Aanvullende toelichting conform artikel 3.1 CW

Het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen is onder te verdelen in vier onderdelen:

1. Een verbod voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren in goederen om transacties vanaf € 3.000 in contanten te verrichten;
2. Gegevensdeling mogelijk maken tussen instellingen behorend tot dezelfde categorie in het kader van het cliëntenonderzoek bij een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme;
3. Gezamenlijk monitoren van transacties mogelijk maken voor banken;
4. Verduidelijking van het gebruik van bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van verplichtingen op grond van de Wwft, ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

Hieronder zal in ieder hoofdstuk worden ingegaan op de vier onderdelen.

1. Doelen en beleidsinstrumenten

Verbod op contante betalingen vanaf €3.000
Een van de maatregelen om de barrières voor witwassen te verhogen, is het beperken van het gebruik van grote sommen contant geld. Uit verschillende studies blijkt dat contant geld bij het witwassen van geld een belangrijke rol speelt.[1] Ook de supranationale risicobeoordeling, uitgevoerd door de Europese Commissie, bevestigt dat contant geld nog steeds het meest gebruikte instrument is om geld wit te wassen.[2] De voornaamste reden hiervoor is dat contant geld moeilijk traceerbaar is en daarom aantrekkelijk om de herkomst van crimineel vermogen te verhullen. Met de introductie van een verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 wordt beoogd een balans te treffen tussen de noodzaak om deze risico's beter te adresseren en het belang van het in stand houden van een toegankelijk betalingsverkeer. Deze maatregel moet ertoe leiden dat het witwassen van grote sommen illegale middelen via contant geld moeilijker wordt. Dit vereist een wetswijziging. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.

Gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek
Vanuit meerdere partijen, waaronder instellingen, toezichthouders en opsporingsinstanties, is gewezen op de risico's van het probleem dat cliënten die bij een instelling geweigerd zijn of waaraan de dienstverlening is gestaakt vanwege risico's op witwassen of financieren van terrorisme, vervolgens opnieuw dienstverlening kunnen aanvragen bij andere instellingen ('shopgedrag'). In dergelijke gevallen zullen opeenvolgende instellingen cliëntenonderzoek moeten doen zonder de wetenschap dat andere instellingen bij deze cliënt reeds risico's op witwassen of financieren van terrorisme hebben geconstateerd. Ook als er aanwijzingen zijn dat de cliënt eerder is afgewezen door een andere instelling, kan er geen gegevensdeling plaatsvinden en zal een instelling van vooraf aan onderzoek moeten doen naar de cliënt. Dit vormt niet alleen een onnodige werklast voor instellingen, maar het is ook een risico voor de integriteit van het financiële stelsel en ondergraaft de effectiviteit van de Wwft. Hierdoor wordt de kans vergroot dat kwaadwillende cliënten door middel van shopgedrag uiteindelijk toch toegang krijgen tot het financiële stelsel. Met deze maatregel wordt beoogd dit risico tegen te gaan. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting.

Gezamenlijke transactiemonitoring door banken
Banken monitoren op basis van de huidige wet- en regelgeving de transacties van hun cliënten teneinde zich ervan te verzekeren dat de transacties voldoen aan het risicoprofiel van de cliënt dat door de bank is opgesteld of dat er geen indicatoren aanwezig zijn die kunnen duiden op vermoedens van witwassen of financieren van terrorisme. Transactiemonitoring is een van de kernverplichtingen uit de Wwft, en volgt uit de mondiale standaarden voor anti-witwasbeleid. Op dit moment verrichten banken deze monitoring individueel en baseren zich hierbij voornamelijk op hun eigen en openbare informatie. Deze vorm van transactiemonitoring biedt criminelen de kans om onder de radar te blijven door transacties via verschillende partijen en verschillende banken te laten lopen. Door een groot netwerk te creëren, waarbij het criminele geld doelbewust middels een veelvoud van verschillende transacties via verschillende instellingen wordt geleid, verkleinen

[1] Voorbeelden van studies zijn: Europol (2015). Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering; Ecorys (in opdracht van de Europese Commissie), Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash.
[2] Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2019)370.

criminelen de kans dat een individuele bank in staat zal zijn om de ongebruikelijkheid van de transactie vast te stellen. Een bank heeft immers slechts het deel van het netwerk in beeld dat via de eigen bank is gelopen. Uit pilots blijkt dat als banken transacties gezamenlijk monitoren in plaats van individueel dit een positief effect heeft op de effectiviteit van de monitoring. Met deze maatregel wordt beoogd banken in staat te stellen ongebruikelijke transactiepatronen die via verschillende banken lopen, beter te identificeren. Hierbij zijn verschillende maatregelen getroffen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens. Zo is de hoeveelheid gegevens die gedeeld mag worden maximaal ingeperkt, tot aan de grens dat de effectiviteit van het gezamenlijk monitoren van transacties beduidend ondergraven zou worden. Ook worden er extra waarborgen geïntroduceerd ten aanzien van de gegevensdeling. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.2.2 en 3.2 van de memorie van toelichting.

Verduidelijking gebruik bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard
Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard zijn in bepaalde gevallen onlosmakelijk verbonden met een cliënt of transactie. Instellingen hebben op grond van de Wwft de wettelijke verplichting tot het uitvoeren van taken waarvoor die gegevens in bepaalde gevallen zeer relevant zijn omdat deze een indicatie op witwassen of het financieren van terrorisme vormen. De Wwft laat zich op dit moment niet expliciet uit over de mogelijkheid van gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bij de uitvoering van de wettelijke taken. Mede naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) inzake een concept van dit wetsvoorstel (zie paragraaf 3.4.1 van de memorie van toelichting), is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. Op grond van de artikelen 9 en 10 van de AVG is verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verboden, tenzij sprake is van een in dat artikel genoemde uitzondering. Bij bijzondere categorieën van persoonsgegevens is dat onder meer het geval als sprake is van een zwaarwegend algemeen belang (artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG). Dit is aan de orde bij het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Op grond van artikel 10 van de AVG mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen worden verwerkt als aan in dat artikel genoemde voorwaarden wordt voldaan. Om de onduidelijkheid over het verwerken van deze persoonsgegevens zowel voor de betrokkenen als voor de verwerkers weg te nemen, is in het wetsvoorstel een specifieke grondslag opgenomen voor de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taken die voortvloeien uit de Wwft. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting.

2. Financiële gevolgen voor het Rijk

Verbod op contante betalingen vanaf €3.000
Het verbod op contante betalingen vanaf €3.000 heeft financiële gevolgen voor het Rijk. De kosten zien op het toezicht op de naleving van het verbod, wat uitgevoerd zal worden door Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) van de Belastingdienst. Uit de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst volgt dat de incidentele uitvoeringskosten € 4,2 miljoen bedragen en de structurele kosten € 3,1 miljoen. Zie de Uitvoeringstoets van Bureau Toezicht Wwft voor een uitsplitsing van de kosten en toelichting.

De overige drie maatregelen hebben geen financiële gevolgen voor het Rijk.

3. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren

Verbod op contante betalingen vanaf €3.000
Het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000 voor beroeps- of bedrijfsmatige handelaren als kopers en verkopers in goederen heeft gevolgen voor de regeldruk. De huidige verplichtingen uit de Wwft, die gelden voor deze handelaren indien zij contante betalingen verrichten van € 10.000 of meer, komen te vervallen. Dit betekent dat deze handelaren geen cliëntenonderzoek meer hoeven te verrichten en geen ongebruikelijke transacties meer hoeven te melden bij de FIU-Nederland. Het vervallen van deze verplichtingen brengt voor die handelaren een vermindering van de structurele nalevingskosten met zich. De vermindering van deze structurele regeldrukkosten wordt geschat op € 93 per cliënt (twee uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen € 39 en € 54). Op dit moment ligt het aantal handelaren onder toezicht op circa 95.000. Dit zou betekenen dat er een totale vermindering van structurele regeldrukkosten is van € 8,8 miljoen.

Wel moeten deze handelaren zich houden aan het verbod op contante betalingen vanaf € 3.000. De verwachting is dat dit verbod niet leidt tot eenmalige of structurele administratieve lasten voor deze handelaren. Het verbod heeft immers tot gevolg dat contante betalingen vanaf € 3.000 moeten worden geweigerd, dan wel dat deze betalingen anderszins op legale wijze moeten plaatsvinden. Gezien het huidige Nederlandse betaallandschap is het aannemelijk dat het bij deze handelaren ook mogelijk is om giraal te betalen. Zie paragraaf 5.1.1 van de memorie van toelichting.

Gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek
Het wetsvoorstel voorziet daarnaast in een verplichte gegevensdeling bij cliëntenonderzoek tussen instellingen die behoren tot dezelfde categorie. Deze verplichting leidt tot structurele nalevingskosten. In de eerste plaats wordt het cliëntenonderzoek verzwaard indien de instelling indicaties van een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme vaststelt bij een cliënt, de risicofactoren bedoeld in bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn van toepassing zijn en als onderdeel van het verscherpt cliëntenonderzoek. Er wordt namelijk van instellingen verlangd dat zij in dergelijke gevallen nagaan of de cliënt de afgelopen vijf jaar gebruik heeft gemaakt van dienstverlening van een andere instelling behorend tot dezelfde categorie. De invulling van deze onderzoeksplicht dient redelijk te zijn en hangt af van de context van de situatie. Het is aannemelijk dat de onderzoeksplicht in ieder geval een extra verzoek om informatie aan de cliënt behelst. De structurele nalevingskosten hiervan worden geschat op ongeveer € 11,63 per keer (een kwartier per cliëntenonderzoek met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme, uitgaande van een uurtarief tussen € 39 en €54). Daarnaast bestaat de verplichting voor instellingen om navraag te doen naar gebleken risico's op witwassen of financieren van terrorisme bij de instelling waar de cliënt diensten afneemt of heeft afgenomen of waar deze is geweigerd. Die instelling is vervolgens verplicht om de informatie over deze risico's te delen met de instelling die hierom verzoekt. De structurele nalevingskosten voor de instelling die om informatie verzoekt, worden geschat op € 23,25 (een half uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen € 39 en € 54). De structurele nalevingskosten voor de instelling die het verzoek ontvangt en die de beschikbare informatie moet verstrekken, worden geschat op € 46,50 (een uur per cliënt, uitgaande van een uurtarief tussen € 39 en € 54). Daarmee komen de totale structurele nalevingskosten per cliëntenonderzoek met een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme neer op € 69,75. Omdat het op voorhand onduidelijk is bij hoeveel transacties of zakelijke relaties instellingen zullen vaststellen dat deze binnen de reikwijdte van dit artikel vallen, zijn de totale kosten van de verplichting niet kwantificeerbaar. Dit is in hoge mate afhankelijk van specifieke factoren die per instelling sterk verschillen zoals het soort dienstverlening, de mate waarin deze dienstverlening blootstaat aan risico's en de beoordeling van risico's door de instelling. Zie paragraaf 5.1.2 van de memorie van toelichting.

De overige twee maatregelen hebben geen financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren. Het gezamenlijk monitoren van transacties door banken betreft immers geen verplichting, maar geeft banken een grondslag om een gezamenlijke voorziening op te richten of aan een gezamenlijke voorziening deel te nemen. Uiteraard zijn daar wel investeringen voor vereist van de deelnemers, maar deze keuze is aan de instellingen zelf. De bepaling dat bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt mogen worden in het kader van de wettelijke taken van de Wwft betreft een verduidelijking. Hier zijn zodoende geen financiële gevolgen aan verbonden.

4. Nagestreefde doeltreffendheid

Verbod op contante betalingen vanaf € 3.000
Zoals hierboven, onder het kopje 'Doelen en beleidsinstrumenten' is aangegeven, speelt contant geld een grote rol bij het witwassen van geld. De verwachting is dat indien handelaren geen grote sommen contant geld meer mogen aannemen, het aanzienlijk moeilijker zal worden voor criminelen om grote sommen illegale middelen via contant geld wit te wassen.

Contant geld speelt een belangrijke rol in het toegankelijk houden van het betalingsverkeer. Daarom is bij de vormgeving van dit verbod een balans gezocht tussen de noodzaak om de witwasrisico's van contant geld beter te adresseren en het belang van het in stand houden van een toegankelijk betalingsverkeer. Deze balans komt terug in twee belangrijke aspecten van het verbod, die de doeltreffendheid van de maatregel beperken, maar noodzakelijk zijn om de toegankelijkheid van het betalingsverkeer te garanderen. Om te beginnen geldt het verbod bij contante betalingen vanaf € 3.000. Daarnaast geldt het verbod niet voor particulieren onderling, maar alleen bij transacties tussen ondernemers onderling en tussen ondernemers en consumenten. Er mogen bij een bedrag vanaf € 3.000 geen contante betalingen meer worden verricht, ongeacht

of de transactie plaatsvindt door middel van een enkele handeling of door middel van meerdere handelingen waartussen een verband bestaat. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting.

Gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek
De wetgeving inzake gegevensbescherming en de Wwft staan reeds toe dat instellingen op basis van toestemming van de cliënt informatie over cliënten kunnen uitwisselen met andere instellingen. Bij het ontbreken van deze toestemming kan deze informatie-uitwisseling op dit moment niet plaatsvinden. Om de kans te verkleinen dat een kwaadwillende cliënt door middel van shopgedrag toegang krijgt tot het financiële stelsel en om te voorkomen dat elke instelling van vooraf aan moet beginnen met het verzamelen van relevante gegevens, is het noodzakelijk dat instellingen informatie uitwisselen bij een cliënt met indicaties van een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel de verplichting opgenomen voor instellingen om, indien een zakelijke relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengt, er sprake is van factoren die duiden op een hoger risico genoemd in bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn en in het kader van het verscherpt cliëntenonderzoek, te onderzoeken of de cliënt een andere instelling uit dezelfde categorie om dienstverlening heeft verzocht, bij deze instelling dienstverlening heeft afgenomen of op dit moment afneemt.[3] De verwachting hierbij is dat instellingen shopgedrag effectiever tegen kunnen gaan, indien ze deze informatie kunnen uitwisselen. Hiermee wordt de kans verkleind dat een kwaadwillende cliënt door middel van shopgedrag toegang krijgt tot het financiële stelsel. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.2.1 van de Memorie van toelichting.

Gezamenlijke transactiemonitoring door banken
Het gezamenlijk monitoren van transacties door banken biedt een oplossing voor een beperking die inherent is aan de bestaande individuele monitoring van transacties door banken en biedt banken de mogelijkheid om meer ongebruikelijke transactiepatronen in beeld te krijgen. Ongebruikelijke transactiepatronen die met de bestaande individuele transactiemonitoring niet geïdentificeerd kunnen worden omdat de individuele bank slechts een deel van de transacties overziet, zullen met gezamenlijke transactiemonitoring effectiever geïdentificeerd worden. 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 alerts[4] worden vastgesteld. Indien binnen de gezamenlijke voorziening wordt vastgesteld dat er sprake is van een alert bij een specifieke (serie van) transactie(s), worden de banken die betrokken zijn bij deze specifieke (serie van) transactie(s) hierover geïnformeerd. Deze banken kunnen vervolgens de alert verder onderzoeken, mede op basis van andere informatie over de cliënt, om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie. Dit laatste gebeurt buiten de gezamenlijke voorziening om, omdat anders niet alleen de transactiegegevens van cliënten, maar ook alle informatie die individuele banken over hun cliënten bijhouden in de gezamenlijke transactievoorziening opgenomen zouden moeten worden. Hierbij zijn verschillende maatregelen getroffen met het oog op de bescherming van persoonsgegevens. Zo is de hoeveelheid gegevens die gedeeld mag worden maximaal ingeperkt, tot aan de grens dat de effectiviteit van het gezamenlijk monitoren van transacties beduidend ondergraven zou worden. Ook worden er extra waarborgen geïntroduceerd ten aanzien van de gegevensdeling. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.2.2 en 3.2 van de memorie van toelichting.

Verduidelijking gebruik bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard
Een wettelijke grondslag is noodzakelijk om de gesignaleerde onduidelijkheid over het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft weg te nemen. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting.

5. Nagestreefde doelmatigheid

Verbod op contante betalingen vanaf €3.000

[3] Hiermee wordt tevens de motie van de leden Van der Linde en Ronnes (Kamerstukken II 2019/20, 35 245, nr. 12) afgedaan, waarin de regering wordt verzocht om zich in te spannen om dubbelingen in het cliëntenonderzoek zoveel als mogelijk te voorkomen.
[4] 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.

Het huidige systeem ten aanzien van contante betalingen ziet er als volgt uit. Beroeps- of bedrijfsmatige handelaren, kopers en verkopers van goederen, vallen onder de reikwijdte van de Wwft, indien de betaling van de goederen in contanten plaatsvindt voor een bedrag van € 10.000 of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in een handeling of door middel van meer handelingen waartussen een verband bestaat.[5] Dit betekent dat voor handelaren van goederen bij contante betalingen vanaf een bedrag van € 10.000 de verplichtingen van de Wwft gelden, zoals volgt uit artikel 2, derde lid, onder e van de (gewijzigde) vierde anti-witwasrichtlijn. In die gevallen moeten de handelaren onderzoek doen naar hun cliënten en ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-Nederland. Een transactie is ongebruikelijk indien de transactie handelaren aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme (subjectieve indicator)[6]. Indien een transactie plaatsvindt waarbij één of meerdere voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen gekocht of verkocht worden tegen geheel of gedeeltelijke contante betaling, waarbij het contant te betalen bedrag € 20.000 of meer bedraagt, moeten voornoemde handelaren hiervan altijd een melding doen bij de FIU-Nederland (objectieve indicator).[7]

Het systeem in Nederland zorgt ervoor dat contante betalingen onder € 10.000 bij beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen volledig buiten beeld blijven, terwijl er ook aan lagere bedragen risico's op witwassen en financieren van terrorisme verbonden zijn. Bovendien heeft het merendeel van de Europese lidstaten maatregelen getroffen om risico's bij lagere contante betalingen aan te pakken. Momenteel zijn er in totaal negentien lidstaten die een grens hanteren op contante betalingen, waaronder België en Frankrijk. Doordat de regels voor contante betalingen in Nederland soepeler zijn dan in deze landen, is Nederland aantrekkelijker voor criminelen om contant geld wit te wassen. Dit kan grofweg op twee manieren tegengegaan worden. Allereerst door het verlagen van de grens voor het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties, ten tweede door het introduceren van een verbod op contante betalingen. In het kader van het plan van aanpak witwassen is de wenselijkheid en effectiviteit van beide maatregelen onderzocht. Uit overleg met diverse belanghebbenden, waaronder toezichthouders, opsporingsinstanties en private partijen, komt een verbod op contante betalingen naar voren als de meest effectieve maatregel. Daarbij is van belang dat een verbod op betalingen in contanten vanaf een bepaald bedrag duidelijk en goed uitvoerbaar is, terwijl het verlagen van de grens waarbij cliëntenonderzoek moet worden verricht, leidt tot meer lasten voor een grotere groep handelaren en cliënten.

Een belangrijke factor om rekening mee te houden bij het tegengaan van witwasrisico's in verband met contante betalingen is een mogelijk waterbedeffect. Om de kans hierop effectief te verminderen, is het noodzakelijk dat de Nederlandse inrichting van het verbod aansluit op de manier waarop de ons omringende landen een dergelijk verbod hebben ingericht. Om die reden is in onderhavig wetsvoorstel een verbod op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 voor beroeps- en bedrijfsmatige handelaren in goederen opgenomen. Deze inrichting van het verbod sluit aan bij de wijze waarop België het verbod op contante betalingen heeft vormgegeven, waar het verbod ook op € 3.000 is gesteld. De overweging daarbij is dat bij de introductie van een verbod op contante betalingen het belang van een toegankelijk betalingsverkeer in ogenschouw moet worden genomen. In dat licht is het onwenselijk om contante betalingen onnodig te beperken. Om die reden is de hoogte van het verbod vastgesteld op € 3.000 en niet, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, op een bedrag van € 1.000. Duitsland kent geen verbod op betalingen in contanten. Het is vooraf lastig te kwantificeren wat de effecten zullen zijn van het verbod op omringende landen. De kans bestaat dat door de invoering van het verbod er een verschuiving zal plaatsvinden naar landen waar geen extra restricties gelden ten opzichte van contant betalingen. Het mogelijk optreden van een waterbedeffect naar andere landen zal meegenomen worden in de evaluatie van het verbod.

Ten slotte is handhaving van het verbod een belangrijk aspect. De handhaving is neergelegd bij BTWwft. BTWwft heeft aangegeven het toezicht op een risicogeoriënteerde wijze uit te voeren: door middel van ontvangen externe signalen, themagericht en op risico gebaseerde dataselectie.

---

[5] De leidraad van Bureau Toezicht Wwft geeft meer informatie over wanneer er sprake is van een samenhangende transactie. Factoren die relevant kunnen zijn bij het vaststellen van samenhang zijn bijvoorbeeld: hetzelfde factuuradres, identieke handtekening op de ontvangstbewijzen of de bedragen zijn afkomstig uit hetzelfde vermogen (bijvoorbeeld echtelieden).

[6] Zie Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018. De subjectieve indicator geldt voor alle handelaren indien de betaling van de goederen in contanten plaatsvindt vanaf een bedrag van € 10.000 of meer.

[7] Zie Bijlage Indicatorenlijst bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting en de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

Gegevensdeling tussen instellingen bij cliëntenonderzoek
Om de maatregel doelmatig in te richten is gekozen om de verplichting in te kaderen op verschillende manieren. Ten eerste is de verplichting beperkt tot cliënten waarbij indicaties zijn voor hogere risico's. Ten tweede dienen instellingen alleen geconstateerde risico's die tot maatregelen hebben geleid met elkaar uit te wisselen. Het zijn immers de geconstateerde risico's van cliënten met indicaties op een hoger risico die relevant zijn voor een juiste afweging. Ten derde is de verplichting beperkt tot instellingen uit dezelfde categorie. Het ligt immers voor de hand dat shopgedrag gericht is om één bepaalde dienst af te nemen. Daarnaast zijn relevante geconstateerde risico's afhankelijk van de dienstverlening, waardoor uitwisseling tussen instellingen van verschillende categorieën in de regel niet doelmatig is. Tot slot is voorgeschreven welke informatie gedeeld kan worden over de cliënt. Dit garandeert dat beide instellingen met zekerheid kunnen vaststellen dat het om dezelfde cliënt gaat en wordt voorkomen dat er uitwisseling van informatie over de verkeerde cliënt plaatsvindt of onterecht geconstateerd wordt dat het niet dezelfde cliënt betreft. De onderzoeksplicht van instellingen naar eerdere dienstverlening is een inspanningsverplichting. Dit betekent dat een instelling redelijke maatregelen moet hebben getroffen om na te gaan of een cliënt eerder bij een andere instelling uit dezelfde categorie diensten heeft afgenomen. Wat redelijk is, hangt af van de context van het specifieke geval. Hier is voor gekozen omdat het voorschrijven van de wijze en mate van onderzoek niet goed aansluit bij uiteenlopende omstandigheden die in de praktijk van toepassing zijn, waardoor de invulling van de inspanningsverplichting beter door de instelling zelf kan worden afgewogen. De verwachting is dat met deze vormgeving van de verplichting effectiever zal kunnen worden voorkomen dat kwaadwillenden via shopgedrag toegang krijgen tot het financiële stelsel. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting.

Gezamenlijke transactiemonitoring door banken
De bevoegdheid om een gezamenlijke voorziening op te zetten geldt uitsluitend voor banken. Hieraan liggen zowel afwegingen rond effectiviteit als proportionaliteit ten grondslag. Bij veel transacties is een bankrekening, en daarmee ook een bank, betrokken. Zodoende hebben banken een centrale positie binnen het poortwachtersstelsel, waardoor criminele netwerken veelal gebruik maken van de diensten die banken leveren. Daarnaast is er bij banken veelal sprake van cliënten die doorlopende monitoring vereisen en is er beperkt sprake van incidentele transacties. De omvang is daarbij dusdanig, bijna 10 miljard transacties per jaar bij 35 miljoen cliënten, dat een effectievere inrichting van deze monitoring voor het stelsel voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering als geheel de meeste meerwaarde zal hebben. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragrafen 2.2.2 en 3.2 van de memorie van toelichting.

Verduidelijking gebruik bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard
Een wettelijke grondslag is noodzakelijk om de gesignaleerde onduidelijkheid over het gebruik van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft weg te nemen. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting.

6. Evaluatieparagraaf

Verbod op contante betalingen vanaf €3.000
Vijf jaar na inwerkingtreding van het verbod, zal de effectiviteit van het verbod geëvalueerd worden. Hierbij zal in ieder geval aandacht besteed worden aan de reikwijdte van het verbod, zowel ten aanzien van de maximale hoogte van toegestane contante betalingen als de doelgroep. Ook zal een eventueel waterbedeffect naar andere sectoren en landen worden bezien, alsmede de uitvoering en de handhaving van het verbod. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 2.1 en de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting.

Gezamenlijke transactiemonitoring door banken
Vier jaar na inwerkingtreding van de wet zullen de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid een evaluatie uitvoeren naar de effectiviteit van gezamenlijke transactiemonitoring en de naleving van de regels ten aanzien van de gegevensbescherming. De AP, DNB en de FIU-Nederland zullen nauw betrokken worden bij deze evaluatie in een adviserende rol. De evaluatie zal met de Staten-Generaal gedeeld worden. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragrafen 2.2.2 en 3.2 en de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting.

Voor de overige twee maatregelen is geen evaluatie voorzien in het wetsvoorstel.