

Bijlage 3

How to survive an FATF-assessment?

Mr. J.E.E. van Doorn LL.M en mr. B.C.G. Jennen¹

1. Inleiding

Met de landenrapportages van Argentinië, Nederland en Frankrijk heeft de Financial Action Task Force (FATF) onlangs de derde ronde evaluaties sinds haar oprichting in 1989 afgerond. Tijdens de evaluaties worden het beleid, procedures en maatregelen van een land om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden beoordeeld. Inmiddels is de FATF druk bezig met de evaluatie van die derde ronde, zowel ten aanzien van de inhoud van het toetsingskader als voor wat betreft het proces. In februari 2012 zullen naar verwachting de noodzakelijke aanpassingen worden doorgevoerd waarna een vierde ronde van start kan gaan.

Doel van dit artikel is om de impact van de werkzaamheden van de FATF, in het bijzonder een landevaluatie, te beschrijven. Het land binnen het Koninkrijk dat als eerste is geëvalueerd – in november 2008 vond de on-site plaats – was Aruba. Hoe heeft dat proces zich voltrokken? Op welke wijze heeft Aruba de nodige follow-up acties ondernomen? En wat waren in dat opzicht de ‘lessons learned’? Dit artikel kan bijdragen aan een effectieve en efficiënte voorbereiding van een nieuwe ronde evaluaties, met als doel natuurlijk de meest wenselijke uitkomst voor een land.²

-
- 1 Mr. J.E.E. (Juliëtte) van Doorn LL.M en mr. B.C.G. (Bas) Jennen zijn beiden werkzaam bij de afdeling Integriteitstoezicht van de Centrale Bank van Aruba (CBA), als afdelingshoofd respectievelijk waarnemend afdelingshoofd. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.
 - 2 In de vierde ronde zal naar verwachting meer de nadruk liggen op de effectieve implementatie van de maatregelen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan en een grotere focus op de risico's en kwetsbaarheden van een land. Daarnaast richt de evaluatie van de FATF zich bijvoorbeeld op de volgende onderwerpen: verduidelijking van de verplichtingen betreffende uiteindelijk belanghebbenden ('beneficial owners'), verplichtingen voor groepsbrede compliance programma's voor financiële groepen, versterking van internationale samenwerking, aanmoedigen risicogeoriënteerd toezicht, aanscherpen verplichtingen omtrent politiek prominente personen (PEPS).

2. FATF- wie, wat, waar en hoe?

De FATF werd in 1989 opgericht met als doel de ontwikkeling en bevordering van instrumenten ter voorkoming en bestrijding van witwassen via de financiële sector. Als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten werd het mandaat van de FATF uitgebreid met – kort gezegd – de bestrijding van terrorismefinanciering. In 2003 is de FATF zich ook gaan richten op witwasrisico's ten aanzien van de zogenaamde 'designated non-financial businesses and professions' (of ook: DNFBPs). Hieronder vallen advocaten, notarissen, accountants en belastingadviseurs, maar ook casino's, makelaars en juweliers.

De FATF telt op dit moment 36 leden (34 landen waaronder het Koninkrijk der Nederlanden en daarnaast de Europese Commissie en de Gulf Co-operation Council). Maar er zijn meer landen betrokken bij het werk van de FATF. Dit komt doordat er regionale task forces zijn opgericht (FATF Style Regional Bodies, oftewel FSRBs) zoals de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) en de Financial Action Task Force on Money Laundering van Zuid-Amerika (GAFISUD). Tot slot hebben diverse internationale organisaties de status van 'observer' (IMF, Wereldbank, Verenigde Naties). Het Secretariaat van de FATF is gevestigd in Parijs.

Instrumenten

De FATF maakt beleid. In dat kader zoekt ze naar gemeenschappelijk politieke bereidheid om de nodige actie te ondernemen om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden. Daarbij bedient zij zich van de volgende 'tools':

- Normen uitvaardigen: FATF heeft 40 aanbevelingen ten aanzien van haar strijd tegen het witwassen uitgevaardigd en 9 aanbevelingen specifiek in het kader van de bestrijding van terrorismefinanciering. Deze 40+9 aanbevelingen raken het gehele systeem van beleid, procedures en maatregelen, zowel in de preventieve als in de repressieve sfeer (toezicht en strafrecht) en zowel ten aanzien van nationale als internationale samenwerking.
- Landenevaluaties: de FATF beoordeelt periodiek waar een land staat voor wat betreft de implementatie van de aanbevelingen; tot op heden was er relatief veel aandacht voor de institutionele kaders, naar verwachting zal er in de volgende ronde meer aandacht zijn voor effectieve implementatie. De FATF heeft ten behoeve van de effectieve uitvoering van een evaluatie een document ('Methodology') opgesteld waarin ten behoeve van landen en evaluatoren per aanbeveling uiteen wordt gezet aan welke specifieke criteria moet worden voldaan. Ook wordt in de Methodology uiteengezet wanneer welk rapportcijfer of 'rating' aan een bepaalde situatie kan worden toegekend: Compliant (C), Largely Compliant (LC), Partially Compliant (PC) of Non Compliant (NC).

- Monitoring en aanpak van landen die niet c.q. onvoldoende meewerken: de FATF heeft in 2009 een speciaal proces hiervoor ingericht opdat landen die niet genegen zijn mee te werken en/of die op kernonderdelen gaten laten vallen door publiciteit hieromtrent meer onder druk worden gezet.
- Typologieën: de FATF voert onderzoek uit in specifieke sectoren naar kwetsbaarheden, trends en casuïstiek. Deze rapporten worden op de website van de FATF gepubliceerd.
- Identificeren van nieuwe trends: recente projecten zijn de strijd tegen financiering van proliferatie (dat wil zeggen: verspreiding van kennis, apparatuur en grondstoffen die betrekking hebben op de vervaardiging van kernwapens) en corruptie.

We zullen ons hierna dus met name richten op het evaluatieproces, zoals beschreven onder bullet 2. Het is overigens zo dat in de derde ronde diverse evaluaties zijn uitgevoerd door het IMF, onder andere de evaluatie van Nederland. IMF voert een evaluatie uit langs dezelfde lijnen en met behulp van dezelfde tools als de FATF.

3. Evaluatieproces

Het proces rondom een evaluatie is zeer intensief. Dit kan de autoriteiten van een land soms wel twee jaar flink bezig houden. Het evaluatieproces van de derde ronde bestond globaal uit de volgende 6 fasen:

1. Voorbereiding voor de on-site van evaluatieteam
2. Het onderzoek ter plekke ('On-site')
3. Voorbereiding en bespreking van het concept rapport
4. Expert review group
5. Plenaire vergadering
6. Publicatie

Hieronder zullen we deze stappen kort beschrijven.

3.1 Voorbereiding

Twee maanden voor de geplande datum van de on-site moet een land de zogeheten 'mutual evaluation questionnaire' ('MEQ') aan de FATF toesturen. De vragen in de MEQ raken het volledige AML/CFT-systeem van een land. De MEQ bevat een introductie op de ML/TF risico's van het land, de belangrijkste betrokken autoriteiten, de omvang en aard van de financiële en relevante niet-financiële sector en de belangrijkste stappen sinds de vorige evaluatie. Daarnaast moeten autoriteiten per aanbeveling en per criterium zoals beschreven in de Methodology (zie hiervoor) uiteenzetten op welke wijze aan de specifieke vereisten wordt voldaan, met daarbij de benodigde analyse en ondersteunend materiaal in wet- en regelgeving. De relevante wet- en regelgeving moet in bijlagen in

het Engels of Frans (afhankelijk welke officiële FATF-taal is gekozen voor de evaluatie) worden bijgevoegd. Op het niet tijdig verstrekken van de MEQ of het niet voldoen aan de inhoudelijke vereisten staat een officiële sanctie, namelijk een uitstel van de evaluatie met eventueel de publicatie daarvan.

Voorts dient het land een maand voor het bezoek een conceptprogramma op te stellen met alle relevante autoriteiten (relevante ministeries, Openbaar Ministerie, het meldpunt ongebruikelijke transacties (ook wel Financial Intelligence Unit of 'FIU'), toezichthouders, etc.) en vertegenwoordigers uit de private sector. Voor wat betreft de laatste groep kunnen dit individuele instellingen zelf, maar ook de representatieve organisaties zijn. Bij voorkeur vinden de meetings plaats bij de desbetreffende autoriteit of instelling. Immers, zo kan het evaluatieteam het meest efficiënt te werk gaan. Soms blijkt namelijk tijdens de gesprekken dat relevante deelprocessen toch bij een andere afdeling zijn belegd dan die van de gesprekspartners aan tafel. Ook heeft het team dan het snelst toegang tot eventuele additionele documenten. De FATF kan vragen om meetings met andere instellingen; ook kan tijdens de on-site blijken dat er meer tijd nodig is om met bepaalde autoriteiten te spreken. Gesprekken kunnen soms meer tijd in beslag nemen doordat autoriteiten in hun eigen taal spreken, daarbij gebruikmakend van tolken.

3.2 On-site

Een on-site duurt ten minste 7 à 8 dagen. De on-site is er met name voor om de effectiviteit van het systeem te toetsen. Voorts kunnen onduidelijkheden die in de MEQ zijn ontstaan over een AML/CFT systeem worden opgehelderd. Het evaluatieteam bestaat meestal uit 4 experts, waaronder 1 juridisch deskundige (bijvoorbeeld een rechter of officier van justitie), 2 financiële experts³ (meestal afkomstig van een ministerie van Financiën of een Centrale Bank) en 1 deskundige op het terrein van strafrechtelijke handhaving (meestal werkzaam bij de politie, douane of een FIU). Het team wordt ondersteund door 2 leden van het FATF Secretariaat. In beginsel worden de FATF-leden geacht deel te nemen in evaluatieteams: daarmee worden dit 'mutual' evaluation assessments.

³ De term 'financieel' is een verkorte omschrijving om de persoon te duiden die de preventieve maatregelen beoordeeld (Customer Due Diligence, meldplicht, interne controlemechanismen, etc.), zowel ten aanzien van financiële instellingen als ten aanzien van DNFBPs.

3.3 Voorbereiding concept rapport

Vervolgens is er een periode van ongeveer 6 maanden waarin het concept rapport of 'mutual evaluation report' ('MER') wordt geschreven. In verschillende fases gaat het conceptrapport heen en weer tussen evaluatoren, het FATF-secretariaat en het land zelf. Meestal vindt er ook nog een zogeheten 'face-to-face'-meeting plaats tussen het evaluatieteam en het land. Tijdens deze sessie heeft een land de gelegenheid om commentaar te geven op het eerste concept. Het is een belangrijke laatste kans om bepaalde zaken op te helderen of op bepaalde belangrijke elementen uit de aanbeveling additionele informatie te verschaffen. Een land moet tot het einde alert blijven: als bepaalde cruciale onderbouwende stukken ontbreken, kan dit soms onverwacht tot negatieve resultaten leiden: je wordt zeker niet op je blauwe ogen geloofd.

De MER moet ten minste 1 maand voor de vergadering waarin bespreking van het rapport staat geagendeerd naar alle leden en observers toegestuurd worden. Hier zorgt het Secretariaat voor. Landen kunnen hun commentaar insturen.

3.4 Expert Review Group proces ('ERG')

Inmiddels heeft de FATF een groep van 5 à 7 experts van verschillende landen en de Wereldbank c.q. het IMF bijeengebracht. Deze groep heeft tot taak de laatste meningsverschillen tussen land en evaluatieteam op te lossen, de MER te toetsen op consistentie met andere MERs en een short list te maken van issues die ter tafel zouden moeten komen tijdens de plenaire vergadering.

3.5 Plenaire vergadering

De leden van de FATF komen 3 keer per jaar bijeen tezamen met de FSRB's en observers. Tijdens deze plenaire vergaderingen worden onder meer de conceptrapportages besproken. Dit geschiedt in de eerste plaats aan de hand van de issues die zijn opgeworpen door de ERG. Hoewel dit in de praktijk niet echt meer gewaardeerd wordt, staat het leden dan nog vrij andere punten op te werpen. De vergadering bediscussieert het algemeen beeld van het AML/CFT systeem zoals dat met de MER is ontstaan. Van belang is dat men het ter vergadering eens wordt. Een afgehamerde MER is niet slechts een rapport van een evaluatieteam. De FATF-leden en observers hebben het laatste woord en hebben daarmee ook de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de bewoordingen in de MER.

3.6 Publicatie

In beginsel wordt de MER onmiddellijk na de plenaire vergadering gepubliceerd. De FATF publiceert het rapport op haar website en stuurt tevens een persbericht uit.

4. Follow-up Proces

Afhankelijk van de uitkomst van de MER begint het voor sommige landen dan pas echt. Binnen het reguliere proces zijn 3 variaties in follow-up procedures. Daarnaast is er nog een mogelijk follow-up proces binnen de zogeheten International Cooperation Review Group.

Regulier proces

Als een land op geen van de 'Core' aanbevelingen (zie schema 1) een PC of een NC heeft gescoord, hoeft in beginsel pas weer na twee jaar een update te worden gegeven aan het FATF-Secretariaat.

Is dit niet het geval, dan komt een land in de 'regular follow' up. Dat is in de derde ronde veelal het geval geweest. Rapporteren vindt ook dan voor het eerst na twee jaar plaats, maar aan de plenaire vergadering. De plenaire vergadering neemt dan de volgende beslissing: (1) een land heeft onvoldoende vooruitgang geboekt dus men moet frequenter rapporteren; (2) een land heeft wel voldoende vooruitgang geboekt, maar heeft nog net iets meer tijd nodig (en krijgt dat dan meestal tot de volgende vergadering); of (3) een land is klaar met het follow-up proces.

Ten slotte kan een land in een 'enhanced follow-up procedure' terecht komen. De eerste stap daarbinnen is een brief van de President van de FATF aan de verantwoordelijke ministers in een land om de aandacht te vestigen op de slechte beoordeling van het AML/CFT systeem. Vervolgens kunnen er high level missies komen naar het betreffende land en als er dan nog niets substantieels gebeurt kan een en ander leiden tot publicaties en zelfs uiteindelijk beëindiging van het lidmaatschap. Binnen een enhanced follow-up procedure dient een land iedere plenaire vergadering terug te rapporteren.

International Cooperation Review Group

In 2009 heeft de FATF de zogeheten 'International Cooperation and Review Group' ('ICRG') opgezet. Het doel van de ICRG is om publiekelijk jurisdicties te identificeren die niet genegen zijn om met de FATF samen te werken en landen die op kernonderdelen te lang in gebreke blijven. Op basis van de in 2009 opgestelde procedures, kan een land in de ICRG terecht komen indien (1) de waarde van haar totale financiële sector USD 5 biljoen overschrijdt, (2) een land op 10 of meer van de 16 Core and Key FATF-Aanbevelingen niet boven de PC uitkomt of (3) een land daartoe wordt aangewezen door een ander FATF-lid.

Als een land daarin terecht komt, wordt er eerst een zogeheten ‘prima facie’ evaluatie uitgevoerd, meestal door een team van evaluatoren uit de regio van het desbetreffende land, waarna – afhankelijk van de uitkomsten – een diepgaander onderzoek kan plaatsvinden. Een en ander gaat gepaard met de nodige publicaties, waarnaar doorgaans wordt verwezen als de ‘zwarte lijst’ (zie paragraaf 5 hierna).

Core Aanbevelingen		Key Aanbevelingen	
R. 1	Strafbaarstelling van witwassen	R. 3	Confiscatie ⁴ en voorlopige maatregelen
R. 5	Customer Due Diligence	R. 4	Geen beperkende geheimhoudingsplicht
R. 10	Bewaarplicht	R. 23	Regulering en toezicht
R. 13	Meldplicht witwassen	R. 26	FIU
SR. II	Strafbaarstelling terrorismefinanciering	R. 35	Toetreding VN verdragen
SR. IV	Meldplicht terrorismefinanciering	R. 36	Internationale rechtshulp
		R. 40	Andere vormen van internationale samenwerking
		SR. I	Implementatie VN instrumenten
		SR. III	Bevriezen van tegoeden
		RS. V	Internationale samenwerking

Schema 1: Core en Key Aanbevelingen K

5. Impact van een negatieve FATF-evaluatie

“Improvement in compliance with the AML/CFT standards will give jurisdictions a positive return on their investment.” (Paul Vlaanderen, voormalig FATF President, 4 december 2009)

Naast de intrinsieke wens om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden en bij te dragen aan de internationale inspanningen op dit gebied, is het waarborgen van een goede reputatie een belangrijke reden om te voldoen aan de FATF-aanbevelingen. Of omgekeerd: het niet voldoen aan de aanbevelingen kan leiden tot reputatieschade voor een land als geheel en haar financiële sector in het bijzonder. Er is veel aan gelegen om een reputatie van een veilige samenleving hoog te houden en om niet in verband te worden gebracht met witwassen (en daarmee samenhangende criminaliteit zoals drugshandel en mensenhandel) of terrorismefinanciering. Zeker als een land mede afhankelijk is van internationale investeringen en internationaal zakelijk en financieel verkeer (en zijn we dat tegenwoordig niet allemaal?). De betrouwbaarheid van een jurisdictie, het corruptie- en frauderisico en de stabiliteit en integriteit van de financiële sector zijn belangrijke criteria die een rol spelen bij het aantrekken van internationale handel en investeringen.

⁴ Verbeurdverklaring en voordeelsontneming.

Zoals hierboven al werd toegelicht, kan een negatief FATF-rapport en onvoldoende follow-up leiden tot plaatsing op de FATF-lijst ('zwarte lijst'). In het licht van het reputatierisico is dat een worst case scenario. Bovendien kan het leiden tot belemmeringen van het financieel verkeer. Dit geldt in ieder geval voor de landen die zijn opgenomen in de FATF's Public Statement⁵. De FATF roept landen immers op tot het treffen van tegenmaatregelen dan wel het overwegen van de risico's die samenhangen met de geconstateerde tekortkomingen. Hoe invulling wordt gegeven aan die oproep is niet voorgeschreven. Maar in Nederland roepen DNB en het ministerie van Financiën instellingen op tot het treffen van de volgende maatregelen (deze maatregelen zijn nader toegelicht op de website van DNB⁶):

- Categorie 1 jurisdicties: het treffen van één of meer maatregelen in het kader van het verscherpt cliëntenonderzoek als bedoeld in Artikel 8 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en één of meer aanvullende maatregelen ten aanzien van relaties met ingezetenen van deze jurisdicties en het uitvoeren van transacties van/naar deze jurisdicties.
- Categorie 2 jurisdicties: één of meer maatregelen in het kader van het verscherpt cliëntenonderzoek als bedoeld in Artikel 8 van de Wwft die gericht zijn op de geconstateerde tekortkomingen in de betreffende jurisdicties. Ook bij het aangaan of uitbreiden van diensten en activiteiten in deze jurisdicties zouden instellingen in overweging moeten nemen dat deze jurisdicties op de lijst van de FATF staan.

Dan is er nog een tweede document dat door de FATF wordt gepubliceerd: 'Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Process'. Dit document bevat een lijst van jurisdicties met ernstige tekortkomingen in hun AML/CFT systeem maar die zich wel op hoog politiek niveau hebben gecommitteerd om deze tekortkomingen te herstellen. De FATF moedigt haar leden aan om de ernstige tekortkomingen in aanmerking te nemen. DNB en het ministerie van Financiën verwachten van instellingen verhoogde alertheid ten aanzien van bestaande en nieuwe zakelijke relaties uit betreffende jurisdicties en transacties van en naar deze jurisdicties.

Plaatsing op de FATF-lijst zal hoe dan ook leiden tot beperkingen voor personen en bedrijven in landen op de FATF-lijst in hun financiële en zakelijke verkeer met dienstverleners in het buitenland: het uitvoeren van financiële transacties of het aangaan van zakelijke relaties. Als dit al mogelijk is, zullen de extra maatregelen die moeten worden getroffen in ieder geval meer tijd en inspanningen vergen. Dit heeft hogere kosten en een

⁵ Jurisdicties met ernstige tekortkomingen in hun AML/CFT systeem die een risico kunnen vormen voor het internationale financiële systeem (categorie 1) en jurisdicties met ernstige tekortkomingen in hun AML/CFT systeem die onvoldoende verbetering hebben laten zien of zich niet hebben gecommitteerd aan een actieplan (categorie 2).

⁶ www.toezicht.dnb.nl/3/50-223306.jsp

nadelige concurrentiepositie tot gevolg. Ook zullen internationale financiële instellingen en bedrijven zich wel drie keer bedenken voordat ze zich in een dergelijke jurisdictie vestigen.

Het belang van de FATF-lijst moet zeker niet worden onderschat. Ook in het kader van het bestrijden van de wereldwijde financieel-economische crisis speelt deze een rol. Tijdens de Pittsburgh-bijeenkomst in 2009 heeft de G20 de FATF opgeroepen om een lijst van hoog risico landen bekend te maken.⁷ Deze bijeenkomst was gericht op de bestrijding van de crisis. De oproep aan de FATF moet worden gezien als onderdeel van een bredere strijd van de G20 om risicolanden aan te pakken en bijvoorbeeld maatregelen te treffen tegen tax havens.

Maar ook als een land niet op de FATF-lijst wordt geplaatst kan sprake zijn van directe negatieve gevolgen. De kans is namelijk aanwezig dat financiële dienstverleners of beursvennootschappen uit het desbetreffende land niet (langer) in aanmerking komen voor vereenvoudigd cliëntenonderzoek.⁸ Op basis van de door de FATF gesignaleerde tekortkomingen kan immers de conclusie worden getrokken dat het AML/CFT systeem niet als gelijkwaardig is aan te merken. Dit maakt het voor de lokale financiële sector lastiger om zich te bewegen in het internationale financiële verkeer en de concurrentiepositie te handhaven.

Tot slot zou een negatieve FATF-evaluatie en onvoldoende opvolging, mede gezien al hetgeen hierboven is uiteengezet, gevolgen kunnen hebben voor de credit rating van een land of haar financiële instellingen. Ook dit leidt vanzelfsprekend tot hogere kosten.

Een kosten-batenanalyse is moeilijk te maken. Duidelijk is dat het herstellen van geconstateerde tekortkomingen veel kosten en inspanningen met zich brengt. Aan de andere kant kan non-compliance grote negatieve gevolgen hebben. Deze gevolgen zijn in veel gevallen lastig in geld uit te drukken. Maar Paul Vlaanderen zou wel eens gelijk kunnen hebben waar hij stelt dat een investering in compliance ook in termen van harde euro's (of in ons geval florins) tot een positief investeringsresultaat leidt, zeker op de langere termijn.

⁷ Leaders' Statement The Pittsburg Summit, September 24-25 2009.

⁸ Elk land is vrij om dit aan de instellingen over te laten of hiervoor landen aan te wijzen. Vergelijk bijvoorbeeld artikel 6 lid 1, onderdeel b, Wwft en artikel 3 van de Uitvoeringsregeling Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, gebaseerd op de lijst van equivalente derde-landen die wordt vastgesteld door de EU Committee on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing (CPMLTF).

6. Evaluatie van Aruba

Aruba is, als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden, lid van de FATF. Daarnaast is Aruba lid van de CFATF. De evaluatie van het Arubaanse AML/CFT systeem in november 2008 is verricht door de FATF en de CFATF.⁹ Tijdens de plenaire vergadering van de FATF van oktober 2009 werd het evaluatierapport vastgesteld. De bevindingen van het evaluatieteam waren negatief: op 13 van de 16 Core of Key Aanbevelingen scoorde Aruba NC of PC. Het Arubaanse AML/CFT systeem bleek – samengevat – incompleet, inconsistent en ineffectief.¹⁰ Het systeem was duidelijk aan vervanging toe. En dit is Aruba ook gaan doen, en heeft zij inmiddels deels al gedaan.

Daar was ook alle reden toe. Als gevolg van het negatieve oordeel van de FATF werd Aruba door de FATF geplaatst onder verscherpt toezicht (enhanced follow-up procedure). Aruba moest tijdens elke plenaire vergadering aan de FATF rapporteren over de geboekte voortgang. De hierboven beschreven (potentiële) negatieve gevolgen gelden voor Aruba allemaal, maar het risico van reputatieschade wel in het bijzonder. Zeker voor een kleine jurisdictie geldt dat één incident voldoende kan zijn om de reputatie onderuit te halen. Mede gezien de relatief beperkte omvang van de Arubaanse financiële sector, is het risico daarop wellicht klein, maar de potentiële impact is enorm. Als klein Caribisch eiland is het risico op de beeldvorming van een ‘witwasparadijs’ of ‘bananenrepubliek’ natuurlijk levensgroot, en uiteraard zeer onwenselijk. Daarbovenop is de Arubaanse economie sterk afhankelijk van internationaal toerisme, in het bijzonder van Amerikaanse vakantiegangers. Deze eenzijdigheid van de economie maakt Aruba extra kwetsbaar. Bovendien wordt in een kleine jurisdictie alles uitvergroot. Alles is nieuws! Een negatieve FATF-evaluatie is dat natuurlijk ook. In Nederland zou dit echter niet wekenlang het nieuws beheersen en op de voorpagina's van alle kranten staan. In Aruba wel. Het is nadrukkelijk een onderdeel van het politieke en maatschappelijke debat dat in de publieke arena wordt gevoerd. Ook dat is een extra stimulans om de FATF-bevindingen snel en op een adequate wijze op te volgen.

7. De Arubaanse aanpak

Direct nadat het evaluatierapport was aangenomen, hebben de Arubaanse autoriteiten een actieplan vastgesteld om de tekortkomingen te herstellen. Het actieplan is opgesteld met behulp van een externe adviseur. Deze is vooral ingezet om de herstelacties snel en gecoördineerd op te starten. Het actieplan was gebaseerd op een methodologie van de

9 In tegenstelling tot bijvoorbeeld Curaçao, dat in augustus/september 2011 alleen door de CFATF werd geëvalueerd.

10 Wij gaan niet in op het (oude) AML/CFT systeem van Aruba. Wij verwijzen kortheidshalve naar het evaluatierapport, dat te vinden is op de website van de FATF: www.fatf-gafi.org/document/63/0,3746,en_32250379_32236963_43988479_1_1_1_1,00.html.

Wereldbank¹¹, die is omgevormd in een duidelijker en hanteerbaar formaat. Tevens werd een 'AML/CFT strategy group' ingesteld, onder voorzitterschap van de Minister-President. De relevante ministers en diensten¹² zijn in deze AML/CFT strategy group vertegenwoordigd. De taak van de strategy group kan worden samengevat als het aansturen, coördineren en monitoren van de uitvoering van het actieplan. Inmiddels is er tevens een technisch comité ingesteld onder de strategy group dat is belast met het waarborgen van coherent beleid tussen de verschillende diensten en het adviseren van de strategy group over recente ontwikkelingen op het gebied van AML/CFT.

Inmiddels zijn onder meer de volgende herstelacties uitgevoerd:

- Strafbbaarstelling terrorismefinanciering (aanpassing van het Wetboek van Strafrecht).
- Inwerkingtreding van het Sanctiebesluit bestrijding terrorisme en terrorismefinanciering gericht op het bevrozen van tegoeden van personen op de geconsolideerde VN lijst en een (nog te introduceren) nationale lijst. Tevens is een bevroeringsmechanisme opgesteld.¹³
- Inwerkingtreding van de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (Lwtf).¹⁴ Met deze nieuwe landsverordening zijn de oude Landsverordening identificatie bij dienstverlening en de Landsverordening meldplicht ongebruikelijke transacties aangepast en samengevoegd. Deze nieuwe wet heeft veel weg van de Wwft. Maar is nog meer direct gebaseerd op de FATF-aanbevelingen. Ook heeft Aruba kennis kunnen nemen van de inhoud van het Nederlandse evaluatierapport en daarmee haar voordeel kunnen doen. Met de inwerkingtreding van de Lwtf is de reikwijdte van de AML/CFT verplichtingen uitgebreid tot alle dienstverleners, waaronder alle financiële dienstverleners (ook die niet vallen onder een vergunning- of registratieplicht, zoals assurantietussenpersonen, beleggingsondernemingen en beleggingsfondsen) en niet-financiële dienstverleners¹⁵ (de DNFBPs). Tevens is het toezicht op de naleving volledig ondergebracht bij de CBA. Voorheen hield het Arubaanse Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) toezicht op niet-financiële dienstverleners (het MOT-toezicht op financiële dienstverleners was al een jaar eerder naar de CBA overgeheveld).

11 Het Strategic Implementation Planning (SIP) raamwerk is ontwikkeld door de Wereldbank in samenwerking met de Asia/Pacific Group on Money Laundering: www.apgml.org/issues/default.aspx?IssueID=29.

12 Minister van Financiën, Communicatie en Nutsbedrijven, minister van Justitie en Onderwijs, minister van Economische Zaken, Sociale Zaken en Cultuur, openbaar ministerie, politie, douane, immigratiedienst, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, CBA, Kamer van Koophandel, Bureau Casinowezen, Veiligheidsdienst, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Directie Economische Zaken, Handel en Industrie, Aruba Free Zone.

13 Dit bevat procedures en rechtswaarborgen voor het opnemen van subjecten op de nationale lijst en het verwijderen van subjecten van deze lijst.

14 De Lwtf is te vinden op de website van de CBA: www.cbaruba.org/cba/do/getPage/page/amlcft-state-ordinance.html.

15 Advocaten, notarissen, accountants, makelaars, juweliers, autohandelaren, casino's.

- Introductie van het AML/CFT Handboek (Handboek) van de CBA voor gereguleerde dienstverleners¹⁶: banken, verzekeraars, geldtransactiebedrijven en trustkantoren. Dit Handboek is een zogenaamd 'rule book' en bevat de wettelijke verplichtingen, toezichthoudersregels¹⁷ en guidance.¹⁸ Een conceptversie van het Handboek heeft de CBA uitgebreid geconsulteerd met de sector.
- Inwerkingtreding van een Landsbesluit regeling geldelijke overmakingen om te waarborgen dat informatie van de opdrachtgever bij de geldelijke overmaking wordt gevoegd.
- De introductie door de CBA van een nieuw betrouwbaarheids- en deskundigheidsformulier ('Personal Questionnaire').¹⁹ Met behulp van dit formulier verkrijgt de CBA meer (dan voorheen) informatie van de instelling en de betreffende persoon. Daarnaast is van belang dat de verkregen informatie door de CBA wordt geverifieerd. Om die reden is een bestaande ministeriële regeling gewijzigd om de CBA toegang te geven tot justitiële documentatie.
- Introductie door de CBA van een leidraad voor niet-financiële dienstverleners en niet-gereguleerde financiële dienstverleners.
- De CBA heeft, deels in samenwerking met het MOT, diverse voorlichtingssessies gehouden voor de sector over de Lwtf, het Handboek, de nog te ontwikkelen Landsverordening toezicht effectenverkeer (zie hierna) en het nieuwe betrouwbaarheids- en deskundigheidsformulier. Daarnaast heeft de CBA samen met De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) het 'Symposium on Enhancing Integrity' georganiseerd.
- Opzetten periodiek financieel overleg, waaraan onder meer het MOT en opsporings- en vervolgingsinstanties deelnemen.

Naar aanleiding van de doorgevoerde verbeteringen heeft de FATF plenaire vergadering in juni 2011 besloten om Aruba te plaatsen in de 'regular follow-up procedure'. Aruba is er nog niet, maar er zijn hele grote stappen gezet. Dat heeft de FATF met deze 'promotie' ook onderkend. Aruba moet nu in juni 2012 rapporteren. Op korte en middellange termijn staan (onder meer) de volgende acties op de rol:

16 Dat wil zeggen dienstverleners die onder toezicht van de CBA staan uit hoofde van een sectorale toezichtwet.

17 De CBA kan op grond van artikel 48 lid 1 van de Lwtf richtlijnen geven met betrekking tot de toepassing van de Lwtf.

18 Het Handboek is te vinden op de website van de CBA (onder andere: www.cbaruba.org/cba/getPage.do?page=SUPERVISION_CREDIT_INSTITUTIONS).

19 Het formulier bevat in ieder geval alle vragen die zijn opgenomen in het Formulier betrouwbaarheidstoetsing dat De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) gebruiken. Het formulier is te vinden op de website van de CBA <www.cbaruba.org/cba/manageDocument.do?dispatch=view&id=1558>.

- Aanpassing van de sectorale toezichtswetten²⁰. Deze aanpassingsverordening verankert het integriteitstoezicht meer expliciet als zelfstandig onderdeel van het toezicht. Dit betekent – onder meer – een duidelijkere grondslag voor betrouwbaarheids- en geschiktheidstoetsing van beleidsbepalers en aandeelhouders van financiële instellingen²¹, verplichtingen voor een integere bedrijfsvoering en hogere boetebedragen.
- Introductie van een Landsverordening toezicht effectenverkeer, waarmee – samengevat – een vergunningplicht voor en toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsfondsen en effectenbeurzen zal worden geregeld.

Naast bovengenoemde herstelacties, vooral van wetgevende en beleidsmatige aard, is de CBA onverminderd druk met het uitoefenen van toezicht, zowel off-site als on-site. De CBA bevindt zich, evenals haar collega-toezichthouders, in een overgangsfase. Hoewel de Arubaanse financiële sector de recente financiële crisis goed heeft doorstaan, houdt de CBA de internationale ontwikkelingen nauwlettend in de gaten. Ook de CBA tracht zich meer te focussen op de grotere risico's. De CBA ontwikkelt momenteel een systeem om haar toezicht, zowel prudentieel- als integriteitstoezicht, meer risicogeorieënt in te vullen. Hierbij zal zij gebruik maken van een geautomatiseerde risk tool. Ook neemt de CBA initiatieven om (nog) vasthoudender toezicht te houden. Zo heeft zij in september 2011 haar handhavingsbeleid gepubliceerd en werkt zij aan het aanscherpen van haar interne on-site procedures. Bovendien is per 1 januari 2011 een separate afdeling Integriteitstoezicht (naast de afdeling Prudentieel Toezicht) opgericht en wordt de formatie van de toezichtsafdelingen stapsgewijs aanzienlijk uitgebreid, mede gezien het ruimere mandaat van de CBA als gevolg van de inwerkingtreding van de Lwtf.

Bij de behandeling van de Lwtf in de Staten van Aruba is een motie aangenomen om binnen 1 jaar een nationale risicoanalyse uit te voeren. Dit is van belang om, mede indachtig de reeds getroffen herstelacties, de belangrijkste kwetsbaarheden van Aruba te identificeren en dus in kaart te brengen waar de aandacht van de verschillende betrokken diensten zich met name op zou moeten richten.

20 Landsverordening toezicht kredietwezen, Landsverordening toezicht verzekeringswezen, Landsverordening toezicht trustkantoren, Landsverordening toezicht geldtransactiebedrijven.

21 Het voornemen is om de termen 'betrouwbaarheid' en 'geschiktheid' expliciet in de sectorale toezichtswetten op te nemen. Met de term geschiktheid wordt helder gemaakt dat de toetsing van de CBA meer omvat dan enkel de kennis van de desbetreffende persoon (vergelijk ook het thans in Nederland ahangige wetsvoorstel, Kamerstukken II 2010/11, 32 786, nr. 1, "Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet financiële markten BES en de Wet toezicht trustkantoren in verband met de introductie van de geschiktheidseis en de versterking van de samenwerking tussen de toezichthouders in het kader van de geschiktheidstoets en de betrouwbaarheidstoets"). De CBA beoordeelt nadrukkelijk de kennis, de competenties, de vaardigheden en het professioneel gedrag van de betrokkene. Dit kan onder meer blijken uit gevolgde opleidingen en opgedane ervaringen. Bovendien bestaat het voornemen om expliciet in de wet op te nemen dat de geschiktheidseis zowel geldt ten aanzien van de individuele beleidsbepaler als het collectief (dus voor de raad van bestuur en de raad van commissarissen als geheel).

Bij het uitvoeren van de herstelacties heeft de CBA dankbaar gebruik gemaakt van de kennis en ervaring van DNB, het Nederlandse ministerie van Financiën, de CBCS, het Curaçaose Meldpunt Ongebruikelijke Transacties en de belastingdienst Holland-Midden. Hierbij was het vooral interessant dat sinds 10 oktober 2010 de BES eilanden²² openbare lichamen binnen het Nederlandse staatsbestel zijn met een eigen toezichtsregime en toezicht door DNB, de belastingdienst Holland-Midden en de AFM. Aruba heeft kennis kunnen nemen van de Nederlandse wetgevingsinitiatieven om deze nieuwe taken vorm te kunnen geven. Dit was erg nuttig. De situatie op de BES eilanden is immers, meer dan die in Nederland, vergelijkbaar met de Arubaanse situatie.

8. Lessons learned

Hierna zullen wij op basis van onze persoonlijke ervaringen en observaties enkele algemene inzichten formuleren met betrekking tot de vraag hoe kan worden omgegaan met een FATF-evaluatie. Dit heeft vooral betrekking op evaluaties van kleinere jurisdicties. Voor grotere jurisdicties zullen de accenten wellicht anders liggen.

Het spreekt voor zich dat het best denkbare scenario een positief evaluatieresultaat is. Een goede voorbereiding is daarvoor van doorslaggevend belang. Het verdient aanbeveling om een projectgroep met alle belanghebbenden te formeren. Op deze wijze kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd dat het evaluatieteam voorafgaand van alle relevante informatie wordt voorzien.

Ook kan een zelfevaluatie ('self assessment') worden uitgevoerd. Dit is een intensieve exercitie, maar het kan zijn geld meer dan opleveren. De mogelijke tekortkomingen worden op deze manier alvast geïdentificeerd. Voor zover deze niet meer kunnen worden hersteld voor de start van de evaluatie, kunnen in ieder geval de eerste stappen naar herstel worden gezet en kan een helder en consistent verhaal richting het evaluatieteam worden voorbereid. Het is sowieso van groot belang om goed inzicht te hebben in de eigen situatie zodat dit goed voor het voetlicht kan worden gebracht: waarom zijn welke keuzes gemaakt? Daarbij speelt tevens een rol wie als evaluator optreedt; een gemiddelde CFATF-evaluator zal meer dan een FATF-evaluator voeling hebben met de bijzondere situatie van een klein Caribisch eiland. De bijzondere kenmerken van een land vragen om een goede uitleg en een bijpassende (zo veel mogelijk) gezamenlijke boodschap vanuit de verschillende betrokken diensten. Daarbij kan het geen kwaad om goed na te denken over punten waarin het AML/CFT regime van het land afwijkt. In de Nederlandse, en dus ook Arubaanse, situatie springt het systeem van ongebruikelijke transacties, in tegenstelling tot het meer gangbare systeem van verdachte transacties, er bijvoorbeeld altijd uit.

22 Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De vraag is of beide systemen in materiële zin zoveel verschillen (wij menen van niet), maar een goede toelichting blijkt steeds weer noodzakelijk.

Wij zijn er van overtuigd dat een nationale risicoanalyse niet alleen een waardevolle bijdrage kan leveren aan een efficiënt en effectief (want risicogeorïenteerd) AML/CFT systeem, maar ook aan een succesvolle evaluatie. Een goed inzicht in de eigen bruto en netto risico's²³, maakt het makkelijker om duidelijk te maken waarom voor een bepaald systeem is gekozen en waarom bepaalde zaken wel en andere niet (of beperkter of op een andere wijze) zijn geadresseerd. Het uitvoeren van een dergelijke analyse toont bovendien een proactieve houding.

Dan specifiek voor wat betreft de opvolging van de geconstateerde tekortkomingen. Ook hier geldt dat ons inziens een gecoördineerde integrale aanpak de sleutel is tot succes. Dat begint bij betrokkenheid en draagvlak op het hoogste niveau, zowel politiek als bij de diverse diensten die het aangaat. Voor veel betrokkenen geldt dat de herstelacties bovenop het reguliere werk komen. Dit vraagt om duidelijke keuzes op managementniveau en heldere communicatie. Zeker als het gaat om kleine jurisdicties, met een beperktere capaciteit, is het zoeken naar samenwerking op politiek, beleidsmatig en operationeel niveau van belang. De kennis die bij de ene dienst ontbreekt, is bij de andere dienst misschien wel aanwezig. Voor de betrokkenen is het misschien niet gebruikelijk om zich, buiten hun normale taakuitoefening, bezig te houden met het oplossen van problemen van andere diensten. Maar nood breekt wet en met een beroep op het landsbelang lijkt veel mogelijk.

Ook kan een kleine jurisdictie veel baat hebben bij het zoeken van samenwerking met andere jurisdicties, zowel met jurisdicties in de regio met een vergelijkbaar profiel als met grotere jurisdicties waar kennis en ervaring volop aanwezig is. Het voordeel van een Caribisch eiland is dat het geen straf is om voor technische assistentie deze kant op te komen.

Wel is het van belang dat het bijzondere karakter van het land in kwestie steeds leidend is. Het zonder meer kopiëren van (onderdelen van) een systeem van een ander land is wellicht de makkelijkste weg, maar zal op de langere termijn alleen maar tot problemen leiden. Het spreekt voor zich dat Aruba altijd aansluiting zoekt bij het Nederlandse rechtssysteem, simpelweg omdat zij daarmee onlosmakelijk verbonden is en dit past ook binnen het streven van concordantie²⁴. Echter, de Arubaanse situatie is in veel opzichten niet vergelijkbaar met die van Nederland: Aruba is geen EU-lidstaat, Aruba heeft een eiland economie, het is een kleine maatschappij. Aruba heeft een relatief kleine (finan-

23 Met netto risico doelen wij op het risico waarbij de getroffen beheersingsmaatregelen in aanmerking zijn genomen.

24 Artikel 39 van Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden beoogt te bevorderen dat bepaalde delen van de wetgeving van de landen binnen het Koninkrijk zoveel mogelijk met elkaar overeenstemmen. Die overeenstemming wordt concordantie genoemd.

ciële) sector met een ander palet van producten en andere cliënten (bijvoorbeeld conservatieve bancaire sector²⁵) en dus andere inherente risico's, en Aruba kent als eiland andersoortige grensrisico's. Bovendien is de capaciteit van de betrokken diensten niet vergelijkbaar, waardoor specialisatie beperkt is. Er moet steeds voldoende oog zijn voor deze verschillen: het AML/CFT systeem zal dus altijd toegespitst moeten zijn op de specifieke situatie van het land. En juist ook daarbij kan een nationale risicoanalyse uitkomst bieden. Het voorgaande geldt evenzeer indien een land zich laat bijstaan door een adviseur van buiten. Het aanstellen van een externe adviseur heeft voor Aruba, zeker in de opstartfase, zijn vruchten afgeworpen. Ook hier geldt echter dat een advies niet zonder meer opgevolgd kan worden. Er zal altijd een toets moeten plaatsvinden of de adviezen passen in het bestaande lokale (rechts)systeem en uitvoerbaar is voor zowel de betrokken diensten, waaronder de toezichthouder, als de sector die hieraan onderworpen zal worden. Een Angelsaksisch model is bijvoorbeeld zeer lastig in te passen in het Arubaanse/Nederlandse systeem. Wij zouden dit dan ook altijd afraden, tenzij een volledige 'vertaalslag' plaatsvindt. Maar dan lijkt het efficiënter om een eigen systeem te ontwerpen.

Voorts zullen bij het uitvoeren van het actieplan prioriteiten moeten worden gesteld aan de hand van beschikbare capaciteit en gedegen belangenafwegingen. Daarbij is het raadzaam quick wins te identificeren, tekortkomingen die relatief gemakkelijk kunnen worden hersteld. Bij de prioriteitstelling kan het evaluatierapport leidend zijn. De tekortkomingen ten aanzien van de Core Aanbevelingen zullen normaalgesproken als eerste worden geadresseerd, gevolgd door de Key Aanbevelingen en tot slot de overige FATF-aanbevelingen.

Tot slot kan nog worden gewezen op de waarde van goede statistieken om de werkzaamheden van de betrokken autoriteiten (toezichthouders, MOT, opsporings- en vervolgingsinstanties) kwantitatief te duiden. Het bijhouden van statistieken is relatief eenvoudig en de FATF hecht er veel waarde aan. Anderzijds is de verwachting dat de FATF zich in de vierde ronde meer zal gaan richten op effectieve implementatie. Met de cijfers alleen ben je er dus niet, maar het geeft een goede eerste aanzet voor de kwalitatieve toets die volgt.

9. Afronding en conclusie

Een FATF-evaluatie gaat een land niet in de koude (of in het geval van Aruba: warme) kleren zitten. Rond de on-site draaien autoriteiten overuren naast hun gewone werkzaamheden. Maar het is een ongoing effort. Het heeft geen zin om na de on-site de teugels weer te laten vieren, de FATF will always strike back. En dat is maar goed ook: het gaat immers uiteindelijk om het bestrijden van criminaliteit. Om met onze toezichts-directeur te spreken: *'There is no room for complacency!'*

²⁵ Zij kent relatief weinig complexe producten en is niet voor niets relatief ongeschonden uit de economische crisis gekomen.