

Bijlage: Toelichting wetsgeschiedenis plan van aanpak witwassen en transactiemonitoring

Hieronder leest u de wetsgeschiedenis van het plan van aanpak witwassen 2019-2020. Te zien is hoe het idee rond transactiemonitoring Nederland (TMNL) ontstaat. **Het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB) én de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) expliciteren dat voor een legale werkwijze van TMNL tenminste een wetwijziging vereist is om het verbod op uitbesteding in artikel 10 van de Wet ter voorkoming witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) op te heffen. Zónder deze wijziging - welke voorzienbaar niet meer zal plaatsvinden - is er geen grondslag voor bancaire gegevensdeling aan/met TMNL.**

1. Beleidsmatig startpunt 2019: TM Utility in verlengde van evaluatie Financial Action Task Force

Het startpunt rond de intensivering witwassen en transactiemonitoring wordt gevormd door de kamerbrief en [beleidsnotitie uit juni 2019](#). Nederland zet internationaal zijn beste beentje voor:

Analyseren van het Nederlandse beleid met het oog op Evaluatie Nederland door FATF in 2021

De FATF heeft in haar laatste evaluatie van Nederland (2011) aangegeven dat Nederland meer zicht moet krijgen op de effectiviteit van het witwasbeleid. Daarenboven heeft de FATF besloten dat voor alle landen in de vierde evaluatieronde de nadruk zal liggen op de effectiviteit van beleid. Met deze beleidsontwikkeling wordt ook uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (ARK) in haar rapport (2008) inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Concreet gaf de ARK aan om onderzoek te doen naar voor Nederland relevante risico's en naar beleidsprestaties, de middelen die tegen witwassen worden ingezet en de doelen die daarbij worden gerealiseerd.

In 2021 toetst de FATF of Nederland voldoet aan internationale standaarden over het tegengaan van witwassen. Nederland moet daarvoor in detail aantonen dat de Nederlandse regelgeving voldoet én dat wij met de maatregelen die wij nemen ook effectief zijn. Alle partijen die een taak hebben bij het voorkomen en bestrijden van witwassen in Nederland bereiden deze evaluatie samen grondig voor.

...

We bereiden in nauwe samenwerking de evaluatie voor. In die rol stellen wij met betrokkenen verbeterpunten vast en zetten wij ons in om die zoveel mogelijk voor de evaluatie te verhelpen. **Wij streven ernaar om uiteindelijk uit de evaluatie als een van de koplopers bij het tegengaan van witwassen te komen.**

De brief laat ook zien dat er al sinds eind 2018 (na het Catshuis-akkoord sector/Financiën) een onderzoek heeft plaatsgevonden naar gezamenlijke transactiemonitoring.

Onderzoek gegevensdeling

In de Agenda financiële sector van december 2018 is aangekondigd om samen met de sector, DNB en de AFM onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling om de uitvoering van het cliëntenonderzoek effectiever te maken. Achterliggend doel is het voorkomen dat cliënten door middel van gebruikmaking van verschillende dienstverleners misbruik van het financiële stelsel kunnen maken.

Aan de hand van gesprekken met verschillende banken, betrokken toezichthouders, opsporingsautoriteiten en FIU-Nederland is een zestal vormen van informatieuitwisseling getoetst op de juridische mogelijkheden, toegevoegde waarde voor de effectiviteit van het cliëntenonderzoek en de proportionaliteit. Het gaat om de volgende zes vormen van informatieuitwisseling: 1) publiek-private samenwerking; 2) interbancaire samenwerking bij het cliëntenonderzoek (KYC Utility), 3) **interbancaire uitvoering van transactiemonitoring (TM Utility)**; 4) zwarte lijst van klanten die vermoedelijk witwassen; 5) gebruik van BSN en toegang tot het BRP en 6) toegang tot de afgesloten gegevens in het UBO-register.

Het onderzoek zelf is [hier beschikbaar](#) en laat zien dat de beleidsmakers zich ervan bewust zijn dat de transactie monitoring utility niet mogelijk is onder huidige regelgeving. Dit stuit zowel op het verbod rond uitbesteden transactiemonitoring als het verbod om bijzondere persoonsgegevens (welke besloten liggen in betalingsverkeer) te delen zonder wettelijke grondslag. Over de TM Utility is het onderzoek helder: het kan en mag niet onder huidige wet.

b) Is het al mogelijk?

Voor de realisatie van een TM Utility staan wettelijke belemmeringen in de weg. Op grond van de Wwft is uitbesteding van de transactiemonitoring niet toegestaan. Dit betreft een puur nationaal voorschrift, internationale regelgeving verbiedt uitbesteding niet. Daarnaast is de vraag of voor het delen van transacties tussen banken een voldoende wettelijke grondslag bestaat

Van belang is dat er geen formele toetsing van haalbaarheid heeft plaatsgevonden met de Autoriteit Consument en Markt en evenmin met de Autoriteit Persoonsgegevens. Er is 'ambtelijk getoetst' maar het is niet duidelijk wat dit betekent.

De resultaten van het onderzoek zijn met de sector en de autoriteiten besproken. Ook is de analyse ambtelijk getoetst bij de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Consument en Markt. Als bijlage bij dit plan van aanpak gaat een verslag van het onderzoek.

Op grond van dit onderzoek meldt het Ministerie van Financiën in de beleidsbrief:

Ten derde zien wij een vergroting van de effectiviteit van het monitoren van transacties als banken dit gezamenlijk doen. De meerwaarde zit in de transacties die bij een individuele bank niet als ongebruikelijk worden beoordeeld, maar in combinatie met transacties van de betrokken cliënt bij andere banken wel degelijk kunnen duiden op witwassen. De enige manier om dergelijke transacties naar boven te krijgen is door het uitwisselen van de transacties. De gezamenlijke transactiemonitoring zou plaats moeten vinden in de TM Utility. Het monitoren vindt plaats door middel van uitbesteding van de banken aan die Utility, waarbij elke bank zelf verantwoordelijk blijft voor de naleving van de wettelijke plicht tot het monitoren en melden van ongebruikelijke transacties. **Voor de uitbesteding en de uitwisseling van transacties staat nationale wetgeving in de weg.** Wij komen op korte termijn met een voorstel voor aanpassing van die wetgeving.

2. Internetconsultatie 2020 over wetsvoorstel plan van aanpak witwassen

Op 14 januari 2020 [informeert de Minister van Financiën de Tweede Kamer](#) over de voortgang van het plan van aanpak. Nog duidelijker blijkt de ambitie om bij de evaluatie door de Financial Action Task Force on Fraud een goed oordeel te krijgen. Het Ministerie licht toe zelfs v erder te willen gaan dan internationale standaarden voorschrijven:

In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet bij ons doel om criminelen te verhinderen buiten het bereik van onder meer overheidsinstanties te blijven en ongestoord van het illegaal vergaarde vermogen te genieten. We maken daarbij gebruik van innovatieve initiatieven, zoals een pilot Serious Crime Task Force, een gezamenlijke werkgroep van banken, toezicht en opsporing op het thema TBML (trade based money laundering) en **het creëren van mogelijkheden voor gezamenlijke transactiemonitoring.** Met deze initiatieven gaan we verder dan de internationale standaarden voorschrijven. We verwijzen daarbij naar onze ambitie om bij de evaluatie door de FATF in 2021 tot de koplopers te behoren. Uw Kamer ontvangt voor de zomer van 2020 een volgende rapportage over de voortgang van de maatregelen in het plan van aanpak witwassen.

In de kamerbrief van januari 2020 wordt meegedeeld dat banken het initiatief hebben genomen tot het opzetten van de transactie monitorings utility, de gezamenlijke transactiemonitoring.

Banken hebben een initiatief gelanceerd om te komen tot gezamenlijke transactiemonitoring. Het onderzoek van de banken naar de haalbaarheid van deze maatregel is in volle gang en wordt in de eerste helft van 2020 afgerond. Met dit initiatief van banken en met het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen doen we de toezegging van 11 september jl., om uw Kamer te informeren over het wegnemen van belemmeringen in de informatiedeling met banken, gestand.

Van belang is dat ook op diezelfde datum, 14 januari 2020, de consultatie van het wetsvoorstel rond dit plan van aanpak witwassen, is afgerond. In de concept-memorie van toelichting van die consultatie verduidelijkt het Ministerie van Financiën haar visie op de noodzaak tot wetswijziging rond het monitoren van transacties.

Door verschillende Wwft-instellingen worden manieren gezien om de transactiemonitoring effectiever in te richten. Zo denkt een aantal banken aan een inrichting van een gezamenlijke monitoring door een gespecialiseerde entiteit, dit wordt ook wel de TM-Utility of het initiatief Transactie Monitoring Nederland genoemd. 7 De verantwoordelijkheid voor deze inrichting ligt bij de Wwft-instellingen zelf, maar de Wwft staat op twee punten een andere organisatie van transactiemonitoring in de weg. Met dit wetsvoorstel worden deze twee punten weggelaten.

Ten eerste is op grond van de Wwft uitbesteding van de transactiemonitoring op dit moment onmogelijk. Uit de wetsgeschiedenis wordt niet duidelijk waarom uitbesteding van transactiemonitoring niet mogelijk is. Dit betekent dat transactiemonitoring in alle gevallen door de instellingen zelf gedaan moet worden en dus niet uitbesteed kan worden aan bijvoorbeeld een gespecialiseerd bedrijf. Dit terwijl bijvoorbeeld voor cliëntenonderzoek geen verbod op uitbesteding geldt. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn verbiedt uitbesteding bij transactiemonitoring niet en stelt alleen regels over het kunnen afgaan op cliëntenonderzoek verricht door een derde. De richtlijn geeft daarbij expliciet aan dat die regels geen verband houden met uitbesteding.⁸ Bij uitbesteding blijft de verantwoordelijkheid immers bij de uitbestedende instelling liggen. Alles wat de derde partij doet, doet deze namens de Wwft-instelling. Daarnaast staat dit initiatieven als de gezamenlijk monitoring door banken in de weg. Bij het initiatief Transactie Monitoring Nederland zouden meerdere banken de monitoring uitbesteden aan een hiervoor speciaal opgezette entiteit. Daarom wordt met dit wetsvoorstel het verbod op uitbesteding geschrapt. Daarbij is het van belang om te onderstrepen dat bij uitbesteding de Wwft-instelling altijd verantwoordelijk blijft voor de naleving van de wettelijke verplichtingen. Een Wwft-instelling kan altijd aangesproken worden als de derde aan wie de uitvoering is uitbesteed niet voldoet aan de verplichtingen van de Wwft.

Overigens is ook in de reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op het wetsvoorstel te zien dat men zich bewust is van de noodzaak tot wetswijziging. De [consultatiereactie van de NVB](#) luidt, op 20 januari 2020:

Gezamenlijke Transactiemonitoring

De NVB kan zich goed vinden in het voorstel om artikel 10 Wwft aan te passen, zodat er een grondslag wordt gecreëerd om onder meer gezamenlijke transactiemonitoring (hierna: TMNL) mogelijk te maken. Wel stelt de NVB voor om:

1. Uitbesteding van transactiemonitoring De NVB is blij met het voorstel om artikel 10 Wwft aan te passen. Daarmee wordt het gezamenlijk monitoren van transacties mogelijk.

Wel stelt de NVB voor om in artikel 10 niet alleen te verwijzen naar “artikel 3, eerste en tweede lid”. De overige leden zijn immers onverkort van toepassing op het cliëntenonderzoek dat wordt uitbesteed. Om onnodig puzzelwerk te voorkomen is een verwijzing naar heel artikel 3 opportuun.

De NVB vraagt in de consultatie om periodiek overleg om vooruitlopend op de wet al wel informatie te kunnen gaan delen:

5. Periodiek overleg AP, Ministerie J&V, Financiën en NVB

Om nog effectiever de poortwachtersfunctie in te kunnen vullen is de mogelijkheid om persoonsgegevens uit te wisselen noodzakelijk. Ook in de samenwerking met publieke partijen in de keten van de aanpak van ondermijnende criminaliteit en in het bijzonder bij de aanpak van witwassen is het nodig bepaalde (persoons)informatie te kunnen delen dan wel te verwerken. In dit wetsvoorstel speelt dit op verschillende punten, namelijk bij het uitwisselen clientdossiers en het uitwisselen van transactiegegevens. De NVB zou graag zien dat periodiek - beginnend vóór afronding van dit wetsvoorstel – de Autoriteit Persoonsgegevens, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Financiën en de NVB gezamenlijk in overleg treden ten behoeve van praktische uitvoerbare oplossingen (bijvoorbeeld rol van incidentenwaarschuwingssysteem).

Nadien wordt door [de AP een vergunning gegeven voor het incidenten waarschuwingssysteem](#). De [NVB publiceert hierover op haar website](#) en de teksten/regels verduidelijken hoe strikt de waarborgen zijn die rond gegevensdeling tussen banken aan de orde zijn.

3. Wetsdossier: 36 228 het voorstel uit oktober 2022 toegelicht door Ministerie

In oktober 2022 wordt het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen gepubliceerd. Te zien is in de [Memorie van Toelichting](#) dat doelstelling 3 luidt: ‘Gezamenlijk monitoren van transacties mogelijk maken door banken. Paragraaf § 2.2.2. verduidelijkt dat al in 2018 de Nederlandse banken, onder de vlag van de NVB, een pilot hebben gedaan met het delen van transactiegegevens en verwijst naar een [persbericht van NVB](#) hierover:

Om te onderzoeken of deze beperking aan het individueel monitoren van transacties opgelost zou kunnen worden, heeft een vijftal banken in 2018 een pilot uitgevoerd, waarbij de transacties van een geselecteerde groep van midden- en kleinbedrijven gezamenlijk is gemonitord. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) geeft aan dat uit deze pilot naar voren kwam dat gezamenlijke transactiemonitoring leidt tot meer en nauwkeuriger detectie dan individuele transactiemonitoring. Doordat bij gezamenlijke transactiemonitoring vaker informatie beschikbaar is over beide partijen in transacties, is meer detectie te bereiken dan bij monitoring van individuele transactiemonitoring. Daarnaast werden in de pilot cases zichtbaar die individuele banken niet hadden kunnen identificeren, omdat niet de volledige context zichtbaar is voor de individuele bank.

De Memorie van Toelichting laat verder zien dat TMNL in 2021 feitelijk operationele transactiemonitoring heeft uitgevoerd als onderdeel van een pilot:

Daarnaast hebben de FIU-Nederland en TMNL binnen de Fintell Alliance in 2021 een pilot gedaan om ondergrondse banknetwerken te identificeren. De FIU-Nederland en de NVB geven aan dat hierbij binnen TMNL een model is ontworpen op basis van risico-indicatoren die zijn opgesteld aan de hand van informatie van de FIU-Nederland. Met dit model konden bedrijven worden geïdentificeerd die mogelijk betrokken waren bij ondergronds bankieren. De transacties zijn als alerts aangeleverd bij individuele banken, die de alerts nader hebben onderzocht en, zo nodig, als ongebruikelijke transactie gemeld aan de FIU-Nederland.

In de memorie van toelichting wordt vervolgens aangegeven dat de Financial Action Task Force (FATF) ook met het vraagstuk van datadeling bezig is en het nut ervan ziet, ook met gebruikmaking van nieuwe technologie. De FATF kwam in een verkenning naar het combineren van data tot de conclusie dat het combineren en gezamenlijk analyseren van gegevens het potentieel heeft om financiële instellingen beter in staat te stellen om risico's te begrijpen, beoordelen en te mitigeren.

De Memorie van Toelichting verduidelijkt in het bijzonder dat het wetsvoorstel borgt dat de vereiste juridische grondslag onder het delen van data en het uitbesteden van transactiemonitoring aan een gezamenlijke voorziening wordt gerealiseerd:

Het gezamenlijk monitoren van transacties door banken biedt zodoende een oplossing voor een beperking die inherent is aan het individueel monitoren van transacties en biedt banken de mogelijkheid om meer ongebruikelijke transactiepatronen in beeld te krijgen. **Daarom wordt met dit wetsvoorstel een grondslag opgenomen in de Wwft voor banken om een gezamenlijke voorziening in te richten ten behoeve van de verplichting om transacties te monitoren.** In deze voorziening kunnen de transactiegegevens van cliënten van de individuele banken worden gecombineerd en in samenhang worden gemonitord. Hierbij worden de transactiegegevens in samenhang geanalyseerd en kunnen er alerts¹⁸ worden vastgesteld.

NOOT 18: Alerts zijn indicaties dat er mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie die op grond van artikel 16, eerste lid, van de Wwft gemeld moet worden aan de FIU-Nederland.

In § 2.2.2.1 wordt ingegaan op de thematiek van uitbesteding en verduidelijkt dat de gezamenlijke Transactie Monitoring voorziening een rol heeft bij het deelproces ‘genereren van alerts’.

Naast het introduceren van een wettelijke grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring door banken, wordt met dit wetsvoorstel ook een wettelijke belemmering weggenomen. De gezamenlijke voorziening waarin de banken de gegevens delen dient weliswaar door de banken opgezet te zijn, maar heeft ook een aparte rechtspersoonlijkheid. Om mogelijk te maken dat het monitoren van transacties binnen de gezamenlijke voorziening plaats vindt, dient mogelijk gemaakt te worden dat banken het monitoren van transacties kunnen uitbesteden aan de gezamenlijke voorziening. Ook hierin voorziet het wetsvoorstel. **Van belang is hierbij te benadrukken dat het hierbij uitsluitend gaat om de uitbesteding van het genereren van alerts.** De opvolging van deze alerts kan niet worden uitbesteed aan de gezamenlijke voorziening.

Uit de aard van de zaak zal bij de transactiemonitoring, zo legt de MvT uit, sprake zijn van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens, zoals omschreven in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG):

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 immers niet uit te sluiten dat deze gegevens onderdeel uitmaken van de informatie in een transactie of bij vastlegging van andere onderdelen van het cliëntenonderzoek.

Nu sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens dient expliciet bij wet te zijn voorzien in een geldige titel. Daartoe is het derde lid van een nieuw voorgesteld wetsartikel 34b bedoeld. De toelichting toont dat van particulieren ook persoonsgegevens (het IBAN/BIC) worden verwerkt:

Het derde lid van artikel 34b schrijft voor dat de transactiegegevens die gecombineerd mogen worden binnen de gezamenlijke voorziening voorgeschreven zullen worden bij algemene maatregel van bestuur en dat ze betrekking hebben op persoonsgegevens, transactie-informatie, productgegevens en door de bank reeds vastgestelde risico-indicatoren. Dergelijke transactiegegevens worden nu al gebruikt door banken om individueel transacties te monitoren. De transactiegegevens binnen de gezamenlijke voorziening zullen verder beperkt worden ten opzichte van het individueel monitoren van transacties door transacties tussen particulieren tot het bedrag van € 100 buiten de reikwijdte van de gezamenlijke voorziening te laten. Daarnaast zullen bij transacties tussen een zakelijke en een particuliere cliënt, slechts drie datavelden opgenomen worden in de gezamenlijke voorziening **die zien op de particuliere cliënt: het IBAN-nummer, het BIC-nummer en de landencode.**

De Memorie van toelichting verduidelijkt dat bij de verwerking door TMNL sprake is van een gezamenlijke verwerking die verder gaat dan de som der individuele delen:

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.2, **gaat het hierbij om een meer verdergaande verwerking van gegevens door banken dan bij individuele transactiemonitoring, aangezien de transacties van de verschillende banken dienen te worden gecombineerd**. Om een goede balans te treffen tussen aan de ene kant de een effectieve aanpak van witwassen en financieren van terrorisme en aan de andere kant de privacy van burgers, is bij de vormgeving van de grondslag daarom uitdrukkelijk rekening gehouden met afwegingen rond evenredigheid en proportionaliteit. De grondslag is daarom op de hieronder genoemde punten ingeperkt.

Om de impact van die gegevensdeling te beperken beschrijft het wetsvoorstel een inperking tot banken, beperkte set van particuliere gegevens die wordt gedeeld, uitsluiting van bedragen onder de 100 euro (5% van alle transacties wordt hierdoor niet verwerkt), betrokken banken zullen een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) moeten opstellen, waarin onder meer de noodzaak van het gezamenlijk monitoren van transacties voor de betreffende bank wordt beoordeeld. Transactiegegevens dienen gepseudonimiseerd te zijn en versleuteld, goed beveiligd en er dient een functionaris voor gegevensbescherming te zijn aangesteld bij de gezamenlijke voorziening.

Ten aanzien van de rechten van betrokken personen/bedrijven onder de AVG (inzage, recht op correctie etc) meldt de memorie van toelichting dat banken verplicht zullen zijn om hierin helder naar de klant te communiceren:

Een mogelijke complicerende factor bij gezamenlijke transactiemonitoring voor betrokkenen is dat het denkbaar is dat het niet direct duidelijk is welke bank een cliënt dient aan te spreken voor het gezamenlijke monitoren van transacties binnen de gezamenlijke voorziening. Dit kan zich voordoen als meerdere banken persoonsgegevens van een cliënt delen met de gezamenlijke voorziening. **Om de betrokkene in een dergelijk geval te faciliteren, dienen banken de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het geval persoonsgegevens van een cliënt door meer dan één bank binnen de instelling worden gedeeld, vast te leggen en bekend te maken,** zodat cliënten ermee bekend zijn en er desgewenst een beroep op kunnen doen.

Tenslotte wordt duidelijk dat het wetsvoorstel erin voorziet dat het burgerservicenummer van klanten gebruikt wordt bij de koppeling/unieke identificatie van klanten in de gezamenlijke transactiemonitoring.

Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat het BSN wordt gebruikt om bij het uitvoeren van gezamenlijke transactiemonitoring de koppeling te maken tussen een cliënt die rekeningen aanhoudt bij verschillende banken om vast te kunnen stellen dat het om dezelfde persoon gaat.

....

Daarnaast mag het BSN alleen gebruikt worden in de fase van uitwisseling, verrijking en pseudonimisering van gegevens. Slechts een beperkt aantal personen heeft toegang tot de gegevens, waaronder het BSN. Deze personen zijn vooraf door de banken gescreend, hebben een geheimhoudingsverklaring ondertekend en al hun activiteiten binnen de gezamenlijke voorziening worden gelogd en zijn dus herleidbaar.

Samenvattend: het Ministerie van Financiën expliciteert in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen de diverse artikelen die nodig zijn om een juridische grondslag te geven omwille van het rechtmatig kunnen delen van gegevens en het kunnen overgaan tot uitbesteding van transactiemonitoring door banken, voor het deelproces: genereren van alerts op grond van een uniek gezamenlijk beeld van alle transacties, welk beeld nimmer bij de individuele banken beschikbaar is.

4. Wetsdossier: 36 228 Advies Raad van State

Rond dit wetsvoorstel zijn twee adviezen gegeven door de Raad van State aangezien het wetsvoorstel achter de schermen aangepast is. In het eerste advies is te zien dat de Raad van State pertinent tegen het voorstel is en in het bijzonder rond de gezamenlijke transactiemonitoring en gegevensdeling nut en noodzaak niet aangetoond is. De Raad adviseert om dit gewoon niet te doen:

Twee van de voorgestelde maatregelen om dit doel beter te realiseren leiden evenwel tot vergaande inbreuken op grondrechten van burgers en bedrijven tot bescherming van vertrouwelijke gegevens en van de persoonlijke levenssfeer. Hoe belangrijk de bestrijding van witwassen en van financiering van terrorisme ook is, bij deze maatregelen is de vraag of het doel de middelen die worden voorgesteld, wel heiligt. Deze middelen gaan in de huidige opzet van het wetsvoorstel te ver. Het gaat daarbij om informatie-uitwisseling bij gezamenlijke monitoring van banktransacties en bij cliëntenonderzoek.

De massale schaal waarop banktransacties gezamenlijk zullen worden gemonitord, is ongekend en betekent een vergaande inbreuk op de vertrouwelijkheid van zakelijke en particuliere cliëntgegevens. Daarbij gaat het niet alleen om een vergaande inbreuk op het recht op privacy, deze monitoring kan ook leiden tot uitsluiting en discriminatie. De noodzaak en proportionaliteit van de gezamenlijke transactiemonitoring is niet aangetoond. Daarbij komt dat de rechtsbescherming in het geding is. Het wetsvoorstel voorziet niet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden van burgers en bedrijven maar laat het regelen daarvan over aan de banken. De Afdeling adviseert daarom de grondslag voor de gezamenlijke transactiemonitoring te schrappen en van gezamenlijke transactiemonitoring af te zien.

Opmerkelijk is dat in de reactie van het Ministerie op veel van de opmerkingen van de Raad van State feitelijk geen inhoudelijke reactie volgt, maar een samenvatting van de opmerkingen van de Raad van State. Kenmerkend is ook de reactie op het punt van de proportionaliteit. Gedaan wordt alsof de gezamenlijke verwerking slechts een klein verschil is ten opzichte van nu.

3a. De Afdeling merkt op dat de schaal van de gezamenlijke transactiemonitoring tot op heden ongekend is en een verregaande inbreuk betekent op de privacy. In reactie hierop wil ik opmerken dat transactiegegevens op dit moment reeds verwerkt worden, zij het door de banken afzonderlijk. Ten eerste is de verwerking van de transactiegegevens inherent aan het faciliteren van het betalingsverkeer. Ten tweede zijn banken, en andere financiële instellingen, reeds verplicht om een voortdurende controle uit te voeren op cliënten en hun transacties teneinde te voorkomen dat het financiële stelsel wordt misbruikt om wit te wassen of terrorisme te financieren. Deze verplichting bestaat reeds geruime tijd en is een van de internationaal en Europees erkende²¹ pijlers van het beleid ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. Dit voorstel beoogt enkel mogelijk te maken om, onder voorwaarden, gezamenlijk transacties te monitoren.

Er vindt aanpassing van het wetsvoorstel plaats waardoor 5% van de transacties, die onder de 100 euro, niet wordt meegenomen in de gezamenlijke verwerking;

Daarnaast is voorzien dat bij zakelijke transacties met een particuliere tegenrekening voor bedragen onder de € 100 slechts de volgende gegevens van de particulier mogen worden verwerkt: het IBAN-nummer (het rekeningnummer), het BIC-nummer (de bank identificatie code) en de landencode. Deze beperkte set gegevens is vereist om mogelijk relevante transactiepatronen vanaf een zakelijke rekening te kunnen herkennen. De schatting van de Nederlandse Vereniging van Banken op basis van een inventarisatie bij de bij TMNL betrokken banken is dat hiermee 60–70% van de transactiegegevens van particuliere cliënten en ongeveer 5% van alle transacties niet in de gezamenlijke voorziening zal worden verwerkt. Daarmee is een aanzienlijke inperking gerealiseerd van de hoeveelheid verwerkte persoonsgegevens in de gezamenlijke voorziening.

Het hoge getal van 60-70% van de gegevens doet vermoeden alsof er heel veel informatie niet verwerkt gaat worden bij TMNL. Tekstuele analyse leert dat de Minister hier bedoeld te zeggen dat de impact van datadeling gering zou zijn omdat maar 3 van de ruwweg 9 velden van een betaaltransactie worden gedeeld. Het gaat echter om de drie velden die identificatie op persoonsniveau realiseren en een geografische c.q. nationaliteitscomponent kennen: het IBAN-nummer (het rekeningnummer), het BIC-nummer (de bank identificatie code) en de landencode. In de kern blijft staan dat de gezamenlijkheid van monitoring betrekking gaat hebben op 95% van alle Nederlandse transacties.

Opmerkelijk is dat in de memorie van toelichting ook wordt beschreven dat ondanks het wettelijk verbod, feitelijk al datadeling in de praktijk plaatsvindt. Het kan niet anders dan dat hier bedoeld wordt op het al sinds 2021 operationeel zijn van TMNL:

De huidige verplichting voor banken om individueel transacties te monitoren leidt ertoe dat banken slechts beperkte informatie hebben om vast te stellen dat een transactie ongebruikelijk is. Bovendien blijkt uit de praktijk dat gezamenlijke transactiemonitoring tot veelbelovende resultaten leidt.

Het Ministerie van Financiën meldt verder in de Memorie van Toelichting dat het plan om de gezamenlijke voorziening ook de meldingen ongebruikelijke transacties te laten doen, alsnog is ingetrokken. Ook zal er geen sprake kunnen/mogen zijn van profilering.

De Afdeling merkt op dat de grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring ook een grondslag biedt voor profilering en er sprake is van geautomatiseerde besluitvorming. Dit is niet het geval en ook nooit beoogd met dit wetsvoorstel. Dit is verduidelijkt in het wetsvoorstel en de toelichting door met een verwijzing naar artikel 22, eerste lid, van de AVG, besluitvorming uitsluitend op basis van geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, binnen de gezamenlijk voorziening expliciet te verbieden. Daarnaast is het wetsvoorstel aangepast en zijn de mogelijkheden voor banken om taken aan de gezamenlijke voorziening uit te besteden op basis van artikel 10 van de wet ingeperkt. De mogelijkheid om het melden van ongebruikelijke transacties⁴⁴ uit te besteden is komen te vervallen. Banken kunnen derhalve alleen de voortdurende controle van transacties aan de gezamenlijke voorziening uitbesteden.

Opmerkelijk is dat het Ministerie van Financiën een uitleg geeft over de verwerkingsverantwoordelijkheid rond de gezamenlijke voorziening die inconsistent is met eerdere observaties over het verdergaande karakter van een gezamenlijke voorziening:

Ten eerste is in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat de banken, als verwerkingsverantwoordelijken, ieder zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de voorgeschreven waarborgen die de gezamenlijke voorziening dient te treffen.

Zie in dit verband nadrukkelijk ook de opmerking van de NVB in de consultatiereactie van januari 2020:

De tekst gaat er vanuit dat de banken verwerkingsverantwoordelijken blijven en TMNL verwerker. Dat is vanuit privacy rechtelijk perspectief maar zeer de vraag: naarmate TMNL meer eigen bewegingsvrijheid krijgt om zelf doel en middelen van de verwerking te bepalen, dat wil zeggen waarop aangeleverde data wordt gecheckt en geanalyseerd, is de kans groot dat TMNL als zelfstandig verwerkingsverantwoordelijke wordt gekwalificeerd en juist niet als verwerker.

Opmerkelijk is dat de Raad van State ook al aanvoelt dat de regering het advies links laat liggen: **Onverminderd het advies om de grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring te schrappen**, adviseert de Afdeling, indien de regering toch vasthoudt aan dit onderdeel van het wetsvoorstel, in ieder geval met de volgende aspecten rekening te houden.

5. Wetsdossier: 36 228 consultatie reacties onderschrijven noodzaak wettelijke grondslag

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gaf in advies op de wet in maart 2020 aan dat de wet een massa-surveillance karakter heeft dat zich slecht verhoudt met staande jurisprudentie uit Europa, zeker nu ook sprake is van uitbesteding aan een derde partij:

De AP wijst er in haar advies op dat de gezamenlijke monitoring van alle transacties van alle instellingen een gigantische beperking van de bescherming van persoonsgegevens tot gevolg heeft, omdat hierdoor de gehele financiële handel en wandel van betrokkene en al zijn binnenlandse transacties bij alle WWFT-instellingen tezamen worden **gemonitord, temeer in combinatie met het voorstel om de transactiemonitoring uit te besteden aan een derde partij**. Het AP wijst er daarbij op dat dit «mass surveillance-karakter» voor het Hof van Justitie EU een belangrijk punt vormde om de dataretentierichtlijn onrechtmatig te verklaren. Daarnaast merkt de AP op dat onduidelijk is waarom de maatregel voor alle instellingen moet gelden.

Op grond hiervan is het wetsvoorstel aangepast en expliciet verduidelijkt dat rond uitbesteding een grondslag komt alsmede rond het uitsluitend delen van gegevens in een gezamenlijke voorziening waarin extra voorwaarden gelden rond de bescherming van persoonsgegevens:

Naar aanleiding van deze opmerkingen is het wetsvoorstel aangepast. Ten eerste is de mogelijkheid om transacties te delen beperkt tot banken. Daarnaast is deze bevoegdheid verbonden aan de voorwaarde dat deze plaatsvindt in een gezamenlijke voorziening waarvoor aanvullende voorwaarden gelden om de bescherming van persoonsgegevens te borgen. **Naar aanleiding van het advies is in artikel 10 de grondslag voor de uitbesteding van transactiemonitoring aangepast en is toegevoegd dat bij algemene maatregel van bestuur aanvullende regels kunnen worden gesteld aan deze vorm van uitbesteding.**

De AP wijst er ook op dat bij transactiemonitoring bijzondere persoonsgegevens verwerkt worden en dus een expliciete grondslag nodig is. In de voorgenoemde wet wordt daarin voorzien:

De AP wijst in haar advies verder op het ontbreken van een duidelijke grondslag voor het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard. In haar advies op de implementatiewet wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn stipte de AP eerder aan dat de richtlijn geen onderscheid maakt naar de aard en mate van gevoeligheid van gegevens. **33 In navolging van deze opmerkingen is in dit wetsvoorstel een expliciete wettelijke grondslag opgenomen voor het door instellingen verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard**, voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichtingen uit de wet. In paragraaf 2.3 en 3.3 wordt deze grondslag nader toegelicht.

Ten aanzien van het gebruik van het BSN meldt de Memorie van Toelichting:

Aan de hand van de opmerkingen van de AP is het gebruik van het BSN enerzijds beperkt tot een concrete wettelijke taak binnen de Wwft en anderzijds tot een beperkte groep. **Het gebruik van het BSN is in dit wetsvoorstel enkel toegestaan voor transactiemonitoring en dan alleen in het geval dit is ingericht met een gezamenlijke voorziening. In de toelichting is opvolging gegeven aan de opmerking van de AP om de noodzaak nader te onderbouwen. Zonder uniek nummer is gezamenlijke monitoring niet effectief.** Daarbij is ook ingegaan op de mogelijke alternatieven. Deze alternatieven zijn beperkt in effectiviteit, vergen meer verwerkingen van persoonsgegevens en vragen een aanzienlijke investering, zeker als een eigen systeem opgezet zou moeten worden om overkoepelend unieke nummers uit te geven.

Bij de uitvoerings- en handhavingstoets rond het wenst DNB een duidelijke juridische grondslag: Voorts heeft DNB aangegeven het wenselijk te vinden dat bij de uitbreiding van de mogelijkheid tot uitbesteding, net als in het reeds bestaande artikel hieromtrent, in het wetsvoorstel wordt geëxpliciteerd dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de wettelijke verplichtingen altijd bij de uitbestedende instelling blijft. Hieraan is tegemoet gekomen. **DNB heeft aangegeven dat het wenselijk is om een grondslag op te nemen voor nadere regelgeving met aanvullende voorwaarden voor deze vorm van uitbesteding.** Hier is gevolg aan gegeven door een grondslag op te nemen voor een algemene maatregel van bestuur om aanvullende regels te stellen voor deze uitbesteding in verband met het toezicht, de beheersing van risico's en de voorwaarden voor de overeenkomst om uit te besteden. DNB merkt op dat de bevoegdheid om gegevens te delen in het gezamenlijke transactiemonitoring zich niet slechts dient uit te strekken tot het melden van bancaire transacties, maar ook tot transactiemonitoring. Dit is verduidelijkt in het wetsvoorstel en de toelichting. Ten slotte is de reikwijdte van artikel 34b, dat ziet op het gezamenlijk monitoren van transacties verduidelijkt.

6. Hoe luidt het voorgestelde artikel 34b en de toelichting erop?

Het door de Minister voorgestelde artikel 34b laat zien hoe de grondslag bij uitbesteding en informatiedeling is geregeld. Korthedshalve worden alleen de leden 1 tot en met 4 aangehaald, aangezien deze verduidelijken welke tekst er nu niet in de Wwft staat, die wel nodig zou zijn om tot legitieme gegevensdeling en uitbesteding van gezamenlijke transactiemonitoring te komen:

Artikel 34b

1. Ten behoeve van het voldoen aan de verplichting tot een voortdurende controle van transacties, bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel d kunnen instellingen als bedoeld in artikel 1a, tweede lid, een gezamenlijke voorziening oprichten of aan een gezamenlijke voorziening deelnemen.

2. De instellingen, bedoeld in het eerste lid, kunnen binnen de gezamenlijke voorziening gegevens betreffende transacties als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onderdeel d, waaronder persoonsgegevens, combineren, voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de verplichting, genoemd in het eerste lid.

3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Deze gegevens hebben uitsluitend betrekking op: a. de identiteit van de client; b. transactie-informatie; c. productinformatie; en d. door de instelling reeds vastgestelde risico-indicatoren.

4. In afwijking van het derde lid geldt voor transacties tot € 100 dat; a. transacties tussen particuliere personen niet binnen de gezamenlijke voorziening gecombineerd worden; b. bij transacties tussen een particulier persoon en een zakelijke rekening, van de particuliere persoon alleen het IBAN-nummer, het BIC-nummer en de landencode binnen de gezamenlijke voorziening verwerkt worden.

In de artikelgewijze toelichting van de Memorie van Toelichting komt ook naar voren dat een wijziging van de huidige Wwft nodig is om over te kunnen gaan tot een gezamenlijke voorziening voor het monitoren van transacties:

Op grond van de huidige Wwft is het niet mogelijk om het uitoefenen van de voortdurende controle op de zakelijke relatie en tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, uit te besteden. De (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn staat niet in de weg aan het uitbesteden van dit onderdeel van het cliëntenonderzoek, waaronder de transactiemonitoring. Middels de wijziging van artikel 10 wordt het nu mogelijk gemaakt voor banken als bedoeld in artikel 34b, eerste lid, om een gezamenlijke voorziening voor het monitoren van transacties op te richten of eraan deel te nemen. Hiertoe wordt in het nieuwe tweede lid banken die de gezamenlijke voorziening op hebben gericht of die eraan deelnemen de bevoegdheid gegeven om transactiemonitoring, opgenomen in artikel 3, tweede lid, onderdeel d, uit te besteden aan de gezamenlijke voorziening. Het uitgangspunt dat de instelling zelf verantwoordelijk is, blijft ongewijzigd.

7. Discussie in 2023-2024: hoorzitting kamer, val kabinet, EU-besluiten en intrekking voorstel

Rond het wetsvoorstel is er veel commotie. Er wordt in 2023 een hoorzitting in de Tweede Kamer gehouden waarin de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens toelicht dat als het wetsvoorstel doorgang vindt, hij de verwerking van persoonsgegevens als verboden verwerking zal gaan handhaven. Dit wordt desgevraagd gevolgd door een [toelichting per brief van april 2023](#) waarin de AP uitgebreid motiveert dat de onevenredigheid van het wetsvoorstel leidt tot onrechtmatigheid. De genoemde brief uit april 2023 wordt echter door het Ministerie van Financiën pas in oktober 2023 openbaar gemaakt.

Nadien valt het kabinet en wordt in het najaar van 2023 het wetsvoorstel door de Tweede Kamer controversieel verklaard. Intussen wordt doorgewerkt aan het Europees anti-witwaspakket, de Anti-Money Laundering Regulation. Genoemd pakket regelt dezelfde vraagstukken als in het plan van aanpak witwassen aan de orde zijn. Over de Europese discussie meldt het Ministerie van Financiën in een [brief van februari 2024](#) aan de Tweede Kamer dat Nederland wel geprobeerd heeft om in Europa de gezamenlijke transactie monitoring naar het Nederlands model in te richten, maar dat dit niet gelukt is en Nederland uiteindelijk alleen stond in haar wens:

Daarom heeft Nederland, samen met Denemarken en Duitsland, een non-paper met voorstellen opgesteld, 11 waarvan onderdelen in het uiteindelijke Raadsakkoord zijn overgenomen. In dit non-paper werd gepleit om lidstaten middels een lidstaatoptie gezamenlijke voorzieningen te kunnen laten oprichten, waar – binnen vooraf bepaalde waarborgen, onder andere met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens – gegevens tussen instellingen zouden kunnen worden gedeeld.

Gedurende de trilogie gaf het Europees Parlement aan, ingegeven door de wens voor harmonisatie van de regelgeving, een dergelijke bepaling als lidstaatoptie niet te accepteren. Ondanks dat Nederland op verschillende niveaus hier bezwaar tegen heeft gemaakt, is de lidstaatoptie die gegevensdeling mogelijk maakt komen te vervallen in het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement. In plaats daarvan is deze bepaling nu geharmoniseerd. Nederland stond in de Raad alleen in zijn uitdrukkelijke wens om de lidstaatoptie te behouden.

De Minister van Financiën gaf vervolgens aan, met een stemverklaring, toch in te zullen stemmen met de Europese Verordening.

Met het oog op de discussie rondom het door uw Kamer controversieel verklaarde wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, de vele vragen die uw Kamer heeft gesteld in het kader van dit wetsvoorstel¹² en het standpunt van de Autoriteit Persoonsgegevens over dit wetsvoorstel, zou ik het gepast vinden als de AML-verordening nationale parlementen de mogelijkheid had geboden om de principiële afweging te maken of poortwachters gezamenlijke voorzieningen moeten kunnen opzetten. **Nederland zal daarom in zijn stemverklaring aangeven het te betreuren dat de lidstaatoptie is komen te vervallen. Ondanks dat Nederland dit punt betreurt, zal Nederland alles afwegende instemmen met het voorstel.**

Nadien licht de Minister per brief van april 2024 toe dat het aanvankelijke voorstel volledig wordt ingetrokken, met uitzondering van de discussie over de limiet op contante betalingen boven 3000 euro. Er komt dus geen Nederlandse grondslag voor gezamenlijke transactiemonitoring en uitbesteding onder de Wwft, welke nodig is om TMNL een legitieme basis te geven.

Daarom heeft het mijn voorkeur om via een nota van wijziging de limiet op contante betalingen boven € 3.000 voor goederen zoveel mogelijk in lijn te brengen met de AML-verordening en de overige bepalingen te schrappen en mee te nemen in het implementatietraject (scenario 2b). Het meenemen van de overige bepalingen in het implementatietraject heeft als voordeel dat de nationale voorschriften op deze terreinen niet uiteen gaan lopen met het AML-pakket.

8. Conclusies

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden:

1- dat feitelijk al vanaf eind 2018 door banken in vormen van pilots, samenwerking Fintell Alliance en daarna in/met Transactie Monitoring Nederland operationeel vorm gegeven is en uitvoering gegeven aan het voornemen om gezamenlijke transactiemonitoring in Nederland uit te voeren en daarbij het BSN als identificerend nummer te gebruiken,

2- dat de behoefte om voorop te lopen en meer te doen dan voortvloeit uit internationale standaarden van de FATF en in een goed blaadje te komen bij de evaluatie van Nederlands beleid rond witwassen een drijvende kracht was echter de opzet van gezamenlijke transactiemonitoring

3- dat juridisch gezien voor gezamenlijke monitoring en uitbesteding onder de Wwft op dit moment geen adequate grondslag bestaat omdat de Wwft op verschillende punten aangepast zou moeten worden om dat te realiseren.

4- dat zowel de Raad van State als de Autoriteit Persoonsgegevens in de kern de mening zijn toegedaan dat gezamenlijke transactiemonitoring een middel is dat niet passend, proportioneel en niet als rechtmatig beschouwd kan worden door de onevenwichtige inbreuk die het maakt op fundamentele grondrechten.

5- dat Artikel 34b van het voorgenomen wetsvoorstel plan van aanpak witwassen laat zien welke aanpassingen nodig zouden zijn geweest om wel te kunnen spreken over gepaste en rechtmatige gegevensdeling dat zouden moeten zijn geweest

6- dat de Autoriteit Persoonsgegevens aanvullend in april 2023 motiveerde hoe, zelfs als die wet zou worden aangenomen, op grond van Europese jurisprudentie en de onevenredigheid van de wet, de gegevensverwerking onder die wet onrechtmatig zou blijven.

7- dat in de Europese regelgevende discussies over het witwassen, het Nederlandse idee van Transactie Monitoring Nederland en gezamenlijke transactiemonitoring geen draagvlak kende en de aannahme van het Europese pakket aan de Nederlandse Minister van Justitie de bevoegdheid heeft ontnomen om op dit punt nog maar iets aan de wet te veranderen,

8- dat het Ministerie van Financiën in april 2024, in het verlengde hiervan, aan de Tweede Kamer toelicht dat het voorgenomen wetsvoorstel rond gezamenlijke transactiemonitoring wordt ingetrokken,

9- dat dus in Nederland al sinds eind 2018 door Nederlandse banken, onder de vlag van de Nederlandse Vereniging van Banken vormgegeven is aan gezamenlijke transactiemonitoring zonder wettelijke grondslag, terwijl duidelijk is dat die grondslag moeilijk houdbaar is

10- dat het Nederlandse Ministerie van Financiën en De Nederlandsche Bank, de banken en de Nederlandse Vereniging van Banken, op geen enkele manier hebben ingegrepen om te handhaven rond de feitelijk onrechtmatige gezamenlijke verwerking en monitoring bij/met TTMNL van betaaltransacties in Nederland (welke tenminste 4 miljard records per jaar bedraagt).

*