

Poortwachters geportretteerd

Hoe beheerders van beleggingsinstellingen
de Wwft en Sanctiewet naleven

Publicatiedatum: 27-okt-2021

Managementsamenvatting

Om inzicht te krijgen in de inherente risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de sector en in hoeverre (beheerders van) beleggingsinstellingen de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) en de Sanctiewet 1977 (**Sw**) naleven is in september 2020 de derde jaarlijkse vragenlijst Wwft en Sw naar beheerders van beleggingsinstellingen (**beheerders**) gestuurd. De uitvraag is ingevuld door 583 beheerders.

Beheerders dienen ervoor zorg te dragen dat de door hun beheerde beleggingsinstellingen of icbe's de bepalingen van de Wwft naleven. Voor de leesbaarheid wordt in dit document – als het gaat om de vraag welke partij bepaalde bepalingen van de Wwft naleeft – kortgezegd de term 'beheerder' gebruikt.

De respons op de Wwft en Sw-vragenlijst heeft een aantal inzichten opgeleverd. De belangrijkste hiervan zijn:

- Een relatief groot deel van het beheerd vermogen wordt geïnvesteerd in sectoren en landen met een verhoogd risico op witwassen en terrorismefinanciering.
- Het overgrote deel van de beheerders van beleggingsinstellingen heeft beleid om risico's op witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. (+)
- In het kader van het Wwft-cliëntenonderzoek maakt een groot deel van de beheerders altijd een risicobeoordeling van haar beleggers. (+)
- Bijna de helft van de beheerders stelt nog geen verwacht transactieprofiel op. (-)
- Melding van ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit Nederland is nog niet adequaat. (-)

Het door beleggingsinstellingen beheerd vermogen bedraagt in totaal zo'n €954 miljard. Ruim 15% hiervan wordt geïnvesteerd in activa die in verband worden gebracht met een verhoogd risico op witwassen en/of terrorismefinanciering. Van dit bedrag wordt het grootste deel, 96%, geïnvesteerd in vastgoed. Naast de investeringen in activa met een verhoogd risico, geeft iets meer dan 15% van de beheerders aan posities te hebben in een of meerdere landen die de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) als risicovol bestempelt. De waarde van de posities in deze landen is zo'n €61 miljard voor beheerders met een vergunning en ruim €600 miljoen voor beheerders met een registratie. De AFM wijst erop dat risicovolle investeringen een inherent hoog risico meebrengen, en dat deze risico's moeten worden beperkt en beheerst met passende beheersmaatregelen.

Van de beheerders heeft 87% beleid opgesteld om specifiek de Wwft na te leven. Een iets kleinere groep (83,5%) heeft beleid voor specifieke naleving van sanctieregelgeving en bijna 82% van de sector geeft aan een algemeen integriteitsbeleid te hebben. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van voorgaande jaren.

In het kader van het Wwft-cliëntenonderzoek maakt 86,8% van de beheerders altijd een risicobeoordeling van haar beleggers. Het opstellen van een risicobeoordeling van andere zakelijke relaties gebeurt minder vaak: slechts 54,4% van de beheerders doet dit altijd. Het opstellen van een risicobeoordeling is wettelijk verplicht en is onder andere van belang om de vereiste diepgang van het cliëntenonderzoek te bepalen.

Een verwacht transactieprofiel wordt door 45% van de beheerders nog niet opgesteld voor haar cliënten. Het opstellen van een verwacht transactieprofiel is van belang om een betekenisvolle voortdurende controle op de zakelijke relatie te verrichten en daarmee adequaat (ongebruikelijke) transacties te monitoren.

Hoewel 94% van de beheerders aangeeft nadere actie te ondernemen naar aanleiding van de alerts die uit transactiemonitoring naar voren komen, blijkt dit nog niet uit het aantal ongebruikelijke transacties dat wordt gemeld bij de Financial Intelligence Unit - Nederland (**FIU-NL**). Het aantal meldingen staat niet in verhouding tot het aantal gegenereerde alerts en het totale aantal beheerders van beleggingsinstellingen. De AFM is dan ook van oordeel dat het proces van transactiemonitoring effectiever plaats dient te vinden door beheerders.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Algemeen beeld	5
2.1. Vermogen in hoogrisicosectoren en hoogrisicolanden	6
2.2. Investeerders	6
3. Risicobeoordeling en beleid	9
4. Cliëntenonderzoek	10
4.1. Cliëntenrisico	10
4.2. Politiek prominente personen	12
4.3. Onderzoek naar de bron van het vermogen en de middelen	12
4.4. Uitbesteding	12
5. Transactiemonitoring en meldplicht	14
5.1. Verwacht transactieprofiel	14
5.2. Melden van ongebruikelijke transacties	14
6. Sanctieregelgeving	16
7. Opleidingen	17
Appendix A – Hoogrisicolanden	18
Appendix B – Hoogrisico Activacategorieën	19

1. Inleiding

De Wet op het financieel toezicht (**Wft**) kent twee afzonderlijke regimes voor beheerders van beleggingsinstellingen: een op de AIFM-richtlijn gebaseerd regime voor beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en een op de ICBE-richtlijnen gebaseerd regime voor beheerders van instellingen voor collectieve belegging in effecten. Voor beide regimes is de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) verantwoordelijk voor het verlenen van de vergunning en het doorlopend toezicht. Vergunninghoudende beheerders van beleggingsinstellingen dienen zich aan de Wft te houden en daarnaast vallen zowel vergunninghoudende als geregistreerde beheerders¹ van beleggingsinstellingen onder de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (**Wwft**) en de Sanctiewet 1977 (**Sw**).

Beheerders dienen ervoor zorg te dragen dat de door hun beheerde beleggingsinstellingen of icbe's de bepalingen van de Wwft naleven. Voor de leesbaarheid wordt in dit document – als het gaat om de vraag welke partij bepaalde bepalingen van de Wwft naleeft – kortgezegd de term 'beheerder' gebruikt.

Om inzicht te krijgen in de inherente risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de sector en in hoeverre beheerders van beleggingsinstellingen (hierna ook aangeduid als 'beheerders') de Wwft en Sw naleven, is in september 2020 de derde jaarlijkse vragenlijst Wwft en Sw naar beheerders van beleggingsinstellingen gestuurd. Reacties op deze (digitale) vragenlijst dienen niet alleen als basis voor het inrichten van het risicogebaseerde toezicht van de AFM, ook faciliteren zij een sectorbrede terugkoppeling aan alle stakeholders. De uitvraag is gestuurd aan beheerders van beleggingsinstellingen. Het responspercentage op de uitvraag van 2020 was 96%. De AFM heeft aan niet-reagerende beheerders conform het handhavingsbeleid² een waarschuwing gegeven, dan wel is er een (voornemen) last onder dwangsom opgelegd in het geval van herhaaldelijk niet-reageren.

Hieronder volgt een analyse van de antwoorden die op de Wwft en Sw-uitvraag zijn gegeven. Deze terugkoppeling aan de sector biedt inzicht in waar beheerders staan met betrekking tot hun poortwachtersfunctie en geeft daarmee richting aan een verdere verbetering van het functioneren van de financiële markten. De analyse is daarmee in lijn met de missie van de AFM: *“De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijk gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.”*

Dit rapport hanteert 30 juni 2020 als peildatum en gebruikt het daaraan voorgaande jaar (1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020) als meetperiode voor specifieke informatie uit de vragenlijst Wwft en Sw. De peildatum en meetperiode sluiten aan op de vorige Wwft en Sw-uitvraag aan beheerders.

¹ Zoals bedoeld in artikel 2:66a Wft.

² Dit handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van oktober 2020 is beschikbaar via: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/november/actualiseren-handhavingsbeleid>

2. Algemeen beeld

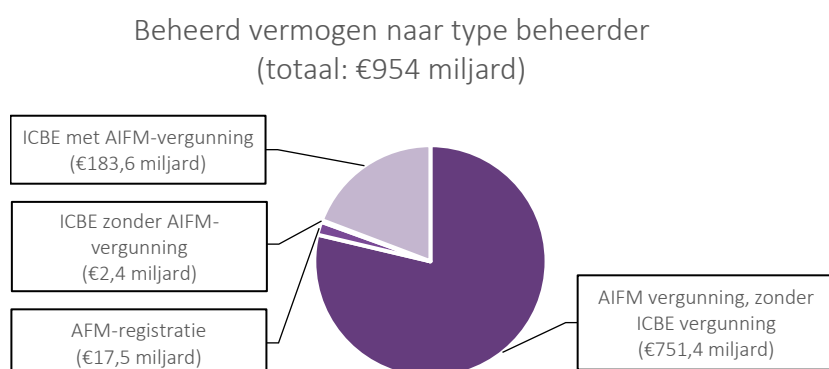
De Wwft en Sw-uitvraag aan beheerders is in 2020 ingevuld door 583 beheerders. Van hen hebben er 29 (5%) aangegeven op peildatum 30 juni 2020 geen beleggingsinstelling (meer) te beheren. Deze beheerderspopulatie kan verdeeld worden in vier subcategorieën:

1. Beheerders met een AFM-registratie (480 beheerders/ 82,3%);
2. Beheerders met een AIFM-vergunning en zonder ICBE-vergunning (89 beheerders/ 15,3%);
3. Beheerders van een ICBE zonder AIFM-vergunning (8 beheerders/ 1,4%);
4. Beheerders van een ICBE met een AIFM-vergunning (6 beheerders/ 1%).

De afgelopen jaren is het aantal beheerders met een AFM-registratie sterk toegenomen. Het aantal AIFM-vergunninghouders is daarentegen redelijk constant gebleven.

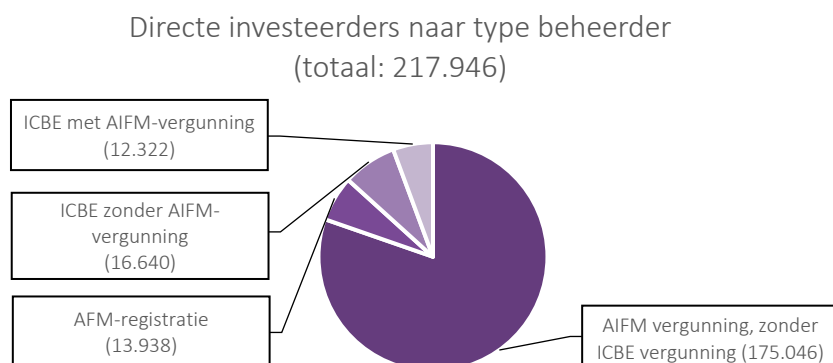
Het door beleggingsinstellingen beheerd vermogen bedraagt in totaal zo'n €954 miljard. Het overgrote deel van het vermogen wordt beheerd door beheerders met een AIFM-vergunning.

Figuur 1: Beheerd Vermogen



Niet enkel het beheerd vermogen ligt grotendeels geconcentreerd bij de relatief kleine groep AIFM-vergunninghouders³, ook het aantal directe investeerders met deelnemingsrechten is bij deze groep hoog: ongeveer 175.000 bij AIFM-vergunninghouders, tegenover 43.000 directe investeerders bij de andere beheerders. Figuur 2 geeft een weergave van het totaal aantal directe investeerders, uiteengezet naar type beheerder.

Figuur 2: Directe investeerders



³ Dit is deels gelegen in het feit dat een beheerder een vergunning dient aan te vragen indien het totaal aan beheerde activa:
i. groter is dan €500 miljoen, ingeval van een beheerder die fondsen beheert die de eerste vijf jaar closed end zijn en geen gebruik maken van leverage; of
ii. groter is dan €100 miljoen.

2.1. Vermogen in hoogrisicolanden en sectoren met verhoogd risico

Ruim 15% van het door beheerders beheerd vermogen wordt geïnvesteerd in activa die momenteel in verband worden gebracht met een verhoogd risico op witwassen en/of terrorismefinanciering (2019: 16%). Van dit bedrag wordt het grootste deel, 96%, geïnvesteerd in vastgoed (2019: 93%); de overige 4% bestaat voornamelijk uit investeringen in microfinanciering, olie, gas en delfstoffen. Met betrekking tot deze investeringen bestaan weinig tot geen verschillen tussen beheerders met een (ICBE en/of AIFM) vergunning en beheerders met een registratie. De AFM wijst erop dat een verhoogd inherent risico moet worden beperkt en beheerst met passende maatregelen.

Naast de investeringen in activa met een verhoogd risico, geeft iets meer dan 15% van de beheerders aan posities te hebben in een of meerdere landen die de AFM momenteel als risicovol bestempelt (2019: 14%). De waarde van de posities in deze landen is voor (ICBE en/of AIFM) vergunninghouders zo'n €61 miljard en voor beheerders met een registratie ruim €600 miljoen (respectievelijk 6,5% en 3,5% van het totaal beheerd vermogen). Van de hoogrisicolanden is op de Kaaimaneilanden het meeste vermogen aan openstaande posities ondergebracht. Zakelijke relaties in hoogrisicolanden kunnen een verhoogd risico op witwassen en/of terrorismefinanciering meebrengen. Bij een hoog risico op witwassen en/of terrorismefinanciering moet een verscherpt cliëntenonderzoek worden verricht. Zie voor meer informatie over dit onderwerp ook de leidraad Wwft en Sanctiewet.⁴

2.2. Investeerders

Investeerders van beleggingsinstellingen kunnen worden onderverdeeld in directe en indirecte investeerders. Directe investeerders zijn zij die zonder tussenkomst van bijvoorbeeld een beleggingsonderneming of bank deelnemingsrechten verwerven in een beleggingsinstelling en indirecte investeerders zijn zij die wél gebruik maken van een dergelijke (derde) partij. Deelnemingsrechten van directe investeerders staan op naam van de investeerder. De volgende twee paragrafen geven per categorie investeerder (direct/indirect) een aantal beschrijvende statistieken.

2.2.1. Directe investeerders

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de aantallen directe investeerders die gelden hebben ondergebracht bij beheerders van beleggingsinstellingen, alsmede van het door hen geïnvesteerd vermogen. De tabel maakt voor directe investeerders onderscheid naar type persoon en woon/vestigingsgebied.

Tabel 1: Directe investeerders (aantallen en geïnvesteerd vermogen)

Categorie		Aantal	Geïnvesteerd vermogen
Natuurlijke personen, gevestigd in:	Nederland	194.965	€7.576.588.000
	Het buitenland, exclusief hoogrisicolanden	4.756	€2.945.471.000
	Hoogrisicolanden	178	€61.701.000
Rechtspersonen, gevestigd in:	Nederland	14.932	€711.753.833.000
	Het buitenland, exclusief hoogrisicolanden	2.802	€62.098.995.000
	Hoogrisicolanden	313	€2.548.355.000
Totaal		217.946	€786.984.943.000

⁴ De leidraad Wwft en Sanctielijst is op de website van de AFM beschikbaar: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/okt/aangepaste-leidraad-wwft-sanctiewet>

Er kan voor directe investeerders ook onderscheid worden gemaakt op basis van het land van de bankrekening welke wordt gebruikt voor het verschaffen van gelden aan beleggingsinstellingen. Het aantal directe investeerders met bankrekeningen van buiten Nederland is in dat geval kleiner dan het aantal investeerders met Nederlandse bankrekeningen. Wel is het gemiddelde bedrag per transactie hoger voor investeerders met buitenlandse bankrekeningen: gecorrigeerd voor mogelijke '1 cent transacties'⁵ kennen transacties vanaf Nederlandse rekeningen een gemiddeld bedrag van €1,2 miljoen en transacties vanaf rekeningen uit zowel de EER als van daarbuiten van €1,7 miljoen.⁶ Voor directe investeerders met gelden afkomstig van een bankrekening van buiten de EER geldt dat zij maar zelden vermogen inbrengen (gemiddeld 0,4 keer gedurende de uitvraagperiode). Mogelijk heeft dit te maken met aangescherpt cliëntenonderzoek voor dit type investeerder. Een volledig overzicht van transacties (inclusief '1 cent transacties') is opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel 2: Gelden van directe investeerders

	Aantal	Transacties*	Totaalbedrag
Directe investeerders met gelden afkomstig van een Nederlandse bankrekening	207.968	1.066.873 (5,1/ investeerder)	€97.760.616.000
Directe investeerders met gelden afkomstig van een bankrekening uit de EER (exclusief Nederland)	3.712	22.984 (6,2/ investeerder)	€7.922.980.000
Directe investeerders met gelden afkomstig van een bankrekening buiten de EER (exclusief hoogrisicolanden)	887	2.293 (0,4/ investeerder)	€2.059.238.000

*Het aantal genoemde transacties is inclusief transacties waarvan het opgegeven bedrag gelijk is aan €0 of €1.

Door directe investeerders die actief zijn in risicovolle sectoren/activiteiten is er in totaal €49,1 miljard ondergebracht bij beleggingsinstellingen (6,2% van de totale investeringen door directe investeerders). Hiervan komt het meeste, €46,7 miljard, van partijen die actief zijn in het vastgoed, gevolgd door €1,5 miljard van charitatieve instellingen of stichtingen.

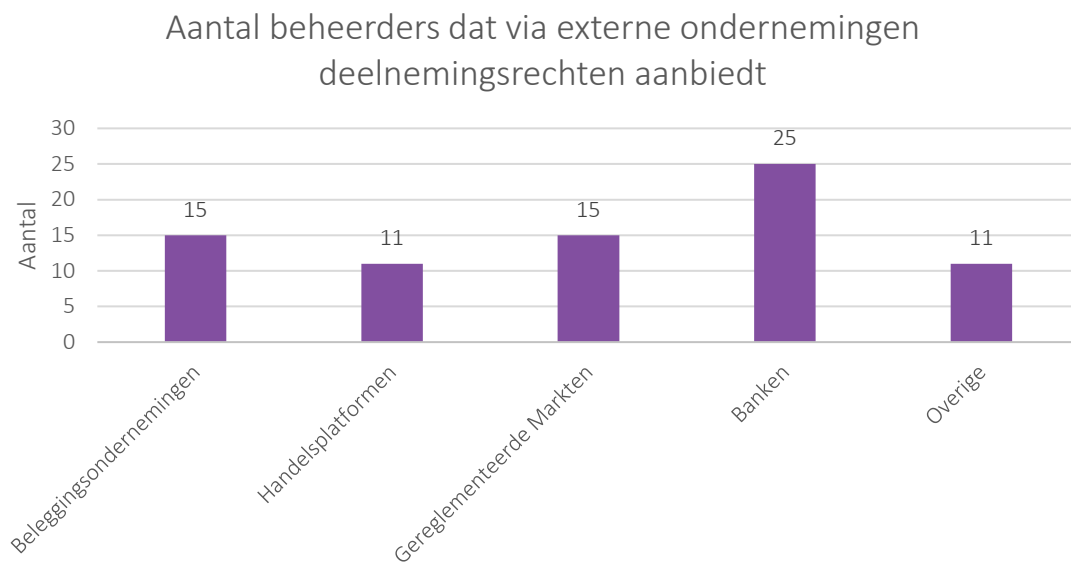
2.2.2. Indirecte investeerders

Van alle beheerders van beleggingsinstellingen heeft 10,3% aangegeven dat deelnemingsrechten van zijn beleggingsinstelling(en) (ook) indirect worden verhandeld. Aan hen is gevraagd via welk type externe ondernemingen dit gebeurt. Volgend figuur geeft het aantal beheerders aan dat gebruik maakt van externe ondernemingen om hun deelnemingsrechten aan te bieden (per type externe onderneming).

⁵ 1 Cent transacties kunnen worden gebruikt in het proces van cliëntidentificatie en -verificatie. Indien er van deze betalingen gebruik wordt gemaakt, dan staat daarmee nog niet vast dat er sprake is van een adequate identificatie en verificatie van cliënten die niet fysiek aanwezig zijn. Naast deze bron worden andere onafhankelijke en betrouwbare bronnen gebruikt.

⁶ Wanneer er niet gecorrigeerd wordt voor mogelijke 1 cent transacties, dan kennen transacties vanaf Nederlandse rekeningen een gemiddeld bedrag van €1 miljoen en transacties vanaf rekeningen uit zowel de EER als van daarbuiten van €1,5 miljoen.

Figuur 3: Externe aanbieders



In 56,7% van de gevallen zijn beheerders met indirecte investeerders bekend met de woonplaats en/of het land van vestiging van alle indirecte investeerders; 23,3% is hiervan op de hoogte voor een deel van de indirecte investeerders en 20% is hier in geen van de gevallen mee bekend.

3. Risicobeoordeling en beleid

Op grond van artikel 2b Wwft dienen instellingen over een risicobeoordeling ten aanzien van witwassen en terrorismefinanciering te beschikken, waarbij de maatregelen in verhouding dienen te staan tot de aard en de omvang van de beleggingsinstelling. Momenteel heeft 95% van de beheerders maatregelen genomen om deze risico's voor zijn beleggingsinstelling(en) vast te stellen en te beoordelen. De resultaten van deze maatregelen zijn door 91,2% van de beheerders vastgelegd en in 92,1% van deze gevallen is de vastlegging recentelijk geactualiseerd (in 2019 en/of 2020). Vaak maakt de risicoanalyse op grond van de Wwft deel uit van de systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA) die op grond van artikel 17 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (BGfo) reeds gemaakt moet worden. Figuur 4 laat zien welke integriteitsrisico's in de risicoanalyses zijn opgenomen en beoordeeld. De AFM doet onderzoek naar partijen zonder risicobeoordeling op grond van de Wwft en handhaaft indien nodig.

Figuur 4: Integriteitsrisico's zoals opgenomen in de risicoanalyse



Op grond van artikel 2c Wwft dienen instellingen over gedragslijnen, procedures en maatregelen te beschikken om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen, passend bij de aard en omvang van de instelling. Deze risico's zijn inzichtelijk gemaakt door de eigen risicoanalyse, maar ook de supranationale risicobeoordeling (SNRA) en nationale risicobeoordeling (NRA) dienen bij het beleid te worden betrokken. De uitkomsten van de eigen risicoanalyse zijn in 92,2% van de gevallen verwerkt in het beleid, de procedures en/of maatregelen.

Van de beheerders heeft 87% beleid opgesteld om specifiek de Wwft na te leven (2019: 80%). Een iets kleinere groep (83,5%) heeft beleid voor specifieke naleving van de sanctieregelgeving en bijna 82% van de sector geeft aan een algemeen integriteitsbeleid te hebben (2019: 79%). De AFM doet onderzoek naar de beheerders die in de vragenlijst hebben aangegeven nog geen Wwft- en/of sanctieregelgevingbeleid te hebben.

Het Wwft- en sanctieregelgevingsbeleid is nog niet altijd allesomvattend: het onderwerp 'cliëntenacceptatie' komt momenteel in 97,6% van de gevallen aan de orde en voor de onderwerpen 'cliëntenrisicoclassificatie', 'cliëntenreview' en 'beëindiging van de cliëntenrelatie' is dit in 93,9%, respectievelijk 95,2% en 88,4% het geval. Tot slot komt het 'melden van ongebruikelijke transacties' in 91,4% van de gevallen aan de orde in het beleid; 'screening in het kader van sanctieregelgeving' in 91% van de gevallen en 'transactiemonitoring' in 90,4% van de gevallen.

4. Cliëntenonderzoek

Beheerders dienen op grond van artikel 3 Wwft cliëntenonderzoek uit te voeren naar zakelijke relaties van hun beleggingsinstellingen. Dit onderzoek kan niet achterwege worden gelaten. Tevens zijn er in de Wwft geen specifieke type cliënten aangewezen waarbij met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan worden volstaan: een instelling zal steeds van geval tot geval, voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of transactie, moeten beoordelen of er sprake is van een laag risico (artikel 6 Wwft).⁷ Met vereenvoudigde cliëntenonderzoeksmaatregelen kan pas worden volstaan wanneer er sprake is van een bewezen laag risico.

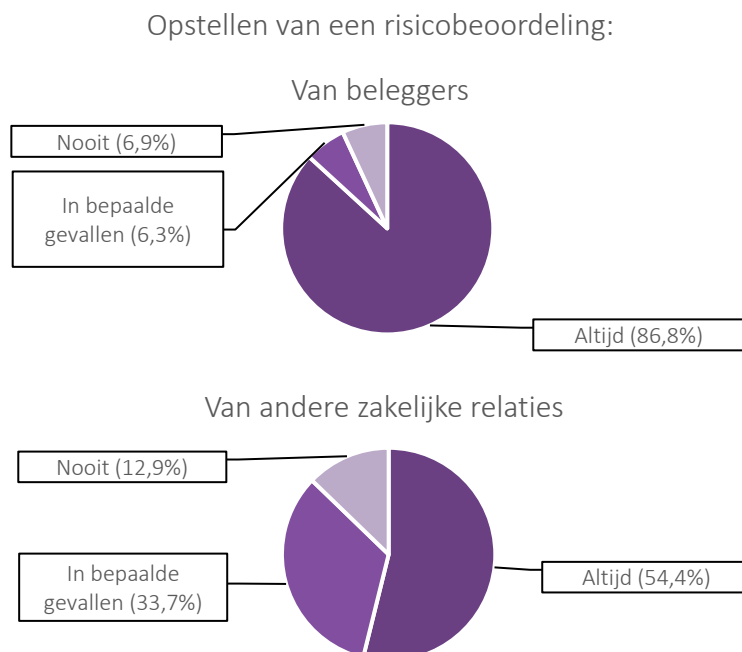
Toch lijkt een klein deel van de beheerders van beleggingsinstellingen nog niet altijd cliëntenonderzoek te verrichten: 94% van de beheerders voert cliëntenonderzoek uit bij het aangaan van een zakelijke relatie met een belegger, of bij het verrichten van een incidentele transactie voor een belegger. Dit percentage is lager wanneer het om andere zakelijke relaties⁸ gaat: naar hen voeren beheerders van beleggingsinstellingen het cliëntenonderzoek in 85,4% van de gevallen uit.

Het cliëntenonderzoek dient te geschieden voordat de zakelijke relatie wordt aangegaan of een incidentele transactie wordt uitgevoerd.⁹ Aan dit vereiste voldoet een deel van de beheerders nog niet altijd: voor de 94% beheerders die cliëntenonderzoek uitvoeren, gebeurt dit in 11,1% van de gevallen nog niet altijd voorafgaand het aangaan van de zakelijke relatie. Het cliëntenonderzoek naar andere zakelijke relaties (dat door 85,4% van de beheerders wordt uitgevoerd) gebeurt in 34,8% van de gevallen nog niet altijd tijdig.

4.1. Cliëntenrisico

In het kader van het Wwft-cliëntenonderzoek maakt 86,8% van de beheerders altijd een risicobeoordeling van haar beleggers; 6,3% doet dit in bepaalde gevallen en 6,9% doet dit nooit. Het opstellen van een risicobeoordeling van andere zakelijke relaties gebeurt minder vaak: 54,4% van de instellingen doet dit altijd; 33,7% doet dit in bepaalde gevallen en 12,9% doet dit nooit.

Figuur 5: Frequentie opstellen risicobeoordeling



⁷ Sinds 25 juli 2018 kent de Wwft geen cliëntcategorieën meer waarvoor een vereenvoudigd cliëntenonderzoek te allen tijde volstaat. Een vereenvoudigd cliëntenonderzoek is alleen toegestaan wanneer het vastgestelde cliëntenrisico laag is.

⁸ Met 'andere zakelijke relaties' wordt bedoeld op (rechts)personen met wie een zakelijke, professionele of commerciële relatie bestaat die verband houdt met de professionele activiteiten van de onderneming. Een voorbeeld van een zakelijke relatie is bijvoorbeeld een juridisch (advies)kantoor dat helpt bij het opstellen van cliëntovereenkomsten.

⁹ Enkele uitzonderingen daargelaten, zie artikel 4 lid 2 t/m 5 Wwft.

De risicoclassificatie van beleggers woonachtig/gevestigd in het buitenland lijkt gemiddeld (iets) hoger te liggen dan die van beleggers uit Nederland. Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van hoe beheerders van beleggingsinstellingen het Wwft-risico van hun beleggende cliënten classificeren.

Tabel 3: Risicoclassificaties van beleggers

Classificatie	Natuurlijke personen woonachtig in Nederland	Natuurlijke personen <u>niet</u> woonachtig in Nederland	Rechtspersonen en/of andere juridische entiteiten gevestigd in Nederland	Rechtspersonen en/of andere juridische entiteiten <u>niet</u> gevestigd in Nederland
Laag risico	78,6%	71,7%	74,5%	62,2%
Medium risico	20,9%	22,3%	22,1%	27,7%
Hoog/verhoogd risico	0,4%	5,3%	2,5%	8,1%
Onacceptabel risico	0%	0,1%	0%	0%
(Nog) niet gecategoriseerd	0,1%	0,6%	0,8%	1,9%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Voor zakelijke relaties niet zijnde belegger kan eenzelfde verdeling worden opgesteld, al is het voor deze groep niet mogelijk om een indeling te maken op basis van de woonplaats en/of het land van vestiging. Onderstaande tabel laat zien hoe beheerders van beleggingsinstellingen het Wwft-risico van zakelijke relaties niet zijnde belegger beoordelen.

Tabel 4: Risicoclassificaties van zakelijke relaties niet zijnde belegger

Classificatie	Aantal zakelijke relaties
Laag risico	64,3%
Medium risico	22,6%
Hoog/verhoogd risico	7,1%
Onacceptabel risico	0%
(Nog) niet gecategoriseerd	6%
Totaal	100%

Aan beheerders is gevraagd of zij het risicoprofiel van hun cliënten event-driven en/of periodiek herzien. Uit de beantwoording van de vraag blijkt dat event-driven herziening onafhankelijk is van het risicoprofiel van de cliënt: in de gevallen van een laag, medium en hoog/verhoogd risico vindt event-driven herziening in net iets meer dan 80% van de gevallen plaats. Echter, periodieke herziening lijkt wel afhankelijk te zijn van de risicoclassificatie van de cliënt: cliënten met een laag risico worden periodiek herzien in 72,4% van de gevallen; cliënten met een medium risico in 74,3% van de gevallen en cliënten met een hoog/verhoogd risico in 79,9% van de gevallen.

In de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 (meetperiode uitvraag) zijn er door 2,7% van de beheerders van beleggingsinstellingen cliënten geweigerd vanwege Wwft-gerelateerde redenen. In dezelfde periode zijn er door 1,3% van de beheerders cliëntrelaties beëindigd vanwege Wwft-gerelateerde redenen.

4.2. Politiek prominente personen

Slechts 29 beheerders van beleggingsinstellingen (5% van het totaal; waarvan 13 beheerders met een registratie) zijn verantwoordelijk voor het totale aantal van 59 investeerders die politiek prominente personen zijn (PEPs; waarvan 53 directe investeerders). Het aantal PEPs ligt geconcentreerd bij een klein aantal beheerders en de AFM verneemt tevens dat steeds meer beheerders het beleid hebben geen PEPs te accepteren. De AFM heeft een analyse uitgevoerd naar de concentratie van het totaal aantal PEPs binnen de sector van beleggingsinstellingen. Op basis van de Herfindahl-Hirschman index en de 1%-, 5%- en 10%-concentratiegraad concludeert de AFM dat de concentratie van PEPs bij een relatief beperkt aantal beheerders is afgenomen in de periode van 2018 tot en met 2020.¹⁰ Op basis van deze data lijkt het er dan ook niet op dat PEPs worden verdrongen naar een klein aantal beheerders omdat zij elders worden geweigerd als klant. De afname in concentratie wordt grotendeels veroorzaakt door een meer evenredige verdeling van PEPs bij beheerders die eerder al PEPs als investeerders hadden; het aantal beheerders met PEPs als investeerder is redelijk constant.

Er bestaan ook uiteindelijk belanghebbenden (UBOs) van (directe en indirecte) investeerders die zich classificeren als PEP: 6,3% van de beheerders van beleggingsinstellingen heeft aangegeven op peildatum 30 juni 2020 in totaal 76 van deze UBO PEPs te hebben, waarvan 72 dit via een directe investeerder zijn. In totaal zijn tien UBO PEPs woonachtig in een hoogrisicoland (negen via directe investeerders).

4.3. Onderzoek naar de bron van het vermogen en de middelen

In het kader van de voortdurende controle op de cliënt dienen beheerders van beleggingsinstellingen waar nodig een onderzoek in te stellen naar de bron van de middelen die door een zakelijke relatie of bij een transactie worden gebruikt. Beheerders hebben dit onderzoek, waar nodig, in 76,8% van de gevallen ingesteld. In 8,7% van de gevallen gebeurt dit echter nooit. Voor zakelijke relaties niet zijnde belegger vindt het onderzoek naar de bron van de middelen in 46,5% van de gevallen altijd plaats (waar nodig) en gebeurt dit in 24% van de gevallen nooit.

4.4. Uitbesteding

Een beheerder kan een deel van het cliëntenonderzoek laten verrichten door een derde, onverminderd de verplichting te voldoen aan het cliëntenonderzoek (de voortdurende controle kan niet worden uitbesteed). De identificatie, verificatie, het nagaan van de uiteindelijk belanghebbende en het vaststellen van het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie kunnen worden uitbesteed. Een van de vereisten is dat een opdracht tot uitbesteding met een structureel karakter door de beheerder schriftelijk wordt vastgelegd.

65,2% van de beheerders van beleggingsinstellingen geeft aan in geen enkel geval het cliëntenonderzoek aan een derde partij uit te besteden; 11,3% besteedt het cliëntenonderzoek gedeeltelijk uit aan een derde partij en 23,5% doet dit in alle gevallen.

¹⁰ De Herfindahl-Hirschman index is een getal tussen de 0 en de 10.000, waarbij hogere getallen inhouden dat er meer concentratie bestaat binnen een sector. De HHI wordt berekend als de som van gekwadrateerde marktaandelen binnen een sector (in dit geval het aandeel PEPs dat iedere beheerder als cliënt heeft ten aanzien van de gehele sector). Indien het totaal aantal PEPs gelijk verdeeld zou zijn over een groot aantal beheerders, dan nadert de index tot 0.

De concentratiegraad geeft aan hoeveel procent van het totale aantal PEPs cliënt is bij een afgebakend aantal beheerders. In dit geval is er gekeken naar hoeveel procent van de PEPs cliënt is bij respectievelijk 1%, 5% en 10% van het totaal aantal beheerders.

Indien de uitbesteding een structureel karakter heeft is een beheerder verplicht om de opdracht daartoe schriftelijk vast te leggen. Van de beheerders die hun cliëntenonderzoek (gedeeltelijk) uitbesteden geeft 84,7% aan dat er sprake is van een schriftelijke vastlegging van de uitbesteding. Echter, in 4,1% van de gevallen worden de verplichtingen ten aanzien van de naleving van de Wwft en de Sw niet in deze uitbestedingsovereenkomst vastgelegd. Per saldo heeft 18,8% van de instellingen die cliëntenonderzoek uitbesteden dan ook geen toereikende uitbestedingsovereenkomst. Beheerders die het cliëntenonderzoek uitbesteden, controleren in 67% van de gevallen minimaal één keer per jaar of de uitbesteding conform de Wwft is; 24,1% controleert dit minder vaak en 8,9% geeft aan dit nooit te controleren.

5. Transactiemonitoring en meldplicht

Het grootste deel van de beheerders heeft zijn transactiemonitoring uitsluitend handmatig ingericht (57,6%). Verder maakt 33,3% gebruik van een geautomatiseerd systeem (al dan niet gecombineerd met handmatige monitoring). In totaal heeft 9,1% van de beheerders geen systeem om transacties te monitoren. Deze laatstgenoemde groep is niet per definitie in overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft: uit onderzoek van de AFM blijkt dat een deel van de beheerders aangeeft geen 'systeem van transactiemonitoring' te hebben omdat zijn instellingen zich kenmerken als closed-end beleggingsfondsen met lange looptijd.¹¹ Bij de initiële inleg en uitstroom wordt er in dit geval cliëntenonderzoek verricht en gedurende de zakelijke relatie worden ook controles uitgevoerd, bijvoorbeeld ten aanzien van het screenen middels sanctie- en PEP-lijsten.

Van de beheerders die hebben aangegeven aan transactiemonitoring te doen, doet het grootste deel dit in de meeste gevallen voorafgaand aan de uitvoering van de transactie (in 87,4% van de gevallen voor transacties geïnitieerd door de beheerder en in 80,8% van de gevallen voor transacties van of ten behoeve van een cliënt). Voor zowel transacties geïnitieerd door beheerders, als voor transacties van of ten behoeve van een cliënt, geldt dat slecht 3,8% van de monitoring (in de meeste gevallen) plaatsvindt na één week na uitvoering.

Uitbesteding van (de verantwoordelijkheid van) transactiemonitoring aan gespecialiseerde partijen is niet toegestaan op grond van de Wwft.

5.1. Verwacht transactieprofiel

Beheerders van beleggingsinstellingen stellen voor hun cliënten in veel gevallen nog steeds geen verwacht transactieprofiel op dat kan helpen bij het monitoren van transacties: momenteel wordt er in 54,5% van de gevallen een dergelijk profiel opgesteld. Door ruim 48% van de beheerders wordt het verwachte transactieprofiel altijd opgesteld (2019: 41%), terwijl dit door 1,5% enkel gebeurt voor cliënten met een medium (of hoger) risico en door 4,6% enkel voor cliënten met een hoog/verhoogd risico.

Van de beheerders die in meer of mindere mate een verwacht transactieprofiel opstellen, kijkt 95,7% bij de transactiemonitoring of het transactiepatroon van de cliënt overeenkomt met de vooraf opgestelde verwachting (het verwachte transactieprofiel).

Beheerders van beleggingsinstellingen dienen volgens de AFM een verwacht transactieprofiel op te stellen voor al hun cliënten (ongeacht de risicoclassificatie), waarin het voorgenomen individuele transactiegedrag van de cliënt inzichtelijk wordt gemaakt. Het transactieprofiel dient vervolgens te worden gebruikt bij de transactiemonitoring.

5.2. Melden van ongebruikelijke transacties

Hoewel 94% van de beheerders aangeeft nadere actie te ondernemen naar aanleiding van de alerts die uit transactiemonitoring naar voren komen, blijkt dit nog niet uit het aantal ongebruikelijke transacties dat wordt gemeld bij de Financial Intelligence Unit - Nederland (**FIU-NL**), de instantie waar ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld. Het merendeel van de beheerders van beleggingsinstellingen (67,4%) heeft zich nog niet geregistreerd bij de FIU-NL, en dat is jammer. Registratie is weliswaar pas verplicht wanneer er melding moet worden gemaakt, toch moedigt de AFM registratie al in een vroegtijdig stadium aan om bewustwording te creëren en om het proces van onverwijld melding beter te waarborgen.

Wat opvalt is dat slechts 74 alerts die zijn gegenereerd door beheerders van beleggingsinstellingen als ongebruikelijke transacties zijn gemeld bij de FIU-NL.¹² Dit aantal staat niet in verhouding tot het aantal gegenereerde alerts en het totale aantal beheerders van beleggingsinstellingen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat de gehanteerde detectieregels die bij de transactiemonitoring worden gebruikt niet passend zijn. Hierdoor worden veel foutpositieve alerts gegenereerd. De AFM heeft de afgelopen jaren in verschillende individuele onderzoeken naar transactiemonitoring vastgesteld dat een instelling in zekere zin wel beschikt over detectieregels, maar dat deze niet zijn opgesteld met in gedachte de concrete witwas- en terrorismefinancieringsrisico's die gedetecteerd moeten worden. Een instelling beoordeelt dan veelal alerts die geen betrekking hebben op afwijkende transacties of transactiepatronen. De AFM is dan ook van oordeel dat het proces van transactiemonitoring en melding effectiever plaats dient te vinden door beheerders van

¹¹ Het onderzoek is op 26 augustus 2020 aangekondigd: <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2020/augustus/mih-transaction-monitoring>

¹² Dit percentage is gebaseerd op gegevens zoals zijn verstrekt door beleggingsinstellingen zelf. Dit aantal komt niet overeen met de door de FIU-NL verstrekte gegevens.

beleggingsinstellingen. Hierbij dient allereerst beter gekeken te worden naar de concrete risico's die uit de risicobeoordeling van de instelling volgen. Deze risico's moeten vervolgens worden vertaald naar passende en concrete detectieregels en grensbedragen. Naast de risico's moet bij het opstellen van de detectieregels onder meer gekeken worden naar de cliëntportefeuille en het gemiddelde belegde vermogen. Het transactiemonitoringsysteem dient daarnaast periodiek te worden geëvalueerd, om zodoende detectieregels bij te stellen indien zij niet effectief blijken te zijn.

Dat alerts over het algemeen niet leiden tot meldingen bij de FIU-NL, kan komen doordat deze betrekking hebben op transacties waarvan bij nadere inspectie door de betreffende beleggingsinstelling blijkt dat deze niet als ongebruikelijk kunnen worden aangemerkt. Als dit inderdaad het geval is, dan lijkt het erop dat transactiemonitoring momenteel nog niet heel efficiënt is.

De AFM heeft een analyse uitgevoerd met betrekking tot de effectiviteit van de verschillende systemen van transactiemonitoring. Beheerders met (gedeeltelijk) geautomatiseerde systemen van transactiemonitoring maken vaker melding van ongebruikelijke transacties bij de FIU-NL dan beheerders met handmatige systemen van transactiemonitoring. Echter, wanneer er in het aantal meldingen wordt gecorrigeerd voor het aantal gegenereerde alerts, dan blijkt dat juist beheerders met handmatige systemen relatief vaak melden. Dit zou kunnen duiden op een betere kwaliteit van de handmatig gegenereerde alerts. Een overzicht met de bevindingen per type transactiemonitoring wordt gegeven in tabel 5. De AFM benadrukt dat de keuze van het systeem van transactiemonitoring mede afhankelijk is van de aard en omvang van een instelling.

Tabel 5: Alerts en meldingen naar systeem van transactiemonitoring

Systeem van transactiemonitoring	Gemiddeld aantal gegenereerde alerts	Gemiddeld aantal meldingen bij de FIU-NL	Gemiddeld aantal meldingen bij de FIU-NL per gegenereerde alert*
Handmatig	0,7	0,09	0,004
Gedeeltelijk geautomatiseerd	4,67	0,16	0,002
Volledig geautomatiseerd	140,87	1	0,001

* Het gemiddeld aantal meldingen bij de FIU-NL per gegenereerde alert is niet gelijk aan het gemiddeld aantal gegenereerde alerts gedeeld door het gemiddeld aantal meldingen bij de FIU-NL. Dit komt doordat de gemiddelden zijn berekend op het niveau van de beheerder.

Beheerders lijken geen last te hebben van achterstanden in het beoordelen van alerts: van de beheerders die alerts hebben gegenereerd had slechts 6,4% een achterstand (van maximaal één maand). In totaal ging het om vijftien nog te beoordelen alerts.

Vier beheerders hebben in de periode van 1 juli 2019 tot en met 30 juni 2020 een totaal van zes transacties geweigerd in verband met een vermoeden van betrokkenheid bij witwassen en/of het financieren van terrorisme.

6. Sanctieregelgeving

Van de beheerders geeft 85,6% aan ten minste één sanctielijst te gebruiken ter controle van het relatiebestand, waarbij er in 61,3% van de gevallen gebruik wordt gemaakt van diensten van externe ondernemingen ter ondersteuning van de sanctielijstcontrole. In 86,4% van de gevallen vindt de controle altijd voorafgaand aan de dienstverlening plaats en in 61,1% van de gevallen gebeurt dit (ook) periodiek. De meest gehanteerde sanctielijsten zijn:

- Nationale sanctielijst terrorisme (wordt in 79,1% van de gevallen gebruikt);
- EU-sanctielijsten (wordt in 75,3% van de gevallen gebruikt);
- VN-sanctielijsten (wordt in 65,5% van de gevallen gebruikt).

Het valt op dat er niet in eenzelfde mate gebruik wordt gemaakt van bovengenoemde sanctielijsten. De AFM benadrukt dan ook graag dat zij van beheerders onder haar toezicht verwacht dat zij hun relatiebestand screenen tegen elk van de drie bovengenoemde lijsten.

Sanctielijstcontrole door beheerders van beleggingsinstellingen heeft in de meetperiode niet geresulteerd in het bevroren van financiële middelen van relaties.

7. Opleidingen

Een beheerder moet er zorg voor dragen dat haar medewerkers en de dagelijks beleidsbepalers bekend zijn met de bepalingen van de Wwft. De opleiding dient hen in staat te stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren. Het is van belang dat ook de dagelijks beleidsbepalers – die belast zijn met de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft en Sw – voldoende opleidingen krijgen om hun (eind)verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Op dit vlak is nog verbetering nodig, zo blijkt.

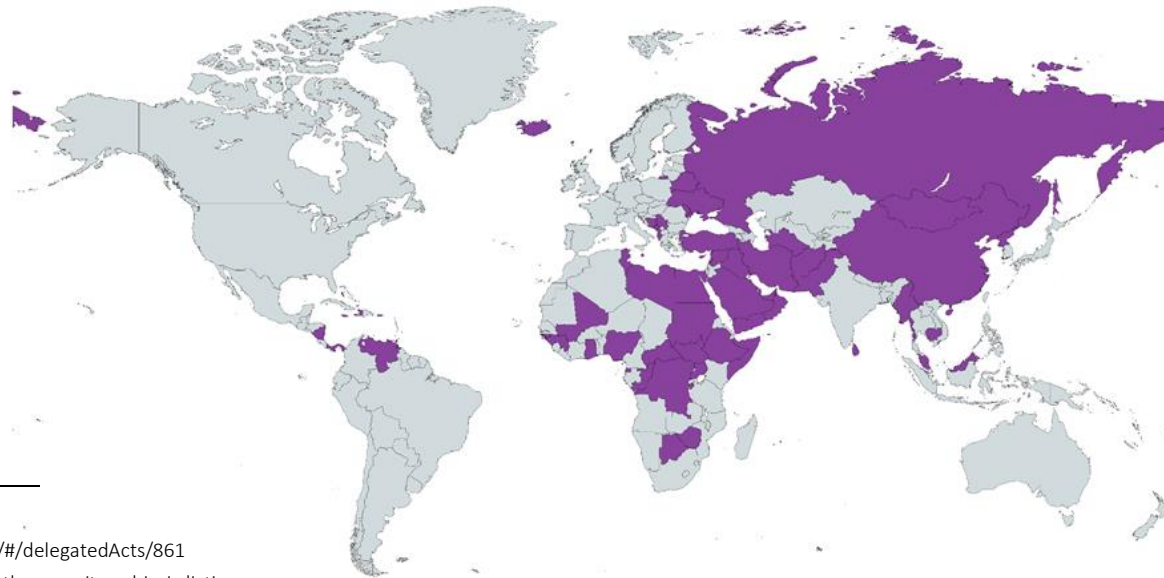
Van de beheerders met personeel in dienst geeft 67,1% aan dat medewerkers een Wwft-opleiding kunnen volgen (intern en/of extern). Beheerders die er geen zorg voor dragen dat werknemers (periodiek) een opleiding genieten (32,9%) zijn in overtreding van artikel 35 Wwft. Op de vraag of medewerkers in de afgelopen 24 maanden een opleiding op het gebied van de Wwft hebben gevolgd, antwoordt 60% van de beheerders dat dit het geval is.

Voor opleidingen gerelateerd aan sanctieregelgeving is het beeld vergelijkbaar: 64,9% van de beheerders geeft aan een faciliteit te hebben om medewerkers van een Sw-opleiding te kunnen voorzien en in 62,6% van de gevallen hebben medewerkers ook daadwerkelijk een opleiding genoten in de afgelopen 24 maanden.

41,3% van de beheerders geeft aan dat het een of meerdere dagelijkse beleidsbepalers heeft die in de afgelopen 24 maanden een opleiding hebben gevolgd op het gebied van de Wwft. Een opleiding op het gebied van sanctieregelgeving is in dezelfde periode in 37,6% van de gevallen gevolgd door beleidsbepalers.

Appendix A – Hoogrisicolanden

Bij elke vragenlijst worden de hoogrisicolanden door de AFM geselecteerd door middel van het scoren van de landen in verschillende openbare landenlijsten. De AFM maakt hierbij gebruik van de volgende openbare landenlijsten: De sanctiekaart van de Europese Unie (EU)¹³, de annex tot aanvulling van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad¹⁴, de onder toezicht staande jurisdicties vanuit de FATF¹⁵, de EU-lijst voor belastingdoeleinden¹⁶, de Nederlandse regeling met laagbelastende staten¹⁷, de corruptie index¹⁸ en de lijst van de OECD¹⁹.) De lijst van hoogrisicolanden bestaat voor de Wwft-uitvragen aan beheerders van beleggingsinstellingen (peildatum 14 april 2020) uit de volgende landen: Afghanistan, Albanië, Amerikaans-Samoa, Anguilla, Antigua en Barbuda, Bahama's, Bahrein, Barbados, Bermuda, Bosnië en Herzegovina, Botswana, Burundi, Cambodja, Centraal-Afrikaanse Republiek, China, Congo-Brazzaville, Congo-Kinshasa, Cyprus, Dominica, Egypte, Equatoriaal-Guinea, Ethiopië, Fiji, Ghana, Grenada, Guam, Guernsey, Guinee, Guinee-Bissau, Haïti, IJsland, Irak Iran, Jamaica, Jemen, Jersey, Kaaimaneilanden, Libanon, Libië, Maagdeneilanden, (Amerikaanse), Maagdeneilanden (Britse), Maleisië, Mali, Malta, Man (eiland), Mauritius, Moldavië, Mongolië, Montenegro, Myanmar (Birma), Nicaragua, Nigeria, Noord-Korea, Oekraïne, Oman, Pakistan, Palau, Panama, Puerto Rico, Qatar, Rusland, Saint Kitts en Nevis, Saint Lucia, Samoa, Saudi-Arabië, Servië, Seychellen, Somalië, Sri Lanka, Sudan, Syrië, Trinidad en Tobago, Tunesië, Turkije, Turkmenistan, Turks- en Caicoseilanden, Uganda, Vanuatu, Venezuela, Verenigde Arabische Emiraten, Wit-Rusland, Zimbabwe en Zuid-Soedan.



¹³ www.sanctionsmap.eu

¹⁴ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/delegatedActs/861>

¹⁵ <http://www.fatf-gafi.org/countries/#other-monitored-jurisdictions>

¹⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/common-eu-list-third-country-jurisdictions-tax-purposes_en#heading_3

¹⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041785/2020-01-01>

¹⁸ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-global-highlights#results>

¹⁹ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

Appendix B – Activacategorieën met verhoogd risico

De AFM lijst van activacategorieën met verhoogd risico bestaat in de Wwft-uitvraag aan beheerders van beleggingsinstellingen 2020 uit de volgende categorieën:

- Virtuele valuta
- Beleggingsobjecten zoals paarden, teak, whisky, goud, wijn, etc.
- Kunst en/of antiek
- Vastgoed
- Microfinanciering
- CO2-emissierechten
- Olie, gas, delfstoffen



Autoriteit Financiële markten (AFM)

Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam

Telefoon

020 797 2000

www.afm.nl

Missie

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

De tekst van deze publicatie is met zorg samengesteld en is informatief van aard. U kunt er geen rechten aan ontleen. Door veranderende wet- en regelgeving op nationaal en internationaal niveau is het mogelijk dat de tekst niet actueel is op het moment dat u deze leest. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is niet aansprakelijk voor de eventuele gevolgen – bijvoorbeeld geleden verlies of gederfde winst – ontstaan door of in verband met acties ondernomen naar aanleiding van deze tekst.