

Trending Topics

De Transactie Monitoring Utility: Private samenwerking in de strijd tegen witwassen

Prof. mr. M. Nelemans en mr. G.M. Verhage*

1. Inleiding

Afgelopen zomer presenteerden de minister van Financiën en de minister van Justitie en Veiligheid een plan van aanpak voor de bestrijding van witwassen en onderliggende criminaliteit (hierna: het ‘plan’).¹

Een van de onderdelen van het plan is het mogelijk maken van een Transactie Monitoring Utility (hierna: ‘TM Utility’) die banken in staat zou stellen om informatie over transacties samen te brengen in een aparte organisatie die de uitvoering van de gezamenlijke monitoring verricht.

Vijf Nederlandse banken hebben op 13 september jl. publiekelijk de ambitie uitgesproken om inderdaad samen te gaan werken bij het monitoren van transacties.² Zij zien voordelen in een vorm van gezamenlijke transactiemonitoring in de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering.

In het navolgende wordt kort de TM Utility besproken en wordt ingegaan op de belofte hiervan.

* Prof. mr. M. Nelemans is hoogleraar financieel strafrecht aan de Universiteit van Tilburg. Mr. G.M. Verhage is advocaat bij Simmons & Simmons LLP te Amsterdam.

1. Brief minister van Financiën van 30 juni 2019, nr. 2019-000010177 (plan van aanpak witwassen).

2. Zie <https://www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen>.

2. De TM Utility

De ambitie van de banken tot de introductie van een TM Utility komt niet uit de lucht vallen. Banken liggen onder een vergrootglas bij hun controle op crimineel geldverkeer. Dit heeft ook reeds tot strafrechtelijke onderzoeken geleid.³

Opgemerkt zij dat de TM Utility slechts als een van de mogelijkheden wordt gepresenteerd om meer grip op crimineel geldverkeer te krijgen. De TM Utility is ingebed in een breder palet aan maatregelen. In het plan worden verschillende voorstellen gedaan, verdeeld over de volgende drie categorieën:

1. Het verhogen van barrières voor het witwassen van vermogen. Zo wordt vanaf 2020 het UBO-register ingevoerd dat misbruik van juridische entiteiten en constructies moet bemoeilijken door meer transparantie te bieden over de personen die achter de entiteiten en structuren schuilgaan. Verder worden aanbieders van cryptowallets en omwisselplatforms onder de Wwft gebracht.
2. Het vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht daarop. Naast de TM Utility zou er ook een KYC Utility moeten komen die de effectiviteit van het cliëntenonderzoek ver-

3. In september 2018 werd bekend dat ING Bank N.V. een transactie van 775 miljoen euro met het OM is overeengekomen wegens een verwijt dat de bank jarenlang structureel de Wwft zou hebben overtreden (zie <https://www.om.nl/@103953/ing-betaalt-775>). Verder is recent aangekondigd dat ABN Amro onderwerp is van een strafrechtelijk onderzoek naar mogelijke tekortkomingen bij de naleving van de Wwft (zie <https://www.abnamro.com/nl/newsroom/persberichten/2019/abnamro-onderwerp-van-onderzoek-door-openbaar-ministerie.html>).

hoogt. Verder worden voorstellen gedaan voor intensivering van publiek-private samenwerking en het inzetten op een betere signalering van fraude en corruptie door accountants. Ook zal in Brussel worden gepleit voor de introductie van een Europese anti-witwastoezichthouder.⁴

3. De versterking van opsporing en vervolging van witwassen. Gestreefd wordt naar een verbetering van de informatiepositie van opsporingsautoriteiten en FIU-Nederland door mogelijkheden te creëren voor het delen van informatie. Er komt ook een investering door het ter beschikking stellen van € 29 miljoen aan de FIOD, de belastingdienst, FIU-Nederland en het OM.

Met de TM Utility zullen banken – met behoud van hun eigen wettelijke verplichtingen in relatie tot het monitoren en melden van transacties – hun transactiemonitoring uitbesteden aan de TM Utility. De TM Utility kan rechtstreeks (namens een instelling) ongebruikelijke transacties melden aan FIU-Nederland, of de TM Utility kan de meldingen eerst doorgeven aan de betrokken instelling die vervolgens zelfstandig meldt.⁵

Daar kleven een aantal juridische haken en ogen aan. Op grond van de Wwft is uitbesteding van transactiemonitoring niet toegestaan (hoewel de anti-witwasrichtlijn dit niet verbiedt) en lijkt een expliciete grondslag te moeten worden geïntroduceerd voor de verwerking van de persoonsgegevens bij het delen van transacties ter vervulling van de gezamenlijke transactiemonitoring. Bovendien dient te worden gewaarborgd dat enkel de transacties en niet de gedane meldingen aan de FIU interbancair (vanwege het tipping-offverbod) worden gedeeld.⁶

In september kondigde de minister van Financiën (hieraan: ‘minister’) aan dat dit najaar een wetsvoorstel zal worden gepubliceerd ter openbare consultatie waarmee de hiervoor genoemde wettelijke belemmeringen voor de beoogde interbancaire gegevensdeling moeten worden weggenomen.⁷ De banken hebben intussen ook aangekondigd de haalbaarheid van de TM Utility – waaronder de ‘technische en juridische uitdagingen’ – te zullen onderzoeken.⁸

3. De belofte van de TM Utility

Volgens het plan maakt de TM Utility het mogelijk om resultaten naar boven te brengen die bij een controle door een individuele bank niet zouden zijn opgemerkt

4. Bijlage II bij plan van aanpak witwassen: Non-paper Europees AML/CFT-toezicht.
5. Bijlage I bij plan van aanpak witwassen: Onderzoek informatie-uitwisseling, p. 7-8.
6. Bijlage I bij plan van aanpak witwassen: Onderzoek informatie-uitwisseling, p. 8.
7. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 238, nr. 6, p. 7.
8. Zie <https://www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen>.

omdat cliënten hun witwastransacties zodanig over banken kunnen verspreiden dat de ongebruikelijkheid van die transacties niet opvalt.⁹

Het gaat dan om klanten die via rekeningen van verschillende banken transacties verrichten, waardoor bijvoorbeeld de relatieve afwijking van twee transacties niet kan worden bepaald of door middel van het smurfen onder het bedrag wordt gebleven waarmee anders een alert zou zijn uitgegaan. We geven van beide situaties een voorbeeld:

- Als een klant bij bank 1 alleen transacties tot maximaal EUR 1.000 uitvoert en bij bank 2 soms ook transacties van EUR 100.000, dan is het nu niet mogelijk om deze relatieve afwijkingen in de monitoring mee te nemen.
- Indien een klant een betaling van EUR 20.000 wil doen, en hij vermoedt dat dit tot een alert zal leiden, kan hij de transactie in twee delen opknippen. Bij bank 1 voert hij een transactie van EUR 10.000 uit en bij bank 2 een andere transactie van EUR 10.000. Daarmee blijft hij vervolgens onder de *threshold*.

Daarmee missen banken mogelijk belangrijke datapunten voor een effectieve transactiemonitoring.

Het samenbrengen van transacties in de TM Utility biedt uiteraard ook andere voordelen voor banken en Wwft-toezichthouders. Ten eerste leidt centralisatie mogelijk tot kostenbesparingen bij banken en de toezichthouders, omdat er één hoofdsysteem komt en niet iedere bank een eigen systeem hoeft te onderhouden.¹⁰ Voorts kan centralisatie leiden tot een hogere kwaliteit van het systeem. Waar banken nu ieder voor zich investeren, kan er straks worden samengewerkt aan een systeem met personele bezetting dat *state of the art* is voor wat betreft transactiemonitoring. Ten tweede leidt centralisatie tot meer mogelijkheden bij de analyse van transacties. Hiervoor hebben we al het monitoren van relatieve afwijkingen en smurfen bij verschillende banken genoemd. Het is ook mogelijk dat een ongebruikelijke transactie van een klant bij de ene bank een indicator is om transacties van dezelfde klant bij andere banken kritischer te bekijken en (alsnog) als ongebruikelijk aan te merken en als zodanig te melden.

Het lijkt er dus op dat de TM Utility een goede stap is om de effectiviteit en efficiëntie van transactiemonitoring verder te vergroten. Het succes zal niettemin grotendeels afhangen van met name de praktische uitwerking, welke weer afhankelijk is van de nader vorm te geven wettelijke kaders. Ook zal het effect van de TM Utility mede afhangen van de effectiviteit van de eveneens in het plan aangekondigde KYC Utility die ertoe dient het cliëntenonderzoek van deelnemende banken te centraliseren zodat deze informatie – in geval van toe-

9. Bijlage I bij plan van aanpak witwassen: Onderzoek informatie-uitwisseling, p. 7.
10. Op jaarbasis kunnen banken tot € 80 miljoen besparen met de TM Utility, blijkt uit onderzoek van Strategy&, zie E. Rooijers, ‘Hoeveel terroristen hebben we nu gepakt met al die stapels formulieren?’, *FD* 25 oktober 2019.

stemming van de klant – onderling kan worden gedeeld.¹¹ Verder is de vraag wat de invloed zal zijn op het kostenniveau voor banken. Centralisatie leidt zoals hiervoor opgemerkt mogelijk tot kostenreducties. Echter, de TM Utility biedt een betere basis en verdergaande mogelijkheden om ongebruikelijke transacties te detecteren. De toezichthouders zullen waarschijnlijk verwachten dat hiervan gebruik wordt gemaakt en dat meer signalen worden opgevangen en onderzoeken zullen plaatsvinden. Meer afhandelaars zou een deel van de kostenbesparingen teniet kunnen doen.

Ten slotte zij opgemerkt dat de TM Utility is beperkt tot Nederlandse banken; witwasstromen houden zich echter niet aan landsgrenzen. Met de TM Utility kan dus weliswaar tot een betere analyse van transacties worden gekomen, maar wel met name ten aanzien van partijen die (overwegend) het Nederlandse financiële stelsel gebruiken. Een algemene tendens is evenwel een verdere Europese integratie op het gebied van het bestrijden van witwassen.¹² Het voorstel voor een Europese anti-witwastoezichthouder wordt inmiddels door meerdere lidstaten gesteund.¹³ Mogelijk wordt in de nabije toekomst ook nagedacht over een Europese vorm van gezamenlijke transactiemonitoring. Zo ver is het nog niet. We zijn dan ook vooral benieuwd naar de juridische en praktische uitwerking van de TM Utility. Nederland kan de toon zetten op het gebied van private samenwerking in de strijd tegen witwassen en mogelijk zelfs een trend zetten.

11. Bijlage I bij plan van aanpak witwassen: Onderzoek informatie-uitwisseling, p. 6-7.
12. M. Nelemans, 'Enkele Europese ontwikkelingen in het financieel strafrecht', *Strafblad* 2018(6), p. 40-43.
13. Zie J. Brunson en S. Fleming, 'EU proposes new anti-money laundering body in wake of scandals', *Financial Times* 31 oktober 2019.