemers

Een instelling hoeft de Wwft niet toe te passen aan haar inkoopzijde (dus niet op leveranciers van een instelling). Een instelling hoeft de Wwft ook niet toe te passen op een eventuele onderaannemer die zij inschakelt. Leveranciers en onderaannemers en dergelijke zijn namelijk geen cliënten volgens de Wwft. De wetgever heeft bedoeld te regelen dat de partij die diensten *afneemt* van een instelling cliënt is (dit volgt uit de definitie van cliënt).[79] Daaronder valt bijvoorbeeld niet de inkoop voor de kantine van een instelling. Een instelling neemt dan juist zelf diensten af (van de leverancier). Daaronder valt ook niet de situatie dat een instelling een onderaannemer inschakelt.

Vanuit het perspectief van de onderaannemer is dit anders. Voor de onderaannemer is niet de (opdrachtgevende) instelling haar cliënt. De cliënt van de opdrachtgevende instelling is ook de cliënt van de onderaannemer (de onderaannemer moet immers door de opdrachtgevende instelling heen kijken). Stel de onderaannemer is zelf een belastingadviseur of accountant. Ook de onderaannemer moet dan cliëntenonderzoek verrichten naar de cliënt van de opdrachtgevende instelling. Let op! Wanneer sprake is van een groepscontrole waarbij de groepsaccountant en de *componentauditor* een overeenkomst sluiten voor het verrichten van beroepsactiviteiten bij een groepsonderdeel van de cliënt van de groepsaccountant, dan moet de *componentauditor* door de cliënt van de groepsaccountant heen kijken (zie situatie 2 bij de tweede bullet hierboven).

Voorbeelden cliënt volgens de Wwft

	Casus	Wie is cliënt volgens de Wwft?
1	Een accountant voert een wettelijke controle van een jaarrekening uit in opdracht van de controleplichtige vennootschap.	De controleplichtige vennootschap is cliënt. De controleplichtige vennootschap is de opdrachtgever/contractspartij. Met de controleplichtige vennootschap gaat de accountant een zakelijke relatie aan.
2	Een belastingadviseur geeft de topholding van een internationale groep een fiscaal structuuradvies voor die groep.	De topholding is cliënt. De topholding is de opdrachtgever/contractspartij. Met de topholding gaat de belastingadviseur een zakelijke relatie aan.
3	Opdrachtgever is een potentiële koper van een overnamekandidaat. Die geeft een	De potentiële koper is cliënt. De potentiële koper is de opdrachtgever/contractspartij. Met de

[76] De beroepsorganisaties hebben hun visie gewijzigd ten opzichte van die in de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 (voorbeeld 12 in Afbeelding 2: Tabel met voorbeelden wie is cliënt volgens de Wwft).

[77] Ook moet de *componentauditor* de identiteit van de natuurlijke persoon die het groepsonderdeel vertegenwoordigt, vaststellen en verifiëren. Dat zijn vaste onderdelen van het cliëntenonderzoek (artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft). Zie Par. 6.8.5 Vertegenwoordiger identificeren en verifiëren en vertegenwoordigingsbevoegdheid.

[78] Terzijde. Stel dat de groepsaccountant zelfstandig een groepsonderdeel controleert voor groepsdoeleinden (er is geen andere componentauditor). In dat geval heeft de groepsaccountant én de moedermaatschappij én dat groepsonderdeel als cliënt.

[79] Het begrip zakelijke relatie in de definitie van cliënt verwijst namelijk naar de professionele activiteiten van de instelling.

	belastingadviseur opdracht tot een due diligence-onderzoek van de overnamekandidaat.	potentiële koper gaat de belastingadviseur een zakelijke relatie aan.
4	Vervolg op voorbeeld 3. De opdrachtgever koopt de overnamekandidaat (‘gekochte vennootschap’). De opdrachtgever vraagt de belastingadviseur om voortaan de fiscale belangen van de gekochte vennootschap te behartigen.	De gekochte vennootschap is cliënt. De koper is weliswaar de opdrachtgever/contractspartij. Maar de belastingadviseur gaat met de gekochte vennootschap een zakelijke relatie aan. De koper is hier alleen maar vertegenwoordiger van de gekochte vennootschap.
5	Een curator geeft een accountant opdracht tot het verrichten van een faillissementsonderzoek bij een failliet verklaarde besloten vennootschap.	De curator is cliënt. De curator is de opdrachtgever/contractspartij. Met de curator gaat de accountant een zakelijke relatie aan.
6	Een buitenlandse accountant vraagt een Nederlandse accountant om een van zijn of haar Nederlandse cliënten te adviseren maar wil zelf de factuur ontvangen.	De Nederlandse accountant gaat weliswaar een overeenkomst met de buitenlandse accountant aan (die is opdrachtgever/contractspartij), maar de Nederlandse cliënt van de buitenlandse accountant is de cliënt van de Nederlandse accountant. Met de Nederlandse cliënt gaat de Nederlandse accountant een zakelijke relatie aan. Op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft moet de Nederlandse accountant door de opdrachtgever heen kijken. De Nederlandse accountant is hier feitelijk onderaannemer van de buitenlandse accountant. De buitenlandse accountant ontvangt de factuur voor verrichte werkzaamheden door de Nederlandse accountant en belast deze vervolgens door aan de Nederlandse cliënt. Opmerking. De Nederlandse accountant is zelf (ook) instelling en is verplicht de Nederlandse cliënt te identificeren en te verifiëren. Hiertoe kan de Nederlandse accountant de buitenlandse accountant vragen om de identiteitsgegevens en documenten te delen aan de hand waarvan de buitenlandse accountant de identiteit van de Nederlandse cliënt heeft geverifieerd.
7	Een bank vraagt aan belastingadviseur A om fiscaal advies over een financieel product dat zij tegen een vergoeding wil aanbieden aan potentiële afnemers. De bank vraagt advies om potentiële afnemers een zo goed mogelijk voorstel te doen. De belastingadviseur heeft uitsluitend met de bank contact, dus niet met potentiële afnemers van het product. Op het moment dat de bank om advies vraagt, weet de bank nog niet wie precies het product zal afnemen. De bank vraagt om de factuur voor het advies direct toe te sturen aan een van de afnemers. De bank heeft namelijk met die afnemer afgesproken dat de bank externe advieskosten kan doorberekenen.	De bank is cliënt. De bank is de opdrachtgever/contractspartij. Belastingadviseur A gaat met de bank een zakelijke relatie aan. Het feit dat de bank vraagt om de factuur toe te sturen aan een afnemer van de bank doet daar niets aan af. Opmerking. Belastingadviseur A zou niet moeten instemmen met het naderhand factureren aan een hem of haar onbekende cliënt van de bank (afnemer van de bank). Een factuur wordt gewoonlijk gezien als bewijs van een cliëntrelatie.
8	Een belastingadviseur vraagt om ondersteuning aan een collega belastingadviseur/specialist bij een belastingadvies voor één van zijn of haar cliënten. De belastingadviseur ontvangt zelf de factuur van de collega belastingadviseur/specialist en berekent de kosten vervolgens door aan zijn of haar cliënt.	De cliënt van de belastingadviseur is (ook) de cliënt van de collega belastingadviseur/specialist. De collega belastingadviseur/specialist is onderaannemer op de opdracht van de cliënt van de belastingadviseur. Op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft moet de collega belastingadviseur/specialist door de opdrachtgever heen kijken. Opmerking. De collega belastingadviseur/specialist is zelf (ook) instelling en is verplicht de cliënt te identificeren en te verifiëren. Hiertoe kan de collega belastingadviseur/specialist aan de belastingadviseur vragen om de identiteitsgegevens en documenten te delen aan

		de hand waarvan de belastingadviseur de identiteit van de cliënt heeft geverifieerd.
9	Een buitenlandse rechtspersoon vraagt bijstand bij het opzetten van een internationale structuur onder een op te richten Nederlandse holding. Nadat de Nederlandse holding is opgericht, wordt de beroepsbeoefenaar verzocht de rekening te sturen naar die Nederlandse holding.	De buitenlandse rechtspersoon is de cliënt. De buitenlandse rechtspersoon is de opdrachtgever/contractspartij van de beroepsbeoefenaar. De beroepsbeoefenaar gaat met de buitenlandse rechtspersoon een zakelijke relatie aan.
10	Vervolg op voorbeeld 9. De buitenlandse rechtspersoon stelt vervolgens enkele specifieke vragen over de Nederlandse holding (vraagt advies).	De buitenlandse rechtspersoon is niet per definitie de cliënt. Wie cliënt is (de buitenlandse rechtspersoon of de Nederlandse holding) hangt af van of de opdrachtgever door de beroepsbeoefenaar al dan niet als vertegenwoordiger van de Nederlandse holding moet worden gezien. Als dat niet het geval is, gaat de beroepsbeoefenaar een zakelijke relatie aan met de opdrachtgever/contractspartij (de buitenlandse rechtspersoon) en is die de cliënt. Als dat wel het geval is, gaat de beroepsbeoefenaar een zakelijke relatie aan met de Nederlandse holding en is die de cliënt.
11	Vervolg op voorbeelden 9 en 10. Vervolgens adviseert de beroepsbeoefenaar de Nederlandse holding over de dagelijkse gang van zaken van de holding.	De Nederlandse holding is cliënt. De opdrachtgever/contractspartij (de buitenlandse rechtspersoon) treedt op als vertegenwoordiger van de Nederlandse holding. De beroepsbeoefenaar moet op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft door de opdrachtgever heen kijken. De beroepsbeoefenaar gaat met de Nederlandse holding een zakelijke relatie aan.
12	Een buitenlands hoofdkantoor (holding) vraagt aan een accountantskantoor aldaar om een accountantscontrole te laten uitvoeren op al haar dochtermaatschappijen wereldwijd. Het gaat om een accountantscontrole voor consolidatiedoeleinden van de holding. In dat kader geeft het buitenlandse accountantskantoor aan een Nederlandse accountant opdracht om een Nederlandse dochtermaatschappij te controleren (voor consolidatiedoeleinden). De Nederlandse accountant stelt het accountantsrapport op naam van de Nederlandse dochtermaatschappij. De Nederlandse accountant stuurt de factuur voor deze diensten aan het buitenlandse accountantskantoor.	De Nederlandse dochtermaatschappij is de cliënt van de Nederlandse accountant.[80] De Nederlandse accountant voert als *componentauditor* groepsinstructies uit bij een Nederlandse dochtermaatschappij van de cliënt van het buitenlandse accountantskantoor. Omdat in dit geval de factuur aan het buitenlandse accountantskantoor wordt gestuurd, zal geen zelfstandige overeenkomst zijn gesloten tussen de Nederlandse accountant en de Nederlandse dochtermaatschappij. De groepsaccountant is de opdrachtgever/contractspartij van de *componentauditor*. De *componentauditor* moet door de groepsaccountant én de holding heen kijken. De holding is de cliënt van de groepsaccountant en vertegenwoordiger van de Nederlandse dochtermaatschappij. De Nederlandse dochtermaatschappij is cliënt van de Nederlandse accountant. De Nederlandse accountant gaat met de Nederlandse dochtermaatschappij een zakelijke relatie aan. De Nederlandse accountant moet cliëntenonderzoek verrichten naar de Nederlandse dochtermaatschappij en ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van de Nederlandse dochtermaatschappij melden.
13	Een belastingadviseur sluit een overeenkomst met een vennootschap voor het verrichten van diverse fiscale diensten. Deze diensten zien toe op aspecten in de loonbelastingsfeer, maar ook op het doen van aangiften inkomstenbelasting voor werknemers van de vennootschap (onder andere expats die aanspraak maken op de 30%-regeling). In de overeenkomst met de vennootschap worden	Voor de fiscale diensten in de loonbelastingsfeer is de vennootschap cliënt van de belastingadviseur. Voor het voorbereiden van de aangiften inkomstenbelasting kwalificeren de betreffende werknemers als cliënt van de belastingadviseur. De vennootschap, tevens contractspartij van de belastingadviseur, treedt voor deze specifieke dienstverlening op als hun

[80] De beroepsorganisaties hebben hun visie gewijzigd ten opzichte van die in de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 (zie Hoofdstuk 11 Bijlage wijzigingen in deze nieuwe uitgave). Het BFT kan zich vinden in deze herziening.

	de namen van betreffende werknemers niet genoemd en dit kunnen elk jaar weer andere personen betreffen. Het contact tussen de belastingadviseur en de betreffende werknemers is beperkt.	vertegenwoordiger. Op grond van artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft moet de belastingadviseur door de opdrachtgever/vertegenwoordiger heen kijken en de betreffende werknemers waarvoor hij/zij de aangiften voorbereid als cliënt kwalificeren.

Afbeelding 2: Tabel met voorbeelden cliënt volgens de Wwft

3.4 Transactie volgens de Wwft

Een transactie volgens de Wwft is een 'handeling of samenstel van handelingen *van of ten behoeve van een cliënt* waarvan de instelling *ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt* heeft kennisgenomen'.[81] De uitleg van het transactiebegrip is vooral van belang voor eventuele meldingen van ongebruikelijke transacties volgens de subjectieve indicator (Zie Par. 7.4).

De meldplicht geldt voor *verrichte* en *voorgenomen* ongebruikelijke transacties:

- Een verrichte ongebruikelijke transactie is al uitgevoerd;
- Een voorgenomen ongebruikelijke transactie is een transactie waarover de besluitvorming bij de cliënt al heeft plaatsgevonden en is afgerond. Maar de transactie is nog niet uitgevoerd. De beroepsorganisaties menen dat voor de interpretatie van dit begrip aansluiting kan worden gezocht bij het begrip 'stellig voornemen' zoals dat in de fiscale jurisprudentie bekend is.[82]
  Voorbeeld 1: Een cliënt levert een administratie aan bij de accountant[83]. Hierin worden privékosten zakelijk in mindering gebracht op de (belastbare) winst. De accountant spreekt de cliënt hierop aan[84]. Als cliënt daarop aangeeft dat sprake is van een vergissing en er dus geen enkele discussie volgt over een correctie, is geen sprake van een bewust en weloverwogen (wils)besluit van de cliënt om deze privé-kosten van de (belastbare) winst af te trekken. Echter, indien de cliënt aangeeft deze privékosten bewust en weloverwogen zakelijk in mindering te willen brengen is sprake van een wilsbesluit bij cliënt en dus van een voorgenomen transactie. Als betreffende cliënt na discussie met, en aandringen door de instelling uiteindelijk besluit zijn voornemen niet te effectueren, moet de instelling deze transactie van cliënt toch melden als een voorgenomen ongebruikelijke transactie[85].
  Voorbeeld 2: een cliënt dringt aan op contante betaling van een factuur van de instelling voor een bedrag van € 10.000 of meer. De instelling weigert de betaling te accepteren. De instelling moet dan toch een melding doen. Een instelling moet ook een melding doen, als zij de betaling wel zou accepteren.

[81] Artikel 1, lid 1, Wwft.
[82] Grofweg betekent dit dat een enkele blote verwachting dat een transactie wordt overwogen onvoldoende is. Er moet sprake zijn van een concreet voornemen tot uitvoering. Dit moet blijken uit feitelijke gedragingen. Er moet dus sprake zijn van een wilsbesluit om een plan met een concrete inhoud uit te voeren. Uit alle feiten en omstandigheden moet het voor de instelling aannemelijk zijn dat er een plan met concrete inhoud zal worden uitgevoerd. Zie ook Kamerstukken II, 1992-1993, 23009, nr. 3, p.6; nr. 6, p.12 en nr. 8, p.7)
[83] Dit kan zowel door aanlevering van fysieke documenten met te verwerken declaraties, facturen en bonnen of de (digitale) boekhouding van een cliënt betreffen.
[84] Hiertoe is een accountant verplicht op basis van NV COS, NVKS en/of NV NOCLAR.
[85] Bij het stellen van een vraag door een cliënt over bijvoorbeeld de verwerking van bepaalde kosten, is geen sprake van een wilsbesluit en dus ook niet van een voorgenomen transactie.

4 Het toepassen van de Wwft

4.1 Wie moeten de Wwft toepassen?

De Wwft wijst verschillende beroepsbeoefenaren als 'poortwachter' aan, waaronder accountants en belastingadviseurs (zie Par. 4.2).[86] Maar let op:

- Niet de beroepsbeoefenaren maar de beroepsactiviteiten zijn leidend (zie Par. 4.1.2); en
- Het is de 'instelling' die de Wwft moet toepassen.

In Par. 4.1.3 staan twee beslisbomen. Dit zijn hulpmiddelen bij het vaststellen wanneer de Wwft van toepassing is.

4.1.1 Instelling (voor zover voor belastingadviseurs en accountants vooral van belang)

Wwft-verplichtingen rusten op de instelling.[87] De Wwft kent een eigen definitie van instelling. Deze luidt: 'de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die als belastingadviseur of als externe registeraccountant of externe accountant-administratieconsulent zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefent'. Hierna volgt een toelichting op de criteria 'zelfstandig onafhankelijk' en 'als externe registeraccountant of externe accountant-administratieconsulent'. In Par. 4.1.2 wordt ingegaan op het criterium 'beroepsactiviteiten'.

'Zelfstandig onafhankelijk' heeft betrekking op de relatie van de instelling tot de cliënt. Van zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefenen is sprake als de beroepsbeoefenaren niet in een 'gezagsverhouding' tot de cliënt staan. Met andere woorden, als zij geen instructies van de cliënt moeten volgen over de uitvoering van de opdracht en/of verantwoording aan de cliënt moeten afleggen over de uitvoering van de opdracht. Accountants let op! Het gaat hier *niet* om onafhankelijkheid in de zin van de Verordening inzake onafhankelijkheid van accountants bij assurance-opdrachten (ViO).

Instelling is de natuurlijke persoon die zelfstandig optreedt of het kantoor. Hier volgen drie voorbeelden om dit te verduidelijken. In elk van deze voorbeelden verrichten de beroepsbeoefenaren zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten voor een cliënt:

- Een belastingadviseur of accountant verricht beroepsactiviteiten vanuit een eenmanszaak. De eenmanszaak is de instelling. Dit is feitelijk de belastingadviseur of accountant zelf.
- Een belastingadviseur of accountant verricht beroepsactiviteiten vanuit een rechtspersoon, bijvoorbeeld een besloten vennootschap (BV) of naamloze vennootschap (NV). De BV of NV is de instelling.
- Een belastingadviseur of accountant verricht beroepsactiviteiten vanuit een personenvennootschap, bijvoorbeeld een maatschap of vennootschap onder firma (VOF). De maatschap of VOF is de instelling.

'Als externe registeraccountant of externe accountant-administratieconsulent' staat expliciet in de definitie van instelling in de Wwft. De benaming 'externe registeraccountant' en 'externe accountant-administratieconsulent' komt in de gedrags- en beroepsregels van accountants echter niet voor.[88] Volgens de NBA gaat het hier om beroepsbeoefenaren die *onafhankelijk* zijn van hun cliënt (onafhankelijk volgens het normale spraakgebruik en *niet* onafhankelijk in de zin van de ViO). Bovendien moeten die beroepsbeoefenaren ook nog eens werkzaamheden verrichten die accountants

[86] Naast belastingadviseurs en accountants zijn bijvoorbeeld ook de volgende beroepsbeoefenaren poortwachter: advocaten, notarissen, banken en andere financiële ondernemingen, trustkantoren, kansspelaanbieders, handelaren in zaken van grote waarde, vastgoedondernemers en -verhuurders, professionele autoverkopers, juweliers, handelaren en bemiddelaars in kunst, aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele en fiduciaire valuta.

[87] De minister van Financiën kan instellingen die incidenteel of in zeer beperkte mate financiële werkzaamheden verrichten, vrijstellen van de verplichting de Wwft toe te passen. Dit kan de minister alleen in gevallen waar een bewezen laag risico op witwassen en financieren van terrorisme bestaat (artikel 1c Wwft). Vooralsnog heeft de minister alleen bepaalde kansspelaanbieders vrijgesteld (artikel 2 Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme). De beroepsorganisaties verwachten dat belastingadviseurs en accountants *niet* voor zo'n vrijstelling in aanmerking komen.

[88] Deze benaming kan zelfs tot verwarring leiden met het begrip 'externe accountant' volgens de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta). Dat begrip wordt alleen gebruikt in relatie tot de wettelijke controle. Wettelijke controles zijn beroepsactiviteiten. Maar het begrip beroepsactiviteiten omvat meer werkzaamheden dan wettelijke controles.

gebruikelijk doen.[89] Dit leidt de NBA af uit ‘externe’ en ‘zelfstandig onafhankelijk’ in combinatie met de voorbeelden van beroepsactiviteiten in de parlementaire stukken.[90] Dit betekent het volgende:

- Accountantsorganisaties[91] en accountantskantoren[92] (openbaar accountants) zijn instelling. In de Richtsnoeren Wwft gebruiken we ook wel het overkoepelende begrip ‘accountantspraktijk’.
- Accountantsafdelingen (intern en overheidsaccountants) zijn zelf geen instelling (niet zelfstandig onafhankelijk). Een accountantsafdeling kan natuurlijk wel onderdeel zijn van een Wwft-instelling, bijvoorbeeld van een bank of andere financiële instelling.
- Een accountant in business (AIB) in dienstbetrekking is zelf geen instelling (niet zelfstandig onafhankelijk). Een AIB kan wel werken bij een Wwft-instelling.
- Een zelfstandige AIB (niet door een instelling ingehuurd) kwalificeert alleen als instelling, wanneer deze zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefent. Denk bijvoorbeeld aan een zelfstandige AIB die in opdracht van een cliënt zelfstandig onafhankelijk een due diligence uitvoert.

4.1.2 Beroepsactiviteiten[93]

Voor toepassing van de Wwft zijn niet de beroeps*beoefenaren* maar de beroeps*activiteiten* leidend.[94] Daarom moeten beroepsbeoefenaren vaststellen of hun dienstverlening kwalificeert als beroepsactiviteiten van poortwachters.[95] In de Wwft staat geen definitie van beroepsactiviteiten. Uit de wet en analyse van wetsgeschiedenis[96] en jurisprudentie[97] volgt dat voor beroepsactiviteiten van poortwachters de volgende uitgangspunten gelden:

1. Er is sprake van zelfstandige onafhankelijke dienstverlening (dat wil zeggen dat geen sprake is van een gezagsverhouding tot de cliënt); en
2. Het staat op voorhand vast dat een beroepsbeoefenaar tijdens het verrichten van de dienstverlening kan stuiten op aanwijzingen voor witwassen of financieren van terrorisme.

[89] Dit volgt ook uit het feit dat wanneer niet-accountants deze werkzaamheden verrichten, zij ook de Wwft moeten toepassen (artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft, met artikel 1a, lid 1, Wwft). Zie onder ‘Overige opmerkingen’ in paragraaf 4.1.
[90] Kamerstukken II, 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 11.
[91] Met accountantsorganisaties worden accountantsorganisaties volgens de Wta bedoeld. Alleen accountantsorganisaties verrichten wettelijke controles.
[92] Met accountantskantoren worden accountantskantoren volgens de gedrags- en beroepsregels van accountants bedoeld. Accountants binnen accountantskantoren verrichten in elk geval assurance-opdrachten (met uitzondering van wettelijke controles) en/of aan assurance verwante opdrachten, onder toepassing van de NV COS.
[93] Paragraaf 4.1.2 integreert paragraaf 3.3 (Instelling volgens de Wwft/beroepsactiviteiten) en paragraaf 4.1 (Wie moeten de Wwft toepassen) uit de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020.
[94] Zie Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 7: ‘Hier zij nog opgemerkt dat voor de reikwijdte van deze bepaling de aard van de werkzaamheden die worden verricht doorslaggevend is en niet degene die de dienst verricht. Dit volgt uit de zinsnede «een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, voor zover die anderszins zelfstandig onafhankelijk daarmee vergelijkbare activiteiten beroeps- of bedrijfsmatig verricht». Deze wet is dan ook onverkort van toepassing, indien beroepsactiviteiten zoals gebruikelijk verricht door een accountant worden uitgevoerd door derden, bijvoorbeeld accountants die zich hebben laten uitschrijven het accountantsregister. Dit mede met het oogmerk om een verstoring van het level playing field voor alle dienstverleners te voorkomen.’
[95] Accountants, dit is een ander criterium dan ‘ten aanzien van de uitoefening van zijn beroep’ in artikel 42 van de Wab en ‘bij de beroepsuitoefening’ in artikel 3, lid 2, van de VGBA. Dat criterium bepaalt of de tuchtrechter tot tuchtrechtelijke handhaving bevoegd is (Wab) en de reikwijdte van de fundamentele beginselen (VGBA).
[96] Kamerstukken II 2007/08, 31238, nr. 3, p.11 en Kamerstukken II, 2011/12, 33238, nr. 3, p.7 en 8.
[97] Bijvoorbeeld Rechtbank Den Haag 28-10-2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:11828 en Accountantskamer Zwolle 13-04-2015, ECLI:NL:TACAKN:2015:50.

Voorbeelden van beroepsactiviteiten van belastingadviseurs en/of accountants
Bij onderstaande werkzaamheden, voor zover zelfstandig onafhankelijk verricht (uitgangspunt 1), staat op voorhand vast dat een beroepsbeoefenaar tijdens het verrichten op aanwijzingen voor witwassen of financieren van terrorisme kan stuiten (uitgangspunt 2):[98]

- belastingadvies;
- belastingaangifte verzorgen;
- tax assurance;
- administraties voeren en andere werkzaamheden ten behoeve van de jaarrekening;
- 'assurance-opdrachten';[99]
- 'aan assurance-verwante opdrachten;'[100]
- transactie-gerelateerde dienstverlening (Standaard 5500N).

Forensische accountancy is ook een beroepsactiviteit van accountants. Dat staat expliciet in de Wwft.[101] De Wwft legt echter niet uit wat daarmee wordt bedoeld. Als de bovengenoemde uitgangspunten op forensische accountancy worden toegepast, dan volgt daaruit het volgende[102]:

- Bij het zelfstandig onafhankelijk verrichten van repressieve forensische dienstverlening is in elk geval sprake van een inherent risico dat een (forensische) accountant tijdens de uitoefening van de dienstverlening kan stuiten op aanwijzingen voor witwassen of financieren van terrorisme. Voorbeelden van repressieve forensische dienstverlening zijn persoonsgerichte onderzoeken of toedrachtsonderzoeken.
- Bij het zelfstandig onafhankelijk verrichten van preventieve forensische dienstverlening (in de praktijk meestal compliance-dienstverlening genoemd) is er geen inherent risico dat een (forensisch) accountant tijdens de uitoefening van de dienstverlening kan stuiten op aanwijzingen voor witwassen of financieren van terrorisme. Volgens de beroepsorganisaties valt preventieve forensische dienstverlening daarom (in principe) niet onder de Wwft.[103] Voorbeelden voor preventieve forensische dienstverlening (compliance-dienstverlening) zijn het opzetten en implementeren van een klokkenluidersprocedure voor een cliënt en het vertalen van (nieuwe) wet- en regelgeving naar beleid en procedures. Er wordt bij deze preventieve dienstverlening immers geen kennisgenomen van verrichte transacties van of ten behoeve van de cliënt.

Let op!
Indien een forensisch accountant diensten verricht gericht op het voorkomen van herhaling van onregelmatigheden en/of fraude, dan neemt hij wel (eerst) kennis van verrichte transacties van of ten behoeve van de client en is er dus ook een inherent risico dat gestuit kan worden op aanwijzingen

[98] Kamerstukken II, 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 11:
'In de definitie van accountants en vergelijkbare beroepsbeoefenaren heeft een verandering plaatsgevonden. De definitie in onderhavig voorstel sluit aan bij de gewijzigde definitie in de derde witwasrichtlijn, die bepaalt dat deze instellingen onder de reikwijdte van de richtlijn vallen indien zij handelingen verrichten «in het kader van de uitoefening van beroepsactiviteiten». Hiermee wordt gedoeld op activiteiten als werkzaamheden met betrekking tot de jaarrekening, het voeren van administratie, belastingadvies, het invullen van aangiften en de werkzaamheden die voor de juridische beroepsgroepen gelden (Uitvoeringsbesluit Wet melding ongebruikelijke transacties en Wet identificatie bij dienstverlening). Ook de nieuwe soorten dienstverlening zoals «tax assurance» vallen onder de ruimere definitie. Wel zal het altijd dienen te gaan om dienstverlening waar sprake is van een gevaar van witwassen of financieren van terrorisme. Indien een accountant bijvoorbeeld een seminar voor een cliënt organiseert, valt dat uiteraard niet onder de identificatie- of meldingsverplichtingen. 'Een instelling verricht ook wel eens activiteiten die zo ver van haar kernactiviteiten af liggen, dat de vraag rijst of het nog wel beroepsactiviteiten zijn. In dat licht moet de zin over de seminar in dit citaat worden gezien. De opmerking is in de memorie van toelichting gekomen na vragen van de beroepsorganisaties over wat nog onder beroepsactiviteiten valt. Uitzonderingen daargelaten ziet de Wwft niet op de activiteit seminars organiseren voor een cliënt. Dit geldt natuurlijk ook voor belastingadviseurs. Bij deze activiteit is hun poortwachtersrol niet aan de orde. De instelling gaat wel een zakelijke relatie aan met de opdrachtgever van de seminar. Maar dat is geen zakelijke relatie zoals de Wwft bedoelt (Zie Par. 3.3.2 voor meer informatie). Tot slot. Er zijn natuurlijk meer voorbeelden te bedenken van werkzaamheden die geen beroepsactiviteiten zijn. Zie de hoofdtekst voor de uitgangspunten waaraan moet zijn voldaan om als beroepsactiviteiten volgens de Wwft te kwalificeren.

[99] Dit geldt zowel voor de controle- en beoordeling van financiële informatie als voor overige assurance- opdrachten. NV COS 100-999 (controle) en NV COS 2000-2699 (beoordelen) respectievelijk NV COS 3000-3699.

[100] NV COS 4000-4699.

[101] Artikel 1a, lid 4, onderdeel b, Wwft. Forensische accountancy is bij de wetswijziging van 1 januari 2013 opgenomen. (Kamerstukken II, 2011-2012, nr. 33 238, nr. 3, p. 7).

[102] Het BFT kan zich vinden in deze uitleg.

[103] Het volgende citaat in de memorie van toelichting wijst ook in die richting (Kamerstukken II, 2011-2012, nr. 33 238, nr. 3, p. 7): 'Zelfstandige forensische accountancy werkzaamheden, waaronder fraudeonderzoeken – ongeacht of deze samenhangen met het samenstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening – behoren tot de beroepsmatige werkzaamheden van de accountant en vallen daarmee onder de reikwijdte van de Wwft'.

voor witwassen of financiering van terrorisme. Dergelijke forensische diensten vallen dan ook wel binnen de reikwijdte van de Wwft.

Let op!

- Bij diverse belastingadvieskantoren en accountantspraktijken werken ook personen die niet het beroep van belastingadviseur of accountant uitoefenen, maar bijvoorbeeld dat van ‘consultant’ of ‘adviseur’. Consultants en adviseurs zijn in de Wwft niet als poortwachter aangewezen. Consultants of adviseurs kunnen echter wel beroepsactiviteiten van een aangewezen poortwachter verrichten. In dat geval kwalificeren zij voor de Wwft wel als poortwachter en hun dienstverlening als beroepsactiviteit. Bij die beroepsactiviteiten moeten zij de Wwft dus toepassen.
- Het komt ook voor dat belastingadviseurs of accountants zelf (incidenteel) adviesdiensten verlenen die ver van hun kernactiviteiten afliggen. Deze adviesdiensten kunnen de beroepsactiviteiten van een andere poortwachter zijn. In dat geval kwalificeren zij voor de Wwft als die andere poortwachter en hun dienstverlening dus als beroepsactiviteit volgens de Wwft. Bij die adviesdiensten moeten zij dan dus ook de Wwft toepassen.
- Andersom geldt hetzelfde: Andere beroepsbeoefenaren dan belastingadviseurs of accountants, zoals bijvoorbeeld *corporate finance*-specialisten, kunnen diensten verlenen die kwalificeren als de beroepsactiviteiten van belastingadviseurs of accountants. In dat geval kwalificeren zij voor de Wwft als belastingadviseur of accountant. Bij die diensten moeten zij de Wwft dan toepassen.

Opmerking:
De Wwft geldt niet voor privé-activiteiten.

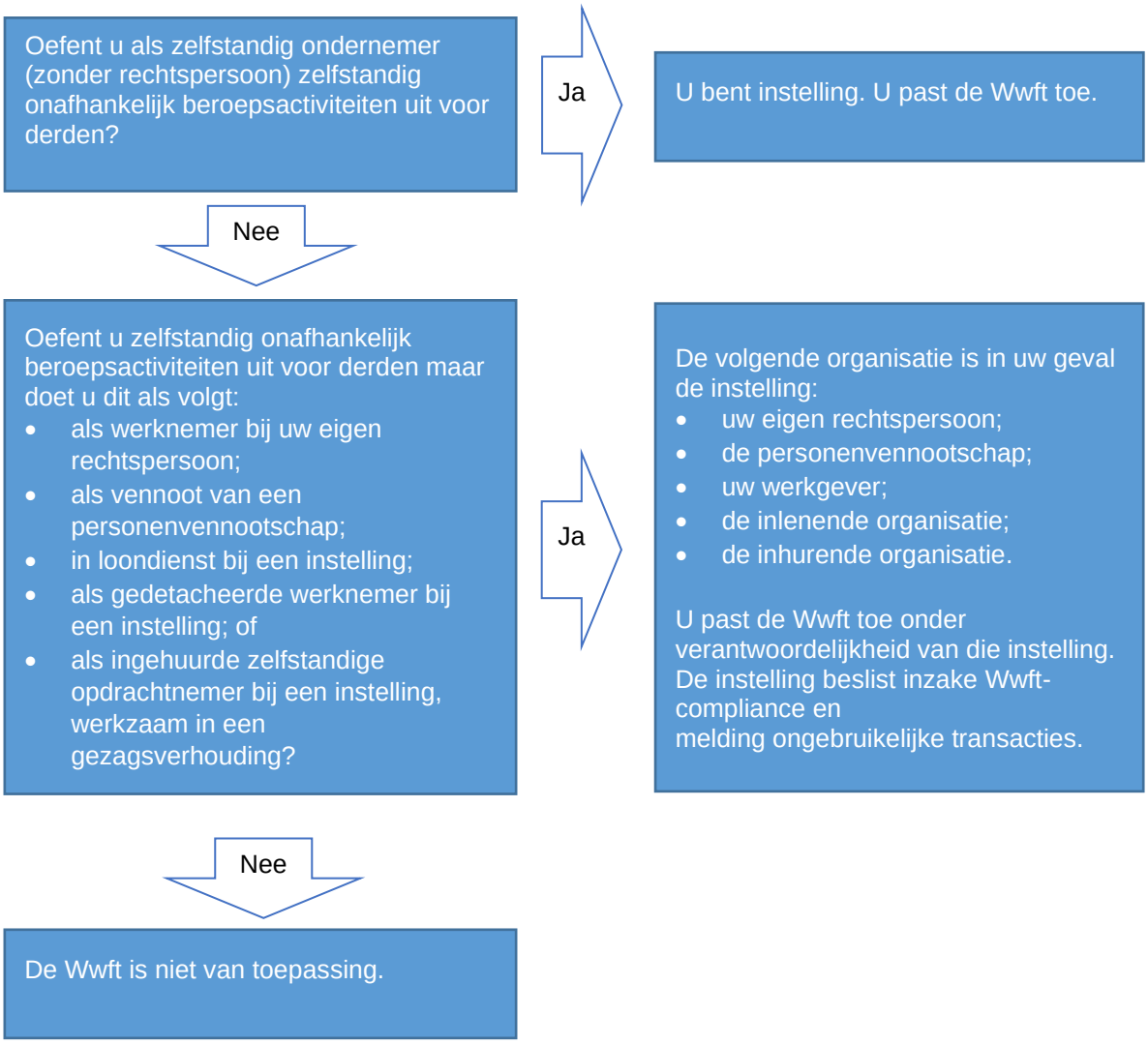
4.1.3 Wwft toepassen (beslisbomen)?

In deze paragraaf staan twee beslisbomen. Dit zijn hulpmiddelen bij het vaststellen of u de Wwft moet toepassen. Het betreft:

- Beslisboom wie moet de Wwft toepassen (afbeelding 3)
- Beslisboom wat zijn Wwft-plichtige beroepsactiviteiten (afbeelding 4)[104]

[104] Het BFT kan zich vinden in deze beslisboom als handvat om te bepalen of sprake is van Wwft plichtige beroepsactiviteiten.

Beslisboom wie moet de Wwft toepassen?



Afbeelding 3: Beslisboom wie moet de Wwft toepassen

Opmerkingen bij beslisboom:

- Er geldt een vrijstelling voor enkele specifieke beroepsactiviteiten van belastingadviseurs.[105] Wanneer een instelling die beroepsactiviteiten verricht, past zij de Wwft *niet* toe (Zie Par. 4.6). In de Wwft staat geen vrijstelling voor specifieke beroepsactiviteiten van accountants.
- Belastingadviseurs en accountants in loondienst zijn niet 'zelfstandig onafhankelijk' en kwalificeren daarom niet zelf als instelling. Hun werkgever is instelling (als zij van daaruit beroepsactiviteiten verrichten).
- Het komt voor dat een instelling tijdelijk belastingadviseurs of accountants uitleent om binnen de organisatie van de cliënt (inlenende organisatie) beroepsactiviteiten voor derden uit te oefenen (dit is de situatie van de gedetacheerde werknemer in de beslisboom). Uitlenen impliceert dat de gedetacheerde beroepsbeoefenaar in een gezagsverhouding tot de inlenende organisatie staat. De beroepsbeoefenaar oefent de beroepsactiviteiten dan dus niet 'zelfstandig onafhankelijk' uit. Volgens de beroepsorganisaties hoeft de *uitlenende* instelling de Wwft dan niet toe te passen. De *uitlenende* 'instelling' treedt op dat moment niet op als instelling volgens de Wwft voor de werkzaamheden van de gedetacheerde beroepsbeoefenaar. De gedetacheerde beroepsbeoefenaar volgt de aanwijzingen op van de *inlenende* organisatie en rapporteert uitsluitend aan die organisatie en niet ook aan zijn of haar werkgever. Als de *inlenende* organisatie een instelling is volgens de Wwft (dit is de situatie van de gedetacheerde werknemer in de

[105] Artikel 1a, lid 5, Wwft.

beslisboom), moet die organisatie de Wwft toepassen en de gedetacheerde beroepsbeoefenaar dus ook (onder verantwoordelijkheid van de inlenende organisatie).
- Wat in de vorige bullet staat geldt ook als een instelling tijdelijk belastingadviseurs of accountants uitleent aan een andere instelling binnen haar netwerk.
- Het komt ook voor dat een organisatie een zelfstandige accountant[106] of belastingadviseur inhuurt, waarbij de ingehuurde beroepsbeoefenaar instructies van de organisatie moet opvolgen en/of aan deze verantwoording moet afleggen over de uitvoering van de opdracht. Er is dan sprake van een gezagsverhouding voor die werkzaamheden. Bij de uitvoering van *die* werkzaamheden is de ingehuurde beroepsbeoefenaar dus niet 'zelfstandig onafhankelijk' en dus ook niet zelf een instelling. Als de *inhurende* organisatie een instelling is volgens de Wwft, moet die organisatie de Wwft toepassen en de ingehuurde beroepsbeoefenaar dan dus ook (onder verantwoordelijkheid van de inhurende organisatie).
- Bedrijfsfiscalisten, intern en overheidsaccountants werken in loondienst en oefenen hun beroepsactiviteiten dus niet 'zelfstandig onafhankelijk' uit. Zij kwalificeren daarom niet als instelling. Dit geldt ook voor een accountant in business in loondienst. Zij verrichten interne beroepsactiviteiten (voor de werkgever zelf). Dit heeft niet tot gevolg dat hun werkgever als instelling kwalificeert. Bij interne beroepsactiviteiten hoeft de werkgever de Wwft niet toe te passen (en dat geldt ook voor de belastingadviseurs en accountants in loondienst die deze interne beroepsactiviteiten uitoefenen).

Overige opmerkingen bij Wwft-instellingen
- De Wwft is ook van toepassing op beroepsbeoefenaren die geen accountant zijn, wanneer zij zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig activiteiten verrichten die *vergelijkbaar* zijn met de beroepsactiviteiten van accountants.[107] Vergelijkbare activiteiten zijn werkzaamheden die gebruikelijk door accountants worden verricht en waarbij accountants de Wwft moeten toepassen. Een belastingadviseur of boekhouder bijvoorbeeld die een jaarrekening of een ander financieel overzicht opstelt, is voor de Wwft een accountant.
- De Wwft is ook van toepassing op beroepsbeoefenaren die geen belastingadviseur zijn, wanneer zij 'zelfstandig 'in hoofdzaak', onafhankelijk, al dan niet via aan hen gelieerde personen, beroeps- of bedrijfsmatig activiteiten verrichten die vergelijkbaar zijn met de beroepsactiviteiten van belastingadviseurs.'[108] Vergelijkbare activiteiten zijn werkzaamheden die gebruikelijk door belastingadviseurs worden verricht en waarbij belastingadviseurs de Wwft moeten toepassen. Volgens de beroepsorganisaties komt dit er feitelijk op neer dat iedere dienstverlener die beroeps- of bedrijfsmatig fiscale werkzaamheden verricht, voor de Wwft als belastingadviseur kwalificeert en dus onder de reikwijdte van de Wwft valt (mits zelfstandig onafhankelijk en het om beroeps- of bedrijfsmatige activiteiten gaat). Volgens de beroepsorganisaties past deze uitleg bij het doel en de strekking van de Wwft. Bij deze uitleg is bijvoorbeeld een accountant of boekhouder die belastingadvies geeft, op dat moment een belastingadviseur voor de Wwft.[109] Het criterium 'in hoofdzaak' staat sinds de wetswijziging van 21 mei 2020 in artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft.

---

[106] Een openbaar accountant of accountant in business die zzp'er is.

[107] Artikel 1a, lid 4, onderdeel b, Wwft. Dit heeft voor bijvoorbeeld administratiekantoren of boekhoudkantoren tot gevolg dat zij de Wwft moeten toepassen, als zij zelfstandig onafhankelijk bijvoorbeeld de salarisadministratie doen of jaarrekeningen samenstellen. Zie Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 7:
'Hier zij nog opgemerkt dat voor de reikwijdte van deze bepaling de aard van de werkzaamheden die worden verricht doorslaggevend is en niet degene die de dienst verricht. Dit volgt uit de zinsnede «een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, voor zover die anderszins zelfstandig onafhankelijk daarmee vergelijkbare activiteiten beroeps- of bedrijfsmatig verricht». Deze wet is dan ook onverkort van toepassing, indien beroepsactiviteiten zoals gebruikelijk verricht door een accountant worden uitgevoerd door derden, bijvoorbeeld accountants die zich hebben laten uitschrijven het accountantsregister. Dit mede met het oogmerk om een verstoring van het level playing field voor alle dienstverleners te voorkomen.'

[108] Artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft. Deze bepaling is formeel van toepassing op natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen. Dit heeft voor bijvoorbeeld administratiekantoren tot gevolg dat zij de Wwft moeten toepassen, als zij bijvoorbeeld belastingadvies geven of belastingaangiften verzorgen.

[109] Accountants moeten zich houden aan fundamentele beginselen (VGBA). Dit geldt ook als accountants beroepsactiviteiten van belastingadviseurs zouden verrichten en eveneens voor accountants die tevens belastingadviseur zijn. Accountants moeten omstandigheden identificeren en beoordelen die een bedreiging kunnen zijn voor de naleving van 'hun' fundamentele beginselen. Bij een bedreiging nemen ze toereikende maatregelen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Accountants bepalen aan de hand van het toetsingskader van de VGBA of ze een opdracht tot fiscale werkzaamheden kunnen aanvaarden (artikelen 21 en 22 VGBA). Accountants die fiscale werkzaamheden (willen) verrichten, letten er ook op dat ze geen bedreiging vormen voor de onafhankelijke uitvoering van eventuele assurance-opdrachten door hun instelling bij dezelfde cliënt. Zie NBA-handreiking 1131 *Toepassing ViO* (15 december 2015) voor voorbeelden over de samenloop van fiscale dienstverlening en assurance-opdrachten.

Met de invoering van het criterium ‘in hoofdzaak’ is geen inhoudelijke wijziging beoogd.[110] Deze wetswijziging heeft dan ook geen inhoudelijke gevolgen voor de uitleg van de beroepsorganisaties van artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft en de vrijstelling van de Wwft voor fiscale rechtsbijstand (zie Par. 4.6).[111]

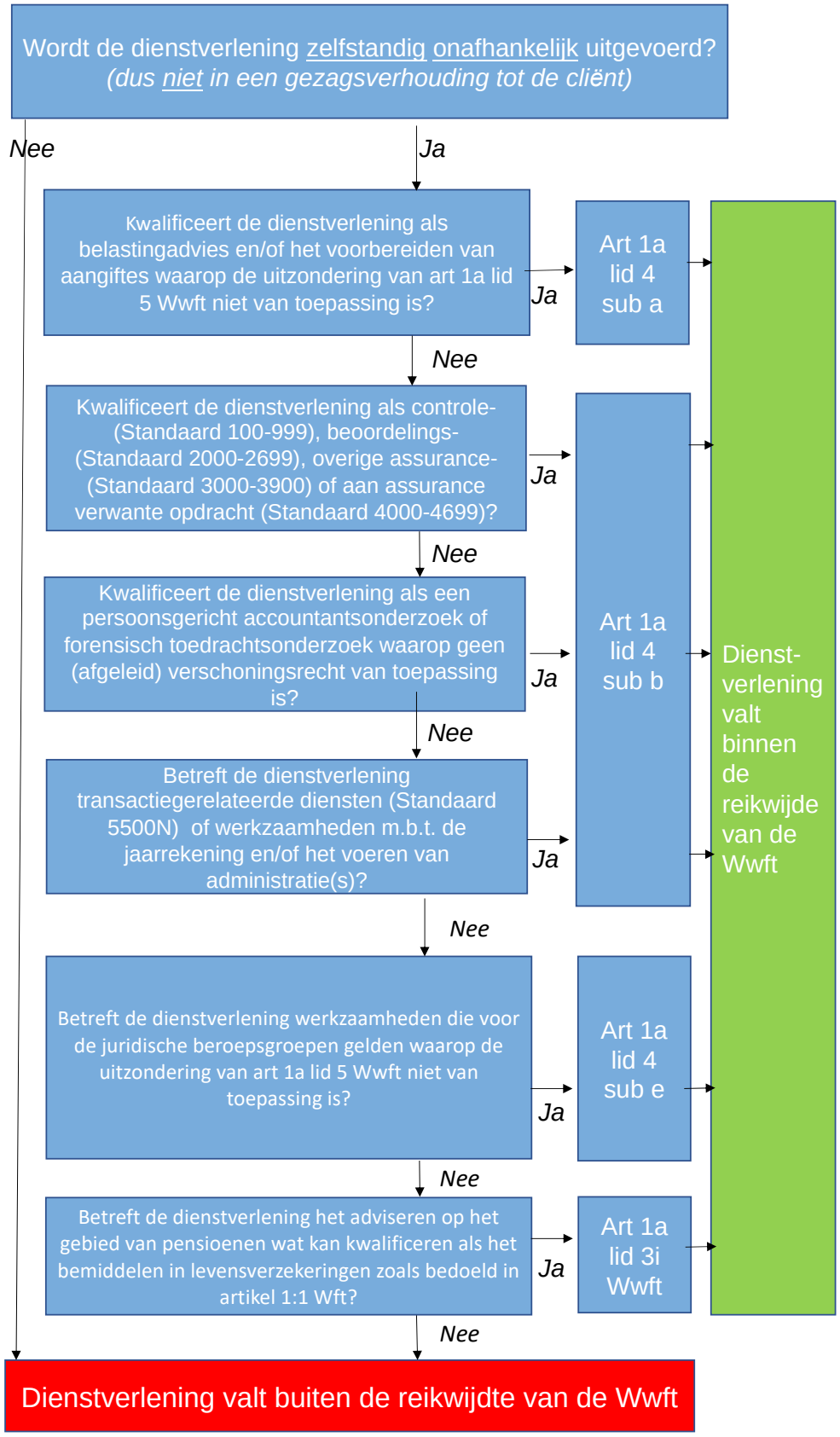
Beslisboom Wat zijn Wwft-plichtige beroepsactiviteiten

In deze beslisboom zijn die beroepsactiviteiten (van poortwachters) betrokken waarvan bekend is dat deze binnen belastingadvieskantoren en accountantspraktijken (kunnen) voorkomen, te weten:

- Beroepsactiviteiten van belastingadviseurs en anderen die daarmee vergelijkbare activiteiten uitvoeren (art 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft);
- Beroepsactiviteiten van accountants en anderen die daarmee vergelijkbare activiteiten uitvoeren (art 1a, lid 4, onderdeel b, Wwft);
- De in artikel 1a, lid 4, onderdelen c of d, Wwft genoemde werkzaamheden die worden verricht in de uitoefening van een aan dat van advocaat, notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris gelijksoortig juridisch beroep of bedrijf (art 1a, lid 4, sub e, Wwft);
- Financiële dienstverlening als bedoeld in artikel 1:1 Wft voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij advisering op het gebied van pensioenen (artikel 1a, lid 3, sub i, Wwft).

[110] De beroepsorganisaties hebben dit punt afgestemd met het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het BFT (2021). In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 kondigden de beroepsorganisaties aan dit te zullen doen. De beroepsorganisaties vroegen zich namelijk af of met ‘in hoofdzaak’ een inhoudelijke wijziging was beoogd. Dit blijkt niet het geval. Artikel 1, lid 4, onderdeel a, Wwft is alleen gewijzigd om bij de vijfde anti-witwasrichtlijn aan te sluiten. Die is op dit punt iets anders geformuleerd dan de vierde anti-witwasrichtlijn. De vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft voor fiscale rechtsbijstand geldt dus voor iedere beroepsbeoefenaar die fiscale rechtsbijstand verleent.

[111] De vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft voor fiscale rechtsbijstand geldt voor iedere beroepsbeoefenaar die fiscale rechtsbijstand verleent, dus ook voor een accountant of elke andere beroepsbeoefenaar die fiscale rechtsbijstand verleent (formeel geldt de vrijstelling voor de instelling). Het BFT heeft dit bevestigd (5 oktober 2022). Zie Par. 4.6.1.



Afbeelding 4: Beslisboom: Wat zijn Wwft-plichtige beroepsactiviteiten

4.2 Doelstelling Wwft, poortwachtersfunctie

Doelstelling van de Wwft is witwassen en financieren van terrorisme voorkomen en bestrijden om de integriteit van de financiële markten te waarborgen (Zie hoofdstuk 3 voor informatie over witwassen en financieren van terrorisme). Instellingen van belastingadviseurs en accountants hebben een poortwachtersfunctie. Die poortwachtersfunctie moet cliënten afhouden van witwassen en financieren van terrorisme.

4.3 Waarom de Wwft toepassen?

Naleven van de Wwft is verplicht. Niet-naleven is een economisch delict. Bestuursrechtelijke sancties of zelfs strafrechtelijke vervolging en sancties kunnen het gevolg zijn. Belastingadviseurs en accountants kunnen bovendien met tuchtrecht te maken krijgen. Zie hoofdstuk 8 voor meer informatie over handhaving en sancties. Door de Wwft na te leven verkleint een instelling het risico dat:

- ze misbruikt wordt voor het witwassen of financieren van terrorisme;
- ze strafrechtelijk vervolgd wordt voor schuldwitwassen of financieren van terrorisme via de instelling;
- zijzelf en haar medewerkers reputatieschade oplopen.

4.4 Belangrijkste verplichtingen volgens de Wwft[112]

- een instelling moet cliëntenonderzoek verrichten; (Zie hoofdstuk 6)
- een instelling heeft een meldplicht van ongebruikelijke transacties; (Zie hoofdstuk 7)
- een instelling moet maatregelen nemen die gericht zijn op risicomanagement; (Zie hoofdstuk 5)
- een instelling heeft een opleidingsverplichting (Zie Par. 5.8).

4.5 Vanaf welk moment cliëntenonderzoek,[113] meldplicht en zakelijke relatie

4.5.1 Normale situatie en uitzonderingssituatie

Verderop in deze paragraaf staan twee tijdlijnen. Deze maken inzichtelijk vanaf welk moment een instelling cliëntenonderzoek moet verrichten en vanaf welk moment de meldplicht van ongebruikelijke transacties geldt.[114] De tijdlijnen laten ook zien wanneer een instelling met de dienstverlening mag starten. De Wwft vermeldt dat niet met die woorden; de Wwft heeft het over ‘het aangaan van een zakelijke relatie’[115] (dat doen de tijdlijnen ook). De Wwft stelt de volgende regels daaraan:[116]

- Hoofdregel: een instelling mag geen zakelijke relatie aangaan voordat ze het cliëntenonderzoek heeft afgerond.[117] Het cliëntenonderzoek moet bovendien tot het vereiste resultaat hebben geleid (in de Wwft staat ‘bedoelde resultaat’).[118] Dit betekent dat een instelling over alle identiteits- en verificatiegegevens moet beschikken van de personen en entiteiten die zij volgens de Wwft moet identificeren en verifiëren.[119] Verder moet een instelling kunnen aantonen dat zij het UBO-register heeft geraadpleegd (zie Par. 6.8.2.10).[120] De hoofdregel brengt mee dat een instelling de dienstverlening pas mag starten nadat zij het cliëntenonderzoek heeft afgerond en de instelling alle vereiste informatie heeft.
- Er geldt één uitzondering op de hoofdregel: een instelling mag al een zakelijke relatie aangaan voordat ze het cliëntenonderzoek heeft afgerond, als voldaan wordt aan elk van de volgende voorwaarden:

---

[112] Een instelling heeft meer verplichtingen volgens de Wwft.
[113] In deze paragraaf wordt met cliëntenonderzoek telkens cliëntenonderzoek volgens de Wwft bedoeld (zie hoofdstuk 6). Cliëntenonderzoek volgens de eigen gedrags- en beroepsregels laten de beroepsorganisaties in deze Richtsnoeren Wwft buiten beschouwing.
[114] In deze paragraaf laten we de verplichting tot risicomanagement buiten beschouwing (zie hoofdstuk 5 voor informatie over risicomanagement).
[115] Zie paragraaf 3.5.
[116] De hoofdregel en de uitzondering op de hoofdregel komen terug in paragraaf 6.4.
[117] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, Wwft.
[118] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft. Dit artikel verwijst naar die delen van artikel 3 Wwft die aangeven wat het resultaat van het cliëntenonderzoek moet zijn.
[119] Artikel 5, lid 1, onderdeel c, Wwft met artikel 3, leden 2 tot en met 4, Wwft.
[120] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO’s in het UBO-register. Dit gaat verder dan de wet. De beroepsorganisaties zien daarom aanleiding tot aanpassing. De huidige zienswijze sluit aan bij de wettekst van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er ook een praktisch argument voor aanpassing: In het geval er namelijk geen UBO’s in het UBO- register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, zo volgt uit de letterlijke uitleg van de Wwft, is dat een instelling het UBO-register checkt.

- het direct starten is noodzakelijk om de dienstverlening niet te verstoren;
- de instelling verifieert de identiteit van de cliënt en van de UBO('s) zo spoedig mogelijk na het eerste contact met de cliënt; en
- er bestaat weinig risico op witwassen of financieren van terrorisme.[121]

In deze situatie mag een instelling dus al met de dienstverlening starten, ook al heeft ze nog niet alle vereiste informatie. Een instelling moet wel kunnen aantonen dat zij het UBO register heeft geraadpleegd (zie Par. 6.8.2.10).[122]

Let op!
Bovenstaande regels gelden niet wanneer een potentiële cliënt vraagt om werkzaamheden van belastingadviseurs die onder de vrijstelling vallen van artikel 1a, lid 5, Wwft. De Wwft is dan namelijk niet van toepassing (Zie Par. 4.6). Daarom valt deze situatie buiten onderstaande tijdlijnen. Overigens is ook bij deze werkzaamheden (net als in de tijdlijnen) sprake van een verkennend gesprek, cliëntenonderzoek en cliëntacceptatie. Dat cliëntenonderzoek is echter geen cliëntenonderzoek volgens de Wwft maar volgens de eigen gedrags- en beroepsregels.

Hieronder staat een tijdlijn voor de situatie waarin de hoofdregel geldt ('normale situatie') en een tijdlijn voor de uitzonderingssituatie. Zie de paragrafen 4.5.2 tot en met 4.5.4 voor een toelichting. De tijdlijnen lopen door tot en met de start van de dienstverlening. Zie de hoofdstukken 6 en 7 voor meer informatie over het cliëntenonderzoek en de meldplicht.

Tijdlijn normale situatie

Eerste contact vóór verkennend gesprek en verkennend gesprek	Start cliëntenonderzoek volgens de Wwft	Cliëntacceptatie volgens de Wwft	Start dienstverlening
• Wwft niet van toepassing.	• Cliëntenonderzoek. • Meldplicht, maar alleen in de volgende situatie: cliëntenonderzoek leidt niet tot het vereiste resultaat én er zijn indicaties van witwassen of financieren van terrorisme.	• Instelling gaat *nu* zakelijke relatie volgens de Wwft aan. Instelling mag de dienstverlening starten. • Vanaf nu geldt de meldplicht voor verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties.	• Meldplicht geldt voor verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties. • Opnieuw cliëntenonderzoek in situaties als bedoeld in artikel 3, lid 5, Wwft.

Afbeelding 5: Tijdlijn normale situatie

[121] Artikel 4, lid 3, Wwft (dit was tot de wetswijziging van 21 mei 2020 artikel 4, lid 2, Wwft). De uitzondering geldt alleen voor de verplichting om de identiteit van de cliënt en van de uiteindelijke belanghebbende (UBO) te *verifiëren*. Dit zijn verplichte onderdelen van het cliëntenonderzoek (artikel 3, lid 2, onderdelen a en b, Wwft). In de uitzonderingssituatie mag dit tijdens het aangaan van de zakelijke relatie. Dit moet echter wel zo spoedig mogelijk na het eerste contact met de cliënt. Zie paragraaf 6.4 voor meer informatie.

[122] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Dit gaat verder dan de wet. De beroepsorganisaties zien daarom aanleiding tot aanpassing. De huidige zienswijze sluit aan bij de wettekst van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er ook een praktisch argument voor aanpassing: In het geval er namelijk geen UBO's in het UBO- register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, zo volgt uit de letterlijke uitleg van de Wwft, is dat een instelling het UBO-register checkt.

Tijdlijn uitzonderingssituatie

Eerste contact vóór verkennend gesprek en verkennend gesprek	Start cliëntenonderzoek volgens de Wwft valt samen met start dienstverlening	Cliëntacceptatie volgens de Wwft …	… óf: beëindiging zakelijke relatie
• Wwft niet van toepassing.	• Instelling gaat *nu* zakelijke relatie aan (door start dienstverlening). • Vanaf nu cliëntenonderzoek. • Vanaf nu geldt de meldplicht voor verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties.	• Meldplicht geldt voor verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties.	• Instelling heeft ook een meldplicht, als het cliëntenonderzoek niet leidt tot het vereiste resultaat én er indicaties zijn van witwassen of financieren van terrorisme.

Afbeelding 6: Tijdlijn uitzonderingssituatie

4.5.2 Toelichting op tijdlijn: zakelijke relatie aangaan

In de normale situatie gaat een instelling op een ander moment een zakelijke relatie aan dan in de uitzonderingssituatie:

- Normale situatie: een instelling beslist gewoonlijk *na* het cliëntenonderzoek volgens de Wwft of zij een potentiële cliënt[123] accepteert. Ze gaat een zakelijke relatie aan op het moment van de cliëntacceptatie volgens de Wwft.[124]
- Uitzonderingssituatie: een instelling gaat een zakelijke relatie aan op het moment dat zij met de dienstverlening start. Dat is dus *tijdens* het cliëntenonderzoek.

Voorbereidende werkzaamheden

Het is geen bezwaar als een instelling tijdens het cliëntenonderzoek interne werkzaamheden verricht of informatie inwint bij de potentiële cliënt ter voorbereiding op de dienstverlening (voorbereidende werkzaamheden). Een instelling gaat op dat moment nog geen zakelijke relatie volgens de Wwft aan.[125] Zie paragraaf 4.5.4 voor wat een instelling moet doen met indicaties van witwassen of financieren van terrorisme die zij tijdens eventuele voorbereidende werkzaamheden verkrijgt. In de uitzonderingssituatie zijn voorbereidende werkzaamheden meestal niet aan de orde. Daar valt het cliëntenonderzoek immers samen met de start van de dienstverlening.

4.5.3 Toelichting op tijdlijn: verkennend gesprek

Een instelling past de Wwft *niet* toe voorafgaand aan en tijdens het verkennend gesprek. De Wwft geldt dan namelijk nog niet. Dit betekent dat een instelling op dat moment nog geen cliëntenonderzoek hoeft te doen en geen meldplicht heeft. Het verkennend gesprek kan er ook toe leiden dat een instelling een potentiële cliënt afwijst. Er komt dan geen zakelijke relatie tot stand.

Elke relatie met een potentiële cliënt begint met een verkennend gesprek. Daarin maakt een belastingadviseur of accountant kennis met de potentiële cliënt. De belastingadviseur of accountant hoort welke dienstverlening de potentiële cliënt wenst.[126]. Een instelling beslist in de regel na afloop van het verkennend gesprek of zij bereid is die dienst te leveren onder de voorwaarde dat het cliëntenonderzoek volgens de Wwft tot het vereiste resultaat leidt.[127] Gewoonlijk is een instelling bereid de gevraagde dienst te leveren. Toch komt het bij uitzondering voor dat een instelling dienstverlening weigert. Dit hoeft niet te maken te hebben met de Wwft. Een belastingadviseur of

[123] Zie paragraaf 3.4.
[124] De acceptatie van een nieuwe of gewijzigde opdracht bij een bestaande cliënt komt aan de orde in paragraaf 6.8.4.
[125] Accountants, dit geldt ook voor het collegiaal overleg volgens artikel 15a VGBA. Dat moet immers plaatsvinden voordat een accountant een opdracht aanvaardt. Zie paragraaf 7.9.2 voor meer informatie.
[126] Gaat een instelling uiteindelijk een zakelijke relatie aan? Dan zal ze hoe dan ook het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie moeten vaststellen. Dat is een vast onderdeel van het cliëntenonderzoek volgens artikel 3 Wwft (Zie Par. 6.8.3).
[127] Formeel gebeurt dit meestal door de potentiële cliënt een opdrachtbevestiging (letter of engagement) te laten tekenen. De instelling kan als voorwaarde opnemen dat het cliëntenonderzoek volgens de Wwft met goed gevolg moet zijn uitgevoerd en de potentiële cliënt daaraan meewerkt (opschortende of ontbindende voorwaarde).

accountant zou bijvoorbeeld om persoonlijke redenen de dienst niet willen leveren. Het zou ook kunnen dat een instelling de dienst niet kan leveren.

Let op!
Is tijdens het verkennend gesprek toch sprake van dienstverlening (een belastingadviseur of accountant geeft bijvoorbeeld een inhoudelijk advies)? Dan gaat de instelling op dat moment een zakelijke relatie aan! Daarmee overtreedt de instelling de Wwft! (Dat geldt niet voor de uitzonderingssituatie van artikel 4, lid 3, Wwft). De fase van het verkennend gesprek komt daarmee tot een einde. Vanaf dat moment geldt ook de meldplicht.[128]

4.5.4 Toelichting op tijdlijn: indicaties van ongebruikelijke transacties tijdens verkennend gesprek of voorbereidende werkzaamheden

Het zou kunnen dat een instelling tijdens het verkennend gesprek of eventuele voorbereidende werkzaamheden kennisneemt van indicaties voor onregelmatigheden en/of fraude. De meldplicht geldt op dat moment niet (Zie Par. 4.5.2). Als een instelling dan toch verder gaat met een potentiële cliënt, kan alsnog een meldplicht ontstaan. In de volgende situaties moet een instelling een melding doen, ook al kreeg zij de bovengenoemde indicaties tijdens het verkennend gesprek of voorbereidende werkzaamheden:

- Een instelling gaat een zakelijke relatie aan. Een instelling doet alleen een melding, nadat zij de indicaties heeft beoordeeld en concludeert dat het om een ongebruikelijke transactie gaat. Een instelling meldt dan de *ongebruikelijke transactie*.[129]
- Het cliëntenonderzoek leidt niet tot het vereiste resultaat. Een instelling meldt dan de *indicaties* en het feit dat het cliëntenonderzoek niet tot het vereiste resultaat heeft geleid.[130]

4.6 Werkzaamheden belastingadviseurs die onder de vrijstelling vallen

4.6.1 Inleiding

Er geldt een vrijstelling voor enkele specifieke werkzaamheden van belastingadviseurs. Formeel geldt deze vrijstelling voor de instelling (zie Par. 4.1.1), om precies te zijn voor de instelling van belastingadviseurs en anderen die de Wwft met belastingadviseurs gelijk stelt.[131] De vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft geldt dus ook, wanneer andere beroepsbeoefenaren dan belastingadviseurs fiscale rechtsbijstand verleent (bijvoorbeeld wanneer accountants fiscale rechtsbijstand zouden verlenen).[132] We bedoelen die ruime uitleg van (instelling van) belastingadviseurs, als we het in de Richtsnoeren Wwft hebben over belastingadviseurs in relatie tot de vrijstelling.[133]

Werkzaamheden die onder de vrijstelling vallen
Instellingen van belastingadviseurs verrichten geen cliëntenonderzoek en hebben geen meldplicht wanneer ze werkzaamheden (gaan) verrichten die onder de vrijstelling vallen. De Wwft is dan namelijk niet van toepassing. Deze werkzaamheden hangen samen met rechtsbijstand of zijn zelf vormen van rechtsbijstand. Ze vallen onder een vrijstelling zodat rechtshulpzoekenden adequate fiscale rechtsbijstand kunnen krijgen. De volgende werkzaamheden voor een cliënt vallen onder de vrijstelling:

1 bepalen van de rechtspositie (Zie Par. 4.6.2);
2 in rechte vertegenwoordigen en verdedigen (Zie Par. 4.6.3);

---

[128] Dit geldt niet voor werkzaamheden van *belastingadviseurs* die onder de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft vallen. Een instelling hoeft bij die werkzaamheden de Wwft niet toe te passen (Zie Par. 4.6).
[129] Een instelling moet immers verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties melden (artikel 16, lid 1, Wwft).
[130] Een instelling heeft immers een meldplicht, als een cliëntenonderzoek niet leidt tot het vereiste resultaat en er indicaties zijn van witwassen of financieren van terrorisme (artikel 16, lid 4, onderdeel a, Wwft).
[131] Artikel 1a, lid 5, Wwft verwijst naar instellingen als bedoeld in artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft.
[132] Accountants moeten zich houden aan fundamentele beginselen (VGBA). Accountants moeten omstandigheden identificeren en beoordelen die een bedreiging kunnen zijn voor de naleving van 'hun' fundamentele beginselen. Bij een bedreiging nemen ze toereikende maatregelen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Een van de fundamentele beginselen is objectiviteit. De objectiviteit kan in het bijzonder worden bedreigd door belangenbehartiging. Een bedreiging als gevolg van belangenbehartiging is de bedreiging die ontstaat als een accountant zich te veel vereenzelvigt met het belang van de cliënt voor wie die accountant een professionele dienst verricht. Dat risico kan bestaan bij rechtsbijstandverlening. Accountants bepalen aan de hand van het toetsingskader van de VGBA of ze een opdracht tot rechtsbijstand kunnen aanvaarden (artikelen 21 en 22 VGBA). Accountants letten er in dat geval ook op dat ze geen bedreiging vormen voor de onafhankelijke uitvoering van eventuele assurance-opdrachten door hun instelling bij dezelfde cliënt. Zie NBA-handreiking 1131 Toepassing ViO (15 december 2015) voor voorbeelden over de samenloop van fiscale dienstverlening en assurance-opdrachten.
[133] Zie paragraaf 9.4 voor wat dit betekent als een accountant als deskundige wordt ingeschakeld ten behoeve van werkzaamheden van belastingadviseurs die onder de vrijstelling vallen.

3 advies geven voor, tijdens en na een rechtszaak (Zie Par. 4.6.3);[134]
4 advies geven over het instellen of het vermijden van een rechtszaak (Zie Par. 4.6.3).[135]

Let op!
Verrichten instellingen van belastingadviseurs ook andere werkzaamheden voor de cliënt maar vallen die niet onder de vrijstelling? Dan moeten zij bij die werkzaamheden de Wwft wel toepassen![136]

Aanbeveling
Het is verstandig om in het opdrachtdossier vast te leggen dat de werkzaamheden onder een vrijstelling vallen en documentatie op te nemen waaruit dat blijkt (bijvoorbeeld een opdrachtbevestiging). Dit is volgens de Wwft echter niet verplicht. Zie verder paragraaf 8.5 over hoe te handelen, als het BFT een dossier wil inzien van werkzaamheden waarvoor een vrijstelling geldt.

4.6.2 Bepalen van de rechtspositie[137]

Met het bepalen van de rechtspositie wordt bedoeld: gelegenheid bieden om vast te stellen welke dienstverlening wordt verlangd. Voor belastingadviseurs is het van belang om te bepalen of die dienstverlening in verband met een rechtszaak wordt verzocht.[138]

Het bepalen van de rechtspositie gebeurt gewoonlijk tijdens het eerste (verkennend) gesprek. Tijdens het verkennend gesprek geldt de Wwft nog niet. In complexe gevallen kost het echter meer tijd en analyse om te bepalen welke dienstverlening nodig is. Dat gebeurt dan als opdracht (tegen betaling) die volgt op het verkennend gesprek.[139] Als deze opdracht samenhangt met het bepalen van rechtspositie, dan is de Wwft nog steeds niet van toepassing.

Voor beide situaties geldt het volgende. Werkzaamheden die zien op het bepalen van de rechtspositie eindigen, zodra duidelijk is welke werkzaamheden een instelling voor een cliënt moeten verrichten:

---

[134] 'Rechtsgeding' volgens de Wwft.
[135] Artikel 1a, lid 5, Wwft.
[136] De vrijstelling geldt namelijk alleen, wanneer een instelling een dienst verleent die onder de vrijstelling valt. Dat volgt uit 'voor zover' in artikel 1a, lid 5, Wwft.
[137] Deze tekst verwoordt de gedeelde zienswijze van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid en het BFT (2022). In eerdere versies van de Richtsnoeren Wwft staat vermeld dat partijen hier verschillende standpunten over innemen en dat daardoor discussie kan ontstaan of de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft geldt. Paragraaf 9.3 is achterhaald en is komen te vervallen.
[138] Zie Kamerstukken II, 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 15 en 16:
'De zinsnede «bepaling van de rechtspositie van een cliënt» dient – hoewel restrictief – tegen de achtergrond van de bestaande geheimhoudingsbepalingen voor de advocaat en de (kandidaat-)notaris als volgt te worden uitgelegd: er moet gelegenheid worden geboden om vast te stellen welke dienstverlening van een (kandidaat-)notaris of advocaat dan wel de belastingadviseur wordt verlangd. Voor de advocaat en belastingadviseur is zulks van belang om te bepalen of de van hem verlangde dienst nu wel of niet in verband met enig rechtsgeding wordt verzocht. Bij het notariaat is een oriënterend moment nodig om zich ervan te vergewissen of in casu de verzochte dienst voor de cliënt nu wel de meest voor de hand liggende is.
Teneinde adequaat te kunnen vaststellen om welke dienstverlening het gaat, is in ieder geval een verkennend gesprek met de cliënt noodzakelijk dat onder alle omstandigheden in vertrouwelijkheid plaatsvindt. Aldus wordt gewaarborgd dat elke cliënt onbezwaard alle informatie naar voren kan brengen die van belang is om te beoordelen of rechtshulp in verband met enig rechtsgeding wordt verzocht dan wel diensten worden verlangd die al dan niet binnen de werkingssfeer van dit voorstel vallen. Dit initiële gesprek zal voldoende zijn om inzicht te krijgen in de beweegredenen van de cliënt.' Voor zover nadien duidelijk wordt dat het gaat om werkzaamheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 11°, 12° en 13°, die geen verband houden met enig rechtsgeding, is sprake van dienstverlening waarop de regels van dit voorstel van toepassing zijn. Dit betekent dat de advocaat, (kandidaat-)notaris of belastingadviseur in dat geval de daadwerkelijke dienstverlening zal moeten opschorten totdat hij zijn cliënt kan identificeren overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 2.'

De minister heeft deze interpretatie van de vrijstelling herhaald bij de latere behandeling in de Kamerstukken I. Dit als reactie op de stelling van de Nederlandse orde van advocaten dat juridisch advies in feite altijd gaat over de rechtspositie bepalen (Kamerstukken I, 2007-2008, 31 238 C, p. 7 en 31 238 E, p. 4). Artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 11°, 12° en 13°, Wwft zijn nu artikel 1a, vierde lid, onderdelen a tot en met e, Wwft.

Zie ook het antwoord van de minister van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2013 op vraag 4 van de PvdA inzake de positie van de forensische accountant (Aanhangsel Handelingen II, 2012-2013, nr. 1471). De minister verwijst op zijn beurt naar Kamerstukken I, 2007–2008, 31 237 en 31 238 C, memorie van antwoord van 30 juni 2008, en Kamerstukken I, 2007–2008, 31 237 en 31 238 E, nadere memorie van antwoord van 4 juli 2008.

In de MvT op de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3) staat op pagina 36 dat de oude toelichting ongewijzigd kan worden aangehouden. Artikel 1, lid 2, is nu artikel 1a, lid 5, Wwft

[139] De cliënt ontvangt ook een factuur voor die dienst.

- Dit kunnen diensten zijn waarvoor geen vrijstelling geldt. Bij die diensten moet een instelling de Wwft dus gaan toepassen! Een instelling zal dan cliëntenonderzoek volgens de Wwft moeten verrichten en heeft een meldplicht.
- Dit kunnen vormen van rechtsbijstand zijn die onder de vrijstelling vallen. Een instelling past de Wwft dan nog steeds niet toe.
- Als een instelling na het bepalen van de rechtspositie niet tot dienstverlening overgaat, hoeft zij de Wwft vanzelfsprekend niet toe te passen.

4.6.3 Rechtsbijstand[140]

Er geldt een vrijstelling voor de volgende werkzaamheden van belastingadviseurs:
1 een cliënt in rechte vertegenwoordigen en verdedigen;
2 een cliënt advies geven voor, tijdens en na een rechtszaak;
3 een cliënt advies geven over het instellen of het vermijden van een rechtszaak.

Opmerkingen
- De vrijstelling voor advies geldt alleen voor adviezen die gaan over de rechtszaak. Adviezen die niet daarmee samenhangen, vallen niet hieronder. Geen enkel advies mag natuurlijk de bedoeling hebben om witwassen of financieren van terrorisme te faciliteren.[141]
- Een bezwaarschriftprocedure over een beslissing van de inspecteur valt ook onder deze vrijstelling. Een bezwaarschriftprocedure is namelijk ook een rechtszaak volgens de Wwft.[142] Een bezwaarschriftprocedure gaat altijd vooraf aan een rechtszaak voor de belastingrechter. Voor optimale fiscale rechtsbijstand is het nodig dat de vrijstelling ook in die voorfase geldt. Anders zou artikel 1a, lid 5, Wwft een dode letter zijn.
- Een schikking voorkomt een rechtszaak of beëindigt een lopende rechtszaak. Advies geven over een eventuele schikking en het vertegenwoordigen van een cliënt bij onderhandelingen over een eventuele schikking, vallen ook onder deze vrijstelling.

Let op!
Stel nu dat een of meer van deze vormen van rechtsbijstand direct volgen op het verkennend gesprek. Op enig moment zijn deze werkzaamheden afgerond. Vraagt een cliënt een instelling om daarna nog andere werkzaamheden te verrichten waarvoor geen vrijstelling geldt? Bij die werkzaamheden moet zij cliëntenonderzoek volgens de Wwft verrichten en heeft zij een meldplicht.

[140] Artikel 1a, lid 5, Wwft.
[141] Dit staat ook met zoveel woorden in overweging 9 van de vierde anti-witwasrichtlijn. Die passage is opgenomen in paragraaf 9.3.
[142] Zie ook Hof van Discipline 's-Hertogenbosch van 11 september 2009, ECLI:NL:TAHVD:2009:YA0028.

5 Risicomanagement en opleidingsverplichting

5.1 Risicomanagement[143]

5.1.1 Inleiding

Risicomanagement
Een instelling neemt verschillende maatregelen om het risico op witwassen en financieren van terrorisme via haar instelling te beperken en effectief te beheersen. Volgens de Wwft is dit 'risicomanagement'. De Wwft verplicht tot het nemen van enkele specifieke maatregelen. Dit hoofdstuk gaat daarover.

Welke maatregelen moet een instelling nemen
Er zijn maatregelen die elke instelling moet nemen. Er zijn ook maatregelen die een instelling alleen hoeft te nemen, als er meer dan één persoon werkt[144]

Elke instelling neemt de volgende maatregelen:
- cliëntenonderzoek verrichten (Zie hoofdstuk 6) en verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties melden (Zie hoofdstuk 7);[145]
- adequate maatregelen om risico's op witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen die kunnen ontstaan door het gebruik van nieuwe technologieën in het economisch verkeer;[146]
- een risicoanalyse maken (Zie Par. 5.2);
- een risicobeleid opstellen (Zie Par. 5.3);
- scholing gericht op het naleven van de Wwft (Zie Par. 5.8);
- een eigen VOG beschikbaar hebben

Een instelling waarbinnen meer dan één persoon werkt, neemt *aanvullend* de volgende maatregelen:
- als een instelling twee of meer dagelijks beleidsbepalers heeft, één van hen primair verantwoordelijk maken voor de naleving van de Wwft.[147] Dit is met name een interne verantwoordelijkheid. Formeel is de instelling namelijk verantwoordelijk. De Wwft legt verplichtingen op aan de instelling. Is een instelling onderdeel van een groep die uit meer dan één instelling bestaat? Dan kan deze dagelijks beleidsbepaler zich ook op holdingniveau bevinden (Zie Par. 5.6);
- een Wwft-compliancefunctie inrichten (Zie Par. 5.4); en
- een Wwft-auditfunctie inrichten (Zie Par. 5.5);
- een klokkenluidersregeling opstellen (Zie Par. 5.7).
- werknemers en dagelijks beleidsbepalers doorlichten (Zie Par. 5.8);
- medewerkers scholen gericht op het naleven van de Wwft (Zie Par. 5.8);
- VOG's verzamelen van de (mede) beleidsbepaler(s) van de instelling (zie Par. 5.9).

Risicomanagement binnen groepen en dergelijke
Er gelden bovendien specifieke regels voor het risicomanagement van de volgende instellingen (Zie Par. 5.6):
- een instelling die onderdeel is van een groep;
- een instelling met een vestiging, 'bijkantoor' of 'meerderheidsdochteronderneming' buiten Nederland.

[143] Risicomanagement is een verplichting in de Wwft sinds de wetswijziging van 25 juli 2018. De vierde anti-witwasrichtlijn stelt enkele specifieke eisen hieraan (artikelen 8, 45 en 46 van de vierde anti-witwasrichtlijn). Deze eisen zijn aangepast aan de Nederlandse situatie. Ze staan in paragraaf 1.2 van de Wwft.
[144] Het zinsdeel 'rechtspersonen en personenvennootschappen moeten aanvullende maatregelen nemen' in de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 is aangepast in 'Een instelling waarbinnen meer dan één persoon werkt.' De oorspronkelijke tekst sloot onbedoeld niet aan bij de situatie van een eenmanszaak met personeel. Een beroepsbeoefenaar die alleen werkt kan de aanvullende maatregelen naar hun aard niet nemen (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3. p. 44) of dit ligt niet voor de hand. Deze aanpassingen zijn in heel hoofdstuk 5 verwerkt.
[145] Artikel 2a, lid 1, Wwft.
[146] Artikel 2a, lid 2, Wwft.
[147] Artikel 2d, lid 1, Wwft. Deze verplichting geldt sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.

Geen opsporingsplicht
Een instelling moet dus verschillende maatregelen nemen om de risico's in te schatten, te beoordelen en te beperken. Volgens de beroepsorganisaties brengen die maatregelen niet mee dat belastingadviseurs en accountants op zoek moeten naar mogelijk ongebruikelijke transacties bij hun cliënten (Zie Par. 5.1.2).[148]

5.1.2 Risicomanagement is risicogericht en dynamisch

Een instelling stemt haar risicomanagement af op de risico's die samenhangen met de aard en de omvang van haar onderneming, het type cliënten en het type dienstverlening. Het is dus risicogericht[149] en het heeft een dynamisch karakter.

Opmerkingen
- Een instelling doet cliëntenonderzoek en monitort de zakelijke relatie (Zie hoofdstuk 6). Daarbij besteedt een instelling bijzondere aandacht aan ongebruikelijke transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme meebrengen. Dat staat expliciet in de Wwft.[150] Volgens de beroepsorganisaties houdt dit niet in dat belastingadviseurs en accountants (de inhoud van) hun dienstverlening moeten aanpassen met het doel bijzondere patronen van transacties op te sporen. Dat past niet bij hun poortwachtersfunctie (Zie Par. 4.2). Dat past ook niet bij het uitgangspunt dat een instelling moet melden wat tijdens de dienstverlening is waargenomen (Zie Par. 7.4.3.2).
- De aard van de dienstverlening is mede bepalend bij het inschatten en beoordelen van de risico's. Voor accountants brengt de aard van de (kern) dienstverlening mee dat zij vaak pas achteraf transacties van of ten behoeve van cliënten waarnemen die kunnen wijzen op witwassen of financieren van terrorisme. Voor belastingadviseurs die aangiften verzorgen, geldt min of meer hetzelfde. Een belastingadviseur heeft bovendien veel minder inzicht in de boekhouding dan een accountant. Een belastingadviseur gaat vooral af op de opgestelde jaarverslagen en overzichten.
- Risicomanagement heeft een dynamisch karakter. Dit betekent bijvoorbeeld dat een instelling haar risicomanagement in een concreet geval aanscherpt, als de dienstverlening aan een specifieke cliënt daartoe aanleiding geeft. Dit kan al vooraf nodig zijn. Ook is het denkbaar dat een instelling tijdens de dienstverlening op risico's stuit die niet waren voorzien. Dat kan dan aanleiding zijn om het risicomanagement tussentijds aan te scherpen of de dienstverlening zelfs tussentijds te beëindigen.

5.2 Risicoanalyse maken

Risicoanalyse
Elke instelling[151] 'neemt maatregelen om de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen'.[152] Zij maakt daartoe een 'risicoanalyse' van de instelling.[153]

Doel risicoanalyse
Een risicoanalyse moet duidelijk maken welke risico's op witwassen en financieren van terrorisme bestaan en of een instelling deze adequaat kan ondervangen.[154] De risicoanalyse stelt een instelling in staat om risicobeleid op te stellen. Zie Paragraaf 5.3 voor informatie over risicobeleid.

---

[148] Dit is natuurlijk anders als een cliënt opdracht geeft om ongebruikelijke transacties te zoeken.
[149] De Wwft kent al sinds haar inwerkingtreding een risicogebaseerde benadering. Dat werd toen risicogeoriënteerd genoemd. Zie Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 8.
[150] Artikel 2a, lid 1, Wwft.
[151] In artikel 2b, lid 4, Wwft staat dat de toezichthouder een ontheffing kan verlenen van de verplichting een risicoanalyse te maken. Alleen instellingen in sectoren waar de risico's op witwassen en financieren van terrorisme eigen is aan de sector en deze duidelijk en inzichtelijk zijn, kunnen daarvoor in aanmerking komen. In zo'n situatie is een risicoanalyse namelijk niet nodig om risicobeleid te kunnen opstellen (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 42). De beroepsorganisaties verwachten niet dat een instelling van belastingadviseurs of accountants voor een ontheffing in aanmerking komt. Vooralsnog zijn alleen bepaalde kansspelhouders vrijgesteld (artikel 2 Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme). Die zijn overigens vrijgesteld van alle verplichtingen uit de Wwft en dus niet alleen van de verplichting om een risicoanalyse te maken.
[152] Artikel 2b Wwft.
[153] Deze verplichting geldt sinds de wetswijziging van 25 juli 2018. Sinds 2008 zijn instellingen verplicht een risicogericht cliëntenonderzoek te doen. Dat veronderstelde al dat instellingen een risicobeleid hanteren. De verplichting om dit beleid te baseren op een risicoanalyse is een logische uitbreiding.
[154] De risicoanalyse dient als basisinstrument om te voorkomen dat de dienstverlening van de instelling wordt misbruikt voor witwassen of financieren van terrorisme (Kamerstukken II, 2017-2018, 24 808, nr. 3, p. 43).

Wat moet een instelling doen

- Een instelling stelt de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast en beoordeelt deze.
- Een instelling legt de resultaten vast.
- Een instelling houdt de resultaten actueel. Daarom is het nodig dat een instelling *regelmatig* een risicoanalyse maakt. Een instelling maakt soms ook tussentijds een risicoanalyse, namelijk als een wijziging in de omstandigheden daartoe aanleiding geeft. Dit is bijvoorbeeld het geval als de dienstverlening of de bedrijfsvoering van een instelling wijzigt.
- Een instelling verstrekt de resultaten van haar risicoanalyse aan het BFT als die daarnaar vraagt.

Diepgang risicoanalyse

Een instelling stemt de risicoanalyse af op de volgende factoren:[155]

- de aard[156] en de omvang[157] van haar onderneming;
- de mate waarin risico's voorzienbaar zijn.[158] Dit hangt mede af van de volgende factoren:
  - het type cliënt;
  - het type dienstverlening van de instelling;
  - het type transacties van of ten behoeve van haar cliënten;
  - het type leveringskanaal waarvan de instelling gebruik maakt;[159]
  - de landen of geografische gebieden waar de instelling diensten verleent;[160]
  - specifieke bedrijfsonderdelen van een instelling;
  - de eigendomsconstructie van een cliënt;
  - de persoon van de bestuurders, commissarissen en andere beleidsbepalers van een cliënt.

Risico's voor instellingen van belastingadviseurs en accountants

Een instelling beoordeelt natuurlijk alle risicofactoren. Zij besteedt echter in het bijzonder aandacht aan het type cliënt, het type dienstverlening en de geografische vestiging van de cliënt. De risico's voor instellingen van belastingadviseurs en accountants hangen namelijk vooral daarmee samen.

Let op!

Is een instelling niet in staat om bepaalde risico's adequaat te ondervangen? Dan ligt het voor de hand dat de instelling die risico's vermijdt door een dienst bijvoorbeeld niet te leveren of tussentijds te beëindigen.[161]

5.3 Risicobeleid opstellen[162]

Risicobeleid

Elke instelling heeft 'gedragslijnen, procedures en maatregelen' om te voorkomen dat haar dienstverlening wordt misbruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.[163] Dit is het 'risicobeleid'.[164] De Wwft stelt enkele specifieke gedragslijnen, procedures en maatregelen verplicht (zie onder 'Wat moet een instelling doen'). Verderop in deze paragraaf staat op welke risico's het risicobeleid zich precies richt.

Doel risicobeleid

Het risicobeleid is erop gericht om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen.

---

[155] Artikel 2b, leden 1 en 2, Wwft.
[156] Met andere woorden, wat voor soort activiteiten een instelling verricht.
[157] In bijvoorbeeld een grotere instelling zijn gewoonlijk meer maatregelen nodig om de risico's vast te stellen en te beoordelen dan in een kleine instelling. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld een instelling die internationaal actief is.
[158] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 42.
[159] Dit is de wijze waarop doorgaans het contact met de cliënt plaatsvindt (Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid, 21 juli 2020, p. 7). Een instelling en de cliënt kunnen persoonlijk contact hebben over de dienstverlening (in de zin van dat ze elkaar zien). Er kan echter ook sprake zijn van dienstverlening op afstand (bijvoorbeeld een instelling en een cliënt hebben uitsluitend telefonisch of online contact, of ze hebben alleen contact via een tussenpersoon van wie niet bekend is of deze moet voldoen aan regels die vergelijkbaar zijn de Wwft).
[160] Volgens artikel 2b Wwft moet een instelling in elk geval rekening houden met de vijf eerstgenoemde risicofactoren.
[161] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 8.
[162] Artikel 2c Wwft.
[163] Kamerstukken II, 2017-2018, 24 808, nr. 3, p. 43.
[164] Het risicobeleid is een concrete verplichting in de Wwft sinds de wetswijziging van 25 juli 2018. In de oude Wwft was dit een impliciete eis. Die eis was dus nergens expliciet verwoord maar wel af te leiden uit andere eisen. Sinds 2008 zijn instellingen bijvoorbeeld verplicht een risicogericht cliëntenonderzoek te doen (de diepgang van het cliëntenonderzoek hangt af van het risicoprofiel van de cliënt). Dat veronderstelde al dat instellingen een risicobeleid hanteren. De verplichting om dit beleid te baseren op een risicoanalyse is een logische uitbreiding.

Wat moet een instelling doen

- Een instelling stemt het risicobeleid af op de aard en de omvang van haar onderneming.[165]
- Een instelling stelt in elk geval gedragslijnen, procedures en maatregelen op die erop gericht zijn dat zij:[166]
  - cliëntenonderzoek verricht en met de juiste diepgang (Zie Par. 6.1). Een instelling heeft daartoe ook passende risicobeheerssystemen om vast te stellen of de cliënt of een UBO[167] een PEP[168] is (Zie Par. 6.10.6.1);
  - ongebruikelijke transacties meldt. De beroepsorganisaties bevelen aan om een duidelijke meldlijn op te stellen binnen de instelling (Zie Par. 7.1);
  - als zij onderdeel is van een groep, het risicobeleid van de groep naleeft (Zie Par. 5.6.1);
  - bewijsstukken bewaart (Zie in het bijzonder de paragrafen 6.13, 7.4.2 en 7.6);
  - zich houdt aan de regels die de Wwft stelt aan de verwerking van persoonsgegevens (Zie in het bijzonder de paragrafen 6.13 en 6.14);
  - haar partners en medewerkers screent ('doorlicht') op het risico dat zij gebruikt worden voor witwassen of financieren van terrorisme (Zie Par. 5.8); en
  - haar partners en medewerkers opleidt in het kunnen toepassen van de Wwft bij hun werkzaamheden (Zie Par. 5.8).
- Een instelling brengt in het risicobeleid tot uitdrukking hoe ze (eventuele nieuwe) risico's ondervangt. In het risicobeleid staat bijvoorbeeld in welke gevallen een instelling:
  - opnieuw cliëntenonderzoek doet;
  - de dienstverlening tussentijds beëindigt;
  - extra maatregelen neemt om de dienstverlening te kunnen voortzetten.
- Een instelling laat het risicobeleid goedkeuren door alle personen die het dagelijks beleid van een instelling bepalen.[169]
- Een instelling houdt het risicobeleid actueel. Daartoe toetst zij het risicobeleid regelmatig.[170] Zij past dit waar nodig aan. Ook uit de risicoanalyse (Zie Par. 5.2) kan blijken dat het nodig is om het risicobeleid aan te passen.[171]

Op welke risico's richt het risicobeleid zich

Het risicobeleid richt zich op elk van de volgende risico's:

- De risico's op witwassen en financieren van terrorisme die een instelling zelf heeft vastgesteld in haar risicoanalyse.[172]
- De risico's op witwassen en financieren van terrorisme die genoemd worden in de meest recente versie van de supranationale risicobeoordeling (SNRA) en de nationale risicobeoordeling[173] (de resultaten van beide risicobeoordelingen zijn openbaar):
  - De SNRA komt van de Europese Commissie. De SNRA heeft betrekking op de risico's op witwassen en financieren van terrorisme die van invloed zijn op de interne markt en die verband houden met grensoverschrijdende activiteiten. De SNRA noemt het een significant risico dat belastingadviseurs en accountants met witwassen of financieren van terrorisme in aanraking komen.[174]
  - De nationale risicobeoordeling, National Risk Assessment (NRA), wordt gemaakt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).[175] De NRA bestaat uit de NRA witwassen en de NRA terrorismefinanciering. De NRA stelt de risico's op witwassen en financieren van terrorisme in Nederland vast. Ze gaat niet zozeer in op de risico's van specifieke beroepsgroepen maar meer op, wat witwassen betreft, de mogelijke manieren van witwassen (bijvoorbeeld door het gebruik van offshore vennootschappen of via

[165] Dat bedoelt de Wwft met de eis in artikel 2c, lid 2, Wwft dat de gedragslijnen, procedures en maatregelen 'evenredig zijn' aan de aard en de omvang van de instelling.
[166] Artikel 2c, lid 2, Wwft.
[167] Een UBO is de uiteindelijk belanghebbende van een cliënt (Zie Par. 6.8.2.1).
[168] Een PEP is een politiek prominent persoon (Zie Par. 6.10.6.5).
[169] Artikel 2c, lid 3, Wwft.
[170] Dat bedoelt artikel 2c, lid 4, Wwft, met 'systematische' toetsing.
[171] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr, 3, p. 44.
[172] Artikel 2c, lid 2, Wwft met artikel 2b Wwft. Zie ook: Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 43.
[173] Artikel 2c, lid 1, Wwft.
[174] Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten, 24 juli 2019, paragraaf 2.1.3, p. 4. Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats.
[175] De ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid zijn ervoor verantwoordelijk dat de NRA wordt gepubliceerd en geactualiseerd (artikel 1f Wwft).

terugleenconstructies[176]). De NRA wordt elk twee jaar geactualiseerd. Het WODC heeft recentelijk de uitkomsten van de NRA witwassen 2019[177] en de NRA terrorismefinanciering 2019[178] gepubliceerd.

Aanbeveling
De beroepsorganisaties bevelen aan om gedragslijnen, procedures en maatregelen vast te leggen. Dit helpt in de eerste plaats om risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen. Ook maakt een instelling hierdoor zichtbaar hoe zij uitvoering geeft aan risicomanagement.

5.4 Compliancefunctie inrichten[179]

Wanneer moet een instelling een Wwft-compliancefunctie inrichten
Een instelling waarbinnen meer dan één persoon werkt, richt een 'onafhankelijke en effectieve' Wwft-compliancefunctie in (zie verderop in deze paragraaf). Dit is echter alleen verplicht 'voor zover dit past bij de aard en de omvang van de instelling'.[180] Dat laatste betekent dat natuurlijke personen die alleen werken dit in elk geval niet hoeven te doen.[181] Het BFT legt dit verder als volgt uit:

- Een instelling die volgens de Wet op de ondernemingsraden (WOR) een ondernemingsraad moet instellen, richt altijd een Wwft-compliancefunctie in. Dit is doorgaans een instelling met een personeelsbestand vanaf 50 werknemers op jaarbasis.
- In bijzondere omstandigheden kan de *aard* van de instelling meebrengen dat een instelling met minder dan 50 werknemers ook een Wwft-compliancefunctie moet inrichten. Een voorbeeld van bijzondere omstandigheden is een cliëntenbestand dat voor meer dan 75% bestaat uit cliënten of transacties met een hoog risicoprofiel. Het BFT noemt als voorbeeld een klein belastingadvieskantoor dat doelvennootschappen van een trustkantoor adviseert of hiervoor de fiscale aangiften verzorgt.[182]
- Een instelling kan met het BFT overleggen of ze een Wwft-compliancefunctie moet inrichten.

Onafhankelijke en effectieve Wwft-compliancefunctie
Een instelling richt een 'onafhankelijke en effectieve' Wwft-compliancefunctie in. Een instelling mag de inrichting van de Wwft-compliancefunctie afstemmen op haar aard en omvang.[183]
Hierbij geldt het volgende:

---

[176] Ook wel 'loan back-constructies' genoemd. In het kort komt zo'n constructie erop neer dat iemand zijn of haar eigen, bijvoorbeeld door criminaliteit verkregen, vermogen aan zichzelf terug leent. Voor de buitenwereld lijkt het of geld is geleend van een onafhankelijke derde. In werkelijkheid wordt het geld - meestal via buitenlandse investeringsmaatschappijen - van zichzelf geleend.
[177] Cahier 2020-11. Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats.
[178] Cahier 2020-12 (in de voettekst van het Cahier staat 2019-12). Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats.
[179] De compliancefunctie is de tweede lijn van de 'three lines of defence'. Het BFT licht dat als volgt toe (BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft [24 oktober 2018], p. 22 en 23):
'Een instelling kan verschillende niveaus hebben waarin de compliance van wet- en regelgeving wordt geborgd, ook wel 'three lines of defence' genoemd (https://www.toezicht.dnb.nl/3/50-232017.jsp).
De eerste lijn wordt gevormd door de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening van de instelling en het interne controlesysteem dat deze medewerkers toepassen, bijvoorbeeld de procedures die medewerkers toepassen voor het vaststellen van de identiteit van (potentiële) cliënten en het verifiëren daarvan.
De tweede lijn is de compliance functie, deze monitort of in de dagelijkse praktijk van de instelling gehandeld wordt volgens de interne procedures, maatregelen en afspraken én volgens de wettelijke voorschriften.
De derde lijn is de auditfunctie, deze is belast met de periodieke beoordeling van de effectiviteit van de organisatie-inrichting, de in de bedrijfsprocessen van de instelling geïntegreerde procedures en maatregelen én de compliance functie.'
[180] Artikel 2d, lid 2, Wwft. De verplichting om een Wwft-compliancefunctie in te richten geldt sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.
[181] Natuurlijke personen die alleen werken en daarom zelf als instelling kwalificeren, kunnen naar hun aard geen Wwft-compliancefunctie inrichten (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3. p. 44).
[182] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 24.
[183] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 24:.
'Zoals ook in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel A van Artikel I is verduidelijkt, kan de verplichting tot het inrichten van een compliancefunctie naar zijn aard niet van toepassing zijn op natuurlijke personen. Voor overige instellingen geldt dat de compliancefunctie wordt ingericht, afhankelijk van de aard en omvang van een instelling. Dat kan ertoe leiden dat moet worden overwogen dat het inrichten van een compliancefunctie niet proportioneel is, maar kan eveneens betekenen dat de compliancefunctie weliswaar wordt ingericht, maar niet op eenzelfde wijze als voor grotere instellingen gepast zou zijn.'

- De personen die de Wwft-compliancefunctie uitoefenen zijn in beginsel niet betrokken bij de activiteiten waar zij toezicht op houden.[184] Die functiescheiding is belangrijk om een effectieve naleving van de Wwft te bevorderen.[185]
- Soms is het niet mogelijk of eenvoudig om een functiescheiding te bewerkstelligen. De wetgever heeft dat onderkend.[186] Dit kan betekenen dat de Wwft-compliancefunctie soms niet volledig onafhankelijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een kleinere instelling waar de Wwft-compliancefunctie een deeltaak is en zij aan de kantoorleiding rapporteert.
- Soms is een instelling zo klein, dat het inrichten van een Wwft-compliancefunctie niet proportioneel is.

Wwft-compliancefunctie uitbesteden
Een instelling kan ervoor kiezen om de Wwft-compliancefunctie geheel of gedeeltelijk uit te besteden.[187] Een instelling blijft er echter zelf voor verantwoordelijk dat zij voldoet aan de verplichtingen volgens de Wwft. Voor het toezicht op de naleving van de Wwft en sanctionering blijft de instelling namelijk het aangrijpingspunt (als 'normadressaat' van de Wwft).

Wettelijke taken Wwft-compliancefunctie[188]
- De Wwft-compliancefunctie vertaalt de verplichtingen volgens de Wwft in risicobeleid: ze helpt mee de gedragslijnen, procedures en maatregelen in te richten, ze toetst regelmatig het risicobeleid en past dat aan waar nodig.[189]
- De Wwft-compliancefunctie controleert of de instelling de Wwft en de daarop gebaseerde regelgeving naleeft, en of de instelling volgens haar eigen risicobeleid handelt.[190] Signaleert ze dat dit niet of niet goed gebeurt? Dan ligt het voor de hand dat ze dit meldt aan de dagelijks beleidsbepaler die primair verantwoordelijk is voor de naleving van de Wwft.
- De Wwft-compliancefunctie meldt verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties aan FIU-Nederland. Ze voorziet meldingen van de vereiste gegevens en verstrekt FIU-Nederland nadere inlichtingen als die daarnaar vraagt. De Wwft-compliancefunctie geeft dus uitvoering aan de meldplicht van de instelling.

5.5 Auditfunctie inrichten[191]

Wanneer moet een instelling een Wwft-auditfunctie inrichten
Een instelling waarbinnen meer dan één persoon werkt, richt een Wwft-auditfunctie in. Een Wwft-auditfunctie is echter alleen verplicht, 'indien van toepassing en voor zover dit past bij de aard en de omvang van de instelling'.[192] Dit laatste betekent dat natuurlijke personen die alleen werken in elk geval geen Wwft-auditfunctie hoeven in te richten.[193] Het BFT legt dit verder als volgt uit:[194]

[184] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 44.
[185] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 23.
[186] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 44:
'Echter, bij kleinere instellingen kan het onevenredig zijn om de onafhankelijkheid van de compliancefunctie op deze wijze vorm te geven.'
[187] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 44 (zie ook p. 17).
[188] Artikel 2d, lid 3,Wwft.
[189] Artikel 2c, lid 4, Wwft schrijft voor dat het risicobeleid regelmatig wordt getoetst. De Wwft bepaalt niet wie dat moet doen. Het ligt voor de hand dat de Wwft-compliancefunctie dit doet.
[190] Dat bedoelt artikel 2d, lid 3, Wwft met de naleving van 'interne regels die de instelling zelf heeft opgesteld.'
[191] De auditfunctie is de derde lijn van de 'three lines of defence'. Het BFT licht dat als volgt toe (BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft [24 oktober 2018], p. 22 en 23):
'Een instelling kan verschillende niveaus hebben waarin de compliance van wet- en regelgeving wordt geborgd, ook wel 'three lines of defence' genoemd (https://www.toezicht.dnb.nl/3/50-232017.jsp).
De eerste lijn wordt gevormd door de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de dienstverlening van de instelling en het interne controlesysteem dat deze medewerkers toepassen, bijvoorbeeld de procedures die medewerkers toepassen voor het vaststellen van de identiteit van (potentiële) cliënten en het verifiëren daarvan.
De tweede lijn is de compliance functie, deze monitort of in de dagelijkse praktijk van de instelling gehandeld wordt volgens de interne procedures, maatregelen en afspraken én volgens de wettelijke voorschriften.
De derde lijn is de auditfunctie, deze is belast met de periodieke beoordeling van de effectiviteit van de organisatie-inrichting, de in de bedrijfsprocessen van de instelling geïntegreerde procedures en maatregelen én de compliance functie.'
[192] Artikel 2d, lid 4, Wwft. De verplichting om een Wwft-auditfunctie in te richten geldt sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.
[193] Natuurlijke personen die alleen werken en daarom zelf als instelling kwalificeren, kunnen naar hun aard geen Wwft-auditfunctie inrichten (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3. p. 44).
[194] Dit is dezelfde uitleg als bij de Wwft-compliancefunctie.

- Een instelling die volgens de Wet op de ondernemingsraden (WOR) een ondernemingsraad moeten instellen, richt altijd een Wwft-auditfunctie in. Dit is doorgaans een instelling met een personeelsbestand vanaf 50 werknemers op jaarbasis.
- In bijzondere omstandigheden kan de *aard* van de instelling meebrengen dat een instelling met minder dan 50 werknemers ook een Wwft-auditfunctie moet inrichten. Een voorbeeld van bijzondere omstandigheden is een cliëntenbestand dat voor meer dan 75% bestaat uit cliënten of transacties met een hoog risicoprofiel. Het BFT noemt als voorbeeld een klein belastingadvieskantoor dat doelvennootschappen van een trustkantoor adviseert of hiervoor de fiscale aangiften verzorgt.[195]
- Een instelling kan met het BFT overleggen of ze een Wwft-auditfunctie moet inrichten.

'Op onafhankelijke wijze'[196]
Een instelling zorgt ervoor dat een Wwft-auditfunctie haar taken op onafhankelijke wijze kan uitvoeren. Een instelling mag daarbij rekening houden met haar aard en omvang.[197] Hierbij geldt het volgende:

- De personen die de Wwft-auditfunctie uitoefenen zijn in beginsel niet betrokken bij de activiteiten waar zij toezicht op houden.[198] Die functiescheiding is belangrijk om een effectieve naleving van de Wwft te bevorderen.[199]
- Soms is het niet mogelijk of eenvoudig om een functiescheiding te bewerkstelligen. De wetgever heeft dat onderkend.[200] Dit kan betekenen dat de Wwft-auditfunctie soms niet volledig onafhankelijk is. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een kleinere instelling waar de Wwft-auditfunctie een deeltaak is en zij aan de kantoorleiding rapporteert.
- Soms is een instelling zo klein, dat het inrichten van een Wwft-auditfunctie niet proportioneel is.

Wwft-auditfunctie uitbesteden
Een instelling kan ervoor kiezen om de Wwft-auditfunctie geheel of gedeeltelijk uit te besteden.[201] Een instelling blijft er echter zelf voor verantwoordelijk dat zij voldoet aan de verplichtingen volgens de Wwft. Voor het toezicht op de naleving van de Wwft en sanctionering blijft de instelling namelijk het aangrijpingspunt (als 'normadressaat' van de Wwft).

Wettelijke taken Wwft-auditfunctie[202]

- De Wwft-auditfunctie controleert primair de werking van de gedragslijnen, procedures en maatregelen die de instelling zelf daarvoor heeft opgesteld (dat is het risicobeleid).[203] Ze controleert daarmee indirect of de instelling de Wwft en de daarop gebaseerde regelgeving naleeft.
- De Wwft-auditfunctie controleert de werking van de Wwft-compliancefunctie. Zij doet dat bijvoorbeeld door in individuele gevallen na te gaan of de Wwft-compliancefunctie haar taak adequaat heeft ingevuld. Dit kan bijvoorbeeld door te controleren of de meldingen die de Wwft-compliancefunctie heeft gedaan volledig zijn en of in bepaalde gevallen terecht van een melding is afgezien.[204]
- De Wwft-auditfunctie rapporteert haar bevindingen aan de bedrijfsleiding als geheel (dagelijks beleidsbepalers)[205] en aan een eventuele raad voor commissarissen. Heeft zij tekortkomingen

[195] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 24.
[196] Dit is dezelfde uitleg als bij de Wwft-compliancefunctie.
[197] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 45.
[198] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 44.
[199] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 23.
[200] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 44:
'Echter, bij kleinere instellingen kan het onevenredig zijn om de onafhankelijkheid van de compliancefunctie op deze wijze vorm te geven.'
[201] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 45.
[202] Artikel 2d, lid 4, Wwft.
[203] Volgens het BFT beoordeelt de auditfunctie bijvoorbeeld de effectiviteit van de organisatie-inrichting en de effectiviteit van de bedrijfsprocessen en kantoorprocedures (BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft vooraccountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft [24 oktober 2018], p. 25).
[204] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 25.
[205] Dit is een verschil met de Wwft-compliancefunctie. Die rapporteert alleen aan de dagelijks beleidsbepaler die binnen de instelling primair verantwoordelijk is voor de naleving van de Wwft en daarop gebaseerde regelgeving (zie paragrafen 5.1 en 5.4).

gesignaleerd?[206] Dan moeten de dagelijks beleidsbepalers ervoor zorgen dat de noodzakelijke wijzigingen worden doorgevoerd in de gedragslijnen, procedures en maatregelen.[207]

Diepgang[208] Wwft-auditfunctie
Een instelling stemt de invulling van de Wwft-auditfunctie af op het risicoprofiel van haar onderneming. Dit betekent ook dat de diepgang van de Wwft-auditfunctie toeneemt naarmate de instelling meer risico's vaststelt. De invulling van de Wwft-auditfunctie hangt ook af van de werkzaamheden van de Wwft-compliancefunctie.

5.6 Risicomanagement binnen groepen en dergelijke

5.6.1 Risicomanagement van instelling binnen groep

Een of meer instellingen kunnen onderdeel zijn van een groep volgens de Wwft,[209] bijvoorbeeld een holding met werkmaatschappijen. Een groep kan gezamenlijk risicomanagement hebben. Dit heeft als voordeel dat de uniformiteit van het risicobeleid en de toepassing daarvan binnen de groep wordt bewaakt. Daarnaast kunnen hierdoor de (toch al niet geringe) administratieve lasten enigszins worden beperkt. Een groep kan een groepsonderdeel aanwijzen om voor het risicomanagement van de groep te zorgen (zie echter verderop bij '*Let op!*'):

- Bestaat een groep uit meer dan één instelling? Dan ligt het voor de hand dat de holding hiervoor zorgt. De holding kwalificeert hierdoor niet als instelling. De holding faciliteert dan eigenlijk de (andere) instellingen binnen de groep. De dagelijks beleidsbepaler die er primair voor verantwoordelijk is dat een instelling de verplichtingen volgens de Wwft naleeft, kan zich bevinden op holdingniveau. Indien een holding wel zelf beroepsactiviteiten verricht (en dus niet louter andere instellingen binnen de groep faciliteert), kwalificeert deze vanzelfsprekend wel als instelling.
- Is er binnen de groep maar één vennootschap die als instelling kwalificeert? Dan ligt het voor de hand dat die vennootschap hiervoor zorgt.

Een instelling die onderdeel is van een groep is verplicht om de gedragslijnen en procedures toe te passen die op groepsniveau gelden om uitvoering te geven aan de verplichtingen volgens de Wwft.[210] Dit geldt ook voor haar eventuele bijkantoren of meerderheidsdochterondernemingen in het buitenland (Zie Par. 5.6.2).[211] Maar instellingen van belastingadviseurs of accountants hebben die meestal niet). Een groep bepaalt in principe zelf wat zij op groepsniveau regelt. Het lijkt er echter op dat de volgende gedragslijnen en procedures verplicht zijn (de Wwft is niet helemaal duidelijk op dit punt):[212]

- gegevensbescherming; en
- informatiedeling binnen de groep, voor zover die informatie betrekking heeft op het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme.[213]

Let op!
Elke instelling binnen de groep blijft er zelf voor verantwoordelijk dat zij voldoet aan de verplichtingen volgens de Wwft. Voor het toezicht op de naleving van de Wwft en sanctionering blijft de instelling namelijk het aangrijpingspunt (als 'normadressaat' van de Wwft).

Opmerkingen

- Elke instelling is er zelf voor verantwoordelijk dat het risicomanagement past bij de aard en de omvang van haar onderneming. Dit kan betekenen dat zij een aanvullende risicoanalyse moet

[206] BFT, Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), p. 25.
[207] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 45.
[208] Dat wordt bedoeld met 'de intensiteit van de invulling van de auditfunctie' in de toelichting op artikel 2d, lid 4, Wwft (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 45).
[209] Een groep volgens de Wwft is een groep van ondernemingen die bestaat uit een moederonderneming en haar dochteronderneming(en) en eventuele verdere deelnemingen van deze ondernemingen. Een groep kan ook worden gevormd door ondernemingen die door andere betrekkingen met elkaar verbonden zijn (artikel 1, lid 1, Wwft). De definitie in artikel 1 Wwft verwijst naar de betrekkingen in artikel 22 van de richtlijn jaarrekening (2013/34/EU van 26 juni 2013). Volgens dat artikel kan van een groep onder meer sprake zijn, als een onderneming een meerderheid bezit van de stemrechten van de aandeelhouders of vennoten in een andere onderneming of als een onderneming het recht heeft om de meerderheid van de beleidsbepalers van een onderneming te benoemen of te ontslaan.
[210] Artikel 2f, lid 1, Wwft.
[211] Artikel 2f, lid 2, Wwft.
[212] Artikel 45, lid 1, Wwft van de vierde anti-witwasrichtlijn wijst in die richting. Artikel 2f Wwft is daarop gebaseerd.
[213] Artikel 2f, lid 3, Wwft.

doen en aanvullende maatregelen moet nemen vanwege de specifieke risico's die horen bij haar onderneming, type dienstverlening en type cliënten.

- Volgens de beroepsorganisaties leent het cliëntenonderzoek zich er uitstekend voor om op groepsniveau plaats te vinden. De Wwft staat dit ook toe.[214] Wel moeten de instelling(en) en de holding dit schriftelijk vastleggen.[215] De instelling kan worden aangesproken, als de holding het cliëntenonderzoek niet goed of niet volledig heeft verricht (zie hiervoor bij '*Let op!*').
- Volgens de beroepsorganisaties mag een holding namens een instelling meldingen doen van ongebruikelijke transacties. De holding treedt dan op als vertegenwoordiger van de instelling. De instelling kan ook in dit geval een beroep doen op de civielrechtelijke en strafrechtelijke vrijwaring (Zie Par. 7.8). De instelling kan echter worden aangesproken, als de holding ten onrechte niet meldt (zie hiervoor bij '*Let op!*').

5.6.2 Risicomanagement van instelling met vestiging, bijkantoor of meerderheidsdochter buiten Nederland

Er gelden specifieke regels[216] voor instellingen met een vestiging, bijkantoor of meerderheidsdochterneming buiten Nederland.[217] In de Wwft van 2008 waren vergelijkbare regels opgenomen. Die golden echter niet voor belastingadviseurs en accountants. Sinds de wetswijziging van 25 juli 2018 gelden deze regels voor elke instelling ongeacht de aard van de beroepsactiviteiten. Instellingen van belastingadviseurs en accountants zullen echter weinig met deze regels te maken hebben. Netwerken van belastingadvieskantoren en accountantspraktijken zijn meestal anders georganiseerd.

Volgens deze regels moet een instelling er actief op toezien dat haar vestiging, bijkantoor of meerderheidsdochteronderneming de risico's op witwassen en financieren van terrorisme via hun onderneming beperken en actief beheersen.[218] Wat een instelling precies moet doen hangt af van waar een vestiging, bijkantoor of meerderheidsdochteronderneming is gevestigd. Is een instelling onderdeel van een groep? Dan strekt het risicomanagement van de groep zich ook uit tot bijkantoren of meerderheidsondernemingen buiten Nederland van de instelling binnen de groep (Zie Par. 5.6.1).[219]

5.7 Verplichting tot klokkenluidersregeling[220]

Een instelling moet een klokkenluidersregeling hebben. Die moet het mogelijk maken om een *anonieme* melding te doen van overtredingen van de Wwft en daarop gebaseerde regelgeving. Een klokkenluidersregeling past bij de omvang van een instelling en haar soort onderneming. Ze is alleen bedoeld voor overtredingen binnen de instelling. Het zou in de praktijk niet mogen voorkomen dat bekend wordt wie een melding van een overtreding heeft gedaan. Toch bepaalt de Wwft expliciet dat

[214] Volgens de Wwft mag een instelling het cliëntenonderzoek immers uitbesteden (artikel 10). Zie paragraaf 6.12.
[215] Artikel 10, lid 2, Wwft.
[216] Artikel 2 (elke instelling) en artikel 2f (instelling binnen groep) Wwft.
[217] Een vestiging of bijkantoor is onderdeel van een instelling. Een meerderheidsdochteronderneming is een aparte entiteit. Een bijkantoor volgens de Wwft is een 'duurzaam in een andere staat dan de staat van zetel aanwezig onderdeel zonder rechtspersoonlijkheid van een rechtspersoon of vennootschap'. Een dochteronderneming is een onderneming waarover een moederonderneming zeggenschap heeft, met inbegrip van elke dochteronderneming van een uiteindelijke moederonderneming (artikel 1, lid 1, Wwft).
[218] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 42.
[219] Artikel 2f, lid 2, Wwft.
[220] Artikel 20a Wwft. Het begrip 'klokkenluidersregeling' komt in de Wwft niet voor. Artikel 20a Wwft spreekt van 'adequate voorzieningen'. Een klokkenluidersregeling is verplicht sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.

een instelling melders niet mag benadelen.[221] Melders die toch zijn benadeeld, kunnen een klacht indienen bij het BFT.[222] Een voorbeeld van benadeling is een demotie.[223]

5.8 Doorlichten en opleidingsverplichting[224]

Wat moet een instelling doen?

- Een instelling zorgt ervoor dat haar medewerkers worden gescreend ('doorgelicht') op het risico dat zij worden gebruikt voor witwassen of financieren van terrorisme.[225]
- Een instelling zorgt ervoor dat haar medewerkers bekend zijn met de verplichtingen volgens de Wwft; en
- Een instelling zorgt ervoor dat haar medewerkers *periodiek* opleidingen volgen die hen in staat stellen goed en volledig cliëntenonderzoek te verrichten en een ongebruikelijke transactie te herkennen.

Opleidingsverplichting[226]

Een instelling zorgt ervoor dat haar medewerkers de verplichtingen volgens de Wwft kennen en in staat zijn deze toe te passen, 'voor zover relevant voor de uitoefening van hun taken en rekening houdend met de risico's, aard en omvang van de instelling.' Een instelling heeft daartoe een opleidingsverplichting. Zie verderop in deze paragraaf voor een toelichting op het begrip medewerkers.

Risicogebaseerde opleidingen

De opleidingsverplichting heeft tot doel dat medewerkers de Wwft en de daarop gebaseerde regelgeving kunnen toepassen bij hun werkzaamheden. Het gaat om kennis en vaardigheden.[227] Een opleiding kan per persoon verschillen om zo goed mogelijk aan te sluiten bij zijn of haar functie.[228] Opleidingen houden rekening met de omvang van de instelling, de soort onderneming en de risico's binnen de eigen instelling.

---

[221] Artikel 20b, lid 1, Wwft. Dit artikel regelt ook dat een instelling geen medewerkers mag benadelen die te goeder trouw en naar behoren hebben meegewerkt aan een melding van een ongebruikelijke transactie (Zie Par. 7.8).

[222] Artikel 20b, lid 2, sinds de wetswijziging van 15 oktober 2020. Deze wijziging hangt samen met een wijziging van artikel 20a Wwft. Deze wijzigingen zijn als volgt toegelicht (Kamerstukken II, 2019–2020, 35 440, nr. 3, p. 16):

> *'De toevoeging van een lid aan artikel 20a Wwft houdt verband met artikel 61 van de vierde anti-witwasrichtlijn. Dat artikel heeft tot doel te bevorderen dat niet-naleving van de Wwft kan worden gemeld, zowel bij de toezichthoudende autoriteiten (artikel 61, eerste en tweede lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn) als bij meldingsplichtige instellingen (artikel 61, derde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn). Voor meldingsplichtige instellingen is dit reeds bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd in artikel 20a Wwft. Aan dit artikel wordt een lid toegevoegd waarmee geregeld wordt dat overtredingen van de Wwft bij de toezichthoudende autoriteiten gemeld kunnen worden. Het tweede lid van artikel 20a Wwft verplicht deze toezichthoudende autoriteiten daartoe te beschikken over mechanismen die het maken van dergelijke meldingen mogelijk maken. Deze mechanismen dienen tenminste te voldoen aan de eisen die artikel 61, tweede lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn daaraan stelt. Dit houdt onder meer in dat zij moeten beschikken over beveiligde communicatiekanalen voor personen die meldingen maken, een specifieke procedure voor het ontvangen van meldingen van inbreuken en de opvolging daarvan, een passende bescherming van degene die de inbreuken meldt alsook van degene die wordt beschuldigd en duidelijke regels die de vertrouwelijkheid garanderen met betrekking tot de persoon die de gepleegde inbreuk meldt. Met de toevoeging van een nieuw lid aan artikel 20b Wwft staan bedoelde mechanismen van de toezichthoudende autoriteiten expliciet ook open voor klachten van personen die werkzaam zijn voor een instelling en in verband met een melding zijn blootgesteld aan benadeling door die instelling.'*

[223] Dit voorbeeld komt uit Kamerstukken II, 2017 – 2018, 34 808, nr. 3, p. 62.

[224] Artikel 35 Wwft.

[225] Artikel 35 Wwft. Dit artikel is bij wetswijziging van 15 oktober 2020 aangevuld met de verplichting tot doorlichting. De memorie van toelichting vermeldt hierover (Kamerstukken II, 2019–2020, 35 440, nr. 3, p. 17):

> *'Deze wijzigingen implementeren artikel 8, vierde lid, onderdeel a, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het bedoelde onderdeel in de richtlijn schrijft voor dat instellingen op verschillende onderwerpen moeten beschikken over gedragslijnen, controlemaatregelen en procedures. Een van deze onderwerpen betreft doorlichting van medewerkers. Dit punt was eerder niet opgenomen in de Nederlandse wetgeving en dat wordt met deze wijziging hersteld. In de systematiek van de Wwft is in artikel 2c voorgeschreven dat instellingen moeten beschikken over beleid en procedures voor de naleving van de inhoudelijke eisen die in de overige hoofdstukken van de wet gesteld worden. […..] De doorlichting houdt enkel verband met het risico dat de instelling wordt gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme.'*

[226] De beroepsorganisaties NOB en NBA bieden hun leden een e-learningmodule aan die deze wettelijke verplichting invult en waarin aan de hand van op de beroepsgroep afgestemde casus geoefend kan worden. Deze e-learningmodule wordt met enige regelmaat aangepast aan de actualiteit.

[227] Kamerstukken II, 2017-2018, 34808, 3, p. 83.

[228] De Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020), p. 46 vermeldt hierover: *'De inhoud, diepgang en frequentie van de opleiding zal afhankelijk zijn van de functie die de medewerker of de dagelijks beleidsbepaler bekleedt.'*

Periodiek
De opleidingsverplichting geldt voortdurend. Dit wil zeggen dat het noodzakelijk is om de kennis en vaardigheden met enige regelmaat op te frissen en te actualiseren.[229]

Medewerkers
Artikel 35 Wwft spreekt niet van medewerkers maar van 'haar werknemers, alsmede de dagelijks beleidsbepalers'. De Wwft bedoelt daarmee ook partners of vennoten van een instelling.[230]

5.9 Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Een instelling moet zorgdragen dat onder andere medewerkers die beleidsbepalende of medebeleidsbepalende functies bekleden, doorgelicht zijn[231]. Het aanvragen van een VOG voor beleidsbepalende of medebeleidsbepalende functies lijkt hier onderdeel van uit te maken. Artikel 35a lid 2 Wwft verplicht een instelling namelijk te voorkomen dat personen die geen VOG kunnen overleggen een beleidsbepalende of medebeleidsbepalende functie bekleden.[232] Een instelling moet het BFT een VOG kunnen verstrekken van alle personen die het beleid van de instelling (mede) bepalen. Het BFT kan daarnaar vragen.[233]

[229] Het BFT is van mening dat de opleidingsverplichting in ieder geval meebrengt dat elke belastingadviseur en accountant zich bij (relevante) wetswijzigingen e.d. op de hoogte stelt van de nieuwe verplichtingen (brief van het BFT van 22 januari 2014, met kenmerk WWFT/20684, aan de NOB).

[230] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, 3, p. 83:
'Aanvullend wordt bepaald dat deze verplichting ook geldt ten aanzien van de dagelijks beleidsbepalers van een instelling. In de praktijk is gebleken dat de huidige verwijzing naar de werknemers van een instelling onder omstandigheden niet afdoende is om daaronder ook de partners van een advocatenkantoor te rekenen. Aangenomen kan worden dat het doel en de strekking van artikel 46, eerste lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn met zich brengt dat deze verplichting ook geldt voor personen die in de hoedanigheid van partner niet als werknemer van de instelling kwalificeren, maar die desalniettemin een belangrijke rol kunnen spelen bij de totstandkoming van het beleid en de procedures voor de naleving van de Wwft.'

[231] Art 35 Wwft

[232] Artikel 35a, lid 2, Wwft.

[233] Artikel 35a, lid 1, Wwft en de toelichting daarop (Kamerstukken II , 2017–2018, 34 808, nr. 3, p. 19): *'Belastingadviseurs, accountants, advocaten, notarissen en makelaars worden verplicht om op verzoek van de toezichthoudende autoriteiten een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te kunnen overleggen.'*

6 Cliëntenonderzoek

6.1 Inleiding

Een instelling verricht cliëntenonderzoek. De Wwft bepaalt in welke gevallen cliëntenonderzoek verplicht is (Zie Par. 6.2). In dit hoofdstuk wordt met cliëntenonderzoek telkens cliëntenonderzoek volgens de Wwft bedoeld. Cliëntenonderzoek volgens de eigen gedrags- en beroepsregels van belastingadviseurs en accountants laten de beroepsorganisaties in deze Richtsnoeren Wwft buiten beschouwing. Is de tekst van de Wwft op onderdelen niet duidelijk of voorziet deze onvoldoende in een oplossing voor een concrete casus? Dan doet een instelling er goed aan zoveel mogelijk in overeenstemming met het doel en de strekking van de Wwft te handelen.

Cliëntenonderzoek is principle based
De Wwft stelt enkele regels aan het cliëntenonderzoek. Die regels zijn voornamelijk *principle based*. Dit betekent dat de Wwft alleen bepaalt wat het resultaat van het cliëntenonderzoek moet zijn (hierna ook wel 'het vereiste resultaat' genoemd).[234] Een instelling mag zelf bepalen hoe ze cliëntenonderzoek doet.[235] Dit stelt een instelling in staat aan de Wwft te voldoen op een wijze die zo goed mogelijk aansluit bij de eigen onderneming.

Cliëntenonderzoek is risicogebaseerd
Cliëntenonderzoek is bovendien *risicogebaseerd.* Dit betekent dat een instelling het cliëntenonderzoek afstemt op de risicogevoeligheid voor witwassen of financieren van terrorisme van het type cliënt, de zakelijke relatie, de gevraagde dienst of de transactie. Daarbij houdt ze in elk geval rekening met de risicovariabelen in bijlage I bij de vierde anti-witwasrichtlijn.[236] Deze en meer factoren bepalen de gevoeligheid van een cliënt voor risico's op witwassen en financieren van terrorisme (zie verderop). Het cliëntenonderzoek moet dus in verhouding staan tot de risico's die de instelling heeft geïdentificeerd. Een instelling moet dit kunnen aantonen.[237] Dit betekent dat het binnen een instelling duidelijk moet zijn dat de risico's in het cliëntenonderzoek moeten worden betrokken en hoe dit gebeurt. Het is aan een instelling zelf hoe zij dit organiseert (de regels zijn immers *principle based*). Als het BFT hiernaar vraagt, zal een instelling moeten kunnen laten zien dat zij hierover heeft nagedacht.

Risicoprofiel[238]
In de praktijk werken instellingen vaak met drie categorieën risicoprofielen voor hun cliënten: laag, normaal en hoog. Daarbij delen ze hun cliënten in een van deze categorieën in. Dit doen ze op basis van een inschatting van risico's, in geval van de Wwft de risico's op witwassen of financieren van terrorisme. Het risicoprofiel bepaalt de mate van diepgang van het cliëntenonderzoek. Het risicoprofiel kan extra aandachtspunten meebrengen om in het cliëntenonderzoek te betrekken. Voorbeelden van kenmerken die iets over de risico's kunnen zeggen zijn (in aanvulling op en als nadere invulling van de onder vorige kopje genoemde factoren): de branche waarin een cliënt actief is, de rechtsvorm van een cliënt, de handelspartners van een cliënt (zitten hier bijvoorbeeld doorstroomvennootschappen tussen), in welke landen handelspartners gevestigd zijn, de soort transacties die (gebruikelijk) plaatsvinden, of er transacties plaatsvinden met offshore vennootschappen.[239]

[234] Zie artikel 3, lid 2, Wwft: 'Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om: [.....]'
[235] Dat is het verschil met rule based-regelgeving.
[236] Artikel 3, leden 8 en 9, Wwft. De risicogevoeligheid hangt bijvoorbeeld af van (de aard en) het doel van de zakelijke relatie, de regelmatigheid en de duur van de zakelijke relatie (dit zijn risicovariabelen die genoemd worden in bijlage I van de vierde anti-witwasrichtlijn). Zie ook de bijlagen II en III van de vierde anti-witwaslijn. Bijlage II bestaat uit een niet-limitatieve lijst van factoren en soorten bewijs van potentieel lager risico (Zie Par. 6.9.1). Bijlage III bestaat uit een niet-limitatieve lijst van factoren en soorten bewijs van potentieel hoger risico (Zie Par. 6.10.3).
[237] Artikel 3, lid 8, Wwft en Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 5.
[238] Het commentaar dat de beroepsorganisaties van het BFT hebben ontvangen op NBA consultatieversie NBA-handreiking 1124 van 17 februari 2020 gaf aanleiding om met elkaar te spreken over dit onderwerp (zomer 2020). Daar waar de beroepsorganisaties en het BFT een verschillend standpunt innemen, is dit duidelijk aangegeven.
[239] Zie voor meer kenmerken die iets over de risico's kunnen zeggen ook de SNRA, NRA Witwassen 2019 en de NRA Terrorismefinanciering 2019 (Zie Par. 5.3).

Standpunt BFT
Volgens het BFT moet een instelling van iedere afzonderlijke cliënt een afzonderlijk risicoprofiel vastleggen. Ter onderbouwing verwijst het BFT naar een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) van 3 maart 2020[240] en de wetsgeschiedenis (het CBb en de rechtbank verwijzen daar ook naar). In de memorie van toelichting[241] staat dat het van belang is dat de instelling periodiek toetst of de cliënt nog voldoet aan het risicoprofiel, zoals dat is opgesteld bij aanvang van de dienstverlening. Dit veronderstelt, volgens het BFT, het opstellen van een risicoprofiel per afzonderlijke cliënt bij aanvang van de dienstverlening.

Standpunt beroepsorganisaties
Volgens de beroepsorganisaties hoeft een instelling niet van iedere afzonderlijke cliënt een afzonderlijk risicoprofiel vast te leggen. Maar het moet wel duidelijk zijn op basis van welke kenmerken de indeling in verschillende risicoprofielen plaatsvindt (een instelling moet dat dus kunnen aantonen)! De inschatting van de risico's en de indeling van een nieuwe cliënt in een bepaalde categorie risicoprofiel doet de instelling voorafgaand aan en tijdens het eerste cliëntenonderzoek, en bij bestaande cliënten tijdens het monitoren (Zie Par. 6.8.4).

Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt BFT
- Er is geen wettelijke basis voor het standpunt dat een instelling van iedere afzonderlijke cliënt een afzonderlijk risicoprofiel moet vastleggen. In de CBb-uitspraak waar het BFT naar verwijst, was de vraag aan de orde of de monitoringsverplichting[242] meebrengt dat een instelling een risicoprofiel van de cliënt moet hebben vastgelegd. Het CBb overwoog inderdaad dat het feit dat een instelling in staat moet zijn 'een voortdurende controle' uit te oefenen, veronderstelt dat een instelling de daartoe benodigde relevante gegevens (met betrekking tot het risicoprofiel) heeft vastgelegd. Tegelijkertijd onderkent het CBb dat een instelling het cliëntenonderzoek ook op een andere manier kan organiseren. In dat geval moet een instelling wel voldoende bewijs aandragen waaruit volgt dat zij aan de monitoringsverplichting kan voldoen.[243]
- De Wwft kent verscherpt en vereenvoudigd cliëntenonderzoek. De Wwft schrijft geen afzonderlijk risicoprofiel per cliënt voor, maar alleen dat er één is.[244] Een logisch onderscheid is daarom dat het risicoprofiel van de cliënt aanhaakt bij de categorie cliëntenonderzoek. Verscherpt cliëntenonderzoek is verplicht, vereenvoudigd cliëntenonderzoek is optioneel. Dit betekent praktisch voor veel instellingen dat een onderscheid wordt gemaakt tussen 'normaal/gewoon', hoog (bij een verscherpt cliëntenonderzoek) en eventueel 'vereenvoudigd' (bij een vereenvoudigd cliëntenonderzoek). Alleen in uitzonderingsgevallen legt een instelling het unieke risicoprofiel van een afzonderlijke cliënt vast. Het heeft niet daarbij zoveel toegevoegde waarde om vast te leggen dat het risicoprofiel 'normaal' is.

Soorten en diepgang cliëntenonderzoek
De Wwft onderscheidt drie soorten cliëntenonderzoek:
- Vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Dit bestaat uit dezelfde onderdelen als een normaal cliëntenonderzoek. Dit cliëntenonderzoek wordt echter met minder diepgang uitgevoerd (Zie Par.6.6 en 6.9).
- Normaal cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.6 en 6.8).[245]
- Verscherpt cliëntenonderzoek. Dit bestaat uit dezelfde onderdelen als een normaal cliëntenonderzoek. Dit cliëntenonderzoek wordt echter met meer diepgang uitgevoerd. Een instelling neemt extra maatregelen (Zie Par. 6.6 en 6.10).

[240] ECLI:NL:CBB:2020:120
[241] Kamerstukken II, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 18.
[242] De monitoringsverplichting staat in artikel 3, lid 2, aanhef en onderdeel d, Wwft. Die bepaling luidt:
'Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om: […..] d. een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden;'
[243] Beide punten staan in r.o. 7.3 (ECLI:NL:CBB:2020:120).
[244] Dit volgt dus uit artikel 3, lid 2, aanhef en onderdeel d, Wwft (monitoringsverplichting).
[245] In de Wwft komt de aanduiding 'normaal' cliëntenonderzoek niet voor. Deze aanduiding is ontleend aan de Belastingdienst (zie website). De beroepsorganisaties gebruiken deze aanduiding om een vergelijking te kunnen maken met het vereenvoudigd cliëntenonderzoek en het verscherpt cliëntenonderzoek.

Samenhang risicobeleid en cliëntenonderzoek
De Wwft verplicht tot risicomanagement (Zie hoofdstuk 5). Dit is erop gericht de geïdentificeerde risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen. Daartoe maakt een instelling een risicoanalyse en heeft zij een risicobeleid. Het risicobeleid bestaat uit gedragslijnen, procedures en maatregelen (Zie hoofdstuk 5).
Het risicobeleid en het cliëntenonderzoek hangen nauw met elkaar samen: het risicobeleid moet ervoor zorgen dat een instelling een goed en volledig cliëntenonderzoek doet met de juiste diepgang en dat de gegevens over cliënten actueel worden gehouden (Zie Par. 6.7.4). In het risicobeleid staat bijvoorbeeld:

- op basis van welke kenmerken een instelling cliënten in een bepaalde risicocategorie indeelt;
- wanneer een instelling vereenvoudigd, normaal of verscherpt cliëntenonderzoek verricht;
- wat een vereenvoudigd, normaal of verscherpt cliëntenonderzoek inhoudt;
- wie binnen de instelling cliëntenonderzoek verricht voorafgaand aan de cliëntacceptatie;
- wie binnen de instelling de monitoring doet;
- in welke gevallen een instelling opnieuw cliëntenonderzoek verricht.

6.2 In welke gevallen cliëntenonderzoek verplicht

Een instelling is in de volgende gevallen verplicht om cliëntenonderzoek te doen:[246]

1 als zij in of vanuit Nederland een zakelijke relatie aangaat;
2 als zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt van ten minste € 15.000, of twee of meer transacties waartussen een verband bestaat met een gezamenlijke waarde van ten minste € 15.000;
3 als er indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme;
4 als zij twijfelt aan de juistheid of volledigheid van eerder verkregen gegevens van de cliënt;
5 als het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of financieren van terrorisme daartoe aanleiding geeft;
6 als er, gelet op de staat waarin een cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft, een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat;
7 als zij in of vanuit Nederland een incidentele transactie verricht ten behoeve van de cliënt of de trust[247] inhoudende een geldovermaking[248] van ten minste € 1.000.

Zie paragraaf 6.4 voor het precieze moment waarop een instelling cliëntenonderzoek moet doen in het geval bij 1. De gevallen bij 2 en 7 zijn nauwelijks aan de orde bij belastingadviseurs en accountants. Hun dienstverlening is vrijwel altijd een zakelijke relatie. Het is echter theoretisch denkbaar dat hun dienstverlening incidenteel moet worden aangemerkt als transactie (Zie Par. 3.5 voor een toelichting op het verschil tussen een zakelijke relatie en een incidentele transactie). Het geval bij 5 gaat expliciet over bestaande zakelijke relaties. De gevallen bij punten 3, 4 en 6 lijken daar echter ook over te gaan. Ze lijken nadere invulling te geven aan het bewaken van bestaande zakelijke relaties. Een instelling zal bijvoorbeeld de identiteit van een UBO[249] *opnieuw* verifiëren wanneer daar aanleiding toe bestaat. Het geval bij 6 lijkt te gaan over cliëntenonderzoek na verhuizing. Het land van vestiging is immers een risicofactor waarmee een instelling ook al rekening houdt, wanneer zij voor het eerst cliëntenonderzoek verricht.

Let op!
Een instelling die werkzaamheden uitvoert die onder de vrijstelling vallen van artikel 1a, lid 5, Wwft hoeft bij die werkzaamheden geen cliëntenonderzoek volgens de Wwft te verrichten (Zie Par. 4.6).[250]

[246] Artikel 3, lid 5, Wwft.
[247] Zie paragraaf 6.8.7.2 voor het cliëntenonderzoek van een trust.
[248] Een geldovermaking als bedoeld in artikel 3, lid 9, van Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PbEU 2015, L 141).
[249] De afkorting UBO is gebaseerd op de Engelse term: ultimate beneficial owner (Zie Par. 6.8.2.1).
[250] Dit geldt mogelijk ook wanneer belastingadviseurs of accountants als deskundige worden ingeschakeld door een andere beroepsoefenaar voor de werkzaamheden van die andere beroepsbeoefenaar voor de cliënt van die andere beroepsbeoefenaar (Zie Par. 3 en 4).

6.3 Naar wie cliëntenonderzoek

Volgens de beroepsorganisaties hoeft een instelling alleen cliëntenonderzoek te verrichten naar de cliënt (zie Par. 3.3 Cliënt en zakelijke relatie volgens de Wwft). Een instelling neemt redelijke maatregelen om te achterhalen of haar opdrachtgever 'ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een derde' (hierna: andere partij). Dit is een verplicht onderdeel van het cliëntenonderzoek.[251] Het betekent volgens de beroepsorganisaties dat een instelling probeert vast te stellen of de opdrachtgever namens zichzelf of namens een andere partij om dienstverlening vraagt (zie Par. 6.8.6). Want zou het laatste het geval zijn, dan is niet de opdrachtgever maar die andere partij de cliënt. Een instelling moet als het ware door de opdrachtgever heen kijken. Het komt voor dat een cliënt onder de dekmantel van de opdrachtgever (stroman) dienstverlening probeert te verkrijgen voor doeleinden van witwassen of financieren van terrorisme (zie Par. 6.8.6). Een instelling moet daarop alert zijn!

Opmerkingen (voor als opdrachtgever en cliënt [mogelijk] verschillende partijen zijn)[252]

- Is vanaf het begin volstrekt duidelijk dat de opdrachtgever en de cliënt twee verschillende partijen zijn (oftewel dat de opdrachtgever een andere partij vertegenwoordigt)? Een instelling hoeft dan alleen cliëntenonderzoek te verrichten naar de cliënt. Een instelling hoeft dan dus geen cliëntenonderzoek te doen naar de opdrachtgever/vertegenwoordiger.[253] Een instelling moet wel vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt hiertoe (juridisch) bevoegd is en de identiteit van die natuurlijke persoon vaststellen en verifiëren (Zie Par. 6.8.5).[254]
- Soms is het niet duidelijk wie cliënt is, de opdrachtgever of een andere partij. De beroepsorganisaties bevelen aan om in twijfelgevallen cliëntenonderzoek te verrichten naar de vermoedelijke cliënt én naar de opdrachtgever. Een logische uitleg van de Wwft brengt dat mee.
- Blijkt op een later moment dat de opdrachtgever en de cliënt twee verschillende partijen zijn? Dan is die enkele vaststelling niet voldoende. Dat zou immers de bedoeling van de Wwft ondergraven. Een instelling verricht alsnog cliëntenonderzoek naar de cliënt. Volgens de beroepsorganisaties kan een instelling het cliëntenonderzoek naar de opdrachtgever dan staken (zie hiervoor bij de tweede bullet). Een instelling moet wel vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt hiertoe (juridisch) bevoegd is en de identiteit van die natuurlijke persoon vaststellen en verifiëren (dat heeft ze waarschijnlijk al gedaan). Zie Par. 6.8.5
- Een instelling hoeft geen cliëntenonderzoek te verrichten naar haar leveranciers en onderaannemers (Zie Par. 3.3).

6.4 Op welk moment cliëntenonderzoek doen

Hoofdregel

Een instelling doet cliëntenonderzoek en heeft dit afgerond *voordat* zij een zakelijke relatie aangaat en de dienstverlening start.[255] Het cliëntenonderzoek moet bovendien tot het vereiste resultaat hebben geleid (zie onder '*Let op!*' verderop in deze paragraaf).[256] Dit betekent dat een instelling over alle identiteits- en verificatiegegevens moet beschikken van de personen en entiteiten die zij volgens de Wwft moet identificeren en verifiëren.[257] Verder moet een instelling hebben vastgesteld of de UBO in het UBO-register staat ingeschreven (zie Par. 6.8.2.10).[258]

---

[251] Artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft. De Wwft is op dit punt niet erg duidelijk. Er staat 'cliënt'. Bedoeld wordt dat een instelling moet nagaan of degene die zich bij een instelling vervoegt, voor zichzelf om dienstverlening vraagt of voor een ander.

[252] Zijn de partijen aan wie een instelling factureert en de cliënt twee verschillende partijen? Dan is het raadzaam om bewijs vast te leggen waaruit blijkt dat de partij aan wie de instelling factureert, niet de cliënt is (volgens de Wwft). Zo kan een instelling eventuele discussies met het BFT voorkomen.

[253] Dit is ook logisch. Gezien het doel en de strekking van de Wwft is het niet zinvol om een vertegenwoordiger aan dit cliëntenonderzoek te onderwerpen. Het is bijvoorbeeld niet interessant wie UBO van de vertegenwoordiger is. Bovendien moet een instelling de vertegenwoordiger toch al identificeren en zijn of haar identiteit verifiëren. Dat is een vast onderdeel van het cliëntenonderzoek naar de cliënt (artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft). Verder is een instelling vaak praktisch niet in staat om eventuele ongebruikelijke transacties bij een vertegenwoordiger waar te nemen.

[254] Artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft.

[255] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, Wwft.

[256] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft. Dit artikel verwijst naar die delen van artikel 3 Wwft die aangeven wat het resultaat van het cliëntenonderzoek moet zijn.

[257] Artikel 5, lid 1, onderdeel c, Wwft met artikel 3, leden 2 tot en met 4, Wwft.

[258] Artikel 4, lid 2, Wwft, sinds de wetswijziging van 21 mei 2020. In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Dit gaat verder dan de wet. De beroepsorganisaties zien daarom aanleiding tot aanpassing. De huidige zienswijze sluit aan bij de wettekst van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er ook een praktisch argument voor aanpassing: In het geval er namelijk geen UBO's in

Uitzondering
Er is één uitzondering op de hoofdregel. Die geldt voor spoedeisende dienstverlening (zie verderop in de tekst voor een voorbeeld). Een instelling mag al met de dienstverlening starten[259] voordat zij de identiteit heeft geverifieerd van de cliënt en van de UBO('s),[260] als voldaan wordt aan elk van de volgende voorwaarden:

- het direct starten is noodzakelijk om de dienstverlening niet te verstoren;
- er bestaat weinig risico op witwassen of financieren van terrorisme; en
- de instelling verifieert de identiteit van de cliënt en van de UBO('s) zo spoedig mogelijk na het eerste contact met de cliënt.[261] Zie onder *'Let op!'* hierna.

Voor belastingadviseurs en accountants geeft deze uitzondering ruimte om het cliëntenonderzoek synchroon te laten lopen met de start van spoedeisende werkzaamheden. Het is van belang dat een instelling zo snel mogelijk het cliëntenonderzoek afrondt. Dit is ook in het belang van de instelling zelf. Het animo van een cliënt om mee te werken aan een cliëntenonderzoek is immers vaak het grootst bij de start van de dienstverlening. Heeft een instelling te maken met spoedeisende telefonische opdrachten van (buitenlandse) cliënten? Dan maakt de instelling met verhoogde zorgvuldigheid de afweging of sprake kan zijn van een risico op witwassen of financieren van terrorisme. Zie verder onder '*Let op*!' hierna. Dat geldt hier ook. Voorbeelden van spoedeisende dienstverlening zijn een belastingadvies aan een cliënt ten behoeve van de finale besluitvorming door een consortium of fraudeonderzoeken waar gegevens omwille van het onderzoek snel moeten worden veiliggesteld.

Let op!
De uitzondering op de hoofdregel ziet uitsluitend op de *verificatie* van de identiteit van de cliënt en van de UBO('s).[262] Een instelling moet voor de start van de dienstverlening al wel alle andere verplichte onderdelen van het cliëntenonderzoek hebben afgerond (Zie Par. 6.6 voor een overzicht van die onderdelen). Een instelling moet dus al wel het volgende hebben gedaan:

- de cliënt identificeren;[263]
- de UBO('s) identificeren;[264]
- vaststellen of de UBO in het UBO-register staat ingeschreven (Zie Par. 6.8.2.10);[265]
- het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen (Zie Par. 6.8.3);[266]
- de vertegenwoordiger van de cliënt identificeren, zijn of haar identiteit verifiëren en vaststellen of de vertegenwoordiger tot vertegenwoordiging bevoegd is (Zie Par. 6.8.5);[267]
- redelijke maatregelen nemen om te verifiëren of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een ander.[268]

Voor accountants en belastingadviseurs zal de vaststelling van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie zelden een probleem opleveren. De gevraagde dienstverlening verschaft gewoonlijk voldoende duidelijkheid hierover. De identificatie en verificatie van de vertegenwoordiger en het

het UBO-register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, zo volgt uit de letterlijke uitleg van de Wwft, is dat een instelling het UBO-register checkt.

[259] In de uitzonderingssituatie gaat een instelling een zakelijke relatie aan zodra ze met de dienstverlening start (Zie Par. 4.5).

[260] Dit zijn verplichte onderdelen van het cliëntenonderzoek (artikel 3, lid 2, onderdelen a en b, Wwft). In een enkele situatie hoeft een instelling geen UBO te identificeren en verifiëren. Zie paragraaf 6.8.2.

[261] Artikel 4, lid 3, Wwft.

[262] Artikel 4, lid 3, Wwft verwijst naar lid 1 van dat artikel. Artikel 4, lid 1, Wwft en artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft geven beide aan welke onderdelen van het cliëntenonderzoek moeten zijn uitgevoerd voordat de instelling een zakelijke relatie mag aangaan. De beroepsorganisaties constateren een verschil tussen beide artikelen. Artikel 4, lid 1, noemt minder onderdelen van het cliëntenonderzoek dan artikel 5, lid 1, onderdeel b. De beroepsorganisaties leggen dit zo uit dat aan artikel 4, lid 1, Wwft geen zelfstandige betekenis toegekend moet worden. Volgens de beroepsorganisaties doet artikel 4, lid 1, Wwft slechts dienst als inleiding op het oorspronkelijke tweede lid van artikel 4, Wwft (derde lid sinds de wetswijziging van 21 mei 2020).

[263] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, met artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel a, Wwft

[264] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, met artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel b, Wwft.

[265] In de versie van 8 december 2020 van de Richtsnoeren Wwft staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Dit gaat verder dan de wet. De beroepsorganisaties zien daarom aanleiding tot aanpassing. De huidige zienswijze sluit aan bij de wettekst van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er ook een praktisch argument voor aanpassing: In het geval er namelijk geen UBO's in het UBO register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, zo volgt uit de letterlijke uitleg van de Wwft, is dat een instelling het UBO-register checkt.

[266] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, met artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel c, Wwft.

[267] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, met artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel e, Wwft.

[268] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft met artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdeel f, Wwft.

vaststellen van zijn of haar vertegenwoordigingsbevoegdheid moeten eveneens direct plaatsvinden. Dit lijkt te dateren uit de jaren negentig van de vorige eeuw toen cliënten of hun vertegenwoordiger bij de eerste kennismaking zelf aanwezig waren. Dat is na intrede van het internet en de globalisatie van de dienstverlening vaak niet meer het geval. Het is dan ook niet duidelijk waarom de uitzondering die geldt voor cliënten (waaronder natuurlijke personen), niet geldt voor de vertegenwoordiger.[269]

6.5 Gevolgen van cliëntenonderzoek niet verrichten of niet het vereiste resultaat bereiken

Als een instelling het cliëntenonderzoek niet instelt of als het cliëntenonderzoek niet tot het vereiste resultaat leidt, dan heeft dat zware consequenties:

- Een instelling mag geen zakelijke relatie aangaan.[270] Een instelling kan de partij die om de dienst vraagt dus niet als cliënt accepteren. Een instelling moet bovendien een melding doen, als het cliëntenonderzoek niet leidt tot het vereiste resultaat en er indicaties zijn van witwassen of financieren van terrorisme (Zie Par. 7.1).[271]
- Een instelling moet een bestaande zakelijke relatie beëindigen.[272] De instelling die indicaties heeft van witwassen of financieren van terrorisme moet bovendien een melding doen (Zie Par. 7.1).[273]

6.6 Waaruit bestaat cliëntenonderzoek

De Wwft bepaalt wat het resultaat van het cliëntenonderzoek moet zijn.[274] Het cliëntenonderzoek bestaat uit de volgende handelingen:

- de cliënt identificeren en zijn of haar identiteit verifiëren (Zie Par. 6.8.1);[275]
- de UBO('s) identificeren en redelijke maatregelen nemen om zijn/hun identiteit te verifiëren. Er gelden daartoe enkele specifieke eisen (Zie Par. 6.8.2);[276]
- het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen (Zie Par. 6.8.3);[277]
- de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt ('vertegenwoordiger') identificeren, de identiteit van de vertegenwoordiger verifiëren en vaststellen of hij of zij tot vertegenwoordiging bevoegd is (Zie Par. 6.8.5);[278]
- redelijke maatregelen nemen om te verifiëren of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een ander (Zie Par. 6.8.6);[279] en
- alleen bij bestaande cliënten, een 'voortdurende controle' uitoefenen op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van die relatie verrichte transacties (Zie Par. 6.8.4).[280]

Elk cliëntenonderzoek bestaat uit deze handelingen (hierna ook wel 'onderdelen' genoemd). Er bestaat op dit punt dus geen verschil tussen vereenvoudigd, normaal en verscherpt cliëntenonderzoek. Alleen de mate van diepgang verschilt. Voor verscherpt cliëntenonderzoek gelden extra eisen (Zie Par. 6.10).

[269] Pas sinds de wijziging van de Wwft per 1 januari 2013 moet een instelling ook de vertegenwoordiger van de cliënt in het cliëntenonderzoek betrekken. De beroepsorganisaties gaan ervan uit dat de wetgever bij die wetswijziging over het hoofd heeft gezien dat de uitzonderingssituatie voor spoedeisende werkzaamheden daarop aangepast moest worden. Zie ook paragraaf 6.8.5.
[270] Artikel 5, lid 1, Wwft.
[271] Artikel 16, lid 4, aanhef en onderdeel a, Wwft, met artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft.
[272] Artikel 5, lid 3, Wwft.
[273] Artikel 16, lid 4, aanhef en onderdeel b, Wwft, met artikel 5, lid 3, Wwft.
[274] Artikel 3, lid 2, Wwft. Dat artikel bepaalt dat het cliëntenonderzoek een instelling *in staat moet stellen* om bijvoorbeeld de cliënt en de UBO te identificeren en te verifiëren, om het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen enzovoort.
[275] Artikel 3, lid 2, onderdeel a, Wwft.
[276] Artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft.
[277] Artikel 3, lid 2, onderdeel c Wwft.
[278] Artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft.
[279] Artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft.
[280] Artikel 3, lid 2, onderdeel d Wwft.

6.7 Identificeren en verifiëren

6.7.1 Wat is identificeren en verifiëren volgens de Wwft

Een instelling moet dus de cliënt, de UBO('s) en de vertegenwoordiger van de cliënt *identificeren* en hun identiteit *verifiëren.* Dat is onderdeel van het cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.6). De Wwft[281] maakt een duidelijk onderscheid tussen deze begrippen:

- Identificeren volgens de Wwft is opgave laten doen van de identiteit.[282] Een instelling moet dus de identiteit bepalen of met andere woorden, de identiteitsgegevens verkrijgen. Van bijvoorbeeld een cliënt/natuurlijk persoon zijn dat de voornamen, achternamen, geboortedatum en het adres.[283] Van bijvoorbeeld een rechtspersoon zijn dat de rechtsvorm, statutaire naam, handelsnaam, adres, plaats van vestiging, land van statutaire zetel en het registratienummer bij de Kamer van Koophandel. Identificeren is in beginsel vormvrij (Zie Par. 6.7.2). Een instelling verkrijgt de identiteitsgegevens van de cliënt zelf of van een ander (Zie Par. 6.7.2).
- Verifiëren volgens de Wwft is vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit.[284] Een instelling moet dus vaststellen dat de identiteitsgegevens juist zijn. Wanneer een instelling de identiteit van bijvoorbeeld een natuurlijk persoon/cliënt, of een natuurlijk persoon/vertegenwoordiger verifieert, gaat het er om vast te stellen dat de persoon die zich bij de instelling meldt inderdaad de persoon is die hij of zij zegt te zijn. Een instelling doet dit aan de hand van betrouwbare en onafhankelijke bronnen (Zie Par. 6.7.3). Een instelling bepaalt grotendeels zelf hoe ze de identiteitsgegevens verifieert (Zie Par. 6.7.2). Dit hangt af van haar risico-inschatting.

6.7.2 Identificeren en verifiëren - welke gegevens

De Wwft beschrijft in hoofdstuk 2 welk resultaat het cliëntenonderzoek moet opleveren. Dit hoofdstuk geeft niet aan welke identiteitsgegevens een instelling nu precies moet verkrijgen en verifiëren. De Wwft bepaalt wel welke identiteitsgegevens en verificatiegegevens een instelling moet *vastleggen*.[285] Door precies aan te geven wat moet worden vastgelegd, wordt in feite nader ingevuld wat het cliëntenonderzoek moet opleveren ('het vereiste resultaat'). Wat moet worden vastgelegd en dus het vereiste resultaat is voor elk cliëntenonderzoek hetzelfde. Het maakt dus niet uit of een instelling vereenvoudigd, normaal of verscherpt cliëntenonderzoek doet.

Overzicht in de bijlage

In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken.[286]

[281] De vierde anti-witwasrichtlijn maakt dat onderscheid ook.
[282] Artikel 1, lid 1, Wwft. De betekenis van 'identify' zoals gebruikt in de anti-witwasrichtlijnen wordt gewoonlijk vertaald als identificeren. In het Engels betekent 'identify' ook 'vaststellen, aanduiden, onderkennen (zie bijvoorbeeld https://www.linguee.nl/engels-nederlands/vertaling/identify.html). Het woord identificeren heeft in het Nederlands eigenlijk meer de betekenis van de verificatie van de identiteit met een identiteitsbewijs. 'Kunt u zich identificeren', betekent kunt u uw identiteit bewijzen. Zie bijvoorbeeld https://taaladvies.net/taal/advies/vraag/495/legitimeren_identificeren/. De Engelse betekenis gaat daarom in de Nederlandse vertaling verloren. Dat veroorzaakt onduidelijkheid in het bijzonder bij de identificatie en verificatie van de UBO (zie paragraaf 6.8.2).
[283] Artikel 33, lid 2, Wwft.
[284] Artikel 1, lid 1, Wwft.
[285] Artikel 33, lid 1, Wwft.
[286] Deze tabel is gebaseerd op artikel 33 Wwft. Dit artikel schrijft voor welke identiteitsgegevens en verificatiegegevens instellingen moeten vastleggen van natuurlijke personen, vennootschappen en andere juridische entiteiten, trusts en daarmee vergelijkbare juridische constructies.

6.7.3 Welke informatie gebruiken om de identiteit te verifiëren

De Wwft stelt als eis dat een instelling documenten, gegevens of inlichtingen *uit betrouwbare en onafhankelijke bron* gebruikt om identiteitsgegevens te verifiëren.[287] Daarnaast moet een instelling gebruik maken van het UBO-register (Zie Par. 6.8.2.9 en 6.8.2.10).

Artikel 4 van de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme[288] bepaalt aan de hand van welke documenten of gegevens de identiteit *kan* worden geverifieerd. In de toelichting bij die regeling staat dat het hier om een niet-limitatieve opsomming gaat. Het is dus ook mogelijk om de identiteit te verifiëren aan de hand van andere documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. De opsomming beoogt de praktijk te ondersteunen en niet te beperken. Een instelling verifieert de identiteit van bijvoorbeeld een natuurlijk persoon/cliënt of een natuurlijk persoon/vertegenwoordiger aan de hand van een identiteitsbewijs met foto.

Buitenlandse rechtspersoon die niet in Nederland gevestigd is
Er geldt een andere eis voor documenten, gegevens of inlichtingen die een instelling mag gebruiken om de identiteitsgegevens te verifiëren van buitenlandse rechtspersonen die niet in Nederland gevestigd zijn. Deze moeten wél betrouwbaar zijn maar hoeven niet uit onafhankelijke bron te komen: een instelling mag *in het internationale verkeer gebruikelijke* documenten, gegevens of inlichtingen gebruiken. Daardoor kan een instelling gebruik maken van meer informatie dan alleen gegevens uit officiële registers of officiële documenten.[289] Zo is het mogelijk gebruik te maken van *business service providers.*

6.7.4 Actueel houden van gegevens

Een instelling neemt redelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de gegevens die zij moet verzamelen actueel blijven. Dit betreft de cliëntgegevens die een instelling al bij het eerste cliëntenonderzoek moet verkrijgen inclusief het risicoprofiel van de cliënt en de contactinformatie. Belastingadviseurs en accountants die de werkzaamheden uitvoeren moeten hierop toezien. Daarnaast kan een centrale compliance afdeling dit (mede) bewaken, voor zover het gegevens betreft die publiek zijn. Het ligt voor de hand om periodiek na te gaan of deze gegevens nog actueel zijn. Om de hoeveel tijd dit is, hangt af van de risicogevoeligheid van een cliënt. Dit moet echter altijd in de volgende gevallen:[290]

- als relevante omstandigheden van de cliënt veranderen, bijvoorbeeld bij een wijziging van de contactinformatie, bij een wijziging van het risicoprofiel van de cliënt (bijvoorbeeld verandering van producten, afzetmarkten, leveranciers, geografische spreiding en herverdeling portefeuilles binnen de kring van leidinggevenden), bij een wijziging van de eigendoms- of zeggenschapsstructuur (bijvoorbeeld UBO-wisseling), of bij een wisseling van de vertegenwoordiger van de cliënt;
- als een instelling volgens de Wwft verplicht is tot het opnemen van contact met de cliënt om informatie over de UBO te evalueren;

---

[287] Artikel 11, leden 1 en 2, Wwft
[288] Regeling van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie van 23 juli 2008, nr. FM 2008-1792 M, Stcrt. 2008, nr. 142.
[289] Artikel 11, lid 3, Wwft. De beroepsorganisaties hadden daarop aangedrongen. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 24:
'De verplichting om buitenlandse rechtspersonen te identificeren leidde in de praktijk tot de nodige problemen. In sommige landen bestaat er namelijk geen officieel handelsregister en ook het verkrijgen van een notariële akte is niet altijd of slechts met grote moeite mogelijk. Om aan deze problemen het hoofd te bieden, is gekozen voor een flexibele benadering waarbij een instelling kan identificeren aan de hand van in het internationale verkeer gebruikelijke documenten. Een instelling zal zelf aan de toezichthouder moeten kunnen aantonen dat het gerechtvaardigd was om op bepaalde documenten te vertrouwen. Instellingen zijn goed in staat om dergelijke afwegingen te maken aangezien zij in het kader van het afdekken van het bedrijfsrisico zelf ook zal willen weten wie de cliënt is. Waar van toepassing is het een instelling toegestaan om te vertrouwen op de identificatie en verificatie door een nevenvestiging in een derde land of een introductie door een bedrijf ter plaatse dat ook onder anti-witwasbepalingen valt en waarmee geregeld zaken worden gedaan. Dit laatste betekent dat gebruik mag worden gemaakt van gegevens, documenten of inlichtingen die in de staat van herkomst bij wet als geldig verificatiemiddel gelden.'
[290] Artikel 3, lid 11, Wwft, sinds 21 mei 2020. Daarvoor was een instelling ook al verplicht om ervoor te zorgen dat deze gegevens actueel blijven. Sinds de wetswijziging wijst de Wwft gevallen aan waarin de gegevens in elk geval moeten worden geactualiseerd. Het is de beroepsorganisaties niet duidelijk op welke gevallen de wetgever precies doelt bij de situaties in de tweede en derde bullet in de opsomming in de hoofdtekst. De memorie van toelichting licht dit niet toe De bepaling is rechtstreeks overgenomen uit artikel 14, vijfde lid, van de vierde anti-witwasrichtlijn (Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 35).

- als een instelling daartoe verplicht is op grond van Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/79/EEG (PbEU 2011, L 64).[291]

Een logisch moment om te controleren of de gegevens nog actueel zijn van een bestaande cliënt is:
- bij aanvang van een (nieuwe) opdracht;
- als daartoe aanleiding is (Zie bullets hierboven en Par. 6.8.4).

Omdat dit geen enkel doel dient, hoeft een instelling volgens de beroepsorganisaties het volgende niet te doen:
- De identiteit van natuurlijke personen opnieuw vaststellen en opnieuw verifiëren. De identiteit van natuurlijke personen wijzigt immers niet. Een instelling doet dit natuurlijk wel, als sprake is van relevante wijzigingen of als twijfel opkomt over de juistheid van de identiteit.
- De identiteit van natuurlijke personen opnieuw verifiëren, zodra het identiteitsbewijs (ID) is verlopen. [292]

6.8 Normaal cliëntenonderzoek

In deze paragraaf staat een toelichting op elk onderdeel van het cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.6 voor een overzicht). *Elk* cliëntenonderzoek bestaat uit alle onderdelen. Er bestaat op dit punt dus geen verschil tussen het vereenvoudigd, normaal en verscherpt cliëntenonderzoek. Alleen de mate van diepgang verschilt. Voor verscherpt cliëntenonderzoek gelden extra eisen. Zie verderop in dit hoofdstuk voor aanvullende informatie over vereenvoudigd cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.9) en verscherpt cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.10).

6.8.1 Cliënt identificeren en verifiëren[293]

- In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken.
- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

Wat moet een instelling doen
Een instelling moet een *nieuwe* cliënt identificeren en zijn of haar identiteit verifiëren. Diensten verlenen aan anonieme cliënten is dus niet toegestaan.[294]

Opmerkingen
- Er gelden bijzondere eisen voor het identificeren en verifiëren van een cliënt die om dienstverlening vraagt ten behoeve van een personenvennootschap, een trust of een juridische constructie die vergelijkbaar is met een trust (Zie Par. 6.8.7).
- Soms is het nodig om een *bestaande* cliënt opnieuw te identificeren en verifiëren. Dat blijkt dan uit de monitoring (Zie Par. 6.8.4).

De Wwft lijkt de mogelijkheid te bieden om de identiteitsgegevens van een cliënt/natuurlijk persoon te verifiëren via een videogesprek waarin de cliënt een legitimatiebewijs toont. Of dit volstaat, hangt af van de risico-inschatting van een instelling. De beroepsorganisaties kunnen zich voorstellen dat een instelling in dit geval extra alert is en eventueel aanvullende maatregelen neemt. Daarnaast is het verstandig om vast te leggen wie binnen de instelling dit videogesprek heeft gevoerd en wanneer precies. Uit de eigen risico-inschatting zou ook kunnen volgen dat een cliënt gewoon moet verschijnen.

[291] Deze richtlijn is een aantal keer gewijzigd en is uitgemond in de Europese richtlijn Mandatory Disclosure Rules (MDR)/DAC6. Door de Nederlandse implementatie van deze richtlijn moeten belastingadviseurs en/of belastingplichtigen potentieel agressieve grensoverschrijdende fiscale constructies melden bij de Belastingdienst. Dit zijn fiscale constructies waarbij inwoners van verschillende landen zijn betrokken en die mogelijk gebruikt kunnen worden om belasting te ontwijken.
[292] Een instelling kan weliswaar weten wanneer het ID verloopt. Zij moet immers de datum van uitgifte vastleggen (artikel 33, lid 2, onderdeel a, Wwft). De Wwft schrijft echter niet voor om vast te leggen op welke datum het ID verloopt.
[293] Artikel 3, lid 2, onderdeel a, Wwft.
[294] Overigens is dienstverlening aan anonieme cliënten onder de beroepsreglementering van accountants praktisch onmogelijk. De beroepsreglementering van belastingadviseurs en diverse andere beroepsbeoefenaren is op dit punt vergelijkbaar.

6.8.2 UBO('s) identificeren en verifiëren[295]

Een instelling moet van elke cliënt vaststellen wie de UBO('s) is (zie Par. 6.8.2.1), met uitzondering van bepaalde beursgenoteerde bedrijven (Zie Par. 6.8.2.3).

Opmerkingen vooraf:

- Deze paragraaf gaat alleen in op het identificeren en verifiëren van UBO's van cliënten die naar Nederlands recht zijn opgericht. Een instelling zal echter ook de UBO's moeten identificeren van in het buitenland opgerichte cliënten en redelijke maatregelen moeten nemen om hun identiteit te verifiëren. De beroepsorganisaties adviseren om daartoe zoveel mogelijk volgens artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft te handelen. Het ligt voor de hand om bij een cliënt die in een andere EU-lidstaat is opgericht, het UBO-register van die lidstaat te raadplegen voor zover dit mogelijk is.[296]
- Het zal maar incidenteel voorkomen dat een instelling van belastingadviseurs of accountants de UBO van een natuurlijke persoon moet vaststellen. Dit hoeft namelijk alleen in de situatie dat de dienstverlening niet als het aangaan van een zakelijke relatie kwalificeert, maar als het verrichten van een incidentele transactie. Zoals reeds aangegeven in Par 3.3 is de dienstverlening van accountants en belastingadviseurs vrijwel altijd aan te merken als het aangaan van een zakelijke relatie. Zodoende wordt in deze Richtsnoeren niet nader ingegaan op de zeer uitzonderlijke situatie van het vaststellen van de UBO van een natuurlijk persoon.[297]
- In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken (in aanvulling op Par. 6.7.3).
- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

6.8.2.1 UBO en pseudo-UBO

De afkorting UBO is gebaseerd op de Engelse term: *ultimate beneficial owner*. Dit is de 'natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht.'[298] Met andere woorden; de natuurlijke persoon die, al dan niet achter de schermen, bij een cliënt uiteindelijk aan de touwtjes trekt.[299] Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 werkt deze definitie uit.[300] Het bepaalt voor verschillende categorieën cliënten welke natuurlijke personen UBO zijn. In sommige situaties is dat het *hoger leidinggevend personeel* van de cliënt (zie verderop voor de definitie).[301] De

---

[295] Artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft.
[296] Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 36.
[297] In de Richtsnoeren Wwft versie van 8 december 2020 stond dat volgens het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid een cliënt/natuurlijke persoon ook een UBO kan hebben en dat de beroepsorganisaties daaraan twijfelden De beroepsorganisaties hebben met de ministeries gesproken over de vraag hoe dit precies zit (2021). Zij kunnen zich vinden in de volgende uitleg, welke overigens in de praktijk van accountants en belastingadviseurs vrijwel nooit zal voorkomen:
De definitie van uiteindelijk belanghebbende in de Wwft luidt: 'natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht;' Het eerste deel van de definitie ziet exclusief op juridische entiteiten of juridische constructies (alleen daar kan immers sprake zijn van eigendom of zeggenschap). Bij het tweede deel kan sprake zijn van een natuurlijke persoon die voor rekening van een andere natuurlijke persoon een transactie verricht. De memorie van toelichting bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn licht dit als volgt toe (Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3, p. 33-34): 'Naast een onderscheid tussen een algemeen en een bijzonder deel, richt de definitie van UBO in de vierde anti-witwasrichtlijn zich ook op twee verschillende situaties. De eerste situatie (bedoeld met «elke natuurlijke perso(o)n(en) die de uiteindelijke eigenaar is (zijn) van of zeggenschap heeft (hebben) over de cliënt») betreft een cliënt met wie een instelling een zakelijke relatie in de zin van artikel 1 aangaat of heeft. De tweede situatie, («de natuurlijke perso(o)n(en) voor wiens/wier rekening een transactie of activiteit wordt verricht») heeft betrekking op de situatie waarin een instelling in het kader van een incidentele transactie onderzoek moet doen naar de UBO. Zie in verband met dat tweede deel van de definitie, Guidance van FATF: «16. Another essential element to the FATF definition of beneficial owner is that it includes natural persons on whose behalf a transaction is being conducted, even where that person does not have actual or legal ownership or control over the customer. This reflects the distinction in customer due diligence (CDD) in Recommendation 10 which focuses on customer relationships and the occasional customer. This element of the FATF definition of beneficial owner focuses on individuals that are central to a transaction being conducted even where the transaction has been deliberately structured to avoid control or ownership of the customer but to retain the benefit of the transaction.»27 (FATF guidance on transparency and beneficial ownership, October 2004, p. 8).'
[298] Artikel 1, lid 1, Wwft. De definitie wordt nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[299] Ontleend aan informatie van de Kamer van Koophandel over de UBO en het UBO-register (https://www.kvk.nl/over-kvk/registreren).
[300] Artikel 3 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[301] Bij een kerkgenootschap, trust of een daarmee vergelijkbare juridische constructie is dit anders geregeld Zie Par. 6.8.2.4 en 6.8.2.7).

beroepsorganisaties noemen het hoger leidinggevend personeel van de cliënt dan de '*pseudo-UBO'*.[302]

Pseudo-UBO is terugvaloptie
Een instelling merkt het hoger leidinggevend personeel van de cliënt aan als UBO in de situatie die voldoet aan elk van de volgende voorwaarden:[303]

- de instelling kan na uitputting van alle mogelijke middelen geen 'gewone' UBO achterhalen (op basis van eigendom of zeggenschap) of twijfelt eraan dat een gevonden UBO wel echt zeggenschap heeft; en
- er is geen grond van verdenking van witwassen of financieren van terrorisme.

Het aanwijzen van een pseudo-UBO is een terugvaloptie. Dit volgt uit de voorwaarde dat alle mogelijke middelen moeten zijn uitgeput om een 'gewone' UBO te achterhalen. Daarmee wordt bedoeld na onderzoek van alle beschikbare informatie. Het leidt ertoe dat elke cliënt ten minste één UBO heeft,[304] met uitzondering van bepaalde beursgenoteerde vennootschappen.

[302] De definitie van UBO is uitgebreid met de pseudo-UBO bij de wetswijziging van 25 juli 2018. Dit was een belangrijke wijziging. Deze wijziging heeft tot gevolg dat in beginsel elke cliënt ten minste één UBO heeft (Zie de hoofdtekst voor de uitzonderingen).
[303] Artikel 3 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. De nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb 2018, 241, verwijst op p. 27 ook naar de FATF Guidance on Transparency and Beneficial Ownership, oktober 2014. Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats.
[304] Nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 29:
'Dit aspect van de begripsomschrijving van UBO wordt met de vierde anti-witwasrichtlijn geïntroduceerd en sluit aan op de FATF-aanbevelingen. Het brengt met zich dat er in alle gevallen (ten minste) een natuurlijke persoon als UBO van een vennootschap of juridische entiteit moet worden aangemerkt. Indien het niet mogelijk blijkt een natuurlijk persoon te achterhalen die de uiteindelijke eigenaar is van of de uiteindelijke zeggenschap heeft over een juridische entiteit via het houden van aandelen, stemrechten, eigendomsbelang of andere middelen, dient het hoger leidinggevend personeel van de juridische entiteit als UBO te worden aangemerkt. Uit de verplichtingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek volgt dat deze maatregelen moeten worden afgestemd op het risico op witwassen of financieren van terrorisme dat zich in een concreet geval voordoet. Van belang is dat een instelling de maatregelen vastlegt die zijn genomen om de UBO's van een cliënt te achterhalen. Dit volgt uit artikel 33 Wwft. Het hoger leidinggevend personeel wordt eveneens als UBO aangemerkt, indien er twijfel bestaat of een natuurlijk persoon daadwerkelijk het uiteindelijk eigendom of de uiteindelijke zeggenschap in een vennootschap heeft. In dat kader is van belang dat het aanmerken van het hoger leidinggevend personeel als UBO nadrukkelijk een terugvaloptie is: het hoger leidinggevend personeel kan alleen dan als UBO worden aangemerkt, indien alle mogelijke maatregelen door een instelling zijn ingezet om op eerder genoemde gronden de UBO's van een cliënt vast te stellen en indien er geen gronden bestaan voor verdenking van witwassen of financieren van terrorisme. Immers, in die gevallen is een instelling op grond van de wet gehouden zijn dienstverlening te weigeren of te beëindigen, omdat niet aan de vereisten van het cliënten-onderzoek kan worden voldaan.'

Wie is pseudo-UBO
Dit is dus het hoger leidinggevend personeel. Een definitie van dit begrip staat in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.[305] Hoger leidinggevend personeel is:[306]

- In geval van een rechtspersoon, elke bestuurder volgens artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (dit zijn de statutair bestuurders).[307]
- In het geval van een personenvennootschap, elke vennoot, met uitzondering van de commanditaire vennoot.

Er is geen grond om onderscheid te maken tussen de verschillende bestuurders. Hierbij is het niet van belang of de bestuurders al dan niet handelingsbevoegd zijn.[308]

Wie is pseudo-UBO, als bestuurder rechtspersoon is?
Een (pseudo-)UBO is altijd een natuurlijk persoon. Stel rechtspersoon A is bestuurder van rechtspersoon B en de instelling kan geen gewone UBO identificeren van rechtspersoon B. Wie is dan pseudo-UBO van rechtspersoon B? Dit zijn alle statutair bestuurders van rechtspersoon A. Rechtspersoon A kan immers zelf niet als UBO kwalificeren.[309]

Opsomming categorieën nadere uitwerking UBO-definitie
Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 onderscheidt onderstaande categorieën cliënten. In de paragrafen tussen haakjes staat een toelichting op de UBO en pseudo-UBO van:

- niet-beursgenoteerde BV's en NV's (Zie Par. 6.8.2.2);
- beursgenoteerde vennootschappen met inbegrip van 100% dochterondernemingen (Zie Par. 6.8.2.3);
- kerkgenootschappen (Zie Par. 6.8.2.4);
- overige rechtspersonen (Zie Par. 6.8.2.5);
- personenvennootschappen (Zie Par. 6.8.2.6);
- trusts en daarmee vergelijkbare juridische constructies (Zie Par. 6.8.2.7).

Zie paragraaf 6.8.2.8 voor informatie over de UBO('s) van publiekrechtelijke rechtspersonen.

---

[305] Artikel 3, lid 6, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

[306] Nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 23:
'Daarnaast is de reikwijdte van het begrip hoger leidinggevend personeel verduidelijkt voor de toepassing van het UBO-begrip. Tot het hoger leidinggevend personeel worden op grond van de Wwft de dagelijks beleidsbepalers van een Wwft-instelling gerekend, alsmede de leidinggevenden binnen een instelling direct onder dat niveau die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden van invloed zijn op de blootstelling van een instelling aan de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme. Deze begripsomschrijving sluit aan bij de functie van het hoger leidinggevend personeel van Wwft-instellingen bij het risicomanagement van instellingen en het aangaan van zakelijke relaties met cliënten, op grond van de Wwft, maar is niet één op één toepasbaar bij het identificeren van de UBO's van een juridische entiteit. Om die reden is, in afwijking van de begripsomschrijving in artikel 1 van de Wwft, bepaald dat ten behoeve van het identificeren van de UBO('s) van een juridische entiteit onder het hoger leidinggevend personeel het statutair bestuur moet worden verstaan. In het geval van personenvennootschappen, die geen statutair bestuurders kennen, dienen de vennoten tot het hoger leidinggevend personeel te worden gerekend.'

[307] Artikel 3, lid 6, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Deze bepaling is op 27 september 2020 gewijzigd (Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 220, 339). Er volgt nu duidelijk uit de definitie zelf dat bij meerdere statutair bestuurders, ieder van hen als pseudo-UBO kwalificeert. Dat moest voor de wijziging ook al. Dit volgde uit de wetsgeschiedenis bij de introductie van de pseudo-UBO (Nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 29):
'Een belangrijk onderdeel van de uitwerking van de definitie van UBO voor vennootschappen en juridische entiteiten in artikel 3, zesde lid, onderdeel a, van de vierde anti-witwasrichtlijn, betreft de gevallen waarin hoger leidinggevend personeel als UBO wordt aangemerkt. Tot het hoger leidinggevend personeel worden, voor de toepassing van het onderhavige artikel en in afwijking van artikel 1 van de Wwft, de statutair bestuurder of – indien sprake is van een meerkoppig bestuur – de statutair bestuurders van een vennootschap gerekend. Dit is bepaald in het zevende lid.'

[308] Kamerstukken I, 2019–2020, 35 179, C, p. 13 (memorie van antwoord bij Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten):
'Met het Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten wordt verduidelijkt wie als hoger leidinggevend personeel kwalificeert: alle leden van het bestuur dienen in een dergelijk geval als UBO te worden aangewezen. Er is geen grond om onderscheid te maken tussen de verschillende bestuurders. Hierbij is het niet van belang of de bestuurders al dan niet handelingsbevoegd zijn. In geval het hoger leidinggevend personeel als UBO moet worden aangewezen dan betreft dit elke bestuurder die deel uitmaakt van het bestuur.'

[309] Voorbeeld overgenomen uit Kamerstukken I, 2019–2020, 35 179, C, p. 12-13 (memorie van antwoord bij Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten).

6.8.2.2 UBO('s) van niet-beursgenoteerde BV's en NV's

Cliënt

- BV en NV. Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 formuleert dit als volgt: 'besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap, niet zijnde een vennootschap die als uitgevende instelling is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de richtlijn transparantie, dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden, met inbegrip van een 100 procent dochtermaatschappij van een dergelijke vennootschap'.[310]
- Europese naamloze vennootschap en Europese coöperatieve vennootschap of andere juridische entiteit die vergelijkbaar is met een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap.[311]

UBO

- (Gewone) UBO's zijn in elk geval de natuurlijke personen die de uiteindelijke eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over de vennootschap via:
  - het direct of indirect houden van meer dan 25% van de aandelen, van de stemrechten of van het eigendomsbelang in de vennootschap, met inbegrip van het houden van toonderaandelen; of
  - andere middelen, waaronder de voorwaarden voor consolidatie van een jaarrekening, bedoeld in artikel 406, in samenhang met de artikelen 24a, 24b en 24d, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.[312]
- (Pseudo-)UBO is het hoger leidinggevend personeel. Dit zijn de bestuurders in de zin van artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (dit zijn de statutair bestuurders). Als er meerdere statutair bestuurders zijn, kwalificeert ieder van hen als (pseudo-)UBO.[313]

---

[310] Artikel 3, lid 1, onderdeel a, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

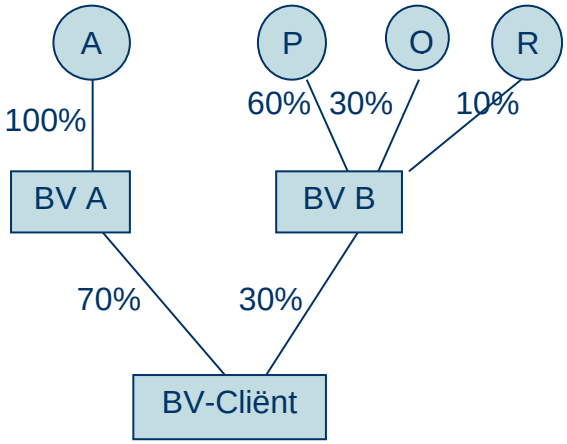
[311] Voor deze vennootschappen en juridische entiteiten gelden namelijk dezelfde regels als voor de niet-beursgenoteerde BV's en NV's (artikel 3, lid 2, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018).

[312] Nota van Toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 28*:*
'[….] kunnen in de eerste plaats natuurlijke personen zijn die aandelen, stemrechten of een eigendomsbelang houden in een vennootschap. Daarbij wordt een indicatief percentage van 25% gehanteerd: personen die meer dan 25% van de aandelen, stemrechten of eigendomsbelang in een vennootschap houden, dienen in elk geval als UBO te worden aangemerkt. Dat wil tegelijkertijd niet zeggen dat natuurlijke personen die een lager percentage aan aandelen, stemrechten of eigendomsbelang in een vennootschap houden, in geen geval als UBO kunnen worden aangemerkt. Indien deze personen op andere wijze de uiteindelijke zeggenschap in een vennootschap hebben, bijvoorbeeld op basis van contractuele betrekkingen, kwalificeren zij (eveneens) als UBO op grond van de criteria in artikel 1 Wwft.
Niet alleen natuurlijke personen die direct meer dan 25% van de aandelen, stemrechten, of het eigendomsbelang in een vennootschap houden, moeten als UBO worden aangemerkt. Ook indien het uiteindelijk eigendom of de uiteindelijke zeggenschap in een vennootschap indirect wordt gehouden, bijvoorbeeld door tussenkomst van een andere rechtspersoon, zoals een stichting administratiekantoor, of een structuur van rechtspersonen, dient een natuurlijke persoon als UBO te worden aangemerkt. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om de natuurlijke personen die, op grond van de begripsomschrijving van UBO voor overige rechtspersonen in het eerste lid, onderdeel c, kwalificeren als de UBO van een stichting administratiekantoor die de aandelen in een vennootschap houdt. In artikel 3, zesde lid, onderdeel a, onder i, van de vierde anti-witwasrichtlijn is bepaald dat het houden van meer dan 25% van de aandelen of van het eigendomsbelang in een vennootschap door tussenkomst van een juridische entiteit, waarover dezelfde natuurlijke persoon of personen de zeggenschap hebben, een indicatie is van een indirect uiteindelijk belang in een vennootschap.
In het onderhavige artikel krijgt dit zijn beslag met een verwijzing naar het indirect houden van aandelen, stemrechten of eigendomsbelang. Conform het bepaalde in de vierde anti-witwasrichtlijn is daarnaast verduidelijkt dat ook natuurlijke personen die toonderaandelen houden in een vennootschap, als UBO kunnen worden aangemerkt. Ook in gevallen waarin een beperkt recht op de aandelen in een vennootschap is gevestigd, bijvoorbeeld door het verpanden van stemrechten of het verlenen van vruchtgebruik over een stemrecht, kan de pandhouder of de vruchtgebruiker als UBO van een vennootschap worden aangemerkt. Op grond van het eerste lid, onderdeel a, onder 2°, dienen ook natuurlijke personen die via andere middelen dan aandelen, stemrechten of eigendomsbelang de uiteindelijke eigenaar zijn van of de uiteindelijke zeggenschap hebben over een juridische entiteit, als UBO te worden aangemerkt. Zeggenschap via andere middelen kan op grond van de vierde anti-witwasrichtlijn onder meer worden vastgesteld volgens de criteria die in artikel 22, eerste tot en met vijfde lid, van de richtlijn jaarrekening staan omschreven. Deze criteria zijn in Nederland opgenomen in artikel 406, in samenhang met de artikelen 24a, 24b en 24d van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het betreft onder meer gevallen waarin een natuurlijke persoon als aandeelhouder het recht heeft om de meerderheid van de bestuursleden van een vennootschap te benoemen of te ontslaan, ongeacht welk percentage aan aandelen wordt gehouden. Een ander voorbeeld betreft natuurlijke personen die op basis van een overeenkomst met de vennootschap een overheersende invloed op de vennootschap kunnen uitoefenen, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij economisch eigendom.'

[313] Zie paragraaf 6.8.2.1.

Voorbeeld 1
Uitgaande van gelijke stemrechten per aandeel, is in onderstaand voorbeeld:

- A dus UBO van BV A en van BV-Cliënt;
- P UBO van BV B en van BV-Cliënt. P heeft namelijk doorslaggevende invloed op het stemgedrag van het 30%-belang van BV B in BV-Cliënt;[314] en
- Q is UBO van BV B.



Afbeelding 6: Voorbeeld wie UBO is

Voorbeeld 2
Stel een DGA heeft een partner en is daarmee in gemeenschap van goederen getrouwd. De DGA is 100% eigenaar van een BV en zelf bestuurder van die BV. De partner van de DGA heeft geen zeggenschap in en geen enkele bemoeienis met de BV. Kwalificeert de partner als UBO vanwege de gemeenschap van goederen? De beroepsorganisaties beschouwen echtelieden die slechts via een gemeenschap van goederen ‘een soort van eigendomsbelang’ (en dus geen zeggenschap of beschikkingsrecht) hebben in een rechtspersoon van de ander, niet als UBO. Het zijn van UBO volgt niet letterlijk uit de Wwft of het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Het past ook niet bij het doel en de strekking van de Wwft. De Wwft is de implementatie van Europese anti-witwasrichtlijnen.
De meeste andere landen in Europa kennen onze gemeenschap van goederen niet. Nederland zou een van de rest van Europa afwijkende UBO-type kennen als de gemeenschap van goederen tot een UBO-status zou leiden. Het ligt daarom niet voor de hand dat de Wwft stilzwijgend bedoelt de partner in een gemeenschap van goederen ook als UBO te zien. De DGA is uiteraard wel UBO van de BV.[315]
Stel het komt tot een echtscheiding en 50% van de aandelen valt toe aan de voormalige partner van de DGA. Zij wordt dan UBO nadat de aandelen formeel aan haar zijn geleverd.

[314] Dit voorbeeld gaat uit van gelijke stemrechten per aandeel. De uitkomst kan anders zijn bij afwijkende stemafspraken, bijvoorbeeld als een gekwalificeerde meerderheid van 2/3 zou zijn vereist. In dat geval heeft P met 60% van de aandelen geen doorslaggevende invloed op het stemgedrag van BV B.
[315] De partner van de DGA speelt wel een rol in het cliëntenonderzoek naar de BV. Een instelling zal moeten nagaan of de partner van de UBO (de DGA) een PEP is (Zie Par. 6.10.6). Zo ja, dan dient een instelling verscherpt cliëntenonderzoek te doen naar de BV en de gevraagde dienstverlening.

6.8.2.3 Uitzondering voor beursgenoteerde vennootschappen[316]

Een instelling hoeft *geen* UBO te identificeren en verifiëren van de volgende cliënten:
- een beursgenoteerde vennootschap;
- een 100% dochtermaatschappij van een beursgenoteerde vennootschap;
- een 100% *indirecte* deelneming van een beursgenoteerde vennootschap.

Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 sluit beursgenoteerde vennootschappen en hun 100%-dochtermaatschappijen namelijk expliciet uit. Dit geldt alleen bij beursgenoteerde vennootschappen 'die als uitgevende instelling zijn onderworpen aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de richtlijn transparantie of aan vergelijkbare internationale standaarden.'[317] In de Algemene leidraad Wwft staat de volgende toelichting:

> *'Een Wwft-instelling zal moeten bezien (i) of haar cliënt beursgenoteerd is - dan wel een 100% dochtermaatschappij van een beursgenoteerde vennootschap is -, zo ja, (ii) of de cliënt onderworpen is aan openbaarmakingsvereisten dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden zoals bedoeld in de richtlijn transparantie, en (iii) of, conform de richtlijn transparantie, de voornoemde openbaarmakingsverplichtingen gelden voor de gehele entiteit/het gehele aandelenkapitaal. Indien de openbaarmakingsvereisten niet van toepassing zijn op de niet-beursgenoteerde aandelen, wordt er niet voldaan aan de openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de richtlijn, en dient de Wwft-instelling alsnog het UBO-onderzoek uit te voeren. Alleen indien in het geheel is voldaan aan deze drie voorwaarden houdt dit in dat de Wwft-instelling geen (pseudo) UBO hoeft te identificeren of de identiteit daarvan te verifiëren.'*[318]

In het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 staat niet dat de uitzondering ook geldt voor 100% indirecte deelnemingen. Volgens de minister van Financiën geldt de uitzondering echter voor alle juridische entiteiten die in een 100% relatie staan tot een beursgenoteerde vennootschap.
Maar zodra geen sprake meer is van een 100% relatie tot een juridische entiteit in de structuur van de beursgenoteerde vennootschap, geldt de uitzondering niet langer![319]

---

[316] Nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 29:
> *'Tot slot geldt met betrekking tot BV's, NV's en vergelijkbare juridische entiteiten dat de natuurlijke personen, bedoeld in onderdeel a van het eerste lid [de beroepsorganisaties: van artikel 3], niet als UBO worden aangemerkt indien sprake is van een vennootschap die is onderworpen aan de openbaarmakingsvereisten van de richtlijn transparantie, of aan vergelijkbare openbaarmakingsvereisten in een staat buiten de Europese Unie. Omdat op deze beursgenoteerde vennootschappen reeds openbaarmakingsvereisten van toepassing zijn, wordt het – zo volgt uit artikel 3, zesde lid, onderdeel a, van de vierde anti-witwasrichtlijn – in deze gevallen niet nodig geacht de natuurlijke personen als UBO aan te merken. Indien een dergelijke beursgenoteerde vennootschap een 100% dochtermaatschappij heeft, geldt dezelfde uitzondering ook voor deze dochtermaatschappij. In een dergelijk geval zijn de UBO's van de beursgenoteerde vennootschap immers ook de UBO's van de dochtermaatschappij, zodat de geldende openbaarmakingsvereisten ook daarop reeds van toepassing zijn.'*

[317] Dit volgt uit artikel 3, lid 1, onderdeel a, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Dat bepaalt wie UBO is van besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en naamloze vennootschappen. De bepaling luidt: 'besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid of een naamloze vennootschap, *niet zijnde een vennootschap die als uitgevende instelling is onderworpen aan openbaarmakingsvereisten als bedoeld in de richtlijn transparantie, dan wel aan vergelijkbare internationale standaarden, met inbegrip van een 100 procent dochtermaatschappij van een dergelijke vennootschap'.*
De richtlijn transparantie is Richtlijn nr. 2004/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende transparantievereisten die gelden voor informatie over uitgevende instellingen waarvan effecten tot de handel op een gereglementeerde markt zijn toegelaten en tot wijziging van Richtlijn 2001/34/EG (*PbEU* 2004, L 390).
Beurzen met vergelijkbare eisen als de richtlijn transparantie zijn bijvoorbeeld de NYSE, NASDAQ, Tokyo Stock Exchange (TSE) en de Australian Securities Exchange (ASX).

[318] Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020), p. 25.

[319] Kamerstukken I, 2019–2020, 35 179, C 4, p. 4. Betreft memorie van antwoord bij Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten:
> '*De leden van de VVD-fractie vragen de regering of dit ook geldt voor 100% (achter)kleindochters en voor andere verhoudingen waarbij de beursvennootschap uiteindelijk 100% van de aandelen houdt. Vanaf welke «verticale familieverhouding naar beneden» geldt deze uitzondering niet meer? Voor alle juridische entiteiten die in een 100 procent relatie staan tot een beursgenoteerde vennootschap geldt de uitzondering. Dit kan derhalve ook getrapt het geval zijn via een andere juridische entiteit die 100 procent dochter is van een beursgenoteerde vennootschap. Zodra bij een juridische entiteit geen sprake meer is van een 100 procent relatie tot een juridische entiteit in de structuur van de beursgenoteerde vennootschap valt deze niet meer onder de uitzondering.'*

6.8.2.4 UBO('s) van kerkgenootschappen[320]

UBO van een kerkgenootschap volgens artikel 2 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek:

- (Gewone) UBO's zijn in elk geval de natuurlijke personen die bij ontbinding van het kerkgenootschap als rechtsopvolger in het statuut van het kerkgenootschap zijn benoemd.
- (Pseudo-)UBO's zijn de natuurlijke personen die als bestuurder staan vermeld in het eigen statuut, of zo mogelijk als bestuurder staan genoemd in de documenten van de kerkelijke organisatie.

6.8.2.5 UBO('s) van overige rechtspersonen

Cliënt

- 'overige rechtspersonen' zoals stichtingen en verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen;[321]
- daarmee vergelijkbare juridische entiteiten.[322]

UBO

- (Gewone) UBO's zijn in elk geval de natuurlijke personen die de uiteindelijke eigenaar zijn van of zeggenschap hebben over de rechtspersoon via:
  - het direct of indirect houden van meer dan 25% van het eigendomsbelang in de rechtspersoon;
  - het direct of indirect kunnen uitoefenen van meer dan 25% van de stemmen bij besluitvorming over wijziging van de statuten van de rechtspersoon;[323] of
  - het kunnen uitoefenen van feitelijke zeggenschap over de rechtspersoon. Daaronder wordt verstaan (economische) controle over de rechtspersoon anders dan via de hiervoor bedoelde criteria. Dit kan blijken uit juridische documenten, maar ook uit feitelijke gedragingen en bestendig gebruik. De enkele hoedanigheid van statutair bestuurder brengt niet mee dat iemand UBO van de rechtspersoon is op basis van feitelijke zeggenschap.
- (Pseudo-)UBO is het hoger leidinggevend personeel oftewel de statutair bestuurders, wanneer in het UBO-onderzoek geen gewone UBO kan worden vastgesteld. Dit zijn de bestuurders in de zin van artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Als er meerdere statutair bestuurders zijn, kwalificeert ieder van hen als (pseudo-)UBO.[324]

Voor de vraag wie UBO is van een STAK, zie Par. 6.8.2.11.

6.8.2.6 UBO('s) van personenvennootschappen

Cliënt

- personenvennootschap;
- rederij, Europees economische samenwerkingsverband of andere juridische entiteiten vergelijkbaar met een personenvennootschap.[325]

UBO[326]

- (Gewone) UBO's zijn in elk geval de natuurlijke personen die het uiteindelijke economisch belang hebben of zeggenschap hebben over de personenvennootschap via:
  - het direct of indirect houden van meer dan 25% van het eigendomsbelang in de personenvennootschap;
  - het direct of indirect kunnen uitoefenen van meer dan 25% van de stemmen bij besluitvorming over wijziging van de overeenkomst die ten grondslag ligt aan de personenvennootschap, of over de uitvoering van die overeenkomst anders dan door daden van beheer, voor zover in die overeenkomst besluitvorming bij meerderheid van stemmen is voorgeschreven; of
  - het kunnen uitoefenen van feitelijke zeggenschap over de personenvennootschap.

---

[320] Artikel 3, lid 1, onderdeel b, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[321] Artikel 3, lid 1, onderdeel c, Uitvoeringsbesluit Wwft 2
18. Voorbeelden overgenomen uit nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, 241, p. 23.
[322] Artikel 3, lid 3, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[323] Bij stichtingen komt het voor dat de voorzitter bijzonder 'stemrecht' heeft, als de stemmen staken. Daarmee kan de voorzitter de besluitvorming bepalen. De beroepsorganisaties menen dat de voorzitter daardoor geen UBO wordt. Om op basis van stemrecht als UBO te kwalificeren, moet het gaan om stemrecht over wijziging van de statuten van de stichting ongeacht stakende stemmen.
[324] Zie paragraaf 6.8.2.1.
[325] Artikel 3, lid 4, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[326] Artikel 3, lid 1, onderdeel d, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

- (Pseudo-)UBO is het hoger leidinggevend personeel. Bij personenvennootschappen zijn dat de vennoten, met uitzondering van commanditaire vennoten.[327]

6.8.2.7 UBO('s) van trusts[328] of van vergelijkbare juridische constructies[329]

UBO
- de oprichter of oprichters;
- de trustee of trustees;
- voor zover van toepassing, de protector of protectors;
- de begunstigden, of voor zover de afzonderlijke personen die de begunstigden zijn van de trust niet kunnen worden bepaald, de groep van personen in wier belang de trust hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is;[330]
- elke andere natuurlijke persoon die door directe of indirecte eigendom of via andere middelen uiteindelijke zeggenschap over de trust uitoefent,
- In geval van een fonds voor gemene rekening dat wordt aangeboden aan honderdvijftig personen of meer en wordt beheerd door een beheerder waaraan een vergunning als bedoeld in artikel 2:65 of artikel 2:69b, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht is verleend: de groep van natuurlijke personen in wier belang dit fonds voor gemene rekening hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is (In dat geval kan worden volstaan met een beschrijving van de groep van natuurlijke personen in wier belang dit fonds voor gemene rekening hoofdzakelijk is opgericht of werkzaam is, bijvoorbeeld: "deelnemers beleggingsfonds").

6.8.2.8 UBO's van publiekrechtelijke rechtspersonen[331]

Een instelling moet ook de UBO('s) identificeren en verifiëren van publiekrechtelijke rechtspersonen. De Wwft kent voor publiekrechtelijke rechtspersonen immers geen uitzondering op dit onderdeel van

[327] Artikel 3, lid 6, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[328] Artikel 3, lid 1, onderdeel e, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Zie paragraaf 6.8.7.2 voor een beschrijving van wat een trust is.
[329] Artikel 3, lid 5, Uitvoeringsbesluit Wwft.
[330] Nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, Stb. 2018, 241, p. 31:
'Ten aanzien van de begunstigden van een trust geldt dat het onder omstandigheden mogelijk is dat de individuele begunstigden niet kunnen worden bepaald. In artikel 3, zesde lid, onderdeel b, van de vierde anti-witwasrichtlijn is bepaald dat in dat geval «de groep» van personen in wier belang de trust is opgericht, als UBO kan worden aangemerkt. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een dusdanig omvangrijke groep van begunstigden, dat het identificeren van de individuele begunstigden onmogelijk is. Ook is het mogelijk dat de individuele begunstigden nog niet in beeld zijn, omdat de begunstigden van een trust pas in de toekomst worden bepaald. In deze gevallen is het van belang dat de groep van natuurlijke personen nauwkeurig, aan de hand van specifieke kenmerken of naar categorie, wordt omschreven. Dit moet ertoe leiden dat het op een later moment – bij uitkering van de gelden onder beheer van de trust, dan wel op het moment waarop de begunstigde zijn definitieve rechten uitoefent – mogelijk is de individuele begunstigden alsnog te achterhalen. Dit volgt uit artikel 4, vijfde lid, van de Wwft'.
[331] De beroepsorganisaties hebben dit onderwerp afgestemd met het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 kondigden de beroepsorganisaties aan dit te zullen doen. De beroepsorganisaties twijfelden namelijk of een instelling wel de UBO('s) van publiekrechtelijke rechtspersonen moet identificeren en verifiëren en wie dat dan precies zijn.

het cliëntenonderzoek. Voorbeelden van publiekrechtelijke rechtspersonen zijn gemeenten en provincies.

Een instelling bepaalt op basis van artikel 3, lid 1, onderdeel c, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018[332] wie UBO is van een publiekrechtelijke rechtspersoon. Van eigendom of stemrecht 'bij besluitvorming ter zake van wijziging van de statuten van de rechtspersoon' zal bij publiekrechtelijke rechtspersonen

meestal geen sprake zijn. Een oplossing om de 'bestuurder(s)' van de publiekrechtelijke rechtspersoon als UBO aan te wijzen, is:
1. bestuurders volgens artikel 2:9 BW (zou van statuten sprake zijn);[333]
2. bestuurders volgens een openbaar gepubliceerd benoemingsbesluit;
3. politiek verantwoordelijken zoals burgemeester en wethouders van een gemeente (artikel 160, lid 1, onderdeel d, Gemeentewet).) of leden van gedeputeerde staten van een provincie (artikel 158, lid 1, onderdeel d, Provinciewet).

Opmerkingen:
- Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen zijn niet verplicht om hun UBO('s) in het UBO-register te laten registreren.[334] Hierdoor heeft een instelling ook geen 'terugmeldplicht' in relatie tot publiekrechtelijke rechtspersonen. Er is namelijk geen sprake van een 'discrepantie' die de terugmeldplicht activeert (zie Par. 6.8.2.10).
- Een instelling mag vereenvoudigd cliëntenonderzoek doen bij zakelijke relaties die naar hun aard een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme meebrengen. Daarbij houdt een instelling in elk geval rekening met de risicofactoren die wijzen op een potentieel lager risico in bijlage II bij de vierde anti-witwasrichtlijn.[335] In die bijlage zijn overheden en overheidsbedrijven opgenomen als cliëntgebonden risicofactoren die op een potentieel lager risico wijzen. Mogelijk is de UBO van een publiekrechtelijke rechtspersoon echter een politiek prominent persoon (PEP). In dat geval moet een instelling verscherpt cliëntenonderzoek verrichten (zie Par. 6.10.6).

6.8.2.9 UBO('s) identificeren en verifiëren

Wat moet een instelling doen
- De UBO('s) identificeren en *redelijke* maatregelen nemen om de identiteit van de UBO('s) te verifiëren.
- Is de cliënt een rechtspersoon, personenvennootschap, trust of een daarmee vergelijkbare juridische constructie (Zie Par. 6.8.7)? Een instelling moet dan redelijke maatregelen nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van een cliënt[336]. Bij een structuur die uit meerdere vennootschappen bestaat, is het soms lastig te achterhalen wie UBO is. In de Algemene leidraad Wwft is deze eis als volgt toegelicht:
  'Uitgangspunt is dat de instelling deze structuur kent en ook begrijpt. Dit betekent dat bij ingewikkelde structuren van ondernemingen meer inspanningen moeten worden verricht om de (internationale) structuur van de onderneming te begrijpen dan in geval van een kleine, Nederlandse onderneming. De instelling onderzoekt hierbij ook waarom de cliënt gebruik maakt van complexe structuren, door bijvoorbeeld navraag te doen bij de cliënt.'[337]
- Is het niet gelukt een gewone UBO te identificeren van een rechtspersoon, personenvennootschap, trust of een andere juridische constructie? Een instelling moet dan terugvallen op de pseudo-UBO: het hoger leidinggevend personeel van de cliënt. In dat geval moet een instelling[338]:

---

[332] Artikel 3, lid 1, onderdeel c, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 werkt de definitie van UBO uit voor de categorie overige rechtspersonen en juridische entiteiten 'die vergelijkbaar zijn met een van deze rechtspersonen.'
[333] Artikel 3, lid 6, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[334] Artikel 10a Wwft bepaalt welke juridische entiteiten hun UBO's moeten inschrijven in het UBO-register. Publiekrechtelijke rechtspersonen worden daar niet genoemd. Publiekrechtelijke rechtspersonen moeten wel in het handelsregister worden ingeschreven. Dat staat in artikel 5, onderdeel a, Handelsregisterwet 2007.
[335] Artikel 6, lid 1, Wwft.
[336] Artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft. Deze eis is van overeenkomstige toepassing op trusts (artikel 3, lid 3, Wwft) en personenvennootschappen (artikel 3, lid 4, Wwft).
[337] Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020), p. 19.
[338] Artikel 3, lid 2, onderdeel b, Wwft is op 21 mei 2020 uitgebreid met de extra eisen in deze laatste bullet. Deze eisen zijn van overeenkomstige toepassing op trusts (artikel 3, lid 3, Wwft) en personenvennootschappen (artikel 3, lid 4, Wwft).

- ‘noodzakelijke redelijke maatregelen’ nemen om de identiteit te verifiëren van alle natuurlijke personen die lid zijn van het hoger leidinggevend personeel (van de pseudo-UBO dus). Een instelling kan hiervoor bijvoorbeeld openbare registers raadplegen of een eventuele bovenliggende vennootschap (moedermaatschappij of holding) aanschrijven;
- vastleggen welke maatregelen zij heeft genomen om de gewone UBO te identificeren en de identiteit te verifiëren;
- vastleggen welke moeilijkheden zij heeft ondervonden in haar zoektocht om de gewone UBO te identificeren en de identiteit te verifiëren. Het kan dat een instelling geen gewone UBO kan identificeren en verifiëren, omdat geen sprake is van meer dan 25% zeggenschap/eigendomsbelang. Dat zien de beroepsorganisaties niet als moeilijkheid maar als een eenvoudig gegeven. De instelling kan dan volstaan met een simpele vastlegging volgens de beroepsorganisaties;
- vastleggen welke maatregelen zij heeft genomen om de pseudo-UBO te identificeren en de identiteit te verifiëren; en
- zou hier sprake van zijn, vastleggen of en zo ja welke moeilijkheden ze heeft ondervonden bij het identificeren en verifiëren van de pseudo-UBO.

Verificatie van de identiteit van een UBO komt op het volgende neer:

- Aanwijzen van een uniek persoon aan de hand van in ieder geval de voornamen en achternaam en andere persoonsidentificerende gegevens (bijvoorbeeld geboortedatum en geboorteplaats).
- Nagaan of de UBO is ingeschreven in het UBO-register (zie de vierde bullet onder ‘Wat moet een instelling doen’ hiervoor). Een instelling mag echter niet uitsluitend afgaan op de informatie in het UBO-register.
- Vaststellen aan de hand van onderliggende documenten of informatie dat het aandelenkapitaal daadwerkelijk op naam van deze persoon staat, dan wel dat deze persoon de feitelijke zeggenschap heeft over de cliënt.

Opmerkingen

- Een instelling moet zich inspannen om de identiteit van een UBO te verifiëren. Ze mag echter de maatregelen afstemmen op het risico op witwassen en financieren van terrorisme bij deze cliënt. Dat wordt bedoeld met ‘***redelijke maatregelen***’.[339] Het ligt voor de hand dat het risicobeleid van een instelling bepaalt met welke diepgang dit gebeurt. Volledig vormvrij is dit echter niet. Een instelling moet immers het UBO-register raadplegen als haar cliënt een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit is.
- Wanneer een instelling de identiteit van een natuurlijk persoon/cliënt of een natuurlijk persoon/vertegenwoordiger verifieert, gaat het er om vast te stellen dat de persoon die zich bij de instelling meldt inderdaad de persoon is die hij/zij zegt te zijn. Verificatie vindt dan plaats aan de hand van een identiteitsbewijs met foto. Een instelling heeft gewoonlijk[340] geen contact met de UBO(‘s) van een cliënt. Verificatie aan de hand van een identiteitsdocument met foto heeft daarom geen toegevoegde waarde.[341]

---

[339] Tot 25 juli 2018 bepaalde artikel 3, lid 2, Wwft dat *‘op risico gebaseerd en adequate maatregelen’* genomen moesten worden. Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 49:

‘In lijn met de vierde anti-witwasrichtlijn en de FATF aanbevelingen is ervoor gekozen om «op risicogebaseerde en adequate maatregelen» steeds te wijzigen in «redelijke maatregelen». Met de formulering «op risico gebaseerde, adequate maatregelen» werd aangegeven dat de verplichting om de identiteit van een UBO te verifiëren, zich richtte op de gevallen waarin naar het oordeel van de instelling een groter risico op witwassen of financieren van terrorisme bestond. De vierde anti-witwasrichtlijn laat geen ruimte voor deze interpretatie. Door voornoemde formule te vervangen door «redelijke maatregelen» wordt duidelijk gemaakt dat een instelling zich in het kader van het cliëntenonderzoek te allen tijde moet inspannen om de identiteit van een UBO te verifiëren. De intensiteit van de maatregelen die een instelling in dit kader treft kan echter worden afgestemd op het risico op witwassen en financieren van terrorisme van de specifieke zakelijke relatie of transactie. In beginsel zal het uitsluitend doen van navraag naar de UBO bij de cliënt niet volstaan om aan deze verplichting te voldoen. Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat met de onderhavige wijziging geenszins wordt bedoeld dat de intensiteit van deze maatregelen minder is ten opzichte van de maatregelen die naar huidig recht zouden moeten worden genomen om de identiteit van de UBO te verifiëren.’

[340] Dit is alleen anders, als een UBO ook als vertegenwoordiger van de cliënt contact heeft met een instelling (dus in een andere hoedanigheid dan UBO). In dat geval is ook sprake van overlap met het cliëntenonderzoek naar de vertegenwoordiger van de cliënt. Denk bijvoorbeeld aan de situatie van een directeur-grootaandeelhouder. Of aan de situatie dat een cliënt alleen een pseudo-UBO heeft en een bestuurder (de pseudo-UBO) namens de cliënt opdracht geeft aan de instelling. Een instelling moet de bestuurder dan ook als vertegenwoordiger van de cliënt identificeren en verifiëren.

[341] In de vorige voetnoot staan voorbeelden van uitzonderingssituaties waarin een instelling wel zelf contact heeft met een UBO. In deze situaties zou een instelling ervoor kunnen kiezen om de identiteit van de UBO te verifiëren aan de hand van een identiteitsdocument met foto. Of dat voldoende is, hangt echter af van de risico-inschatting van de instelling. Een instelling zal in elk geval ook het UBO-register moeten raadplegen (artikel 4, lid 2, Wwft).

- In veel gevallen, vooral bij cliënten van wie de gegevens over de UBO's niet zijn opgenomen in een UBO-register, is het niet mogelijk de UBO te identificeren en de identiteit van de UBO te verifiëren zonder de medewerking van de cliënt. Openbare registers en *business information providers* verschaffen namelijk meestal geen informatie over UBO's. Dit betekent dat een instelling cliënten vraagt hun UBO's bekend te maken en zo nodig mee te werken aan verificatie. Een cliënt heeft vooralsnog echter geen juridische mogelijkheden om de vereiste gegevens van indirecte aandeelhouders op te eisen.
- Een instelling kan inzicht verkrijgen in de eigendom- en zeggenschapsstructuur van de cliënt zonder dat dit inzicht op alle onderdelen ondersteund wordt door onderliggende documenten. Het is aan een instelling om te bepalen in welke mate dit inzicht ondersteund moet worden door onderliggende documenten. Een instelling bepaalt dit aan de hand van het risicoprofiel van de cliënt. De minst vergaande vorm om dit inzicht te verkrijgen is een organogram dat niet ondersteund wordt door documenten. Bij de meest vergaande vorm worden alle relaties in het organogram ondersteund door documenten uit onafhankelijke en betrouwbare bron.

6.8.2.10 UBO-register (raadplegen en terugmeldplicht)

UBO-register en UBO-trustregister
Het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten is onderdeel van het Handelsregister. Het UBO-register is ingevoerd bij wet van 24 juni 2020.[342] De belangrijkste bepalingen van de wet gelden per 27 september 2020.[343] Registratieplichtige entiteiten hadden tot 27 maart 2022 de tijd om hun UBO('s) te registreren. De Kamer van Koophandel (KvK) is verantwoordelijk voor het beheer van het UBO-register en toekenning van een bewijs van inschrijving.

Op 23 november 2021 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies aangenomen.[344] Enkele bepalingen daaruit zijn op 28 januari 2022 in werking getreden (Zie Par. 2.2). Op 1 november 2022 is een separaat UBO-register voor trusts en vergelijkbare entiteiten in werking getreden[345]. Het UBO-trustregister is (ook) onderdeel van het Handelsregister. De hiervoor genoemde Implementatiewet voorziet in overgangsrecht vanwege de korte implementatietermijn. Na de inwerkingtreding van het UBO-trustregister hebben trustees nog 3 maanden de tijd om te voldoen aan de registratieverplichtingen. Voor de huidige werkwijze voor het identificeren en verifiëren van UBO's van trusts en vergelijkbare entiteiten: zie Par. 6.8.2.7.

Wie moeten hun UBO's registreren[346]
De volgende vennootschappen en andere juridische entiteiten die in Nederland zijn opgericht en verplicht zijn zich in het handelsregister in te schrijven, zijn ook verplicht om hun UBO's in het UBO-register te registreren:
- niet-beursgenoteerde BV's en NV's (Zie Par. 6.8.2.2);
- kerkgenootschappen (Zie Par. 6.8.2.4);
- overige rechtspersonen (Zie Par. 6.8.2.5); en
- personenvennootschappen (Zie Par. 6.8.2.6).

Entiteiten zijn zelf verantwoordelijk voor het verkrijgen en tijdig registreren van de juiste informatie over de eigen UBO('s). Een UBO is verplicht daaraan mee te werken.

UBO-register raadplegen
Een instelling moet voordat zij een nieuwe zakelijke relatie aangaat vaststellen of de UBO('s) van de cliënt in het UBO-register is/zijn ingeschreven. Deze eis geldt echter alleen als zij een zakelijke relatie wil aangaan met een vennootschap of andere juridische entiteit die in Nederland is opgericht en

[342] Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Stb. 2020, 231. Die wet heeft met name de Handelsregisterwet 2007 gewijzigd maar ook de Wwft. De belangrijkste bepalingen over het UBO-register staan in de artikelen 2, onderdeel d, en 15a Handelsregisterwet 2007 en in de artikelen 10a tot en met 10c Wwft.
[343] Besluit van 3 juli 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 2020, 232.
[344] Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, Kamerstukken 35819, Stb. 2021, 610 en inwerkingtredingsbesluit van 27 januari 2022, Stb. 2022, 38
[345] Per 1 november 2022 kunnen registratieplichtigen hun UBO in het UBO-trustregister registreren. Instellingen kunnen naar verwachting in de loop van 2023 dit register raadplegen.
[346] Artikel 15a Handelsregisterwet 2007 in samenhang met artikel 10a, lid 2, Wwft.

verplicht is zich in het handelsregister in te schrijven.[347] Een instelling moet kunnen aantonen dat zij het UBO-register heeft geraadpleegd.[348] Dit kan natuurlijk door middel van een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Blijkt geen UBO te zijn geregistreerd? Een instelling kan dan aan de hand van bijvoorbeeld een schermafdruk aantonen dat zij het UBO-register wel heeft geraadpleegd. Een instelling mag zich niet uitsluitend verlaten op de informatie in het UBO-register. Deze (openbaar toegankelijke[349]) informatie kan de taak van de instellingen echter wel verlichten.[350] Zolang onduidelijkheid bestaat over de UBO('s), mag een instelling geen zakelijke relatie aangaan. Zij mag dan dus geen diensten verlenen aan de entiteit die daar om vraagt.

Terugmeldplicht[351]
Een instelling doet melding aan de KvK van iedere discrepantie die zij aantreft tussen een gegeven omtrent een UBO dat zij verstrekt heeft gekregen uit het UBO-register en de informatie over die UBO uit het eigen cliëntenonderzoek. Dit is de 'terugmeldplicht'. Als een instelling een melding heeft gedaan (bij FIU-Nederland) van een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie die verband houdt met de UBO (en er is sprake van een discrepantie), geldt de terugmeldplicht niet.[352] Alleen voor het Nederlandse UBO-register heeft een Nederlandse instelling een terugmeldplicht.

De beroepsorganisaties hebben met het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid afgestemd dat in onderstaande situaties geen sprake is van een discrepantie. In de volgende situaties heeft een instelling dus geen terugmeldplicht[353]:

- Een instelling constateert dat een cliënt geen UBO heeft geregistreerd in het UBO-register.[354] Opmerking: Bij deze situatie heeft de Commissie Meldplicht[355] het volgende opgemerkt. Als een rechtspersoon die daartoe verplicht is geen UBO heeft geregistreerd, is dat een risico dat een instelling in haar cliëntenonderzoek moet meewegen.
- Een instelling stelt een andere UBO vast dan in het UBO-register is geregistreerd. De cliënt heeft deze andere UBO inmiddels doorgegeven aan de KvK (als beheerder van het register). De cliënt kan hiervan een officiële bevestiging van de KvK aan de instelling overleggen. Een mededeling of notulen of elk ander bewijs dat de cliënt aan de instelling overlegt om aan te geven dat de wijziging zal worden doorgevoerd, is niet voldoende. Een instelling heeft dan nog steeds een terugmeldplicht.

[347] Dit volgt uit artikel 4, lid 2, Wwft in samenhang met artikel 15a Handelsregisterwet 2007 en artikel 10a Wwft.
[348] In de versie van 8 december 2020 van de Richtsnoeren Wwft staat dat een instelling moet beschikken over een bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. De beroepsorganisaties zien dit inmiddels anders. Hun huidige zienswijze sluit aan op een letterlijke uitleg van artikel 4, lid 2, Wwft. Daarnaast is een bewijs van inschrijving niet een van de gegevens over de UBO die een instelling verplicht moet vastleggen (artikel 33 Wwft). Verder is er een praktisch argument. In het geval geen UBO's in het UBO register staan ingeschreven, kan een instelling natuurlijk nooit over een bewijs van registratie beschikken. Waar het om gaat, is dat een instelling het UBO-register checkt.
[349] Naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 november 2022 (ECLI:EU:C:2022:912) over de verstrekking van UBO-informatie van juridische entiteiten aan het algemeen publiek, zijn sinds 22 november verstrekkingen uit het UBO register opgeschort. De terugmeldplicht van instellingen is gedurende deze opschorting niet van toepassing.
[350] Artikel 3, lid 15, Wwft. Die bepaling luidt:
'Bij het verrichten van het cliëntenonderzoek verlaten de instellingen zich niet uitsluitend op de informatie in het handelsregister, bedoeld in artikel 2 van de Handelsregisterwet 2007.'
[351] Artikel 10c Wwft.
[352] Kamerstukken II, 2018–2019, 35 179, nr. 3, p. 44.
[353] Het UBO-register is naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 november 2022 (ECLI:EU:C:2022:912) opgeschort. Tijdens deze opschorting hebben instellingen geen toegang tot het UBO register en daarmee is de terugmeldplicht dan ook niet van toepassing.

[354] Zie ook: Brief van 14 april 2022 van de minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer betreffende Stand van zaken invoering van het register met gegevens van uiteindelijk belanghebbenden van juridische entiteiten (UBO-register) https://open.overheid.nl/repository/ronl-86dc000813f06ecb9dd4fdd995930e7c44886863/1/pdf/kamerbrief-over-stand-van-zaken-invoering-van-het-register-met-gegevens-van-uiteindelijk-belanghebbend.pdf
[355] In de Commissie Meldplicht nemen vertegenwoordigers deel van:

- Ministerie van Financiën en ministeries Justitie en Veiligheid, FIU-Nederland en het OM namens autoriteiten;
- Brancheorganisaties van Wwft-instellingen, zoals NVB namens banken, ICS namens creditcardmaatschappijen, paysquare namens betaaldienstverleners, NVGTK namens geldtransactiekantoren, Verbond van Verzekeraars, KNB namens notariaat, NBA namens accountants (en dienstverleners met soortgelijke activiteiten), NOvA namens advocaten, NOB namens belastingadviseurs (ook als ze bij andere brancheorganisaties zijn georganiseerd), NVM namens makelaardij, BOVAG namens autodealers, Holland Qaestor namens trustsector, Holland Casino namens casino-sector, vertegenwoordiger van sector virtuele valuta's, enz. Toezichthouders van Wwft-instellingen: DNB, AFM, BFT, Bureau Wwft van Belastingdienst, Kansspelautoriteit, enzovoort.

Entiteiten als cliënt gevestigd in andere EU-lidstaten
Elders binnen de EU zal voor rechtspersonen en andere juridische entiteiten, opgericht volgens het daar geldende lokale recht, een vergelijkbare registratie moeten plaatsvinden. Afhankelijk van de regelgeving in andere EU-lidstaten zullen Nederlandse Wwft-instellingen (ook) toegang hebben tot het UBO-register in die andere EU-lidstaten.

Entiteiten als cliënt gevestigd buiten de EU
De cliënt kan buiten de EU zijn gevestigd. Zolang in het betreffende rechtsgebied een vergelijkbaar UBO-register ontbreekt, verricht een instelling het UBO-deel van het cliëntenonderzoek zoals vermeld in paragraaf 6.8.2.9.

6.8.2.11 UBO's bij certificering van aandelen (STAK BV en STAK)

Hieronder volgt een toelichting op de vraag wie UBO is in de situatie dat een BV haar aandelen heeft overgedragen aan een STAK. Dit leidt in de praktijk namelijk tot vragen, omdat het verschil maakt (althans kan maken) of we kijken naar de UBO die haar aandelen heeft overgedragen aan een STAK (hierna ook wel aangeduid als: STAK BV) of dat we kijken naar de UBO van de STAK.

Een STAK is een stichting die is opgericht voor het beheren en administreren van aandelen in een BV ten behoeve van de certificaathouders. Een aandeelhouder van de BV draagt zijn of haar aandelen dan over aan een STAK, die op haar beurt certificaten van aandelen uitgeeft aan certificaathouders. De STAK heeft als aandeelhouder van de BV de juridische eigendom van de aandelen en het daarbij behorende stemrecht in de BV. De certificaathouders hebben de economische eigendom van de aandelen en het recht op dividend en andere uitkeringen op de aandelen. Er wordt dus feitelijk een knip gemaakt tussen de economische eigendom en de juridische eigendom.[356] Gewoonlijk bepalen de administratievoorwaarden van de STAK dat deze dividend en andere uitkeringen op de aandelen in STAK BV onmiddellijk doorbetaalt aan de certificaathouders. De STAK heeft dan dus geen keuzevrijheid om over het dividend en eventuele andere uitkeringen op de aandelen te beschikken. De STAK is als het ware een 'doorgeefluik'.

Het is echter van belang om altijd kennis te nemen van de statuten en de administratievoorwaarden van de STAK om na te gaan of dit mogelijk anders is geregeld. Een enkele keer komt het namelijk voor dat het bestuur van de STAK kan besluiten wanneer dividend en eventuele andere uitkeringen op de aandelen aan de certificaathouders toekomen (de STAK heeft in dat geval dus wel keuzevrijheid). Dat kan dan gevolgen hebben voor de vaststelling wie UBO is van STAK BV en van de STAK. In de administratievoorwaarden staan de afspraken die de STAK en de certificaathouders zijn overeengekomen over de certificering. De administratievoorwaarden kunnen in de statuten zijn opgenomen.

Wie UBO is van STAK BV en van een STAK moet worden bepaald aan de hand van verschillende criteria (zie hierna). We lichten dit hierna als volgt toe:
a Wie is UBO van STAK BV?
b Wie is UBO van de STAK?

<u>Ad a) Wie is UBO van STAK BV?</u>

Voorbeeld
Cliënt is STAK BV. Alle aandelen van STAK BV zijn overgedragen aan een STAK. Die heeft op haar beurt certificaten van aandelen uitgegeven.

Criteria
Wie UBO is van STAK BV moet worden bepaald aan de hand van de criteria in artikel 3, lid 1, onderdeel a, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 (zie Par. 6.8.2.2). Alle criteria moeten worden afgelopen. We doen dat hierna aan de hand van het hiervoor gegeven voorbeeld. Het is van belang om kennis te nemen van de statuten en de administratievoorwaarden van de STAK.

1. Heeft STAK BV een UBO op basis van het aandelencriterium?

[356] Bij certificering van aandelen zijn de juridische eigendom en de economische eigendom van de aandelen dus gesplitst.

STAK BV heeft geen UBO op basis van het aandelenbelangcriterium. Alle aandelen van STAK BV zijn immers overgedragen aan de STAK en die heeft alle aandelen gecertificeerd.

2. Heeft STAK BV een UBO op basis van het stemrechtencriterium?
STAK BV heeft geen UBO op basis van het stemrechtcriterium. Alle stemrechten in STAK-BV zijn immers overgedragen aan de STAK. (Een STAK is een stichting en alleen natuurlijke personen kunnen UBO zijn).

3. Heeft STAK BV een UBO op basis van het eigendomsbelangcriterium (ofwel economisch belang)?
Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 kent een eigen definitie van 'eigendomsbelang'. Dit is het recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of het recht op overschot na vereffening (artikel 1).

- Situatie 1 (dit is doorgaans de praktijk). In de statuten en/of administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat de STAK, na inning, het dividend en andere uitkeringen op de aandelen onmiddellijk doorbetaalt aan de certificaathouders.
  - Stel er zijn 2 certificaathouders. Ieder van hen bezit 50% van de certificaten. Beide certificaathouders zijn UBO van STAK BV op basis van het eigendomsbelangcriterium.
  - Stel er zijn 5 certificaathouders. Ieder van hen bezit 20% van de certificaten. In dat geval is geen van de certificaathouders UBO van STAK BV op basis van het eigendomsbelangcriterium. Hun certificaten vertegenwoordigen een te klein 'eigendomsbelang'. [357]
- Situatie 2 (dit komt soms voor). In de statuten en/of administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat (het bestuur van de) STAK kan besluiten wanneer dividend en andere uitkeringen op de aandelen aan de certificaathouders toekomen. In dit geval zijn de certificaathouders geen UBO van STAK BV op basis van het eigendomsbelangcriterium (maar wel van de STAK; zie verderop bij 'Wie is UBO van de STAK?'). Zij hebben namelijk geen recht op een uitkering uit het vermogen van STAK BV (zie de definitie van eigendomsbelang) maar uit het vermogen van de STAK.

4. Heeft STAK BV een UBO op basis van het criterium zeggenschap via andere middelen?
Dit betreft feitelijke zeggenschap op basis van andere middelen dan aandelen, 'eigendomsbelang' (zie hiervoor bij 1) of stemrechten.
- Stel STAK BV heeft één bestuurder. Die is ook enig bestuurder van de STAK. Deze bestuurder maakt de dienst uit in STAK BV. De bestuurder is UBO van STAK BV op basis van het criterium zeggenschap via andere middelen.
- Stel in de statuten en/of administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat (het bestuur van de) STAK kan besluiten wanneer dividend en andere uitkeringen op de aandelen aan de certificaathouders toekomen (dit komt soms voor). De STAK heeft 1 bestuurder. Die bestuurder is UBO van STAK BV op basis van het criterium zeggenschap via andere middelen.[358]

5. Heeft STAK BV geen (gewone) UBO op basis van de hiervoor genoemde criteria?
Ieder van de statutair bestuurders van STAK BV is (pseudo-)UBO van STAK BV.

---

[357] Zie Kamerstukken I, 2019–2020, 35 179, C, p. 12: *'Wanneer de administratievoorwaarden bepalen dat de Stichting Administratiekantoor jegens de certificaathouders gehouden is een overeenkomstig dividend of andere uitkering rechtstreeks door te geven aan de certificaathouders, heeft de Stichting Administratiekantoor geen keuzevrijheid om over het dividend van de vennootschap te beschikken. De Stichting Administratiekantoor beheert dan slechts ten behoeve van de certificaathouders en functioneert als doorgeefluik. In dat geval is er bij een uitkering aan de certificaathouder geen sprake van een «uitkering uit het vermogen» van de Stichting Administratie Kantoor, die valt onder de definitie van «eigendomsbelang» in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Deze uitleg sluit aan bij de interpretatie van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in de praktijk. Wanneer een Stichting Administratiekantoor slechts administreert en beheert ten behoeve van de certificaathouders, worden de certificaathouders in de regel niet als UBO van deze Stichting Administratiekantoor aangemerkt. Een certificaathouder is steeds UBO van de onderliggende vennootschap, als de door hem gehouden certificaten een eigendomsbelang van meer dan 25% vertegenwoordigen.'*

[358] Dit voorbeeld is gebaseerd op het voorbeeld in de Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft, BFT, 24 oktober 2018, p. 12. Het staat ook in de Richtsnoeren Wwft-versie van 8 december 2020, maar zonder vermelding van het criterium waar de conclusie op is gebaseerd.

Ad b) Wie is UBO van de STAK?

Voorbeeld
Cliënt is een STAK. Alle aandelen van STAK BV zijn overgedragen aan de STAK. Die heeft op haar beurt certificaten van aandelen uitgegeven.

Criteria
Wie UBO is van een STAK moet worden bepaald aan de hand van de criteria in artikel 3, lid 1, onderdeel c, van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 (zie Par. 6.8.2.5). Een STAK is een stichting volgens het BW. Een stichting valt onder de categorie 'overige rechtspersonen'. Alle criteria moeten worden afgelopen. We doen dat hierna aan de hand van het voorgegeven voorbeeld. Het is van belang om kennis te nemen van de statuten en de administratievoorwaarden van de STAK.

1. Heeft de STAK een UBO op basis van het eigendomsbelangcriterium (ofwel economisch belang)?
Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 kent een eigen definitie van 'eigendomsbelang'. Dit is het recht op uitkering uit het vermogen van een rechtspersoon of personenvennootschap, waaronder de winst of de reserves, of het recht op overschot na vereffening (artikel 1).

- Situatie 1 (dit is doorgaans de praktijk). In de statuten en/of administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat de STAK, na inning, het dividend en andere uitkeringen op de aandelen onmiddellijk doorbetaalt aan de certificaathouders. Stel er zijn 2 certificaathouders. Ieder van hen bezit 50% van de certificaten. De certificaathouders zijn geen UBO van de STAK op basis van het eigendomsbelangcriterium (maar wel van STAK BV; zie hiervoor bij 'Wie is UBO van STAK BV?'). De certificaathouders hebben namelijk geen recht op een uitkering uit het vermogen van de STAK (zie de definitie van eigendomsbelang) maar uit het vermogen van STAK BV.[359]
- Situatie 2 (dit komt soms voor). In de statuten en/of administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat (het bestuur van de) STAK kan besluiten wanneer dividend en andere uitkeringen op de aandelen aan de certificaathouders toekomen (dit komt een enkele keer voor). In dit geval is iedere certificaathouder waarvan de certificaten een 'eigendomsbelang' van meer dan 25% vertegenwoordigen, UBO van de STAK op basis van het eigendomsbelangcriterium. Zij hebben in dit geval namelijk recht op een uitkering uit het vermogen van de STAK (zie de definitie van eigendomsbelang) en niet uit het vermogen van STAK BV.

2. Heeft de STAK een UBO op basis van het stemrechtencriterium (bij statutenwijziging)?
Let op! Het gaat hier om het stemrecht om de statuten van de STAK te kunnen wijzigen. Dit verschilt van het stemrechtencriterium dat voor STAK BV geldt (zie daarvoor *onderdeel a* van artikel 3, lid 1, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018). In de statuten van een STAK staat of de statuten kunnen worden gewijzigd en zo ja, door wie en hoeveel stemmen ieder daarbij heeft.

- Stel in de statuten van de STAK is vastgelegd dat het bestuur van de STAK bevoegd is om de statuten van de STAK te wijzigen. Iedere bestuurder die bij het besluit tot statutenwijziging meer dan 25% van de stemmen heeft, is UBO van de STAK op basis van dit stemrechtencriterium.
- Stel in de statuten van de STAK is vastgelegd dat de vergadering van certificaathouders bevoegd is om de statuten van de STAK te wijzigen. Iedere certificaathouder die bij het besluit tot statutenwijziging meer dan 25% van de stemmen heeft, is UBO van de STAK op basis van dit stemrechtencriterium.
- Stel de statuten van de STAK kunnen *niet* worden gewijzigd. De STAK heeft dan geen UBO op basis van het stemrechtencriterium.

[359] Zie Kamerstukken I, 2019–2020, 35 179, C, p. 12. *'Wanneer de administratievoorwaarden bepalen dat de Stichting Administratiekantoor jegens de certificaathouders gehouden is een overeenkomstig dividend of andere uitkering rechtstreeks door te geven aan de certificaathouders, heeft de Stichting Administratiekantoor geen keuzevrijheid om over het dividend van de vennootschap te beschikken. De Stichting Administratiekantoor beheert dan slechts ten behoeve van de certificaathouders en functioneert als doorgeefluik. In dat geval is er bij een uitkering aan de certificaathouder geen sprake van een «uitkering uit het vermogen» van de Stichting Administratie Kantoor, die valt onder de definitie van «eigendomsbelang» in artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Deze uitleg sluit aan bij de interpretatie van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 in de praktijk. Wanneer een Stichting Administratiekantoor slechts administreert en beheert ten behoeve van de certificaathouders, worden de certificaathouders in de regel niet als UBO van deze Stichting Administratiekantoor aangemerkt. Een certificaathouder is steeds UBO van de onderliggende vennootschap, als de door hem gehouden certificaten een eigendomsbelang van meer dan 25% vertegenwoordigen.'*

3. Heeft de STAK een UBO op basis van het criterium feitelijke zeggenschap
De enkele hoedanigheid van bestuurder van een STAK brengt niet mee dat iemand UBO van de STAK is op basis van feitelijke zeggenschap. Een STAK-bestuurder verricht immers alleen maar handelingen ten behoeve van de STAK (niet ten behoeve van zichzelf). Alleen in uitzonderlijke gevallen zal iemand op basis van het criterium feitelijke zeggenschap kunnen worden aangemerkt als UBO van de STAK. Namelijk als iemand, buiten de juridisch gegeven bevoegdheden om, overwegend invloed uitoefent op het stemgedrag van STAK-bestuurders (dit is zeer casuïstisch). Of in het volgende met name theoretische voorbeeld. Stel de STAK heeft 1 bestuurder. Er zijn 5 certificaathouders, ieder voor 20%. De statuten van de STAK kunnen niet worden gewijzigd door het bestuur van de STAK. In de administratievoorwaarden van de STAK is vastgelegd dat (het bestuur van de) STAK kan besluiten wanneer dividend en andere uitkeringen op de aandelen aan de certificaathouders toekomen. De enig bestuurder van de STAK is UBO van de STAK op basis van het criterium feitelijke zeggenschap. De uitkeringen op de aandelen vloeien namelijk in het vermogen van de STAK en behoeven niet onvoorwaardelijk te worden doorgestort aan de 5 certificaathouders.

4. Heeft de STAK geen (gewone) UBO op basis van een van de hiervoor genoemde criteria?
Ieder van de statutair bestuurders van de STAK is (pseudo-)UBO van de STAK.

6.8.3 Doel en aard zakelijke relatie vaststellen

In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

Wat moet een instelling doen
Voor belastingadviseurs en accountants zal de vaststelling van het *doel* van de zakelijke relatie vrijwel altijd en in een vroeg stadium helder zijn. De vertegenwoordiger of cliënt/natuurlijke persoon die een belastingadviseur of accountant benadert, zal immers aangeven waarvoor hij of zij de diensten van betrokkenen vraagt. Voor belastingadviseurs zal dat meestal zijn het verzorgen van een aangifte en/of het geven van advies, voor een accountant bijvoorbeeld de controle van de jaarrekening of het opzetten of verzorgen van de administratie. Meestal zal dit doel zelfs nog preciezer kunnen worden omschreven.

Wat de Wwft precies bedoelt met de *aard* van de zakelijke relatie is niet aangegeven, ook niet in de parlementaire stukken.[360] De beroepsorganisaties baseren zich daarom op de taalkundige interpretatie. Ze gaan ervan uit dat de ‘aard’ van de relatie ziet op de duur, intensiteit en frequentie. Hoe diepgaand zal de dienst zijn, hoe lang zal deze naar het zich laat aanzien gevraagd worden, wat is het precieze onderwerp van de dienstverlening, hoe complex is die, hoeveel kantoren zijn betrokken. Ook de vaststelling van de aard van de relatie zal daarom voor accountants en belastingadviseurs meestal bij eerste kennismaking duidelijk zijn.

6.8.4 Monitoring van de zakelijke relatie en de transacties

Dit onderdeel van het cliëntenonderzoek is alleen aan de orde bij bestaande cliënten. Een instelling oefent een ‘*voortdurende controle*’ uit op de zakelijke relatie op de door de cliënt verrichte en te verrichten transacties. Een instelling moet zich er namelijk van verzekeren dat de transacties overeenkomen met de kennis die zij heeft van de cliënt en zijn of haar risicoprofiel.[361] In de Richtsnoeren Wwft noemen we dit ‘monitoring’. *Voortdurende* controle volgens de Wwft betekent dat een instelling geregeld monitort. Logische momenten zijn:

- tijdens de dienstverlening, als daartoe aanleiding bestaat;
- zodra een bestaande cliënt om nieuwe dienstverlening vraagt.

De verplichting om een zakelijke relatie te monitoren brengt niet mee dat belastingadviseurs en accountants actief op zoek moeten naar mogelijk ongebruikelijke transacties bij hun cliënten (Zie Par. 7.1.2).[362]

[360] Deze bepaling staat al in de Wwft sinds de inwerkingtreding in 2008. Ook de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel legt dit niet uit. (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 18).
[361] Artikel 3, lid 2, onderdeel d, Wwft.
[362] Dit is natuurlijk anders als een cliënt opdracht geeft om ongebruikelijke transacties te zoeken.

Opmerkingen

- Wie binnen een instelling de zakelijke relatie monitort, hangt af van de omvang van de instelling:
  - Alle belastingadviseurs en accountants moeten bij hun dienstverlening bedacht zijn op wijzigingen bij hun cliënt.
  - Binnen kleinere instellingen wordt de monitoring vaak alleen overgelaten aan de belastingadviseurs en accountants die de dienst verlenen.
  - Een grotere instelling kan overwegen daarnaast de Wwft-compliancefunctie aan te wijzen voor het monitoren van alle zakelijke relaties van de instelling. Bedrijfssoftware kan die functionaris ondersteunen (bijvoorbeeld vastleggen gegevens met een datum, monitoren van wijzigingen in gegevens, centrale controles met behulp van het internet).
- Een instelling beoordeelt of wijzigingen bij haar cliënten het risico op witwassen of financieren van terrorisme doen toenemen. Zo nodig doet een instelling onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of een transactie worden gebruikt. Dat schrijft de Wwft expliciet voor.[363] Een instelling beoordeelt of wijzigingen passen bij het risicoprofiel van de cliënt. Wijzigingen in de hoedanigheid van de cliënt, de vertegenwoordiger van de cliënt of een UBO zijn aanleiding om onderdelen van het cliëntenonderzoek opnieuw te doen (identificeren en verifiëren).
- Een instelling stelt vast of een nieuwe dienst past bij het risicoprofiel van een bestaande cliënt. Kantoororganisaties van grote instellingen moeten daartoe zo zijn ingericht dat individuele belastingadviseurs en accountants inzicht hebben in het eerder vastgestelde cliëntenprofiel van hun cliënt.
- Uit de monitoring kan ook blijken dat een cliënt niet langer past bij het risicobeleid van een instelling. De instelling overweegt dan of ze de dienstverlening kan voortzetten en zo ja, welke maatregelen daarvoor nodig zijn.

6.8.5 Vertegenwoordiger identificeren en verifiëren en vertegenwoordigingsbevoegdheid vaststellen[364]

- Dit onderdeel van het cliëntenonderzoek is alleen aan de orde, als een instelling met een vertegenwoordiger van de cliënt te maken heeft.
- In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken.
- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

Wat moet een instelling doen

- De natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt identificeren en verifiëren.
- Vaststellen dat die persoon vertegenwoordigingsbevoegd is.

Opmerkingen

- De Wwft gaat ervan uit dat een cliënt wordt vertegenwoordigd door een natuurlijk persoon. Een instelling moet dus de identiteitsgegevens verkrijgen en verifiëren van een natuurlijke persoon.
- Het komt voor dat een cliënt meerdere vertegenwoordigers heeft. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij grote multinationals die meerdere opdrachten verstrekken. Uitgangspunt is dat een instelling ten minste één vertegenwoordiger per opdracht identificeert en zijn of haar identiteit verifieert.
- Treedt een vertegenwoordiger op namens een rechtspersoon die bestuurder is van een andere rechtspersoon? Dan moet een instelling de keten van vertegenwoordigingsbevoegdheid vaststellen.[365]
- De Wwft lijkt de mogelijkheid te bieden om de identiteit van een natuurlijk persoon/vertegenwoordiger te verifiëren via een videogesprek waarin de vertegenwoordiger een

[363] Artikel 3, lid 2, onderdeel d, Wwft.
[364] Artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft. Dit is sinds 1 januari 2013 verplicht. Van 1 augustus 2008 tot 1 januari 2013 was de verificatie van de identiteit van de vertegenwoordiger niet vereist. In die periode verlangde de Wwft in hoofdstuk 5 dat 'de geslachtsnaam, de voornamen en de geboortedatum' vastgelegd werden van degene die namens een cliënt of rechtspersoon optreedt (artikel 33 Wwft). Daarmee was in wezen sprake van identificatie maar zonder een verplichting tot verificatie. Daarvoor eiste de WID nadrukkelijk de 'identificatie' van de vertegenwoordigers van rechtspersonen (artikel 3 WID) en moest het nummer worden vastgelegd van het identiteitsbewijs aan de hand waarvan de identiteit is vastgesteld van de vertegenwoordiger. Dit kwam neer op identificatie van de vertegenwoordiger en verificatie van diens identiteit. Deze verificatie-eis kwam met de invoering van de Wwft per 1 augustus 2008 uitdrukkelijk te vervallen om een administratieve lastenverlichting te bewerkstelligen (zie Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 31 237, nr. 3, p. 8).
[365] Kamerstukken II, 2011–2012, 33 238, nr. 3, p. 13.

legitimatiebewijs toont. Of dit volstaat, hangt af van de risico-inschatting van een instelling. De beroepsorganisaties kunnen zich voorstellen dat een instelling bij deze wijze van verifiëren extra alert is en eventueel aanvullende maatregelen neemt. Daarnaast is het verstandig om vast te leggen wie binnen de instelling dit videogesprek heeft gevoerd en wanneer precies. Uit de eigen risico-inschatting zou ook kunnen volgen dat een vertegenwoordiger gewoon moet verschijnen.

Vertegenwoordiger van rechtspersoon verifiëren[366]
Er zijn verschillende manieren waarop een instelling de identiteit van de vertegenwoordiger van een rechtspersoon kan verifiëren. De verificatiewijze die de instelling kiest, hangt samen met het risicoprofiel van de cliënt. Uitgangspunt voor verificatie is altijd een geldig identiteitsbewijs. Bij laagriscocliënten waarbij verificatie van de vertegenwoordiger aan de hand van een geldig identiteitsbewijs voor de instelling niet mogelijk is, kan bij uitzondering verificatie ook op andere wijze plaatsvinden[367]. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan verificatie via een combinatie van tenminste twee van de volgende verificatiemiddelen:

- jaarverslag (waarin ook een foto staat van de vertegenwoordiger);
- vermelding op de website van de cliënt (voorzien van een foto van de vertegenwoordiger);
- LinkedIn-profiel (met foto en een minimaal aantal connecties, bijvoorbeeld 100);
- contact in persoon of via videobellen (zie de laatste bullet onder ‘Opmerkingen’ hiervoor);
- de communicatie met de vertegenwoordiger vindt plaats via een telefoonnummer dat aan cliënt toebehoort;
- e-mail(s) vanuit een e-mailadres behorende bij cliënt, met een e-mailhandtekening;
- een artikel in de media met daarin de naam van de vertegenwoordiger en een foto plus een verwijzing naar de functie van de vertegenwoordiger bij de cliënt.

Anders dan de NBA en het RB meent de NOB dat de instelling alleen bij cliënten/organisaties met een laag risicoprofiel èn met bekendheid onder het grote publiek verificatie op andere wijze dan aan de hand van het geldig identiteitsbewijs kan overwegen[368].
Let op: Als een vertegenwoordiger van een rechtspersoon verificatie aan de hand van een geldig identiteitsbewijs weigert, kan dat duiden op een verhoogd risico dat de vertegenwoordiger niet is wie hij zegt te zijn. Daar moet een instelling altijd alert op zijn. Het is raadzaam dat de instelling vastlegt wat de reden is dat andere verificatiemiddelen dan een geldig identiteitsbewijs zijn gebruikt. Vanzelfsprekend moet een instelling ook altijd rekening houden met de (potentiële) kwetsbaarheid van informatie verkregen via het internet.

Hoe stelt een instelling de vertegenwoordigingsbevoegdheid vast
De Wwft schrijft niet voor hoe een instelling vertegenwoordigingsbevoegdheid moet vaststellen en ook niet welke gegevens zij daarover moeten vastleggen.[369] Hier volgen enkele voorbeelden. Een instelling kan de vertegenwoordigingsbevoegdheid vaststellen:

- door informatie uit het handelsregister of via vergelijkbare buitenlandse instanties, als daar een formele vertegenwoordigingsbevoegdheid is geregistreerd;
- door de vertegenwoordiger naar een volmacht te vragen;
- aan de hand van de feiten en omstandigheden, zoals een jarenlang bestaande zakelijke relatie zonder indicaties waaruit het tegendeel blijkt. Is de vertegenwoordiger bijvoorbeeld telefonisch bereikbaar onder het telefoonnummer van de cliënt? Heeft de vertegenwoordiger een e-mailadres van de cliënt of een visitekaartje met de bedrijfsnaam en/of het logo van de cliënt daarop? De beroepsorganisaties menen dat een instelling er dan op mag vertrouwen dat de vertegenwoordiger vertegenwoordigingsbevoegd is. Het gaat hier wel om een combinatie van omstandigheden. Alleen een visitekaartje lijkt onvoldoende.

---

[366] Artikel 33, lid 2, onderdeel c, onder 3, Wwft.

[367] Bijvoorbeeld vanwege veiligheid en/of privacy (denk hierbij ter illustratie aan een Officier van Justitie als vertegenwoordiger van de laagrisico cliënt-rechtspersoon Openbaar Ministerie/Staat der Nederlanden respectievelijk een Amerikaanse vertegenwoordiger van een laag risico cliënt-rechtspersoon) kan verificatie aan de hand van een geldig identiteitsbewijs voor de instelling niet mogelijk zijn. In dergelijke uitzonderingssituaties kan de identiteit van de vertegenwoordiger alternatief worden geverifieerd. Dit is ook afgestemd met, en goedgekeurd door, BFT.

[368] In dat geval zou de identiteit van de vertegenwoordiger, mits deze zelf eveneens bekendheid geniet, ook op andere wijze kunnen worden geverifieerd, bijvoorbeeld aan de hand van een jaarverslag met een foto van de vertegenwoordiger of een vermelding op de website van de cliënt met een foto van de vertegenwoordiger.

[369] De Wwft schrijft wél voor welke identificatie- en verificatiegegevens instellingen moeten vastleggen. Daardoor heeft de wetgever in wezen nader ingevuld welke identiteitsgegevens instellingen moeten achterhalen en verifiëren.

6.8.6 Treedt cliënt ten behoeve van zichzelf op of ten behoeve van een andere partij[370]

- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.
- Zie paragraaf 3.4 voor een toelichting op het begrip cliënt volgens de Wwft.

Wat moet een instelling doen
Een instelling moet redelijke maatregelen nemen om te verifiëren of de opdrachtgever 'ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een 'derde' (hierna: andere partij). Het type dienst kan daarop wijzen. De beroepsorganisaties leggen deze eis als volgt uit. Een instelling probeert vast te stellen of de opdrachtgever namens zichzelf of namens een andere partij om dienstverlening vraagt. Want zou het laatste het geval zijn, dan is niet de opdrachtgever maar die andere partij de cliënt. De opdrachtgever is dan alleen vertegenwoordiger van de cliënt. Een instelling moet als het ware door de opdrachtgever heen kijken. Is de opdrachtgever zelf een instelling, dan moet de opdrachtnemende instelling ook door de opdrachtgevende instelling heen kijken.

Zijn de opdrachtgever en de cliënt twee verschillende partijen, dan heeft dit de volgende gevolgen:
- Is vanaf het begin volstrekt duidelijk dat de opdrachtgever en de cliënt twee verschillende partijen zijn (oftewel dat de opdrachtgever een andere partij vertegenwoordigt)? Een instelling hoeft dan alleen cliëntenonderzoek te verrichten naar de cliënt. Een instelling hoeft dan dus geen cliëntenonderzoek te verrichten naar de opdrachtgever/vertegenwoordiger.[371] Een instelling moet wel vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt hiertoe (juridisch) bevoegd is en de identiteit van die natuurlijke persoon vaststellen en verifiëren (Zie Par. 6.8.5).[372]
- Twijfelt een instelling of de opdrachtgever echt de cliënt is of een vertegenwoordiger van een andere partij? Een logische uitleg van de Wwft brengt mee dat een instelling dan cliëntenonderzoek verricht naar de vermoedelijke cliënt én naar de opdrachtgever.
- Blijkt op een later moment dat de opdrachtgever en de cliënt twee verschillende partijen zijn? Die enkele vaststelling is dan niet voldoende. Dat zou immers de bedoeling van de Wwft ondergraven. Een instelling verricht alsnog cliëntenonderzoek naar de cliënt. Volgens de beroepsorganisaties kan een instelling het cliëntenonderzoek naar de opdrachtgever dan staken (zie hiervoor bij de eerste bullet). Een instelling moet wel vaststellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt hiertoe (juridisch) bevoegd is en de identiteit van die natuurlijke persoon vaststellen en verifiëren (dat heeft ze waarschijnlijk al gedaan) (Zie paragraaf 6.8.5).

Opmerkingen
- Deze eis beoogt eventuele stromanconstructies aan het licht te brengen.[373] Dit is van belang om te voorkomen dat onder een dekmantel dienstverlening wordt verkregen waarmee witwassen of financieren van terrorisme mogelijk wordt gemaakt.
- De beroepsorganisaties constateren een bepaalde mate van overlap tussen deze eis en het vaststellen van de vertegenwoordigingsbevoegdheid (Zie Par. 6.8.5).[374] Deze eis heeft in feite het karakter van een vangnet. Of een opdrachtgever als vertegenwoordiger optreedt blijkt namelijk in veel gevallen al, wanneer een instelling vaststelt of de vertegenwoordiger bevoegd is de cliënt te vertegenwoordigen.
- Het risico dat de cliënt als stroman fungeert, wordt groter naarmate de sociale controle geringer is en opdrachtverlening en overige communicatie uitsluitend zonder fysiek contact plaatsvindt. Als een belastingadviseur of accountant in het kantoor van de cliënt besprekingen voert of diensten verleent, is de kans op misleiding uiteraard aanmerkelijk kleiner.

---

[370] Artikel 3, lid 2, onderdeel f, Wwft.
[371] Dit is ook logisch. Gezien het doel en de strekking van de Wwft is het niet zinvol om een vertegenwoordiger aan dit cliëntenonderzoek te onderwerpen. Het is bijvoorbeeld niet interessant wie UBO van de vertegenwoordiger is. Bovendien moet een instelling de vertegenwoordiger toch al identificeren en zijn of haar identiteit verifiëren. Dat is een vast onderdeel van het cliëntenonderzoek naar de cliënt (artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft). Verder is een instelling vaak praktisch niet in staat om eventuele ongebruikelijke transacties bij een vertegenwoordiger waar te nemen.
[372] Artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft.
[373] Kamerstukken II, 2011–2012, 33 238, nr. 3, p. 13:
'*Aanleiding voor de introductie van deze verplichtingen is de praktijk van de inzet van zogenoemde stromannen, die handelen op eigen naam maar ten behoeve van (criminele) derden.'* Dat gold ook voor de eis in het huidige artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft (identificeren en verifiëren vertegenwoordiger).
[374] Artikel 3, lid 2, onderdeel e, Wwft.

6.8.7 Personenvennootschappen, trusts en met trusts vergelijkbare juridische constructies

Er gelden bijzondere eisen voor cliëntenonderzoek van een personenvennootschap, een trust of een met een trust vergelijkbare juridische constructie. Die regels hebben betrekking op de volgende onderdelen van het cliëntenonderzoek:

- identificeren en verifiëren van de cliënt;
- vaststellen van de vertegenwoordigingsbevoegdheid.

6.8.7.1 Personenvennootschappen (VOF, maatschap of CV)[375]

- In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken.
- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

Het komt voor dat een vennoot van een personenvennootschap opdracht geeft tot dienstverlening ten behoeve van die personenvennootschap.[376] Dan is alleen die vennoot cliënt, ook al is de dienstverlening bedoeld voor de personenvennootschap. De personenvennootschap kan zelf echter geen zakelijke relatie aangaan en kan daardoor geen cliënt zijn volgens de Wwft.[377] In deze situatie strekt het cliëntenonderzoek zich echter *ook* uit tot de personenvennootschap. Dit betekent dat een instelling cliëntenonderzoek doet bij de vennoot die opdracht geeft (cliënt) én bij de personenvennootschap.[378] De beroepsorganisaties onderscheiden de volgende twee situaties en lichten die toe:

- Situatie 1: een instelling krijgt de opdracht tot dienstverlening ten behoeve van de personenvennootschap rechtstreeks van een vennoot/natuurlijk persoon.
- Situatie 2: een instelling krijgt de opdracht tot dienstverlening ten behoeve van de personenvennootschap van een vertegenwoordiger van een vennoot.

Situatie 1

Krijgt een instelling de opdracht rechtstreeks van een vennoot/natuurlijk persoon? Een instelling moet dan het volgende doen:

- Cliëntenonderzoek doen naar de vennoot/natuurlijke persoon die de opdracht geeft. Dit is de cliënt.
- Vaststellen of de vennoot die de opdracht geeft bevoegd is de vennoten in de personenvennootschap te vertegenwoordigen.[379]
- De personenvennootschap identificeren en verifiëren. Dit doet ze door het vaststellen van de rechtsvorm, de statutaire naam, de handelsnaam, het adres inclusief plaats van vestiging, het land van de statutaire zetel en het registratienummer bij de KvK.[380]
- De UBO's van de personenvennootschap (Zie Par. 6.8.2.6) identificeren en redelijke maatregelen nemen om de identiteit van de UBO te verifiëren.
- Voor het overige gelden voor het cliëntenonderzoek naar de personenvennootschap dezelfde regels als in artikel 3, lid 2, Wwft. Dit wil zeggen dat de instelling ook het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststelt, nagaat of de dienstverlening echt bedoeld is voor de personenvennootschap dan wel voor een ander, en de zakelijke relatie en de tijdens de duur van die relatie verrichte transacties monitort. Verder moet een instelling bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie het UBO-register raadplegen (Zie Par. 6.8.2.9).[381] Zie paragraaf 6.6 voor een overzicht van de verschillende onderdelen van het cliëntenonderzoek.

[375] Een personenvennootschap volgens artikel 3 Wwft is een maatschap, VOF of CV en ook een maatschap of vennootschap naar buitenlands recht die met een van deze rechtsvormen vergelijkbaar is (artikel 3, lid 12, Wwft).
[376] Deze paragraaf gaat niet over de situatie dat een vennoot van een personenvennootschap voor zichzelf om dienstverlening vraagt. Dan handelt die vennoot in privé. Elke vennoot kan bijvoorbeeld zijn of haar eigen belastingadviseur hebben vanwege fiscale transparantie (zie ook Asser-van Olffen, Asser Serie 7-VII, hoofdstuk 4).
[377] Personenvennootschappen hebben namelijk geen rechtspersoonlijkheid.
[378] Artikel 3, lid 4, Wwft.
[379] Dit staat expliciet in artikel 3, lid 4, Wwft.
[380] Dit volgt uit artikel 33, lid 2, onderdeel c, Wwft.
[381] Artikel 4, lid 2, Wwft sinds de wetswijziging van 21 mei 2020.

Situatie 2
Krijgt de instelling de opdracht van een vertegenwoordiger van een vennoot? Een instelling moet dan het volgende doen:

- Cliëntenonderzoek doen naar de vennoot namens wie de vertegenwoordiger de opdracht geeft. De vennoot is de cliënt.
- Vaststellen of de *vennoot* namens wie de vertegenwoordiger opdracht geeft bevoegd is de andere vennoten in de personenvennootschap te vertegenwoordigen.[382]
- De vertegenwoordiger van de vennoot die opdracht geeft identificeren en diens identiteit verifiëren.[383]
- Vaststellen of de *vertegenwoordiger* van de vennoot die opdracht geeft bevoegd is de vennoot te vertegenwoordigen.[384] Het kan zijn dat de vertegenwoordiger rechtstreeks door alle vennoten gevolmachtigd is. Het kan ook zijn dat de vertegenwoordiger de bevoegdheid indirect heeft verkregen. Namelijk doordat hij of zij bevoegd is een vennoot te vertegenwoordigen en die vennoot bevoegd is alle andere vennoten te vertegenwoordigen;
- De personenvennootschap identificeren en verifiëren. Dit doet ze door het vaststellen van de rechtsvorm, de statutaire naam, de handelsnaam, het adres inclusief plaats van vestiging, het land van statutaire zetel, en het registratienummer bij de KvK.[385]
- De UBO's van de personenvennootschap (Zie Par. 6.8.2.6) identificeren en redelijke maatregelen nemen om de identiteit van de UBO te verifiëren.
- Voor het overige gelden voor het cliëntenonderzoek naar de personenvennootschap dezelfde regels als in artikel 3, lid 2, Wwft. Dit wil zeggen dat de instelling ook het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststelt, nagaat of de dienstverlening echt bedoeld is voor de personenvennootschap dan wel voor een ander, en de zakelijke relatie en de tijdens de duur van die relatie verrichte transacties monitort. Verder moet een instelling bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie het UBO-register raadplegen (Zie Par. 6.8.2.9).[386] Zie paragraaf 6.6 voor een overzicht van de verschillende onderdelen van het cliëntenonderzoek.

6.8.7.2 Trusts[387] en vergelijkbare juridische constructies[388]

- *Let op!*
  Wat in deze paragraaf staat, geldt ook voor een cliënt die opdracht geeft tot dienstverlening ten behoeve van een juridische constructie die vergelijkbaar is met een trust.
- In de bijlage bij dit hoofdstuk staat een overzicht van welke identiteitsgegevens een instelling moet verkrijgen en verifiëren. Er staan ook voorbeelden van documenten die een instelling voor verificatie kan gebruiken.
- In paragraaf 6.5 staat wat de gevolgen zijn als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat oplevert.

Het komt voor dat een trustee van een trust[389] opdracht geeft tot dienstverlening ten behoeve van de trust. Dan is de trustee cliënt, ook al is de dienstverlening bedoeld voor de trust. De trust kan zelf geen

[382] Dit staat expliciet in artikel 3, lid 4, Wwft.
[383] Hier is sprake van overlap met het cliëntenonderzoek naar de cliënt/vennoot. In het kader van dat onderzoek moet een instelling de vertegenwoordiger ook al identificeren en verifiëren.
[384] Hier is sprake van overlap met het cliëntenonderzoek naar de cliënt/vennoot. In het kader van dat onderzoek moet een instelling ook al vaststellen of de vertegenwoordiger bevoegd is om de cliënt/vennoot te vertegenwoordigen.
[385] Dit volgt uit artikel 33, lid 2, onderdeel c, Wwft.
[386] Artikel 4, lid 2, Wwft sinds de wetswijziging van 21 mei 2020.
[387] Artikel 1, lid 2, Wwft: 'In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder de begrippen «trust», «trustee» en «insteller» verstaan hetgeen daaronder in het op 1 juli 1985 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts (Trb). 1985, 141) wordt verstaan.' In de Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid van 21 juli 2020, staat de volgende uitleg (p. 15):
*'Wat is een trust?**
De settlor (insteller) stopt vermogen in de trust en vertrouwt op die manier zijn vermogen toe aan derden, de trustees. De trustees beheren het vermogen en kunnen een natuurlijk persoon zijn of een rechtspersoon. Het juridisch eigenaarschap van het vermogen wordt door de settlor overgedragen aan de trustee. De trustee moet volgens de door de settler opgestelde voorwaarden handelen. Daarnaast kan er een protector worden aangesteld die (het handelen van) de trustee controleert.
Hoewel de trustee dus eigenaar is, houdt de trustee het vermogen niet voor zichzelf, en heeft hij in principe geen recht op de vermogensbestanddelen of de daaruit voortvloeiende inkomsten. Bij het oprichten van de trust kan de settlor voorwaarden stellen aan hoe het vermogen beheerd wordt (door de trustee) en kan de settlor bepalen wie de beneficiaries (begunstigden) van het vermogen zijn. De begunstigde kan een natuurlijk persoon zijn of een rechtspersoon.
** een trust moet uitdrukkelijk worden onderscheiden van een trustkantoor.'*
[388] De uitbreiding met een andere juridische constructie geldt sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.
[389] Een trustee beheert een trust.

zakelijke relatie aangaan en kan daardoor geen cliënt zijn volgens de Wwft.[390] In deze situatie strekt het cliëntenonderzoek zich echter *ook* uit tot de trust. Dit betekent dat een instelling cliëntenonderzoek doet bij de trustee (cliënt) én bij de trust.[391]

Wat moet een instelling doen

- Cliëntenonderzoek naar de cliënt/trustee[392] die de opdracht geeft. Zie paragraaf 6.6 voor een overzicht van de verschillende onderdelen van het cliëntenonderzoek.
- De trust identificeren en verifiëren. Dit doet ze als volgt:
  - doel en de aard van de trust vaststellen;
  - vaststellen door welk recht de trust wordt beheerst.[393]
- De UBO's van de trust (Zie Par. 6.8.2.7) identificeren en redelijke maatregelen nemen om de UBO-status te verifiëren.[394] UBO is in elk geval de begunstigde van een trust. Een instelling kan ervoor kiezen om de identiteit van een begunstigde pas vast te stellen op het tijdstip van uitbetaling of op het tijdstip waarop de begunstigde zijn of haar definitieve rechten uitoefent.[395] Dat geldt alleen voor een begunstigde die door middel van specifieke kenmerken of naar categorie is aangewezen. Een instelling moet dan al wel zoveel informatie inwinnen dat het mogelijk is om de precieze identiteit van de begunstigde vast te stellen op het tijdstip van uitbetaling of op het tijdstip dat de begunstigde zijn of haar definitieve rechten uitoefent.[396]
- Vaststellen of de cliënt/trustee die opdracht geeft bevoegd is op te treden als trustee van de trust.

6.9 Vereenvoudigd cliëntenonderzoek

6.9.1 In welke gevallen vereenvoudigd cliëntenonderzoek[397]

Een instelling mag vereenvoudigd cliëntenonderzoek doen bij zakelijke relaties of transacties die naar hun aard een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme meebrengen.[398] Het cliëntenonderzoek mag in geen geval achterwege worden gelaten![399] Een instelling verzamelt voldoende gegevens om te kunnen beoordelen of zij met vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan volstaan.[400] Ze houdt in elk geval rekening met de risicofactoren die wijzen op een potentieel lager risico in bijlage II bij de vierde anti-witwasrichtlijn. Als sprake is van een van die risicofactoren, betekent dit niet per definitie dat een cliënt een laag risicoprofiel heeft. Ook de andere risicofactoren moeten bij de risico-inschatting worden meegenomen (zoals bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten en de organisatiestructuur). In bijlage II bij de vierde anti-witwasrichtlijn staan de volgende risicofactoren:[401]

---

[390] Trusts hebben namelijk geen rechtspersoonlijkheid. Zie ook Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3. p. 13.
[391] Artikel 3, lid 3, Wwft.
[392] Een trustee van een trust kan een natuurlijk persoon zijn, maar ook een rechtspersoon.
[393] Dit volgt uit artikel 33, lid 2, onderdeel d, Wwft.
[394] De beroepsorganisaties constateren een bepaalde mate van overlap. De instelling moet de trustee die opdracht geeft identificeren als cliënt en ook als UBO van de trust.
[395] Dit is een uitzondering op de verplichting dat het cliëntenonderzoek moet zijn afgerond voordat een instelling een zakelijke relatie aangaat (artikelen 4, lid 1, en 5, lid 1, Wwft).
[396] Artikel 4, lid 6, Wwft.
[397] In aanvulling op artikel 6 Wwft staat artikel 7 Wwft een vereenvoudigd cliëntenonderzoek toe voor enige specifieke zakelijke relaties en transacties met betrekking tot elektronisch geld. Dit is bij belastingadviseurs en accountants gewoonlijk niet aan de orde.
[398] Artikel 6, lid 1, Wwft.
[399] De Wwft noemde tot de wetswijziging van 25 juli 2018 een aantal typen cliënten waarbij het cliëntenonderzoek achterwege mocht worden gelaten (artikel 6 van de Wwft tot 25 juli 2018). Daar gold een vrijstelling voor. Die vrijstelling geldt dus niet langer. Het oude artikel 6 kan echter wel een leidraad zijn voor het risicobeleid van een instelling, tenzij er factoren zijn die op een hoger risico wijzen. De vroegere vrijstelling gold voor de volgende typen cliënten:
- instellingen volgens de Wwft, zoals banken, levensverzekeraars (de vrijstelling voor schadeverzekeraars is komen te vervallen), financiële instellingen met een zetel in Nederland of in een andere lidstaat;
- in de vorige bullet genoemde instellingen buiten de EU met vergelijkbare wettelijke eisen voor cliëntenonderzoek met het oog op witwassen en financieren van terrorisme;
- beursgenoteerde ondernemingen binnen de EU, of in een staat buiten de EU voor zover die ondernemingen in die staat aan openbaarmakingseisen zijn onderworpen die gelijkwaardig zijn aan die in de EU;
- 100% dochtermaatschappijen van de in de vorige bullet genoemde beursgenoteerde ondernemingen;
- Nederlandse overheidsinstanties;
- onder voorwaarden EU-instanties.

[400] Artikel 6, lid 2, Wwft.
[401] In bijlage II van de vierde anti-witwasrichtlijn staat een niet-limitatieve opsomming van risicofactoren die op een potentieel lager risico wijzen.

Cliëntgebonden risicofactoren
- beursgenoteerde vennootschappen die onderworpen zijn aan informatievereisten (op grond van het beursreglement of krachtens wettelijke of anderszins afdwingbare middelen[402]) welke voorschriften omvatten om toereikende transparantie betreffende de uiteindelijk begunstigden te garanderen;
- overheden of overheidsbedrijven;[403]
- cliënten die inwoner zijn van geografische gebieden met een lager risico als vermeld onder 'Geografische risicofactoren' (zie verderop in deze paragraaf).

Product-, dienst-, transactie- of leveringskanaal-gebonden risicofactoren
- levensverzekeringspolissen met een lage premie;
- pensioenverzekeringsovereenkomsten die geen afkoopclausule bevatten en niet als zekerheidstelling kunnen dienen;
- een pensioenstelsel, een pensioenfonds of een soortgelijk stelsel dat pensioenen uitkeert aan werknemers, waarbij de bijdragen worden ingehouden op het loon en de regels van het stelsel de deelnemers niet toestaan hun rechten uit hoofde van het stelsel over te dragen;
- financiële producten of diensten die op passende wijze bepaalde en beperkte diensten voor bepaalde soorten cliënten omvatten, om voor financiële inclusiedoeleinden de toegang te vergroten;
- producten waarbij het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering wordt beheerd door andere factoren zoals bestedingslimieten of transparantie van eigendom (bijvoorbeeld bepaalde soorten elektronisch geld).

Let op!
In de opsomming hiervoor staan enkele *dienstgebonden* risicofactoren uit bijlage II van de vierde anti-witwasrichtlijn. De beroepsorganisaties voegen hier het volgende aan toe (ook dienstgebonden risicofactoren). Een instelling kan volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek bij de volgende werkzaamheden, tenzij er factoren zijn die op een verhoogd risico wijzen:
- eenvoudige IB-aangiften (zonder belastbare winst uit onderneming, zonder belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden, zonder aanmerkelijk belang en zonder voordeel uit sparen en beleggen);
- aangiften schenkbelasting en erfbelasting Successiewet 1956.[404]

Geografische risicofactoren[405]
- EU-lidstaten;
- derde landen met doeltreffende systemen ter bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. Met derde landen worden landen buiten de EU bedoeld;
- derde landen die volgens geloofwaardige bronnen een laag niveau van corruptie of andere criminele activiteit hebben;
- derde landen die volgens geloofwaardige bronnen zoals wederzijdse beoordelingen, gedetailleerde evaluatierapporten of gepubliceerde follow-uprapporten, voorschriften inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering hebben die beantwoorden aan de herziene FATF-aanbevelingen en die voorschriften effectief ten uitvoer leggen.

6.9.2 Wat houdt vereenvoudigd cliëntenonderzoek in

Bij vereenvoudigd cliëntenonderzoek doet een instelling een normaal cliëntenonderzoek maar met *minder* diepgang (Zie Par. 6.6 voor een overzicht van alle onderdelen van het normale cliëntenonderzoek). Een instelling stemt de mate van diepgang af op haar inschatting van de mate

[402] Bijvoorbeeld maatregelen van toezichthouders of uitspraken van gerechtelijke instanties.
[403] Of bij overheden of overheidsbedrijven daadwerkelijk sprake is van een laag risico op witwassen of financieren van terrorisme is een kwestie van oordeelsvorming. Hier kunnen bijvoorbeeld ook het type organisatie en geografische factoren in meegewogen worden.
[404] Voor deze werkzaamheden gold tot 25 juli 2018 zelfs een vrijstelling cliëntenonderzoek (artikel 2 van de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme tot 25 juli 2018). Deze vrijstelling is op die datum opgeheven. Een ongeclausuleerde vrijstelling voor specifieke werkzaamheden is namelijk strijdig met de vierde anti-witwasrichtlijn.
[405] Bij cliënten in deze landen is het risico op witwassen en financieren van terrorisme gewoonlijk lager.

van het verlaagde risico. De Wwft stelt geen maatregelen verplicht. Vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan bijvoorbeeld het volgende inhouden.[406] Een instelling:

- verifieert de identiteit van de cliënt *met minder diepgang (zie hierna);*
- *vermindert de frequentie* van de monitoring op veranderingen bij de cliënt;
- leidt het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie af *uit het type zakelijke relatie.*[407]

In Par. 6.7.3 staat uitgelegd welke informatie gebruikt kan worden om de identiteit te verifiëren (welke eisen de Wwft stelt aan de bron en voorbeelden van informatie). Het met minder diepgang uitvoeren van de verificatie kan meebrengen dat informatie wordt gebruikt uit bronnen met een lagere betrouwbaarheid of uit een minder aantal bronnen dan bij een normaal of verscherpt cliëntenonderzoek. De beoordeling van de betrouwbaarheid van de bron moet passen bij het risico dat een instelling heeft geïdentificeerd.

6.9.3 Monitoring bij vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Ook bij vereenvoudigd cliëntenonderzoek blijft het nodig de zakelijke relatie te monitoren.[408] Een instelling kan besluiten bij een vereenvoudigd cliëntenonderzoek minder frequent te controleren op veranderingen bij de cliënt. Blijken toch risico's op witwassen en financieren van terrorisme? Dan kan een instelling niet langer volstaan met vereenvoudigd cliëntenonderzoek. Ze beoordeelt welk cliëntenonderzoek dan wel nodig is. Dit hangt af van haar risico-inschatting. Zie paragraaf 6.8.4 voor meer informatie over monitoring.

6.9.4 Rechtvaardigen van vereenvoudigd cliëntenonderzoek

Een instelling moet:

- *aantoonbaar* voldoende gegevens verzamelen om vereenvoudigd cliëntenonderzoek te kunnen rechtvaardigen.[409] Daarom legt een instellingen die gegevens vast;
- redelijke maatregelen nemen om deze gegevens actueel te houden (Zie Par. 6.7.4).

6.10 Verscherpt cliëntenonderzoek

6.10.1 In welke gevallen verscherpt cliëntenonderzoek

De Wwft stelt in bepaalde gevallen verscherpt cliëntenonderzoek verplicht. Een instelling doet verscherpt cliëntenonderzoek in de volgende gevallen:[410]

- de aard van de zakelijke relatie brengt een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme mee (Zie Par. 6.10.3);
- de staat waar de cliënt is gevestigd of zetelt, heeft de Europese Commissie op grond van artikel 9 van de vierde anti-witwasrichtlijn aangewezen als hoogrisicoland (Zie Par. 6.10.4);
- bij complexe transacties, ongebruikelijk grote transacties, transacties met ongebruikelijke patronen en transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel (Zie Par. 6.10.5);
- bij dienstverlening aan PEPs of cliënten met een UBO die een PEP is (Zie Par. 6.10.6).

6.10.2 Wat houdt verscherpt cliëntenonderzoek in

Bij verscherpt cliëntenonderzoek doet een instelling een normaal cliëntenonderzoek maar met *meer* diepgang (Zie Par. 6.6 voor een overzicht van alle onderdelen van het normale cliëntenonderzoek). Voor een instelling die, via haar cliënten, met hoogrisicolanden te maken hebben, of met een PEP gelden extra eisen (Zie Par. 6.10.4 en 6.10.6). Een instelling stemt de mate van diepgang af op haar

---

[406] Deze voorbeelden zijn ontleend aan onderdeel 21 van de Interpretive Note to Recommendation 10 van de FATF: Customer due diligence (Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats). Uit Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 48 blijkt dat de wetgever daarbij aansluiting heeft gezocht. *Let op!* In onderdeel 21 staat dat een instelling bij een vereenvoudigd cliëntenonderzoek bijvoorbeeld de identiteit van de cliënt en van de UBO pas hoeft te verifiëren *na* het aangaan van de zakelijke relatie. Dat mag in Nederland niet! Het eenvoudig cliëntenonderzoek omvat immers alle onderdelen van het normale cliëntenonderzoek maar de instelling doet het cliëntenonderzoek met minder diepgang. Wanneer mag dit wel? Alleen in de uitzonderingssituatie van artikel 4, lid 3, Wwft (spoedeisende werkzaamheden). Dat gaat echter over het moment waarop een instelling met de dienstverlening mag starten en niet over het soort cliëntenonderzoek (Zie Par. 4.5 en 6.4).

[407] Bij een normaal cliëntenonderzoek verzamelt een instelling specifieke informatie of neemt zij specifieke maatregelen om het doel en de aard van de zakelijke relatie vast te stellen.

[408] Artikel 6, lid 4, Wwft. Mocht een instelling toch een ongebruikelijke transactie waarnemen, dan moet zij die immers wel melden.

[409] Artikel 6, lid 2, Wwft.

[410] Artikel 8 Wwft.

inschatting van de mate van het verhoogde risico. Verscherpt cliëntenonderzoek houdt bijvoorbeeld het volgende in.[411] Een instelling:

- beoordeelt documenten op echtheid;
- verkrijgt een verklaring omtrent gedrag (VOG) van de rechtspersoon;
- stelt vast of de cliënt een gedragscode en/of een klokkenluidersregeling heeft;
- doet nader onderzoek naar de bevoegdheden en functies van directie en gevolmachtigden;
- doet onderzoek naar afnemers van de cliënt en/of tussenpersonen in de relatie tussen de cliënt en de UBO;
- wanneer dat past bij de aard van de overeengekomen dienstverlening: doet onderzoek naar de aanwezigheid van risico's van fraude en van daarop gerichte preventieve maatregelen;
- wanneer dat past bij de aard van de overeengekomen dienstverlening: doet steekproefsgewijs onderzoek naar de herkomst en de bestemming van goederen (waaronder gelden), daaronder begrepen eventueel opvragen van bankafschriften.

In Par. 6.7.3 staat uitgelegd welke informatie gebruikt kan worden om de identiteit te verifiëren (welke eisen de Wwft stelt aan de bron en voorbeelden van informatie). Het met meer diepgang uitvoeren van de verificatie kan meebrengen dat informatie wordt gebruikt uit bronnen met een hogere betrouwbaarheid of uit een groter aantal bronnen dan bij een normaal of vereenvoudigd cliëntenonderzoek. De beoordeling van de betrouwbaarheid van de bron moet passen bij het risico dat een instelling heeft geïdentificeerd.

Een instelling moet redelijke maatregelen nemen om de gegevens die zij in het kader van het (verscherpt) cliëntenonderzoek heeft verzameld, actueel te houden (Zie Par. 6.7.4).[412]

6.10.3 Verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme

Een instelling doet verscherpt cliëntenonderzoek bij zakelijke relaties die naar hun aard een verhoogd risico op witwassen of financieren van terrorisme meebrengen.[413] Een instelling beoordeelt zelf of zij met een verhoogd risico te maken heeft. Ze houdt in elk geval rekening met de risicofactoren die wijzen op een potentieel hoger risico en die staan in bijlage III bij de vierde anti-witwasrichtlijn:[414]

Cliëntgebonden risicofactoren

- de zakelijke relatie vindt in ongebruikelijke omstandigheden plaats;
- cliënten die inwoner zijn van geografische gebieden met een hoger risico als vermeld onder het kopje 'Geografische risicofactoren' verderop in deze paragraaf;
- rechtspersonen of juridische constructies die vehikels zijn voor het aanhouden van persoonlijke activa;
- vennootschappen met gevolmachtigde aandeelhouders of met aandelen aan toonder;
- bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt;
- de eigendomsstructuur van de vennootschap lijkt ongebruikelijk of buitensporig complex gezien de aard van de vennootschapsactiviteit;
- cliënten die voorkomen op een sanctielijst.[415]

[411] Deze voorbeelden zijn overgenomen uit de Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW) van het ministerie van Financiën (januari 2014), paragraaf 5.4, p. 29-30 (en staan ook in de 2020-versie van de Algemene leidraad Wwft). De voorbeelden bij de laatste drie bullets zijn met name van belang voor accountants.
[412] Artikel 8, lid 11, Wwft.
[413] Artikel 8, lid 1, onderdeel a, Wwft.
[414] Artikel 8, lid 2, Wwft. In bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn staat een niet-limitatieve opsomming van risicofactoren die op een potentieel hoger risico wijzen.
[415] Deze risicofactor wordt niet genoemd in bijlage III bij de vierde anti-witwasrichtlijn. Het ligt echter voor de hand om te controleren of cliënten voorkomen op lijsten met organisaties en personen waartegen sancties zijn uitgevaardigd. De belangrijkste lijsten zijn in dit verband de Nationale sanctielijst terrorisme en de Electronic Combined Targeted Finacial Sanctions List (de zogenaamde EU freeze list). Via de website van de Nederlandsche Bank kunt u zich abonneren op een maandelijks te ontvangen 'Nieuwsbericht Sancties'.

Product-, dienst-, transactie- of leveringskanaal-gebonden risicofactoren

- private banking;
- producten of transacties die anonimiteit bevorderen;
- zakelijke relaties op afstand of transacties op afstand, zonder sommige garanties, zoals elektronische handtekeningen;
- betalingen die worden ontvangen van onbekende of niet-verbonden derden;
- nieuwe producten en nieuwe zakelijke praktijken, daaronder begrepen nieuwe leveringsmechanismen, en het gebruik van nieuwe of in ontwikkeling zijnde technologieën voor zowel nieuwe als reeds bestaande producten.

Geografische risicofactoren[416]

- naast landen die de Europese Commissie als hoogrisicoland heeft aangewezen (Zie Par. 6.10.4), andere landen die op basis van geloofwaardige bronnen worden aangemerkt als een land zonder effectieve systemen ter bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. Een voorbeeld van een geloofwaardige bron is de Financial Action Task Force (FATF). Die publiceert wederzijdse beoordelingen, gedetailleerde evaluatierapporten of follow-uprapporten;[417]
- landen met volgens geloofwaardige bronnen significante niveaus van corruptie of andere criminele activiteit;
- landen waarvoor sancties, embargo's of soortgelijke maatregelen gelden die bijvoorbeeld door de EU of de Verenigde Naties zijn uitgevaardigd;
- landen die terroristische activiteiten financieren of ondersteunen of waar als terroristisch aangemerkte organisaties actief zijn.

6.10.4 Cliënten in hoogrisicolanden

Een instelling doet verscherpt cliëntenonderzoek naar cliënten die wonen, gevestigd zijn of hun zetel hebben in hoogrisicolanden volgens de Europese Commissie.[418] Dit zijn landen met strategische tekortkomingen in hun nationale regelgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.
De Europese Commissie[419] en de FATF[420] houden ieder een lijst bij van deze landen. De beroepsorganisaties constateren dat deze lijsten van elkaar verschillen. Verscherpt cliëntenonderzoek is alleen verplicht als een land op de lijst van de Europese Commissie staat! De Wwft stelt extra eisen aan dit cliëntenonderzoek (zie verderop).

Let op!
Heeft een instelling een cliënt in een land dat niet op de lijst van de Europese Commissie staat maar wel op de lijst van de FATF? Dan heeft de instelling wel te maken met een geografische risicofactor die op een potentieel hoger risico wijst volgens bijlage III bij de vierde anti-witwasrichtlijn (Zie Par. 6.10.3). Een instelling beoordeelt zelf wat voor cliëntenonderzoek nodig is. Dit wordt dus overgelaten aan de risico-inschatting van de instelling.

[416] Bij cliënten in deze landen is het risico op witwassen en financieren van terrorisme gewoonlijk groter.
[417] Doel van deze publicaties is bekendheid te geven aan de mate waarin een land de FATF-aanbevelingen ter bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme naleeft.
[418] Artikel 8, lid 1, onderdeel b, Wwft, en artikel 9 Wwft.
[419] Voor de beeldvorming (status juli 2022): de volgende landen staan op de lijst van de Europese Commissie: Afghanistan, Barbados, Burkino Faso, Cambodja, Kaaimaneilanden, Haïti, Jamaica, , Jordanië, Mali, Marokko, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Panama, Filipijnen, Senegal, Zuid-Sudan, Syrië, Trinidad en Tobago, Uganda, Vanuatu, Jemen en Zimbabwe. De actuele versie van de lijst (van 21-2-2022) is beschikbaar via: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2022/229/oj.
[420] De FATF heeft de landen verdeeld over twee lijsten, een lijst van hoogrisicolanden en een lijst van landen onder monitoring. Voor de beeldvorming (status juli 2022): Democratische Volksrepubliek Korea (DVK) en Iran staan op de lijst van hoogrisicolanden. De volgende landen staan onder monitoring: Albanië, Barbados, Burkino Faso, Cambodja, Filipijnen, Gibraltar, Haïti, Jamaica, **Jemen,** Jordanië, Kaaimaneilanden, Mali, , Marokko, Myanmar, Nicaragua, Oeganda, Pakistan, Panama, Senegal, Syrië, Turkije, Verenigde Arabische Emiraten, Zuid-Soedan. De actuele versies van de lijsten zijn beschikbaar via: https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)

Extra eisen[421]
Een instelling moet als onderdeel van het cliëntenonderzoek naar een cliënt in een hoogrisicoland:
a. aanvullende informatie verzamelen over de cliënt en de UBO('s) van de cliënt;
b. aanvullende informatie verzamelen met betrekking tot het doel en de aard van de zakelijke relatie;
c. informatie verzamelen over de herkomst van de fondsen die bij de zakelijke relatie of transactie gebruikt worden en de bron van het vermogen van de cliënt en van de UBO('s);
d. informatie verzamelen over de achtergrond van en beweegredenen voor de voorgenomen of verrichte transacties van de cliënt;
e. goedkeuring verkrijgen van het hoger leidinggevend personeel van de instelling voor het aangaan of voortzetten van de zakelijke relatie;[422]
f. verscherpte controle verrichten op de zakelijke relatie met en de transacties van de cliënt, door het aantal controles en de frequentie van actualiseringen van gegevens over de cliënt en de UBO te verhogen en door transactiepatronen te selecteren die nader onderzocht moeten worden.

Uitzondering
Er geldt een uitzondering voor de volgende situatie. De cliënt is een bijkantoor of meerderheidsdochteronderneming van een andere instelling. De cliënt zit in een hoogrisicoland. Die andere instelling is gevestigd in een EU-lidstaat. In deze uitzonderingssituatie hoeft een instelling niet automatisch verscherpt cliëntenonderzoek te doen. Wanneer de cliënt op het niveau van de groep vastgestelde gedragslijnen en procedures naleeft, stemt een instelling het cliëntenonderzoek daarop af. Een instelling bepaalt dus zelf wat voor soort cliëntenonderzoek nodig is.[423]

6.10.5 Complexe en ongebruikelijk grote transacties, transacties met een ongebruikelijk patroon en transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel

Een instelling voert verscherpt cliëntenonderzoek uit bij:
- complexe transacties;
- ongebruikelijk grote transacties;
- transacties met een ongebruikelijk patroon;
- transacties zonder duidelijk economisch of rechtmatig doel.[424]

Of sprake is van deze transacties, moet worden beoordeeld met in achtneming van het risicoprofiel van de cliënt. De daarbij verzamelde informatie kan ertoe leiden dat een instelling moet oordelen dat een transactie niet past binnen het profiel dat bij haar van de cliënt bekend is, bijvoorbeeld omdat het gaat om uitzonderlijk hoge bedragen die ongebruikelijk zijn voor het profiel van de cliënt.[425]

Een instelling moet:
- redelijke maatregelen nemen om de achtergrond en het doel van deze transacties te onderzoeken;
- een verscherpte controle uitvoeren van de gehele zakelijke relatie met de cliënt.[426] Dit wil zeggen dat een instelling die met meer diepgang monitort en dat ze verscherpte maatregelen neemt. Die verscherpte maatregelen zijn erop gericht om te beoordelen of sprake is van ongebruikelijke transacties volgens de Wwft.

6.10.6 Politiek prominent persoon (PEP)

- De afkorting PEP staat voor Politically Exposed Person ('politiek prominente persoon' volgens de Wwft). De Richtsnoeren Wwft gebruiken deze afkorting, omdat deze afkorting internationaal gebruikelijk is. Zie paragraaf 6.10.6.5 voor wat een PEP precies is.
- In de Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020) staat een lijst van prominente politieke functies in Nederland ('PEP-

[421] Deze extra eisen zijn 'verscherpte onderzoeksmaatregelen' (artikel 9, lid 1, Wwft). Deze eisen zijn verplicht sinds de wetswijziging van 21 mei 2020. Bij ministeriële regeling kunnen aanvullende eisen worden gesteld (leden 2 tot en met 4). Vooralsnog is daar geen sprake van.
[422] Verplicht sinds de wetswijziging van 21 mei 2020.
[423] Artikel 8, lid 10, Wwft.
[424] Artikel 8, lid 3, Wwft, sinds de wetswijziging van 21 mei 2020. Sinds die datum staat in het artikel dat de instelling het doel en de achtergrond van deze transacties moet onderzoeken. Artikel 8, lid 3, Wwft staat sinds de wetswijziging van 25 juli 2018 in de Wwft. Daarmee is artikel 18, lid 2, van de vierde anti-witwasrichtlijn geïmplementeerd.
[425] Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 37.
[426] Artikel 8, lid 5, onderdeel b, onder 3, Wwft.

lijst').[427] Andere EU-lidstaten horen ook een lijst op te stellen met functies die volgens het nationale recht moeten worden aangemerkt als politiek prominente functies. De vijfde anti-witwasrichtlijn schrijft dat voor. De Europese Commissie zal op basis van de door de lidstaten aangeleverde lijsten één lijst met alle politiek prominente functies in de Europese Unie samenstellen. De Europese Commissie zal deze lijst openbaar maken.[428] Het is goed mogelijk dat landen buiten de EU dit soort lijsten niet hebben. In dat geval zal een instelling de lijst in de Algemene leidraad Wwft als leidraad kunnen gebruiken (aan dit soort functies moet een instelling in elk geval denken). Elders kunnen natuurlijk publieke functies bestaan die niet op die lijst voorkomen. Het gaat erom dat een instelling zich afvraagt of iemand die publieke functie zou kunnen misbruiken. Dát is het risico bij PEPs. Als een instelling echter in een concreet geval vaststelt dat met de uitoefening van de functie een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme gepaard gaat, dan moet zij dit in acht te nemen. De Wwft verplicht in die gevallen eveneens tot het verrichten van een verscherpt cliëntenonderzoek. Cliëntenonderzoek is immers risicogebaseerd (Zie Par. 6.1).

- De beroepsorganisaties adviseren om bij twijfel over iemand met een bepaalde functie te handelen alsof die persoon een PEP is.

Is een cliënt of een UBO van een cliënt een PEP? Dan doet een instelling verscherpt cliëntenonderzoek.[429] De Wwft stelt extra eisen aan instellingen die met een PEP te maken hebben (Zie Par. 6.10.6.1 en 6.10.6.2).

6.10.6.1 Extra eis: PEP herkennen

Een instelling moet eerst vaststellen of een cliënt of een UBO een PEP is. Dat doet ze wanneer ze de cliënt en de UBO identificeert en hun identiteit verifieert. Een instelling verricht redelijke inspanningen om een PEP te herkennen. Elke instelling moet daartoe passende risicobeheersystemen hebben. Dit is onderdeel van het risicobeleid van een instelling (Zie Par. 5.3). Deze risicobeheerssystemen omvatten op risicogebaseerde procedures:[430]

- Een instelling zou bijvoorbeeld in een specifiek formulier voor cliëntenonderzoek een lijst met prominente publieke functies kunnen opnemen. Ze vraagt dan haar cliënten de functies aan te kruisen die zij en hun directe familieleden bekleden en, voor zover bij cliënten bekend, de functies die hun UBO en diens directe familieleden bekleden.
- Een instelling controleert altijd de namen:
  - Dit kan bijvoorbeeld met behulp van een database van *business information providers*. Volgens de beroepsorganisaties volstaat dat. Van een instelling wordt verwacht dat zij zich op verschillende informatiebronnen baseert. Voor zover bekend baseren *business information providers* zich al op verschillende bronnen.
  - Voor kleinere kantoren die normaliter niet veel buitenlandse relaties hebben, is een database van *business information providers* mogelijk een te dure oplossing. Een internetcheck met behulp van een zoekmachine volstaat dan vaak ook.

6.10.6.2 Extra eis: extra maatregelen bij een PEP

Een instelling die een zakelijke relatie met een PEP wil aangaan of voortzetten of die een transactie voor een PEP wil uitvoeren, moet de volgende extra maatregelen nemen:[431]

- Vooraf goedkeuring verkrijgen om die zakelijke relatie te mogen aangaan of voortzetten. Die goedkeuring moet worden verkregen van een persoon die deel uitmaakt van het 'hoger

[427] De ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid zijn ervoor verantwoordelijk dat deze lijst wordt vastgesteld en geactualiseerd (artikel 9a Wwft).
[428] Kamerstukken II, 2018–2019, 35 245, nr. 3, p. 39. De beroepsorganisaties weten niet wanneer.
[429] Tot de wetswijziging van 25 juli 2018 was verscherpt cliëntenonderzoek naar een PEP alleen verplicht, als die PEP niet in Nederland woonde of wel in Nederland woonde maar niet de Nederlandse nationaliteit bezat. Die voorwaarde is komen te vervallen.
[430] Artikel 8, lid 5, onderdeel a, Wwft. Zie Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3. p. 55:
'Zoals ook onder huidige wet- en regelgeving het geval is, worden er geen nadere eisen gesteld aan de wijze waarop een PEP dient te worden geïdentificeerd. Een instelling zal zich daartoe in de eerste plaats baseren op de informatie die zij uit hoofde van het cliëntenonderzoek over de cliënt verkrijgt, zoals informatie over het beroep van de cliënt. Daarnaast kan een instelling openbare bronnen raadplegen of informatie inwinnen, bijvoorbeeld bij een eigen filiaal in het land van herkomst van de betreffende cliënt. Van «passende risicobeheersystemen» wordt verwacht dat deze zich baseren op meerdere bronnen van informatie. In lijn met de risicogeoriënteerde benadering is het ook met betrekking tot PEPs van belang dat een instelling redelijke inspanningen treft om een PEP te herkennen en te identificeren. Bepalend voor de vraag of er conform de wettelijke verplichtingen is gehandeld, is de kwaliteit van het ontwikkelde beleid met betrekking tot PEPs en de uitvoering daarvan.'
[431] Artikel 8, lid 5, Wwft.

leidinggevend personeel' van de instelling.[432] Bij kleinere instellingen zal de bedrijfsleiding de beslissing nemen. Bij grotere instellingen kan de Wwft-compliancefunctie die goedkeuring geven (Zie Par. 5.4 voor meer informatie).[433] Van voortzetten van de zakelijke relatie is bijvoorbeeld sprake bij een nieuwe opdracht voor een bestaande cliënt. Ook komt het voor dat een cliënt pas tijdens de dienstverlening de PEP-status krijgt of blijkt te hebben. De goedkeuringseis brengt mee dat de dienstverlening dan tussentijds moet worden stopgezet en pas na goedkeuring weer mag worden opgepakt.[434]

- Passende maatregelen nemen om vast te stellen wat de herkomst is van het vermogen en van de middelen die gebruikt worden bij deze zakelijke relatie.[435] Passende maatregelen kunnen bestaan uit een opgave door de cliënt van de herkomst van het vermogen (als de cliënt een natuurlijk persoon is die zelf de PEP is), onderbouwd met documentatie. Voor een UBO die PEP blijkt te zijn zal de instelling informatie op het internet kunnen gebruiken, mits uit betrouwbare bron. De cliënt/rechtspersoon zal immers niet altijd over de informatie beschikken.
- Doorlopend verscherpte controle uitvoeren op de zakelijke relatie.[436] Dit is een nadere invulling van de monitoringeis (Zie Par. 6.8.4).[437] De extra maatregel zit in de voorwaarde dat het hier om een *verscherpte* controle gaat. De memorie van toelichting[438] verwijst hiervoor naar de FATF guidance[439] en stelt dat dit betekent dat 'de intensiteit van deze doorlopende monitoring verhoogd is'.[440] De beroepsorganisaties hebben niet een duidelijk beeld bij wat een instelling van belastingadviseurs of accountants extra kan doen. Gewoonlijk gebeurt verscherpte monitoring door waakzaamheid bij de dienstverlening.

6.10.6.3 Wat als cliënt of UBO niet langer een PEP is

Is een cliënt of een UBO niet langer een PEP? Dan blijft een instelling de zakelijke relatie toch doorlopend aan een verscherpte controle onderwerpen en doet ze nader onderzoek als dat nodig is. Dat doet ze zo lang als nodig. Dit betekent:

- minimaal 12 maanden vanaf het moment dat de cliënt of de UBO niet langer een PEP is; en
- totdat het risico dat bij een PEP hoort niet langer aanwezig is.[441]

6.10.6.4 Wat als cliënt of UBO tijdens zakelijke relatie een PEP wordt

Wordt een cliënt of een UBO tijdens de zakelijke relatie een PEP of blijkt pas tijdens de zakelijke relatie dat die dat is? Dan voldoet een instelling onmiddellijk aan de extra eisen die gelden wanneer een instelling met een PEP te maken heeft (Zie Par. 6.10.6.1 en 6.10.6.2).[442]

6.10.6.5 Wie zijn PEPs?

6.10.6.5.1 Overzicht

PEPs zijn altijd natuurlijke personen. PEPs zijn:

- natuurlijke personen die een *prominente publieke functie* bekleden. Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 bepaalt welke functies dit in elk geval zijn (dit is een niet-limitatieve opsomming);
- directe familieleden van een PEP; en
- 'naast geassocieerden' van een PEP.

---

[432] Artikel 8, lid 5, aanhef en onderdeel b, onder 1, Wwft. De volgende personen zijn hoger leidinggevend personeel volgens de Wwft (artikel 1, lid 1, Wwft):
- personen die het dagelijks beleid van een instelling bepalen; of
- personen werkzaam onder verantwoordelijkheid van een instelling, die een leidinggevende functie vervullen direct onder het echelon van de dagelijks beleidsbepalers en die verantwoordelijk zijn voor natuurlijke personen wier werkzaamheden van invloed zijn op de blootstelling van een instelling aan de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme.

[433] Kamerstukken II, 2017 – 2018, 34 808, nr. 3, p. 55.
[434] Dit volgt ook uit artikel 8, lid 11, Wwft.
[435] Artikel 8, lid 5, aanhef en onderdeel b, onder 2, Wwft. De letterlijke tekst onder 2 luidt: 'passende maatregelen worden getroffen om de bron van het vermogen en van de middelen die bij deze zakelijke relatie of deze transactie gebruikt worden, vast te stellen;'. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 56: 'Het nemen van passende maatregelen om de bron van het vermogen vast te stellen, gaat verder dan het onderzoeken van de bron van het vermogen, waarnaar in artikel 3, lid 2, onderdeel d, van de Wwft wordt verwezen.'
[436] Artikel 8, lid 5, aanhef en onderdeel b, onder 3, Wwft.
[437] Artikel 3, lid 2, onderdeel d, Wwft.
[438] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 56.
[439] FAFT guidance on politically exposed persons (recommendations 12 and 22), June 2013 (zie hoofdstuk 10 voor vindplaats).
[440] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808 nr. 3, p. 56.
[441] Artikel 8, lid 7, Wwft.
[442] Artikel 8, lid 9, Wwft.

6.10.6.5.2 Prominent publieke functies

Het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 bepaalt welke functies prominent publieke functies zijn. De PEP-lijst van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid werkt dit uit. Prominente publieke functies zijn invloedrijke functies die een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie meebrengen.[443] De volgende functies kwalificeren als PEP volgens het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018:[444]

- staatshoofd, regeringsleider, minister, onderminister of staatssecretaris;
- parlementslid of lid van een soortgelijk wetgevend orgaan;
- lid van het bestuur van een politieke partij;[445]
- lid van een hooggerechtshof, constitutioneel hof of van een andere hoge rechterlijke instantie die arresten wijst waartegen, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, geen beroep openstaat;
- lid van een rekenkamer[446] of van een raad van bestuur van een centrale bank;[447]
- ambassadeur, zaakgelastigde of hoge officier van de strijdkrachten;
- lid van het leidinggevend lichaam, toezichthoudend lichaam of bestuurslichaam van een staatsbedrijf;[448]
- bestuurder, plaatsvervangend bestuurder, lid van de raad van bestuur of bekleder van een gelijkwaardige functie bij een internationale organisatie.

Opmerkingen

- De functies van burgemeester en wethouder komen niet voor in de PEP-lijst. Dit zijn in Nederland dus geen prominent politieke functies.[449] Als een instelling echter in een concreet geval vaststelt dat met de uitoefening van de functie van wethouder of burgemeester of een bestuurder van een ander decentraal overheidsorgaan een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme gepaard gaat, dan moet zij dit in acht te nemen. De Wwft verplicht in die gevallen eveneens tot het verrichten van een verscherpt cliëntenonderzoek. Cliëntenonderzoek is immers risicogebaseerd (Zie Par. 6.1).[450]
- Middelbare of lagere functionarissen zijn *geen* PEP.[451] Dit betekent echter niet dat alle hoge functionarissen per definitie een PEP zijn. Zie de meest actuele PEP-lijst voor welke hoge functionarissen als PEP kwalificeren.

6.10.6.5.3 Directe familieleden van een PEP

Directe familieleden van een PEP worden zelf ook aangemerkt als PEP. Dit betekent het volgende. Is de cliënt of de UBO een direct familielid van een PEP? Dan is deze daardoor zelf ook een PEP en gelden de extra eisen (Zie Par. 6.10.6.5.1 en 6.10.6.2).[452] Directe familieleden zijn:[453]

- de echtgenoot of echtgenote van een PEP;
- een partner van een PEP die naar nationaal recht wordt aangemerkt als gelijkwaardig met een echtgenoot of echtgenote;
- de kinderen van een PEP en hun echtgenoten of partners;

---

[443] Nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit 2018. Stb. 2018, 241, p. 21.
[444] Artikel 2, lid 1, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[445] Bedoeld is lid van het bestuur van een politieke partij op nationaal niveau, niet van lokale politieke partijen. Dit blijkt uit 'registratie als bedoeld in artikel G1 van de Kieswet' in de PEP-lijst van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Zie ook de nota van toelichting bij Uitvoeringsbesluit 2018, Stb. 2018, 241, p. 21:
*'Prominente publieke functies zijn invloedrijke functies die een hoger risico op bijvoorbeeld corruptie met zich brengen. Functionarissen die een functie op lager niveau bekleden, worden geacht in een minder invloedrijke positie te verkeren waardoor de risico's op bijvoorbeeld witwassen of corruptie op voorhand kleiner worden geschat. Ook bestuursleden van lokale politieke partijen, waar in de consultatiereacties door bijvoorbeeld VNO-NCW, de gezamenlijke makelaarsorganisaties en de NVB op is gewezen, dienen om die reden **niet** als politiek prominent persoon te worden aangemerkt. De risicogebaseerde benadering van de Wwft brengt echter wel met zich dat ook ten aanzien van deze personen een verscherpt cliëntenonderzoek noodzakelijk kan zijn vanwege de risico's die zich in een concreet geval voordoen.'*
[446] In Nederland gaat het alleen om leden in gewone en buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer. Dit blijkt uit de PEP-lijst van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Leden van lokale rekenkamers in Nederland kwalificeren dus niet als PEP.
[447] In Nederland zijn dit de President en directeuren van de directie van De Nederlandsche Bank. Dit blijkt uit de PEP-lijst van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid.
[448] Volgens de PEP-lijst van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn in Nederland geen staatsbedrijven.
[449] Bestuursfuncties van andere decentrale overheidsorganen – provincies, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen, enz. - zijn ook geen prominent politieke functies.
[450] Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 18, in het bijzonder het antwoord op de vragen 23 en 31 tot en met 33.
[451] Artikel 2, lid 2, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[452] Artikel 8, lid 8, Wwft.
[453] Artikel 2, lid 3, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

- de ouders van een PEP.

Een instelling onderzoekt actief of een cliënt of een UBO directe familieleden heeft die door hun functie als PEP kwalificeren. Dit is de lastigste groep. Het veronderstelt immers dat een instelling nagaat of bijvoorbeeld de cliënt een schoonzoon is van een persoon die één van de genoemde functies bekleedt.

6.10.6.5.4 Naast geassocieerden van een PEP

Naast geassocieerden van een PEP worden zelf ook aangemerkt als PEP. Dit betekent het volgende. Is de cliënt of de UBO een naast geassocieerde van een PEP? Dan is deze daardoor zelf ook een PEP en gelden de extra eisen (Zie Par. 6.10.6.5.1 en 6.10.6.2).[454] Een instelling hoeft niet actief te onderzoeken of een cliënt of een UBO naast geassocieerde is van een PEP. Dit volgt uit de woorden 'van wie/waarvan bekend is' in de definitie van naast geassocieerde.[455] Naast geassocieerden zijn:[456]

- Een natuurlijk persoon *van wie bekend* is dat deze met een PEP de gezamenlijke UBO is van een juridische entiteit of een juridische constructie, of met de PEP andere nauwe zakelijke relaties heeft.
- Een natuurlijk persoon die de enige UBO is van een juridische entiteit of een juridische constructie *waarvan bekend is* dat deze is opgezet ten behoeve van de feitelijke begunstiging van een PEP.

6.11 Overnemen van cliëntenonderzoek bij verwijzing[457]

Een instelling is er zelf verantwoordelijk voor dat cliëntenonderzoek is verricht, dat dit het vereiste resultaat heeft opgeleverd, dat ze beschikt over alle identiteits- en verificatiegegevens en dat die gegevens worden vastgelegd. Met behoud van deze verantwoordelijkheid mag een instelling onder voorwaarden (zie hierna) gebruikmaken van cliëntenonderzoek dat al door een andere instelling is verricht bij dezelfde cliënt.[458] Die tweede instelling noemen we hier 'verwijzende instelling'. De instelling die nog cliëntenonderzoek moet verrichten en de verwijzende instelling mogen dit onderling regelen. Zij mogen zelf bepalen of en zo ja, hoe zij de gemeenschappelijke cliënt bij het cliëntenonderzoek betrekken. Dit zijn de enige voorwaarden die de Wwft aan verwijzing stelt:

- Het cliëntenonderzoek moet zijn verricht door een instelling die haar zetel heeft binnen de EU[459] of in een door de minister aangewezen staat buiten de EU:[460]
  - een instelling van belastingadviseurs;
  - een instelling van accountants;
  - een instelling van notarissen, advocaten of vergelijkbare juridische beroepsbeoefenaren;
  - een trustkantoor;
  - een bank; of
  - een andere financiële instelling.[461]
- De verwijzende instelling moet het cliëntenonderzoek hebben verricht volgens artikel 3 Wwft of 'op daarmee overeenkomende wijze'. Die laatste woorden wekken de indruk dat het cliëntenonderzoek mag zijn verricht volgens de wetgeving in de jurisdictie van de verwijzende instelling.
- Het cliëntenonderzoek moet het vereiste resultaat hebben opgeleverd.[462] Dit beperkt de mogelijkheden om cliëntenonderzoek te kunnen gebruiken van een verwijzende instelling uit andere landen. Een instelling verricht alsnog zelf cliëntenonderzoek uit op onderdelen waar dat resultaat ontbreekt.
- Een instelling moet beschikken over alle identiteits- en verificatiegegevens.[463] Volgens de minister hoeft een instelling niet de fysieke bescheiden te ontvangen.[464] De beroepsorganisaties concluderen hieruit dat het voldoende is om fysieke bescheiden zo nodig te kunnen opvragen bij

[454] Artikel 8, lid 8, Wwft.
[455] De memorie van toelichting wijst daar nadrukkelijk op. Kamerstukken II, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 13, regel 26.
[456] Artikel 2, lid 4, Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.
[457] In de parlementaire geschiedenis wordt dit ook wel 'introductie van cliënten' genoemd (Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3, p. 50 e.v.)
[458] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, Wwft.
[459] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, onderdelen 1 tot en met 3, Wwft.
[460] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, onder 4, Wwft.
[461] Dit zijn de instellingen waar artikel 5, onderdeel a, onder 1 tot en met 3, Wwft naar verwijst.
[462] Artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft:
'dit onderzoek heeft geleid tot het in artikel 3, tweede lid, aanhef en onderdelen a, b, c, e en f, derde en vierde lid bedoelde resultaat;'.
[463] Artikel 5, lid 1, onderdeel c, Wwft en artikel 33, lid 1, Wwft.
[464] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, Stb. nr. 3, p. 15.

de verwijzende insteling. Daar is de medewerking voor nodig van de verwijzende instelling en van de cliënt. Een verwijzing gebeurt in de praktijk in overleg met de cliënt. Een instelling kan dus overwegen voor het begin van de dienstverlening schriftelijk vast te leggen dat de verwijzende instelling de fysieke bescheiden op verzoek zal toesturen en dat de cliënt daarvoor toestemming geeft en zijn of haar medewerking toezegt. Omdat een instelling zelf verantwoordelijk blijft voor een correct cliëntenonderzoek adviseren de beroepsorganisaties echter de identiteits- en verificatiegegevens voor of bij het begin van de dienstverlening op te vragen en zelf vast te leggen.

- Identiteits- en verificatiegegevens moeten actueel zijn.[465] De (overnemende) instelling moet daarom over de gegevens beschikken zoals die gelden op het moment dat zij een zakelijke relatie aangaat met de (overgenomen) cliënt. Dit betekent dat de (overnemende) instelling niet over gegevens hoeft te beschikken die sinds het moment waarop de verwijzende instelling cliëntenonderzoek deed, gewijzigd zijn. Bijvoorbeeld een inmiddels verouderd adres, verouderde UBO-gegevens, gegevens over een verouderde zeggenschapsstructuur of over verrichte diensten van andere aard dan die de overnemende instelling gaat verlenen. De verwijzende instelling zal verouderde gegevens dus niet hoeven te verstrekken en dat ook niet moeten doen vanwege haar geheimhoudingsplicht. NB: Elke instelling moet redelijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de gegevens die bij het cliëntenonderzoek zijn verzameld, actueel worden gehouden[466] .

Opmerking
Bovenstaande voorwaarden gelden niet voor uitbesteden van cliëntenonderzoek in het kader van een agentuur- of uitbestedingsovereenkomst. Zie de volgende paragraaf voor meer informatie.

6.12 Uitbesteden van cliëntenonderzoek

Een instelling mag het cliëntenonderzoek laten verrichten door een andere instelling (zie Par. 6.11).[467] Ook is het mogelijk om (delen van) het cliëntenonderzoek uit te besteden aan een andere partij dan een instelling. Dat gebeurt dan in het kader van een agentuur- of uitbestedingsovereenkomst. Een instelling blijft er echter zelf verantwoordelijk voor dat cliëntenonderzoek wordt verricht, dat dit het vereiste resultaat oplevert, dat ze beschikt over alle identiteits- en verificatiegegevens en dat die gegevens worden vastgelegd. De Wwft stelt geen voorwaarden aan de vestigingsplaats van de partij waaraan het cliëntenonderzoek wordt uitbesteed. Dit is een verschil met het overnemen van cliëntenonderzoek bij verwijzing (Zie Par. 6.11).

Een instelling mag de volgende onderdelen van het cliëntenonderzoek uitbesteden:

- identificeren en verifiëren van:
  - de cliënt;
  - de UBO;
  - de vertegenwoordiger van de cliënt;
- vaststellen wat het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie is. Het ligt echter niet voor de hand om dit door een ander te laten vaststellen;
- de vertegenwoordigingsbevoegdheid van de vertegenwoordiger van de cliënt vaststellen; en
- redelijke maatregelen nemen om vast te stellen of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een ander.

Opmerkingen

- Besteedt een instelling het cliëntenonderzoek *structureel* uit? Dan legt ze de opdracht daartoe schriftelijk vast.[468] De toevoeging van het woord ‘structureel’ betekent dat het niet nodig is om de opdracht schriftelijk vast te leggen, als de instelling dit in een incidenteel geval uitbesteedt.
- Voor een soepel verloop van het cliëntenonderzoek (vooral naar de UBO’s) is de medewerking van de cliënt nodig. Dit geldt ook als een cliëntenonderzoek incidenteel wordt uitbesteed. Een instelling kan overwegen schriftelijk vast te leggen dat de cliënt daarvoor toestemming geeft en zijn of haar medewerking toezegt. Het heeft de voorkeur dit te regelen in een overeenkomst tussen de instelling en de partij die het cliëntenonderzoek gaat verrichten. Vergelijk de situatie bij verwijzing in paragraaf 6.11.

[465] Dit volgt uit artikel 3, lid 11, Wwft.
[466] zie artikel 3 lid 11 Wwft juncto artikel 3 lid 2 onder a Wwft
[467] Artikel 5, lid 1, onderdeel a, Wwft.
[468] Artikel 10, lid 2, Wwft.

6.13 Vastleggingseisen en bewaartermijn

Overzicht eisen
Een instelling moet de identiteitsgegevens en verificatiegegevens vastleggen (bewaren) die zij in het kader van het cliëntenonderzoek heeft verzameld (hierna: 'deze gegevens'). De Wwft stelt de volgende eisen daaraan: [469]

- Een instelling legt deze gegevens op toegankelijke wijze en op 'opvraagbare wijze' vast. Op opvraagbare wijze veronderstelt dat die gegevens eenvoudig moeten kunnen worden gecontroleerd door het BFT. Deze gegevens omvatten persoonsgegevens (Zie Par. 6.14). De beroepsorganisaties bevelen aan om persoonsgegevens (die dus in het kader van het cliëntenonderzoek zijn verzameld) op een plaats vast te leggen die niet voor iedereen toegankelijk is (vergelijk de paragrafen 7.6 en 8.5). Het moet immers niet zo zijn dat bijvoorbeeld andere toezichthouders kennis kunnen nemen van informatie die zij niet nodig hebben voor hun toezicht. Bovendien is het raadzaam om ze zo vast te leggen dat ze eenvoudig te verwijderen zijn (zie bij de laatste bullet waarom).
- Een instelling heeft (administratieve) systemen die haar in staat stellen om direct en volledig te reageren op vragen van FIU-Nederland of het BFT, waaronder:
  - de vraag of een instelling met een bepaalde cliënt een zakelijke relatie onderhoudt of heeft onderhouden gedurende een periode van vijf jaar voorafgaand aan die vraag; en
  - vragen over de aard van de relatie met de cliënt.[470]
- Een instelling neemt redelijke maatregelen om deze gegevens actueel te houden (Zie Par. 6.7.4).[471]
- Een instelling bewaart deze gegevens gedurende vijf jaar na het tijdstip van het beëindigen van de zakelijke relatie.[472]
- Een instelling vernietigt persoonsgegevens die zij volgens de Wwft heeft vastgelegd direct na het verstrijken van die vijf jaar, tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt (zie hierna bij *'Tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt' (persoonsgegevens langer bewaren)* en *Persoonsgegevens langer bewaren met het oog op een eventuele tuchtklacht*).[473] Een instelling mag zelf bepalen hoe zij persoonsgegevens vernietigt. Waar het om gaat is dat de persoonsgegevens niet langer beschikbaar zijn.

'Tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt' (persoonsgegevens langer bewaren)[474]
Vaak worden persoonsgegevens niet uitsluitend in het kader van de Wwft verzameld en bewaard, maar zijn de persoonsgegevens ook van belang voor de uit te voeren opdracht. De beroepsorganisaties spreken dan van overlap. Bij overlap is het belangrijk dat een instelling er rekening mee houdt dat een eventuele bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving langer kan zijn dan de bewaartermijn volgens de Wwft. Instellingen van accountants of belastingadviseurs hebben met langere bewaartermijnen te maken:

- Voor accountantsorganisaties en accountantskantoren geldt een bewaartermijn van minimaal zeven jaar voor hun cliëntadministratie (nadat de gegevens zijn vastgelegd) en opdrachtdossiers inclusief de beoordeling van de integriteit van de cliënt (nadat een opdrachtdossier is afgesloten).[475]
- Belastingadviseurs moeten rekening houden met een administratie- en bewaarplicht van zeven jaar en een navorderingstermijn van minimaal vijf jaar en in voorkomende gevallen van minimaal twaalf jaar.[476]

---

[469] Artikel 33, leden 3 en 1, Wwft.
[470] Artikel 33, lid 4, Wwft.
[471] Artikel 3, lid 11, Wwft (normaal cliëntenonderzoek), artikel 6, lid 3, Wwft (vereenvoudigd cliëntenonderzoek) en artikel 8, lid 11, Wwft (verscherpt cliëntenonderzoek).
[472] Artikel 33, lid 3, Wwft. Zie ook:
- Paragraaf 8.2 (Bewaartermijn) van de Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020);
- De vraag 'Moet ik rekening houden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het vastleggen en bewaren van cliëntgegevens volgens de Wwft 'onder 'Veelgestelde Vragen' op de website van het BFT (https://www.bureauft.nl/wwft/).

[473] Artikel 34a, lid 3, met artikel 33, lid 3, Wwft.
[474] Deze tekst is iets herschreven naar aanleiding van overleg met het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het BFT. In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 kondigden de beroepsorganisaties aan dit te zullen doen.
[475] Dit geldt voor accountantsorganisaties volgens de artikelen 10 en 11 (en 12) Bta. Dit geldt voor accountantskantoren volgens de artikelen 25, lid 1, onderdelen a en e, met artikel 4, lid 2, onderdelen a en d, en de artikelen 10, lid 1, onderdelen a en b, en 19, lid 1, onderdeel f, NVKS. Daarnaast stellen de NV COS ook eisen aan vastleggen en bewaren. Al deze bepalingen zijn wettelijke voorschriften.
[476] Artikelen 16, 20 en 52 AWR.

De verplichting in de Wwft om persoonsgegevens te vernietigen geldt pas (vijf jaren) na het beëindigen van de zakelijke relatie. Stel een zakelijke relatie is vijf jaar geleden beëindigd, er is sprake van overlap en de bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving is nog niet verstreken. Een instelling vernietigt de persoonsgegevens dan dus nog niet. Er is sprake van de uitzondering 'tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt.' In veel gevallen zal gelden dat de bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving eerder verstrijkt dan de bewaartermijn volgens de Wwft. De persoonsgegevens die met het oog op de naleving van de Wwft zijn verzameld, moeten dan vijf jaar na het beëindigen van de zakelijke relatie worden vernietigd.

Persoonsgegevens langer bewaren met het oog op een eventuele tuchtklacht
Het is verdedigbaar om persoonsgegevens die een instelling volgens de Wwft heeft vastgelegd, eventueel langer dan vijf jaar te bewaren met het oog op de verdediging tegen een eventuele tuchtklacht (als 'gerechtvaardigd belang' in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De langere bewaartermijn moet overeenkomen met de verwerkingsdoeleinden waarvoor en de grondslag waarop wordt bewaard, dat wil zeggen doelgebonden zijn. Met het oog hierop is van belang dat de verjaringstermijn van tuchtklachten tegen leden van de NOB en leden van de NBA[477] tien jaar is (artikel 11 Reglement Tuchtzaken van de NOB en artikel 22, lid 1, Wet tuchtrechtspraak accountants). De verjaringstermijn van tuchtklachten tegen leden van het RB is maximaal vijf jaar.

6.14 Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)[478].

De gegevens of documenten die een instelling volgens de Wwft moet verzamelen, vastleggen en bewaren bevatten persoonsgegevens. Dit betekent dat het regelgevend kader van de AVG[479] (en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming [UAVG) van toepassing is. Dit geldt naast artikel 34a Wwft, dat ook eisen stelt aan gegevensbescherming. Handelingen zoals verzamelen, vastleggen en bewaren van persoonsgegevens zijn een 'verwerking van persoonsgegevens' als bedoeld in de AVG.[480] Persoonsgegevens zijn alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.[481] Gegevens van vennootschappen, trusts, andere juridische entiteiten of constructies kunnen ook persoonsgegevens bevatten. Dit is het geval als die gegevens herleidbaar zijn tot natuurlijke personen.[482] De AVG verbiedt het verwerken van persoonsgegevens zonder rechtvaardigingsgrond. De Wwft biedt een dergelijke rechtvaardigingsgrond. Die rechtvaardigingsgrond geldt alleen voor persoonsgegevens die een instelling volgens de Wwft moet verwerken (dit is in het kader van het cliëntenonderzoek en de meldplicht). Een instelling mag in beginsel geen persoonsgegevens verwerken van anderen dan die waarvan de Wwft dit voorschrijft (zie verderop van wie een instelling de persoonsgegevens moet verwerken). Een instelling die meer persoonsgegevens wil vastleggen en bewaren, moet kunnen verantwoorden waarom dit noodzakelijk is om haar verplichtingen volgens de Wwft te kunnen nakomen. Bovendien moet dit verenigbaar zijn met het doel waarvoor een instelling volgens de Wwft persoonsgegevens verwerkt: witwassen en financieren van terrorisme voorkomen.[483] De beroepsorganisaties verwijzen voor een toelichting naar de Algemene leidraad Wwft.[484]

Strafrechtelijke persoonsgegevens
Om aan de verplichtingen uit de artikelen 3 (cliëntenonderzoek) en 8 (verscherpt cliëntenonderzoek) van de Wwft te voldoen, verrichten instellingen (waar opportuun) een aanvullend mediaonderzoek ('*Adverse Media Screening*'). De Adverse Media Screening kan het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens opleveren. Hier is met name artikel 33, lid, onderdeel a, van de UAVG relevant. Op grond van dat artikellid mag een instelling zelf persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerken

[477] Dit is voor accountants dus 3 jaar langer dan de (minimum)termijn die geldt voor het bewaren van opdrachtdossiers (zie hiervoor onder *'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' (persoonsgegevens langer bewaren').*
[478] Op de website van de NBA staat ook informatie over de AVG.
[479] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *PbEU* 2016, L 119. De AVG heeft als Europese verordening rechtstreekse werking in onze Nederlandse rechtsorde. Daarom is de AVG direct van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door instellingen op basis van de Wwft. De AVG vormt het algemene kader voor de verwerking van persoonsgegevens.
[480] De volledige definitie van dit begrip staat in artikel 4 AVG.
[481] De volledige definitie van dit begrip staat in artikel 4 AVG.
[482] Bijvoorbeeld een rechtspersoon die de naam van de directeur-grootaandeelhouder voert in zijn eigen naam.
[483] Artikel 34a, lid 1, Wwft.
[484] Zie paragraaf 8.3 van de Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020).

om te kunnen beoordelen of zij diensten kan verlenen aan een cliënt: of dit onder de Wwft is toegestaan. Een instelling moet als 'verwerkingsverantwoordelijke' zelf beoordelen of een bepaalde verwerking van persoonsgegevens is toegestaan.

Van wie persoonsgegevens verwerken
Een instelling moet van de volgende natuurlijke personen persoonsgegevens verwerken:[485]

- In het kader van cliëntenonderzoek volgens de Wwft: [486]
  - cliënten/natuurlijke personen;
  - vertegenwoordigers (dit zijn altijd natuurlijke personen);
  - UBO's;
  - familieleden en naaste geassocieerden van cliënten/natuurlijke personen en UBO's die PEP zijn.[487]
- In het kader van de meldplicht, bij een melding van een ongebruikelijke transactie: de identiteit van degene ten behoeve van wie de ongebruikelijke transactie wordt uitgevoerd (natuurlijke persoon of organisatie die tot een natuurlijke persoon te herleiden is).[488]

Wie informeren over het verwerken van persoonsgegevens
Volgens de AVG moeten personen van wie de persoonsgegevens worden verwerkt ('betrokkenen') hierover worden geïnformeerd.[489] Op die verplichting bestaan uitzonderingen (zie verderop). De Wwft schrijft alleen voor dat een instelling de *cliënt* moet informeren over haar verplichtingen volgens de Wwft om persoonsgegevens te verwerken. Dit moet een instelling doen voordat zij een zakelijke relatie aangaat.[490] De AVG maakt onderscheid tussen situaties waarin de persoonsgegevens bij de betrokkenen zelf worden verzameld (dat zal veelal bij de cliënt en/of zijn of haar vertegenwoordiger zijn) en situaties waarin de persoonsgegevens niet van betrokkenen zelf zijn verkregen (zoals bij UBO's, familieleden en naaste geassocieerden van PEPs, en degene ten behoeve van wie een ongebruikelijke transactie wordt uitgevoerd):

- *Persoonsgegevens die van betrokkenen zelf zijn verkregen:* Een instelling zal persoonsgegevens van de cliënt/natuurlijke persoon en een eventuele vertegenwoordiger meestal van de cliënt zelf en/of de vertegenwoordiger krijgen. Een instelling moet de cliënt informeren. Verstrekt een eventuele vertegenwoordiger zelf zijn of haar persoonsgegevens? Dan zal een instelling ook de vertegenwoordiger moeten informeren (dat zal echter niet zo moeilijk zijn). De beroepsorganisaties menen dat een instelling een cliënt in beginsel alleen in algemene zin hoeft te informeren over de verwerking van persoonsgegevens (in lijn met de artikelen in de Wwft).[491] Een instelling kan dit bijvoorbeeld doen door middel van een *privacy policy* op haar website en via haar algemene voorwaarden.[492]
- *Persoonsgegevens die niet van betrokkenen zelf zijn verkregen*: Een instelling zal de persoonsgegevens van de UBO's en van familieleden en naaste geassocieerden van PEPs meestal niet van deze personen zelf verkrijgen. Hetzelfde geldt voor de persoonsgegevens van degene ten behoeve van wie een ongebruikelijke transactie wordt uitgevoerd. De beroepsorganisaties neigen naar het standpunt dat een instelling deze personen niet hoeft te

[485] Zie ook de vraag 'Moet ik rekening houden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het vastleggen en bewaren van cliëntgegevens volgens de Wwft 'onder 'Veelgestelde Vragen' op de website van het BF: https://www.bureauft.nl/wwft/.
[486] Artikel 33, lid 1, Wwft. Deze bepaling verwijst naar cliëntenonderzoek volgens – voor zover relevant – de artikelen 3 (gewoon cliëntenonderzoek), 6 (vereenvoudigd cliëntenonderzoek) en 8 (verscherpt cliëntenonderzoek bij PEPs).
[487] Artikel 33 met artikel 8 Wwft.
[488]Artikel 34 met artikel 16, lid 2, Wwft. Degene ten behoeve van wie de ongebruikelijke transactie wordt uitgevoerd is bijvoorbeeld een eventuele wederpartij van de cliënt bij een ongebruikelijke transactie.
[489] Artikelen 12 tot en met 14 AVG.
[490] Artikel 34a, lid 2, Wwft.
[491] Dit volgt ook uit artikel 41, lid 3, van de vierde anti-witwasrichtlijn (geïmplementeerd in de Wwft als artikel 34a, lid 2). Daar staat dat het gaat om een *algemene* kennisgeving ('over de krachtens deze richtlijn voor meldingsplichtige entiteiten geldende wettelijke verplichtingen bij de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering als bedoeld in artikel 1 van deze richtlijn.'). Denk hierbij aan informatie over welke gegevens een instelling verwerkt; voor welke doel een instelling deze gegevens verwerkt; op welke rechtsgrond een instelling deze gegevens verwerkt; aan wie de instelling deze gegevens kan verstrekken; hoe lang een instelling de gegevens bewaart.
[492] Voorbeeld: '[ORGANISATIE] is op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verplicht om in sommige gevallen uw [voornamen en achternaam, geboortedatum, adres, woonplaats, aard, nummer en datum plaats van uitgifte van het document waarmee u zich heeft geïdentificeerd (en in sommige gevallen een kopie van het document) te verzamelen en te verwerken. [ORGANISATIE] is verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) en is in dat geval ook verplicht deze verzamelde informatie te verstrekken. [ORGANISATIE] bewaart de verzamelde informatie voor een periode van vijf jaar na het aflopen van de zakelijke relatie in het kader waarvan de gegevens zijn verzameld en in het geval zij een melding heeft gedaan, vijf jaar na het doen van een melding.'

informeren.[493] Volgens artikel 14, lid 5, aanhef en onderdeel c, AVG, geldt de informatieplicht namelijk niet, als sprake is van een wettelijke verplichting tot het verkrijgen of verstrekken van persoonsgegevens en het recht voorziet in 'passende maatregelen' om de belangen van betrokkenen te beschermen.[494] De Wwft verplicht instellingen om hun persoonsgegevens te verwerken. De Wwft lijkt ook te voorzien in waarborgen om de belangen van deze betrokkenen te beschermen. Voorbeelden daarvan zijn een duidelijke doelomschrijving voor het verwerken van persoonsgegevens, een bewaartermijn, de verplichting om persoonsgegevens in beginsel te vernietigen na afloop van de bewaartermijn,[495] de verplichting om over systemen te beschikken die door middel van beveiligde kanalen de vertrouwelijkheid van informatieverzoeken en verstrekte informatie aan het BFT en FIU-Nederland moeten waarborgen.[496]

Kopie identiteitsbewijs

Een instelling mag ook een kopie van een identiteitsbewijs (ID-bewijs) vragen en vastleggen in plaats van de separate persoonsgegevens van een cliënt/natuurlijk persoon en zijn of haar vertegenwoordiger. Dit mag omdat er een wettelijke verplichting bestaat tot het vaststellen van de identiteit.[497] De beroepsorganisaties gaan ervan uit dat het beginsel van 'minimale gegevensverwerking'[498] meebrengt dat een instelling de pasfoto en het BSN op de kopie onherkenbaar moet maken om deze te mogen vastleggen. In elk geval is een kopie ID-bewijs met daarop het BSN en een foto een 'gevoeliger' gegeven. Dit stelt hogere eisen aan een 'passende' beveiliging, zowel technisch als organisatorisch. Bij een eventueel datalek is identiteitsfraude met behulp van kopieën ID-bewijs met BSN en foto makkelijker te realiseren. Ook is de kans op schade voor betrokkenen groter. Het is voor een instelling dan lastig uit te leggen waarom zij de kopie ID-bewijs heeft opgeslagen zonder afgeplakte foto en BSN.

[493] Zekerheidshalve kunnen instellingen er voor kiezen om in hun *privacy policy* de tekst op te nemen, zoals is vermeld is in de vorige voetnoot. De informatieverplichting wordt niet zo uitgelegd dat betrokkenen actief benaderd hoeven te worden om geïnformeerd te worden. Het is voldoende als de instelling hierover in de *privacy policy* informeert.

[494] Deze uitzondering luidt:
'De leden 1 tot en met 4 zijn niet van toepassing wanneer en voor zover […..] c. 'het verkrijgen of verstrekken van de gegevens uitdrukkelijk is voorgeschreven bij Unie- of lidstatelijk recht dat op van toepassing is en dat recht voorziet in passende maatregelen om de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene te beschermen.'

[495] Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3. p. 13:
'Deze bewaartermijn wijzigt niet. In de wettekst wordt wel verduidelijkt dat instellingen in beginsel gehouden zijn de persoonsgegevens na het verstrijken van deze termijn te vernietigen. Dit draagt bij aan de bescherming van persoonsgegevens.'

[496] Artikel 33, leden 3 en 4, Wwft. Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3. p. 13:
'Voor de beoordeling van de proportionaliteit is daarnaast ook van belang dat het wetsvoorstel voorziet in de verplichting voor instellingen om te voorzien in beveiligde kanalen voor het verstrekken van gegevens aan de FIU-Nederland. Hiermee wordt voorzien in noodzakelijke waarborgen ter bescherming van de betrokken persoonsgegevens.'

[497] CBP Richtsnoeren Identificatie en verificatie van persoonsgegevens, Gebruik van 'kopietje paspoort' in de private sector, voorbeeld 4, p. 8 (Zie hoofdstuk 10 voor vindplaats).Het CBP is nu de Autoriteit Persoonsgegevens.

[498] Artikel 5, lid 1, onder c, AVG.

Bijlage bij hoofdstuk 6:Overzicht welke gegevens een instelling in elk geval moet verkrijgen (identificeren en verifiëren)[499]

Wie identificeren en verifiëren	Identificeren: gegevens om de identiteit te bepalen	Identiteit verifiëren: informatie aan de hand waarvan een instelling de identiteit kan verifiëren	Vastleggen documenten en gegevens waarmee de instelling de identiteit heeft geverifieerd[500]
Cliënt: Natuurlijk persoon, hierna cliënt/natuurlijk persoon[501]	• geslachtsnaam • voornamen • geboortedatum • adres en woonplaats of plaats van vestiging • of een afschrift van het document met persoon-identificerend nummer	• een geldig paspoort • een geldige Nederlandse identiteitskaart • een geldige identiteitskaart die is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat en is voorzien van een pasfoto en de naam van de houder • een geldig Nederlands rijbewijs • een geldig rijbewijs dat is afgegeven door het daartoe bevoegde gezag in een andere lidstaat en is voorzien van een pasfoto en de naam van de houder • reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen • vreemdelingen-documenten, afgegeven op grond van de Vreemdelingenwet 2000 • een voldoende betrouwbaar identificatiemiddel [502]	• aard • nummer • datum • plaats van uitgifte • of een afschrift van het document met persoon-identificerend nummer waarmee is geïdentificeerd *Let op!* De Wwft bedoelt met persoon-identificerend nummer in elk geval het BSN-nummer. Het is raadzaam om het BSN-nummer en de pasfoto zelf niet vast te leggen! Bij het maken van een kopie of scan van het document zullen deze dus moeten worden afgeschermd of onleesbaar moeten worden gemaakt.[503]
Cliënt: Rechtspersoon opgericht naar Nederlands recht met zetel in Nederland of buitenlandse rechtspersoon gevestigd in Nederland, vennootschap of andere juridische entiteit, hierna cliënt/rechtspersoon[504]	• rechtsvorm • statutaire naam • handelsnaam (indien aanwezig) • adres met huisnummer en postcode • plaats van vestiging • land van statutaire zetel • registratienummer bij de KvK	• een uittreksel uit het handelsregister • een akte of verklaring, opgemaakt onderscheidenlijk afgegeven door een in Nederland of in een andere lidstaat gevestigde advocaat, notaris, kandidaat-notaris of een hiermee vergelijkbare, onafhankelijke beoefenaar van een juridisch beroep • een document waaruit blijkt dat een kerkgenootschap of lichaam waarin zij is verenigd, is aangesloten bij	• de wijze waarop de identiteit van de rechtspersoon of juridische entiteit is geverifieerd

[499] De tabel is gebaseerd op artikel 33 Wwft. Daarin staat welke identificatie- en verificatiegegevens instellingen moeten vastleggen. Zie paragraaf 6.7.
[500] In voorkomend geval legt de instelling de documenten en gegevens vast waarmee zij de identiteit heeft geverifieerd. Bij cliënt/natuurlijke personen en hun vertegenwoordigers, en bij entiteiten naar Nederlands recht bevatten de voorschriften meer handvatten over in aanmerking komende documenten en gegevens dan in andere gevallen.
[501] Het kan hier gaan om de cliënt of een vertegenwoordiger van een cliënt/natuurlijk persoon. Die laatste komt echter afzonderlijk aan de orde verderop in de tabel. Voor de UBO en voor de vertegenwoordiger van een vennootschap of juridische entiteit gelden specifieke bepalingen. Die komen verderop in de tabel aan de orde.
[502] Artikel 4, lid 1, Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Op 21 mei 2020 is ‘een voldoende en betrouwbaar identificatiemiddel’ hieraan toegevoegd.
[503] Zie CBP Richtsnoeren Identificatie en verificatie van persoonsgegevens, Gebruik van ‘kopietje paspoort’ in de private sector, onder ‘Waarom het ‘kopietje paspoort’ alleen onder strikte voorwaarden is toegestaan: de pasfoto en het BSN‘(zie hoofdstuk 10 voor vindplaats).. Het CBP is nu de Autoriteit Persoonsgegevens.
[504] Artikel 33, lid 2, onderdeel c, Wwft.

Wie identificeren en verifiëren	Identificeren: gegevens om de identiteit te bepalen	Identiteit verifiëren: informatie aan de hand waarvan een instelling de identiteit kan verifiëren	Vastleggen documenten en gegevens waarmee de instelling de identiteit heeft geverifieerd[500]
		het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken dan wel dat het kerkgenootschap of lichaam is aangemerkt als een instelling als bedoeld in artikel 6.33, eerste lid, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 • een document waaruit blijkt dat een zelfstandig onderdeel van een kerkgenootschap als bedoeld in onderdeel c deel uitmaakt van dat kerkgenootschap en het kerkgenootschap voldoet aan het bepaalde in het vorige onderdeel [505]	
Cliënt: Trust, andere met trust vergelijkbare juridische constructie[506]	• het doel en de aard van de trust of andere juridische constructie • het recht dat de trust of andere juridische constructie beheerst	• trustovereenkomst en eventuele andere officiële documenten over de trust of met trust vergelijkbare juridische constructie	• geen
Vertegenwoordiger van cliënt/natuurlijk persoon	• dezelfde gegevens als bij cliënt/natuurlijk persoon	• zie cliënt/natuurlijk persoon	• geen
Vertegenwoordiger van rechtspersoon, personenvennootschap /juridische entiteit	• geslachtsnaam • voornamen • geboortedatum	• zie cliënt/natuurlijk persoon en de extra voorbeelden in paragraaf 6.8.5	• geen
Natuurlijke personen, zijnde UBO's, insteller van een trust, de trustee van een trust	• geslachtsnaam • voornamen	• zie cliënt/natuurlijk persoon	• de gegevens en documenten die zijn vergaard op basis van de redelijke maatregelen die genomen zijn om de identiteit van de UBO te verifiëren • registratie van UBO in het UBO-register (alleen van UBO's van in Nederland opgerichte vennoot-schappen of andere juridische entiteiten)

Afbeelding 7: Tabel welke gegevens in elk geval verkrijgen om te identificeren en verifiëren

Opmerkingen

- Vertegenwoordiger
  De Wwft veronderstelt dat de vertegenwoordiger zelf ook een natuurlijk persoon is.[507] Uit de tabel blijkt dat een instelling meer gegevens moet vastleggen van een vertegenwoordiger van een cliënt/natuurlijk persoon dan van een vertegenwoordiger van een cliënt/rechtspersoon of andere juridische entiteit.[508]

[505] Artikel 4, lid 2, Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.
[506] Artikel 33, lid 2, onderdeel d, Wwft.
[507] Artikel 4, lid 1, Uitvoeringsregeling Wwft.
[508] Artikel 33, lid 1, onderdeel c, onder 3, Wwft.

- Vereniging van eigenaars [509]
  Een vereniging van eigenaars (VVE) als bedoeld in artikel 112, eerste lid, onderdeel e, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek heeft rechtspersoonlijkheid. Een VVE moet zich laten inschrijven in het Handelsregister.[510] Volgens de Uitvoeringsregeling Wwft 2018 kan een instelling ook de identiteit verifiëren aan de hand van de statuten van de VVE die deel uitmaken van het reglement van de akte van splitsing.
- Cliënt - entiteit zonder rechtspersoonlijkheid anders dan trust of andere juridische constructie (personenvennootschappen: VOF, maatschap en CV)
  Een personenvennootschap is meestal een onderneming in de zin van de Handelsregisterwet 2007 en staat dan ingeschreven in het Handelsregister.[511]

[509] Artikel 4, lid 4, Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.
[510] Artikel 6, lid 1, onderdeel b, Handelsregisterwet 2007; artikel 30 Handelsregisterbesluit.
[511] Artikel 5, onderdeel a, Handelsregisterwet 2007 en artikelen 17 tot en met 19 Handelsregisterbesluit.

7 Meldplicht[512]

7.1 Inleiding

Wie heeft meldplicht
Instellingen hebben een meldplicht volgens de Wwft. Voor de vraag wie als instelling kwalificeren, zie Par 4.1.1

Wat moet een instelling melden
- Een instelling meldt verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties[513] van of ten behoeve van haar cliënt.[514]
- Een instelling meldt het als een cliëntenonderzoek niet leidt tot het vereiste resultaat. Dit hoeft ze echter alleen als er indicaties zijn dat de potentiële cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme.[515] Ze meldt in dat geval welke informatie ontbreekt, waarom deze informatie niet achterhaald kan worden en welke indicaties zij heeft van witwassen of financieren van terrorisme.[516] Een instelling moet dus in feite ook in deze situatie verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties melden. In deze situatie is een instelling gewoonlijk nog geen zakelijke relatie aangegaan met de potentiële cliënt.[517] Dit is de enige situatie waarin een meldplicht bestaat, terwijl er geen zakelijke relatie is of was.[518]
- Een instelling meldt het als een zakelijke relatie wordt beëindigd. Dit hoeft ze echter alleen als er indicaties zijn van witwassen of financieren van terrorisme.[519] Ze meldt in dat geval waarom de zakelijke relatie is beëindigd[520] en welke indicaties zij heeft van witwassen of financieren van terrorisme.[521] Een instelling moet dus in feite ook in deze situatie verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties melden.

Let op!
Een instelling die werkzaamheden uitvoert die vallen onder de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft heeft bij die werkzaamheden geen meldplicht (Zie Par. 4.6).[522]

Samenhang risicobeleid en meldplicht
Een melding kan voor een instelling aanleiding zijn om haar risicomanagement aan te scherpen. Risicomanagement volgens de Wwft is erop gericht de geïdentificeerde risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen (Zie hoofdstuk 5). Daartoe maakt een instelling een risicoanalyse en heeft zij risicobeleid. Het risicobeleid bestaat uit gedragslijnen, procedures en maatregelen (Zie Par. 5.3). Een instelling heeft gedragslijnen, procedures en maatregelen die erop gericht zijn dat zij ongebruikelijke transacties meldt.

Aanbevelingen:
- De beroepsorganisaties bevelen aan om een duidelijke meldlijn op te stellen binnen de instelling. Een instelling kan er bijvoorbeeld voor kiezen om alle ongebruikelijke transacties eerst te laten binnenkomen bij een centraal meldpunt binnen de instelling. Dit kan bijvoorbeeld de Wwft-compliancefunctie zijn of een eventuele afdeling risk management. Het centrale meldpunt beoordeelt vervolgens of een interne melding moet leiden tot een melding bij FIU-Nederland. Aan een melding gaat een zorgvuldige beoordeling vooraf (Zie Par. 7.4.2). Daartoe is het nodig om alle relevante informatie te beoordelen die binnen een instelling bekend is. Een centraal meldpunt

[512] De Wwft spreekt van 'meldingsplicht'.
[513] Artikel 16, lid 1, Wwft.
[514] Zie paragraaf 3.4 voor een toelichting op het cliëntbegrip.
[515] Artikel 16, lid 4, aanhef en onderdeel a, en lid 1, Wwft met artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft met artikel 16.
[516] Artikel 16, lid 5, Wwft. Een instelling moet dus in feite ook in deze situatie ongebruikelijke transacties melden.
[517] Zie paragraaf 3.5 voor een toelichting op het begrip zakelijke relatie.
[518] Het is verboden de gevraagde dienst te leveren als het cliëntenonderzoek niet het resultaat oplevert dat de Wwft voorschrijft. Dat staat in artikel 5, lid 1, onderdeel b, Wwft.
[519] Artikel 16, lid 4, aanhef en onderdeel b, en lid 1, Wwft met artikel 5, lid 3, Wwft.
[520] Artikel 16, lid 5, Wwft. Er kunnen verschillende redenen zijn waarom de zakelijke relatie wordt beëindigd. Mogelijk geeft de monitoring daar aanleiding toe (Zie Par. 6.8.4). Ook kan bijvoorbeeld het cliëntenonderzoek hiertoe aanleiding geven in de uitzonderingssituatie dat de instelling al met de dienstverlening is gestart voordat het cliëntenonderzoek is afgerond (artikel 4, lid 3, Wwft).
[521] Artikel 16, lid 5, Wwft. De meldplicht voor verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties geldt dus in feite ook voor deze situatie.
[522] Dit geldt mogelijk ook wanneer belastingadviseurs of accountants als deskundige worden ingeschakeld door een andere beroepsoefenaar voor de werkzaamheden van die beroepsbeoefenaar voor de cliënt van die beroepsbeoefenaar (Zie Par. 9.4 en 9.5.

beschikt meestal over meer informatie dan de belastingadviseur of accountant die de transactie heeft waargenomen. Dit maakt het mogelijk om een transactie in een bredere context te beoordelen. Het centrale meldpunt zou immers een aanvaardbare verklaring kunnen hebben voor een transactie die een individuele belastingadviseur of accountant als ongebruikelijk aanmerkt. Vooral bij grote opdrachten is het goed mogelijk dat die laatste slechts over een deel van alle relevante cliëntinformatie beschikt en op basis van die beperkte kennis een situatie als ongebruikelijk aanmerkt.
- Het is van belang een goede registratie bij te houden van interne meldingen van mogelijk ongebruikelijke transacties en van de beoordeling daarvan. Dit leidt in de eerste plaats tot meer informatie die relevant kan zijn voor de beoordeling van volgende interne meldingen. Een goede registratie toont ook aan dat binnen een instelling op ongebruikelijke transacties wordt gelet en gereageerd. Het maakt het bovendien mogelijk dat een instelling zich achteraf kan verantwoorden.

Opmerkingen
- Een instelling heeft geen opsporingsplicht. Ze hoeft niet op zoek te gaan naar verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties (Zie Par. 7.2). Wel moet een instelling tijdens haar dienstverlening voortdurend bedacht zijn op ongebruikelijke transacties en als daartoe aanleiding bestaat, haar risicomanagement daarop aanpassen (Zie hoofdstuk 5).
- Een zorgvuldige melding is niet in strijd met de geheimhoudingsplicht van belastingadviseurs en accountants (Zie Par. 7.9).
- Heeft een instelling de meldplicht niet nageleefd? Dan begaat ze een economisch delict (Zie Par. 7.10).

7.2 Melding van verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties

Wat is een ongebruikelijke transactie
Een instelling moet verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties melden. Een ongebruikelijke transactie volgens de Wwft is een ‘transactie die op grond van de indicatoren bedoeld in artikel 15, lid 1, Wwft als ongebruikelijk is aan te merken’[523] Een instelling van belastingadviseurs of accountants bepaalt aan de hand van de volgende indicatoren of een transactie ongebruikelijk is:[524]
- *Objectieve indicator:* een transactie voor een bedrag van € 10.000,– of meer, betaald aan of door tussenkomst van de instelling in contanten, met cheques aan toonder, een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) of soortgelijke betaalmiddelen (Zie Par. 7.3);
- *Subjectieve indicator:* een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme (Zie Par. 7.4).

Zie paragraaf 3.6 voor meer informatie over het transactiebegrip en voor het onderscheid tussen verrichte en voorgenomen ongebruikelijke transacties.

Let op!
Een instelling moet een *ongebruikelijke* transactie melden. Het is dus *niet* zo dat een instelling een transactie alleen hoeft te melden als ze deze verdacht vindt. Dat is aan FIU-Nederland om te beoordelen (Zie Par. 9.8).

7.3 Melding op basis van de objectieve indicator[525]

Een instelling *moet* een transactie melden die ongebruikelijk is volgens de objectieve indicator. Voor de Wwft is dit namelijk altijd een ongebruikelijke transactie. Een objectieve indicator geeft instellingen geen ruimte voor een eigen beoordeling van de feiten en omstandigheden.

Tekst objectieve indicator
‘Een transactie voor een bedrag van € 10.000,– of meer, betaald aan of door tussenkomst van de instelling in contanten, met cheques aan toonder, een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) of soortgelijke betaalmiddelen.’

[523] Artikel 1, lid 1, Wwft.
[524] Bijlage 1 ‘Indicatorenlijst’ bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, tabel 2 ‘Indicatoren voor natuurlijke personen, rechtspersonen en vennootschappen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten. Zie ook https://www.fiu-nederland.nl/nl/meldergroepen.
[525] Deze objectieve indicator bestond al vóór de wetswijziging van 25 juli 2018 maar met een hogere melddrempel (€ 15.000).

Criteria objectieve indicator
Een ongebruikelijke transactie volgens de objectieve indicator voldoet aan elk van de volgende drie criteria:

- Het gaat om een bedrag van € 10.000,– of meer.
- De cliënt betaalt dit bedrag aan de instelling of door tussenkomst van de instelling.[526] De instelling is het kantoor van een belastingadviseur of accountant, niet de cliënt! Betalingen die de cliënt *rechtstreeks* aan een derde doet of die de cliënt *rechtstreeks* van een derde ontvangt vallen buiten de objectieve indicator voor een instelling van accountants of belastingadviseurs. Het kan nodig zijn die betalingen op basis van de subjectieve indicator te melden.
- Het gaat om betaling in contanten, met een cheque aan toonder of met een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) of soortgelijk betaalmiddel.[527]

Het gaat bij een ongebruikelijke transactie volgens de objectieve indicator dus *niet* om elke contante € 10.000 (of andere genoemde betaalmiddelen) die de cliënt betaalt aan crediteuren (of ontvangt). Het gaat alleen om betalingen door de cliënt aan de instelling of via de instelling.

Voorbeelden van ongebruikelijke transacties volgens de objectieve indicator
Een instelling moet de volgende transacties melden:

- Een cliënt betaalt contant € 10.000,- of meer aan de instelling (verrichte ongebruikelijke transactie).
- Een cliënt betaalt contant € 10.000,- of meer aan een derde door tussenkomst van de instelling (verrichte ongebruikelijke transactie).
- Een cliënt dringt aan op contante betaling van een factuur van de instelling voor een bedrag van € 10.000,- of meer. Dit is een voorgenomen ongebruikelijke transactie (Zie Par. 3.6).

Let op!

- ‘Smurfen’. Een instelling is alert als de cliënt bij haar aandringt om een bedrag contant te betalen, terwijl een girale betaling logischer zou zijn. Een instelling is extra alert als haar cliënt veel en grote contante betalingen doet van elk minder dan € 10.000. Dit kan namelijk duiden op smurfen. Smurfen betekent het opsplitsen van een groter bedrag in kleinere bedragen om zo net onder de meldgrens van de objectieve indicator te blijven.[528] Is het totaal van deze transacties € 10.000 of meer? Dan moet een instelling een melding doen op basis van de objectieve indicator!
- De ondergrens van € 10.000 geldt niet voor ongebruikelijke transacties volgens de *subjectieve* indicator (Zie Par. 7.4). Een instelling die aanleiding heeft te veronderstellen dat een contante betaling van minder dan € 10.000 verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme, meldt deze transactie op basis van de subjectieve indicator.

7.4 Melding op basis van subjectieve indicator

7.4.1 Ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator

Een instelling moet een transactie melden die ongebruikelijk is volgens de subjectieve indicator. De subjectieve indicator geeft instellingen in tegenstelling tot de objectieve indicator ruimte voor een eigen beoordeling van de feiten en omstandigheden. Het hangt van deze beoordeling af of een instelling een transactie als ongebruikelijk aanmerkt en dus moet melden. Een instelling zou ook kunnen concluderen dat geen sprake is van een ongebruikelijke transactie en dus geen melding hoeft te doen.

Tekst subjectieve indicator
‘Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband *kan* houden met witwassen of financieren van terrorisme.’

[526] De objectieve indicator omvat de situatie van een contante transactie tussen een derde en de cliënt *door tussenkomst van de instelling*. ‘Door tussenkomst’ betekent dat de cliënt *via de instelling* in contanten betaalt aan een derde of dat een derde *via de instelling* in contanten betaalt aan de cliënt. In de praktijk hebben vooral betaaldienstverleners zoals banken hiermee te maken. Bij instellingen van accountants of belastingadviseurs is dit hooguit een theoretische mogelijkheid.
[527] Het gaat dus *niet* om girale betalingen, betalingen met cheques op naam, creditcard of pin. Het kan dat instellingen deze betalingen wel melden volgens de subjectieve indicator. Zie toelichting in brochure Identificatie- en Meldplicht voor beroepsgroepen, ministerie van Financiën, maart 2003, p. 9.
[528] Anti Money Laundering Center, Witwassen: wat is dat?, 2018, p. 3.

Let op![529]
Een meldplicht op basis van de subjectieve indicator bestaat niet alleen wanneer er concrete aanwijzingen zijn dat sprake is van witwassen of het financieren van terrorisme. Om te spreken van ‘een aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme’ is een vermoeden van witwassen of financieren van terrorisme reeds voldoende.[530] De melddrempel ligt dus relatief laag ook in vergelijking met andere landen.[531]

Voorbeelden van ongebruikelijke transacties/meldingen volgens de subjectieve indicator
- Aanwijzingen van (mogelijke) fraude. Het hangt echter van haar beoordeling af of een instelling die aanwijzingen als ongebruikelijke transactie moet aanmerken (Zie Par. 7.4.4).
- (Mogelijke) belastingfraude moet een instelling wel altijd aanmerken als ongebruikelijke transactie. Een instelling moet dus een melding doen (Zie Par. 7.4.5).
- Het ligt voor de hand dat een instelling ook een melding doet van transacties die verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme die rechtstreeks bij de politie of het Openbaar Ministerie worden gemeld. Dit staat expliciet aan het slot van tabel 2 in bijlage 1 ‘Indicatorenlijst’ bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. Dit betekent volgens de beroepsorganisaties het volgende:
  - Heeft een instelling zelf aangifte gedaan? De instelling doet dan ook een melding.
  - Stel een instelling weet dat de cliënt aangifte heeft gedaan of dat een derde aangifte heeft gedaan tegen de cliënt. Een instelling doet dan alleen een melding, als zij de ongebruikelijke transactie zelf heeft waargenomen (bij de uitvoering van haar werkzaamheden). Zij zal zelf het ongebruikelijke karakter moeten hebben vastgesteld. Een instelling schrijft in geen geval een aangifte klakkeloos over.
- Het BFT geeft meerdere voorbeelden van ongebruikelijke transacties volgens de subjectieve indicator.[532] Deze voorbeelden hebben geen uitputtend karakter. In de praktijk kunnen zich andere situaties voordoen. De voorbeelden zijn ook geen checklist. Ze zijn alleen bedoeld om de aandacht te vestigen op bepaalde omstandigheden die kunnen duiden op witwassen of financieren van terrorisme. Het hangt af van de eigen beoordeling van een instelling, of zij een melding moet doen (Zie Par. 7.4.2). Als een van deze omstandigheden zich voordoet, betekent dat dus niet dat een instelling automatisch een melding moet doen.
- Op de website van FIU-Nederland staan per meldersgroep casus uit de praktijk.[533]
- Zie de bijlage bij de Richtsnoeren Wwft voor meer informatiebronnen met voorbeelden.

Smurfen en de subjectieve indicator
In paragraaf 7.3 over de objectieve indicator komt het risico van smurfen aan de orde. Stel een cliënt is zelf ook een Wwft-instelling. De cliënt dringt bij haar afnemers aan om contant te betalen, hoewel een girale betaling logischer zou zijn. De cliënt ontvangt dus veel en grote contante betalingen van elk minder dan € 10.000. De instelling neemt dit waar. Stel het totaal van deze betalingen is € 10.000 of meer en de instelling heeft aanleiding te veronderstellen dat deze betalingen verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme. De instelling doet dan een melding op basis van de subjectieve indicator. Zij doet dat niet op basis van de objectieve indicator. Het gaat hier immers niet om betalingen aan of door tussenkomst van de instelling. De cliënt zelf zou wel een melding op basis van de objectieve indicator moeten doen.

Let op!
Ook zonder dat cliënt zelf Wwft-instelling is, kunnen contante betalingen een aanwijzing vormen voor witwassen (Zie Par. 7.4.4).

---

[529] Deze tekst is gewijzigd omdat in de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 een fout staat. Dit is hersteld. Daarnaast is een verwijzing opgenomen naar de uitspraken waaruit dit volgt (zie volgende voetnoot).
[530] CBb 5 november 2015, ECLI:NL:CBB:2015:363, CBb 18 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:18, CBb 26 april 2017, ECLI:NL:CBB:2017:150 en CBb 7 februari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:27, Rechtbank Rotterdam 29-06-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:4911, CBb 13-09-2016, ECLI:NL:CBB:2016:305, rechtbank Rotterdam 03-01-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:307) Rechtbank Rotterdam 10-02-2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1047, Accountantskamer 15 december 2017 (ECLI:NL:TACAKN:2017:78), Rechtbank Amsterdam 27 mei 2019 ECLI:NL:RBAMS:2019:3768 en ECLI:NL:RBAMS:2019:3774)
[536] In andere EU-landen moeten instellingen verdachte transacties melden, maar in Nederland dus ongebruikelijke transacties.
[532] Zie hoofdstuk 7 van de Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018), en Bijlage 1 Voorbeelden bij de subjectieve indicator voor het melden van ongebruikelijke transacties door de instellingen als bedoeld in 1a lid 4 letter a en b Wwft (accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren) alsmede instellingen als bedoeld in artikel 1a lid 4 letter d Wwft (notarissen, kandidaat notarissen en toegevoegd notarissen).
[533] https://www.fiu-nederland.nl/nl/Meldergroepen

7.4.2 Beoordeling ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator

Een instelling moet beoordelen of een transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.

Een instelling vraagt zich in elk geval het volgende af:

- Is een transactie geschikt voor witwassen of financieren van terrorisme? Transacties die daarvoor niet geschikt zijn, hoeft een instelling namelijk niet te melden.
- Is een transactie ongebruikelijk complex of ongebruikelijk groot? Vertoont deze anderszins ongebruikelijke patronen? Wat ongebruikelijk is, is echter een relatief begrip. Wat voor een grote financiële instelling gebruikelijk is, kan voor een MKB-onderneming ongebruikelijk zijn.
- Heeft een transactie geen duidelijk economisch of legitiem doel? Een op het eerste gezicht ongebruikelijke transactie kan mogelijk toch worden verklaard, als daar een aannemelijke en verifieerbare verklaring voor is. In dat geval hoeft een instelling geen melding te doen.

Let op!

- Het kan van belang zijn dat deze beoordeling op het niveau van de instelling wordt gemaakt en niet alleen door de belastingadviseur of accountant die de ongebruikelijke transactie heeft waargenomen. Dit maakt het namelijk mogelijk om een transactie in een bredere context te beoordelen (Zie Par. 7.1). Zie paragraaf 5.6 voor de situatie waarin één of meer instellingen onderdeel zijn van een groep.
- De instelling is ervoor verantwoordelijk dat ongebruikelijke transacties tijdig en op juiste wijze aan FIU-Nederland worden gemeld. Dat neemt volgens de memorie van toelichting niet weg dat doorgaans de eerstelijns functie ervoor verantwoordelijk is om een eventuele ongebruikelijke transactie waar te nemen en binnen de instelling aan de orde te stellen. Dit laatste is echter een interne kwestie van de instelling zelf. Een belastingadviseur of accountant die vanuit een instelling beroepsactiviteiten voor derden uitvoert en die ten onrechte een interne melding achterwege laat, kan daar wel tuchtrechtelijk, strafrechtelijk (via de deelnemingsvormen) en bestuursrechtelijk[534] voor worden aangesproken.

Welke informatie in de beoordeling betrekken

De beoordeling gebeurt op basis van alle informatie die binnen de instelling bekend is. Een instelling betrekt in elk geval in haar beoordeling:

- het type cliënt (juridische status, soort en plaats activiteiten);
- de soort dienstverlening die dit soort cliënten gewoonlijk vraagt;
- de soort dienstverlening die de cliënt in dit geval vraagt;
- of er een verklaring zou kunnen zijn voor de op het eerste gezicht ongebruikelijke transactie; en
- of een eventuele verklaring aannemelijk en verifieerbaar is.

Zorgvuldigheid

Een instelling moet zorgvuldig handelen wanneer zij beoordeelt of een transactie verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. Dit vloeit voort uit de zorgplicht die belastingadviseurs en accountants volgens het civiele recht hebben. Ook volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels moeten belastingadviseurs[535] en accountants[536] zorgvuldig zijn. Deze zorgplichten verplichten hen zorgvuldig om te gaan met de belangen van hun cliënten. Een instelling doet alleen een melding als zij in redelijkheid mag veronderstellen dat het verband met witwassen of financieren van terrorisme er kan zijn. Ze zal zich er zo veel mogelijk van hebben verzekerd dat sprake is van een situatie die tot een melding moet leiden. Een instelling doet er verstandig aan om alle feiten en omstandigheden zorgvuldig, vakkundig, gestructureerd en gecoördineerd te beoordelen. Zo zal een instelling zich afvragen of wat ze ziet bij haar cliënt overeenkomt met wat ze al weet over haar cliënt. Zo nodig doet ze nader onderzoek binnen de instelling.

---

[534] Artikel 5:1, lid 3, Awb (schakelbepaling)

[535] Belastingadviseurs die lid zijn van de NOB of RB gedragen zich overeenkomstig 'de eer en waardigheid van het beroep'. Zo staat dat in artikel 1 van de Code of Conduct/het Reglement Beroepsuitoefening van deze beroepsorganisaties. Zorgvuldigheid is een van de normen die onder dat kernbegrip 'eer en waardigheid van het beroep' valt.

[536] Accountants moeten zich houden aan fundamentele beginselen (VGBA). Een daarvan is het fundamentele beginsel 'vakbekwaamheid en zorgvuldigheid'. Wat in deze paragraaf over zorgvuldigheid staat, volgt in het bijzonder uit dat fundamentele beginsel. Uit de toelichting bij artikelen 12 tot en met 15 VGBA: '*Het beginsel van vakbekwaamheid en zorgvuldigheid omvat onder meer de in het verleden in de regelgeving gebruikte term 'deugdelijke grondslag'. Hiermee werd bedoeld dat de accountant slechts mededelingen doet omtrent de uitkomst van zijn arbeid voor zover zijn vakbekwaamheid en de door hem verrichte werkzaamheden daarvoor een deugdelijke grondslag vormen.*'

Zorgvuldig handelen kan meebrengen dat een instelling haar cliënt eerst om een toelichting op het feitencomplex vraagt. Een instelling geeft daarbij niet aan dat die toelichting bedoeld is om te kunnen beoordelen of zij een melding moet doen. Een toelichting vragen ligt voor de hand in situaties waarin de cliënt de gevraagde informatie eenvoudig kan geven. De cliënt zou immers een aannemelijke verklaring kunnen hebben voor een op het eerste gezicht ongebruikelijke transactie.
Zo kunnen misverstanden mogelijk worden voorkomen. Deze route heeft sterk de voorkeur boven ten onrechte melden. Een instelling vraagt haar cliënt natuurlijk niet om een toelichting, als het beter is om deze niet te alarmeren. Een instelling die het voornemen heeft een melding te doen, mag dat niemand laten weten. Zie paragraaf 7.9 voor meer informatie over het tipping-off verbod.

Geen bewijs vereist voor melding
Een instelling hoeft geen duidelijk bewijs (in civielrechtelijke en strafrechtelijke zin) van witwassen of financieren van terrorisme te hebben. FIU-Nederland beoordeelt immers of een gemelde ongebruikelijke transactie, al dan niet in samenhang met andere meldingen, verdacht is. Voor een 'deugdelijke grondslag' van een melding is het dus niet nodig dat een accountant voldoende informatie heeft om witwassen of financieren van terrorisme te bewijzen of dat eventueel bewijs waterdicht is.[537]

Beoordeling vastleggen
Een instelling kan overwegen om de redenen waarom zij heeft besloten geen melding te doen, vast te leggen. Ook al is dit niet verplicht volgens de Wwft.[538] Vastleggen is zinvol als een instelling aanwijzingen dacht te hebben van een ongebruikelijke transactie. Door de beoordeling vast te leggen, eventueel in een afzonderlijk dossier, kan een instelling zich verantwoorden als het BFT of de rechter de zorgvuldigheid van haar beoordeling toetst. Zonder vastlegging zal het achteraf lastiger zijn aan te tonen dat een instelling redelijkerwijs geen melding hoefde te doen.

Let op!
Het gaat hier om het vastleggen van de *beoordeling.* De Wwft stelt het vastleggen van een *melding* wel verplicht (Zie Par. 7.6).

7.4.3 Tot welke ongebruikelijke transacties volgens de subjectieve indicator strekt de meldplicht zich uit

7.4.3.1 Meldplichtige transacties[539]

Een transactie volgens de Wwft is een handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt.[540] Het BFT en de beroepsorganisaties interpreteren het transactiebegrip op onderdelen verschillend. Hierdoor kan discussie ontstaan of een ongebruikelijke transactie onder de meldplicht valt. Het is van belang dat een instelling dit weet. Waar het BFT een ander standpunt inneemt, geven we dit duidelijk aan. We vermelden ook de bezwaren van de beroepsorganisaties tegen de standpunten van het BFT.[541] Een ongebruikelijke transactie valt alleen onder de meldplicht, als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:

---

[537] Zie vorige voetnoot.
[538] Accountants zijn in sommige gevallen wel verplicht om hun overwegingen vast te leggen. Die verplichting volgt uit hun eigen gedrags- en beroepsregels. Accountants identificeren en beoordelen omstandigheden die een bedreiging kunnen zijn voor het zich houden aan 'hun' fundamentele beginselen (artikel 21, lid 1, VGBA). Bij een bedreiging nemen ze toereikende maatregelen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Een (mogelijke) ongebruikelijke transactie kan een bedreiging zijn (Zie Par. 9.2). Willen accountants de dienstverlening voortzetten ondanks een bedreiging? Dan mag dat dus alleen als er maatregelen zijn genomen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen. Die maatregelen moeten ze vastleggen. In artikel 21, lid 3, van de VGBA staan de precieze voorwaarden wanneer en wat accountants moeten vastleggen. Mogelijk gelden volgens de NV COS aanvullende vastleggingseisen. In dit soort situaties kunnen accountants verwachten dat de buitenwereld kritisch kijkt naar hun reactie op een indicatie van een ongebruikelijke transactie. Het is daarom ook in hun eigen belang dat ze hun overwegingen goed vastleggen. Zo kunnen ze achteraf verantwoording afleggen, eventueel in een rechtszaak. Besluit een accountant een dienst te beëindigen? Ook dan is het verstandig om duidelijk vast te leggen waarom de accountant dit nodig vindt.
[539] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat een derde voorwaarde: de transactie moet een band met Nederland hebben ('nexus'). De beroepsorganisaties stellen zich niet langer op het standpunt dat daarvan sprake moet zijn. Hieraan liggen juridische onderbouwingen ten grondslag. Deze herziening is afgestemd met BFT.
[540] De volledige definitie luidt: handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen (artikel 1, lid 1, Wwft). Zie paragraaf 3.6 voor een toelichting op het transactiebegrip.
[541] De standpunten van het BFT zijn overgenomen uit de consultatiereactie van het BFT op de consultatieversie van 12 december 2018 van de Richtsnoeren Wwt. De beroepsorganisaties hebben het BFT een reactie gestuurd waarin zij hun bezwaren kenbaar hebben gemaakt. In de zomer van 2020 hebben de beroepsorganisaties en het BFT hierover gesproken. Dat heeft niet tot overeenstemming geleid.

- Het gaat om een transactie die een instelling in het kader van haar dienstverlening heeft waargenomen (Zie Par. 7.4.3.2). De beroepsorganisaties en het BFT zijn het daarover eens.
- Het gaat om een transactie 'van of ten behoeve van een cliënt'. De beroepsorganisaties en het BFT leggen dit vereiste verschillend uit (Zie Par. 7.4.3.3).

Daarnaast nemen de beroepsorganisaties en het BFT verschillende standpunten in over de volgende onderwerpen:
- beroep op de inkeerregeling (Zie Par. 9.7);
- meldingen bij een cliënt die zelf ook instelling is (Zie Par. 9.8).

Opmerkingen
- Voor de meldplicht is niet relevant of de handeling laakbaar is.
- Voor de meldplicht is niet relevant of de cliënt een verwijt kan worden gemaakt. Een instelling moet ook transacties melden waarvan het ongebruikelijke karakter aan de kant van de wederpartij ligt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de wederpartij aan de cliënt een ongebruikelijke betaling doet.
- 'Ten behoeve van' betekent volgens de rechtbank[542] (Zie Par. 7.4.3.3) niet dat de cliënt voordeel moet hebben van de transactie.
- Het is niet zo dat alleen ongebruikelijke transacties tussen de cliënt en *een wederpartij* onder de meldplicht vallen. Eenzijdige ongebruikelijke transacties van de cliënt vallen ook onder de meldplicht. Dit geldt ook voor ongebruikelijke transacties tussen verschillende onderdelen van de cliënt.
- Bij ongebruikelijke transacties gaat het niet alleen om transacties in geld. Onder de meldplicht vallen ongebruikelijke transacties van alle zaken en vermogensrechten.[543]
- Een instelling hoeft geen ongebruikelijke transacties tussen derden te melden (dit wil zeggen ongebruikelijke transacties anders dan van of ten behoeve van de cliënt).[544]
- Het maakt voor de meldplicht niet uit dat een instelling een ongebruikelijke transactie van of ten behoeve van haar cliënt elders waarneemt dan bij de cliënt zelf (zolang dit maar in het kader van haar dienstverlening gebeurt).

Voorbeelden
Hier volgen enkele voorbeelden van ongebruikelijke transacties die wel of niet onder de meldplicht vallen:
- Een cliënt (potentiële koper) geeft opdracht tot een due diligence onderzoek bij een overnamekandidaat. De instelling neemt kennis van een handeling tussen de overnamekandidaat en een derde die mogelijk verband houdt met witwassen of financieren van terrorisme. De instelling hoeft deze handeling niet te melden. Dit is namelijk geen transactie volgens de Wwft. Dit is immers een handeling tussen derden. Cliënt is de potentiële koper en niet de overnamekandidaat (Zie voorbeeld 4 in paragraaf 3.4). Alleen transacties van of ten behoeve van de cliënt vallen onder de meldplicht.
- Een cliënt (potentiële koper) geeft opdracht tot een due diligence onderzoek bij een overnamekandidaat. De cliënt doet al zaken met de overnamekandidaat. De instelling neemt kennis van een handeling tussen de overnamekandidaat en de cliënt die mogelijk verband houdt met witwassen of financieren van terrorisme. De instelling moet deze handeling wel melden. Dit is namelijk een transactie volgens de Wwft. Dit is immers een handeling *van of ten behoeve van* de cliënt.
- Een cliënt geeft een forensisch accountant opdracht tot forensisch onderzoek binnen een bedrijfsonderdeel van de cliënt (object van onderzoek). De accountant neemt een handeling waar tussen het object van onderzoek en een derde die mogelijk verband houdt met witwassen of financieren van terrorisme. De accountant moet deze handeling melden. Dit is namelijk een transactie volgens de Wwft. Het object van onderzoek is onderdeel van de cliënt. Het gaat hier dus om een handeling *van of ten behoeve van* de cliënt.

---

[542] CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:6, r.o. 3.2: '*De rechtbank legt het eerste 'ten behoeve van' in artikel 1, aanhef en onder m, van de Wwft, mede in het licht van de Derde Anti-witwasrichtlijn, uit als 'door of voor'. Bij deze uitleg is niet vereist dat de transactie nuttig of gunstig is of lijkt voor [de cliënt] ofwel in haar belang is.*'
[543] Dit hangt samen met het feit dat witwassen van alle zaken en vermogensrechten ('voorwerpen') afkomstig uit enig misdrijf strafbaar zijn. Zie paragraaf 3.1.
[544] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 11: '*Feiten en omstandigheden waarvan de instelling heeft kennisgenomen in het kader van dienstverlening buiten de reikwijdte van deze wet (bij niet-WWFT-plichtige diensten of vrijgestelde werkzaamheden) vallen daarbuiten. Ditzelfde geldt voor transacties tussen of door derden, waar noch de instelling, noch de cliënt bij betrokken is.*'

- Een cliënt geeft een forensisch accountant opdracht tot forensisch onderzoek naar een object van onderzoek dat geen onderdeel is van de cliënt. De accountant neemt een handeling waar tussen het object van onderzoek en een derde die verband houdt met witwassen of financieren van terrorisme. De accountant hoeft deze handeling niet te melden. Dit is namelijk geen transactie volgens de Wwft. Dit is immers een handeling tussen derden. Alleen ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van de cliënt vallen onder de meldplicht.

7.4.3.2 In het kader van haar dienstverlening

Een instelling meldt alleen ongebruikelijke transacties die ze in het kader van haar dienstverlening waarneemt. Dit volgt uit het zinsdeel 'ten behoeve van haar dienstverlening aan de cliënt' in de definitie van transactie. Het is niet noodzakelijk dat de instelling zelf *actief* betrokken is bij de ongebruikelijke transactie.[545] Een direct verband of causaal verband tussen de ongebruikelijke transactie en de werkzaamheden van de instelling is ook geen vereiste.[546]

7.4.3.3 Van of ten behoeve van de cliënt

Een transactie volgens de Wwft is een handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt.[547] Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) noemt 'van of ten behoeve van een cliënt' in het kort 'betrokken zijn van een cliënt'.[548] De beroepsorganisaties en het BFT leggen 'van of ten behoeve van een cliënt' verschillend uit. Bij de uitleg van het BFT vallen meer handelingen onder het transactiebegrip en de meldplicht. Dit is aan de orde bij de voorbeelden 4 en 5 verderop in deze paragraaf (niet bij de voorbeelden 1a tot en met 3b).

Standpunten beroepsorganisaties

De beroepsorganisaties menen dat 'van of ten behoeve van een cliënt' betekent: de cliënt doet zelf iets (bijvoorbeeld de cliënt verricht een betaling) of een ander doet iets voor de cliënt (bijvoorbeeld de cliënt ontvangt een betaling). Met andere woorden, een transactie is een handeling *door* de cliënt of *voor* de cliënt.[549] Dit brengt mee dat een instelling alleen een melding hoeft te doen van handelingen die door de cliënt zijn verricht of voor de cliënt zijn verricht (als deze verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme). Het 'ten behoeve van' (of het 'voor') veronderstelt volgens de beroepsorganisaties wel dat er een relatie is tussen de cliënt en die ander (zie voorbeeld 4 hieronder).

Standpunten BFT

Zie hierna bij de voorbeelden 3 en 4.

- Voorbeelden 1a en 1b
  De cliënt is een holding. De instelling neemt een ongebruikelijke transactie waar tussen een dochtermaatschappij van de holding en een derde. De dochtermaatschappij is zelf geen cliënt van de instelling. Moet de instelling melden?

  1a: Een bestuurder van de holding zit in het management van de dochtermaatschappij.
  1b: Een personeelslid van de holding geeft instructies[550] of leiding aan de transactie tussen de dochtermaatschappij en een derde.

  In beide voorbeelden moet de instelling de ongebruikelijke transactie melden. Deze valt namelijk onder het transactiebegrip. Het gaat hier namelijk om handelingen van de cliënt. In deze

---

[545] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 10. Zie voor een toelichting bij de laatste bullet onder 'Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt BFT' bij voorbeeld 5 in paragraaf 7.4.3.3.
[546] Kamerstukken II, 2011-2012, 33 238, nr. 3, p. 10.
[547] De volledige definitie luidt: handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen (artikel 1, lid 1, Wwft). Zie paragraaf 3.6 voor een toelichting op het transactiebegrip.
[548] CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:6, r.o. 3.5:
'In zoverre staat voor het CBb vast dat [de cliënt] bij de aandelenoverdracht betrokken is en dus dat sprake is van een handeling ten behoeve van [de cliënt]'.
Zie voor een beschrijving van de casus bij 'Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunten BFT' bij voorbeeld 4 verderop in deze paragraaf.
[549] Zie CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:6, r.o. 3.4:
'Gelet daarop handelt de rechtbank, anders dan appellante stelt, volledig in lijn met de Wwft (en de Derde Anti-witwasrichtlijn) door 'ten behoeve van' in artikel 1, aanhef en onder m, van de Wwft te interpreteren als 'door of voor'.'
[550] Dit is bijvoorbeeld het geval als het personeelslid betrokken is bij onderhandelingen van de dochtermaatschappij met een derde partij of een overeenkomst tussen de dochtermaatschappij en een derde (mee)tekent.

voorbeelden moeten de transacties van de dochtermaatschappij aan de holding worden toegerekend, omdat:
1a: er een bestuurder van de holding in het management van de dochtermaatschappij zit (het is niet van belang of de bestuurder zelf ook heeft deelgenomen aan de ongebruikelijke transactie);
1b: een personeelslid van de holding deelneemt aan de ongebruikelijke transactie.

Zijn medewerkers van de holding op geen enkele wijze betrokken bij een transactie van of ten behoeve van de dochtermaatschappij (dus ook niet zoals bij 1a of 1b), dan voldoet de transactie niet aan het transactiebegrip. Een instelling hoeft dan geen melding te doen. De dochtermaatschappij is zelf immers geen cliënt van de instelling.

- Voorbeeld 2a en 2b
  Een cliënt heeft meerdere vestigingen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De instelling neemt een ongebruikelijke transactie waar.

  2a: Het gaat om een ongebruikelijke transactie tussen twee vestigingen.
  2b: Het gaat om een ongebruikelijke transactie tussen een vestiging en een derde.

  In beide voorbeelden moet de instelling de ongebruikelijke transactie melden. Deze valt namelijk onder het transactiebegrip. De vestiging is onderdeel van de cliënt. In beide voorbeelden is dus sprake van een handeling van de cliënt.

- Voorbeeld 3
  De cliënt is slachtoffer van winkeldiefstal.

  Standpunt beroepsorganisaties
  In dit geval wordt geëvalueerd of sprake is van een transactie van of ten behoeve van de cliënt. In veel gevallen valt diefstal volgens de beroepsorganisaties niet onder het transactiebegrip en hoeft een instelling dit niet te melden. Er is dan geen sprake van een handeling van of ten behoeve van de cliënt. Dat de diefstal mogelijk resulteert in witwassen door de dader, doet hier niet ter zake. Er is hier immers geen sprake van een handeling van of ten behoeve van de cliënt en dus niet van een transactie in de zin van de Wwft. Het feit dat de cliënt in administratieve zin opvolging geeft aan de diefstal door deze te verwerken in de administratie (een correctie van de voorraadpositie), maakt volgens de beroepsorganisaties niet dat de cliënt bij de diefstal (de ongebruikelijke transactie) betrokken is. Deze ongebruikelijke transactie voldoet niet aan het transactiebegrip (geen handeling van of ten behoeve van de cliënt) en de instelling hoeft dan geen melding te doen.

  Standpunt BFT
  Volgens het BFT valt dit wel onder het transactiebegrip en moet een instelling dit melden. Het BFT onderbouwt dit als volgt:
  - De cliënt hoeft geen actieve betrokkenheid bij de handeling te hebben gehad om deze als transactie te kwalificeren. Dit volgt volgens het BFT uit de CBb-uitspraak[551] en uit de uitspraak in eerste aanleg in dat geschil.[552]
  - Ontvreemding van bedrijfsmiddelen komt verder terug in de administratie van de cliënt, namelijk als gewijzigde voorraadpositie, kas en dergelijke. Volgens het BFT is in zoverre ook sprake van betrokkenheid van de cliënt.

  Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt BFT
  - De beroepsorganisaties menen dat de verwijzing naar de CBb-uitspraak[553] de conclusies van het BFT niet rechtvaardigt. De uitspraak is in hoge mate van feitelijke aard en binnen de casus heel begrijpelijk. Het laat zich echter moeilijk vergelijken met de situatie waarbij de cliënt

[551] CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:6.
[552] Rechtbank Rotterdam van 5 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:307. De cliënt had als doelstelling opgegeven dat zij een vastgoedportefeuille hield ten behoeve van haar UBO. Zij was specifiek opgericht om eigendomsrechten van de UBO te beschermen. De rechtbank overwoog dat als gevolg van de aandelenoverdracht door de UBO de doelstelling van de cliënt wezenlijk was gewijzigd, omdat zij de vastgoedportefeuille door die overdracht voor een ander is gaan houden. De rechtbank oordeelde dat de cliënt daardoor daadwerkelijk betrokken was bij de transactie. Het feit dat de cliënt de overdracht niet heeft geïnitieerd, daartoe geen opdracht heeft gegeven en ook niet in haar macht had de overdracht tegen te houden, maakte dit niet anders (r.o.3.3).
[553] CBb 17 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:6.

slachtoffer is van winkeldiefstal. De CBb-uitspraak betrof de volgende casus. De instelling was een trustkantoor. Dit trustkantoor voerde de directie over een Nederlandse entiteit (de cliënt). De cliënt was juridisch eigenaar van een vastgoedportefeuille in Oekraïne. De cliënt had certificaten uitgegeven die in handen waren van een rechtspersoon naar het recht van de Seychellen. Het economisch belang bij de cliënt berustte bij een UBO in Oekraïne (de UBO was economisch eigenaar van het vastgoed). Het CBb oordeelde dat de cliënt een sleutelrol speelde in deze constructie, die specifiek was opgezet om de vastgoedportefeuille van de UBO af te schermen tegen mogelijke invordering door de Oekraïense overheid. Het was ook de UBO die de *intake sheet* en de *management agreement* met de instelling had ondertekend. Het CBb oordeelde dat de cliënt nagenoeg vereenzelvigd kon worden met de UBO in Oekraïne (r.o. 3.5). Op enig moment droeg die UBO zijn of haar belang om niet over aan een andere persoon met Oekraïense nationaliteit (de ongebruikelijke transactie). Door de UBO-wisseling hield de cliënt de vastgoedportefeuille voortaan voor de nieuwe UBO in plaats van voor de oude. Daardoor veranderde de positie van de cliënt dan ook echt. In zoverre stond voor het CBb vast dat de cliënt bij de aandelenoverdracht betrokken was. Daarmee was de overdracht een handeling 'ten behoeve van' de cliënt. De volgende twee punten in de uitspraak van het CBb zijn essentieel:

1 de (nagenoeg) vereenzelviging tussen de cliënt en degene die de transactie verrichtte;
2 het wijzigen van de positie van de cliënt als gevolg van de transactie.

Die twee punten zijn bij slachtofferschap van winkeldiefstal niet aan de orde. Degene die de winkeldiefstal pleegt en de cliënt kunnen juist niet vereenzelvigd worden. Bovendien wijzigt de positie van de cliënt niet als gevolg van winkeldiefstal. Winkeldiefstal bij de cliënt valt daarom niet onder het transactiebegrip. Dit is geen transactie ten behoeve van de cliënt.[554] De beroepsorganisaties menen daarom dat de CBb-uitspraak voor dit voorbeeld niet relevant is.

- Het standpunt van het BFT heeft bovendien tot gevolg dat een instelling alle winkeldiefstallen bij onder andere *retailconcerns* als ongebruikelijke transacties zou moeten melden. De beroepsorganisaties menen dat dit niet strookt met de bewoordingen en de bedoeling van de wetgever. Het is bovendien niet praktisch. Het zou voor instellingen tot een buitenproportionele lastenverzwaring leiden en voor FIU-Nederland tot een enorme toename van nutteloze meldingen.
- De beroepsorganisaties zijn het eens met het BFT dat actieve betrokkenheid van de cliënt (dat wil zeggen de cliënt verricht een handeling die kan wijzen op witwassen) niet nodig is; passieve betrokkenheid bij een ongebruikelijke transactie volstaat. Er is sprake van passieve betrokkenheid als een ander dan de cliënt een handeling verricht die kan wijzen op witwassen door die ander en de cliënt hiervan op de hoogte is, daarmee expliciet of impliciet instemt en daardoor (weder)partij wordt bij die handeling.[555] Dit ligt besloten in de woorden 'ten behoeve van'. De uitleg van het BFT rekt de tekst en de bedoeling van de Wwft en het oordeel van het CBb (te) ver op. Dit geldt met name voor het standpunt dat de enkele administratieve verwerking van de ontvreemding van bedrijfsmiddelen in de administratie van de cliënt (voorraadcorrectie) moet worden gezien als betrokkenheid van de cliënt bij deze ontvreemding. Volgens de CBb-uitspraak is sprake van betrokkenheid van de cliënt als:
  1 de cliënt nagenoeg vereenzelvigd kan worden met degene die de transactie verricht; en
  2 de positie (doelstelling) van de cliënt als gevolg van de transactie wijzigt.

  De enkele administratieve verwerking heeft deze punten niet tot gevolg.

- Voorbeeld 4[556]
  De cliënt is een holding die de gegevens van haar dochtermaatschappijen consolideert in haar jaarrekening. De instelling (groepsaccountant) ziet een ongebruikelijke transactie tussen een dochtermaatschappij en een derde. De dochtermaatschappij is zelf geen cliënt van de instelling. Noch in bestuurlijke noch in personele zin heeft de holding invloed op het zakelijk handelen van de dochtermaatschappij.

[554] Volgens de beroepsorganisaties zou het oordeel van het CBb consistenter geweest zijn, als het CBb had overwogen dat de overdracht daarmee een handeling was die aan de cliënt kon worden toegerekend, dus een handeling 'van' de cliënt (in plaats van 'ten behoeve van'). Het CBb oordeelde immers dat de cliënt nagenoeg vereenzelvigd kon worden met de UBO in Oekraïne, die zijn of haar belang overdroeg.
[555] Dit standpunt is niet nieuw. Het staat in andere bewoordingen ook in eerdere versies van de Richtsnoeren Wwft.
[556] De beroepsorganisaties en het BFT hebben gesproken over de verschillende standpunten die ze over dit voorbeeld innemen (zomer 2020). Dit heeft echter niet tot overeenstemming geleid. Zij handhaven hun bestaande standpunten (zoals ook verwoord in eerdere [consultatie]versies van de Richtsnoeren).

Standpunt beroepsorganisaties
Volgens de beroepsorganisaties valt deze ongebruikelijke transactie tussen de dochtermaatschappij en een derde niet onder het transactiebegrip en hoeft de instelling deze niet te melden. Onder de definitie van transactie vallen immers alleen handelingen van of ten behoeve van de *cliënt.* Daardoor geldt de meldplicht alleen voor ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van de *cliënt*. Hier gaat het echter om een handeling van of ten behoeve van de dochtermaatschappij. Dat de instelling op de hoogte kan raken van de ongebruikelijke transactie bij de dochtermaatschappij in het kader van haar dienstverlening aan de cliënt/holding, maakt dat niet anders.

Let op!
De situatie is anders wanneer een bestuurder van de cliënt/holding ook bestuurder is van de dochtermaatschappij (zie voorbeeld 1a hiervoor) of wanneer een personeelslid van de cliënt/holding deelneemt aan de ongebruikelijke transactie (zie voorbeeld 1b hiervoor).

Standpunt BFT
BFT heeft haar eerdere standpunt dat deze ongebruikelijke transactie wel onder het transactiebegrip valt en door de instelling moet worden gemeld, aangescherpt. Het BFT is het eens met het standpunt van de beroepsorganisaties, met dien verstande dat onder omstandigheden wel een meldingsplicht van toepassing kan zijn. Het BFT onderbouwt haar aanscherping als volgt:

- De ongebruikelijke transactie wordt in de administratie van de dochtermaatschappij verwerkt. Het enkele feit dat de cliënt/holding de gegevens van de juridisch zelfstandige dochtermaatschappij consolideert, is niet voldoende om aan te nemen dat een handeling van of ten behoeve van een dochtermaatschappij moet worden aangemerkt als handeling van of ten behoeve van de cliënt/holding. Consolidatie alleen brengt niet mee dat de dochtermaatschappij en de cliënt/holding met elkaar kunnen worden vereenzelvigd, zoals het geval was in de CBb-uitspraak. Om de transactie te kunnen toerekenen aan de moedermaatschappij, dient sprake te zijn van enige ‘betrokkenheid’ van de moedermaatschappij bij de transactie. Dit dient van geval tot geval te worden beoordeeld. Als voorbeeld kan worden gedacht aan het geval dat er sprake is van directe c.q. actieve betrokkenheid, doordat de transactie door de moedermaatschappij is geïnitieerd. Ook kan er sprake zijn van een meer indirecte c.q. passieve betrokkenheid, waarbij de dochtermaatschappij de transactie heeft geïnitieerd maar de moedermaatschappij betrokken is geweest bij bijvoorbeeld de besluitvorming van de transactie of de transactie heeft goedgekeurd. Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBAMS:2022:7570. De rechtbank oordeelt in die casus dat er sprake is van handelingen van of ten behoeve van de moedermaatschappij zoals bedoeld in het transactiebegrip, als de directe of indirecte betrokkenheid van de moedermaatschappij bij de handelingen zodanig groot is geweest dat gesproken kan worden van een gezamenlijke planning en uitvoering en/of indien de transactie feitelijk ten behoeve van de moeder is verricht.

Let op!
De beroepsorganisaties en het BFT zijn het hierover eens. In de praktijk zal het echter vaak zo zijn dat een bestuurder van de cliënt/holding ook bestuurder van de dochtermaatschappij is. In dat geval of wanneer een personeelslid van de cliënt/holding deelneemt aan de ongebruikelijke transactie, moet deze worden toegerekend aan de cliënt/holding (Zie de voorbeelden 1a en 1b hiervoor). De accountant zal een ongebruikelijke transactie van of ten behoeve van de dochtermaatschappij die aan de cliënt kan worden toegerekend wel moeten melden.

7.4.4 (Mogelijke) fraude

Deze paragraaf is met name van belang voor accountants. Bij (mogelijke)[557] fraude kan sprake zijn van een ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator. Is dit het geval, dan moet een instelling de (mogelijk) frauduleuze transactie melden. Materialiteit speelt geen rol voor het melden van een ongebruikelijke transactie.

[557] Deze voetnoot is met name relevant voor instellingen van *accountants*. Accountants moeten volgens de VGBA vakbekwaam en zorgvuldig zijn. Het kan voorkomen dat een accountant indicaties heeft van witwassen maar daar onvoldoende bewijs voor heeft. Dan doet een instelling toch een melding (Zie Par. 7.4.2). In de hoofdtekst staat bewust ‘(mogelijke)’ en niet ‘vermoeden van fraude’. Vermoeden impliceert namelijk meer onderzoek dan voor een melding nodig is.

Voorbeelden van omstandigheden die wijzen op de mogelijkheid van fraude[558]

- ongeoorloofde vermenging tussen zakelijk gebruik en privé gebruik;
- er wordt gebruik gemaakt van valse facturen;
- er is sprake van betalingen zonder factuur;
- er is sprake van betalingen zonder schriftelijke overeenkomst;
- het ontvangen of betalen van smeergeld, steekpenningen of commissies;[559]
- het ontvangen of betalen van contante betalingen;
- er is sprake van een negatieve kas.

Accountants met aanwijzingen van fraude, let op!
Accountants stellen het bestuur of het toezichthoudend orgaan van de cliënt (schriftelijk) op de hoogte van aanwijzingen van fraude volgens Standaard 240 van de Nadere voorschriften controle- en overige standaarden (NV COS) en ook volgens andere standaarden van de NV COS. Het is volgens de Wwft niet verboden om de cliënt op de hoogte stellen van aanwijzingen van fraude. Bovendien is niet iedere aanwijzing van fraude een ongebruikelijke transactie. Vraagt de cliënt aan de accountant of hij/zij een melding gaat doen? Dan mag de accountant hierop niet antwoorden! Dat is verboden. De accountant kan eventueel zeggen dat hij of zij een dergelijke vraag niet mag beantwoorden. Zie paragraaf 7.9 voor meer informatie over de geheimhoudingsplicht van de Wwft.

7.4.5 (Mogelijke) belastingfraude

Zie paragraaf 9.7 voor Beroep op inkeerregeling.

Wat is belastingfraude
Belastingfraude is het opzettelijk doen van een onjuiste belastingaangifte of het opzettelijk ten onrechte achterwege laten van een belastingaangifte.

(Mogelijke) belastingfraude melden
Een instelling moet (mogelijke) belastingfraude melden. Sinds het arrest van de Hoge Raad van 7 oktober 2008 wordt belastingfraude namelijk aangemerkt als gronddelict voor witwassen (zie verderop in deze paragraaf).[560] Het is niet vereist dat vaststaat dat sprake is van opzet bij de cliënt. Een instelling doet ook een melding als sprake kan zijn van 'voorwaardelijk opzet' (zie verderop in deze paragraaf). (Mogelijke) belastingfraude is dus altijd een ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator. Het CBb heeft op 29 mei 2018[561] namelijk geoordeeld dat *mogelijke* belastingfraude al voldoende is om dit te moeten melden.[562] Een instelling meldt ook bij twijfel. Bij twijfel bestaat immers aanleiding te veronderstellen dat een transactie verband kan houden met witwassen.

Meldplicht bij herstel?
Het komt voor dat het een cliënt pas later duidelijk wordt dat deze ten onrechte geen aangifte heeft gedaan of een onjuiste aangifte heeft gedaan. Moet een instelling dan ook een melding doen?

- Vermoedt een instelling geen opzet en ook geen voorwaardelijk opzet? Dan is geen sprake van een ongebruikelijke transactie. Een instelling hoeft in dit geval geen melding te doen.
- Doet de cliënt vervolgens aangifte, een suppletie of een aanvullende aangifte om de aangifte te wijzigen of aan te vullen? Dan is nog steeds geen sprake van een ongebruikelijke transactie. Een instelling hoeft in dit geval nog steeds geen melding te doen.

---

[558] Voor meer voorbeelden zie de bijlagen bij Standaard 240 van de NV COS. Standaard 240 regelt hoe accountants moeten handelen bij materiële afwijkingen als gevolg van fraude. Materialiteit speelt geen rol voor het melden van een ongebruikelijke transactie.
[559] Voor informatie over – samengevat - corruptie zie:
https://www.nba.nl/globalassets/wet--en-regelgeving/nba-handreikingen/nba-handreiking_1137_corruptie_werkzaamheden_van_de_accountant.pdf
https://www.fiod.nl/wat-is-corruptie/
https://egmontgroup.org/en/content/new-publication-set-indicators-corruption-related-cases-fiusperspective
https://fd.nl/ondernemen/1307446/banken-en-accountants-krijgen-checklist-tegen-corruptie
[560] Hoge Raad, 7 oktober 2008, 03511/06, ECLI:NL:HR:2008:BD2774. Aan het slot van deze paragraaf kunt u meer lezen over dit arrest.
[561] CBb 29 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:233, r.o. 5.5.
[562] Dit volgde tot die tijd uit een uitspraak van de Accountantskamer van 8 februari 2013, ECLI:NL:TACAKN:2013:YH0342, r.o. 4.5.5: 'Een vermoeden van fiscale fraude zal dan ook aanleiding zijn voor de veronderstelling dat een transactie verband kan houden met witwassen.' Dit betrof een BTW-fraude.

- Doet de cliënt vervolgens geen aangifte, geen suppletie of geen aanvullende aangifte? Dan is nog steeds geen sprake van een ongebruikelijke transactie. Een instelling hoeft in dit geval nog steeds geen melding te doen. Dit standpunt van de beroepsorganisaties[563] is gebaseerd op het geldende recht, waarbij wordt opgemerkt dat de Hoge Raad zich hierover nog niet expliciet heeft uitgelaten. De beroepsorganisaties lichten hun standpunt als volgt toe: Heeft een client bij het indienen van de aangifte geen opzet of voorwaardelijk opzet gehad op het doen van een onjuiste aangifte, dan is geen sprake van een (grond)misdrijf (voor witwassen). Als de cliënt op een later moment ontdekt dat de aangifte onjuist is gedaan, is nog steeds geen sprake van een (grond)misdrijf (voor witwassen). In het strafrecht geldt dat opzet op een gedraging niet pas ná de gedraging kan ontstaan. Als bijvoorbeeld een onjuiste aangifte omzetbelasting is gedaan, heeft de cliënt wel de plicht om een suppletie in te dienen. De verplichting om een suppletie omzetbelasting in te dienen is geregeld in artikel 10a AWR jo. Artikel 15 Uitvoeringsbesluit OB[564]. Overtreding van artikel 10a AWR is weliswaar beboetbaar (via het bestuursrecht) maar niet strafbaar (Gerechtshof 's-Hertogenbosch 10 juli 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:2879). Daarbij is de suppletie juridisch gezien geen aangifte (Kamerstukken II 2011-2012, 33 004, nr. 3, p. 60). Bij gebreke van een aangifte(verplichting) kan in deze casus het feit dat achteraf opzettelijk de omzetbelasting niet (volledig) wordt betaald evenmin worden bestraft op grond van artikel 69a AWR.
  Net als bij de omzetbelasting, heeft een cliënt ook een correctieplicht als bijvoorbeeld een onjuiste aangifte loonbelasting is gedaan. Deze correctieplicht is geregeld in artikel 28a Wet LB. Het niet naleven van deze correctieplicht is op grond van artikel 28b Wet LB beboetbaar (via het bestuursrecht), maar is geen strafbaar feit ingevolge artikel 69 AWR en 69a AWR. De correctieplicht valt namelijk niet onder de reikwijdte van artikel 69 AWR. Artikel 69 AWR verwijst via artikel 68 AWR namelijk naar artikel 47 AWR. Uit de Memorie van Toelichting bij artikel 47 AWR volgt dat de belastinginspecteur zelf om inlichtingen moet verzoeken en het daarbij om specifiek te beantwoorden individuele vragen gaat. Het correctiebericht kwalificeert derhalve niet als het op grond van artikel 47 AWR "ingevolge de belastingwet verstrekken van inlichtingen". Daarbij geldt ook dat het correctiebericht, net als de suppletie in de omzetbelasting, juridisch gezien geen aangifte is. Bij gebreke aan een aangifte(verplichting) kan het feit dat achteraf opzettelijk de loonbelasting niet (volledig) wordt betaald, ook niet worden bestraft op grond van artikel 69a AWR.
  In tegenstelling tot de omzetbelasting en loonbelasting, zijn de inkomsten- en vennootschapsbelasting geen *aangifte*belastingen, maar *aanslag*belastingen. Daarbij heeft de cliënt die onopzettelijk een onjuiste aangifte inkomsten-of vennootschapsbelasting heeft gedaan, geen wettelijke plicht om te corrigeren[565]. Voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting geldt dus dat het niet corrigeren van een onopzettelijk onjuiste aangifte door de cliënt ingevolge artikel 69a AWR respectievelijk 69 AWR (ook) niet kwalificeert als een (grond)misdrijf (voor witwassen).
- Opgemerkt moet worden dat in de literatuur ten aanzien van de strafbaarheid ter zake van het opzettelijk niet suppleren en corrigeren ook een andere uitleg wordt verdedigd[566].
- Let op: Het ontbreken van een (grond)misdrijf (voor witwassen) op grond van de AWR, betekent niet dat er ook geen (grond)misdrijf (voor witwassen) kan ontstaan. Dit is aan de orde als de cliënt bijvoorbeeld ook bewust nalaat zijn volledige betalingsverplichting omzetbelasting in de jaarrekening te verwerken.
- Zie ten aanzien van een beroep op de inkeerregeling Hoofdstuk 9.6.

Opzet en voorwaardelijk opzet
Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad valt onder opzet ook 'voorwaardelijk opzet'. Voorwaardelijk opzet houdt in dit verband in: *bewust* de aanmerkelijke kans aanvaarden dat een onjuiste belastingaangifte wordt ingediend. Het zal in de praktijk niet altijd eenvoudig zijn te

[563] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 was een andersluidend standpunt opgenomen. Voortschrijdend inzicht heeft geleid tot een nieuw standpunt.
[564] Naast de suppletieplicht omvat artikel 10a AWR ook andere correctieplichten, zowel voor de inkomstenbelasting (verklaring uitsluitend zakelijk gebruik bestelauto), de loonbelasting (verklaring geen privégebruik bestelauto) als de Successiewet (bestrijding van de Edelweissroute).

[565] Zie voor een uitzondering op de inkomstenbelasting, de vorige voetnoot.

[566] R. Persoon, 'Een typisch geval van jammer: Of over het hoe en waarom van art. 69a AWR', MBB 2020/7 en F.H.H. Sijbers en M.M. Mokveld, 'Fraudebestrijding in de fiscaliteit, slaat de wetgever door?' TFB 2014/5.

beoordelen of sprake is van voorwaardelijk opzet. Dit dient van geval tot geval en op basis van alle feiten zorgvuldig te worden beoordeeld.

Belastingfraude gronddelict voor witwassen
Aan het delict witwassen ligt een gronddelict ten grondslag. Dit is het 'enig misdrijf' in de delictsomschrijving van witwassen in het Wetboek van Strafrecht (Zie Par. 3.1). Sinds het arrest van de Hoge Raad van 7 oktober 2008 wordt belastingfraude aangemerkt als gronddelict voor witwassen.[567] De kernoverweging uit dit arrest is dat vermogensbestanddelen waarover men de beschikking heeft doordat belasting is ontdoken, zijn aan te merken als voorwerpen 'afkomstig (…..) van enig misdrijf' in de zin van de artikelen 420bis en 420quater van het Wetboek van Strafrecht.[568] Het bedrag aan ontdoken belasting wordt dus gezien als 'uit enig misdrijf' afkomstig.

7.5 Eerdere transacties[569]

Het kan gebeuren dat een instelling zich pas later realiseert dat eerdere transacties ongebruikelijk waren. Moet de instelling die transacties alsnog melden? Hier is geen duidelijke regel voor. Dit moet per casus worden beoordeeld.[570]

Melding van ongebruikelijke transacties moet uiterlijk plaatsvinden binnen veertien dagen nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie aan de instelling bekend is geworden (Zie Par. 7.6).[571] De meldplicht geldt alleen voor ongebruikelijke transacties die een instelling waarneemt in het kader van haar dienstverlening. Dat is het wettelijk kader (Zie Par. 7.4.3.2). Wat in eerdere jaren is waargenomen (en naar de stand van zaken van dat moment is beoordeeld), wordt nu niet opnieuw

---

[567] Tot dit arrest was de lagere rechtspraak verdeeld over de vraag of gelden/inkomsten waarover ten onrechte geen belasting was betaald maar die verkregen waren uit overigens legale activiteiten, zijn aan te merken als 'voorwerpen afkomstig van enig misdrijf'.

[568] Hoge Raad, 7 oktober 2008, 03511/06, ECLI:NL:HR:2008:BD2774, r.o. 3.8:
'Aan de vrijspraak van verdachte, heeft het Hof kennelijk ten grondslag gelegd dat vermogensbestanddelen waarover men de beschikking heeft doordat belasting is ontdoken, niet kunnen worden aangemerkt als voorwerpen 'afkomstig (...) van enig misdrijf' in de zin van de artikelen 420bis en 420quater Sr. Dat oordeel getuigt van een onjuiste rechtsopvatting. Die vermogensbestanddelen kunnen in zoverre worden aangemerkt als van misdrijf afkomstig in de zin van voormelde bepalingen.'
In de casus die heeft geleid tot dit arrest was sprake van voor de fiscus verzwegen inkomsten uit autohandel.

[569] De beroepsorganisaties en het BFT hebben over dit onderwerp gesproken (zomer 2020). Ze zijn het grotendeels met elkaar eens. Waar de beroepsorganisaties en het BFT een ander standpunt innemen, volgt dit duidelijk uit de tekst.

[570] In onderstaande uitspraken had de instelling eerdere transacties wel moeten melden. *Let op!* Voor beide uitspraken geldt echter dat de rechter van oordeel is dat de beroepsbeoefenaar ook al ten tijde van het bekend worden met de transacties het ongebruikelijke karakter van de transacties had moeten onderkennen.

- Rechtbank Rotterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8158, r.o. 4.3
  'Dit geldt te meer gezien de opmerking van de voormalige accountant van cliënt 1 in zijn e-mail van 23 oktober 2014 (redactie: 'Nog even voor de goede orde: op vraagstellingen werd veelal onduidelijke beantwoording ontvangen. Als voorbeeld de negatieve kas: onbekende stortingen die naar zeggen uit privé voortkwamen.') en de bekendheid van [eiseres] met de hechtenis van cliënt 1 wegens witwaspraktijken. Daaraan doet niet af dat [eiseres] naar eigen zeggen pas bekend is geworden met deze hechtenis toen de zakelijke relatie met cliënt 1 reeds was beëindigd. Daargelaten of dit aannemelijk is, geldt ook dan dat sprake is van ongebruikelijke transacties die gemeld hadden moeten worden.'
  https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2019:8158&showbutton=true&keyword=wwft.
- Rechtbank Den Haag 21 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:13969 (de verdachte in deze zaak is een notaris).
  'Verdachte heeft, blijkens zijn verklaring ter terechtzitting, voorafgaand aan de twee transacties aanleiding gezien om de betrokkenen te waarschuwen voor mogelijk paulianeus handelen en hen gewezen op hun bestuurdersaansprakelijkheid indien van dergelijk handelen sprake zou zijn. Dat versterkt het oordeel dat verdachte heeft geweten dat deze transacties ongebruikelijk waren.
  Op 14 oktober 2010 las verdachte in het Financieel Dagblad een publicatie waarin [B.] werd beschuldigd van grootschalige faillissementsfraude. Op dat moment was er voor verdachte nog meer aanleiding om te veronderstellen dat de eerder verrichte transacties ongebruikelijk waren in de zin van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren terrorisme. Op grond van het vorenstaande komt de rechtbank tot het oordeel dat op verdachte de plicht rustte om van deze transacties melding te doen. Verdachte heeft noch op 30 november 2009, noch op 14 oktober 2010, noch binnen veertien dagen daarna bij het meldpunt melding gedaan van deze ongebruikelijke transacties.
  De rechtbank komt tot het oordeel dat verdachte opzettelijk heeft nagelaten de op hem rustende verplichting na te komen en acht hem schuldig aan het ten laste gelegde feit.'
  https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2013:13969&keyword=wwft

[571] Kamerstukken II, 2007-2008, 31238, nr. 3, p. 27-28:
'Melding van ongebruikelijke transacties dient op grond van artikel 16, eerste lid, plaats te vinden binnen veertien dagen nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie aan de instelling bekend is geworden. In deze formulering wordt rekening gehouden met de situatie waarin de instelling eerst na langere tijd het ongebruikelijke karakter van een transactie ontdekt. Het is immers voorstelbaar dat naar aanleiding van een tweede of derde transactie van een cliënt de instelling tot het vermoeden komt dat de handelswijze van de cliënt mogelijk samenhangt met witwassen of het financieren van terrorisme. Alsdan zal de eerder verrichte transactie ook in een ander daglicht komen te staan, en dient deze binnen het genoemde tijdsbestek te worden gemeld. Dit doet zich natuurlijk niet voor bij transacties die op grond van een objectieve indicator moeten worden gemeld.'

waargenomen bij de dienstverlening. In beginsel zou een instelling dus niet alsnog een melding hoeven te doen. Een andere uitleg zou er toe leiden dat de instelling naar aanleiding van een melding verplicht zou zijn alsnog alle transacties van de jaren waarin de zakelijke relatie bestond opnieuw te beoordelen. Volgens de beroepsorganisaties is dit geen redelijke uitleg van de wet .

In sommige gevallen ligt het echter voor de hand dat een instelling eerdere transacties opnieuw beoordeelt en zo nodig meldt! Dat geldt ook in het geval dat er niet langer een zakelijke relatie bestaat tussen de instelling en de cliënt (Zie de uitspraak van rechtbank Rotterdam van 9 oktober 2019[572]). Het hangt onder andere af van de volgende factoren of een instelling daartoe eerdere transacties opnieuw beoordeelt:

- Hoe duidelijk is het met de kennis van nu dat eerdere transacties mogelijk toch ongebruikelijk waren? Naarmate het feitencomplex van de transactie specifieker is, bestaat meer aanleiding om eerdere transacties nog eens onder de loep te nemen en eventueel te melden. Op enig moment kan het de instelling opvallen dat sprake is van een terugkerende specifieke, herkenbare werkwijze of dat telkens dezelfde (tussen)personen betrokken zijn. Voorbeeld. Een instelling heeft een cliënt die zaken in het Midden-Oosten doet. Op enig moment verdenkt zij de cliënt van het betalen van steekpenningen aan opdrachtgevers. Ging het bij eerdere transacties misschien ook om het betalen van steekpenningen?
- Kan een instelling redelijkerwijs weten dat eerdere transacties ongebruikelijk waren? Met andere woorden, kunnen betrokkenen bij de instelling zich de eerdere transacties nog herinneren (zijn de personen die tijdens de huidige dienstverlening een ongebruikelijke transactie waarnemen dezelfde personen als die de eerdere transacties hebben waargenomen)?
- Kan een instelling de eerdere transacties relatief eenvoudig achterhalen? Met andere woorden, hoe lang geleden heeft de instelling die eerdere transacties waargenomen en beschikt de instelling zelf over de informatie om de eerdere transacties te kunnen beoordelen? Een instelling zal transacties die zij twee tot drie jaar geleden heeft waargenomen vaak nog wel relatief eenvoudig kunnen achterhalen. Volgens de *beroepsorganisaties* hoeft een instelling niet terug naar de cliënt om de administratie op te vragen. Volgens het *BFT* moet dit soms wel, namelijk als daar een specifieke aanleiding voor is.

Opmerking
Een instelling hoeft geen actief onderzoek naar het verleden in te stellen (tenzij dat de gevraagde dienst is). Er is dus geen verplichting om naar aanleiding van een ongebruikelijke transactie in boekjaar 3, in de dossiers van boekjaar 1 en 2 (waarvoor de werkzaamheden reeds zijn afgerond) actief op zoek te gaan naar transacties die in het licht van de ongebruikelijke transactie in boekjaar 3 alsnog zouden moeten worden gemeld. Dit ligt echter anders als het gaat om een specifiek feitencomplex waarbij sprake is van vergelijkbare modus operandi. In die gevallen kan het zo zijn dat een instelling deze transacties ook specifiek heeft beoordeeld en vastgelegd (een instelling beschikt dan dus al over [informatie over] deze transacties). Ook kan het zijn dat door een (forensisch) onderzoek of intern onderzoek alsnog transacties uit het verleden worden beschreven, waardoor voor een instelling alsnog het ongebruikelijke karakter van de eerdere transacties bekend wordt. Een instelling zal dan alsnog een melding moeten doen.

7.6 Procedure bij melden

Zie paragraaf 9.8 voor de werkwijze van FIU-Nederland na de ontvangst van een melding.

Bij wie melden
Een instelling doet een melding bij FIU-Nederland.[573]

Hoe melden
Een instelling doet een melding via het Meldportaal van de website www.fiu-nederland.nl. Dat schrijft FIU-Nederland voor. Eerst moet een instelling zich registreren. Dat gaat via diezelfde website. Een instelling doet er verstandig aan zich op voorhand te registreren. Zo loopt ze minder risico te laat te

[572] Rechtbank Rotterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8158 (zie voorlaatste voetnoot).
[573] Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-Nederland), Postbus 10638, 2501 HT Den Haag, telefoonnummer: 088 662 9500, internet: www.fiu-nederland.nl. De Wwft gebruikt voor FIU-Nederland de term ‘Financiële inlichtingen eenheid’, maar deze naam wordt in de praktijk niet gebruikt.

melden. Registreert ze zich pas op het moment dat ze een melding wil doen, dan kost dat veelal enkele dagen tijd.

Binnen juridische entiteiten waar belastingadviseurs en accountants samenwerken bestaat onduidelijkheid over de vraag onder welke meldcode (Meld ID) zij een Wwft-melding moeten doen: onder het Meld ID voor belastingadviseurs of onder het Meld ID voor accountants. Het antwoord op die vraag staat onder het kopje 'Wwft-meldingen door samenwerkende accountants en belastingadviseurs' aan het slot van deze paragraaf.

Onverwijld melden
Een instelling moet een ongebruikelijke transactie *onverwijld* melden nadat zij bekend is geworden met het ongebruikelijke karakter van de transactie.[574] Daarmee bedoelt de wetgever zo snel als feitelijk mogelijk is om binnen een instelling voldoende zorgvuldig te kunnen beoordelen of zij een transactie als ongebruikelijk moet aanmerken en uiterlijk binnen 14 dagen nadat een instelling een transactie als ongebruikelijk heeft aangemerkt.[575]

Het kan dus nodig zijn dat een instelling eerst intern onderzoek doet voordat zij het ongebruikelijke karakter kan vaststellen. Tijdens dat onderzoek loopt de meldtermijn dus nog niet, wel daarna. De regel is dat een instelling onverwijld moet melden nadat zij het ongebruikelijke karakter heeft vastgesteld. Het is dus niet de bedoeling tot aan het eind van de opdracht te wachten om alle transacties in één keer te melden. Neemt een instelling bij een volgend bezoek aan de cliënt nieuwe ongebruikelijke transacties waar? Dan moet ze die transacties dán melden.

Eén melding voor meer dan één ongebruikelijke transactie
Een instelling mag in één melding meerdere ongebruikelijke transacties opnemen die ze heeft waargenomen bij de cliënt. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een bijlage bij het meldrapport. Het is voor instellingen en voor FIU-Nederland niet wenselijk als elke ongebruikelijke transactie afzonderlijk zou worden gemeld.

Welke gegevens melden
De Wwft schrijft voor dat een melding bestaat uit de volgende gegevens:[576]
- de identiteit van de cliënt, de identiteit van de UBO's en, voor zover mogelijk, de identiteit van degene ten behoeve van wie de transactie wordt uitgevoerd;
- de aard en het nummer van het identiteitsbewijs van de cliënt en, voor zover mogelijk, van de overige personen die genoemd zijn bij de vorige bullet. Het gaat hier niet om het BSN-nummer maar om het nummer van bijvoorbeeld een paspoort of rijbewijs;
- de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie;
- de omvang en de bestemming en herkomst van de gelden, effecten, edele metalen of andere waarden die bij de transactie betrokken zijn;
- de omstandigheden op grond waarvan de transactie als ongebruikelijk wordt aangemerkt;
- een omschrijving van de desbetreffende zaken van grote waarde bij een transactie boven de € 10.000;[577]
- eventuele aanvullende, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, gegevens. Op dit moment is dat niet aan de orde;[578]
- als het cliëntenonderzoek niet het vereiste resultaat heeft opgeleverd of de zakelijke relatie wordt beëindigd, een beschrijving van de redenen daarvoor.[579]

Opmerkingen bij 'Welke gegevens melden'
Het is niet altijd mogelijk om de Wwft volledig na te leven op dit punt. Een probleem is dat sommige gegevens vaak niet voorhanden zijn. De herkomst van gelden is bijvoorbeeld niet altijd te achterhalen.

[574] Artikel 16, lid 1, Wwft.
[575] Kamerstukken II, 2011–2012, 33 238, nr. 3, p. 17 en 18.
[576] Artikel 16, lid 2, Wwft.
[577] Artikel 16, lid 2, onderdeel f, Wwft. Dit bedrag is bij de wetswijziging van 15 oktober 2020 gewijzigd van € 15.000,00 in € 10.000,00. Deze bepaling is relevant voor 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.
[578] Status 2022.
[579] Artikel 16, lid 5, Wwft.

De beroepsorganisaties gaan ervan uit dat een instelling niet meer hoeft te melden dan bij haar bekend is. Het voornaamste is:

- ongebruikelijke transacties direct te melden, in elk geval binnen de termijn (zie hiervoor onder 'Onverwijld melden'); en
- alle op het moment van de melding beschikbare informatie te vermelden die het ongebruikelijke karakter van de transactie onderbouwt.

Verzoek FIU-Nederland om aanvullende informatie
Het komt voor dat FIU-Nederland na de melding gegevens of inlichtingen opvraagt bij de instelling die de melding heeft gedaan. Dit kan gaan over bijvoorbeeld de cliënt, de gemelde transactie of de situatie. Een instelling is verplicht deze informatie te verstrekken.[580]

Welke gegevens niet melden
Namen van betrokken medewerkers van de instelling worden zo veel mogelijk weggelaten uit de melding. Dit heeft tot doel hen te beschermen tegen eventuele bedreigingen. Dit volgt uit de wetsgeschiedenis (Zie Par. 7.7).

Wat vastleggen en bewaartermijn[581]
Overzicht eisen. Een instelling die een melding heeft gedaan moet onderstaande gegevens vastleggen en bewaren:

- Alle gegevens die noodzakelijk zijn om de transactie te kunnen reconstrueren. Een instelling bewaart deze gegevens gedurende vijf jaren na de melding.
- Een afschrift van de melding en de daarbij verstrekte gegevens en informatie. Een instelling doet er verstandig aan om de verzonden melding te printen (hardcopy of softcopy). De inhoud van de melding is namelijk na indiening nog maar 24 uur zichtbaar (onder 'Verzonden meldingen'). Daarna zijn alleen nog een rapport ID, gegevens van de afzender en datum aanmaak en verzending van het rapport zichtbaar, maar niet de inhoud van de melding.[582] Op de verzonden melding staat ook de verzenddatum. Een instelling bewaart deze gegevens en informatie gedurende vijf jaren na de melding.
- De ontvangstbevestiging van de melding. Een instelling bewaart de ontvangstbevestiging gedurende vijf jaren na de ontvangst.
- Een instelling vernietigt persoonsgegevens die onderdeel zijn van een melding onmiddellijk na het verstrijken van de bewaartermijn van vijf jaar, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (zie hierna onder *'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' (persoonsgegevens langer bewaren)* en *Persoonsgegevens langer bewaren met het oog op een eventuele tuchtklacht*).[583] Een instelling mag zelf bepalen hoe zij persoonsgegevens vernietigt. Waar het om gaat is dat de persoonsgegevens niet langer beschikbaar zijn.

'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' (persoonsgegevens langer bewaren)[584]
Vaak worden persoonsgegevens niet uitsluitend in het kader van de Wwft verzameld en bewaard, maar zijn de persoonsgegevens ook van belang voor de uit te voeren opdracht. De beroepsorganisaties spreken dan van overlap. Bij overlap is het belangrijk dat een instelling er rekening mee houdt dat een eventuele bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving langer kan zijn dan de bewaartermijn volgens de Wwft. Instellingen van accountants of belastingadviseurs hebben met langere bewaartermijnen te maken:

---

[580] Artikel 17 Wwft.
[581] Artikel 34 met artikel 16, leden 1 en 2, en artikel 13, onderdeel c, Wwft.
[582] Op de FIU-Nederland website staat de volgende FAQ (https://www.fiu-nederland.nl/nl/faq#n764):
'Hoe kan het dat ik, 24 uur na mijn melding, deze niet meer kan printen of opslaan?
Om veiligheidsredenen wordt de inhoud van uw melding na 24 uur uit het Meldportaal verwijderd. Daarna krijgt u een beknopte versie van uw melding te zien.'
[583] Artikel 34, lid 2, en 34a, lid 3, Wwft. Zie ook:

- Paragraaf 6.3 (Vastlegging gegevens melding) van de Algemene leidraad Wwft van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020).
- De vraag 'Moet ik rekening houden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) bij het vastleggen en bewaren van cliëntgegevens volgens de Wwft 'onder 'Veelgestelde Vragen' op de website van het BFT (https://www.bureauft.nl/wwft/).

[584] Deze tekst is iets herschreven naar aanleiding van overleg met het ministerie van Financiën, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het BFT (2021). In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 kondigden de beroepsorganisaties aan dit te zullen doen.

- Accountantsorganisaties en accountantskantoren moeten hun opdrachtdossiers minimaal zeven jaar bewaren nadat deze zijn afgesloten.[585]
- Belastingadviseurs moeten rekening houden met een administratie- en bewaarplicht van zeven jaar, en een navorderingstermijn van minimaal vijf jaar en in voorkomende gevallen van minimaal twaalf jaar.[586]

Het ligt voor de hand om die langere bewaartermijnen ook aan te houden, als een instelling ervoor kiest om een melding in een afzonderlijk dossier vast te leggen (zie hierna onder 'Aanbeveling'). Een verschil in bewaartermijnen hoeft geen probleem te zijn. Een eventuele bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving kan al zijn verstreken. De verplichting in de Wwft om persoonsgegevens te vernietigen geldt pas (vijf jaren) na het beëindigen van de zakelijke relatie. Stel een zakelijke relatie is vijf jaar geleden beëindigd, er is sprake van overlap en de bewaartermijn volgens andere wet- en regelgeving is nog niet verstreken. Een instelling vernietigt de persoonsgegevens dan dus nog niet. Er is sprake van de uitzondering 'tenzij een wettelijk voorschrift anders bepaalt.'

Persoonsgegevens langer bewaren met het oog op een eventuele tuchtklacht
Het is verdedigbaar om persoonsgegevens die een instelling volgens de Wwft heeft vastgelegd, eventueel langer dan vijf jaar te bewaren met het oog op de verdediging tegen een eventuele tuchtklacht (als 'gerechtvaardigd belang' in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De langere bewaartermijn moet overeenkomen met de verwerkingsdoeleinden waarvoor en de grondslag waarop wordt bewaard, dat wil zeggen doelgebonden zijn. Met het oog hierop is van belang dat de verjaringstermijn van tuchtklachten tegen leden van de NOB en leden van de NBA[587] tien jaar is (artikel 11 Reglement Tuchtzaken van de NOB en artikel 22, lid 1, Wet tuchtrechtspraak accountants). De verjaringstermijn van tuchtklachten tegen leden van het RB is maximaal vijf jaar.

Wijze van vastleggen
Een instelling legt de gegevens zo vast dat ze die aan FIU-Nederland kan verstrekken.

Aanbeveling
Het is verstandig om een melding inclusief de gegevens waar de melding op berust in een afzonderlijk dossier vast te leggen (niet in een opdrachtdossier of een cliëntdossier). Dit zou bovendien niet voor iedereen toegankelijk moeten zijn. Zo kan een instelling voorkomen dat bijvoorbeeld een toezichthouder van een melding kan kennisnemen zonder dat daar een wettelijke grondslag voor is (vergelijk paragraaf 8.5).

Wwft-meldingen door samenwerkende accountants en belastingadviseurs[588]

Deze informatie is alleen relevant voor belastingadviseurs en accountants die binnen één juridische entiteit samenwerken.

Binnen juridische entiteiten waar belastingadviseurs en accountants samenwerken bestaat onduidelijkheid over de vraag onder welke meldcode (Meld ID) zij een Wwft-melding moeten doen: onder het Meld ID voor belastingadviseurs of onder het Meld ID voor accountants? Dit komt doordat deze juridische entiteiten zich eigenlijk tweemaal moeten registreren bij FIU-Nederland, te weten als instelling van belastingadviseurs en als instelling van accountants (zie verderop). Dat hangt samen met de Wwft. Een instelling volgens de Wwft is – voor zover hier van belang – een rechtspersoon of vennootschap die als belastingadviseur of als externe registeraccountant of externe accountant-administratieconsulent zelfstandig onafhankelijk beroepsactiviteiten uitoefent. Ook al werken belastingadviseurs en accountants binnen één juridische entiteit samen, volgens de systematiek van de Wwft kunnen zij onder artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft vallen, maar ook onder artikel 1a, lid 4, onderdeel b, Wwft.

[585] Artikel 11, lid 6, Bta (accountantsorganisaties) en artikel 25, lid 1, onderdeel e, NVKS (accountantskantoren).
[586] Artikelen 16, 20 en 52 AWR.
[587] Dit is voor accountants dus 3 jaar langer dan de (minimum)termijn die geldt voor het bewaren van opdrachtdossiers (zie hiervoor onder *'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald' (persoonsgegevens langer bewaren').*
[588] De beroepsorganisaties hebben deze tekst afgestemd met het BFT en FIU-Nederland. Het is vooral van belang geen dubbele meldingen te doen. Dit is dezelfde tekst als die de beroepsorganisaties op 27 september 2021 op hun websites publiceerden.

Twee Meld ID's
Na iedere registratie bij FIU-Nederland ontvangt een juridische entiteit een uniek Meld ID. Een juridische entiteit waar zowel accountants als belastingadviseurs werken, zou over twee Meld ID's moeten beschikken, namelijk een Meld ID voor (een instelling van) belastingadviseurs en een Meld ID voor (een instelling van) accountants. Dit is tot op heden onderbelicht gebleven.

Vuistregels – Wat moet nu onder welk Meld ID worden gemeld
Voorop staat dat het niet de bedoeling is dat een juridische entiteit dubbele meldingen doet, dat wil zeggen meldingen met dezelfde inhoud onder twee Meld ID's. Eén melding volstaat. Mocht twijfel bestaan over het juiste Meld ID, dan is het doen van de melding belangrijker dan het gebruik van het juiste Meld ID. Het BFT en de beroepsorganisaties zijn het op al deze punten met elkaar eens. Onderstaande vuistregels beogen duidelijkheid te scheppen. Deze zijn in overleg met het BFT tot stand gekomen. De vuistregels spitsen zich toe op (de meldplicht van) ongebruikelijke transacties. Het ligt voor de hand deze ook toe te passen, als een instelling zou moeten melden dat een cliëntenonderzoek niet tot het vereiste resultaat heeft geleid of zij een zakelijke relatie heeft beëindigd.[589] Vuistregels:

- Wordt een ongebruikelijke transactie waargenomen bij een cliënt waarvoor een juridische entiteit alleen belastingadvieswerkzaamheden verricht? Een juridische entiteit meldt dan onder het Meld ID van belastingadviseurs.
- Wordt een ongebruikelijke transactie waargenomen bij een cliënt waarvoor een juridische entiteit alleen accountantswerkzaamheden verricht? Een juridische entiteit meldt dan onder het Meld ID van accountants.
- In de situatie dat sprake is van één opdracht waarvoor belastingadviseurs en accountants beiden werkzaamheden verrichten:
    - In eerste instantie bepaalt de kernactiviteit van de opdracht onder welke Meld ID een juridische entiteit een ongebruikelijke transactie moet melden. Als bijvoorbeeld accountantswerkzaamheden de kernactiviteit vormen, dan gebruikt een juridische entiteit het Meld ID van accountants. De kernactiviteit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de engagement letter(s) met de cliënt.
    - Hierop bestaat de volgende uitzondering. Is de ongebruikelijke transactie waargenomen bij de uitvoering van werkzaamheden die niet de kernactiviteit vormen? In dat geval bepaalt de aard van de werkzaamheden waarbij de ongebruikelijke transactie is waargenomen onder welk Meld ID een juridische entiteit een melding doet. Als bijvoorbeeld accountantswerkzaamheden de kernactiviteit vormen maar de ongebruikelijke transactie bij de uitvoering van fiscale werkzaamheden wordt waargenomen, dan maakt een juridische entiteit gebruik van het Meld ID van belastingadviseurs.

Tot slot
De Wwft geldt ook voor beroepsbeoefenaren die geen belastingadviseur of accountant zijn, wanneer zij zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig activiteiten verrichten die vergelijkbaar zijn met de beroepsactiviteiten van belastingadviseurs of accountants. De Wwft merkt hen dan ook aan als instelling van belastingadviseurs of instelling van accountants.[590] Bijvoorbeeld wanneer een andere beroepsbeoefenaar dan een belastingadviseur voor een cliënt een belastingaangifte doet (instelling van belastingadviseurs) of wanneer een andere beroepsbeoefenaar dan een accountant voor een cliënt een jaarrekening samenstelt of de administratie verzorgt (instelling van accountants). De vuistregels zijn daarom ook van belang voor juridische entiteiten waarbinnen met deze beroepsbeoefenaren wordt samengewerkt en zij beroepsactiviteiten verrichten die vergelijkbaar zijn met die van belastingadviseurs of accountants. Denk bijvoorbeeld aan administratie- en belastingadvieskantoren.[591] Ook dan kan het nodig zijn om een juridische entiteit twee keer te laten registreren bij FIU-Nederland. Ook dan speelt de vraag onder welk Meld ID een juridische entiteit een melding moet doen.

[589] Artikel 16, lid 4, Wwft.
[590] Artikel 1a, lid 4, onderdelen a en b, Wwft.
[591] Accountants, let op! Accountants beoordelen aan de hand van de NVKS of zij wel mogen samenwerken binnen een administratiekantoor.

7.7 Gevolgen van een melding

Dienstverlening beëindigen of voortzetten
Volgens de Wwft hoeft een instelling na een melding de dienstverlening aan haar cliënt *niet* te beëindigen. Een instelling moet echter wel alert zijn op meer ongebruikelijke transacties. Ze is dat vooral als de cliënt actief betrokken was bij de waargenomen ongebruikelijke transactie. Een instelling die overweegt om de dienstverlening voort te zetten, doet dat alleen als zij zich ervan heeft verzekerd dat er niet meer loos is. Een gesprek met de cliënt kan daarbij helpen. Een instelling betrekt in haar besluitvorming alle feiten en omstandigheden. Overwegingen om de dienstverlening voort te zetten kunnen zijn:

- de ongebruikelijke transactie betreft een incident (een geïsoleerde onregelmatigheid/geïsoleerde transactie[s); en
- er zijn geen twijfels over de integriteit van het management gerezen; en
- de cliënt heeft de instelling er voldoende van overtuigd dat een dergelijk incident zich niet opnieuw zal voordoen. De cliënt heeft daartoe aantoonbaar adequate maatregelen genomen.

Mogelijk is het nodig eerst opnieuw cliëntenonderzoek te doen voordat een instelling een besluit neemt (Zie Par. 6.2).[592] Leidt dat cliëntenonderzoek niet tot het gewenste resultaat? Dan beëindigt de instelling alsnog de dienstverlening en de zakelijke relatie.[593] Een instelling die de dienstverlening wil voortzetten gaat goed na of dat niet leidt tot schuldwitwassen of financieren van terrorisme via de instelling. Beide zijn namelijk strafbaar (Zie hoofdstuk 8).

Let op!
Het komt ook voor dat belastingadviseurs[594] of accountants[595] de dienstverlening volgens hun gedrags- en beroepsregels wel moeten beëindigen!

Melding in strafdossier
Op grond van artikel 52 Wet Justitiële strafvorderlijke gegevens, artikel 7 Wet Politiegegevens en artikel 67 AWR hebben opsporingsambtenaren een geheimhoudingsplicht. In het proces van opsporing dat zou kunnen volgen op een melding van een ongebruikelijke transactie door een instelling, blijft de naam van de instelling die bij de FIU heeft gemeld dus geheim[596]. Leidt opsporing naar aanleiding van melding(en) van ongebruikelijke transacties uiteindelijk tot vervolging, dan zijn de melding(en) en de kantoorna(a)m(en) van de meldende instelling(en) wel onderdeel van het strafdossier. Daardoor kunnen personen die betrokken zijn bij de ongebruikelijke transactie(s) achterhalen wie de melding(en) heeft/hebben gedaan. Het is niet uit te sluiten dat ook de namen van bij een melding betrokken medewerkers van instelling(en) in het dossier terechtkomen (ook al zouden verwijzingen naar namen van medewerkers van meldende instellingen bij de analyse en

[592] Dit volgt uit artikel 3, lid 5, Wwft. Een instelling doet cliëntenonderzoek in de volgende gevallen:
- als er indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of financieren van terrorisme;
- als zij twijfelt aan de juistheid of volledigheid van eerder verkregen gegevens van de cliënt;
- als het risico van betrokkenheid van een bestaande cliënt bij witwassen of financieren van terrorisme daartoe aanleiding geeft.

[593] Artikel 5, lid 3, Wwft.
[594] Dit geldt bijvoorbeeld voor belastingadviseurs die lid zijn van de NOB (artikel 1 met artikel 7, leden 1 en 3, NOB Code of Conduct). Sommige belastingadviseurs zijn bovendien verplicht om de opvolgende instelling in algemene bewoordingen te informeren over de reden van beëindiging van de zakelijke relatie. Een belastingadviseur die lid is van de NOB bijvoorbeeld dient een opvolgende belastingadviseur te informeren over het enkele feit dat hij of zij de opdracht heeft neergelegd op grond van strijd met de eer en waardigheid van het beroep (artikel 10, lid 4, NOB Code of Conduct). Vergelijkbare bepalingen gelden voor belastingadviseurs die lid zijn van het RB (artikelen 1, 7 en 10 van het Reglement beroepsuitoefening Register Belastingadviseurs). Daarbij moet een belastingadviseur wel rekening houden met de geheimhoudingsverplichting en de uitzonderingen daarop in de Wwft (de Wwft gaat voor op de Code of Conduct)! Zie paragraaf 7.9.2 voor meer informatie.
[595] Dit geldt voor accountants, wanneer zij niet in staat zijn de fundamentele beginselen na te leven bij deze feiten en omstandigheden (artikel 21, lid 2, VGBA). Het zou kunnen dat de opdrachtgever vervolgens een andere accountant vraagt om de dienstverlening over te nemen (‘opvolgende accountant’). Mogelijk vraagt de opvolgende accountant aan de vorige accountant of er aanleiding is om de opdracht niet te aanvaarden (bijvoorbeeld in het kader van verplicht collegiaal overleg volgens artikel 15a VGBA). Wat mag de voorgaande accountant dan antwoorden? Zie daartoe paragraaf 7.9.2 over collegiaal overleg.
[596] Opsporing en vervolging vindt vrijwel nooit op een enkele melding van één instelling plaats.

verdachtverklaring van een ongebruikelijke transactie achterwege moeten blijven). De regeling voor bedreigde en anonieme getuigen zou dan een oplossing moeten bieden.[597] [598]

7.8 Vrijwaring van aansprakelijkheid bij een melding

Strafrechtelijke vrijwaring witwassen of financieren van terrorisme
Een instelling kan niet zelf strafrechtelijk worden vervolgd voor het plegen van witwassen of financieren van terrorisme op basis van de door haar gemelde gegevens en inlichtingen. Dit geldt ook voor het vervolgen van medeplegen en medeplichtigheid. Er geldt wel een voorwaarde: de instelling moet te goeder trouw hebben gehandeld.[599] De wetgever heeft hiermee expliciet willen maken dat het enkele feit dat een instelling meldt niet per se tot vrijwaring leidt. Met 'te goeder trouw' bedoelt de wetgever dat een instelling niet zelf bewust heeft meegewerkt aan witwassen of financieren van terrorisme. Deze vrijwaring (inclusief voorwaarde) geldt ook voor:

- de medewerkers van de instelling die aan een melding hebben meegewerkt;
- de instelling en de medewerkers die op verzoek van FIU-Nederland nadere gegevens of inlichtingen hebben verstrekt.

Strafrechtelijke vrijwaring schenden geheimhoudingsplicht accountants (niet relevant voor belastingadviseurs)[600]
Dit is alleen relevant voor accountants en accountantsorganisaties volgens de Wta. Accountants(organisaties) hebben een geheimhoudingsplicht volgens wettelijk voorschrift.[601] Het opzettelijk schenden van een geheimhoudingsplicht volgens ambt, beroep of wettelijk voorschrift is strafbaar.[602] Accountantsorganisaties die een melding hebben gedaan en accountants die aan een melding hebben meegewerkt, kunnen daar niet strafrechtelijk voor worden vervolgd. Maar dan moeten ze wel 'in de redelijke veronderstelling' zijn geweest uitvoering te geven aan de Wwft. Dit is een voorwaarde.[603] Deze vrijwaring geldt ook als ze op verzoek van FIU-Nederland nadere gegevens of inlichtingen hebben verstrekt.

Civielrechtelijke vrijwaring schade door melding
Een instelling is niet aansprakelijk voor enige schade die een ander lijdt als gevolg van een melding. Maar dan moet ze wel 'in de redelijke veronderstelling' zijn geweest uitvoering te geven aan de Wwft. Dit is een voorwaarde.[604] Daarmee bedoelt de wetgever dat een instelling zorgvuldig moet hebben gehandeld bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden. Deze vrijwaring is dus niet van toepassing als een instelling in redelijkheid niet tot melding had mogen overgaan. Die instelling loopt het risico aansprakelijk te zijn. Deze vrijwaring (inclusief voorwaarde) geldt ook voor:

- de medewerkers van de instelling die aan een melding hebben meegewerkt;
- de instelling en de medewerkers die op verzoek van FIU-Nederland nadere gegevens of inlichtingen hebben verstrekt.

---

[597] Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 31 237, nr. 3, p. 5. Zie ook het antwoord op vraag 2 in Antwoorden Kamervragen van het lid Van Nispen (SP) aan de minister van Justitie en Veiligheid over het opnemen van gegevens van een MOT-melder in het strafdossier (nr. 2019Z20127, ingezonden 21 oktober 2019):

> *'Een uitzondering ter bescherming van een meldende instelling is mogelijk, wanneer een dreigende situatie ontstaat naar aanleiding van een melding van een ongebruikelijke transactie of het afleggen van een verklaring daarover. Een dergelijke situatie wordt zeer serieus genomen door politie en het Openbaar Ministerie. In dergelijke uitzonderlijke gevallen kan een instelling worden verhoord volgens de procedure voor het verhoor van anonieme getuigen. Tevens kunnen in dat geval maatregelen worden genomen in het kader van getuigenbescherming.'*

Beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/29/antwoorden-kamervragen-inzake-het-opnemen-van-gegevens-van-een-mot-melder-in-het-strafdossier.

[598] Zie ook de bescherming van melders van kleine Wwft instellingen op de website van BFT

[599] Artikel 19, leden 1 en 3, Wwft.

[600] Dit is niet aan de orde bij belastingadviseurs. Ze lopen niet het risico om strafrechtelijk te worden aangesproken voor een overtreding van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Hun (privaatrechtelijke) geheimhoudingsverplichting valt niet onder de delictsomschrijving.

[601] De geheimhoudingsplicht van accountantsorganisaties is geregeld in artikel 20 Wta. De geheimhoudingsplicht geldt niet als een accountantsorganisatie bij of krachtens wettelijk voorschrift (of bij EU-verordening) tot mededeling verplicht is (artikel 20 Wta). Dat is bij een melding volgens de Wwft het geval.
De geheimhoudingsplicht van accountants is geregeld in de artikelen 26 Wta, 38a Bta (externe accountants) en 16 VGBA (alle accountants met uitzondering van externe accountants). In de artikelen 26 Wta en 16 VGBA staat een uitzondering op de geheimhoudingsplicht voor de situatie waarin accountants bij of krachtens wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht zijn. Dat is bij een melding volgens de Wwft het geval.

[602] Artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Dit stelt het opzettelijk schenden van een beroepsgeheim 'uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift' strafbaar.

[603] Artikel 19, tweede lid, Wwft. Dat artikel verwijst naar artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

[604] Artikel 20 Wwft.

Geen tuchtrechtelijke vrijwaring
Belastingadviseurs[605] en accountants hebben een geheimhoudingsplicht volgens hun gedrags- en beroepsregels. Ze handelen niet in strijd met hun geheimhoudingsplicht, als ze meewerken aan een melding of op verzoek van FIU-Nederland nadere gegevens en inlichtingen verstrekken. Hun geheimhoudingsplicht geldt namelijk niet, voor zover bij of krachtens de wet anders is vereist. Dat is hier het geval. Ze moeten echter wel zorgvuldig hebben gehandeld (Zie Par. 7.4.2). De Wwft regelt geen tuchtrechtelijke vrijwaring.
Belastingadviseurs en accountants kunnen dus met een tuchtzaak worden geconfronteerd. Maar als zij zorgvuldig hebben gehandeld bij het doen van een (interne) melding, hebben zij hun geheimhoudingsplicht volgens hun gedrags- en beroepsregels niet geschonden. Een vrijwaring is dan ook niet nodig.

Instelling mag melder niet benadelen
De Wwft bepaalt expliciet dat een instelling geen medewerkers mag benadelen die te goeder trouw en naar behoren namens de instelling een melding hebben gedaan of op verzoek van FIU-Nederland nadere gegevens of inlichtingen hebben verstrekt.[606] Medewerkers die toch zijn benadeeld, kunnen daarover een klacht indienen bij het BFT.[607] Een voorbeeld van benadeling is een demotie.[608]

7.9 Geheimhouden van een melding

7.9.1 Geheimhoudingsplicht volgens de Wwft

Een instelling heeft een geheimhoudingsplicht volgens de Wwft.[609] De Wwft regelt welke informatie ze geheim moeten houden en voor wie. Een instelling die deze informatie toch bekend maakt, begaat een strafbaar feit. De geheimhoudingsplicht heeft voorrang op informatieplichten in de beroeps- en gedragsregels van de NOB en het RB, en op informatieplichten voor accountants in bijvoorbeeld de VGBA, NV NOCLAR en NV COS. Zie paragraaf 7.9.2 voor hoe de verplichting tot collegiaal overleg zich verhoudt tot de geheimhoudingsplicht in de Wwft.

Wat mag een instelling niet
De geheimhoudingsplicht geldt jegens eenieder, tenzij de Wwft dit anders regelt. Waar hierna in de tekst ‘niemand’ staat, wordt ook de cliënt bedoeld. De geheimhoudingsplicht betekent het volgende:
- Een instelling mag niemand informeren dat ze een melding zal doen of heeft gedaan.
- Een instelling mag niemand informeren dat overleg plaatsvindt over een mogelijke melding.
- Een instelling mag niemand informeren dat ze nadere gegevens of inlichtingen heeft verstrekt aan FIU-Nederland.
- Een instelling mag niemand informeren dat een melding aanleiding heeft gegeven tot een onderzoek naar witwassen of financieren van terrorisme of dat het voornemen bestaat een dergelijk onderzoek te doen.

Wat mag een instelling wel
De Wwft maakt uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht (artikelen 23 en 23a Wwft). De Wwft regelt in welke gevallen instellingen informatie mogen of zelfs moeten delen en welke informatie precies. Dit zijn de uitzonderingen in de Wwft die in deze context relevant kunnen zijn:
- Een instelling mag wel met haar cliënt de feiten en omstandigheden bespreken om zorgvuldig na te gaan of ze een melding moet doen. Daarbij mag ze echter niet zeggen dat dit gebeurt om te beoordelen of ze moet melden.
- Een instelling mag wel proberen haar cliënt ervan te weerhouden een ongebruikelijke transactie uit te voeren. Daarbij mag ze echter niet zeggen dat ze een *voorgenomen* ongebruikelijke transactie zal melden of dat ze een melding zal doen als de cliënt deze transactie tóch verricht. [610]

---

[605] De geheimhoudingsplicht is voor leden van de NOB geregeld in artikel 4 van de Code of Conduct van de NOB en voor leden van het RB in artikel 4 van het Reglement Beroepsuitoefening van het RB. In beide artikelen staat dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding. Deze geheimhoudingsplicht geldt niet als een belastingadviseur bij of krachtens wet verplicht is tot openbaarmaking. Dat is bij een melding volgens de Wwft het geval.
[606] Artikel 20b, lid 1, Wwft. Dit artikel regelt ook dat een instelling geen medewerkers mag benadelen die intern een melding doen van een overtreding van de Wwft of de daarop gebaseerde regelgeving (zie paragraaf 5.7).
[607] Artikel 20b, lid 2, Wwft sinds de wetswijziging van 15 oktober 2020. Zie voor een toelichting op deze bepaling paragraaf 5.7.
[608] Dit voorbeeld komt uit Kamerstukken II, 2017 – 2018, 34 808, nr. 3, p. 62.
[609] Artikel 23 Wwft. Belastingadviseurs en accountants zijn volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels ook tot geheimhouding verplicht. Dit geldt ook voor accountantsorganisaties volgens de Wta. Zie de voetnoten bij paragraaf 7.8.
[610] Artikel 23, lid 5, Wwft.

- Een instelling mag *onderdelen van de eigen instelling*[611] of *andere instellingen binnen haar eigen netwerk* (hierna: netwerkonderdelen) informatie verstrekken over een eventuele melding.[612] Dit mag echter alleen als die (netwerk)onderdelen gevestigd zijn in Nederland of een andere EU-lidstaat, of in een door de minister van Financiën aangewezen derde land.[613] Accountants, let op! De Wwft kent een eigen definitie van netwerk. Er lijken minder samenwerkingsverbanden onder te vallen dan onder de definitie van netwerk in de beroepsreglementering voor accountants.[614]
- Een instelling van *belastingadviseurs* mag *andere instellingen van belastingadviseurs* informatie verstrekken over een eventuele melding, als aan elk van de volgende voorwaarden is voldaan:
  - de informatie heeft betrekking op een cliënt van beide instellingen en beide instellingen zijn bij de transactie betrokken;
  - de andere instelling is gevestigd in Nederland of een andere EU-lidstaat, of in een door de minister van Financiën aangewezen derde land met gelijkwaardige eisen op het gebied van het beroepsgeheim en de bescherming van persoonsgegevens; en
  - de informatie is uitsluitend bedoeld om witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen.[615]
- Een instelling van *accountants* mag *andere instellingen van accountants* informatie verstrekken over een eventuele melding, als voldaan is aan elk van de voorwaarden uiteengezet in de vorige bullet.[616]

Groep[617]

Een instelling die deel uitmaakt van een groep (zie verderop voor de definitie) moet binnen die groep ‘informatie over een melding’ delen.[618] Een instelling deelt de informatie die ten grondslag ligt aan een melding (met andere woorden: de inhoud van de melding). Een instelling deelt niet de melding zelf (en ook niet de andere informatie genoemd in artikel 23, lid 1, Wwft). Dat mag niet, want artikel 23, lid 1, Wwft geldt namelijk ook in deze situatie. De Wwft en de memorie van toelichting specificeren niet welke groepsonderdelen een instelling moet informeren. Het gaat erom die onderdelen van de groep op de hoogte te brengen die ook diensten verlenen aan dezelfde cliënt. Deze uitleg past bij het doel en de strekking van deze verplichting en voorkomt bovendien dat informatie terechtkomt bij groepsonderdelen waarvoor de informatie niet relevant is. Een praktische (risicogebaseerde) aanpak om aan deze verplichting gevolg te geven is door de informatie in eerste instantie bij het groepshoofd neer te leggen. Het groepshoofd kan relevante (buitenlandse) groepsonderdelen vervolgens informeren[619].

FIU-Nederland heeft de bevoegdheid om informatiedeling binnen een groep te verbieden. FIU-Nederland zal dit bijvoorbeeld willen doen, als informatiedeling een lopend onderzoek zou kunnen verstoren.[620] Het is voor de praktische uitvoering van deze bevoegdheid niet nodig FIU-Nederland

---

[611] Artikel 23, lid 6, onderdeel 2, Wwft (uitoefenen binnen eenzelfde rechtspersoon).
[612] Artikel 23, lid 6, onderdeel 2, Wwft.
[613] Derde land volgens artikel 23, lid 7, Wwft: door onze minister van Financiën aangewezen staat waar eisen zijn gesteld die gelijkwaardig zijn aan de eisen gesteld bij of krachtens de Wwft en waar toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van die voorschriften.
[614]
Netwerk volgens artikel 23, lid 7, Wwft: de grotere structuur waartoe de persoon behoort en die eigendom, beheer en controle op de naleving van de verplichtingen gezamenlijk deelt.
Netwerk volgens de beroepsreglementering van accountants (artikel 1 ViO): Samenwerkingsverband waartoe een accountantspraktijk behoort dat duidelijk is gericht op het delen van winst of kosten,
of waarbij duidelijk sprake is van:
1. gemeenschappelijke eigendom, zeggenschap of bestuur;
2. gezamenlijk beleid en procedures met betrekking tot kwaliteitsbeheersing;
3. een gezamenlijke bedrijfsstrategie;
4. een gemeenschappelijke merknaam; of
5. het delen van een aanzienlijk deel van de bedrijfsmiddelen;

b. samenwerkingsverband van accountantsafdelingen.
[615] Artikel 23, lid 6, onderdeel 3, Wwft.
[616] Artikel 23, lid 6, onderdeel 3, Wwft. Voor instellingen van belastingadviseurs en instellingen van accountants gelden namelijk dezelfde voorwaarden.
[617] De beroepsorganisaties hebben deze uitleg afgestemd met het BFT en FIU-Nederland (najaar 2022). In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 kondigden de beroepsorganisaties aan om met autoriteiten te gaan overleggen.
[618] Artikel 23a Wwft.
[619] Dit is afgestemd met het BFT en FIU-Nederland.
[620]

vooraf te verzoeken of informatie over de melding binnen de groep mag worden gedeeld. FIU-Nederland kan en zal op grond van de gemelde informatie gelijk reageren om het delen te verbieden.

De Wwft kent een eigen definitie van groep. Dit is een 'groep van ondernemingen bestaande uit een moederonderneming, haar dochterondernemingen en de entiteiten waarin de moederonderneming of haar dochterondernemingen een deelneming hebben als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de richtlijn jaarrekening, als ook ondernemingen die met elkaar verbonden zijn door een betrekking als bedoeld in artikel 22 van de richtlijn jaarrekening' (artikel 1 Wwft).

Kwalificeert een netwerk (volgens de definitie in de Wwft) ook als groep? Dan zijn instellingen *verplicht* tot informatiedeling binnen het netwerk. In dat geval is niet langer sprake van een bevoegdheid (artikel 23, lid 6, aanhef en onderdeel 2, Wwft geldt dan dus niet). Zie bij 'Wat mag een instelling wel' hiervoor. Er is sprake van een gedeeltelijke overlap tussen de definitie van netwerk en groep (een groep is wel een netwerk, maar een netwerk is niet altijd een groep).

Cliënt is Wwft-instelling en geheimhouding
Het komt voor dat een belastingadviseur of accountant een cliënt heeft die zelf Wwft-instelling is. Geldt de geheimhoudingsplicht dan ook voor de cliënt in haar contacten met de belastingadviseur of accountant? De beroepsorganisaties en het BFT/FIU-Nederland nemen daar verschillende standpunten over in. Zie paragraaf 9.8 voor meer informatie.

7.9.2 Informatie delen over meldingen tijdens collegiaal overleg?

Volgens de gedrags- en beroepsregels van de NOB, het RB en de NBA moeten belastingadviseurs en accountants in sommige gevallen (collegiaal) overleg plegen. Hoe verhoudt de verplichting tot collegiaal overleg zich tot de geheimhoudingsplicht in de Wwft? Mag een verrichte of voorgenomen melding van een ongebruikelijke transactie onderwerp zijn van collegiaal overleg? Dit moet een instelling beoordelen aan de hand van de Wwft. De Wwft heeft voorrang op informatieplichten in de gedrags- en beroepsregels.

Belastingadviseurs
De beroeps- en gedragsregels van de NOB en het RB kunnen meebrengen dat een belastingadviseur die lid is van deze beroepsorganisaties collegiaal overleg pleegt. Dat kan het geval zijn wanneer een belastingadviseur twijfelt of de gevraagde dienstverlening in overeenstemming is met wet- en regelgeving en met de eer en waardigheid van het beroep.[621] Als dit collegiaal overleg plaatsvindt *binnen de eigen instelling of met een andere instelling binnen het eigen netwerk* in Nederland, een andere EU-lidstaat of een door de minister van Financiën aangewezen derde staat, is het toegestaan informatie te verstrekken over een verrichte of voorgenomen melding.[622] In andere gevallen niet. Wanneer een cliënt overstapt naar een opvolgende belastingadviseur (werkzaam bij een andere instelling buiten het netwerk van de vorige belastingadviseur) kan het zijn dat de opvolgende belastingadviseur contact opneemt met de vorige belastingadviseur.[623] Als de vorige belastingadviseur een ongebruikelijke transactie van of ten behoeve van de betreffende cliënt heeft gemeld, mag hij of zij dit niet laten weten aan de opvolgende belastingadviseur. Geen van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht genoemd in artikel 23 Wwft is op deze situatie van toepassing. Het

- De artikelsgewijze toelichting op deze bepaling luidt (Kamerstukken II, 2017–2018, 34 808, nr. 3. p. 63): '*Uit dit onderdeel volgt de verplichting voor een instelling om de informatie die ten grondslag ligt aan een bij de FIU gedane melding met betrekking tot een ongebruikelijke transactie, te delen binnen de groep waar zij deel vanuit maakt. Onder omstandigheden kan het immers relevant zijn voor de overige groepsonderdelen om over deze gegevens te beschikken, zodat ook zij alert kunnen zijn op aanverwante signalen. De verplichting om de betreffende informatie binnen de groep te delen bestaat slechts wanneer artikel 23 daaraan niet in de weg staat. Daarnaast moet de FIU de uitdrukkelijke mogelijkheid hebben om het delen van informatie over een melding binnen een groep te verbieden, bijvoorbeeld als dit een lopend onderzoek naar deze melding zou kunnen schaden. Aan deze mogelijkheid voor de FIU komt alleen betekenis toe, wanneer zij vooraf op de hoogte is gesteld van het voornemen om de betreffende informatie binnen de groep te delen.*'
- In dezelfde Kamerstukken als waarin de artikelsgewijze toelichting is opgenomen, staat ook de volgende toelichting (p. 19, paragraaf 5.1.7): *'Doorsturen melding van een ongebruikelijke transactie. Instellingen die deel uitmaken van een groep worden verplicht om meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU te delen binnen de groep. De administratieve last die gepaard gaat met het delen van deze informatie wordt als zeer beperkt geschat. Naar verwachting is hier per melding maximaal een tijdsinspanning van 10 minuten mee gemoeid. Bovendien kan een dergelijke melding ook door een administratief medewerker worden verricht. Per melding zou dat leiden tot een verwachte administratieve last van ongeveer EUR 6,–.'*

[621] Zie toelichting bij artikel 7, lid 1 van de Code of Conduct van de NOB en van het Reglement Beroepsuitoefening van het RB.
[622] Artikel 23, lid 6, onderdeel 2, Wwft (een instelling mag immers *onderdelen van de eigen instelling* of *andere* netwerkonderdelen (in deze landen) informatie verstrekken over een eventuele melding).
[623] Zie toelichting bij artikel 10, lid 1 Code of Conduct van de NOB en van het Reglement Beroepsuitoefening van het RB.

waargenomen gronddelict en daarbij behorende feitencomplex mag wel met de opvolgende belastingadviseur worden gedeeld. De Wwft verplicht alleen de melding van een ongebruikelijke transactie geheim te houden.

Accountants
Accountants zijn volgens de VGBA in beginsel verplicht tot collegiaal overleg voordat zij een controleopdracht, beoordelingsopdracht of samenstellingsopdracht van historische financiële aanvaarden.[624] Dit collegiaal overleg is met name bedoeld om informatie te verkrijgen over eventuele integriteitsrisico's. Mogelijk vraagt de opvolgende accountant aan de vorige accountant of er aanleiding is om de opdracht niet te aanvaarden. Wat mag de vorige accountant dan antwoorden? Als dit collegiaal overleg plaatsvindt *binnen de eigen instelling*[625] *of met een andere instelling binnen het eigen netwerk* in Nederland, een andere EU-lidstaat of een door de minister van Financiën aangewezen derde staat, is het toegestaan informatie te verstrekken over een verrichte of voorgenomen melding.[626] In andere gevallen mag de vorige accountant dit niet. Geen van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht genoemd in artikel 23 Wwft[627] is dan van toepassing. De vorige accountant mag wel aangeven wat er heeft gespeeld. Dit mag dus ook als dit aanleiding was of is voor een melding van een ongebruikelijke transactie (artikel 16, onderdeel e, van de VGBA, en voor externe accountants artikel 38a, eerste lid, onderdeel a, onder 6, en eerste lid, onderdeel b, Bta).

7.10 Meldverzuim

Heeft een instelling verzuimd een melding te doen? Dan is sprake van een overtreding van de Wwft en begaat ze een economisch delict (Zie Par. 8.7). FIU-Nederland kan nader onderzoek doen naar het meldgedrag van een instelling en een eventueel meldverzuim rapporteren.[628] Dat doet FIU-Nederland op verzoek van BFT, het Openbaar Ministerie of bepaalde opsporingsambtenaren.

[624] Artikel 15a VGBA. Er staat bewust 'in beginsel'. In artikel 15a, lid 2, VGBA staan namelijk uitzonderingen op deze verplichting. Zie voor informatie over collegiaal overleg volgens de VGBA: de Toelichting bij de Wijzigingsverordening VGBA 2019 (https://www.nba.nl/tools/hra-2020/?folder=188753).
[625] Collegiaal overleg volgens de VGBA is niet verplicht, als een accountant een opdracht overneemt van een andere accountant binnen dezelfde accountantspraktijk (artikel 15a, lid 2, VGBA). Collegiaal overleg mag wel.
[626] Artikel 23, lid 6, onderdeel 2, Wwft (een instelling mag immers *onderdelen van de eigen instelling* of *andere netwerkonderdelen* (in deze landen) informatie verstrekken over een eventuele melding).
[627] De uitzondering van artikel 23, lid 6, onderdeel 3, Wwft is niet aan de orde. De cliënt is dan immers (nog) geen cliënt van beide instellingen.
[628] Artikel 13, onderdeel g, Wwft met artikel 14a Wwft.

8 Toezicht, handhaving en sancties

8.1 Inleiding

Instellingen van belastingadviseurs en accountants staan onder toezicht van het Bureau Financieel Toezicht (BFT).[629] Het BFT houdt toezicht op de naleving van de Wwft (Zie Par. 8.2). Een instelling die zich niet houdt aan de Wwft kan te maken krijgen met handhaving en sancties. Dit geldt ook voor natuurlijke personen. Ze kunnen te maken krijgen met:

- bestuursrechtelijke handhaving en sancties (Zie Par. 8.6);
- strafrechtelijke handhaving en sancties (Zie Par. 8.7); en
- tuchtrechtelijke handhaving en sancties. Hier kunnen alleen natuurlijke personen mee te maken krijgen (Zie Par. 8.8).

Het BFT kiest meestal voor bestuursrechtelijke handhaving en sancties.[630] Overtreding van de Wwft is echter ook een strafbaar feit. De aard en de ernst van de overtreding, recidive, samenhang met andere strafbare feiten of de behoefte aan een opsporingsonderzoek met bijbehorende bevoegdheden kunnen reden zijn voor strafrechtelijke handhaving en sancties. Bij ernstige overtredingen overlegt het BFT met het OM om te kijken of strafrechtelijke sanctionering opportuun is. Het BFT doet soms aangifte bij het OM. Het is niet toegestaan om een overtreder voor hetzelfde feit meer dan eenmaal een sanctie op te leggen. Wanneer het BFT kiest om een bestuurlijke boete op te leggen, is de weg naar de strafrechter afgesloten. Dat geldt ook andersom (‘una via’-beginsel). Het is wel mogelijk om daarnaast een tuchtklacht in te dienen.

8.2 Toezicht

Het BFT controleert of instellingen de Wwft naleven. Dat is toezicht.[631] Het BFT heeft verschillende bevoegdheden om die taak te kunnen uitvoeren (Zie Par. 8.3). Een instelling en haar medewerkers zijn verplicht het BFT alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.[632] Let op de verschillende aanbevelingen in deze paragraaf! Het BFT houdt toezicht op ‘risicogebaseerde en effectieve wijze’.[633] Dit betekent dat het BFT inzicht verwerft in de risico’s op witwassen en financieren van terrorisme van bepaalde typen instellingen, typen dienstverlening en typen cliënten en van concrete instellingen als daartoe aanleiding is. Op basis daarvan bepaalt het BFT de frequentie en de diepgang van het toezicht.[634] Zie paragraaf 9.10 voor meer informatie.

8.3 Toezichtsbevoegdheden

Aanbevelingen

De beroepsorganisaties bevelen instellingen en hun medewerkers aan het volgende te doen voordat ze hun medewerking verlenen:

- eerst medewerkers van het BFT vragen zich te legitimeren;[635] en
- eerst vragen naar het doel van het onderzoek. Een instelling verzekert zich ervan dat het gaat om een onderzoek in het kader van toezicht op de naleving van de Wwft.

---

[629] Het BFT is de ‘toezichthoudende autoriteit’ volgens de Wwft (artikel 1d, lid 1, onderdeel c, Wwft). Sinds juni 2003 houdt het BFT toezicht op de naleving van de WID en de Wet MOT (later samengevoegd tot de Wwft) door vrije beroepsbeoefenaren met uitzondering van advocaten. Het BFT houdt ook financieel en administratief toezicht op het notariaat en de gerechtsdeurwaarders (sinds 1990). Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan dat wordt gesubsidieerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid. Adres: Postbus 14052, 3508 SC Utrecht, telefoon 030-251 69 84, http://www.bureauft.nl.

[630] Kamerstukken II, 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 33:
‘Zo ligt het voor de hand dat bestuursrechtelijke handhaving een rol speelt in het toezicht op de naleving van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften, daar de overtreding vaak eenvoudig zal zijn vast te stellen, en er derhalve geen behoefte is aan een opsporingsfase, noch zware (vrijheids)straffen nodig zijn.’

[631] Artikel 24 Wwft.

[632] Artikel 5:20, lid 1, Awb:
‘Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.’

[633] Artikel 1d, lid 6, Wwft, met artikel 48, leden 6 tot en met 8, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 40.

[634] Artikel 1d, lid 6, Wwft met artikel 48, lid 6, onderdeel c, vierde anti-witwasrichtlijn.

[635] Artikel 5:12, lid 2, Awb. Medewerkers van het BFT zijn dan verplicht dat meteen te doen.

Toezichtsbevoegdheden
Het BFT heeft verschillende bevoegdheden voor de uitvoering van zijn toezichtstaak. Deze staan in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het zijn ruime bevoegdheden. Het BFT maakt hier alleen gebruik van voor zover dat redelijkerwijs nodig is om te kunnen controleren of een instelling de Wwft naleeft. Dit vloeit voort uit het evenredigheidsbeginsel.[636] Het BFT maakt via de Staatscourant bekend welke medewerkers met het toezicht zijn belast.[637] Alleen die medewerkers hebben namelijk toezichtsbevoegdheden. Waar hierna BFT staat, worden alleen die medewerkers bedoeld. Het BFT heeft de volgende toezichtsbevoegdheden:

- Het BFT mag elke plaats betreden. Het BFT mag een instelling op elk moment bezoeken. Dit kan aangekondigd maar mag ook onaangekondigd. Zo nodig schakelt het BFT de politie in om binnen te komen. Op deze bevoegdheid geldt één uitzondering: het BFT mag een *woning* alleen betreden ná toestemming van de bewoner.[638] Deze uitzondering kan van belang zijn voor belastingadviseurs en accountants die hun kantoor in hun woning hebben.
- Het BFT mag de apparatuur en deskundigen meenemen die het nodig heeft om te kunnen controleren of de instelling de Wwft naleeft.[639]
- Het BFT mag inlichtingen vorderen.[640]
- Het BFT mag inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Het BFT mag daarvan kopieën maken. Het BFT mag zakelijke gegevens en bescheiden voor korte tijd meenemen om elders te kopiëren, als dit niet ter plaatse kan. Dit mag alleen tegen afgifte van een schriftelijk bewijs.[641]

8.4 Meldplicht BFT

Het BFT kan feiten ontdekken die kunnen duiden op witwassen of financieren van terrorisme. Het BFT *moet* die dan melden bij FIU-Nederland.[642] In de praktijk draagt het BFT meestal de instelling op die melding te doen.

8.5 Dossiers inzien

Verplichting om inzage te geven
Het BFT mag inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden. Dit betekent dat het BFT ook inzage kan vorderen in dossiers. Het BFT doet dat in de praktijk.[643] Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.[644] De beroepsorganisaties gaan ervan uit dat belastingadviseurs, accountants en accountantsorganisaties volgens de Wta zich *niet* kunnen beroepen op hun geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht van belastingadviseurs[645] en accountants (organisaties)[646] wordt opzij gezet door het bij wet aan het BFT toegekend inzagerecht. Voor het inzagerecht van de BFT geldt echter wel altijd het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat het BFT daar slechts gebruik van mag maken, voor zover dat redelijkerwijs nodig is om te controleren of een instelling de Wwft naleeft.[647]

---

[636] Artikel 5:13 Awb.
[637] Artikel 24, lid 1, Wwft.
[638] Artikel 5:15 Awb. De Algemene wet op het binnentreden regelt de situatie dat een bewoner geen toestemming geeft.
[639] Artikel 5:15 Awb.
[640] Artikel 5:16 Awb.
[641] Artikel 5:17 Awb.
[642] Artikel 25 Wwft.
[643] https://www.bureauft.nl/wwft/, pagina *Werkwijze Toezicht*, onder *Overleg met belanghebbenden*. De Wwft en voorgangers WID en Wet MOT zijn sinds 1 juni 2003 van toepassing op belastingadviseurs en accountants. De controle van het BFT kan zich daarom logischerwijs niet uitstrekken tot dossiers die vóór die datum gesloten zijn. Dat kan anders zijn als de cliëntrelatie is voortgezet.
[644] Artikel 5:20, lid 2, Awb.
[645] De geheimhoudingsplicht van belastingadviseurs is privaatrechtelijk van aard. De geheimhoudingsplicht is voor leden van de NOB geregeld in artikel 4 van de Code of Conduct van de NOB en voor leden van het RB in artikel 4 van het Reglement Beroepsuitoefening van het RB. In beide artikelen staat dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding. Deze geheimhoudingsplicht geldt niet als een belastingadviseur bij of krachtens wettelijk voorschrift tot openbaarmaking verplicht is. Dat is hier het geval.
[646] De geheimhoudingsplicht van accountantsorganisaties is geregeld in artikel 20 Wta. De geheimhoudingsplicht geldt niet als een accountantsorganisatie bij of krachtens wettelijk voorschrift (of bij EU-verordening) tot mededeling verplicht is (artikel 20 Wta). Dat is hier het geval (artikel 5:20 Awb).
De geheimhoudingsplicht van accountants is geregeld in de artikelen 26 Wta, 38a Bta (externe accountants) en 16 VGBA (alle accountants met uitzondering van externe accountants). In de artikelen 26 Wta en artikel 16 VGBA staat een uitzondering op de geheimhoudingsplicht voor de situatie waarin accountants bij of krachtens wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht zijn. Dat is hier het geval (artikel 5:20, lid 1, Awb).
[647] Artikel 5:13 Awb.

Aanbeveling
De beroepsorganisaties bevelen aan het BFT expliciet te vragen naar een schriftelijke vordering tot inzage in een dossier. Daarmee kan een instelling zich achteraf aan haar cliënt verantwoorden dat ze verplicht was om inzage te geven. Daarmee anticipeert ze op een eventueel juridisch verwijt van die cliënt over het tegendeel.

Voor bepaalde werkzaamheden afzonderlijke dossiers en marginale toetsing!
Het is van groot belang dat een instelling niet integraal inzage geeft in dossiers van cliënten voor wie zij (ook) werkzaamheden uitvoert waarvoor de Wwft niet geldt (zie hierna voor de situaties waar dit aan de orde is).[648] Het BFT is namelijk verplicht om feiten die op witwassen of financieren van terrorisme kunnen duiden, te melden bij FIU-Nederland.[649] Daardoor zou de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft illusoir worden. Dat geldt ook voor de wettelijke geheimhoudingsverplichting en het wettelijk verschoningsrecht van een advocaat (zie hierna wanneer dit voor belastingadviseurs en accountants relevant is). De beroepsorganisaties bevelen aan:

- voor die werkzaamheden een *afzonderlijk* dossier in te richten; en
- bij het BFT erop aan te dringen dat dossier slechts *marginaal* te toetsen.

Toelichting op elk van de situaties waarin dit aan de orde is:

- Het BFT zou *integraal* inzage in een dossier kunnen vorderen van een cliënt waarvoor een belastingadviseur[650] werkzaamheden heeft uitgevoerd die onder de vrijstelling vallen. De beroepsorganisaties bevelen aan om dan inzage te weigeren. Wil het BFT kunnen toetsen of de inhoud van dat dossier echt onder de vrijstelling valt? Dan zal het BFT het dossier slechts *marginaal* hoeven te toetsen zonder daar inhoudelijk kennis van te nemen. Een instelling zal duidelijk moeten maken dat het dossier niet valt onder het inzagerecht van het BFT. Ze zou het dossier samen met het BFT kunnen doornemen. Daarbij toont ze dan slechts die delen van de correspondentie en eventuele andere informatie waaruit blijkt om welke werkzaamheden het gaat en dat de Wwft niet geldt (Zie Par. 4.6).
- Een advocaat schakelt een belastingadviseur of accountant als deskundige in voor zijn of haar werkzaamheden voor een cliënt. Een advocaat heeft een wettelijke geheimhoudingsplicht en een bijbehorend (wettelijk) verschoningsrecht. Mogelijk vallen de werkzaamheden van de belastingadviseur of accountant onder het verschoningsrecht van de advocaat. Het BFT zou *integraal* inzage kunnen vorderen van hun dossier. De beroepsorganisaties bevelen aan om dan *eerst* met de advocaat te overleggen of het dossier wel ter inzage kan worden gegeven en zo ja, welke delen daarvan. Het is namelijk aan de advocaat om te bepalen of een ander zich op zijn of haar verschoningsrecht moet beroepen en voor welke werkzaamheden precies. In dat geval zal het BFT duidelijk moeten worden gemaakt dat de belastingadviseur of accountant een afgeleid verschoningsrecht heeft Mogelijk kan worden volstaan met het tonen van een brief van de advocaat waaruit blijkt dat die opdracht heeft gegeven en voor welke werkzaamheden (Zie Par. 9.4).
- Een belastingadviseur schakelt een accountant als deskundige in voor zijn of haar werkzaamheden voor een cliënt. De werkzaamheden van de belastingadviseur vallen onder de vrijstelling. De beroepsorganisaties stellen zich op het standpunt dat de accountant dan een afgeleide vrijstelling heeft (Zie Par. 9.5). Het BFT zou *integraal* inzage kunnen vorderen in het dossier van de accountant. De beroepsorganisaties bevelen aan om dan *eerst* met de belastingadviseur te overleggen of het dossier wel ter inzage kan worden gegeven en zo ja, welke delen daarvan. De accountant zal moeten aantonen dat deze een afgeleide vrijstelling heeft. Mogelijk kan de accountant volstaan met het tonen van een brief van de belastingadviseur waaruit blijkt dat die opdracht heeft gegeven en voor welke werkzaamheden.

[648] Zie paragraaf 4.6. Er geldt een vrijstelling voor de volgende werkzaamheden van belastingadviseurs (artikel 1a, lid 5, Wwft):
1 een cliënt in rechte vertegenwoordigen en verdedigen;
2 een cliënt advies geven voor, tijdens en na een rechtszaak;
3 een cliënt advies geven over het instellen of het vermijden van een rechtszaak.
[649] Zie paragraaf 8.4 hiervoor.
[650] Deze vrijstelling geldt voor ‘belastingadviseurs als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, Wwft.’ Zie de tweede bullet onder ‘overige opmerkingen’ in paragraaf 4.1.

8.6 Bestuursrechtelijke handhaving en sancties

8.6.1 Inleiding

Het BFT zou kunnen constateren dat een instelling de Wwft niet naleeft of dat niet op juiste wijze doet. Dan is sprake van een overtreding.[651] Het BFT kan dan ingrijpen om (correcte) naleving af te dwingen. Dat is bestuursrechtelijke handhaving. Het BFT kan sancties opleggen[652] en heeft publicatiebevoegdheden.[653]

Wie kunnen te maken krijgen met handhaving en sancties?[654]
In de eerste plaats kan een instelling zelf te maken krijgen met handhaving en sancties. De Wwft legt immers de instelling verplichtingen op. Is een instelling een rechtspersoon, VOF, CV of maatschap? Dan kunnen ook natuurlijke personen hiermee te maken krijgen. Dat kan als zij volgens het bestuursrecht zijn aan te merken als medepleger van de overtreding of als zij opdracht hebben gegeven of feitelijk leiding hebben gegeven aan de overtreding.[655] In de tekst noemen we echter voornamelijk de instelling.

8.6.2 Handhavingsbevoegdheden, sancties en publicatiebevoegdheden

Het BFT heeft verschillende handhavingsbevoegdheden, mag sancties opleggen en heeft publicatiebevoegdheden. Het BFT mag:

- een aanwijzing geven (Zie Par. 8.6.2.1);
- een last onder dwangsom opleggen (Zie Par. 8.6.2.2);
- een boete opleggen (Zie Par. 8.6.2.3);
- een tijdelijk verbod opleggen om een beleidsbepalende functie uit te oefenen (Zie Par. 8.6.2.4);
- een waarschuwing of verklaring publiceren (Zie Par. 8.6.2.5);
- een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie openbaar maken (Zie Par. 8.6.2.6).

8.6.2.1 Aanwijzing

Het BFT mag een instelling een aanwijzing geven om een bepaalde gedragslijn te volgen. Bijvoorbeeld om procedures en controles te ontwikkelen of opleidingen te volgen.[656] Een aanwijzing is erop gericht dat een instelling de Wwft op juiste wijze nakomt. Het BFT is niet vrij naar eigen inzicht aanwijzingen te geven. Het moet zich houden aan de algemene maatregelen van behoorlijk bestuur. Het BFT kan een redelijke termijn stellen waarbinnen de instelling een gedragslijn moet opvolgen.[657] Dit kan het BFT afdwingen door een last met dwangsom op te leggen.[658] Het BFT kan een boete opleggen als een instelling een gedragslijn niet, niet volledig of niet tijdig opvolgt.[659]

8.6.2.2 Last onder dwangsom

Het BFT mag een instelling een last onder dwangsom opleggen in de volgende situaties:

- bij een overtreding van de Wwft;[660]
- als een instelling weigert om medewerking te verlenen aan toezicht en handhaving door het BFT.[661]

Een last onder dwangsom is erop gericht dat een instelling alsnog bepaalde verplichtingen nakomt. Doet een instelling dat niet of niet op tijd? Dan is de instelling verplicht de dwangsom te betalen.

---

[651] Het gaat hier om een overtreding volgens het bestuursrecht. De beroepsorganisaties bedoelen hier niet de strafrechtelijke kwalificatie.
[652] Dit zijn bestuurlijke sancties, geen strafrechtelijke sancties.
[653] Artikelen 28 tot en met artikel 32j Wwft.
[654] Natuurlijke personen die niet zelf als instelling kwalificeren en weigeren hun medewerking te verlenen aan toezicht door het BFT, kunnen hier ook mee te maken krijgen. Het BFT kan hen een last onder dwangsom opleggen (artikel 29, onderdeel g, Wwft met artikel 5:20 Awb) en een bestuurlijke boete opleggen (artikelen 30, onderdeel f, Wwft met artikel 5:20 Awb). De beroepsorganisaties gaan daar verder niet op in.
[655] Artikel 5:1 Awb met artikel 51 Wetboek van Strafrecht.
[656] Deze voorbeelden staan op https://www.bureauft.nl/wwft/, pagina ‘Handhaving’.
[657] Artikel 28 Wwft.
[658] Artikel 29, onderdeel f, Wwft.
[659] Artikel 30, onderdeel g, Wwft.
[660] Artikel 29 Wwft. Op welke overtredingen precies staat in dat artikel.
[661] Dit staat niet langer in de Wwft zelf (oorspronkelijke onderdeel f van artikel 29) maar in artikel 5:20, lid 3, Awb (wetswijziging van 1 juli 2021).

8.6.2.3 Boete[662]

Het BFT mag een instelling een boete opleggen bij overtredingen van de Wwft en als een instelling weigert om medewerking te verlenen aan toezicht en handhaving door het BFT.[663] De boetes kunnen oplopen tot € 4.000.000 en bij recidive tot € 8.000.000 of tot tweemaal het bedrag van het door de overtreding verkregen voordeel.[664]

8.6.2.4 Tijdelijk verbod om een beleidsbepalende functie uit te oefenen[665]

Heeft een instelling een overtreding begaan waarop een boete staat uit de tweede of derde categorie?[666] Dan mag het BFT een natuurlijk persoon een tijdelijk verbod opleggen om een beleidsbepalende functie uit te oefenen. Het verbod hoeft zich niet te beperken tot de actuele functie van die persoon. Het kan zich bovendien uitstrekken tot andere, eventueel soortgelijke, beleidsbepalende functies bij andere instellingen volgens de Wwft.[667] Het verbod geldt voor ten hoogste één jaar en kan eenmaal worden verlengd met maximaal één jaar. Welke natuurlijke personen een verbod kunnen krijgen, hangt af van wie als instelling kwalificeert:[668]

- Kwalificeert een natuurlijk persoon zelf als instelling? Dan kan die het verbod krijgen.
- Is een rechtspersoon, VOF, CV of maatschap instelling? Dan kan het verbod worden opgelegd aan de natuurlijke persoon die tot de betrokken gedraging opdracht heeft gegeven of daar feitelijk leiding aan heeft gegeven.[669]

8.6.2.5 Waarschuwing of verklaring publiceren[670]

Het BFT mag een waarschuwing of verklaring publiceren bij overtredingen waarop een boete staat uit de tweede of derde categorie.[671] Dit is erop gericht het publiek, de markt en andere betrokkenen te informeren over de instelling en de overtreding. Zo kan eventuele schade voor het publiek worden voorkomen of beperkt. Het BFT zal het doorgaans nodig vinden het publiek te informeren in het geval van feiten die zo ernstig zijn dat naast het publiceren van een waarschuwing of verklaring, ook handhavend optreden op zijn plaats is.[672]

Openbaarmakingsbesluit

Aan het publiceren van een waarschuwing of een verklaring gaat een besluit tot openbaarmaking vooraf (hierna: 'openbaarmakingsbesluit').[673] Het BFT maakt het openbaarmakingsbesluit aan een instelling bekend. Tegen het openbaarmakingsbesluit staat rechtsbescherming open volgens de Awb (bezwaar, beroep, hoger beroep, en voorlopige voorziening). Het openbaarmakingsbesluit moet duidelijk maken welke informatie over de instelling en de overtreding in die waarschuwing of verklaring komt te staan, en wanneer en via welk medium het BFT deze zal publiceren.[674] Dit stelt een instelling in staat om te beslissen of ze het openbaarmakingsbesluit wil aanvechten.[675] Het BFT mag een waarschuwing of verklaring pas publiceren nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het BFT het openbaarmakingsbesluit aan de instelling bekend heeft gemaakt.[676]

Tijdens die vijf dagen kan een instelling aan de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening vragen om publicatie te voorkomen. Het BFT schort de publicatie dan in elk geval op totdat de

---

[662] Dit zijn bestuurlijke boetes, geen strafrechtelijke boetes. Met de wetswijziging van 25 juli 2018 is de maximumboete verhoogd van € 2 miljoen naar € 4 miljoen (bij recidive naar € 8 miljoen) of tweemaal het bedrag van het voordeel verkregen door de overtreding.

[663] Artikel 30 Wwft. Op welke overtredingen precies staat in dat artikel.

[664] Artikel 31 Wwft met artikel 13 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, en artikel 32a Wwft. Artikel 13 van dat besluit bepaalt per overtreding welke categorie boete daarop staat.

[665] Artikel 32c Wwft. Bevoegdheid sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.

[666] De verschillende boetecategorieën staan in artikel 31, lid 2, Wwft met artikel 13 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector.

[667] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 71.

[668] Zie paragraaf 3.3 voor een toelichting op het begrip instelling.

[669] In artikel 32c, lid 2, Wwft staat alleen rechtspersoon. Volgens het bestuursrecht vallen daar ook de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid en de maatschap onder (artikel 5:1 Awb met artikel 51 Wetboek van Strafrecht). Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 72.

[670] Artikel 32e met artikel 30 Wwft. De verschillende boetecategorieën staan in artikel 31, lid 2, Wwft. Welke overtreding van de Wwft in welke boetecategorie is ingedeeld staat in artikel 13 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector.

[671] Bevoegdheid sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.

[672] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 73.

[673] Artikel 32h Wwft. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76. Daar staat ook:
'Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een besluit tot openbaarmaking in de zin van het onderhavige artikel een publieke kennisgeving betreft van gegevens die nog niet openbaar zijn. Een besluit tot openbaarmaking is derhalve niet nodig, indien de toezichthoudende autoriteit gegevens publiceert die reeds openbaar zijn.'

[674] Artikel 32h Wwft.

[675] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76.

[676] Artikel 32i, lid 1, Wwft.

voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.[677] De procedure voor de voorzieningenrechter vindt plaats achter gesloten deuren.[678]

8.6.2.6 Bestuurlijke sancties openbaar maken[679]

Het BFT *moet* sancties die het volgens de Wwft oplegt openbaar maken.[680] Dat geldt ook voor een tijdelijk verbod om een beleidsbepalende functie uit te oefenen.[681] Er zijn uitzonderingen op die verplichting. Die komen verderop aan de orde. Het besluit waarmee het BFT een sanctie oplegt, is een 'sanctiebesluit'. Het BFT publiceert een sanctiebesluit gewoonlijk op zijn website.[682] Het BFT kan daarnaast andere uitlatingen doen over de inhoud van het sanctiebesluit. Dit kan bijvoorbeeld door een pers- of nieuwsbericht. Uiteraard moet het BFT dan wel een zo evenwichtig mogelijke weergave van de inhoud geven.[683]

Wanneer openbaarmaking?

Wanneer maakt het BFT een sanctiebesluit openbaar? Uitgangspunt is dat het BFT een sanctiebesluit pas openbaar maakt zodra het sanctiebesluit *onherroepelijk* is geworden.[684] Openbaarmaking kan voor een instelling namelijk ingrijpend zijn. Daarom verdient het de voorkeur dat dit pas gebeurt nadat de instelling gelegenheid heeft gehad het sanctiebesluit te laten toetsen door de rechter en zijn of haar uitspraak onherroepelijk is.[685]

Op dit uitgangspunt zijn uitzonderingen. Het BFT maakt de volgende sanctiebesluiten *zo spoedig mogelijk* openbaar (het sanctiebesluit is dan nog niet onherroepelijk):[686]

- Een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete van de derde categorie. Dan is sprake van een ernstige overtreding. Het gaat hier om overtredingen van eisen die gelden voor het cliëntenonderzoek[687] en om overtredingen van de meldplicht.
- Een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom. Dit mag alleen als de dwangsom is verbeurd.[688]

Dit wordt wel 'vroegtijdige openbaarmaking' genoemd. Vroegtijdige openbaarmaking is erop gericht het publiek, de markt en andere betrokkenen zo snel mogelijk te waarschuwen. Zo kan eventuele schade voor het publiek worden voorkomen of beperkt.[689]

Openbaarmakingsbesluit

Aan het openbaar maken van een sanctiebesluit gaat een besluit tot openbaarmaking vooraf (hierna: 'openbaarmakingsbesluit').[690] Het BFT maakt het openbaarmakingsbesluit aan een instelling bekend. Het moment van bekendmaking van het openbaarmakingsbesluit kan verschillen. Tegen het openbaarmakingsbesluit staat rechtsbescherming open volgens de Awb (bezwaar, beroep, hoger beroep, en voorlopige voorziening).
Dit geldt ook voor vroegtijdige openbaarmaking (dan is het sanctiebesluit nog niet onherroepelijk). Het openbaarmakingsbesluit moet duidelijk maken wanneer en via welk medium het BFT het sanctiebesluit en eventuele informatie over dat sanctiebesluit openbaar zal maken.[691] Dit stelt een

---

[677] Artikel 32i, lid 2, Wwft.
[678] Artikel 32j, lid 1, Wwft.
[679] Verplichting sinds de wetswijziging van 25 juli 2018.
[680] Artikel 32f Wwft.
[681] Artikel 32f, leden 1 en 3, Wwft. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 74.
[682] Artikel 32f, lid 7, Wwft.
[683] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 75.
[684] Artikel 32f, lid 1, Wwft.
[685] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 74. Het BFT maakt ook de uitkomst van een eventueel bezwaar, beroep of hoger beroep tegen het sanctiebesluit openbaar. Dat gebeurt tegelijk met het openbaar maken van het sanctiebesluit (artikel 32f, lid 2, Wwft).
[686] Een instelling kan bezwaar, beroep of hoger beroep instellen tegen deze besluiten. Het BFT maakt dat dan ook bekend. Dit geldt ook voor de uitkomst. Het BFT doet dat zo spoedig mogelijk (artikel 32f, lid 6, Wwft).
[687] Inclusief het verbod om een zakelijke relatie aan te gaan voordat een instelling het cliëntenonderzoek heeft afgerond en dit het vereiste resultaat heeft opgeleverd (artikel 5 Wwft).
[688] Artikel 32f, lid 5, Wwft. Een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom waarbij de dwangsom niet is verbeurd wordt uiteindelijk ook openbaar gemaakt. Dat gebeurt namelijk op grond van artikel 32f, lid 1, Wwft, als dat besluit onherroepelijk is geworden (Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 75).
[689] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 74.
[690] Artikel 32h Wwft. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76:
'Voor de goede orde wordt opgemerkt dat een besluit tot openbaarmaking in de zin van het onderhavige artikel een publieke kennisgeving betreft van gegevens die nog niet openbaar zijn. Een besluit tot openbaarmaking is derhalve niet nodig, indien de toezichthoudende autoriteit gegevens publiceert die reeds openbaar zijn.'
[691] Artikel 32h Wwft.

instelling in staat om te beslissen of ze het openbaarmakingsbesluit wil aanvechten.[692] Het BFT mag een bestuurlijke sanctie pas publiceren nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop het BFT het openbaarmakingsbesluit aan een instelling bekend heeft gemaakt.[693] Tijdens die vijf dagen kan een instelling aan de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening vragen om publicatie te voorkomen. Het BFT schort de publicatie dan in elk geval op totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan.[694] De procedure voor de voorzieningenrechter vindt plaats achter gesloten deuren.[695]

Belangenafweging door het BFT en uitzonderingen
Aan een openbaarmakingsbesluit gaat een belangenafweging vooraf. Die belangenafweging kan ertoe leiden dat het BFT besluit een sanctiebesluit geanonimiseerd openbaar te maken,[696] openbaarmaking uit te stellen[697] of af te zien van openbaar maken.[698] Dat zijn uitzonderingen op de verplichting tot openbaarmaking. [699] We lichten elk van deze uitzonderingen toe:

- Sanctiebesluit geanonimiseerd openbaar maken, zodat de openbaar te maken gegevens niet herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Het BFT kan daartoe besluiten als openbaarmaking van die gegevens niet in verhouding staat tot het recht van natuurlijk personen op bescherming van hun persoonsgegevens.
- Openbaarmaking van het sanctiebesluit uitstellen. Uitstel vindt plaats totdat de redenen voor het niet openbaar maken van het sanctiebesluit zijn opgehouden te bestaan.[700] Het BFT kan daartoe besluiten in de volgende gevallen:
    - Openbaarmaking leidt ertoe dat een instelling onevenredig in haar belangen wordt geschaad. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn, als openbaarmaking tot gevolg zou hebben dat zij in haar voortbestaan wordt bedreigd.[701]
    - Openbaarmaking ondermijnt een lopend onderzoek in het kader van toezicht op de naleving van de Wwft of een lopend strafrechtelijk onderzoek.
    - Openbaarmaking brengt de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar.
- Sanctiebesluit *niet* openbaar maken. Het BFT kan daartoe besluiten als openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen of als dit niet in verhouding staat tot de geringe ernst van de overtreding. Dit laatste geldt niet voor bestuurlijke boetes. Het BFT moet die altijd openbaar maken.[702]

8.6.3 Rechtsbescherming

Tegen besluiten van het BFT volgens de Wwft staat rechtsbescherming open volgens de Awb. Dit betekent dat bezwaar, beroep en hoger beroep kan worden ingesteld en een voorlopige voorziening kan worden gevraagd. Tegen besluiten van het BFT kan binnen zes weken na bekendmaking van het besluit bezwaar worden gemaakt bij het BFT. Tegen een besluit op bezwaar kan administratief beroep worden ingesteld bij de rechtbank te Rotterdam.[703] Daarvan kan men in hoger beroep.

8.7 Strafrechtelijke handhaving en sancties

Het niet-naleven van verplichtingen uit de Wwft is een strafbaar feit (een economisch delict). Van welke verplichtingen precies staat in de Wet op de economische delicten.[704] Het is bijvoorbeeld strafbaar om geen cliëntenonderzoek te doen of ongebruikelijke transacties niet te melden.
De FIOD is belast met de opsporing.

Wie is strafbaar?
Een instelling die zich niet houdt aan de Wwft is strafbaar. Natuurlijke personen kunnen dan echter ook strafbaar zijn. Dat is het geval als zij zijn aan te merken als medepleger of medeplichtige volgens

[692] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76.
[693] Artikel 32i, lid 1, Wwft.
[694] Artikel 32i, lid 2, Wwft.
[695] Artikel 32j, lid 1, Wwft.
[696] Artikel 32g, lid 1, Wwft.
[697] Artikel 32g, lid 1, Wwft.
[698] Artikel 32g, lid 2, Wwft.
[699] Artikel 32g Wwft.
[700] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76.
[701] Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 76.
[702] Artikel 32g, lid 2, Wwft.
[703] Artikel 7 Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.
[704] Artikel 1, onderdeel 2, Wet op de economische delicten. Een overtreding van de volgende artikelen uit de Wwft zijn economisch delicten (status november 2020): artikelen 2; 2a; 3, lid 1; 4, lid 1; 5, leden 1 tot en met 3; 8, 9, lid 1, 10b leden 1 en 2, 10c, lid 1, 16, 17, lid 2, 23, leden 1, 2 en 4; 23a; 23b, 23e, 23g, 23h, 23i, 23j, 28; 33; 34 en 38 Wwft.

het strafrecht, of als zij opdracht hebben gegeven of feitelijk leiding hebben gegeven aan het strafbaar feit.[705]

Sancties
Het niet-naleven van de Wwft kan een overtreding of misdrijf zijn.[706] De kwalificatie overtreding of misdrijf bepaalt de straf die de rechter kan opleggen:

- Geen opzet? Dan is sprake van een overtreding. Daarop staat een hechtenis van maximaal zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.[707]
- Wel opzet? Dan is sprake van een misdrijf. Daarop staat een gevangenisstraf van maximaal twee jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.[708]
- Maakt een instelling van het opzettelijk overtreden van de Wwft een gewoonte? Daarop staat een gevangenisstraf van maximaal vier jaar, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie.[709]

In bepaalde situaties kan de rechter een eventuele boete[710] verhogen. Dit is het geval als de waarde van de goederen die betrokken of verkregen zijn door het strafbaar feit hoger is dan het vierde gedeelte van de maximum geldboete die daarop staat.[711] De rechter kan dat ook als hij of zij oordeelt dat de betreffende boetecategorie geen passende straf oplevert. Dit mag echter alleen als een instelling een rechtspersoon, maatschap, VOF of CV is.[712] De rechter kan ook bijkomende sancties opleggen. Een voorbeeld van een bijkomende sanctie is het geheel of gedeeltelijk stilleggen van de instelling voor ten hoogste één jaar.[713]

8.8 Tuchtrechtelijke handhaving

Een overtreding van de Wwft door de instelling kan samenhangen met het handelen van een belastingadviseur of accountant. Mogelijk handelt die in strijd met zijn of haar eigen gedrags- en beroepsregels, als een verplichting uit de Wwft niet wordt nagekomen. Belastingadviseurs die zijn aangesloten bij de NOB of het RB hebben tuchtrecht. Accountants hebben dat ook. Het BFT kan:

- een klacht indienen tegen leden van de NOB of het RB bij de privaatrechtelijke tuchtrechter van de betreffende beroepsorganisatie;
- een klacht indienen tegen een accountant bij de Accountantskamer te Zwolle.[714] (Anderen dan het BFT kunnen dat overigens ook).

[705] Artikel 51 Wetboek van Strafrecht.
[706] Artikel 2, lid 1, Wet op de economische delicten.
[707] Artikel 6, lid 1, onder 4°, Wet op de economische delicten.
[708] Artikel 6, lid 1, onder 2°, Wet op de economische delicten.
[709] Artikel 6, lid 1, onder 3°, Wet op de economische delicten.
[710] Er zijn zes categorieën geldboetes. De categorie bepaalt de maximale hoogte van de boete. Zie artikel 23, lid 4, Wetboek van Strafrecht voor de bedragen. De maxima worden zo nodig iedere twee jaar aangepast (per 1 januari).
[711] Dan kan de rechter een boete opleggen van de naast hogere categorie (artikel 6, lid 1, slotzin, Wet op de economische delicten). Dus bij een overtreding en een misdrijf een boete van de vijfde categorie en bij een gewoontemisdrijf een boete van de zesde categorie.
[712] In dat geval kan de rechter een geldboete opleggen van maximaal het bedrag van de naast hogere categorie. Als voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de instelling in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking (artikel 23, lid 7 en 8, Wetboek van Strafrecht).
[713] Artikel 6, lid 2, met artikel 7, onderdeel c, Wet op de economische delicten.
[714] Zie voor tuchtrechtuitspraken op het gebied van de Wwft:
http://tuchtrecht.overheid.nl/zoeken/resultaat?zoekterm=Wwft&DomeinNaam=accountants .

9 Capita selecta

9.1 Overzicht capita selecta

In dit hoofdstuk komen onderwerpen aan de orde die maar voor een deel van onze doelgroep interessant zijn of het karakter van achtergrondinformatie hebben.

Nadere uitwerking van hoofdstuk 4 Het toepassen van de Wwft:
- Gedrags- en beroepsregels accountants en de Wwft (Zie Par. 9.2);
- Belastingadviseurs en accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat (Zie Par. 9.3);
- Accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een belastingadviseur (Zie Par. 9.4).

Nadere uitwerking van hoofdstuk 7 Meldplicht:
- Spoor van fiscale rechtsbijstand in de administratie van de cliënt (Zie Par. 9.5) ;
- Beroep op inkeerregeling (Zie Par. 9.6);
- Werkwijze FIU-Nederland (Zie Par. 9.7).

Raakvlakken hoofdstuk 6 Cliëntenonderzoek en hoofdstuk 7 Meldplicht:
- Cliënt is Wwft-instelling (Zie Par. 9.8). In eerdere versies van de Richtsnoeren Wwft was dit de paragraaf ‘Dubbele meldplicht’.

Nadere uitwerking van hoofdstuk 8 Toezicht, handhaving en sancties:
- Risicogebaseerd toezicht BFT en aanbevelingen (Zie Par. 9.9).

9.2 Gedrags- en beroepsregels van accountants en de Wwft

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van hoofdstuk 4 *Het toepassen van de Wwft door belastingadviseurs en accountants*

Accountants moeten omstandigheden identificeren en beoordelen die een bedreiging kunnen zijn voor de naleving van ‘hun’ fundamentele beginselen. Bij een bedreiging nemen ze toereikende maatregelen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Een (mogelijke) ongebruikelijke transactie kan een bedreiging vormen voor de fundamentele beginselen. Accountants die bij hun cliënt een (mogelijke) ongebruikelijke transactie waarnemen, reageren daarop. Ze beoordelen in de eerste plaats of een melding moet worden gedaan volgens de Wwft (Zie hoofdstuk 7). Ze reageren daarnaast volgens de NV NOCLAR en/of de NV COS, wanneer dit volgens die regelingen verplicht is. De Wwft heeft echter voorrang.[715] Dit betekent dat accountants in het bijzonder rekening moeten houden met de geheimhoudingsplicht in de Wwft. Accountants bespreken geconstateerde onregelmatigheden met hun cliënt (die kunnen het gronddelict van een ongebruikelijke transactie vormen). Dit kan verplicht zijn volgens de NV NOCLAR en/of de NV COS. Zij mogen hun cliënt echter nooit over een eventuele (voorgenomen) melding informeren! De Wwft verbiedt dat. De Wwft regelt ook in welke gevallen accountants informatie mogen of zelfs moeten delen met andere accountants en welke informatie precies (artikel 23 Wwft). Die regels gaan voor op verplichtingen om andere accountants te informeren in de gedrags- en beroepsregels van accountants zoals de VGBA, de NV NOCLAR en de NV COS. Zie paragraaf 7.9.1 over de geheimhoudingsplicht volgens de Wwft en uitzonderingen daarop (onder het kopje ‘Wat mag een instelling wel’) en paragraaf 7.9.2 voor informatie over collegiaal overleg

9.3 Belastingadviseurs en accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van hoofdstuk 4 *Het toepassen van de Wwft.* Deze paragraaf is alleen van belang voor belastingadviseurs en accountants die als deskundige zijn ingeschakeld door een advocaat ten behoeve van zijn of haar werkzaamheden voor een cliënt.

[715] Een wet gaat namelijk voor op regelgeving gebaseerd op een wet. De gedrags- en beroepsregels van accountants zijn gebaseerd op een wet, namelijk op de Wet op het accountantsberoep.

9.3.1 Inleiding

Het komt voor dat een advocaat een belastingadviseur of accountant als deskundige inschakelt ten behoeve van werkzaamheden van de advocaat voor een cliënt van de advocaat. Belastingadviseurs en accountants die als deskundige zijn ingeschakeld, verrichten werkzaamheden op een expertisegebied waarop de advocaat zelf geen of onvoldoende kennis of ervaring heeft. Hun werkzaamheden zijn onderdeel van de dienstverlening van de advocaat. De advocaat is hun opdrachtgever.[716] Maar de cliënt van de advocaat is hun cliënt volgens de Wwft

Advocaten hebben een wettelijke geheimhoudingsplicht volgens de Advocatenwet en een bijbehorend (wettelijk) verschoningsrecht. Als advocaten vormen van rechtsbijstand verlenen, is de Wwft niet van toepassing (dit geldt ook als zij rechtsbijstand verlenen op een gebied waarop advocaten de Wwft moeten toepassen). Hiertoe is een vrijstelling opgenomen in de Wwft.[717] Ze kunnen hun geheimhoudingsplicht en hun verschoningsrecht dan inroepen in hun contact met FIU-Nederland, de Nederlandse orde van advocaten als toezichthouder op de Wwft en opsporingsinstanties naar ongebruikelijke transacties. Advocaten moeten slechts bij enkele specifieke werkzaamheden de Wwft toepassen.[718] Bij die werkzaamheden zijn de verplichtingen uit de Wwft van toepassing, waaronder de meldplicht. Ze kunnen hun geheimhoudingsplicht en hun verschoningsrecht dan niet inroepen in hun contact met de hiervoor genoemde instanties.

Wat betekent het voorgaande voor (instellingen van) belastingadviseurs en accountants als een advocaat hen als deskundige inschakelt? In beginsel hebben zij een afgeleid verschoningsrecht. Ze moeten zich daarop beroepen, als de advocaat hen daar niet van ontheft (Zie Par. 9.3.2). Dit geldt voor de ingeschakelde belastingadviseurs en accountants én voor de instelling. Hier volgt een toelichting aan de hand van drie verschillende situaties (Zie Par. 9.3.3). Waar hierna de verschillende verplichtingen volgens de Wwft aan de orde komen, gaat het formeel om verplichtingen die een instelling moet nakomen en niet een individuele belastingadviseur of accountant (Zie Par. 4.1.1). Het afgeleid verschoningsrecht geldt dus ook voor de instelling.

9.3.2 Afgeleid verschoningsrecht

Worden belastingadviseurs of accountants als deskundige ingeschakeld voor werkzaamheden voor een advocaat, dan hebben ze in beginsel een afgeleid verschoningsrecht. Het verschoningsrecht van de advocaat brengt mee dat de belastingadviseur of accountant zich kan beroepen op het afgeleid verschoningsrecht in het contact met FIU-Nederland, het BFT en opsporingsinstanties naar ongebruikelijke transacties.[719] Anders wordt de geheimhoudingsplicht van de advocaat immers doorbroken. Dit is vaste rechtspraak.[720]

(Belastingadviseurs en accountants hebben zelf ook een geheimhoudingsplicht volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels. Accountantsorganisaties volgens de Wta hebben dat ook.[721] Daar bestaan uitzonderingen op. Een van die uitzonderingen is wanneer ze bij of krachtens wet verplicht zijn tot het delen van informatie. Dat is bij de meldplicht het geval. Het afgeleid verschoningsrecht brengt echter mee dat ze geen gehoor hoeven te geven aan deze uitzondering op de geheimhoudingsplicht.)

---

[716] Formeel de opdrachtgever van de *instelling* (Zie Par. 4.1).
[717] Artikel 1a, lid 5, Wwft. De vrijstelling geldt voor dezelfde werkzaamheden als de werkzaamheden van belastingadviseurs die onder de vrijstelling vallen.
[718] Dit hangt samen met de wettelijke geheimhoudingsplicht en het bijbehorende (wettelijk) verschoningsrecht van advocaten. Zie artikel 1a, lid 4, onderdeel c, Wwft voor welke werkzaamheden dit zijn.
[719] Dit is bijvoorbeeld aan de orde als het BFT inzage vordert in dossiers (Zie Par. 8.5).
[720] HR 29 maart 1994, NJ 1994, 552.
[721] De geheimhoudingsplicht van belastingadviseurs is van privaatrechtelijke aard. De geheimhoudingsplicht is voor leden van de NOB geregeld in artikel 4 van de Code of Conduct van de NOB en voor leden van het RB in artikel 4 van het Reglement Beroepsuitoefening van het RB. In beide artikelen staat dat de leden verplicht zijn tot geheimhouding. Deze geheimhoudingsplicht geldt niet als een belastingadviseur bij of krachtens wet verplicht is tot openbaarmaking.
De geheimhoudingsplicht van accountants is geregeld in de artikelen 26 Wta, 38a Bta (externe accountants) en 16 VGBA (alle accountants met uitzondering van externe accountants). In de artikelen 26 Wta en 16 VGBA staat een uitzondering op de geheimhoudingsplicht voor de situatie waarin accountants bij of krachtens wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht zijn.
De geheimhoudingsplicht van accountantsorganisaties is geregeld in artikel 20 Wta. De geheimhoudingsplicht geldt niet als een accountantsorganisatie bij of krachtens wettelijk voorschrift (of bij EU-verordening) tot mededeling verplicht is (artikel 20 Wta).

Let op!
Belastingadviseurs en accountants hebben echter niet per definitie een afgeleid verschoningsrecht. Het is namelijk aan de advocaat om vast te stellen of die zich kan beroepen op zijn of haar geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht bij de werkzaamheden waar de advocaat hen als deskundige voor inschakelt. Want alleen dan hebben belastingadviseurs en accountants een afgeleid verschoningsrecht. Het is van belang dat dit duidelijk is wanneer een belastingadviseur of accountant de opdracht aanvaardt. Het is zinvol dit in de opdrachtbevestiging vast te leggen. Ook is het nodig dat de advocaat hen tijdig informeert over eventuele wijzigingen.

9.3.3 Drie verschillende situaties

De beroepsorganisaties onderscheiden de volgende situaties:
1. Werkzaamheden advocaat vallen onder de Wwft; geen vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft.
2. Advocaat verleent rechtsbijstand; vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft.
3. Advocaat treedt op als curator in faillissement: werkzaamheden advocaat vallen niet onder de Wwft.

Situatie 1: Werkzaamheden advocaat vallen onder de Wwft; geen vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft
Een advocaat verricht werkzaamheden waarop de Wwft van toepassing is.[722] Als de advocaat daarbij *geen* rechtsbijstand verleent als bedoeld in artikel 1a, lid 5, Wwft, geldt de vrijstelling niet. De advocaat moet dan de Wwft toepassen. De advocaat moet cliëntenonderzoek doen volgens de Wwft en heeft een meldplicht. Bij deze werkzaamheden kan de advocaat zich niet beroepen op zijn of haar geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht[723] ten aanzien van de verplichtingen volgens de Wwft en in het contact met FIU-Nederland, de Nederlandse orde van advocaten als toezichthouder op de Wwft, en opsporingsinstanties naar ongebruikelijke transacties.

Wat betekent dit voor belastingadviseurs of accountants die als deskundige worden ingeschakeld voor deze werkzaamheden? De Wwft geldt onverkort voor hen. Ze passen de Wwft dus toe bij hun werkzaamheden voor de advocaat. Ze doen alleen naar de cliënt van de advocaat cliëntenonderzoek volgens de Wwft (Zie Par. 6.3).[724] Die is namelijk hun cliënt volgens de Wwft. Ze hebben zelf een meldplicht. Ze laten het dus niet aan de advocaat over om een melding te doen van een ongebruikelijke transactie die zijzelf hebben waargenomen. Volgens de Wwft mogen ze een (voorgenomen) melding immers met niemand bespreken.[725] Het is zinvol om dit bij het aangaan van de opdracht te bespreken en dit in de opdrachtbevestiging vast te leggen.

Ze hoeven de advocaat niet te onderwerpen aan een cliëntenonderzoek volgens de Wwft. Die is immers geen cliënt volgens de Wwft. Voor interne doeleinden kan en zal de identiteit van de advocaat echter wel onderzocht en vastgelegd worden. Volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels moeten belastingadviseurs en accountants immers vermijden dat ze diensten verlenen aan een opdrachtgever van wie de identiteit onbekend is.

Situatie 2: Advocaat verleent rechtsbijstand; vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft
Een advocaat verleent rechtsbijstand. De Wwft is niet van toepassing, want daartoe is een vrijstelling opgenomen (artikel 1a, lid 5, Wwft). Het is niet relevant op welk gebied de advocaat rechtsbijstand verleent. Want zou het gaan om rechtsbijstand bij werkzaamheden waarop de Wwft van toepassing is, dan geldt de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft ook. De advocaat kan zich onverkort beroepen op zijn of haar geheimhoudingsplicht en daarmee op het verschoningsrecht.

[722] Een advocaat verricht dus een van de specifiek aangewezen werkzaamheden in artikel 1a, lid 4, onderdeel c, Wwft.
[723] Artikel 18a Wwft.
[724] Een belastingadviseur of accountant zou daarbij gebruik kunnen maken van het cliëntenonderzoek dat de advocaat moet verrichten volgens de Wwft, na voorafgaande afspraken tussen de belastingadviseur/accountant, de advocaat en de cliënt van de advocaat (Zie Par. 6.11).
[725] Artikel 23, lid 1, Wwft.

Wat betekent dit voor belastingadviseurs of accountants[726] die als deskundige worden ingeschakeld? Als de advocaat hen heeft ingeschakeld voor rechtsbijstand, geldt de vrijstelling ook voor hen.[727] De cliënt van de advocaat is hun cliënt volgens de Wwft. De ingeschakelde belastingadviseurs of accountants hoeven deze echter niet te onderwerpen aan een cliëntenonderzoek volgens de Wwft. Ze hebben ook *geen* meldplicht. In deze situatie zullen ze zich vermoedelijk moeten beroepen op het afgeleid verschoningsrecht (Zie Par. 9.3.2 onder '*Let op!*'). Het is zinvol om dat bij het aangaan van de opdracht te bespreken en dit in de opdrachtbevestiging vast te leggen.

Ze hoeven ook geen cliëntenonderzoek volgens de Wwft te doen naar de advocaat. Die is immers geen cliënt volgens de Wwft. Voor interne doeleinden kan en zal de identiteit van de advocaat én van de cliënt van de advocaat echter wel onderzocht en vastgelegd worden. Belastingadviseurs en accountants moeten immers (ook) volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels vermijden dat ze diensten verlenen aan een opdrachtgever en eventuele andere betrokken partijen van wie de identiteit onbekend is.

Situatie 3: Advocaat treedt op als curator in faillissement:[728] werkzaamheden advocaat vallen niet onder de Wwft
Een advocaat treedt op als curator in een faillissement. De Wwft is niet van toepassing op de werkzaamheden van een curator. Een advocaat die optreedt als curator kan zich niet beroepen op de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht van een advocaat. Een curator heeft een zelfstandige positie op grond van de Faillissementswet. Uit die wet vloeit niet voort dat een curator altijd advocaat moet zijn. Een curator heeft als taak de failliete boedel te beheren en te vereffenen (ten bate van de crediteuren).[729] Een curator kan een belastingadviseur of accountant inschakelen voor zijn of haar eigen onderzoek naar de oorzaken van het faillissement en voor andere handelingen die te maken hebben met het vereffenen van de boedel.

Wat betekent dit voor belastingadviseurs of accountants die als deskundige worden ingeschakeld voor deze werkzaamheden? De Wwft geldt onverkort voor hen. Ze passen de Wwft dus toe bij hun werkzaamheden voor de curator. De curator is hun cliënt volgens de Wwft (zie par 3.3).[730] De ingeschakelde belastingadviseurs of accountants doen cliëntenonderzoek volgens de Wwft naar de curator (Zie Par. 6.3). Ze hoeven dus geen melding te doen van eventuele ongebruikelijke transacties van of ten behoeve van de failliete boedel. De failliete boedel is immers niet hun cliënt.[731]

[726] Accountants moeten aan de hand van het toetsingskader van de VGBA bepalen of ze deze opdracht kunnen aanvaarden (artikelen 21 en 22 VGBA). Dit geldt ook voor accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat ten behoeve van zijn of haar werkzaamheden voor een cliënt. Volgens het toetsingskader van de VGBA moeten accountants omstandigheden identificeren en beoordelen die een bedreiging kunnen zijn voor de naleving van 'hun' fundamentele beginselen. Bij een bedreiging moeten ze toereikende maatregelen nemen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Een van de fundamentele beginselen is objectiviteit. De objectiviteit kan in het bijzonder worden bedreigd door belangenbehartiging. Een bedreiging als gevolg van belangenbehartiging is de bedreiging die ontstaat als een accountant zich te veel vereenzelvigt met het belang van de cliënt voor wie hij of zij een professionele dienst verricht. Dat risico bestaat bij het verlenen van rechtsbijstand. (Accountants letten er ook op dat ze geen bedreiging vormen voor de onafhankelijke uitvoering van eventuele assurance-opdrachten door hun instelling bij dezelfde cliënt. Zie NBA-handreiking 1131 Toepassing ViO (15 december 2015) voor voorbeelden over de samenloop van fiscale dienstverlening en assurance-opdrachten).
[727] Dit volgt uit het doel en de strekking van de vrijstelling volgens artikel 1a, lid 5, Wwft.
[728] Dit is een andere situatie dan de volgende. Het kan dat een beschikkingsonbevoegde vertegenwoordiger van een failliete vennootschap een belastingadviseur vraagt om rechtsbijstand. De failliete vennootschap dreigt bijvoorbeeld in een belastingprocedure te verzeilen. Voor rechtsbijstand door belastingadviseurs geldt de vrijstelling van artikel 1, lid 5, Wwft (Zie Par. 4.6.3). Een belastingadviseur past de Wwft dan niet toe. Een belastingadviseur heeft dan dus geen meldplicht en hoeft geen cliëntenonderzoek te doen.
[729] Artikel 68 Faillissementswet.
[730] In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat: 'De failliete boedel kan geen cliënt zijn volgens de definitie in de Wwft. De boedel is namelijk geen natuurlijke persoon en geen rechtspersoon (Zie Par. 3.4).' Dit is onjuist. Een faillissement maakt, in tegenstelling tot het gestelde in de vorige Richtsnoeren Wwft, geen einde aan het bestaan van een natuurlijk- of rechtspersoon. Een faillissement betekent dat de beschikking en het beheer van het vermogen van de natuurlijke persoon of rechtspersoon overgaat naar een curator. De bestuurder van de failliete rechtspersoon blijft wel gewoon de bestuurder. Die is echter niet langer bevoegd om handelingen namens de rechtspersoon te verrichten. De bestuurder blijft ook verantwoordelijk voor de administratie van de failliete rechtspersoon en als de curator de bestuurder dat vraagt, zelfs ook voor het bewaren van de administratie (gedurende de looptijd van de bewaartermijn van 7 jaar).
[731] Normaal gesproken zullen belastingadviseurs en accountants in dit soort situaties wel de curator informeren. De curator kan aangifte doen bij het OM van 'onregelmatigheden die het faillissement, althans mede, hebben veroorzaakt, de vereffening van de failliete boedel bemoeilijken of het tekort in het faillissement hebben vergroot'. Het is echter niet gezegd dat eventuele ongebruikelijke transacties hier altijd onder vallen.

9.4 Accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een belastingadviseur

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van hoofdstuk 4 *Het toepassen van de Wwft door belastingadviseurs en accountants.*

Een belastingadviseur zou een accountant als deskundige kunnen inschakelen ten behoeve van werkzaamheden van de belastingadviseur voor een cliënt van de belastingadviseur. Een accountant die als deskundige wordt ingeschakeld, verricht werkzaamheden op een expertisegebied waarop de belastingadviseur zelf geen of onvoldoende kennis of ervaring heeft. (Voor de duidelijkheid: de accountant oefent in dit geval dus beroepsactiviteiten van een accountant uit en niet die van een belastingadviseur.) Zijn of haar werkzaamheden zijn onderdeel van de dienstverlening van de belastingadviseur. De belastingadviseur is hun opdrachtgever.[732] Maar de cliënt van de belastingadviseur is hun cliënt volgens de Wwft (Zie Par. 3.3).

Wat betekent het voorgaande voor (instellingen van) accountants wanneer een belastingadviseur hen als deskundige inschakelt? De beroepsorganisaties onderscheiden twee situaties:
1. Werkzaamheden belastingadviseur vallen onder de Wwft; geen vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft.
2. Werkzaamheden belastingadviseur vallen onder de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft.

Situatie 1: Werkzaamheden belastingadviseur vallen onder de Wwft; geen vrijstelling artikel 1a, lid 5, Wwft
Een instelling van belastingadviseurs moet de Wwft toepassen. De instelling moet cliëntenonderzoek doen volgens de Wwft en heeft een meldplicht.

Wat betekent dit voor accountants die als deskundige worden ingeschakeld voor deze werkzaamheden? De Wwft geldt onverkort voor hen. Ze passen de Wwft dus toe bij hun werkzaamheden in opdracht van de belastingadviseur. Ze doen alleen naar de cliënt van de belastingadviseur cliëntenonderzoek (Zie Par. 6.3). Die is namelijk ook hun cliënt volgens de Wwft. Ze hebben zelf een meldplicht. Ze laten het dus niet aan de belastingadviseur over om een melding te doen van een ongebruikelijke transactie die zijzelf hebben waargenomen. Volgens de Wwft mogen ze een (voorgenomen) melding immers met niemand bespreken.[733] Het is zinvol om dit bij het aangaan van de opdracht te bespreken en dit in de opdrachtbevestiging vast te leggen.

Ze hoeven geen cliëntenonderzoek volgens de Wwft te doen naar de belastingadviseur. Die is immers geen cliënt volgens de Wwft. Voor interne doeleinden kan en zal de identiteit van de belastingadviseur echter wel onderzocht en vastgelegd worden. Accountants moeten immers (ook) volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels vermijden dat ze diensten verlenen aan een opdrachtgever van wie de identiteit onbekend is.

Situatie 2: Werkzaamheden belastingadviseur vallen onder de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft.
Stel nu dat de belastingadviseur werkzaamheden verricht waar de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft voor geldt.[734] De Wwft is dan niet van toepassing bij die werkzaamheden. Wat betekent dit voor (instellingen van) accountants die als deskundige worden ingeschakeld voor die werkzaamheden?[735] De beroepsorganisaties stellen zich op het standpunt dat zij een ‘afgeleide vrijstelling’ hebben. Anders zou de vrijstelling voor de belastingadviseur namelijk illusoir zijn en schaden de ingeschakelde accountants misschien ook nog eens de rechtspositie van de cliënt van de belastingadviseur. Dit geldt voor de ingeschakelde accountants én voor de instelling. Ze hoeven de cliënt van de belastingadviseur dus niet te onderwerpen aan een cliëntenonderzoek volgens de Wwft. Ze hebben ook *geen* meldplicht. Ze hoeven ook geen cliëntenonderzoek volgens de Wwft te doen naar de belastingadviseur. Die is immers geen cliënt volgens de Wwft.

---

[732] Formeel de opdrachtgever van de *instelling* (Zie Par. 4.1).
[733] Artikel 23, lid 1, Wwft.
[734] Die vrijstelling geldt voor het verlenen van verschillende vormen van (fiscale) rechtsbijstand (Zie Par. 4.6).
[735] Accountants moeten aan de hand van het toetsingskader van de VGBA bepalen of ze deze opdracht kunnen aanvaarden (artikelen 21 en 22 VGBA). Dit geldt ook voor accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat of belastingadviseur ten behoeve van zijn of haar werkzaamheden voor een cliënt (Zie Par. 9.4 en 9.5). Volgens het toetsingskader van de VGBA moeten accountants omstandigheden identificeren en beoordelen die een bedreiging kunnen zijn voor de naleving van ‘hun’ fundamentele beginselen. Bij een bedreiging moeten ze toereikende maatregelen nemen die ertoe leiden dat ze zich houden aan de fundamentele beginselen (artikel 21 VGBA). Een van de fundamentele beginselen is objectiviteit. De objectiviteit kan in het bijzonder worden bedreigd door belangenbehartiging. Een bedreiging als gevolg van belangenbehartiging is de bedreiging die ontstaat als een accountant zich te veel vereenzelvigt met het belang van de cliënt voor wie die accountant een professionele dienst verricht. Dat risico bestaat bij het verlenen van rechtsbijstand.

Voor interne doeleinden kan en zal de identiteit van de belastingadviseur en van de cliënt van de belastingadviseur echter wel onderzocht en vastgelegd worden. Accountants moeten immers (ook) volgens hun eigen gedrags- en beroepsregels vermijden dat ze diensten verlenen aan een opdrachtgever en eventuele andere betrokken partijen van wie de identiteit onbekend is.

Let op!
Het is aan de belastingadviseur om vast te stellen of de vrijstelling geldt voor de werkzaamheden waarvoor hij of zij de accountant als deskundige inschakelt. Het is van belang dat dit duidelijk is wanneer accountant de opdracht aanvaardt. Ook is het nodig dat de belastingadviseur de accountant tijdig informeert over eventuele wijzigingen.

9.5 Spoor van fiscale rechtsbijstand in de administratie van de cliënt

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van hoofdstuk 7 *Meldplicht*. Deze paragraaf is alleen voor accountants relevant.

In deze paragraaf komt via voorbeelden de vraag aan de orde of de Wwft-meldplicht geldt in situaties dat een instelling (van accountants) in de administratie ziet dat de cliënt gebruikmaakt van fiscale rechtsbijstand door een belastingadviseur. Voor de belastingadviseur geldt de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft (Zie Par. 4.6).

Voorbeeld 1
Het kan gebeuren dat een accountant, bijvoorbeeld bij een reguliere controle- of samenstellingsopdracht, in de administratie ziet dat zijn of haar cliënt gebruikmaakt van fiscale rechtsbijstand door een belastingadviseur, bijvoorbeeld via een factuur om een voorschot van de belastingadviseur te voldoen.

Volgens de beroepsorganisaties geeft een factuur die betrekking heeft op rechtsbijstand onvoldoende aanleiding om een ongebruikelijke transactie te melden. Het enkele feit dat de cliënt een belastingadviseur inschakelt voor rechtsbijstand betekent niet per se dat sprake is van een ongebruikelijke transactie. Overigens geldt voor de accountant in dit geval de Wwft, zonder een afgeleide vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft (Zie Par. 9.4 over accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een belastingadviseur). De accountant werkt in dit geval namelijk niet in opdracht van de belastingadviseur (voor wie de vrijstelling dus wel geldt). Het kan voorkomen dat de accountant zelf op een mogelijke ongebruikelijke transactie stuit. In dat geval zal de accountant een afweging moeten maken of een melding moet worden gedaan. Daarbij hoeft de accountant er geen rekening mee te houden dat een melding de lopende rechtsbijstand over die ongebruikelijke transactie zou kunnen verstoren.

Voorbeeld 2, om informatie toe te voegen aan voorbeeld 1
De accountant zal bij de cliënt informeren naar de feiten en omstandigheden die aanleiding waren voor het inschakelen van de belastingadviseur. Dat doet de accountant met het oog op de vraag of het nodig is in de jaarrekening uitleg op te nemen dat de cliënt mogelijk onderwerp is van een onderzoek door fiscale autoriteiten of een rechtszaak. In dit voorbeeld bevestigt de cliënt alleen gebruik te maken van fiscale rechtsbijstand door een belastingadviseur. De cliënt laat verdere details achterwege op advies van de belastingadviseur. Het staat de cliënt vrij de belastingadviseur te raadplegen en zijn of haar advies op te volgen. Als de cliënt vervolgens weigert de accountant te antwoorden (zwijgrecht),[736] dan is dit opnieuw geen grond voor de meldplicht.

Voorbeeld 3, vervolg op voorbeelden 1 en 2
Stel de rechtsbijstand wordt verleend door een belastingadviseur van dezelfde instelling als waaraan de accountant is verbonden.

Voor de collega-belastingadviseur geldt een uitzondering. Hij of zij heeft een geheimhoudingsplicht. Voor de accountant geldt dat alleen fiscale rechtsbijstand door de belastingadviseur in verband met een mogelijk fiscaal onderzoek onvoldoende grond is voor de meldplicht.

[736] De eventuele gevolgen voor bijvoorbeeld de controle- of samenstellingsopdracht blijven hier buiten beschouwing.

Voorbeeld 4, vervolg op voorbeelden 1, 2 en 3
Stel de cliënt verzuimt de belastingadviseur te raadplegen. De cliënt informeert de accountant dat hij of zij rekening houdt met een mogelijk fiscaal onderzoek door fiscale autoriteiten en een rechtsgeding in verband met mogelijke fiscale fraude. Op grond van de NV COS[737] gaat de accountant de aard en de omvang na van de invloed op de jaarrekening en de posten waarop het fiscaal onderzoek zich richt. Daarbij ziet de accountant een ongebruikelijke transactie van of ten behoeve van de cliënt.

In dit geval moet een accountant een melding doen. Voor de werkzaamheden van een accountant geldt immers geen vrijstelling van de Wwft. Hier is ook geen sprake van optreden als deskundige voor een belastingadviseur zoals in paragraaf 9.4.

Voorbeeld 5, vervolg op voorbeelden 1, 2 en 3
Stel de fiscale rechtsbijstand is afgerond, met als uitkomst: de fiscale autoriteiten stemmen in met de handelwijze van de cliënt of leggen de cliënt een sanctie op. De cliënt is ervoor verantwoordelijk de gevolgen van de sanctie in de jaarrekening uiteen te zetten. Op grond van de NV COS[738] gaat de accountant de aard en de omvang na van de sancties en van de posten in de jaarrekening waarop de sancties zich richten. Daarbij ziet de accountant een ongebruikelijke transactie van of ten behoeve van de cliënt. In dit geval geldt de meldplicht voor de accountant. Ook al voegt de melding weinig toe nu de cliënt zichzelf al in de jaarrekening heeft verantwoord.

9.6 Beroep op inkeerregeling[739]

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van hoofdstuk 7 *Meldplicht*. Deze paragraaf is toegespitst op belastingadviseurs.

Het komt voor dat een cliënt ten onrechte geen, een onjuiste of onvolledige aangifte heeft gedaan en overweegt alsnog aangifte of een verbeterde aangifte te doen. Wordt een belastingadviseur geconfronteerd met een onjuiste of onvolledige aangifte? Dan zal die belastingadviseur volgens zijn of haar gedrags- en beroepsregels niet anders kunnen dan adviseren een verbeterde aangifte te doen. Mogelijk wil de cliënt daarvoor gebruik maken van de inkeerregeling (zie het volgende kopje).

Moet een instelling een melding doen als haar cliënt zich op de inkeerregeling beroept? Het BFT en de beroepsorganisaties nemen verschillende standpunten in. Hierdoor kan discussie ontstaan of de meldplicht geldt. Het is van belang dat een instelling dit weet.

Wat is de inkeerregeling
Heeft een belastingplichtige cliënt een onjuiste of onvolledige belastingaangifte gedaan? Dan kan de cliënt gedurende een aantal jaren alsnog een juiste en volledige aangifte doen. Doet de cliënt dat voordat hij of zij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de belastinginspecteur met de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden? Dan kan de cliënt een beroep op de inkeerregeling doen.[740] Daarmee kan de cliënt strafvervolging voor belastingfraude voorkomen of een eventuele vergrijpboete voorkomen of matigen. De inkeerregeling geldt ook voor het tijdig verstrekken van juiste en volledige inlichtingen, gegevens of aanwijzingen. Tijdig wil zeggen voordat de cliënt weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de belastinginspecteur met de onjuistheid of onvolledigheid bekend is of bekend zal worden.

Standpunt beroepsorganisaties
De beroepsorganisaties menen dat een instelling meestal geen melding hoeft te doen. Een beroep op de inkeerregeling is vaak aan de orde bij belastingfraude (dat is een ongebruikelijke transactie (Zie Par. 7.4.5). Het hoeft bij inkeer echter niet altijd zo te zijn dat een onjuiste of onvolledige belastingaangifte een bewuste handeling van de cliënt is geweest. Vermoedt een instelling geen opzet en ook geen voorwaardelijk opzet? Dan is geen sprake van belastingfraude. Een instelling heeft dan

[737] Ook bij opdrachten waarop de NV COS niet van toepassing zijn, zal een accountant dit nagaan. De fundamentele beginselen brengen dat mee (VGBA). Denk in het bijzonder aan het fundamentele beginsel vakbekwaamheid en zorgvuldigheid maar ook aan het fundamentele beginsel integriteit (een accountant zal willen voorkomen dat hij of zij in verband kan worden gebracht met eventueel niet-integer handelen van de cliënt en eventuele onjuiste of misleidende informatie van de cliënt).
[738] Zie vorige voetnoot.
[739] De beroepsorganisaties en het BFT hebben gesproken over de verschillende standpunten die ze over dit onderwerp innemen (zomer 2020). Dit heeft echter niet tot overeenstemming geleid. Zij handhaven hun bestaande standpunten (zoals ook verwoord in eerdere [consultatie]versies van de Richtsnoeren).
[740] Artikelen 67n en 69, lid 3, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

geen aanleiding om te veronderstellen dat dit met witwassen verband kan houden. Er is dan geen sprake van een ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator. Een instelling hoeft dan ook geen melding te doen.

Dan de situatie dat mogelijk wel sprake is van belastingfraude. Op het moment dat een cliënt een beroep op de inkeerregeling wil doen, is een belastingadviseur meestal bezig met eerst het bepalen van de rechtspositie en vervolgens het vermijden van een rechtsgeding (strafvervolging of het opgelegd krijgen van een boete).[741] Daarvoor geldt voor belastingadviseurs[742] de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft. De Wwft is dan dus niet van toepassing. De meldplicht geldt dan dus niet.
Komt het toch tot een rechtszaak waarin een belastingadviseur de cliënt bijstaat? Dan is nog steeds sprake van dienstverlening waarvoor de vrijstelling geldt, namelijk vertegenwoordiging en verdediging in rechte of het geven van advies voor, tijdens en na een rechtszaak. Bij al deze vormen van dienstverlening heeft een instelling geen meldplicht. Pas als een beroep op de inkeerregeling volledig is afgerond en geen procedures meer lopen of kunnen dreigen, is enige vorm van rechtsbijstand niet langer aan de orde. De vrijstelling geldt dan niet langer. Maar het is niet logisch dat een instelling dan alsnog een melding doet. Dat past immers niet bij de rechtsbijstand die zij heeft verleend.

Standpunt BFT
Het BFT meent dat een instelling meestal wel een melding moet doen. Het BFT verwijst daarvoor naar de memorie van antwoord,[743] de nadere memorie van antwoord[744] en naar Kamervragen over de meldplicht van belastingadviseurs bij inkeer.[745] Uit de beantwoording van deze Kamervragen leidt het BFT af dat de vrijstelling van (inmiddels) artikel 1a, lid 5, Wwft niet van toepassing is, wanneer een belastingadviseur zijn of haar cliënt bijstaat bij inkeer.[746] Het standpunt van het BFT luidt:[747]

> *'Naar de mening van het BFT kan de belastingadviseur een verkennend gesprek voeren over inkeer met de cliënt. Dit gesprek valt niet onder de reikwijdte van de Wwft. Zodra echter bekend is dat de cliënt wil inkeren, is zijn rechtspositie bepaald; de cliënt wil 'schoon schip' maken en alsnog de juiste belastingaangifte indienen. In dit kader is geen sprake van het voorkomen van een rechtsgeding. Een belastingplichtige kan immers alleen inkeren, indien de Belastingdienst niet op de hoogte is van de onjuistheden van de belastingplichtige (hetgeen ook de kern van de inkeerregeling is) en er derhalve nog geen (dreiging van een) concreet rechtsgeding is. Zodra de belastingplichtige op een juiste manier heeft ingekeerd mag hij/zij ook niet meer strafrechtelijk worden vervolgd voor belastingfraude door het OM*.'[748]

Dit betekent overigens niet dat volgens het BFT in alle gevallen gemeld zou moeten worden. Het BFT is van mening dat op basis van de Codalux jurisprudentie[749] een meldplicht bij inkeer bestaat, als de aanmerkelijke kans bestaat dat het (niet gefiscaliseerde) geld geen legale herkomst heeft. Als evident sprake is van een legale bron, hoeft niet gemeld te worden volgens het BFT.[750]

---

[741] Zie ook Raad van Discipline 's-Hertogenbosch van 17 november 2008, onder nummer H130-2007, en in hoger beroep, Hof van Discipline van 11 september 2009, onder nummer 5363, ECLI:NL:TAHVD:2009:YA0028. Het Hof van Discipline overweegt in hoger beroep (r.o. 5.4.6): *'Zoals de raad terecht overwoog is het gebruik maken van de inkeerregeling gericht op het vermijden van een rechtsgeding zodat advisering dienaangaande valt onder de werkingssfeer van artikel 1 lid 2 Wet Mot.'*
[742] Deze vrijstelling geldt voor 'belastingadviseurs als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, Wwft.' Zie de tweede bullet onder 'overige opmerkingen' in paragraaf 4.1.
[743] Kamerstukken I, 2007-2008, 31 237 en 31 238 C (https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20080630/memorie_van_antwoord_3/document3/f=/w31237c.pdf).
[744] Kamerstukken I, 2007-2008, 31 237 en 31 238 E (https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20080704/nadere_memorie_van_antwoord_4/document3/f=/w31237e.pdf).
[745] Kamervragen 15 maart 2008 van de leden Teeven en Remkes, kenmerk 5578370/09 en vervolgvragen 23 maart 2009, kenmerk 5594168/09.
[746] Kamervragen van 10 februari 2009 en de beantwoording van 24 maart 2009 door de minister van Justitie, kenmerk 5594168/09 (https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20082009-2064.html). Daarin wordt aangegeven dat het BFT de belastingadviseur dient te wijzen op de meldplicht. Ook wordt gewezen op de melding van de ongebruikelijke transactie van de belastingadviseur aan FIU-Nederland die door FIU-Nederland verdacht wordt verklaard.
[747] Brief van het BFT d.d. 14 mei 2013, kenmerk Wwft/20684 aan de NOB inzake de Richtsnoeren Wwft 2013.
[748] De beroepsorganisaties merken op dat het BFT hetzelfde argument gebruikt (geen dreiging van strafrechtelijke vervolging) om niet te melden maar ook om wel te melden. Dat is niet consistent.
[749] Hof Amsterdam 4 april 2003, ECLI:NL:GHAMS:2003:AF6887.
[750] Brief van het BFT d.d. 14 mei 2013, kenmerk Wwft/20684 aan de NOB inzake de Richtsnoeren 2013.

Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt BFT

- Het BFT miskent dat een beroep op de inkeerregeling wel degelijk een rechtszaak kan voorkomen. Dit staat letterlijk in de wetsbepaling over de inkeerregeling.[751]
- Volgens het BFT moet een instelling wel melden als de aanmerkelijke kans bestaat dat het geld geen legale herkomst heeft. Volgens het BFT hoeft een instelling niet te melden als evident sprake is van een legale bron.[752] De beroepsorganisaties menen dat het voor de vrijstelling niet relevant is wat de herkomst van het geld is.
- Daarnaast is niet het antwoord op Kamervragen leidend maar de Wwft zelf.

Meldplicht en verbeterde aangifte over buitenlands vermogen

Met ingang van 1 januari 2018 is de inkeerregeling niet langer van toepassing op inkomen uit sparen en beleggen dat in het buitenland is opgekomen.[753] Dit betekent dat voor aangiften die ná 1 januari 2018 zijn gedaan of moeten worden gedaan, een beroep op de inkeerregeling geen werking meer heeft. Voor dergelijk niet aangegeven inkomen riskeert de belastingplichtige in het vervolg, ondanks een verbeterde aangifte, een vergrijpboete of strafvervolging. Het BFT schrijft daarover op zijn website:

> *'Bij buitenlands vermogen waarbij opzettelijk een onjuiste of onvolledige aangifte is gedaan, is sinds 1 januari 2018 daarom te allen tijde sprake van belastingfraude, hetgeen voor de adviseur aanleiding geeft te veronderstellen dat de transacties/handelingen verband kunnen houden met witwassen.'*[754]

Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt BFT

Dit standpunt van het BFT komt de beroepsorganisaties niet logisch voor. Het afschaffen van de inkeerregeling voor inkomen uit sparen of beleggen dat in het buitenland is opgekomen verandert immers niets aan het karakter van de oorspronkelijke foutieve aangifte. Juist omdat voor deze situaties de inkeerregeling is afgeschaft, zal een belastingadviseur na het bepalen van de rechtspositie rechtsbijstand moeten verlenen. Voor die vormen van dienstverlening geldt de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft (Zie Par. 4.6).

Meldplicht en overleg Belastingdienst over andere zaken

Verder stelt het BFT zich op het standpunt dat de meldplicht ook geldt voor alle andere vormen van overleg met de Belastingdienst waarbij gesproken wordt over ongebruikelijke transacties. De beroepsorganisaties stellen zich op het standpunt dat dit niet per definitie het geval is. Dit hangt af van de werkzaamheden die voor een cliënt worden verricht en in welk kader dat overleg plaatsvindt. Mogelijk geldt daarvoor de vrijstelling van artikel 1a, lid 5, Wwft (Zie Par. 4.6).

9.7 Werkwijze FIU-Nederland

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van paragraaf 7.6 *Procedure bij melden*.

Hoofdtaak FIU-Nederland

FIU-Nederland heeft als hoofdtaak te beoordelen of gemelde ongebruikelijke transacties verdacht zijn en daardoor gedeeld kunnen worden met handhavings-, opsporings- en inlichtingendiensten. Daartoe moet ze meldingen onderzoeken en voorzien van eventuele aanvullende informatie.[755] FIU-Nederland is zelf geen opsporingsinstantie en heeft dus geen opsporingsbevoegdheden.

Wat doet FIU-Nederland na een melding[756]

- FIU-Nederland stuurt een instelling een ontvangstbevestiging van de melding.
- FIU-Nederland kan na de melding gegevens of inlichtingen opvragen. Dit kan bijvoorbeeld gaan over de cliënt, de gemelde transactie of de situatie. Ze kan deze informatie opvragen bij de

[751] Artikel 69, lid 1, Algemene wet inzake rijksbelastingen. Hier staat dat het recht tot strafvervolging vervalt als een belastingplichtige zich tijdig op de inkeerregeling beroept. Overigens legt de Belastingdienst dan ook geen vergrijpboete op. Dat staat in artikel 67n, lid 1, Algemene wet inzake rijksbelastingen. De inkeerregeling geldt dus niet voor vermogen in het buitenland.
[752] In het overleg tussen de beroepsorganisaties en het BFT in de zomer van 2020 schatte het BFT in dat in het overgrote deel van de gevallen sprake is van een legale bron (in de richting van 90%). Het BFT gaat het erom dat een niet-legale bron via inkeer een legale status krijgt. Dat misdaad niet mag lonen, bijvoorbeeld erven uit het vermogen van een persoon die bekend was om criminele activiteiten.
[753] Artikel 67n, lid 3, Algemene wet inzake rijksbelastingen.
[754] Zie https://www.bureauft.nl/2018/02/15/gevolgen-wwft-meldplicht-naar-aanleiding-van-wijziging-inkeerregeling/ .
[755] Artikel 13 Wwft.
[756] Artikel 13, onderdeel c, Wwft.

instelling die de melding heeft gedaan. Ze kan dit ook doen bij andere instellingen die bij de transactie betrokken zijn. De meldende instelling en die andere instellingen zijn verplicht deze informatie te verstrekken.[757]

- FIU-Nederland stuurt een ontvangstbevestiging van gegevens en inlichtingen die na de melding zijn verstrekt.
- FIU-Nederland beoordeelt of een ongebruikelijke transactie verdacht is. Ze onderzoekt elke melding.
- FIU-Nederland laat een instelling weten als ze een melding als verdacht heeft aangemerkt en heeft doorgestuurd naar het Openbaar Ministerie (OM). In uitzonderingsgevallen doet ze dat niet om een lopend strafrechtelijk onderzoek niet te frustreren.
- FIU-Nederland geeft instellingen een terugkoppeling op wat zij kan doen met de door haar ontvangen meldingen. Dit is echter geen rechtstreekse terugkoppeling. Dit gebeurt in algemene zin. FIU-Nederland geeft die terugkoppeling onder andere in de vorm van casuïstiek op haar website. Ook kan zij instellingen alert maken op bepaalde trends en patronen die wijzen op witwassen of financieren van terrorisme.[758] De terugkoppeling van FIU-Nederland is voor instellingen van belang. Die kan aanleiding zijn om hun risicomanagement aan te passen.

Van ongebruikelijk naar verdacht
FIU-Nederland beoordeelt of een gemelde ongebruikelijke transactie verdacht is. Dat kan het geval zijn naar aanleiding van het vinden van een *match* met politiegegevens, eigen onderzoek, gerichte informatieverzoeken van de Landelijk Officier van Justitie in het kader van een lopend onderzoek (‘LovJ-verzoeken’) of naar aanleiding van vragen van buitenlandse FIU’s.

Bij instellingen bestaat soms de indruk dat zij een transactie slechts hoeven te melden als zij deze *verdacht* vinden. Dat is onjuist. De Wwft zit zo in elkaar dat een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld moet melden. Vervolgens beoordeelt FIU-Nederland of deze verdacht is. Waarom heeft de wetgever voor deze wetssystematiek gekozen? Omdat FIU-Nederland beter in staat is deze beoordeling te maken dan een instelling zelf. Dit komt door de expertise bij FIU-Nederland, de mogelijkheid voor FIU-Nederland om een melding te vergelijken met andere ontvangen meldingen, politiegegevens en andere gegevensbronnen.[759]

Wat gebeurt met verdachte transacties
FIU-Nederland registreert verdachte transacties in ‘Blueview’. Dat is een politie-informatiesysteem. Alle opsporingsdiensten hebben toegang daartoe. FIU-Nederland kan voor bepaalde verdachte transacties extra aandacht vragen. FIU-Nederland kan een melding van een door haar als verdacht aangemerkte ongebruikelijke transactie delen met handhavings-, opsporings- en inlichtingendiensten. Zij kan deze ook doorsturen naar buitenlandse FIU’s. Die kunnen de melding vervolgens doorsturen naar lokale diensten.

FIU-database
FIU-Nederland slaat alle meldingen op in een database. Ze analyseert de gegevens in die database voor verschillende doeleinden voor het bestrijden van witwassen en financieren van terrorisme. Een melding is dus ook van belang als deze slechts leidt tot verrijking van de gegevens in de database. Gegevens blijven er vijf jaar in opgeslagen. Meldingen die als verdacht zijn aangemerkt blijven er tien jaar in staan. FIU-Nederland registreert alle meldingen met details over betrokken natuurlijke personen. De zoekfunctie van de database is namelijk gebaseerd op gegevens over natuurlijke personen en niet op gegevens over bedrijven of organisaties. FIU-Nederland zal daarom met name geïnteresseerd zijn in gegevens van natuurlijke personen die bij de ongebruikelijke transactie

[757] Artikel 17 Wwft.
[758] https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/organisatie
[759] Kamerstukken II, 2007–2008, 31 238, nr. 3, p. 28:
‘Centraal bij de melding van transacties staat het ongebruikelijke karakter van de transactie. Hierin onderscheidt de Nederlandse meldingsplicht zich van systemen waarin het verdachte karakter van een transactie voorop wordt gesteld. Een belangrijke reden voor de keuze voor de melding van ongebruikelijke transacties, is dat het meldpunt beter in staat mag worden geacht dan de instellingen om te bepalen of een transactie als verdacht dient te worden aangemerkt en ter kennis wordt gebracht van opsporingsinstanties. Een voorname rol hierbij spelen de bij het meldpunt aanwezige expertise, de mogelijkheid tot vergelijking met andere ontvangen meldingen en de bestandsvergelijking met politiegegevens en andere gegevensbronnen.’ Het ‘meldpunt’ is het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Tot 1 januari 2006 moest daar worden gemeld.

betrokken zijn. Uiteraard meldt een instelling een ongebruikelijke transactie ook als gegevens over natuurlijke personen onbekend zijn.

FIU-Nederland is beheersmatig ondergebracht bij de nationale politie. Toch is het niet de bedoeling dat elke melding aan FIU-Nederland automatisch en onmiddellijk ter beschikking staat van opsporingsinstanties. Deze kunnen de database met ongebruikelijke transacties niet rechtstreeks raadplegen. De database is streng beveiligd. Alleen geautoriseerde medewerkers van FIU-Nederland hebben toegang. Wel kunnen opsporingsinstanties via het bureau van de Landelijk Officier van Justitie gerichte informatieverzoeken doen. De database wordt ook wel 'de buffer' genoemd.

9.8 Cliënt is Wwft-instelling

Deze paragraaf vervangt de paragraaf *Dubbele meldingen* die in eerdere (consultatie)versies van de Richtsnoeren Wwft stond. In deze paragraaf komen het cliëntenonderzoek en de meldplicht aan de orde.

Met instelling wordt in deze paragraaf alleen de dienstverlenende instelling bedoeld (van belastingadviseurs of accountants) en niet de cliënt van de instelling.

Het komt voor dat een instelling een cliënt heeft die zelf ook een Wwft-instelling is, bijvoorbeeld een autohandelaar, juwelier of antiquair.[760] De cliënt heeft dan zelf ook een meldplicht. Wat betekent dit voor de instelling? In deze vraag komen de volgende subvragen aan de orde:

1 Moet een instelling ook cliëntenonderzoek doen naar een cliënt die zelf een Wwft-instelling is (Zie Par. 9.8.1)?
2 Moet een instelling volgens de Wwft nagaan of haar cliënt de eigen meldplicht nakomt (paragraaf 9.8.2)?
3 Moet een instelling een melding doen van ongebruikelijke transacties die haar cliënt moet melden (Zie Par. 9.8.3)?

9.8.1 Moet een instelling ook cliëntenonderzoek doen naar een cliënt die zelf een Wwft-instelling is?

Een instelling moet ook cliëntenonderzoek doen naar een cliënt die zelf Wwft-instelling is (Zie Par. 6.2 'In welke gevallen cliëntenonderzoek verplicht'). Een instelling past daarbij dezelfde regels toe als bij cliëntenonderzoek naar andere cliënten (Zie hoofdstuk 6).

9.8.2 Moet een instelling volgens de Wwft nagaan of haar cliënt de eigen meldplicht nakomt?

FIU-Nederland, het BFT en de beroepsorganisaties beantwoorden deze vraag verschillend.[761] Dit komt onder meer omdat zij verschillende standpunten innemen over de reikwijdte van de geheimhoudingsverplichting. Het BFT legt bovendien een relatie met het cliëntenonderzoek. Het is van belang dat een instelling dit weet. Accountants kunnen volgens hun eigen beroepsregels verplicht zijn om na te gaan of hun cliënt de eigen meldplicht wel naleeft. Zie daarvoor onder 'Accountants' aan het slot van deze paragraaf.

Standpunt FIU-Nederland
Hierna volgt een citaat dat het standpunt van FIU-Nederland verwoordt. Samengevat:

- Volgens FIU-Nederland moet een instelling bij haar cliënt nagaan of zij concrete ongebruikelijke transacties heeft gemeld. Volgens FIU-Nederland mag de cliënt daarop antwoorden en is dat niet in strijd met de geheimhoudingsverplichting.
- FIU-Nederland adviseert instellingen om een kopie van eventuele melding(en) door de cliënt en van de ontvangstbevestiging van die melding(en) in hun dossier op te nemen.

  'Indien uw cliënt zelf ook een meldingsplichtige instelling is (bijvoorbeeld een autohandelaar of een juwelier), zult u moeten nagaan of uw cliënt reeds op grond van zijn/haar meldingsplicht de ongebruikelijke transactie(s) [de beroepsorganisaties: die de instelling aantreft in de administratie van die cliënt] heeft gemeld. Indien dit reeds is gebeurd, dan adviseren wij u een kopie van deze

[760] Artikel 1a, lid 4, onderdeel j, Wwft.
[761] De beroepsorganisaties en het BFT hebben gesproken over de verschillende standpunten die ze over dit onderwerp innemen op basis van de oude paragraaf 'Dubbele meldingen' (zomer 2020). Dit heeft echter niet tot overeenstemming geleid. Zij handhaven hun bestaande standpunten (zoals ook verwoord in eerdere [consultatie]versies van de Richtsnoeren).

melding(en) en van de ontvangstbevestiging van de melding in uw dossier te bewaren. Indien er geen melding door uw cliënt is gedaan, zult u uw cliënt – in zijn algemeenheid – moeten informeren over het bestaan van een meldingsplicht. Als u aanwijzingen heeft dat uw cliënt (in casu de autohandelaar of juwelier) zich (bewust) niet houdt aan de meldingsplicht, dan zult u zelf over uw cliënt een melding moeten doen. Immers, het opzettelijk niet doen van een melding kan een subjectieve indicator vormen die aanleiding geeft te veronderstellen dat mogelijk sprake is van witwassen (of financiering van terrorisme). Artikel 23 van de Wwft inzake geheimhouding slaat op de gegevens die geheim moeten blijven.
Het functioneel aangeven dat een melding wel of niet is gedaan op verzoek van een andere meldingsplichtige instelling behoort niet tot het doel van deze geheimhouding bepaling.'[762]

Standpunt BFT

- Het BFT stelt zich op het standpunt dat een instelling gemelde ongebruikelijke transacties bij haar cliënt mag opvragen en daar inhoudelijk kennis van mag nemen. Volgens het BFT handelt een cliënt die de instelling over concrete meldingen informeert, niet in strijd met de geheimhoudingsverplichting:[763]

  'Bij het bepalen van het risicoprofiel van de cliënt en derhalve in het kader van het cliëntenonderzoek van artikel 3 kan het van belang zijn of de handelaar zich aan de Wwft houdt. Als de handelaar zich netjes aan de meldplicht houdt, is het risicoprofiel van deze cliënt voor de accountant/belastingadviseur lager dan als dit niet het geval is. Het opvragen van de melding is derhalve geen schending van artikel 23 lid 4 Wwft omdat artikel 3 van de Wwft daarvoor een wettelijke grondslag biedt.' [764]

  Het BFT wijst ter onderbouwing op een uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 15 december 2017.[765] Dit is een uitspraak tegen een accountantspraktijk. De accountantspraktijk had een cliënt die zelf ook Wwft-instelling was. Een groot deel van de omzet van de cliënt bestond uit contante betalingen. Naar het oordeel van de rechtbank bracht dit een verhoogd risico op witwassen mee. De rechtbank vond dat de accountantspraktijk gezien dit verhoogde risico de monitoringplicht onvoldoende was nagekomen. Wat had de accountantspraktijk volgens de rechtbank bijvoorbeeld kunnen doen? De rechtbank zegt hierover:

  'Van enige controleactiviteiten van [eiseres] op dit punt, zoals bijvoorbeeld het navragen of [bedrijf] aan haar eigen meldplicht voldeed, is niet gebleken.'

  Volgens het BFT lijkt deze motivering te impliceren dat de accountantspraktijk mocht vragen of de cliënt (zelf dus een Wwft-instelling met een meldplicht) in een concreet geval gemeld had en dat de cliënt daarop kon antwoorden en bewijs kon overleggen zonder de geheimhoudingsverplichting van de Wwft te schenden.
- Het BFT adviseert instellingen om een kopie van eventuele melding(en) door de cliënt en van de ontvangstbevestiging van die melding(en) in hun dossier op te nemen. [766]

Advies en standpunt beroepsorganisaties

- De beroepsorganisaties ontraden instellingen om bij hun cliënten gemelde ongebruikelijke transacties op te vragen en daar inhoudelijk kennis van te nemen (zie onder 'Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt FIU-Nederland/BFT').
- De beroepsorganisaties ontraden instellingen om een kopie van eventuele melding(en) door de cliënt en van de ontvangstbevestiging van die melding(en) in hun dossier op te nemen. Dit impliceert immers dat instellingen inhoudelijk kennis kunnen nemen van meldingen door de cliënt (zie onder 'Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt FIU-Nederland/BFT').

[762] Zie antwoord op de vraag: 'Ik ben een meldplichtige instelling en mijn cliënt is dit ook. Moet ik in het geval dat ik een ongebruikelijke transactie aantref in de administratie, zelf ook nog deze transactie melden?' Dit staat op de website van FIU-Nederland bij FAQ's.
[763] Zie https://www.accountancyvanmorgen.nl/2020/05/15/bureau-financieel-toezicht-wijst-op-rol-accountant-in-naleven-wwft/
[764] Met andere woorden, cliëntenonderzoek verrichten is een wettelijke verplichting die in de Wwft zelf is opgenomen (artikel 3 Wwft). Volgens het BFT mag een cliënt een instelling inhoudelijk informeren over meldingen van concrete ongebruikelijke transacties, want uit de wet zou de noodzaak daartoe voortvloeien (artikel 23, lid 4, Wwft).
[765] Rechtbank Rotterdam van 15 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9882.
[766] De ontvangstbevestiging die de inhoudelijke gegevens over de gemelde ongebruikelijke transactie bevat en die binnen 24 uur na melding nog toegankelijk is voor de meldende instelling, zie paragraaf 7.6.

Onderbouwing beroepsorganisaties:

- De beroepsorganisaties zijn van mening dat het cliëntenonderzoek volgens artikel 3 Wwft geen basis biedt om in een concreet geval een onderzoek in te stellen naar het meldgedrag van de (potentiële) cliënt.
- De Wwft kent een strenge geheimhoudingsverplichting,[767] waarop slechts enkele nauwkeurig omschreven uitzonderingen[768] bestaan. De situatie dat een instelling zelf aan een cliëntenonderzoek wordt onderworpen, ontslaat die instelling niet van haar geheimhoudingsverplichting.
- Een instelling mag haar cliënt in algemene zin wijzen op de meldplicht die voor de cliënt geldt.

Bezwaren beroepsorganisaties bij standpunt FIU-Nederland/BFT

- De Wwft staat het de cliënt niet toe om de instelling te informeren over concrete meldingen die deze heeft gedaan. Elke instelling is namelijk verplicht om meldingen die zij heeft gedaan geheim te houden (Zie Par. 7.9).[769] Dit geldt dus ook voor een instelling die cliënt is van een andere instelling. Slechts in enkele specifieke situaties mogen instellingen elkaar over een melding informeren. Daarvoor staan in de Wwft enkele nauwkeurig omschreven uitzonderingen op de geheimhoudingsverplichting.[770] Er is geen uitzondering opgenomen voor de situatie waarin de ene instelling cliënt is van een andere instelling. De beroepsorganisaties zien daarom niet in waarom in een dergelijk geval de geheimhoudingsverplichting niet zou gelden.
- De beroepsorganisaties zijn van mening dat ook de algemene uitzondering op de geheimhoudingsverplichting 'behoudens voor zover uit deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit'[771] niet van toepassing is. De noodzaak om bij een cliëntenonderzoek door een andere instelling inlichtingen te geven over concrete meldingen mist een wettelijke basis.
- Volgens de Wwft valt ook de ontvangstbevestiging die een instelling van FIU-Nederland ontvangt na het doen van een melding onder de geheimhoudingsverplichting.[772]
- Gezien de strenge en duidelijke geheimhoudingsverplichting van de Wwft, komt het vragen of een cliënt in een concreet geval een melding heeft gedaan neer op het uitlokken van schending van de geheimhoudingsplicht. Dit is een economisch delict.[773] Volgens die geheimhoudingsverplichting mag een instelling niemand informeren over een melding, dus ook niet haar belastingadviseur of accountant.[774] Een cliënt die een instelling inhoudelijk over een melding informeert, overtreedt de Wwft. Een instelling zou haar cliënt niet in die positie moeten brengen.
- Het enkele feit dat een instelling weet dat een cliënt geen meldingen doet van ongebruikelijke transacties, activeert niet de meldplicht van de instelling. Daarvoor is nodig dat een instelling transacties waarneemt en deze volgens de subjectieve indicator als ongebruikelijk aanmerkt. Een instelling die weet dat haar cliënt de eigen meldplicht niet nakomt, moet wel extra opletten. Het ligt bovendien voor de hand dat een instelling haar kennis over het niet-meldgedrag van de cliënt aan een eventuele melding toevoegt.
- De uitspraak van de rechtbank Rotterdam[775] leidt er niet toe dat de beroepsorganisaties hun standpunten aanpassen. De beroepsorganisaties lezen in de uitspraak van de rechtbank niet dat

---

[767] Artikel 23, lid 1, Wwft.
[768] Artikel 23, lid 6, Wwft.
[769] Artikel 23, lid 1, Wwft.
[770] Artikel 23, lid 6, Wwft.
[771] Die algemene uitzondering staat in artikel 23, leden 1 en 4, Wwft. Zie Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 64, vierde alinea:
'Er gelden een aantal uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht, die naar huidig recht grotendeels reeds terug te vinden zijn in artikel 23 Wwft. Het betreft onder meer het verstrekken van informatie aan de toezichthoudende autoriteiten of opsporingsinstanties en het verstrekken van informatie binnen eenzelfde rechtspersoon of netwerk. Daarnaast is het in bepaalde gevallen en onder voorwaarden mogelijk om informatie uit te wisselen over aan de FIU verstrekte informatie, wanneer sprake is van een gemeenschappelijke cliënt, dan wel ten einde een cliënt van een onwettige handeling te doen afzien. Het betreft de uitzonderingen die thans in de aanhef van artikel 23 Wwft ('behoudens voor zover uit deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit'), respectievelijk in het vijfde lid, onderdeel 2° en onderdeel 3°, en het vierde lid van artikel 23 zijn geregeld.'
[772] Artikel 23, lid 2, met artikel 13, onderdeel c, Wwft.
[773] Artikel 23, leden 1, 2 en 4, Wwft in samenhang met artikel 1, onder 2°, Wet op de economische delicten.
[774] *Artikel 23 Wwft*
1 Een instelling en de personen die werkzaam zijn voor een instelling zijn, behoudens voor zover uit deze wet de noodzaak tot bekendmaking voortvloeit, verplicht tot geheimhouding jegens een ieder van:
a een melding ingevolge artikel 16 door die instelling;
b nadere inlichtingen verstrekt ingevolge artikel 17 door die instelling;
c het gegeven dat een melding of verstrekking aanleiding heeft gegeven tot een onderzoek naar witwassen van geld of financieren van terrorisme of dat het voornemen bestaat een dergelijk onderzoek te verrichten;
d overleg over de naleving van artikel 16 met betrekking tot een transactie.
[775] Rechtbank Rotterdam van 15 december 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:9882.

de accountantspraktijk naar het meldgedrag van de cliënt in concrete situaties onderzoek moest doen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft overigens recentelijk het oordeel van de rechtbank Rotterdam bevestigd dat de accountantspraktijk geen goede risico-inschatting had gemaakt en de monitoringplicht onvoldoende was nagekomen. Echter zonder de opmerking te herhalen dat de accountantspraktijk bij haar cliënt had moeten controleren of deze aan haar eigen meldplicht voldeed.[776]

Accountants
Een accountant kan volgens de eigen beroepsregels verplicht zijn om na te gaan of zijn of haar cliënt de eigen meldplicht wel nakomt. Dit kan verplicht zijn volgens de regels die op de opdracht van toepassing zijn (NV COS). In dat geval mag de accountant niet meer doen dan nagaan of de cliënt een meldprocedure heeft en hoe die wordt opgevolgd (Zie Par. 7.1).[777] Dit kan ook verplicht zijn, omdat dat de accountant aanwijzingen heeft dat de cliënt de eigen meldplicht niet nakomt. Als de cliënt de Wwft (mogelijk) niet nakomt, heeft een instelling mogelijk ook te maken met een relevante niet-naleving volgens de NV NOCLAR. Dat zal een accountant volgens de NV NOCLAR moeten beoordelen. Ingeval van een relevante niet-naleving wijst de accountant de cliënt er – in algemene zin – op dat de cliënt zelf een meldplicht heeft en dringt de instelling bij de cliënt er – in algemene zin – op aan om de meldplicht na te komen.[778] Dit doet die accountant dan op basis van de eigen beroepsregels en niet op basis van de Wwft.

9.8.3 Moet een instelling een melding doen van ongebruikelijke transacties die haar cliënt moet melden?

Het kan gebeuren dat een instelling een ongebruikelijke transactie waarneemt die de cliënt zelf moet melden of had moeten melden. Ook kan een instelling (toevallig) stuiten op een melding van een ongebruikelijke transactie die de cliënt heeft gedaan. Moet de instelling dan ook een melding doen? Die vraag wordt beantwoord aan de hand van het volgende voorbeeld. Een accountant stelt de jaarrekening samen van een autohandelaar. De autohandelaar ontvangt voor de verkoop van een auto € 10.000 of meer in contanten. De autohandelaar is daardoor voor deze transactie zelf ook Wwft-instelling.[779] De autohandelaar heeft een meldprocedure en geeft aan dat de afnemer van de auto een bekende transactiepartij van de autohandelaar is en vaker in contanten betaalt. De accountant mag de autohandelaar niet vragen of de contante betaling door deze afnemer als ongebruikelijke transactie bij de FIU is gemeld (omdat dit volgens de beroepsorganisaties kwalificeert als uitlokking van schending van de geheimhoudingsverplichting uit artikel 23 Wwft). De accountant moet gebaseerd op de informatie waarvan gedurende de uitoefening van de opdracht kennis is genomen, aan de hand van de subjectieve indicator zelfstandig afwegen of de betreffende contante transactie van de autohandelaar aanleiding geeft om te veronderstellen dat die verband kan houden met witwassen en/of financieren van terrorisme. Is dat het geval, dan moet de accountant een melding doen.
Indien de accountant (ongevraagd) geïnformeerd wordt dat betreffende contante transactie door de autohandelaar zelf als ongebruikelijke transactie is gemeld, ook dan, zo menen de beroepsorganisaties, moet de accountant op basis van de subjectieve indicator zelfstandig een melding afwegen[780]. Een door een cliënt verrichte melding ontslaat de instelling immers niet van de eigen meldplicht uit hoofde van de Wwft.
Het kan voorkomen dat een instelling (toevallig) stuit op een melding van een ongebruikelijke transactie die de cliënt heeft gedaan. Van deze transactie had de instelling zelfstandig geen kennis genomen. Het heeft dan geen zin om deze melding te kopiëren en exact dezelfde melding te doen. De meldplicht geldt voor transacties die een instelling zelf heeft waargenomen en is beperkt tot transacties van of ten behoeve van de cliënt (Zie Par. 7.4.3.3). De instelling moet zelf beoordelen of de transactie ongebruikelijk is en door haar moet worden gemeld. Ze doet dat op basis van de subjectieve indicator.

Stel dat de instelling een transactie ziet die de cliënt zelf op basis van de objectieve indicator moet melden, bijvoorbeeld een contante betaling van meer dan € 20.000 aan de cliënt voor de verkoop van een of meerdere voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen,

[776] CBb 5 februari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:48.
[777] Een cliënt mag daarop in algemene bewoordingen antwoorden dat hij of zij de meldplicht naleeft. De cliënt kan een overzicht van het meldnummer en de melddatum van verzonden meldingen tonen maar dus niet in details treden.
[778] Zie voor een voorbeeld waarin een accountant de cliënt had gewezen op de eigen meldplicht en andere Wwft-verplichtingen: https://www.accountancyvanmorgen.nl/2020/04/17/justitie-legt-textielfabrikant-forse-boete-op-voor-niet-naleven-wwft/.
[779] Artikel 1a, lid 4, onder i, Wwft.
[780] De afweging van de instelling hoeft niet gelijk te zijn aan de afweging van de cliënt.

sieraden of juwelen. De instelling beoordeelt in die gevallen aan de hand van de subjectieve indicator of zij (ook) een melding moet doen. De instelling zal moeten afwegen of deze contante betaling aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme en deze dus als ongebruikelijke transactie moet worden aangemerkt. Contante betalingen zijn in het algemeen geschikt voor witwassen doordat het moelijker is het administratieve spoor van contante transacties te volgen (Zie Par. 7.4.4). Weet de instelling dat de cliënt zelf op basis van de objectieve indicator geen melding heeft gedaan?[781] Het ligt voor de hand dat de instelling die informatie aan een eventuele melding op basis van de subjectieve indicator toevoegt.

9.9 Risicogebaseerd toezicht BFT en aanbevelingen

Deze paragraaf is een nadere uitwerking van paragraaf 8.2 *Toezicht.* Het BFT controleert of instellingen de Wwft naleven. Dat is toezicht.

Risicogebaseerd toezicht
Het BFT houdt toezicht op 'risicogebaseerde en effectieve wijze'.[782] Dit betekent dat het BFT inzicht verwerft in de risico's op witwassen en financieren van terrorisme van bepaalde typen instellingen, typen dienstverlening en typen cliënten en van concrete instellingen als daartoe aanleiding is. Op basis daarvan bepaalt het BFT de frequentie en de diepgang van het toezicht.[783]

Onderzoek
Het BFT voert twee soorten onderzoeken uit om te controleren of een instelling de Wwft naleeft:[784]
- regulier periodiek onderzoek; of
- risicogericht onderzoek. Het BFT voert een risicogericht onderzoek uit als er meer dan een gemiddeld risico is dat een instelling de Wwft niet naleeft. Het risico is ter beoordeling van het BFT. Een risicogericht onderzoek kan verschillende aanleidingen hebben. Zo'n aanleiding kan bijvoorbeeld voortkomen uit het overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid of het ministerie van Financiën, het overleg met andere toezichthouders in Nederland of de EU, het overleg met FIU-Nederland, informatie die het BFT heeft verkregen in eerdere onderzoeken of uit openbare bronnen.

Aandachtspunten in beide onderzoeken
- de resultaten van de risicoanalyse;
- de opzet en het bestaan van risicobeleid;
- opgestelde risicoprofielen per cliënt;
- cliëntacceptatieprocedures inclusief identificatie en verificatie van de uiteindelijke belanghebbende (UBO) en van eventuele politiek prominente personen (PEP);[785]
- dossieropbouw;
- interne controlemaatregelen;
- opleidingen en trainingen aan medewerkers van de instelling;[786]
- maatregelen in de betalingsorganisatie; [787] en
- de inrichting van een Wwft-compliancefunctie en Wwft-auditfunctie.

Redelijkheidstoets
Van het BFT wordt verwacht dat zij rekening houdt met de bevoegdheid van een instelling om haar risicoanalyse en risicobeleid af te stemmen op de aard en omvang van haar onderneming (zie hoofdstuk 5).[788] Een instelling moet natuurlijk wel kunnen uitleggen waarom ze bepaalde keuzes heeft gemaakt. In de praktijk beoordeelt het BFT of een instelling in redelijkheid heeft kunnen komen tot:

[781] Volgens de beroepsorganisaties moet een instelling de cliënt niet vragen of deze heeft gemeld! Haar cliënt is immers verplicht meldingen geheim te houden volgens artikel 23 Wwft (Zie Par. 7.9.1).
[782] Artikel 1d, lid 6, Wwft, met artikel 48, lid 6 tot en met 8, van de vierde anti-witwasrichtlijn. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 40.
[783] Artikel 1d, lid 6, Wwft met artikel 48, lid 6, onderdeel c, vierde anti-witwasrichtlijn.
[784] Artikel 1d, lid 6, Wwft met artikel 48, lid 7, vierde anti-witwasrichtlijn.
[785] Zie hoofdstuk 6.
[786] Zie paragraaf 5.8.
[787] Zie: https://www.bureauft.nl/wwft/Werkwijze Toezicht.
[788] Artikel 1d, lid 6, Wwft met artikel 48, lid 8, vierde anti-witwasrichtlijn. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34 808, nr. 3, p. 40: *'Van een toezichthoudende entiteit wordt tegelijkertijd wel verwacht dat zij rekening houdt met de beslissingsvrijheid van instellingen, met name wanneer het aankomt op de ruimte die een instelling heeft om haar risicoprofiel en risicobereidheid te bepalen of ter herzien'.*

- de resultaten van de risicoanalyse;
- haar risicobeleid ten aanzien van het aangaan van zakelijke relaties;
- haar interne organisatie om mogelijk ongebruikelijke transacties te signaleren en intern en extern te melden; en
- de maatregelen die zij heeft genomen om te waarborgen dat het risicobeleid in de praktijk wordt nageleefd.

10 Bijlage Vindplaatsen (extra) informatie

10.1 Nederlandse wetgeving

(Zie https://wetten.overheid.nl/zoeken voor de actuele wettekst. Voor oudere wetteksten en wetsgeschiedenis: klik rechts bovenaan de actuele wettekst op 'i' ['Toon wetstechnische informatie'] en ga naar 'Wijzigingenoverzicht'.)

- Wwft
- Uitvoeringsbesluit Wwft 2018
- Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
- Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 2020, 231
- Implementatiebesluit registratie uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten, Stb. 2020, 339

10.2 Europese regelgeving

(Zie https://eur-lex.europa.eu/)

- Eerste anti-witwasrichtlijn: Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEG 1991, L 166)
- Tweede anti-witwasrichtlijn: Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2001 tot wijziging van Richtlijn 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEG 2001, L 344)
- Derde anti-witwasrichtlijn: Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU 2005, L 309)
- Uitvoeringsrichtlijn: Richtlijn 2006/70 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 1 augustus 2006 tot vaststelling van uitvoeringsmaatregelen van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de definitie van politiek prominente personen en wat betreft de technische criteria voor vereenvoudigde klantenonderzoeksprocedures en voor vrijstellingen op grond van occasionele of zeer beperkte financiële activiteiten (PbEU 2006, L 214)
- Vierde anti-witwasrichtlijn: 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)

- Vijfde anti-witwasrichtlijn: Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PbEU 2018, L 156)

- Zesde anti-witwasrichtlijn: Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld (PbEU 2018, L 284)

- Hoogrisicolanden volgens Europese Commissie: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2022/229/oj

- Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/supranational_risk_assessment_of_the_money_laundering_and_terrorist_financing_risks_affecting_the_union.pdf

10.3 Leidraden Nederlandse autoriteiten

- Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid (21 juli 2020): https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2020/07/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financieren-van-terrorisme-wwft

- AFM, Leidraad Wwft en Sanctiewet (19 oktober 2020): https://www.afm.nl/~/profmedia/files/wet-regelgeving/beleidsuitingen/leidraden/wwft.pdf?la=nl-NL

- Belastingdienst, Uitvoering toezicht op de Wwft (witwassen en terrorismefinanciering): https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/toezicht/voorkomen_van_witwassen_en_terrorismefinanciering/toezicht_op_de_wwft
  (betreft overzicht van Wwft-toezichthouders en de instellingen waar zij toezicht op houden)

- Belastingdienst, Meer informatie over de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft): https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/toezicht/voorkomen_van_witwassen_en_terrorismefinanciering/meer-informatie-wwft

- BFT: Specifieke leidraad naleving Wwft voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter a en b Wwft (24 oktober 2018): https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/10/Specifieke-leidraad-naleving-Wwft-voor-accountants-en-belastingadviseurs.-versie-24oktober.pdf

- BFT, Bijlage 1 Voorbeelden bij de subjectieve indicator voor het melden van ongebruikelijke transacties door de instellingen als bedoeld in 1a lid 4 letter a en b Wwft (accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren) alsmede instellingen als bedoeld in artikel 1a lid 4 letter d Wwft (notarissen, kandidaat notarissen en toegevoegd notarissen): https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2018/10/voorbeelden-WWFT-bij-subjectieve-indicator-defconcept-24-oktober-def.pdf

- CBP Richtsnoeren Identificatie en verificatie van persoonsgegevens, onder ‘Waarom het ‘kopietje paspoort’ alleen onder strikte voorwaarden is toegestaan: de pasfoto en het BSN’: https://wetten.overheid.nl/BWBR0033181/2012-07-12#Circulaire.divisie_3

- DNB, Leidraad Wwft en Sw, versie december 2019: https://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-212353.pdf

- Nationale sanctielijst terrorisme en de Electronic Combined Targeted Financial Sanctions List (de zogenaamde EU freeze list). Via de website van de Nederlandsche Bank kunt u zich abonneren op een maandelijks te ontvangen ‘Nieuwsbericht Sancties’

- OESO 2019, Indicatoren van witwassen en terrorismefinanciering Handboek voor medewerkers van de Belastingdienst, OESO, Parijs, http://www.oecd.org/tax/crime/Indicatoren-van-witwassen-en-terrorismefinanciering-Handboek-voor-medewerkers-van-de-Belastingdienst.pdf

10.4 Leidraden Nederlandse autoriteiten over witwassen

- https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-witwassen
- https://www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/oudere-typologieen

- https://www.fiu-nederland.nl/nl/Meldergroepen

- https://www.fiu-nederland.nl/nl/casuistiek-accountants

- Anti Money Laundering Centre, Witwassen, wat is dat?: www.amlc.nl/wp-content/uploads/2018/09/Witwassen-wat-is-dat-versie-2018.pdf

- https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2020/04/witwasindicatoren-april-2020-1.pdf

- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum, Nationaal Risk Assessment witwassen 2019, Cahier 2020-11: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689h-nra-witwassen-2.aspx

- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum, Nationaal Risk Assessment witwassen 2017: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689c-nra-witwassen-1.aspx

10.5 Leidraden Nederlandse autoriteiten over financieren van terrorisme

- https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/wat-is-terrorismefinanciering

- Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum, Nationaal Risk Assessment terrorismefinanciering 2019, Cahier 2020-12: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689i-national-risk-assessment-terrorismefinanciering-2.aspx

10.6 Leidraden internationaal

- Hoogrisicolanden en landen onder monitoring volgens FATF: http://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-march-2022.html

- Egmont Group, FIU Tools and Practices for Investigating Laundering of the Proceeds of Corruption (Public Summary), juli 2019:

- FATF (2012-2020), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html

- FATF (2019), Risk-Based Approach for the Accounting Profession, FATF, Paris, France: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-accounting-profession.html

- FATF (2014), Guidance on Transparency and Beneficial Ownership, FATF, Paris: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf

11 Bijlage wijzigingen in deze nieuwe uitgave

Hierna volgt een overzicht van de voornaamste wijzigingen die zijn aangebracht in de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020.

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
1.2	1.2	Uitleg Wwft	Geactualiseerd.
1.4	1.4	Geschiedenis	Geactualiseerd.
2.1	2.1	Toekomstige wijzigingen	Geactualiseerd.
2.2	2.2	Laatste wijzigingen	Geactualiseerd.
Vervallen	3.3	Instelling volgens de Wwft/beroepsactiviteiten	De inhoud van deze paragraaf is verwerkt in paragraaf 4.1.
3.3	3.4	Cliënt volgens de Wwft	De beschrijving van het cliëntbegrip is verduidelijkt onder andere om consistentie te borgen en om wie is cliënt van de component auditor daaruit logischer te laten volgen. Afgestemd met BFT en akkoord bevonden. Standpunt herzien wie is cliënt van de component auditor bij een controle van een groepsonderdeel voor consolidatiedoeleinden (zie bij 4 hierna). De beschrijving van het cliëntbegrip en de definitie van zakelijke relatie zijn geïntegreerd. Wijzigingen in Afbeelding 2: Tabel met voorbeelden cliënt volgens de Wwft: - Voorbeeld 3 is komen te vervallen (voorbeeld luidde: Een belastingadviseur voert een fiscale procedure tegen een aanslag. Dit voorbeeld valt onder de vrijstelling). - Overige voorbeelden vernummerd; - Nieuw voorbeeld eraan toegevoegd (voorbeeld 5): Een curator geeft een accountant opdracht tot het verrichten van een faillissementsonderzoek bij een failliet verklaarde BV. -Nieuw voorbeeld eraan toegevoegd (voorbeeld 13): een vennootschap

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			vraagt een belastingadviseur aangiften voor werknemers voor te bereiden. - Standpunt voorbeeld 12 herzien: wie is cliënt bij een controle van een groepsonderdeel voor consolidatiedoeleinden. In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 stelden de beroepsorganisatie zich op het standpunt dat de holding de cliënt van de Nederlandse accountant is en niet de Nederlandse dochtermaatschappij. Daarbij was aangegeven dat een andere coherente visie ook mogelijk is en dat dit voorbeeld opnieuw zou worden bediscussieerd in aanloop naar de eerstvolgende herziening van de Richtsnoeren Wwft. Herziene visie afgestemd met BFT en akkoord bevonden.
3.4	3.4	Transactie volgens de Wwft	Meer uitleg gegeven over wanneer sprake is van een *voorgenomen* transactie. Voorbeeld toegevoegd over het melden van een voorgenomen transactie
3.3	3.4	Zakelijke relatie volgens de Wwft	Vervallen. De inhoud is verwerkt in paragraaf 3.4 (Cliënt en zakelijke relatie volgens de Wwft).
3.4	3.6	Transactie volgens de Wwft	Vernummerd.
4.1	4.1	Wie moeten de Wwft toepassen?	In deze paragraaf is paragraaf 3.3 (Instelling volgens de Wwft/beroepsactiviteiten) verwerkt. De beschrijving van de term ‘beroepsactiviteiten’ is verduidelijkt. Extra beslisboom opgenomen (afgestemd met BFT). (Afbeelding 4: Beslisboom wat zijn Wwft-plichtige beroepsactiviteiten). Overeenstemming met ministeries over uitleg criterium ‘in hoofdzaak’ in artikel 1a, lid 4, onderdeel a, Wwft. Tekst daarop aangepast.
4.5.1	4.5.1	Normale situatie en uitzonderingssituatie	In de Richtsnoeren Wwft van 8 december 2020 staat dat een instelling moet beschikken over een

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			bewijs van registratie van de UBO's in het UBO-register. Gewijzigd in verplichting om het UBO-register te raadplegen. Zie voetnoot bij paragraaf voor onderbouwing.
4.6.1	4.6.1	Inleiding	Tekst over voor wie de vrijstelling voor fiscale rechtsbijstand geldt, is verduidelijkt. Voetnoot voor accountants die overwegen fiscale rechtsbijstand te gaan verlenen verplaatst van paragraaf 4.1 naar paragraaf 4.6.1.
4.6.2	4.6.2	Bepalen van de rechtspositie	Overeenstemming met ministeries over uitleg bepalen van de rechtspositie. Tekst daarop aangepast. Paragraaf 9.3 is hierdoor achterhaald en is komen te vervallen.
5.1.1	5.1.1	Inleiding (Risicomanagement)	Aanvulling overzicht maatregelen risicomanagement voor volledige aansluiting op de inhoud van hoofdstuk 5.
5.1.1, 5.4 en 5.5	5.1.1, 5.4 en 5.5	Inleiding (Risicomanagement), Wwft-compliancefunctie en Wwft-auditfunctie	Zinsdeel dat 'rechtspersonen en personenvennootschappen aanvullende maatregelen moeten nemen' aangepast in 'Een instelling waarbinnen meer dan één persoon werkt.' Zie voetnoot bij paragraaf 5.1.1 voor onderbouwing.
5.4	5.4	Compliancefunctie inrichten	Onder het kopje 'Wwft-compliancefunctie uitbesteden': tekst aangevuld met waarschuwing dat een instelling wel zelf verantwoordelijk blijft.
5.5	5.5	Auditfunctie inrichten	Onder het kopje 'Wwft-auditfunctie uitbesteden': tekst aangevuld met waarschuwing dat een instelling wel zelf verantwoordelijk blijft.
5.9	5.9	Verklaring omtrent gedrag (VOG)	Verduidelijking rol van VOG voor beleidsbepalers
6.3	6.3	Naar wie cliëntenonderzoek	De inkorting van deze paragraaf hangt samen met de verduidelijking van de beschrijving van het cliëntbegrip (zie Par. 3.3).

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			Overeenstemming met ministeries over vraag naar wie instelling cliëntenonderzoek moet verrichten, als opdrachtgever en cliënt twee verschillende partijen zijn en van het begin af aan duidelijk is wie van die twee de cliënt is. Tekst daarop aangepast.
6.4	6.4	Op welk moment cliëntenonderzoek doen	Bewijs van inschrijving in UBO-register gewijzigd in: raadpleeg UBO-register.
6.8.2	6.8.2	UBO('s) identificeren en verifiëren	Andere opmaak. Wijziging zin dat bepaalde beursgenoteerde vennootschappen geen UBO hebben in: voor bepaalde beursgenoteerde bedrijven geldt een uitzondering op de verplichting om de UBO('s) te identificeren. Standpunt over UBO's van natuurlijke personen herzien naar aanleiding van overleg met ministeries. Nu: wel identificeren en verifiëren. Standpunt dat een instelling geen UBO van een publiekrechtelijke rechtspersoon hoeft te identificeren herzien naar aanleiding van overleg met ministeries. Nu wel identificeren en verifiëren. Zie bij paragraaf 6.8.2.8.
6.8.5	6.8.5	Vertegenwoordiger identificeren en verifiëren en vertegenwoordigingsbevoegdheid vaststellen	Uitwerking van alternatieve verificatiemiddelen voor de identificatie en verificatie van vertegenwoordigers van rechtspersonen. Afgestemd met BFT en akkoord bevonden.
6.8.2.8	6.8.2.8	UBO's van publiekrechtelijke rechtspersonen	Titel luidde: Publiekrechtelijke rechtspersonen en UBO's. Standpunt herzien n.a.v. overleg met ministeries. In de versie van 8 december 2020 van de Richtsnoeren Wwft gaven de beroepsorganisaties aan te twijfelen of het wel verplicht is om de UBO('s) van een publiekrechtelijke rechtspersoon te

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			identificeren. Nu: wel identificeren en verifiëren. Meer duidelijkheid over wie als UBO zou kunnen kwalificeren.
6.8.2.10	6.8.2.10	UBO-register (raadplegen en terugmeldplicht)	Titel luidde: UBO-register. Aanvulling met actuele informatie over het UBO-trustregister. Aanvulling met informatie over de verplichting het UBO-register te raadplegen. Aanvulling met tijdelijke opschorting UBO register n.a.v. uitspraak Europese Hof van Justitie d.d. 20 november 2022 Nieuwe informatie over de terugmeldplicht (onder andere in welke situaties geen sprake is van discrepanties). Nieuwe informatie over welke gegevens een instelling moet doorgeven bij een melding van een discrepantie.
6.8.2.11	6.8.2.5 (onderdeel STAK)	UBO's bij certificering van aandelen (STAK BV en STAK)	Verduidelijkt en daarbij onderscheid aangebracht tussen wie is UBO van STAK BV en wie is UBO van de STAK.
6.8.4	6.8.4	Monitoring van de zakelijke relaties en de transacties	Enkel verduidelijking.
6.8.7.1	6.8.7.1	Personenvennootschappen (VOF, maatschap of CV)	Bewijs van inschrijving in UBO-register gewijzigd in: raadpleeg UBO-register. Zie voetnoot bij paragraaf voor onderbouwing.
6.8.7.2	6.8.7.2	Trusts en vergelijkbare juridische constructies	Aanvulling met actuele informatie over de inwerkingtreding van het UBO-trustregister.
6.9.2	6.9.2	Wat houdt vereenvoudigd cliëntenonderzoek in	Extra uitleg die samenhangt met uitbreiding paragraaf 6.7.3 (Welke informatie gebruiken om de identiteit te verifiëren)
6.10.2	6.10.2	Wat houdt verscherpt cliëntenonderzoek in	Extra uitleg die samenhangt met uitbreiding paragraaf 6.7.3 (Welke

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			informatie gebruiken om de identiteit te verifiëren)
6.10.6.2	6.10.6.2	Extra eis: extra maatregelen bij een PEP	In voetnoot bij zin ‘Passende maatregelen nemen om vast te stellen wat de herkomst is van het vermogen en van de middelen die gebruikt worden bij deze zakelijke relatie.’ Ter verduidelijking de letterlijke wettekst opgenomen.
6.11	6.11	Overnemen van cliëntenonderzoek bij verwijzing	Aanvulling om onderwerp te verduidelijken.
6.12	6.12	Uitbesteden van cliëntenonderzoek	Aanvulling om verschil tussen uitbesteden en overnemen cliëntenonderzoek bij verwijzing (paragraaf 6.11) te verduidelijken.
6.13	6.13	Vastleggingseisen en bewaartermijn	Verduidelijking ‘Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald’ (persoonsgegevens langer bewaren dan 5 jaar) naar aanleiding van overleg met ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid. Standpunt beroepsorganisaties over persoonsgegevens langer bewaren dan 5 jaar met het oog op een eventuele tuchtklacht.
6.14	6.14	Algemene verordening gegevensbescherming (AVG	Aanvulling met passage over verwerken strafrechtelijke persoonsgegevens in het kader van Adversed Media Screening.
Bijlage	Bijlage	Bijlage bij hoofdstuk 6: Overzicht welke gegevens een instelling in elk geval moet verkrijgen (identificeren en verifiëren)	Bij ‘Vertegenwoordiger van rechtspersoon, personenvennootschap /juridische entiteit’: verwijzing opgenomen naar paragraaf 6.8.5 voor extra voorbeelden.
7.4	7.4	Melding op basis van subjectieve indicator	Verduidelijking dat concrete aanwijzingen niet vereist zijn om een melding te moeten doen.
7.4.2	7.4.2	Beoordeling ongebruikelijke transactie volgens de subjectieve indicator	Aanvulling van tweede bullet onder ‘Let op!’ Aanvulling dat een accountant ook strafrechtelijk (via de deelnemingsvormen) en bestuursrechtelijk kan worden

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			aangesproken, als deze ten onrechte een interne melding achterwege laat.
7.4.3	7.4.3	Tot welke ongebruikelijke transacties volgens de subjectieve indicator strekt de meldplicht zich uit	Beroepsorganisaties laten standpunt 'nexus'-vereiste (band met Nederland) los.
7.4.3.1	7.4.3.1	Meldplichtige transacties	Phishing als voorbeeld van een ongebruikelijke transactie is komen te vervallen
7.4.3.3	7.4.3.3	Van of ten behoeve van de cliënt	Voorbeeld 2 (betrof verduistering door controller van cliënt) is komen te vervallen. Overige voorbeelden vernummerd. Voorbeeld 3 (was 4). Voorbeeld De cliënt is slachtoffer van winkeldiefstal aangepast: door een onbekende derde geschrapt). Tekst bij 'Bezwaren beroepsorganisatie bij standpunt BFT' daarop aangepast. Onderbouwing standpunt beroepsorganisaties aangepast. Conclusie ongewijzigd. Voorbeeld 4: Aangescherpt standpunt BFT uitgewerkt (BFT en de beroepsorganisaties zijn het nu met elkaar eens). Voorbeeld 5: tekst kopje 'Accountant van de dochtermaatschappij:' vervallen.
vervallen	7.4.3.4	Band met Nederland	Vervallen.
7.4.5	7.4.5	(Mogelijke) belastingfraude	Onder 'Meldplicht bij herstel?' Herstel onjuistheid inzake de suppletieaangifte als gronddelict voor witwassen. Besproken binnen commissie FB (NOB) en met RB. Tekstvoorstel is daarop afgestemd en aangevuld.
7.6	7.6	Procedure bij melden	Aanvulling met nieuwe informatie over 'Wwft-meldingen door samenwerkende accountants en belastingadviseurs'. De beroepsorganisaties hebben deze informatie op 27 september 2021 op hun websites gepubliceerd. Verduidelijking 'Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
			(persoonsgegevens langer bewaren dan 5 jaar) naar aanleiding van overleg met ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid. Standpunt beroepsorganisaties over persoonsgegevens langer bewaren dan 5 jaar met het oog op een eventuele tuchtklacht. Alinea over het delen van aanvullende informatie over een verrichte OT is vervallen. De Wwft voorziet enkel in een plicht tot delen van aanvullende informatie (art 17 Wwft) en dus niet in een optie om dit te doen. Dit schendt de geheimhoudingsplicht en zodoende is deze optie uit de RS verwijderd.
7.7	7.7	Gevolgen van een melding Melding in strafdossier	Geheimhouding door opsporingsambtenaren toegevoegd
7.9.1	7.9.1	Geheimhoudingsplicht volgens de Wwft	Derde bullet onder het kopje ‘Wat mag een instelling wel’. Verduidelijkt dat de Wwft een eigen definitie van ‘netwerk’ heeft. Die wijkt af van de definitie in de beroepsregelgeving voor accountants. Tekst onder het kopje ‘Groep’ verduidelijkt naar aanleiding van overleg met BFT en FIU-Nederland.
8.6.8.2	8.6.8.2	Last onder dwangsom	Aanpassing naar aanleiding van wetswijziging.
vervallen	9.3	Bepalen rechtspositie	Dit onderwerp wordt nu behandeld in paragraaf 4.6.2
9.3	9.4	Belastingadviseurs en accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een advocaat	Vernummerd.
9.3.3	9.4.3	Drie verschillende situaties	Situatie 3: Advocaat treedt op als curator in faillissement: Standpunt blijft hetzelfde, onderbouwing was onjuist en is gewijzigd.
9.4	9.5	Accountants die als deskundige worden ingeschakeld door een belastingadviseur	Vernummerd.

Par. Herziene versie	Par. Versie 8-12-2020	Titel paragraaf	Wijziging en eventuele toelichting
9.5	9.6	Spoor van fiscale rechtsbijstand in de administratie van de cliënt	Vernummerd.
9.6	9.7	Beroep op inkeerregeling	Vernummerd en aangepast dat de herkomst van geld niet relevant is voor de vrijstelling.
9.7	9.8	Werkwijze FIU-Nederland	Vernummerd en toelichting verhelderd op de meldplicht van een instelling bij een cliënt die zelf instelling is.
9.8	9.9	Cliënt is Wwft-instelling	Vernummerd.
9.10	9.10	Risicogebaseerd toezicht BFT en aanbevelingen	Vernummerd.
vervallen	9.11	Overgangsrecht voor wetswijziging van 25 juli 2018 (cliëntenonderzoek)	Niet langer relevant.
H10	H10	Bijlage Vindplaatsen (extra) informatie Leidraden internationaal	Enkele verwijzingen geactualiseerd.
vervallen	10.7	Rechtspraak	Met het oog op toekomstige herzieningen van de Richtsnoeren Wwft is ervoor gekozen om uitspraken alleen nog in voetnoten te vermelden.

Koninklijke Nederlandse
Beroepsorganisatie
van Accountants

NBA

Mercuriusplein 3
2132 HA Hoofddorp
Postbus 242
2130 AE Hoofddorp

T 088 4960 301
E nba@nba.nl
I www.nba.nl