transactiemonitoring te beperken tot risicovolle cliënten (in plaats van alle cliënten) en informeren u over de uitkomsten van deze gesprekken.
- Hoewel de kritiek van de RvS op de onderbouwing van de noodzaak en de proportionaliteit niet verrassend is, is deze wel scherper geformuleerd dan verwacht. De RvS verwijst naar deze maatregel als 'massaal' en 'ongekend'. In het huidige maatschappelijke en politieke klimaat liggen verreikende vormen van gegevensverwerking in het kader van de opsporing van criminaliteit en fraude gevoeliger dan ten tijde van de aankondiging van dit initiatief. Met het oog daarop, in combinatie met het stevige advies van de RvS, betwijfelen we of de Kamers overtuigd zullen zijn van de noodzaak en proportionaliteit van gezamenlijke transactiemonitoring van transacties van alle cliënten.
- Indien de beperking werkbaar is voor banken, kan het aangepaste wetsvoorstel voor de zomer worden ingediend bij de Tweede Kamer.
- Door voor scenario 2 te kiezen komt u tegemoet aan de kritiek van de RvS. Desondanks bestaat de kans dat de Kamer het wetsvoorstel controversieel verklaart.

Toelichting
- Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen bevat de volgende maatregelen:
  1. Mogelijk maken van gezamenlijke transactiemonitoring door banken;
  2. Verplichting om risico's op witwassen en terrorismefinanciering uit te wisselen ter ondersteuning van het cliëntenonderzoek;
  3. Verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro;
  4. Aanvullende maatregelen voor de trustsector.
  5. Een herstelbepaling ter verduidelijking van de grondslag voor het gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor het voldoen aan de verplichtingen uit de Wwft. Financiële instellingen verwerken deze gegevens al voor dit doel, maar het van toepassing worden van de AVG maakt dat hiervoor een duidelijker wettelijke grondslag nodig is.
- De RvS gaat in haar advies uitsluitend in op de eerste twee maatregelen.
- Hieronder vindt u de belangrijkste punten uit het advies van de RvS. In de **bijgevoegde tabel (bijlage 1)** zijn deze punten gedetailleerder weergegeven en voorzien van een appreciatie. Ook is aangegeven op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan deze punten in scenario 1 en 2.
- In alle scenario's zullen maatregelen 2 en 5 nader onderbouwd worden naar aanleiding van het advies van de RvS.

Advies RvS

1. <u>Gezamenlijke transactiemonitoring</u>

- De RvS stelt dat de schaal waarop wordt voorgenomen dit te organiseren **'ongekend'** is en **een vergaande inbreuk** is op de vertrouwelijkheid van zakelijke en particuliere gegevens. De RvS adviseert om de maatregel te schrappen. De **noodzaak en proportionaliteit** zijn volgens de RvS niet aangetoond.
- De RvS lijkt zich op het principiële standpunt te stellen dat gezamenlijke transactiemonitoring voor alle transacties door de vijf grootbanken een te grote inbreuk vormt op de privacy, die zelfs niet met aanvullende waarborgen valt te rechtvaardigen. De RvS geeft daarmee weerklank aan de bredere maatschappelijke kritiek op grootschalige verwerking van persoonsgegevens van burgers.
- De RvS is kritisch op het feit dat de maatregel slechts een grondslag biedt en banken zelf de noodzaak mogen afwegen. Daarmee maakt de regering volgens de RvS **geen eigen afweging** over de noodzaak van de maatregel.
- De noodzaak van de maatregel volgt o.i. uit de verwachte effectiviteit van de gezamenlijke transactiemonitoring. Deze kan niet op voorhand worden aangetoond en vereist het daadwerkelijk uitvoeren van de maatregel.
- Indien de regering deze maatregel toch zou willen doorzetten, dan zou er volgens de RvS meer aandacht besteed moeten worden aan het uitsluiten van

automatische besluitvorming, rechtsbescherming, de **verdeling van verantwoordelijkheden** in het kader van toezicht en waarborgen ten aanzien van **cybersecurity**.

- De concrete punten van de RvS wat betreft waarborgen kunnen in het wetsvoorstel overgenomen worden, maar kunnen de meer fundamentele gesignaleerde risico's niet volledig ondervangen. De zorgen betreft profilering en automatische besluitvorming zijn o.i. onnodig en kunnen worden weggenomen.

2. Onderzoeksplicht cliëntenonderzoek:

- De RvS adviseert om de **noodzaak** en **proportionaliteit** nader toe te lichten. Zo is onvoldoende duidelijk in welke mate de verplichting problematisch shopgedrag voorkomt en of dit niet anders kan worden opgelost (bijv. door uitbreiding capaciteit cliëntenonderzoek of introductie zwarte lijsten). Ook zouden **extra waarborgen** omtrent gegevensverwerking moeten worden geïntroduceerd.

Scenario's vervolg
Wij zien de onderstaande vier scenario's voor het vervolg.

1. Beide maatregelen beperkt aanpassen

- We zouden bij beide maatregelen **waarborgen in de wet** kunnen opnemen (in plaats van bij AMvB) en in de toelichting **nog meer aandacht kunnen besteden aan de noodzaak en proportionaliteit** van de maatregelen en de andere aspecten die de RvS noemt in haar advies.
- Voordeel hiervan is dat alle maatregelen uit het wetsvoorstel door gaan naar de TK en de banken - bij goedkeuring door de beide Kamers – de mogelijkheid krijgen om transactiemonitoring effectiever vorm te geven.
- Nadeel is dat er **beperkt ruimte is voor een nadere onderbouwing** van de noodzaak en proportionaliteit van gezamenlijke transactiemonitoring in deze vorm. Bovendien komt u in dit scenario niet tegemoet aan het principiële punt van de RvS dat de gezamenlijke te grote inbreuk vormt op de privacy. Ook met de introductie van nadere waarborgen in de wet is de verwachting dat de maatregel, zeker in het licht van het advies van de RvS, politiek en maatschappelijk als controversieel zal worden ontvangen op dit moment.

2. Reikwijdte gezamenlijke transactiemonitoring beperken

- U zou er ook voor kunnen kiezen om, in aanvulling op de extra waarborgen, de reikwijdte van gezamenlijke transactiemonitoring te beperken tot cliënten met een hoog risico.
- Voordeel: U komt **meer tegemoet aan de stevige kritiek** van de RvS wat betreft de **proportionaliteit** dan bij scenario 1. Voorts geeft het de mogelijkheid om gezamenlijke transactiemonitoring doorgang te laten vinden, zij het in afgeslankte vorm. Als de resultaten positief zijn, dan kan de bevoegdheid in de toekomst worden uitgebreid.
  Nadeel: Deze vorm van gezamenlijke transactiemonitoring zal minder effectief zijn en mogelijk niet werkbaar zijn voor de banken. Daarom stellen we voor eerst in gesprek te gaan met banken.

3. Gezamenlijke transactiemonitoring fundamenteel herzien en uit het wetsvoorstel halen

- In het verlengende van scenario 2 zou u kunnen besluiten de gezamenlijke transactiemonitoring **fundamenteel te herzien**. Dit scenario verschilt van scenario 2 in de mate waarin we teruggaan naar de tekentafel en de daarbij horende tijdsinvestering.
- Om de voortgang van de rest van het wetvoorstel niet in de weg te staan, zou u de gezamenlijke transactiemonitoring **los kunnen knippen** van het wetsvoorstel. De herziene maatregel voor gezamenlijke transactiemonitoring

zou dan door een volgend kabinet als een nieuw wetsvoorstel moeten worden voorbereid.

- Voordeel hiervan is dat u hiermee aangeeft de **stevige kritiek** van de RvS en de politieke en maatschappelijke kritiek op grootschalige verwerking van persoonsgegevens **zeer serieus te nemen**. Bovendien kunnen de andere maatregelen doorgang vinden.
  Nadeel is dat u zich **groot voorstander** heeft getoond van deze maatregel. De vijf grootbanken hebben ondertussen stappen gezet en investeringen gedaan voor het opzetten van gezamenlijke transactiemonitoring en zullen een teruggang naar de tekentafel als een grote stap terug ervaren. Voorts betekent dit sowieso een aanzienlijke vertraging (minimaal anderhalf jaar) van gezamenlijke transactiemonitoring.

4. Maatregel transactiemonitoring afschrijven

- U zou aanleiding kunnen zien in de kritiek van de RvS om **geheel af te zien** van gezamenlijke transactiemonitoring. U kunt dit onderdeel schrappen uit het wetsvoorstel en de resterende maatregelen naar de TK zenden.
- Voordeel hiervan is dat u **volledig tegemoet komt aan de stevige kritiek** van de RvS, dat de andere maatregelen doorgang kunnen vinden en dat er snel duidelijkheid is voor de vijf grootbanken.
  Nadeel is dat gezien uw eerdere positieve houding ten aanzien van de maatregel, het als **rigoureus** kan worden ervaren dat u zonder te onderzoeken of het niet op een andere wijze vormgegeven kan worden, afziet van deze maatregel. De VVD heeft bovendien herhaaldelijk gevraagd wanneer deze maatregel geïntroduceerd wordt en heeft deze ook benoemd in haar verkiezingsprogramma.

Advies Raad van State	Appreciatie
Gezamenlijke transactiemonitoring	
De schaal van gegevensdeling is ongekend en vormt een vergaande inbreuk op het recht op bescherming persoonsgegevens en privacy.	Deze verplichting verwerking vindt reeds plaats bij elke bank afzonderlijk. We kunnen beter beschrijven hoe het systeem van gezamenlijk transactiemonitoring precies gaat werken in het kader van voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering en meer nadruk leggen op de waarborgen die zijn ingebouwd bij de deling: - uitsluitend gekoppeld aan BSN-nummer; - geen cliëntendossiers; - jaarlijkse rapportage over effectiviteit en gegevensbescherming. Ook extra compenserende maatregelen op het terrein van privacybescherming zullen worden onderzocht.
Noodzaak en proportionaliteit	
De afweging of gezamenlijke transactiemonitoring proportioneel is wordt bij banken gelaten.	Aangezien gezamenlijk monitoren van transacties een mogelijkheid is en geen verplichting, zal het aan de individuele banken blijven om een afweging te maken of ze hiertoe overgaan. Wel kunnen we in de toelichting explicieter aangeven dat we de noodzaak onderschrijven in het kader van effectiever aanpak ter voorkoming van witwassen. Onze verwachting is dat dit beperkt zal bijdragen aan een betere onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit.
Transacties worden ongedifferentieerd verzameld en verwerkt.	De effectiviteit van TMNL is juist gebaseerd op het monitoren van alle transacties en daarmee nieuwe alerts te generen die anders onopgemerkt zouden zijn. Het geneert alleen alerts als er ongebruikelijk worden gesignaleerd.
Effectiviteit van onlangs geïmplementeerde systemen (UBO register en VB) zijn nog niet aangetoond, TMNL is voorbarig.	We kunnen het belang van het monitoren van transacties in de anti-witwasketen nader toelichten en aangeven dat de gehele keten gebaat is bij versterking van het monitoren van transacties in gezamenlijk door de banken. Verder kunnen we onderstrepen dat de door de RvS genoemde voorbeelden zien op andere onderdelen van het voorkomen en bestrijden van witwassen (UBO-register en VB). M.a.w.: als beide maatregelen effectief blijken, maakt dat niet dat gezamenlijke transactiemonitoring niet meer nodig is. De maatregelen staan immers los van elkaar.
TMNL is eenvoudig te omzeilen door niet te bankieren bij deelnemende banken.	Dit is op zich waar. Wel kunnen we aangeven dat aangezien de vijf grootbanken aangesloten zijn, een aanzienlijk deel van alle transacties onder TMNL zal vallen. Dit kan tevens bijdragen aan het identificeren van netwerken en transactieketens buiten deelnemende banken of het identificeren van betaalinstellingen/banken met hogere concentratie risicovolle transacties. Bovendien kunnen ook andere banken aansluiten.
Opsporing en FIU kampen reeds met tekort aan capaciteit.	Dit is onjuist. Zowel bij FIU als bij de opsporing wordt capaciteit uitgebreid (zie Kamerbrief). Voorts is het vermoeden dat de kwaliteit van de meldingen van 'ongebruikelijke transacties zal toenemen door transacties gezamenlijk te monitoren en dat dit bij zal dragen aan de effectiviteit van de opsporing.
Automatische besluitvorming en profilering	
Er is sprake van automatische besluitvorming.	Dit is onjuist, in TMNL worden alleen op basis van het systeem alerts gecreëerd die vervolgens worden gestuurd naar de individuele banken om daar door medewerkers te worden beoordeeld in samenhang met het cliëntendossier. Dit kunnen we verder verduidelijken in de toelichting. Bovendien is het mogelijk om expliciet in de wet op te nemen dat menselijke tussenkomst plaats dient te vinden na verzending van een alert.
Er sprake van profilering.	Er is geen sprake van profilering in de zin van de AVG en het is niet toegestaan om cliënten categorisch uit te sluiten. Ongelukkig is dat de Wwft ook rept van 'risicoprofielen', maar dat gebruik is niet hetzelfde als profilering in de zin van de AVG. Het is mogelijk om expliciet in de wet op te nemen dat profilering verboden is. Wel worden er transacties vergeleken met meer algemene risicoprofielen van bijvoorbeeld opsporingsdiensten, maar deze zijn

	op basis van objectieve criteria die niet samenhangen met identiteit.
Er worden bijzondere en strafrechtelijke gegevens verwerkt.	Dit is juist: transactiegegevens kunnen bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens bevatten. We kunnen nog explicieter toelichten dat dit ook al gebeurt bij individuele monitoring van transacties en waarom dit nodig is. Dit blijf desondanks een inbreuk op de privacy en daarmee gevoelig.
Rechtsbescherming	
Gebrekkige rechtsbescherming bij plaatsing zwarte lijst en geen toelichting op uitoefenen rechten.	We kunnen toelichten dat TMNL los staat van zwarte lijsten en dat de rechtsbescherming die daarbij hoort Een alert kan aanleiding geven tot nader onderzoek die een bank als 'incident' kan kwalificeren en plaatsing op een zwarte lijst, maar dit vereist een nieuwe beoordeling van de bank. Een alert op zich kan niet leiden tot een directe plaatsing op een zwarte lijst. Bovendien is het gebruik van zwarte lijsten met waarborgen omkleed. T.a.v. de rechtsbescherming van burgers kunnen we het wetsvoorstel versterken door de waarborgen die we hadden voorzien in de AMvB in de wet op te nemen.
Verdeling verantwoordelijkheden	
De verwerkingsverantwoordelijkheid per bank binnen de gezamenlijke TM is onduidelijk. Hoe is de aansprakelijkheid geregeld?	We kunnen iets meer toelichting geven hoe de aansprakelijkheid – en daarmee het toezicht – in de praktijk eruit zal zien. Eventueel kunnen we bij wet voorschrijven dat de AMvB deze onderwerpen regelt en specifieke uitbestedingsvoorschriften voor gezamenlijke transactiemonitoring voorschrijven.
Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van instellingen ten opzichte van de overheid?	We kunnen in de toelichting meer uitleg geven over het poortwachtersstelsel waarbij we uitleggen dat het een fundamenteel onderdeel van internationale standaarden en EU recht is. Deze maatregel versterkt deze poortwachtersrol. De toegenomen verantwoordelijkheid voor de banken blijft een principiële afweging.
Cybersecurity	
Beveiligingsrisico's zijn bij concentratie van data hoger.	We kunnen een beperkt aantal waarborgen die we voorzien hadden voor de AMvB opnemen in de wet. We kunnen dit niet sluitend regelen omdat dit innovatie in de toekomst kan belemmeren en uiteindelijk door de banken zelf vormgegeven dient te worden.
Uitwisseling risico's op witwassen	
Noodzaak en proportionaliteit van de maatregel wordt niet goed onderbouwd.	We kunnen de noodzaak nader toelichten met de globale signalen die we hebben ontvangen van de toezichthouders. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar waaruit onomstotelijk de noodzaak blijkt.
Wat is het nut van de maatregel? Enerzijds bestaat het risico dat instellingen nalaten eigen onderzoek te doen, anderzijds is onduidelijk in hoeverre dit instellingen helpt aangezien de geconstateerde risico's slechts als hulpmiddel mogen dienen.	De maatregel dient ertoe shopgedrag tegen te gaan. Doordat instellingen risico's uitwisselen zijn zij beter in staat hun eigen cliëntenonderzoek te verrichten. Indien zij dit niet doen zijn zij in overtreding van de verplichting om cliëntenonderzoek te doen, zeker indien zij zijn gewezen op eerdere risico's na navraag.
'Redelijke maatregelen om navraag te doen bij indicaties op hoger risico' is een open norm en kan leiden tot lage drempel voor delen persoonsgegevens en er wordt niet duidelijk gemaakt welke gegevens gedeeld moeten worden.	We kunnen onderzoeken of we specifieker kunnen aangeven welke (soort) gegevens gedeeld kunnen worden en of 'indicaties van een hoger risico' niet iets kan worden aangescherpt. De norm zal wel een open karakter blijven houden.
Zwarte lijsten worden reeds gehanteerd, waarom is deze verplichting nodig?	We kunnen toelichten dat zwarte lijsten worden gehanteerd op vrijwillige basis en dat deze verplichting ertoe dient om instellingen te verplichten onderzoek te doen om shopgedrag te voorkomen. Bovendien kunnen met zwarte lijsten niet alle relevante risico's worden gedeeld, maar alleen incidenten, en gebruiken instellingen zwarte lijsten op basis van vrijwilligheid. Daarbij komt dat de maatregel tevens bedoeld is om de huidige praktijk van zwarte

	lijsten te voorzien van een stevige wettelijke grondslag, die nu ontbreekt en gezien de ontwikkelingen in privacyregelgeving vereist lijkt.
Welke waarborgen gelden bij uitwisseling van strafrechtelijke gegevens?	We kunnen overwegen om nadere waarborgen die we hadden voorzien bij AMvB in de wet op te nemen.
Geheimhoudingsplicht voor advocaten en notarissen is niet gegarandeerd door mogelijkheid tot uitbreiden categorieën bij AMVB	Dit dient aangepast te worden in de wet.
Gebruik bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij het monitoren van transacties	
Het wetsvoorstel bevat voorts een grondslag voor Wwft-instellingen om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken indien dat noodzakelijk is om aan de verplichtingen te voldoen van de Wwft. De RvS heeft hier **geen** advies op uitgebracht, maar kan gezien de algemene kritiek op andere grondslagen voor gegevensverwerking niet genegeerd worden bij aanpassing van het wetsvoorstel.	We zouden nader moeten onderzoeken of uitsluiting van bepaalde bijzondere persoonsgegevens van verwerking niet mogelijk is en zo explicieter uitleggen in de toelichting waarom dit onmogelijk of onwenselijk is.

Ministerie van Financiën

Ja. Gegevens uitwisselen is zonder meer noodzakelijk, zie breder witwasdiscussie met de banken. Maar: eveneens van groot belang dat verzamelen gegevens van burgers geen zorgvuldig gebeurt. Ervaring op dat gebied ook met banken delen, dank.

TER BESLISSING
Aan
de minister

Directie Financiële Markten
Inlichtingen
Persoonsgegevens

notitie

Voortgang wetsvoorstel plan van aanpak

Datum
23 april 2021
Notitienummer
2021-0000082285
Auteur
Persoonsgegevens
Van
Kopie aan

Aanleiding

- Naar aanleiding van het advies van de RvS over het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen, heeft u na ons advies besloten dat wij met de banken van Transactie Monitoring Nederland (TMNL) de mogelijkheid zouden gaan bespreken om de reikwijdte van gezamenlijke transactiemonitoring te beperken tot risicovolle cliënten (zie bijlage 1).
- In deze gesprekken zijn aandachtspunten naar voren gekomen ten aanzien van de huidige werkzaamheden van TMNL, die we met deze notitie aan u voorleggen.
- Ook informeren we u over de voorlopige uitkomsten van de gesprekken met de banken over de beperking van de reikwijdte van gezamenlijke transactiemonitoring.

Beslispunt

Stemt u ermee in dat wij de banken op ambtelijk niveau verzoeken om de huidige activiteiten van TMNL voor voorafgaande raadpleging voor te leggen aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)?

Kern

- TMNL functioneert al en monitort zakelijke transacties. Het is voor ons niet evident dat deze activiteiten van TMNL volledig in lijn met de AVG plaatsvinden.
- De NVB is van mening dat de banken niet vooraf de AP (als toezichthouder) hoefden te raadplegen voor de huidige activiteiten van TMNL. Wij betwijfelen dat. Gezien de grote omvang en de gevoeligheid van de gegevensverwerking en het feit dat het ministerie werkt aan een grondslag om gezamenlijke transactiemonitoring op grotere schaal mogelijk te maken, is het onwenselijk dat er twijfel bestaat over de rechtmatigheid van de huidige activiteiten van TMNL.
- We adviseren u daarom om de banken te verzoeken alsnog om voorafgaande raadpleging te vragen aan de AP voor de huidige activiteiten van TMNL. Mede op basis daarvan kan een besluit worden genomen over het al dan niet creëren van een grondslag om gezamenlijke transactiemonitoring op grotere schaal mogelijk te maken.

Toelichting

Huidige werkzaamheden TMNL

- De banken hebben aan ons gemeld dat zij sinds maart 2021 de eerste 'multibank-alerts' genereren op basis van transacties van uitsluitend zakelijke

klanten. Dit gebeurt op basis van de AVG-grondslag 'gerechtvaardigd belang'. Het is primair aan TMNL als verwerker om te beoordelen of deze grondslag voldoende basis biedt voor de door hen gewenste verwerking. TMNL had de AP voorafgaand moeten raadplegen indien er hoge risico's aan deze verwerking zijn verbonden, die TMNL onvoldoende kon mitigeren. TMNL oordeelde dat dit niet het geval is en heeft daarom geen formele voorafgaande raadpleging aangevraagd bij de AP.

- Het is voor ons niet evident dat deze conclusie terecht is en dat voorafgaande raadpleging achterwege kon blijven. Ook al richt de monitoring en altertering zich op zakelijke klanten, bij deze activiteiten worden ook transactiegegevens van particulieren verwerkt. Bovendien lijkt het erop dat de banken ook bijzondere persoonsgegevens (dit zijn bijvoorbeeld gegevens over politieke opvattingen, gezondheid of religieuze overtuiging) verwerken in TMNL. Dergelijke gegevens mogen niet verwerkt worden op grond van de grondslag 'gerechtvaardigd belang'.
- Het is aan de banken zelf om hun huidige activiteiten in lijn met de AVG en andere regelgeving vorm te geven. Tegelijkertijd is het ook met het oog op de wettelijke verankering van gezamenlijke transactiemonitoring onwenselijk dat er twijfel bestaat over de rechtmatigheid van deze activiteiten. De mogelijkheid dat banken in aanloop naar de wettelijke grondslag – met medeweten van het ministerie – activiteiten hebben ontplooid die onrechtmatig zijn, zou moeten worden uitgesloten.
- De VVD heeft u in Kamervragen naar aanleiding van de transactie van ABN AMRO gevraagd hoe de werkzaamheden van TMNL zich verhouden tot de privacywetgeving. Hierop heeft u aangegeven dat de verantwoordelijkheid van de inrichting bij de banken ligt, aangezien het een privaat initiatief is en dat de banken hebben aangegeven dat de activiteiten plaatsvinden binnen de huidige wet- en regelgeving, waaronder de AVG.

Voorlopige uitkomsten gesprekken over beperking reikwijdte

- De RvS is in haar advies zeer kritisch over de grote omvang van de verwerking van persoonsgegevens bij het wetsvoorstel voor gezamenlijke transactiemonitoring (alle transacties van alle cliënten) en suggereert om de reikwijdte van de bepaling te beperken tot risicovolle cliënten.
- Wij hebben hierover meerdere gesprekken gevoerd met de banken. De banken geven aan dat een beperking van de grondslag tot hoogrisicocliënten de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring ondergraaft. Het gaat bij gezamenlijke transactiemonitoring immers juist om het zien van ongebruikelijke patronen bij ogenschijnlijk gebruikelijke transacties/cliënten. Wij kunnen dit standpunt volgen.
- In plaats hiervan hebben de banken voorgesteld om de reikwijdte in eerste instantie te beperken tot alle zakelijke transacties en transacties van private personen boven de 100 euro. Na een door de wet voorgeschreven evaluatie, zou de reikwijdte – bij positief resultaat – uitgebreid kunnen worden naar alle transacties van alle cliënten.
- We stellen voor om hierover een beslissing te nemen zodra duidelijk is hoe de AP de huidige activiteiten van TMNL beoordeelt.
- De AP heeft (in haar rol als adviseur bij wetgeving) eerder in het wetgevingsproces een advies uitgebracht over de nieuwe wettelijke grondslag voor deze gegevensverwerking in dit wetsvoorstel. De kritiek van de AP lijkt minder fundamenteel dan die van de RvS, terwijl de bepaling die het mogelijk maakte om gezamenlijk transacties te monitoren destijds aanzienlijk breder was dan in de versie die naar de RvS is gegaan (alle Wwft-instellingen i.p.v. alleen banken). De AP heeft destijds in haar advies aangegeven dat de noodzaak van de voorgestelde maatregel onvoldoende was aangetoond omdat onduidelijk was waarom de maatregel voor alle Wwft-instellingen zou moeten gelden, omdat de noodzaak van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens onvoldoende was toegelicht en omdat de waarborgen facultatief waren (kan-bepaling). O.i zijn we de AP op alle drie de punten tegemoet gekomen in de versie van het wetsvoorstel dat naar de RvS is

gegaan. Desalniettemin kan de AP in haar rol als toezichthouder bij het gebruik van de grondslag die banken nu gebruiken uit de AVG zeer kritisch zijn.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister

Igcz.

Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

nota

Voortgang wetsvoorstel plan van aanpak

Datum
31 augustus 2021

Notanummer
2021-0000174881

Bijlagen
1. NO 21 april '21
2. NO 18 januari '21

Aanleiding

- In de notitie van 23 april 2021 (bijlage 1) heeft u ingestemd met het doen van het verzoek aan de banken die betrokken zijn bij TMNL (Transactiemonitoring Nederland) om de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) te vragen om voorafgaande raadpleging over de huidige activiteiten van TMNL. De NVB heeft naar aanleiding hiervan op 1 september gesproken met de AP.
- In die notitie bent u ook geïnformeerd over de voorlopige uitkomsten van de gesprekken met de banken over de beperking van de reikwijdte van de bepaling over gezamenlijke transactiemonitoring in het Wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen, naar aanleiding van het kritische advies van de RvS (bijlage 2).
- Met deze nota informeren wij u over de uitkomsten van het gesprek van de banken met de AP en over de voortgang van het wetsvoorstel die wij graag verder met u bespreken.

Beslispunt

Graag bespreken we het indienen van het Wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen met of zonder TMNL, gegeven onderstaande factoren, met u. Bent u daarmee akkoord?

- de huidige activiteiten van TMNL;
- het advies van de Raad van State om de maatregel te schrappen; en
- de demissionaire status van het kabinet.

Kern

- In de strijd tegen witwassen zal altijd een spanning met gegevensbescherming bestaan. De RvS wijst echter op ongekende massale gegevensverwerking die met gezamenlijke transactiemonitoring plaatsvindt en adviseert de maatregel te schrappen.
- Wij hebben met de banken gesproken over een beperking van de grondslag om tegemoet te komen aan het kritische advies van de RvS. Dat heeft geleid tot een beperking op diverse onderdelen.
- Niettemin is, in het licht van de demissionaire status van het kabinet, het niet volledig opvolgen van het kritische advies van de RvS een wezenlijke afweging. Wij bespreken dit graag u met verder.
- De overige maatregelen in het wetsvoorstel zijn:
  - Het verbod op contante transacties voor goederen boven €3000;

  - Een grondslag voor de uitwisseling van risico's tussen instellingen bij het cliëntenonderzoek;
  - Een algemene grondslag voor de verwerking van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens;
  - Aanscherping van regels voor trustkantoren.
- O.i. zijn er twee scenario's (in toelichting verder uitgewerkt):
  1. Het wetsvoorstel indienen inclusief de bepaling voor gezamenlijke transactiemonitoring; of
  2. Dit onderdeel schrappen en de rest van het wetsvoorstel indienen.
- In ambtelijke contacten geeft JenV aan door te willen met TMNL – zeker gezien de inzet op de bestrijding van ondermijning – en te verwachten dat de minister van JenV instemt met doorzetten van TMNL.

Ik ook.

Toelichting

Huidige activiteiten TMNL

- Naar aanleiding van het kritische advies van de RvS hebben wij intensief met de banken gesproken over de mogelijkheden om de wettelijke grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring te beperken. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de huidige activiteiten van TMNL verder reiken dan eerder bekend was bij het ministerie.
- Wij adviseerden u vervolgens om de banken te verzoeken om voorafgaande raadpleging te vragen aan de AP voor de huidige activiteiten van TMNL (bijlage 1). Vervolgens zou u mede op basis van dat oordeel een besluit kunnen nemen over het al dan niet creëren van een grondslag om gezamenlijke transactiemonitoring op grotere schaal mogelijk te maken.
- In het gesprek met de NVB heeft de AP gemeld dat zij op dit moment geen aanleiding ziet om in te grijpen en erop te rekenen dat de banken de juiste stappen hebben genomen. De AP sluit niet uit dat indien er bijvoorbeeld signalen of klachten binnenkomen, dit zou kunnen leiden tot een onderzoek. De AP heeft geen formeel oordeel gegeven over de huidige werkzaamheden van TMNL.

Uitkomsten gesprekken over beperking reikwijdte

- Om de verwerking van gegevens van particulieren te beperken hebben de banken het volgende voorstel gedaan:
  - transacties tussen particulieren onder de €100 vallen buiten de reikwijdte van gezamenlijke transactiemonitoring. De banken schatten dat dit 5% van alle transacties betreft.
  - bij zakelijke transacties waarbij een particulier betrokken is, worden drie datavelden (IBAN, BIC, landencode) geregistreerd in plaats van de gebruikelijke circa 80. De banken schatten dat dit 60-70% van alle transacties betreft.
- Volgens de banken is dit een maximale beperking die zij kunnen aanbrengen zonder de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring substantieel te beperken. Wij kunnen de toelichting van de banken volgen dat de voorgestelde beperkingen een zo goed mogelijke balans vormt tussen effectiviteit en privacy, zonder de huidige inrichting van TMNL ingrijpend te wijzigen. De vraag is echter of hiermee tegemoet wordt gekomen aan het principiële punt van de Raad van State dat dit een ongekende gegevensverzameling is.

- Naast deze beperking zouden wij ook de volgende onderdelen kunnen toevoegen aan de bepaling om tegemoet te komen aan het advies van de RvS:
  - Additionele eisen betreffende governance en veiligheid van systemen ontleend aan de Wet gegevensuitverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS).
  - Na twee jaar voert u een evaluatie uit naar de werking van TMNL op basis waarvan bepaald wordt middels een voorhangprocedure of TMNL voortgezet en/of uitgebreid zal worden.

Scenario's voortgang wetsvoorstel

Scenario 1: wetsvoorstel inclusief gezamenlijke transactiemonitoring indienen

- De hierboven geschetste beperkingen worden verwerkt in het wetsvoorstel en u dient het wetsvoorstel in bij de TK.
- Voordelen:
  - De banken kunnen gezamenlijke transactiemonitoring uitbreiden en effectiever maken.
  - Dit is in lijn met uw inzet om de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering zo effectief mogelijk te maken.
- Nadelen:
  - Het doorzetten van deze bepaling na het zeer kritische advies van de RvS op dit punt, is mogelijk niet passend bij de demissionaire status van het kabinet.
  - De door de banken voorgestelde beperking van de reikwijdte is niet dermate significant dat deze in zijn geheel tegemoet komt aan de algemene kritiek van de RvS op de massale verwerking van persoonsgegevens.
  - Vanwege het gebrek aan een formeel oordeel van de AP, kunt u ten aanzien van de huidige activiteiten van TMNL desgevraagd alleen zeggen dat de AP eerder aangaf niet te zullen handhaven, en dat dat op een later moment eventueel kan veranderen.

Scenario 2: gezamenlijke transactiemonitoring uit het wetsvoorstel knippen.

- Schrappen van de grondslag voor de uitbreiding van TMNL en de rest van het wetsvoorstel aanhangig maken bij de TK. De uitbreiding van TMNL wordt aan een volgend kabinet gelaten.
- Voordelen:
  - De overige bepalingen uit het wetsvoorstel vinden doorgang.
- Nadelen:
  - Indien een volgend kabinet hiermee door wenst te gaan, loopt de introductie van de wettelijke bepaling flinke vertraging op, aangezien het wetgevend traject van vooraf aan dient te worden doorlopen.
  - Dit zal een forse tegenslag zijn voor de banken, die veel in TMNL hebben geïnvesteerd en rekenden op de wettelijke grondslag voor een uitbreiding. Tegelijkertijd is TMNL nu al deels operationeel. Deze activiteiten kunnen de banken op eigen verantwoordelijkheid voortzetten in afwachting van het volgende kabinet.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
N.v.t.

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister

kort even bespreken graag

Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

nota

Voortgang wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Datum
19 april 2022

Notanummer
2022-0000128034

Bijlagen
1. Nota 31 augustus 2021

Aanleiding

- In het plan van aanpak witwassen uit 2019 is een aantal maatregelen aangekondigd die een wetswijziging behoeven. Deze zijn opgenomen in het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen.
- Op 13 januari 2021 heeft de RvS advies uitgebracht over het wetsvoorstel, waarin het zeer kritisch is over het onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op gezamenlijke transactiemonitoring door banken. In de tussenliggende tijd zijn naar aanleiding van het advies scenario's verkend en mogelijkheden voor waarborgen besproken met banken.
- Met deze notitie informeren wij u over de inhoud van het wetsvoorstel en leggen u twee beslispunten voor.

Beslispunten

- Stemt u in met het behoud van de bepaling voor gezamenlijke transactiemonitoring in het wetsvoorstel met de introductie van extra beperkingen en waarborgen (scenario 1)?
- Stemt u in met het niet alleen laten gelden van het verbod op contante betalingen vanaf €3.000 voor transacties verricht in Nederland, maar ook vanuit Nederland? Wij adviseren u in te stemmen.

Kern

- Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen bevat de volgende maatregelen:
  1) Mogelijk maken van gezamenlijke transactiemonitoring door banken[1];
  2) Verplichting voor Wwft[2]-instellingen om risico's op witwassen en terrorismefinanciering uit te wisselen ter ondersteuning van het cliëntenonderzoek;
  3) Verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro;
  4) Een herstelbepaling ter verduidelijking van de grondslag voor het gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor het voldoen aan de verplichtingen uit de Wwft.

[1] Banken dienen een voortdurende controle uit te oefenen op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze zakelijke relatie verrichte (of voorgenomen) transacties. Ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld bij de FIU-NL. Door transacties gezamenlijk te monitoren hebben banken beter zicht op ongebruikelijke transacties en criminele geldstromen.
[2] De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Financiële instellingen verwerken deze gegevens al voor dit doel, maar de AVG maakt dat hiervoor een duidelijker wettelijke grondslag nodig is.

- De RvS gaat in haar advies uitsluitend in op de eerste twee maatregelen, met vooral principiële bezwaren bij de eerste maatregel. Ten aanzien van de eerste maatregel geeft de RvS aan dit een ongekende massale gegevensverwerking te vinden en adviseert deze te schrappen.
- O.i. zijn er twee scenario's (in de toelichting verder uitgewerkt):
  1) Het wetsvoorstel indienen inclusief de bepaling voor gezamenlijke transactiemonitoring; of
  2) Dit onderdeel uit het wetsvoorstel halen en een andere inrichting voor gezamenlijke transactiemonitoring verkennen.
- Naar aanleiding van een signaal van de toekomstige toezichthouder op het verbod, dat het verbod op contante betalingen vanaf €3.000 – met name in de grensgebieden – relatief gemakkelijk omzeild zou kunnen worden, stellen wij voor om het verbod niet alleen te laten gelden voor transacties in Nederland, maar ook voor transacties vanuit Nederland. Dit betekent dat handelaren die ingeschreven staan in Nederland, maar de transactie buiten Nederland uitvoeren, ook onder het verbod gaan vallen. Deze uitbreiding is o.i. gerechtvaardigd omdat het verbod anders relatief gemakkelijk kan worden omzeild.
- In ambtelijke contacten geeft JenV aan door te willen met gezamenlijke transactiemonitoring. MJenV ontvangt parallel een nota ter informatie over de stand van zaken van het wetsvoorstel.

Toelichting

1. Gezamenlijke transactiemonitoring

Huidige activiteiten TransactieMonitoringNederland

- ABN AMRO, ING, Rabobank, Triodos en de Volksbank hebben in 2020 TMNL opgericht, waarin vooralsnog uitsluitend transacties van zakelijke cliënten gezamenlijk worden gemonitord.
- TMNL is een privaat initiatief. De huidige activiteiten vinden plaats op grond van de algemene grondslagen in de Wwft en de AVG. Voor uitbreiding naar transactiemonitoring van private personen is specifieke wettelijke grondslag nodig.
- Binnen TMNL worden alle transactiegegevens gepseudonimiseerd gedeeld. Niettemin kan een dergelijke deling een aanzienlijke inbreuk op de privacy van burgers vormen, omdat transactiegegevens veel informatie kunnen bevatten over iemands persoonlijk leven, zoals dagelijkse uitgaven, lidmaatschappen van ideële organisaties, persoonlijke relaties, boetes en zakelijk verkeer.
- Andere landen binnen en buiten de EU werken momenteel aan vergelijkbare initiatieven. Voor zover bij ons bekend, is Nederland het enige land waar een dergelijk initiatief volledig privaat is opgezet, zonder een formele rol voor overheidsinstanties in de organisatie, behoudens de wettelijke waarborgen en beperkingen.
- Naar aanleiding van het kritische advies van de RvS hebben wij intensief met de banken gesproken over de mogelijkheden om de wettelijke grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring te beperken. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de huidige activiteiten van TMNL verder reiken dan eerder bekend was bij het ministerie.

- Wij adviseerden uw ambtsvoorganger daarom om de banken te verzoeken om voorafgaande raadpleging te vragen aan de AP voor de huidige activiteiten van TMNL (bijlage 2). Vervolgens zou mede op basis van dat oordeel een besluit genomen kunnen worden over het al dan niet creëren van een grondslag om gezamenlijke transactiemonitoring op grotere schaal mogelijk te maken.
- In het gesprek met de NVB heeft de AP gemeld dat zij op dit moment geen aanleiding ziet om in te grijpen en erop te rekenen dat de banken de juiste stappen hebben genomen. De AP sluit niet uit dat indien er bijvoorbeeld signalen of klachten binnenkomen, dit zou kunnen leiden tot een onderzoek. De AP heeft geen formeel oordeel gegeven over de huidige werkzaamheden van TMNL.

is dit voldoende?

Uitkomsten gesprekken over beperking reikwijdte

- Om de verwerking van gegevens van particulieren te beperken hebben de banken het volgende voorstel gedaan:
  - transacties tussen particulieren onder de €100 vallen buiten de reikwijdte van gezamenlijke transactiemonitoring. De banken schatten dat dit 5% van alle transacties betreft.
  - bij zakelijke transacties waarbij een particulier betrokken is, worden drie datavelden (IBAN, BIC, landencode) geregistreerd in plaats van de gebruikelijke circa 80. De banken schatten dat dit 60-70% van alle transacties betreft.
- Volgens de banken is dit een maximale beperking die kan worden aangebracht zonder de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring substantieel te beperken. Wij kunnen de toelichting van de banken volgen dat de voorgestelde beperkingen een zo goed mogelijke balans vormt tussen effectiviteit en privacy, zonder de huidige inrichting van TMNL ingrijpend te wijzigen. De vraag is echter of hiermee voldoende tegemoet wordt gekomen aan het principiële punt van de Raad van State dat dit een ongekende gegevensverzameling is.

Scenario's voortgang wetsvoorstel

<u>Scenario 1: wetsvoorstel inclusief gezamenlijke transactiemonitoring indienen</u>

- De hierboven geschetste beperkingen worden verwerkt in het wetsvoorstel en u dient het wetsvoorstel in bij de TK.
- <u>Voordelen</u>:
  - De banken kunnen gezamenlijke transactiemonitoring uitbreiden en effectiever maken. Dit is in lijn met de kabinetsinzet om de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering zo effectief en efficiënt mogelijk te maken.
  - Banken hebben veel geïnvesteerd (in mensen en IT) om hun achterstanden t.a.v. KYC in te halen. Het zou slecht begrepen worden als de overheid als partner in de strijd tegen witwassen, dit niet steunt d.m.v. het bieden van een wettelijke grondslag voor een belangrijk instrument.
- <u>Nadelen</u>:
  - De door de banken voorgestelde beperking van de reikwijdte is waarschijnlijk niet dermate significant dat deze in zijn geheel tegemoet komt aan de algemene kritiek van de RvS op de massale verwerking van persoonsgegevens.

- Vanwege het gebrek aan een formeel oordeel van de AP, kunt u ten aanzien van de huidige activiteiten van TMNL desgevraagd slechts aangeven dat de AP eerder aangaf niet te zullen handhaven, en dat dat op een later eventueel kan veranderen.

Scenario 2: gezamenlijke transactiemonitoring uit het wetsvoorstel halen

- Het wetsvoorstel zou ook zonder de bepaling voor gezamenlijke transactiemonitoring ingediend kunnen worden. Als alternatief zou hierbij verkend kunnen worden of gezamenlijke transactiemonitoring fundamenteel anders opgezet zou kunnen worden, als een publiek/privaat-initiatief.
- Voordelen:
  - De overige bepalingen uit het wetsvoorstel vinden doorgang.
- Nadelen:
  - Een belangrijk instrument om de uitvoering van de Wwft efficiënter en effectiever te maken gaat (voorlopig) niet door.
  - Dit zal een forse tegenslag zijn voor de banken, die veel in TMNL hebben geïnvesteerd en – mede vanwege de overwegend positieve houding van uw ambtsvoorganger, het ministerie en sommige Kamerleden tegenover gezamenlijke transactiemonitoring – rekenen op de wettelijke grondslag voor een uitbreiding.

2. Navraagplicht

- Het voorstel kent een nieuwe verplichting voor instellingen om bij indicaties op hoge risico's bij een cliënt navraag te doen over mogelijk geconstateerde risico's bij eerdere dienstverleners van deze cliënt. De instelling die een verzoek ontvangt is verplicht deze risico's te delen.
- De verplichting strekt zich alleen uit tot instellingen van dezelfde categorie (bijvoorbeeld banken, notarissen of makelaars). Hiermee is beoogd de verplichting proportioneel in te richten. De verplichting kan als grondslag gebruikt worden voor categorieën instellingen om via zwarte lijsten risico's uit te wisselen.
- Sommige instellingen hebben aangegeven het als een beperking te ervaren dat zij geen navraag kunnen doen bij andere instellingen. Hierdoor kunnen criminelen eenvoudig telkens van dienstverlener wisselen (shoppen), waarna zij opnieuw dienstverlening kunnen misbruiken voor witwassen. Vanwege de AVG is het niet mogelijk om instellingen de *mogelijkheid* te geven navraag te doen, maar dient dit als een *verplichting* vorm te worden gegeven.

3. Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000

- Het verbod ziet op alle transacties inzake de handel van goederen, zowel aan- als verkoop. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat contant geld een belangrijke rol speelt bij witwassen. Momenteel kennen 18 van de 27 EU-lidstaten, waaronder België en Frankrijk, een vergelijkbaar verbod. De hoogte van de limiet sluit aan bij die van België, Frankrijk heeft een limiet van 1.000 euro. Duitsland kent een dergelijk verbod niet.
- Bureau Toezicht Wwft (BTWwft), dat al toezicht houdt op de handelaren in het kader van de Wwft, zal toezicht houden op het verbod. BTWwft heeft naar aanleiding van een concept van de bepaling aangegeven dat het verbod met name in de grensregio's relatief gemakkelijk te omzeilen is, indien het verbod slechts geldt voor transacties verricht in Nederland. Zo zou een autohandelaar

aan kunnen geven dat de transacties boven de €3.000 niet in Nederland zijn verricht, maar net over de grens.

- Daarom stellen we voor om het verbod niet alleen voor transacties in Nederland, maar ook voor transacties vanuit Nederland te laten gelden. Dit is een aanzienlijke uitbreiding van het verbod, aangezien het betekent dat handelaren die in Nederland gevestigd zijn nergens in de wereld transacties mogen verrichten boven de €3.000. Dit zal met name bij sectoren die opereren in landen met minder ontwikkelde betaalsystemen leiden tot extra ontevredenheid ten aanzien van het verbod. Eerder bent u al geïnformeerd over het communicatie-onderzoek van de Belastingdienst naar het verbod en het WOB-verzoek hierover (zie bijlage 3).
- De uitbreiding is o.i. gerechtvaardigd vanwege de mogelijkheid tot omzeiling en sluit aan bij de huidige uitvoeringspraktijk van BTWwft waarbij wordt gekeken naar de vestigingsplaats en/of naar de plaats waar de activiteiten plaatsvinden.

4. Grondslag verwerking bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens

- De AP merkte in haar advies bij dit wetsvoorstel in het algemeen op dat de gegevensverwerking op basis van de Wwft een duidelijke wettelijke grondslag mist.
- Om deze onduidelijkheid weg te nemen, wordt een grondslag geïntroduceerd voor de verwerking van persoonsgegevens, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. Daarnaast worden instellingen verplicht om waarborgen te nemen indien zijn verwachten bijzondere of strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken om aan de Wwft te voldoen.
- Het verwerken van bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens kan zowel aan de orde zijn bij het bijhouden van de verrichte transactie(s), alsook bij het betrekken van deze gegevens bij de risicobeoordeling en de beoordeling van de ongebruikelijkheid van een transactie.
- Door de aard van de verplichtingen uit de Wwft geldt dat verwerking van alle bijzondere categorieën van persoonsgegevens aan de orde kan zijn; op voorhand is niet uit te sluiten dat deze gegevens onderdeel uitmaken van de informatie in een transactie of bij vastlegging van andere onderdelen van het cliëntenonderzoek. Voorbeelden van bijzondere categorieën van persoonsgegevens zijn gegevens over politieke opvattingen, godsdienst of levensovertuiging, lidmaatschap van een vakbond, gezondheid of het seksuele gedrag of gerichtheid. Dergelijke persoonsgegevens kunnen volgen uit transacties aan politieke partijen, vakbonden, ideële organisaties of seksclubs.
- De verwerking van strafrechtelijke gegevens kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de instelling een eerdere aangifte tegen een cliënt in het cliëntendossier betrekt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Ministerie van Financiën

HEDEN + GRAAG MORGEN RETOUR IVM AANBIEDING MR TER BESLISSING
Aan
de minister

Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

nota

Aanbieding MR nader rapport Wv Plan van aanpak witwassen

Datum
19 september 2022

Notanummer
2022-0000232184

Bijlagen
1. Aanbiedingsformulier
2. Brief Tweede Kamer
3. Nader rapport
4. Memorie van Toelichting
5. Wetsvoorstel
6. nota april 2022
7. openbaar te maken nota's

Aanleiding

- Met deze nota leggen wij u het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen voor ter aanbieding aan de MR.
- Een akkoord van de MR is nodig voor indiening van dit wetsvoorstel aan de TK omdat de Raad van State eerder adviseerde om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij het is aangepast.
- Tijdens de bespreking over dit wetsvoorstel heeft u verzocht om een begeleidende brief op te stellen die gelijk met het wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd kan worden.

Beslispunten

- Stemt u in met verzending van het wetsvoorstel en nader rapport (bijlagen 3,4 en 5) naar de MR? Bij akkoord graag bijlage 1 ondertekenen.
- Stemt u in met de verzending van de begeleidende brief (bijlage 2) gelijktijdig met de indiening van het wetsvoorstel aan de TK? Als u instemt wordt de brief na de besluitvorming in de ministerraad over het wetsvoorstel met de tekenstukken voor het wetsvoorstel ter tekening aan u voorgelegd.

Kernpunten

- Het **wetsvoorstel** plan van aanpak witwassen bevat de volgende maatregelen:
  1) Mogelijk maken van gezamenlijke transactiemonitoring door banken[1];
  2) Een verplichting voor Wwft[2]-instellingen om risico's op witwassen en terrorismefinanciering uit te wisselen ter ondersteuning van het cliëntenonderzoek;
  3) Een verbod op contante betalingen voor goederen vanaf 3.000 euro;
  4) Een herstelbepaling ter verduidelijking van de grondslag voor het gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor het voldoen aan de verplichtingen uit de Wwft.

[1] Banken dienen een voortdurende controle uit te oefenen op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze zakelijke relatie verrichte (of voorgenomen) transacties. Ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld bij de FIU-NL. Door transacties gezamenlijk te monitoren hebben banken beter zicht op ongebruikelijke transacties en criminele geldstromen.
[2] De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Financiële instellingen verwerken deze gegevens al voor dit doel, maar de AVG maakt dat hiervoor een duidelijker wettelijke grondslag nodig is.

- De RvS gaat in haar advies uitsluitend in op de eerste twee maatregelen, met vooral principiële bezwaren bij de eerste maatregel. Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van de kritiek van de RvS. Onderaan deze nota vindt u een schematische weergave van de verwerking van het advies in het nader rapport.
- Bijgaand vindt u tevens een begeleidende brief (bijlage 2) aan de TK, mede namens de minister van J&V. In deze brief gaat u nader in op de afwegingen om de maatregel ten aanzien van gezamenlijke transactiemonitoring door te zetten, ondanks de kritiek van de RvS.
- Zowel het wetsvoorstel als de kamerbrief worden mede namens de minister van JenV verzonden gezien de uw gezamenlijke verantwoordelijkheid voor dit onderwerp. De stukken worden ook voorgelegd aan de minister van J&V.

Toelichting

- Naar aanleiding van het advies van de RvS zijn de volgende **wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel**, in lijn met uw besluit daartoe (zie nota april 2022, bijlage 6):
    - **Gezamenlijke transactiemonitoring** (maatregel 1): de reikwijdte van de bepaling is beperkt, waardoor er minder data van particulieren gedeeld zullen worden. Daarnaast zijn extra waarborgen opgenomen en is er een evaluatie voorzien van de effectiviteit en de naleving van privacyregelgeving na vier jaar.
    - Het **verbod op contante betalingen** voor goederen vanaf €3.000 (maatregel 3): de reikwijdte van het verbod is uitgebreid naar handelaren in kunstvoorwerpen en pandhuizen voor zover zij goederen aan- of verkopen in contanten. Daarnaast is verduidelijkt dat het verbod niet alleen zal gelden voor transacties verricht **in** Nederland, maar ook voor transacties verricht **vanuit** Nederland. Hiermee worden de mogelijkheden tot omzeiling beperkt. Ook is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur indicatoren vast te stellen die handvatten moeten bieden bij de vaststelling of er sprake is van een samengestelde transactie.
- Ook de **navraagplicht** (maatregel 2) is aangepast naar aanleiding van het advies van de RvS. De verplichting is op verschillende onderdelen verduidelijkt. Zo is nauwer voorgeschreven in welke gevallen de verplichting geldt, zijn de uit te wisselen risico's objectief omschreven en is de informatie die voor de navraag gebruikt wordt voorgeschreven. Op deze manier is de maatregel als geheel o.i. proportioneel ingericht.
- Uit de openbaar te maken nota's wordt duidelijk dat in het kader van het plan van aanpak witwassen uit 2019 onderzoek is gedaan naar verschillende mogelijkheden voor gegevensdeling en dat met het plan is breed is ingezet op het mogelijk maken van meer gegevensdeling. De vormen van gegevensdeling die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel zijn naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens ingeperkt. Het kritische advies van de RvS is aanleiding geweest om het voorstel te heroverwegen, hetgeen de directe betrokkenheid van de ministeries bij de vormgeving van de gezamenlijke transactiemonitoring vereiste, waar deze betrokkenheid aanvankelijk meer op hoofdlijnen was. Als onderdeel van deze heroverweging hebben de banken de gevolgen van mogelijke alternatieve scenario's moeten uitwerken, dit heeft veel tijd gekost.

- Uit de openbaar te maken nota's met betrekking tot het verbod op contante betalingen wordt duidelijk dat de toenmalige minister in eerste instantie verder wilde gaan dan de lijn die werd voorgesteld, zowel qua instellen van het verbod zelf als de gekozen grens.

Communicatie
Het wetsvoorstel gaat gepaard met een nieuwsbericht en op de sociale media wordt een bericht geplaatst.

Politiek/bestuurlijke context
- Met de indiening van het wetsvoorstel wordt de **motie** van Van der Linde/Ronnes afgedaan. Met deze motie verzochten zij de regering om zich in te spannen om dubbelingen in het cliëntenonderzoek zoveel als mogelijk te voorkomen. Hier wordt aan tegemoet gekomen met de navraagplicht bij het cliëntenonderzoek.
- Ook wordt hiermee uw **toezegging** afgedaan om de analyse ten aanzien van het advies van de AP over de verschillende vormen van gegevensdeling met de TK te delen en de toezegging om het wetsvoorstel na het reces aan de TK te sturen.

Schematisch overzicht verwerking advies RvS

Advies RvS	**Reactie in nader rapport**
Gezamenlijke transactiemonitoring banken	
De schaal van gegegevensverwerking is ongekend.	De gegevens waar het voorstel op ziet worden reeds verwerkt door banken voor zowel het ordentelijk verloop van het betalingsverkeer als in het kader van hun verplichting o.g.v. de Wwft.
Kabinet maakt geen eigen afweging over de noodzaak van gezamenlijke transactiemonitoring.	Het is bekend dat criminelen zich aan het oog van banken onttrekken door transactieketens te verspreiden over banken. De te creëren grondslag is noodzakelijk om banken in staat te stellen gezamenlijk te monitoren. Daarnaast zal het wetsvoorstel geëvalueerd worden.
De verzameling van gegevens is ongedifferentieerd.	Het is niet mogelijk om op voorhand een schifting te maken van transacties, dit zou de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring te zeer ondergraven. Reikwijdte van gegevens wordt wel ingeperkt. Alle transacties van particulieren onder €100 blijven uit de gezamenlijke monitoring.
Onduidelijk of banken voldoende gebruik hebben gemaakt van bestaande wettelijke instrumenten.	De bankensector is dit moment bezig met het uitvoeren van verbeterprogramma's.
De maatregel komt bovenop de bestaande Europese verplichtingen van het UBO register en het verwijzingsportaal bankgegevens.	De genoemde maatregelen hebben een ander doel en zien op verschillende aspecten het bredere anti-witwasbeleid. Deze zijn niet onderling inwisselbaar.
Potentiële witwassers kunnen de gezamenlijke voorziening omzeilen door gebruik te maken van niet aangesloten banken.	Dat potentiële witwassers zullen proberen controles te omzeilen, neemt de noodzaak om banken beter hun poortwachtersrol te laten vervullen niet weg.
Ketenpartner FIU Nederland, dat kampt met een tekort aan capaciteit, krijgt een grotere stroom meldingen te verwerken.	Gezamenlijke monitoring dient om het monitoren en melden van transacties effectiever vorm te geven, het heeft niet tot doel het aantal meldingen verhogen, als wel de kwaliteit van de meldingen te verhogen. Uit een pilot blijkt dat de FIU gedane meldingen d.m.v. gezamenlijke monitoring als zeer nuttig ervaart. Daarnaast wordt de capaciteit van de FIU reeds uitgebreid.

Risico op profilering en automatische besluitvorming, dit gaan ten koste van de rechtsbescherming.	Dit is niet beoogd en niet het geval. Ter waarborg worden profilering en automatische besluitvorming uitgesloten in aangepaste wetsvoorstel. Verder is een grondslag voor AMvB opgenomen waarmee nader regels voor het uitoefenen van rechten betrokken worden gesteld. Daarnaast zijn aanvullende waarborgen opgenomen, zoals verplichte pseudonimisering en versleuteling.
Onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gezamenlijke voorziening en deelnemende banken.	Verduidelijkt in het wetsvoorstel dat banken individueel verantwoordelijk zijn voor het naleven van de wet en de waarborgen op het gebied van gegevensbescherming. Daarnaast zijn aanvullende waarborgen opgenomen. De mogelijkheid om transactiemonitoring volledig uit te besteden is komen te vervallen in aangepaste wetsvoorstel.
Ingaan op de waarborgen ten aanzien van cybersecurity en toezicht daarop.	Beveiliging van gegevens maakt reeds integraal deel uit van de bedrijfsvoering van banken. Middels bestaande waarborgen als de AVG en Besluit prudentiële regels zijn hier al wettelijke waarborgen voor gesteld en wordt toezicht gehouden. Aanvullende maatregelen zijn daarom niet aangewezen.
Onderzoeksplicht en gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek	
De drempel om gegevens te delen is te laag omdat de voorwaarden wanneer de verplichting geldt, onduidelijk is.	In het wetsvoorstel is opgenomen dat de verplichting om navraag te doen alleen geldt in voorgeschreven gevallen, namelijk bij hoger risico, objectieve hoog-risico indicatoren en bij verscherpt cliëntenonderzoek.
De uit te wisselen informatie over risico's is te onduidelijk.	In het wetsvoorstel is de informatie ingekaderd en gekoppeld aan objectieve factoren. Alleen risico's waarop door de ontvangende instelling maatregelen zijn genomen mogen worden uitgewisseld.
Onduidelijk is welke gegevens over de klant gebruikt worden bij uitwisselingsverzoek.	In het wetsvoorstel is dit verduidelijkt door aan te sluiten bij de informatie die instellingen reeds verzamelen i.h.k.v. het cliëntenonderzoek.
De verplichting kan een grondslag zijn voor instellen van een centraal register (zwarte lijst).	Dit klopt, er zijn in het wetsvoorstel waarborgen op het gebied van gegevensbescherming toegevoegd.
De verplichting conflicteert mogelijk met de geheimhoudingsplicht van advocaten en notarissen.	Het wetsvoorstel is aangepast om dit uit te sluiten, beroepen waarop een geheimhoudingsplicht van toepassing is kunnen alleen met andere instellingen uit dezelfde beroepsgroep uitwisselen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.