

DNB als partner in publiek- private samenwerking tegen financieel-economische criminaliteit

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Inhoud

2	1	Algemene visie op samenwerking in de strijd tegen financieel-economische criminaliteit	4
	2	Overwegingen voor projectdeelname	5
	2.1	Draagt deelname bij aan het toezichtsdoel om financieel-economische criminaliteit te voorkomen?	5
	2.2	Past deelname in een samenwerkingsproject bij de bevoegdheden en verplichtingen van DNB als toezichthouder?	6
	2.3	Is capaciteit beschikbaar voor deelname in een project?	6

DNB als partner in publiek-private samenwerking tegen financieel-economische criminaliteit

De maatschappelijke urgentie is groot om actiever financieel-economische criminaliteit tegen te gaan, waaronder witwassen, corruptie, fraude en terrorismefinanciering. Dit gebeurt in toenemende mate ook door samenwerking tussen publieke en private partijen. DNB onderschrijft het belang en de meerwaarde hiervan en onderzoekt hoe zij hieraan actief kan bijdragen. Het navolgende geeft inzicht in de overwegingen van DNB om samen met publieke partners en private partijen te werken aan onderzoeksprojecten om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan.



1 Algemene visie op samenwerking in de strijd tegen financieel-economische criminaliteit

4

Samenwerking tussen publieke en private partijen maakt preventie en bestrijding van financieel-economische criminaliteit effectiever. Door gezamenlijk onderzoek verbetert het kennisniveau en het zicht op risico's, trends, typologieën en indicatoren van financieel-economische criminaliteit. Het gaat om samenwerking tussen financiële instellingen en publieke instanties als politie, opsporingsdiensten en toezichthouders, waaronder DNB in haar rol als integriteitstoezichthouder. Deze projecten kunnen van korte duur zijn, gericht op één specifieke actuele vraag. Maar het kan ook gaan om langduriger thema-onderzoek naar criminele fenomenen en transactiestromen. Deze projecten zijn een vorm van publiek-private samenwerking (PPS¹). Het gaat over het delen van intelligence en data en het samenbundelen van onderzoekscapaciteit zonder commercieel oogmerk. De samenwerking is nadrukkelijk gericht op een maatschappelijk doel: het tegengaan van financieel-economische criminaliteit.

De kennis en ervaring opgedaan in een specifiek samenwerkingsproject kan breder worden gedeeld, zodat ook andere partijen deze kunnen benutten. De samenwerking brengt daarnaast als institutioneel voordeel dat een netwerkorganisatie ontstaat die het makkelijker maakt voor partijen om snel samen op te trekken. In het algemeen versterkt deze samenwerking het onderling begrip van elkaars verantwoordelijkheden van marktpartijen, toezichthouders en opsporings- en vervolgings-

instanties. Tot slot is samenwerking een stimulans voor de ketengerichte aanpak van financieel-economische criminaliteit: van preventieve maatregelen via effectief cliëntenonderzoek en meldingen, tot toezicht, opsporing en vervolging.

DNB kan op meerdere manieren bijdragen aan samenwerkingsverbanden. Allereerst kan DNB een aanjagende, adviserende of stimulerende rol vervullen. Zo levert DNB denkkraft, kennis en expertise aan meerdere thematische PPS-projecten van het Financieel Expertise Centrum (FEC)². Ook is meegedacht over de oprichting en invulling van de Terrorisme Financiering Taskforce en de pilot Serious Crime Taskforce van het FEC, waarbij DNB in de stuurgroep zit. DNB wil deze rol blijven vervullen en waar nodig intensiveren, om te voorkomen dat criminelen gebruik maken van de financiële sector.

Daarnaast staat DNB welwillend tegenover een verdergaande bijdrage door deel te nemen aan specifieke samenwerkingsprojecten, mits passend bij haar toezichtstaak. Gedacht kan worden aan het delen van informatie (uiteraard binnen wettelijke grenzen³) en het samen analyseren van data. Steeds met als doel om instellingen als banken of andere dienstverleners beter in staat te stellen hun rol als poortwachter van het financiële stelsel te vervullen. Bij het beoordelen of dergelijke deelname passend is, spelen voor DNB een aantal overwegingen een rol, die hierna worden besproken.

¹ Om eventuele verwarring te voorkomen: PPS-projecten in de context van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit verschillen vanwege hun onderzoeks karakter duidelijk van PPS op het gebied van infrastructuur en ruimtelijke ordening in zowel aard als opzet.

² DNB is momenteel ook de voorzitter van de FEC-raad.

³ Samenwerking in het FEC-verband valt onder het voorstel Wet Gegevensverwerking Samenwerkingsverbanden (nog aanhangig).

2 Overwegingen voor projectdeelname

Bij een concreet plan voor een samenwerkingsproject is de vraag of en hoe deelname van DNB bijdraagt aan het realiseren van toezichtsdoelen: een integrale financiële sector die passende maatregelen neemt om financieel-economische criminaliteit te voorkomen. Het is ook cruciaal dat deelname past bij de rol van toezichthouder. Tot slot speelt beschikbare capaciteit mee in de overweging. Hieronder zijn deze overwegingen uitgewerkt. Mocht de conclusie zijn dat deelname in een project niet samengaat met de toezichtstaak, dan is DNB bereid op te treden als aanjager, sturingspartner of extern adviseur.

2.1 Draagt deelname bij aan het toezichtsdoel om financieel-economische criminaliteit te voorkomen?

Heeft deelname meerwaarde voor de samenwerking ten opzichte van geen of een minder verregaande bijdrage van DNB? En helpt deelname bij het realiseren van de toezichtsdoelen?

DNB heeft door haar rol als toezichthouder een unieke informatiepositie die van meerwaarde kan zijn. Juist waar het instelling- of sectoroverstijgende ontwikkelingen betreft, is DNB vanuit het integriteitstoezicht in een goede positie om die te overzien en te duiden. Bovendien geldt dat het aantal private partners dat kan deelnemen aan een onderzoeksproject veelal beperkt is. Met input van DNB kunnen brede perspectieven een plek krijgen in

het onderzoek. Dit kan bijdragen aan de relevantie en de reikwijdte van resultaten uit de samenwerking. Naast de kennis vanuit het toezicht zijn ook de nauwe contacten en samenwerking van DNB met ketenpartners en andere stakeholders in binnen- en buitenland van toegevoegde waarde⁴.

Tegelijkertijd draagt samenwerking tussen publieke en private partijen bij aan het toezichtsdoel van een integere financiële sector. Voor instellingen die onder toezicht staan geldt dat zij hun poortwachtersrol beter kunnen vervullen als hun kennis over het voorkomen van financieel-economische criminaliteit op orde is. Inzichten uit gezamenlijk onderzoek dragen bij aan het kennisniveau van instellingen en kunnen er nadrukkelijk op gericht zijn om instellingen te helpen om hun risicoanalyse en beheersmaatregelen over de gehele linie te verbeteren. Wanneer het kennisniveau en de kwaliteit bij instellingen toeneemt, kan toezicht effectiever en efficiënter plaatsvinden.

Ook DNB's eigen kennispositie en inzichten kunnen toenemen dankzij intensievere samenwerking met private partijen. Het is voor een goede uitoefening van de toezichttaak belangrijk voortdurend op de hoogte te blijven van actuele ontwikkelingen in trends en risico's op het gebied van financieel-economische criminaliteit. Hetzelfde geldt voor de uitdagingen in de markt waarin instellingen opereren. Private partijen bezitten data en informatie waar publieke partijen niet altijd over beschikken en die wel van groot

⁴ Ook internationaal is publiek-private samenwerking in opmars. Binnen de Europese Bankautoriteit worden inzichten en kennis gedeeld over vormen, inrichting en ervaringen rondom PPS-constructies. PPSverbanden zijn in verschillende stadia van ontwikkelingen en lidstaten kunnen hierbij van elkaar leren.

6

belang zijn voor de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel. Een gedeelde analyse met de inbreng van het eigen perspectief van de poortwachters kan tot verhelderende nieuwe inzichten voor het toezicht leiden.

2.2 Past deelname in een samenwerkingsproject bij de bevoegdheden en verplichtingen van DNB als toezichthouder?

Samenwerking tussen publieke en private partijen kan eraan bijdragen dat financiële instellingen hun poortwachtersfunctie beter vervullen. Met actieve bijdrages laten instellingen eigenaarschap zien van hun rol als poortwachter van het financieel systeem. Tegelijkertijd geeft DNB geen “stamp of approval” alsof uitkomsten van een onderzoek, zoals een set indicatoren voor verhoogde risico’s, de enige juiste en/of volledige set is. Het blijft de eigen verantwoordelijkheid van instellingen om hun risico’s in te schatten en risicogebaseerde, adequate beheersmaatregelen te nemen over de gehele linie van hun activiteiten. Met heldere communicatie en voldoende bewustzijn en waakzaamheid over ieders eigen rol en verantwoordelijkheden bij een gezamenlijk onderzoek kan worden voorkomen dat verkeerde verwachtingen ontstaan.

Daarnaast bestaan er risico’s op spanningen met de toezichthoudersrol wanneer DNB samenwerkt met instellingen waarop zij toezicht houdt. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een deelnemende instelling die onder toezicht van DNB staat in een

onderzoeksproject bepaalde specifieke casuïstiek deelt met de projectpartners. Als dat casuïstiek is die vanuit het toezicht zorgen baart, is de vraag hoe daarmee moet worden omgegaan. En voor de instellingen kan dit ertoe leiden dat zij casuïstiek die meerwaarde heeft voor het project niet delen omdat hun toezichthouder aan dat project deelneemt. DNB zal bij besluitvorming over deelname aan een project nagaan wat de kans is dat deze risico’s zich daadwerkelijk manifesteren. En of en hoe eventuele knelpunten vooraf zijn te mitigeren. Dit zal verschillen per project en is sterk afhankelijk van de vormgeving van het concrete initiatief, inclusief de deelnemende private partijen. Indien deelname niet te ondervangen spanningen met toezicht oplevert, dan is betrokkenheid van DNB als deelnemer niet gewenst. Uiteraard kan dan op een andere manier het toezichtsperspectief en kennis worden ingebracht, bijvoorbeeld in de adviserende rol die hierboven in de inleiding is geschetst.

2.3 Is capaciteit beschikbaar voor deelname in een project?

Het is essentieel om de capaciteit voor toezicht op risicogebaseerde wijze in te zetten.

Samenwerking met publieke en private partijen vraagt capaciteit en als DNB hiervoor capaciteit inzet kan deze niet worden ingezet voor andere toezichtonderdelen. Of DNB capaciteit kan vrijmaken, hangt dan ook samen met het belang en de relevantie van het project voor het voorkomen van financieel-economische criminaliteit.

Overigens hoeft een samenwerkingsproject niet altijd een arbeidsintensief, langdurig traject te zijn. Men kan ook kiezen om op bepaalde specifieke thema's en nieuwe ontwikkelingen snel te reageren door een kleinschalig initiatief tot samenwerking op te starten, en zo op efficiënte wijze het gedeelde zicht en begrip te verhogen.

DNB streeft ernaar samenwerkingsresultaten zo efficiënt mogelijk te benutten. Ook daarmee wordt de beschikbare capaciteit zo doeltreffend mogelijk ingezet. Dit kan bijvoorbeeld door inzichten en resultaten zo breed mogelijk te delen, om informatiesymmetrie in de financiële sector te bevorderen. DNB moedigt daarom aan dat projectuitkomsten, indien mogelijk en gepast, ook toegankelijk worden gemaakt voor andere partijen dan de (oorspronkelijke) deelnemers. Daarnaast gebruikt DNB opgedane inzichten in sectorbrede communicatie, zoals nieuwsbrieven, seminars en good practices. Uiteraard moet hierbij het belang van de risicogebaseerde benadering en de eigen ruimte en verantwoordelijkheid voor de invulling van de poortwachtersfunctie voorop blijven staan.⁵

⁵ De eventuele relevantie van PPS resultaten voor de eigen bedrijfsvoering dient bepaald te worden aan de hand van een gedegen analyse, waarbij bovendien geldt dat resultaten van PPS één van de vele typen informatiebronnen zijn op basis waarvan instellingen hun risicoanalyse kunnen uitdiepen en hun beheersmaatregelen aanscherpen.

Casus Russian Laundromat

Een voorbeeld van samenwerking van DNB met private partijen is het onderzoek dat DNB in 2019 in samenwerking met een aantal Nederlandse banken heeft gedaan naar de witwasschandalen rond Danske Bank en de *Russian Laundromat*.

Doel hiervan was om via een datagedreven aanpak inzicht te krijgen en te vergroten in de grootste risico's van deze banken op betrokkenheid bij deze witwasconstructies en tevens sneller zicht te krijgen op de omvang van de potentiële witwasstromen en de grootste risico's in hun eigen cliëntportefeuille.

DNB en de betrokken banken hebben gezamenlijk de totale geldstroom vanuit Danske bank Estonia over de periode 2010 tot en met 2018 in beeld gebracht. Een top 400 van ontvangende cliënten is samengesteld en hun inkomende en uitgaande betalingen zijn geanalyseerd aan de hand van risico-indicatoren (zoals betalingen aan non-resident cliënten met bankrekeningen in de Baltische staten of met Zwitserse bankrekeningen). Hierdoor is een beeld ontstaan van cliënten die uitsluitend gelden hebben ontvangen van mogelijk dubieuze buitenlandse entiteiten, maar die zelf geen risicovol gedrag vertonen.

Daarnaast zijn cliënten geïdentificeerd die naast dubieuze ontvangsten ook zelf risicovolle betalingen verrichten. In deze groep kan sprake zijn van ernstige risico's op het (bewust) doorsluizen van criminele gelden. De betrokken banken voeren in 2020 verdere analyses uit op deze meest risicovolle cliënten en in samenspraak met DNB is afgesproken dat zij waar nodig maatregelen treffen, zoals het melden van ongebruikelijke transacties bij FIU-NL en het heroverwegen van de cliëntrelatie.

De betrokken banken hebben aangegeven verdere invulling te willen geven aan de *lessons learned*:

- De gebruikte methodiek kan worden toegepast bij toekomstige grotere witwaszaken door oprichting van een *rapid response team* bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende Nederlandse banken
- Het uitvoeren van datagedreven analyses op risicovolle bancaire kanalen of landen om sneller internationale witwasscenario's te kunnen herkennen
- Te onderzoeken in hoeverre de resultaten hiervan breder kunnen worden gedeeld in de bancaire sector.⁶

⁶ Zie in dit verband de DNB Nieuwsbrief banken van 4 februari 2020, <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-februari-2020/dnb387240.jsp#>

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl