Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koning

Generale Thesaurie
Directie Financiële Markten
AFD IBI

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
POSTBUS 20201
2500 EE Den Haag

Onze referentie
2026-0000401024

Datum 20 november 2026
Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1640 en uitvoering van Verordening (EU) 2024/1624 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 april 2026, nr. 2026000989, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 augustus 2026, nr. W06.26.00123/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2026, no.2026000989, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1640 en uitvoering van Verordening (EU) 2024/1624 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Het wetsvoorstel geeft uitwerking aan de nieuwe Europese regels ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme (het AML-pakket). Een belangrijke verandering is dat een aantal van deze regels rechtstreeks in Nederland gaan gelden en daarmee wetgeving dus centraal vanuit Europa komt. Er is daarnaast een Europese autoriteit in het leven geroepen, de AMLA, die optreedt als toezichthouder en nadere regels en adviezen opstelt. Ook komen er uitgebreide mogelijkheden en verplichtingen tot het verwerken en delen van vertrouwelijke zakelijke en persoonsgegevens.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent dat Nederland door deze centralisatie aanmerkelijk minder ruimte heeft om zelf regels te stellen. Toch mag van de regering ten aanzien van de toepassing van het AML-pakket een actieve houding worden verwacht om te zorgen voor een goed werkend systeem in Nederland. De Afdeling benadrukt dat de regering in het bijzonder de vinger aan de pols moet houden bij de uitwerking van de risico-gebaseerde benadering, het voorkomen van discriminatie en uitsluiting en de bescherming van persoonsgegevens, omdat deze aspecten in de huidige praktijk kwetsbaar zijn gebleken.

Risico-gebaseerde benadering

Om de preventie van witwassen of financiering van terrorisme zo effectief mogelijk te maken, moet de aanpak zich concentreren op de grootste risico's. Deze risico-gebaseerde aanpak is een kernelement van de Europese voorschriften die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen. Op dit moment is nog onzeker hoe deze aanpak er uit zal komen te zien, terwijl wel vaststaat dat de aanpak en in het bijzonder de grootschalige gegevensdeling tussen tal van publieke en private partijen, grote gevolgen zal hebben voor burgers, bedrijven en instellingen.

De Afdeling memoreert dat de huidige wetgeving al een risico-gebaseerde aanpak voorschrijft, maar dat deze in de praktijk nog onvoldoende van de grond is gekomen. Het is niet aannemelijk dat de nieuwe regelgeving als vanzelf tot een betere uitvoering zal leiden. Zij adviseert de regering om in de toelichting van het wetsvoorstel in te gaan op de vraag welke randvoorwaarden zij van belang acht om de risico-gebaseerde aanpak in de praktijk te borgen, en hoe deze zich verhouden tot de sanctiemogelijkheden. Mede in verband daarmee adviseert zij om de uitvoeringspraktijk te monitoren en een evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel.

Voorkomen van discriminatie en uitsluiting
De Afdeling adviseert om het voorkomen en bestrijden van discriminatie uitdrukkelijk te betrekken bij de hiervoor bedoelde monitoring en evaluatie. Uit onderzoek is gebleken dat burgers soms worden gediscrimineerd in hun interactie met financiële instellingen. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben: als een betaalrekening wordt geweigerd kan iemand niet volwaardig deelnemen aan de maatschappij. Hoewel in de nieuwe regels specifiek is opgenomen dat discriminatie is verboden, is op dit moment onduidelijk hoe dit concreet in de praktijk zal worden gerealiseerd en wie hier toezicht op moet houden.

De Afdeling adviseert de regering om in de toelichting van het wetsvoorstel in te gaan op de wijze waarop de toezichthouders in staat worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving hiervan door zogenoemde meldingsplichtige entiteiten, zoals banken en notarissen. Daarbij is het wenselijk dat de regering ook ingaat op de rol van toezichthouders die niet worden aangewezen als directe toezichthouder maar toch zijn betrokken, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens.

Bescherming persoonsgegevens
De nieuwe Europese regels voorzien in de grootschalige deling en verwerking van persoonsgegevens, waaronder ook bijzondere categorieën persoonsgegevens. De Afdeling waarschuwt voor het risico dat op een zeker moment het overzicht verloren gaat waar zich welke (vertrouwelijke) gegevens bevinden, voor wie deze toegankelijk zijn en met welk doel deze nog mogen worden gebruikt. Dit gebrek aan overzicht kan er toe leiden dat gegevens die volgens de richtlijn en verordening mogen worden verwerkt, worden verwerkt op een wijze die in strijd is met de daarvoor geldende Europese en nationale regels. Bijvoorbeeld omdat zij niet op tijd worden verwijderd of worden verwerkt voor doelen waarvoor zij niet gebruikt mogen worden. De Afdeling adviseert daarom om de rechtmatigheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking ook expliciet bij de monitoring en evaluatie te betrekken.

De Afdeling maakt daarnaast twee meer specifieke opmerkingen over de verwerking van persoonsgegevens. Zo is onduidelijk welk wettelijk regime voor gegevensverwerking van toepassing is voor de Financiële inlichtingeneenheid (FIU-Nederland). Verder ontbreekt een uitdrukkelijke grondslag in het wetsvoorstel voor de verwerking van bijzondere

persoonsgegevens en van gegevens van strafrechtelijke aard. Op deze punten moet het voorstel worden aangepast.

Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de zogenoemde delegatiegrondslag ter uitvoering van verordeningen, het informeren van de uiteindelijk belanghebbende bij raadpleging van het UBO-register van de Kamer van Koophandel en de toepassing van de anti-witwasregelgeving in Caribisch Nederland.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en van de toelichting.

De regering is de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) erkentelijk voor haar advies. Naar aanleiding van de opmerkingen en adviezen van de Afdeling is het wetsvoorstel en de toelichting aangepast. Vanaf punt 2 van dit advies zal ik, namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Economische Zaken en Klimaat, inhoudelijk ingaan op de adviezen en opmerkingen van de Afdeling en de wijzigingen van het wetsvoorstel uiteenzetten.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

a. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
Het wetsvoorstel implementeert de zesde anti-witwasrichtlijn, die eisen stelt aan de publieke instanties in het stelsel, zoals de toezichthouders en de financiële-inlichtingeneenheid.[1] Daarnaast geeft het wetsvoorstel uitwerking aan onderdelen van de anti-witwasverordening, die eisen stelt aan de private partijen in het stelsel: de zogeheten 'meldingsplichtige entiteiten' zoals banken, accountants en notarissen.[2]

Deze richtlijn en verordening maken deel uit van een omvangrijk Europees wetgevingspakket uit 2024 ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (het AML-pakket[3]). Dit pakket bestaat ook uit een verordening waarmee een Europese anti-witwasautoriteit (de AMLA) in het leven wordt geroepen.[4] Hoewel die verordening geen directe invloed heeft op het wetsvoorstel, zal de AMLA als toezichthouder en regelgever wel van invloed zijn op de verdere uitleg en toepassing van de regelgeving. Met het wetsvoorstel wordt de huidige Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (de Wwft) ingetrokken.

---

[1] *Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849 (PbEU L 2024/1640); hierna: de zesde anti-witwasrichtlijn of kortweg 'de richtlijn'.*

[2] *Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (PbEU L 2024/1624); hierna ook: 'de verordening'.*

[3] *AML staat voor anti-money laundering.*

[4] *Verordening (EU) 2024/1620 van het Europees parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 1093/2010, (EU) 1094/2010 en (EU) 1095/2010 (PbEU L 2024/1620); hierna: de AMLA-verordening.*

Een belangrijke verandering is dat de drempel voor melding van transacties verandert: alleen vermoedens van 'verdachte' transacties moeten worden gemeld; niet 'ongebruikelijke' transacties. Verder komen er meer mogelijkheden en verplichtingen om vertrouwelijke bedrijfs- en persoonsgegevens te verwerken en te delen. Het AML-pakket bouwt voort op de bestaande aanpak ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. De volgende partijen staan hierin centraal.

Meldingsplichtige entiteiten moeten voorkomen dat geld van criminele oorsprong het reguliere financiële stelsel binnenkomt. Zij worden daarom ook wel de 'poortwachters' van het stelsel genoemd. Met het oog hierop moeten zij onderzoek doen naar nieuwe en bestaande cliënten, transacties monitoren en verdachte transacties melden aan de financiële inlichtingeneenheid.

De Financiële inlichtingeneenheid (FIE, in Nederland bekend onder de naam FIU-Nederland) is een overheidsinstantie die meldingen van alle poortwachters ontvangt en analyseert en bij vermoeden van witwassen (of daarmee verband houdende delicten) informatie doorgeeft aan opsporingsdiensten. De FIU kan tevens poortwachters verzoeken een transactie of klantrelatie op te schorten.

Toezichthouders moeten risico-gebaseerd toezicht houden op de naleving van de anti-witwasregelgeving door poortwachters. Zij kunnen verbeteringen eisen en sancties opleggen. In het wetsvoorstel worden De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Dienst Financieel-Economische Integriteit, het Bureau Financieel Toezicht, de deken en de kansspelautoriteit aangewezen als toezichthouder.

b. Europese centralisatie: ruimte voor Nederland?
Kernelement van het AML-pakket is dat 'Brussel' de teugels strakker aantrekt. Deze centralisatie uit zich op verschillende manieren.

Ten eerste brengt het AML-pakket een verschil teweeg ten aanzien van de werking van het Unierecht en, in nauw verband daarmee, de verhouding tussen de EU en de lidstaten. Waar nu iedere lidstaat nationale wetgeving toepast ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn, wordt deze deels vervangen door een centrale verordening die rechtstreeks toepasselijk is. Voor verschillen tussen lidstaten is zo aanmerkelijk minder ruimte. De regering duidt deze ontwikkeling met de term 'maximumharmonisatie'.

Ten tweede is er de instelling van de AMLA als toezichthouder én regelgever. Deze zal rechtstreeks toezicht houden op veertig grote financiële ondernemingen en op de nationale toezichthouders. De AMLA krijgt ruime toegang tot informatie en de bevoegdheid om administratieve maatregelen, geldboeten en dwangsommen op te leggen aan poortwachters.[5] Ook wordt deze autoriteit verantwoordelijk voor het opstellen van technische normen, die bindend zijn na bekrachtiging door de Europese Commissie (hierna: Commissie).[6] Voorts gaat de AMLA richtsnoeren en aanbevelingen uitbrengen voor toezichthouders, FIE's en

[5] *Artikel 21-23 van de AMLA-verordening. Zie voorts de artikelen 55-57 van Richtlijn 2024/1640 voor vergelijkbare bepalingen gericht tot de lidstaten.*
[6] *Artikel 49 en 53 van de AMLA-verordening.*

meldingsplichtige entiteiten. Deze zijn formeel niet bindend maar de geadresseerden moeten wel 'alles in het werk stellen' om deze in acht te nemen.[7] *Daarnaast heeft de AMLA de taak om samenwerken en informatiedeling te stimuleren tussen de autoriteiten van de lidstaten, en tussen de EU-organen.*

De AMLA heeft op Europees niveau daarmee grote invloed op de betekenis en praktische uitvoering van het AML-pakket binnen de Nederlandse rechtsorde. In dit licht kunnen er vanuit het oogpunt van publieke verantwoording vragen gesteld worden over de democratische legitimiteit van de richtsnoeren en aanbevelingen die de AMLA uitbrengt. Hierover zijn regels gesteld in de AMLA-verordening. Zo moet zij openbare raadplegingen houden over de richtsnoeren en aanbevelingen, en heeft zij een verantwoordingsplicht naar het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.[8]

Wel rijst de vraag hoe precies en wie vooraf wordt geconsulteerd en hoe achteraf in brede zin publieke verantwoording wordt afgelegd. Dat is in dit kader van groot belang, gelet op de betekenis die de richtsnoeren en aanbevelingen van de AMLA in de praktijk zullen hebben voor uitleg en toepassing van het AML-pakket, niet alleen voor toezichthouders en de FIU, maar ook de meldingsplichtige entiteiten en burgers. De toelichting gaat nu nog niet in op de vraag hoe consultatie en verantwoording reële betekenis verkrijgen, zodat het daadwerkelijk voorwerp kan worden van publiek debat.[9]

c. Conclusie
De Afdeling stelt vast dat Nederland aanmerkelijk minder ruimte heeft dan voorheen om zelf regels te stellen. De betekenis en de impact van het AML-pakket zal in de praktijk mede afhangen van de effectieve uitvoering van de regelgeving, en van de vraag hoe regels uitwerken voor burgers, bedrijven en instellingen, in termen van inbreuk op grondrechten (in het bijzonder de verwerking van vertrouwelijke gegevens), en specifiek voor bepaalde groepen die mogelijk discriminatie en uitsluiting ondervinden.

De Afdeling wijst erop dat het cruciaal is dat de stelselverantwoordelijke ministers zich actief bezighouden met hoe deze aspecten – uitvoering (zie hierna punt 2), de negatieve neveneffecten (punt 3) en de gegevensverwerking (punt 4)– in de praktijk uitwerken. Om de praktische werking op deze drie aspecten te kunnen beoordelen is monitoring van de uitvoeringspraktijk en een tijdige en indringende evaluatie van de wet noodzakelijk, zodat kan worden bijgestuurd waar mogelijk en nodig.

Tegen deze achtergrond maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

<u>2. Uitvoering: naar een risico-gebaseerde benadering</u>

[7] *Artikel 54, eerste en derde lid van de AMLA-verordening.*

[8] *Artikel 54, tweede lid, en artikel 84 van de AMLA-verordening.*

[9] *Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 3 september 2025 bij de Uitvoeringswet verordening transparantie en gerichte politieke reclame (W04.25.00196), Kamerstukken II 2025/26, 36927, nr. 4 en het advies van 7 februari 2024 over de Uitvoeringswet digitaledienstenverordening (W18.23.00330/IV), Kamerstukken II 2023/24, 36531, nr. 4.*

Om de preventie van witwassen of financiering van terrorisme zo effectief mogelijk te maken, moet de aanpak zich concentreren op de grootste risico's.[10] Deze risico-gebaseerde aanpak is een kernelement van de Europese voorschriften die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en is terug te zien op drie niveaus. Meldingsplichtige instanties zoals banken moeten passende maatregelen nemen om risico's te inventariseren.[11] In geval van cliënten met een verhoogd risico moeten zij 'verscherpt' onderzoek uitvoeren, terwijl vereenvoudigd onderzoek volstaat bij cliënten met een laag risico.[12] Ook het toezicht op deze instanties moet risico-gebaseerd zijn.[13] Op nationaal en EU-niveau, ten slotte, moeten de risico's op witwassen en financiering van terrorisme in kaart worden gebracht en periodiek worden geëvalueerd, zodat ook wetgeving risico-gebaseerd kan worden vormgegeven.[14]

a. Probleemschets

De Afdeling memoreert dat ook in het huidige stelsel, dat zo'n tien jaar geleden in het leven is geroepen, de risico-gebaseerde benadering centraal staat met dezelfde driedeling als hiervoor uiteengezet.[15] De praktijk laat echter zien dat deze risico-gebaseerde benadering tot nu onvoldoende van de grond komt. Uit diverse onderzoeken – meest recent van de Algemene Rekenkamer[16] – blijkt dat de aanpak tekortschiet:

- *er bestaat onvoldoende inzicht in de effectiviteit van de aanpak,[17]*
- *er zijn zorgen over de doelmatigheid[18] en*
- *voor bepaalde categorieën cliënten heeft de aanpak ingrijpende gevolgen (zie punt 3 hierna).[19]*

De regering onderkent dat de risico-gebaseerde aanpak 'in de praktijk nog zijn uitdagingen' kent.[20] Zij gaat evenwel niet in op het genoemde rapport van de Rekenkamer en gaat ook overigens summier in op de – tot op heden – problematische uitvoering van de huidige regelgeving. Evenmin gaat zij in op de vraag wat nodig is om de beoogde omslag in de praktijk te realiseren.

---

[10] *Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (Risico-gebaseerde benadering).*

[11] *Artikel 10 van de verordening. Zie ook de bijlagen I-III bij deze verordening met risicofactoren.*

[12] *Artikel 20 tweede lid van de verordening.*

[13] *Artikel 40 van de richtlijn, verwerkt in voorgesteld artikel 1.4.*

[14] *Artikel 7 en 8 van richtlijn. Zie ook voorgesteld artikel 1.5.*

[15] *Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (vierde anti-witwasrichtlijn) en de bijlagen I-III met risicofactoren. Zie verder reeds de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wwft, Kamerstukken II 2007/08, 31238, nr. 3, paragraaf 3 en 5.*

[16] *Algemene Rekenkamer, 2026, 'Gevolgen groot, opbrengsten onbekend', Kamerstukken II 2025/26, 31477, nr. 122.*

[17] *Algemene Rekenkamer, 2022, Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021.*

[18] *Volgens de Nederlandse Verenging van Banken (NVB) werkt ongeveer 1 op de 5 bankmedewerkers aan de uitvoering van de Wwft.*

[19] *De Algemene Rekenkamer constateert in het genoemde onderzoek dat het onder andere gaat om moskeeën en migrantenkerken, politiek prominente personen (doorgaans afgekort als PEP's) en personen met een 'buitenlands klinkende' achternaam.*

[20] *Memorie van toelichting, paragraaf 2.2 (risico-gebaseerde benadering).*

De Afdeling onderschrijft het belang van een risico-gebaseerde benadering, waarbij de focus ligt op de grootste risico's en publieke en private middelen doelmatig worden ingezet. Zij merkt op dat met het wetsvoorstel weliswaar een belangrijke impuls wordt gegeven aan de beoogde risico-gebaseerde aanpak, bijvoorbeeld door de drempel voor meldingsplichtige transacties van "ongebruikelijk" te veranderen in "verdacht", maar dat de risicobenadering van het huidige AML-pakket niet fundamenteel verschilt van die uit de vierde anti-witwasrichtlijn.

Het is niet aannemelijk dat de nieuwe regelgeving als vanzelf tot een betere uitvoering zal leiden. Het komt aan op de wijze waarop daarmee in de praktijk wordt omgegaan. Het is daarom van groot belang dat de regering, meer dan nu het geval is, inzicht geeft in hoe zij de uitvoering voor zich ziet die effectiever en doelmatiger is.

De afgelopen jaren zijn de nodige initiatieven ontplooid om de aanpak doelmatiger en meer risico-gebaseerd te maken. Belangrijk was het rapport in 2022 van DNB waarin een nieuwe toezichtbenadering werd aangekondigd.[21] Ook de regering heeft sindsdien expliciet aangegeven dat de witwasbestrijding was 'doorgeslagen' en dat de inspanning van sommige poortwachters (banken) niet meer in verhouding was tot de risico's.[22] In recente brieven van de regering is dit nader uiteengezet en wordt ook meegedeeld dat er wordt gewerkt aan betere verhoudingen tussen alle partijen in het 'veld'.[23] Het belang hiervan, zeker ook in de context van het AML-pakket, mag volgens de Afdeling niet worden onderschat.

De kernvraag op dit moment is dan ook op welke wijze een risico-gebaseerde benadering kan werken in de context van het AML-pakket en wat hiervoor nodig is. De Afdeling onderscheidt in ieder geval de volgende condities om de risicobenadering te doen slagen.

b. Risicobenadering vraagt om samenwerking, vertrouwen en risicotolerantie
Dat meldingsplichtige entiteiten moeten optreden als poortwachter maar tegelijkertijd ook zelf onder toezicht staan, brengt een bepaalde dynamiek met zich. In het bijzonder de banken hebben de laatste jaren forse inspanningen gepleegd om hun poortwachtersfunctie te verbeteren, door investeringen in hun systemen en processen en door het aannemen van personeel voor het cliëntonderzoek en de monitoring van transacties. Zij deden dit ter vermijding van sancties van de toezichthouder en het Openbaar Ministerie (OM). Dit heeft tot een situatie geleid waarbij banken hun systemen hebben verbeterd, maar heeft ook tot zeer grote aantallen meldingen bij FIU-Nederland geleid. Het gevaar bestaat dat de banken primair risico's van sancties minimaliseren in plaats van de risico's van witwassen door hun cliënten. Dit met als oogmerk om hun reputatie te beschermen, iets wat bij uitstek in de financiële sector van groot belang is.

Voor een werkelijke omslag naar een risico-gebaseerde benadering door zowel de poortwachters als door hun toezichthouders is een onderlinge vertrouwensbasis cruciaal.[24]

---

[21] *DNB, 2022, Van herstel naar balans. Zie ook de uitspraak uit 2022 van het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de zaak in hoger beroep tussen Bunq en DNB, ECLI:NL:CBB:2022:707.*

[22] *Kamerstukken II 2024/25, 31477, nr. 113.*

[23] *Kamerstukken II 2025/26, 31477, nr. 120.*

[24] *P. van Kampen, De uitvoerbaarheid van regelgeving: de complexiteit van de anti-witwaswetgeving, in: NJB 2026/969.*

Een risico-gerichte benadering betekent per definitie dat gefocust wordt op de grootste risico's. Dat impliceert dat er risico's overblijven waar niet op voorhand energie in wordt gestoken om deze ook nog te mitigeren. Partijen moeten dus onderkennen dat niet alles zal worden voorkomen of gedetecteerd en dat in belangrijke mate moet worden vertrouwd op het beoordelingsvermogen van poortwachters.

Als dan (toch) bij bijvoorbeeld een toezichtcontrole aan het licht komt dat een dergelijk 'restrisico' zich heeft gematerialiseerd maar onopgemerkt is gebleven, wil dat nog niet zeggen dat het systeem heeft gefaald.[25] Dan is het van belang dat de toezichthouders en opsporingsdiensten hier proportioneel op reageren. Punitieve sancties – in zowel het bestuurs- als het strafrecht – moeten in dit verband vooral worden gezien als 'stok achter de deur'. Een al te lichtvaardige inzet van sanctiemogelijkheden kan juist tot een nieuwe kramp leiden.[26]

Dit vergt ook dat tussen poortwachters en toezichthouders vooraf duidelijk is op welke (typen) situaties het stelsel is gericht en wanneer het doen van meldingen of het treffen van maatregelen in de rede ligt. Voor het onderlinge vertrouwen en de draagkracht voor het functioneren van het stelsel is ook van belang dat voor meldingsplichtige instanties duidelijk is dat meldingen ertoe doen en in voldoende mate een betekenisvol vervolg krijgen (uiteraard binnen de grenzen van wat mogelijk is in het kader van het gegevensbeheer).[27] Dergelijke terugkoppeling kan behulpzaam zijn om een 'lerend systeem' te ontwikkelen en het wederzijds vertrouwen te versterken.

c. Europese context

Een tweede bepalende factor is de Europese context, die door de meer geharmoniseerde aanpak nadrukkelijker van invloed zal worden op de partijen in het stelsel. Meest in het oog springt de vraag op welke wijze de AMLA zijn rol gaat invullen als toezichthouder en regelgever. Onduidelijk is nog op welke wijze de AMLA toezicht gaat houden en hoe zij van de toezichts- en sanctiebevoegdheden gebruik gaat maken. Een stringent en puur op regelnaleving gericht toezicht ('rule-based' in plaats van 'principle based') kan een nieuwe kramp veroorzaken bij de entiteiten onder direct toezicht én bij de nationale toezichthouders. Daarnaast zullen ook de nadere regels van de AMLA over hoe poortwachters het cliëntonderzoek moeten uitvoeren en hoe het risico-gebaseerd toezicht moet plaatsvinden van grote invloed zijn.[28] Het dichtregelen van open normen en 'principle based' wetgeving zou op gespannen voet komen te staan met de voorgestane risico-gebaseerde werkwijze door poortwachters en toezichthouders.

---

[25] *T. Tiemstra, Risico-gebaseerde naleving van de Wwft: (hoe) is het mogelijk? in: Ondernemingsrecht 2023/45. In 2025 meldde toezichthouder DNB dat banken ruimte hebben voor 'het verantwoord accepteren van restrisico's' in plaats van 'strikte naleving van regels en procedures', zie DNB, 2025, 'Proportionaliteit in perspectief. Meer maatwerk mogelijk bij proportionele toepassing Wwft'.*

[26] *De NVB heeft in een petitie aan de Afdeling advisering aandacht gevraagd voor haar standpunt om de strafbaarstelling onder de WED uit het wetsvoorstel te schrappen. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 12.5.6 (Strafbaarstelling WED).*

[27] *Dit omvat ook terugkoppeling vanuit de FIU aan meldingsplichtige entiteiten over de kwaliteit en bruikbaarheid van meldingen en over eventuele risico's die de FIU signaleert op basis van eigen analyses.*

[28] *Zie artikel 20 derde lid, artikel 26 vijfde lid en artikel 28 van de verordening en artikel 40 derde lid van de richtlijn.*

Meer algemeen zit er een inherente spanning tussen enerzijds de tendens naar uniforme, geharmoniseerde en centraal vastgestelde normen en praktijken, en anderzijds het uitgangspunt van een risico-gebaseerde benadering die juist vraagt om ruimte voor eigenstandige afwegingen en besluitvorming door uitvoerende partijen in het stelsel. Deze spanning komt bijvoorbeeld tot uiting in de toelichting dat toezichthouders "een op risico's gebaseerde benadering hanteren, die hen in staat [stelt] middelen te concentreren waar de risico's het grootst zijn, en er tegelijkertijd voor zorgen dat geen enkele sector of entiteit wordt blootgesteld aan criminele pogingen om geld wit te wassen of terrorisme te financieren".[29]

d. Conclusie
Op dit moment is nog onzeker hoe het totaalpakket van regelgeving er uit zal zien en zijn vragen over de uitvoerbaarheid, en in het bijzonder de risico-gebaseerde aanpak, op dit moment nog niet van een sluitend antwoord te voorzien. Bij deze stand van zaken is het des te belangrijker dat de regering in de voorbereiding van de lagere regelgeving nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt. In dat kader adviseert de Afdeling om de uitvoeringspraktijk te monitoren en in het wetvoorstel een evaluatiebepaling op te nemen waarin nadrukkelijk aandacht is voor de risico-gerichte benadering.[30]

Een eigen evaluatie – naast die van de EU – kan worden toegespitst op de onderwerpen waar in de nationale praktijk de grootste zorgpunten zijn geweest. Een meer algemene evaluatie door de Commissie staat daar niet aan in de weg. Naar aanleiding van de evaluatie kan bijsturing plaatsvinden van de uitvoeringspraktijk, of kunnen nationale regels worden gesteld binnen de grenzen van het AML-pakket. Indien daar geen ruimte voor is, kan worden aangestuurd op aanpassing van de wetgeving op EU-niveau.

Daarnaast is het in navolging van de driedeling in de risico-gebaseerde aanpak – uitvoering door poortwachters, toezicht hierop en wetgeving – ook aan alle partijen om hier gezamenlijk te zorgen voor een op vertrouwen en samenwerking gebaseerde dynamiek zoals hiervoor geschetst. De Afdeling adviseert de regering in de toelichting nader in te gaan op de vraag welke randvoorwaarden zij van belang acht om de risico-gebaseerde aanpak in de praktijk te borgen, en hoe deze zich verhouden tot de sanctiemogelijkheden.

De Afdeling acht het van belang om de uitvoeringspraktijk te monitoren in het kader van de invulling van de risicogebaseerde benadering, het voorkomen en bestrijden van discriminatie en de rechtmatigheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking. Hiertoe verzoekt de Afdeling om naast de Europese evaluatie ook een nationale evaluatiebepaling op te nemen in het wetsvoorstel.

Artikel 76 zesde antiwitwasrichtlijn en artikel 87 antiwitwasverordening bevatten evaluatiebepalingen die door de Europese Commissie worden uitgevoerd.[31] Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zal ook nationaal een evaluatie plaatsvinden om zo de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk in kaart te

[29] *Overweging 88 van de richtlijn. Deze spanning is bijvoorbeeld ook zichtbaar in overweging 52 van de verordening.*
[30] *Zie ook het advies van de AP in de memorie van toelichting, paragraaf 11.3 (Autoriteit Persoonsgegevens).*
[31] Memorie van Toelichting Iwt, paragraaf 11.3.

brengen.[32] Hiertoe wordt een evaluatiebepaling toegevoegd aan de slotbepalingen van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting, paragraaf 13.1, van het wetsvoorstel wordt ingegaan op het behalen van de doelstellingen en de neveneffecten die in de evaluatie aan bod zullen komen, waarbij aangesloten wordt op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het advies van de Afdeling. Er is gekozen om de gebruikelijke evaluatietermijn van vijf jaar voor te schrijven. De nationale evaluatie zal derhalve een kortere termijn hebben dan de Europese evaluatietermijn van acht jaar. Hiermee kunnen de uitkomsten van de nationale evaluatie ingebracht worden bij de Europese evaluatie.

Voorts adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de vraag welke randvoorwaarden de regering van belang acht om de risicogebaseerde benadering in de praktijk te borgen en hoe deze zich verhouden tot sanctiemogelijkheden.

De Afdeling merkt terecht op dat Nederland aanmerkelijk minder ruimte heeft dan voorheen om zelf regels te stellen. In plaats daarvan is er ruimte om in de toepassing te kijken naar verbeteringen, zoals nu ook beleidsmatig gebeurt.[33]

De risicogebaseerde benadering is van essentieel belang voor een goede uitvoering van de antiwitwaswetgeving. Het kabinet heeft daarom in mei 2025 de nieuwe antiwitwasaanpak gepresenteerd.[34] Om dit verder tot een succes te brengen wordt maandelijks overleg gevoerd met de ING, Rabobank, ABN-AMRO, de Nederlandse Vereniging van Banken (hierna: NVB), De Nederlandsche Bank (hierna: DNB), de AP, FIU-Nederland, het Openbaar Ministerie en het Financieel Expertise Centrum. Ook wordt ieder kwartaal gesproken met poortwachters, toezichthouders en opsporingspartijen over uitvoering van het antiwitwasbeleid te spreken. Een van de doelen is om de risicogebaseerde benadering in de praktijk te verbeteren.

Voor een goede toepassing van de risicogebaseerde benadering gelden een aantal randvoorwaarden. Ten eerste is het belangrijk dat publieke partijen en meldingsplichtige entiteiten actief bijdragen om de risicogebaseerde benadering te verbeteren en dat zij transparant zijn over eigen doelen en acties. Het is tevens belangrijk om een vertrouwensband op te bouwen tussen de toezichthouder en de meldingsplichtige entiteit.

Vervolgens is het van belang dat meldingsplichtige entiteiten binnen de organisatie voldoende ruimte creëren om risicogebaseerd te werken. Hiertoe dient te worden beoordeeld in hoeverre de bestaande protocollen en interne processen moeten worden aangepast om aan deze benadering tegemoet te komen. Toezichthouders kunnen daar over meedenken,[35] maar meldingsplichtige entiteiten dienen vooral kritisch eigen beleid,

[32] *Kamerstukken II* 2026/27, 32013, nr. 316.

[33] *Kamerstukken II* 2025/26, 31477, nr. 121.

[34] *Kamerstukken II* 2024/25, 31477, nr. 113.

[35] Dit hebben bijvoorbeeld de AFM en DNB gedaan, Zie DNB, 2025, 'Proportionaliteit in perspectief. Meer maatwerk mogelijk bij proportionele toepassing Wwft', raadpleegbaar via: https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/toezicht-2025/q4/proportionaliteit-in-perspectief-meer-maatwerk-mogelijk-bij-proportionele-toepassing-wwft/ en AFM, 2026, Groei van beheerders van

processen en protocollen onder de loep te nemen om in kaart te brengen welke verbeteringen mogelijk zijn.

De meldingsplichtige entiteiten worden ook geholpen doordat zij vanuit de FIU-Nederland terugkoppeling zullen ontvangen over ontvangen meldingen en vermoedens. Deze terugkoppeling kan betrekking hebben op het gebruik of de uitkomst van meldingen van verdachte transacties.[36]

Daarnaast is het belangrijk om kwantitatief en kwalitatief inzicht te krijgen in de risicogebaseerde benadering. Dat is primair tussen de toezichthouder en de meldingsplichtige entiteiten. Ook is het zo dat de zesde antiwitwasrichtlijn – en daarmee ook de implementatiewet - verplicht dat er statistieken worden verzameld door toezichthouders en dat die gedeeld worden met de regering de Europese Commissie en de AMLA. Op die manier kan er door de regering en toezichthouders ook inzage in de effectiviteit worden gekregen, zodat daar, indien nodig, op bijgestuurd kan worden.

Tenslotte dienen toezichthouders ook risicogebaseerd toezicht te houden.[37] Dat betekent onder meer dat toezichthouders ruimte hebben om te bezien in hoeverre niet-naleving van een verplichting uit de antiwitwasverordening of dit wetsvoorstel daadwerkelijk handhaving vergt. Het past in dat kader bij een risicogebaseerde benadering dat in die afweging de nadruk ligt op de grootste risico's. Voorts dienen toezichthouders de frequentie en de intensiteit van het toezicht te baseren op het risicoprofiel van de meldingsplichtige entiteit, en moeten zij inzichtelijk maken hoe zij deze verplichting tot risicogebaseerd toezicht invullen door jaarlijks een gedetailleerd activiteitenverslag op te stellen.[38]

Bovendien heeft de Raad van State geadviseerd om in te gaan op hoe de bovengenoemde randvoorwaarden zich verhouden tot de sanctiemogelijkheden. Toezichthouders, mochten zij overgaan tot formele handhaving, op basis van het bestuursrechtelijke handhavingskader in dit wetsvoorstel een breed handhavingsinstrumentarium tot hun beschikking. Toezichthouders genieten in Nederland discretionaire ruimte om hun eigen handhavingsbeleid binnen de kaders van de wet op te stellen en uit te voeren. Naast de reparatoire of afschrikwekkende bevoegdheden zoals het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete is in dit wetsvoorstel ook de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen geregeld. Hieronder vallen onder andere het doen van aanbevelingen, het geven van een bevel om een gedraging te staken en af te zien van herhaling van die gedraging of het beperken of begrenzen van bepaalde bedrijfsactiviteiten.[39] Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kunnen toezichthouders besluiten eerst een aanwijzing

beleggingsinstellingen vraagt om extra aandacht voor de naleving van de anti-witwas- en sanctieregels, raadpleegbaar via: https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2026/sep/sb-uitvraag-bi.

[36] De terugkoppeling aan meldingsplichtige entiteiten wordt nader uitgewerkt per algemene maatregel van bestuur.

[37] Zie artikel 1.4 wetsvoorstel en artikel 40 zesde antiwitwasrichtlijn.

[38] Zie artikel 1.4, derde lid, en artikel 40, eerste lid, tweede alinea, zesde antiwitwasrichtlijn.

[39] Zie artikel 56, tweede lid, zesde antiwitwasrichtlijn.

te geven, alvorens zwaardere bevoegdheden in te zetten zoals het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. Toezichthouders hebben de ruimte om het beleid en de maatregelen die meldingsplichtige entiteiten inzetten om risicogebaseerd aan de verplichtingen te voldoen hier mee te wegen.

Indien bestuursrechtelijke handhaving door de toezichthouders onvoldoende effect heeft gesorteerd of sprake is van een (zeer) ernstige overtreding van voorschriften waaraan een meldingsplichtige entiteit zich op grond van de antiwitwasregelgeving dient te houden, kan ook strafrechtelijk worden opgetreden. Het strafrecht wordt ingezet als ultimum remedium. Over de wijze waarop overtredingen van de antiwitwasregelgeving moeten worden gehandhaafd, vindt doorlopend afstemming plaats tussen de toezichthouders en het Openbaar Ministerie. Hierbij wordt per situatie aan de hand van de omstandigheden van het geval afgewogen of handhaving wenselijk is en wat daarvoor de meest aangewezen manier is.

Ik constateer in lijn met de conclusies van de Afdeling dat dit onderwerp met name beleidsmatige uitwerking vergt. Daarom informeert het kabinet periodiek de Tweede Kamer over de voortgang op dit terrein.[40] Eind 2026 zal het kabinet de Kamer opnieuw informeren hierover. Daarbij wordt dan ook ingegaan op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn paragrafen 2.2, 3.3.1, 8 en 13.1 van de memorie van toelichting aangepast en aangevuld en is een evaluatiebepaling ingevoegd in artikel 7.1 van het wetsvoorstel.

3. Neveneffecten: voorkomen van discriminatie en uitsluiting

a. Probleemschets

Er zijn de afgelopen jaren meerdere onderzoeken gedaan naar discriminatie en uitsluiting door banken en betaalinstellingen.[41] Daaruit blijkt dat burgers en instellingen zijn gediscrimineerd in hun interactie met betaalinstellingen en dat banken soms vragen stellen die geen grondslag vinden in de anti-witwasregelgeving. Ook heeft de Algemene Rekenkamer 'indicaties van discriminatie' vastgesteld in de zin dat sprake is van een oververtegenwoordiging van buitenlands klinkende namen in de meldingendatabase van FIU-Nederland.[42]

Zoals ook uit de toelichting bij het wetsvoorstel volgt, kan discriminatie door meldingsplichtige entiteiten ernstige gevolgen hebben voor burgers.[43] Besluitvorming op basis van discriminatie kan leiden tot de beëindiging van een zakelijke relatie of de weigering om er een aan te gaan. Dit heeft verstrekkende gevolgen: zonder toegang tot basale bancaire

[40] *Kamerstukken II* 2025/26, 31477, nr. 120.

[41] *Zie onder andere KPMG, Onderzoek naar ervaren discriminatie bij dienstverlening door banken en betaalinstellingen, 19 april 2024 en De Nederlandsche Bank, Vervolgonderzoek aanpak discriminatie banken, 29 september 2025.*

[42] *Algemene Rekenkamer, Gevolgen groot, opbrengsten onbekend, maart 2026.*

[43] *Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1 (Verbod op discriminatie).*

dienstverlening kan niemand volwaardig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Op grond van de verordening mogen meldingsplichtige entiteiten daarom uitsluitend bijzondere persoonsgegevens verwerken indien zij geen besluiten nemen die op basis van die gegevens tot bevooroordeelde en discriminerende resultaten zouden leiden.[44] Discriminatie is daarnaast in algemene zin verboden op grond van artikel 1 van de Grondwet en artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.[45]

b. Verantwoordelijkheid meldingsplichtige entiteiten
De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van discriminatie en uitsluiting ligt primair bij de meldingsplichtige entiteiten. Het is aan hen om de risico-gebaseerde aanpak zo vorm te geven dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen cliënten. In dat kader is het van belang dat op een zorgvuldige manier gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens en profilering waar de verordening in voorziet.[46]

Bij profilering bestaat het gevaar dat een organisatie op basis van bepaalde gemeenschappelijke kenmerken van (potentiële) cliënten aanneemt dat zij verder ook hetzelfde risico vormen, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn.[47] Het College voor de Rechten van de Mens heeft een toetsingskader ontwikkeld om discriminatie op grond van ras en nationaliteit bij de inzet van profilering te voorkomen.[48] Het gebruik daarvan kan, in combinatie met effectief intern toezicht, een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van discriminatie en uitsluiting.

Inzicht in de effecten en uitwerking van de gehanteerde risicobenadering bij meldingsplichtige entiteiten is daarbij van groot belang. Zo is het mogelijk dat ogenschijnlijk objectieve criteria er in combinatie toe leiden dat een bepaalde groep onterecht vaker wordt geselecteerd voor onderzoek, wat kan leiden tot indirecte discriminatie.[49] De ongelijke behandeling die het gevolg is van dergelijke risicoprofielen komt vaak te laat in beeld, omdat de toegepaste criteria op zichzelf niet discriminerend lijken.

Indirecte discriminatie bij risicoprofilering is daardoor vaak moeilijk vast te stellen. De Afdeling wijst er op dat meldingsplichtige entiteiten door middel van regelmatige kwantitatieve analyses tijdig kunnen vaststellen of bepaalde groepen vaker worden geselecteerd. Het voorkomen van (indirecte) discriminatie vereist daarnaast ook een

---

[44] *Artikel 76, tweede lid, onder c, van de verordening.*

[45] *Zie in dit kader ook overweging 170 van de verordening, waarin wordt benadrukt dat de meldingsplichtige entiteiten zonder discriminatie risicobeoordelingen moeten uitvoeren in de context van het cliëntenonderzoek.*

[46] *Artikel 76, vijfde lid, van de verordening. Zie ook het wetgevingsadvies van de AP van 18 december 2025.*

[47] *Zie in dit verband ook het 'Toetsingskader Digitalisering en wetgeving' van de Afdeling advisering van mei 2021, p. 11 en het advies van de Afdeling advisering van 21 november 2019 bij het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (W16.19.0159), Kamerstukken II 2019/20, 35447, nr. 4.*

[48] *College voor de Rechten van de Mens, Toetsingskader risicoprofilering, Integrale versie, januari 2025.*

[49] *Zie ook O.A. Al Khatib & A.A. Al Khatib, 'Door kwantitatieve evaluaties kan het grote onbekende onthuld worden', 2026, in: J. Goosens e.a. (red.) Bestuursrecht langs zelfgekozen paden: tussen regels en creatie. Liber amicorum Rob Widdershoven.*

ontvankelijke cultuur waarin meldingen zorgvuldig worden behandeld en waarin kan en mag worden afgeweken van algoritmische uitkomsten.

c. Extern toezicht
Tegelijkertijd is het ook van belang dat er voldoende extern toezicht is op de naleving van het discriminatieverbod. Dit geldt temeer nu de rechtsbescherming tegen bancaire uitsluiting beperkt is en het verbod op discriminatie ook expliciet deel uitmaakt van de nieuwe anti-witwasregelgeving. De toelichting bij het wetsvoorstel meldt in dit verband dat de toezichthouders dienen te controleren of meldingsplichtige entiteiten voldoen aan de non-discriminatiebepalingen uit de verordening.[50]

Uit de toelichting blijkt echter niet in hoeverre en op welke wijze de toezichthouders hiertoe zijn uitgerust. Het is wenselijk dat de regering hier alsnog op ingaat, omdat onder de huidige anti-witwasregelgeving niet altijd duidelijkheid bestaat over het toezicht op het voorkomen van discriminatie door financiële instellingen.[51]

d. Conclusie
Om te voorkomen dat onduidelijkheid over het toezicht op het discriminatieverbod blijft bestaan onder de nieuwe regelgeving, adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de toezichthouders in staat worden gesteld om effectief toezicht te houden op de naleving door meldingsplichtige entiteiten. Daarbij is het wenselijk dat de regering ook ingaat op de rol van toezichthouders die niet worden aangewezen als directe toezichthouder op meldingsplichtige entiteiten, zoals het College voor de Rechten van de Mens en de Autoriteit Persoonsgegevens als toezichthouder op het verwerken van persoonsgegevens en als coördinerend toezichthouder op algoritmes en artificiële intelligentie.[52]

Gelet op de ingrijpende gevolgen van discriminatie en uitsluiting door meldingsplichtige entiteiten, adviseert de Afdeling daarnaast om het voorkomen en bestrijden van discriminatie nadrukkelijk te betrekken bij de in punt 2 genoemde monitoring en nationale evaluatie.[53]

De Afdeling adviseert om in de toelichting in te gaan op de wijze waarop toezichthouders in staat worden gesteld om effectief toezicht te houden op het discriminatieverbod binnen het AML-pakket en dat de regering daarbij ingaat op de rol van toezichthouders die niet direct worden aangewezen als toezichthouder op meldingsplichtige entiteiten in het wetsvoorstel.

De Afdeling merkt terecht op dat het voorkomen van discriminatie primair bij meldingsplichtige entiteiten ligt. Zij dienen ervoor te zorgen dat interne processen en

[50] *Memorie van toelichting, paragraaf 3.6.1 (Verbod op discriminatie).*

[51] *Zo stelden de DNB en de AFM in hun onderzoeksrapporten over discriminatie dat zij 'niet de toezichthouder zijn op het non-discriminatiebeginsel'.*

[52] *De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is betrokken vanwege het toezicht op de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving. De AP en het College voor de Rechten van de Mens zijn daarnaast aangewezen als grondrechtenautoriteit in de uitvoeringswet AI-verordening.*

[53] *Zie ook het wetgevingsadvies van de AP van 18 december 2025. De AP adviseert om, gelet op het risico op discriminatie en uitsluiting dat geautomatiseerde besluitvorming en profilering met zich meebrengt, discriminatie en uitsluiting nadrukkelijk mee te nemen in de wetsevaluatie.*

protocollen niet discriminerend zijn. Dit geldt zowel voor directe als indirecte discriminatie. Zij dienen bij de invulling van de risicogebaseerde benadering en de proportionele invulling van de antiwitwasverordening ervoor te zorgen dat er geen ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt. Indien meldingsplichtige entiteiten wel discrimineren, kunnen verschillende toezichthouders, op basis van verschillende wettelijke mandaten, handhaven. Daar wordt hieronder op ingegaan.

Er bestaat geen centrale toezichthouder op discriminatie. In plaats daarvan hebben verschillende toezichthouders ieder een eigen rol en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en aanpakken van discriminatie. Zo is het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) toezichthouder op mensenrechten en mag het op grond van de Algemene wet gelijke behandeling op verzoek oordelen vellen of discriminatie heeft plaatsgevonden.[54] Het voornemen is dat het College een rol krijgt in het toezicht op artificiële intelligentie.[55]

De toezichthouders genoemd in dit wetsvoorstel zijn belast met toezicht op de naleving van de verplichtingen door meldingsplichtige entiteiten in den brede. Dat ziet in beginsel op alle artikelen uit de antiwitwasverordening. Discriminatie kan een gevolg zijn van de niet-proportionele invulling van deze verplichtingen, dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een meldingsplichtige entiteit een factor meeweegt die discriminerend is en niet van belang is voor het risico op witwassen of terrorismefinanciering. Omdat toezichthouders ook belast zijn met het toezicht op de proportionele invulling van de verplichtingen door meldingsplichtige entiteiten, zullen toezichthouders hier ook op kunnen acteren.

De AP is toezichthouder op de verwerking van persoonsgegevens. Dat geldt dus ook voor meldingsplichtige entiteiten, indien zij gegevens van klanten verwerken. De AP is coördinerend toezichthouder op algoritmes en wordt coördinerend toezichthouder op artificiële intelligentie.[56] Artikel 76 antiwitwasverordening is een uitwerking van artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG).[57] Meldingsplichtige entiteiten mogen bijzondere persoonsgegevens verwerken, mits – kort gezegd – dit niet tot discriminerende uitkomsten leidt. De AP is, omdat zij toezichthouder op de AVG is, ook toezichthouder op gegevensverwerkingen op grond van artikel 76 antiwitwasverordening. In dat kader is het mogelijk dat de toezichthouders, belast met het toezicht op de naleving van de antiwitwasverordening op grond van deze wet, samenwerken met de AP. Hiertoe kunnen zij een samenwerkingsprotocol opstellen, conform artikel 19 van de Uitvoeringswet AVG. DNB en de AP hebben bijvoorbeeld al een

[54] Dit heeft het College ook een aantal keer gedaan voor de aanpak van witwassen.

[55] Internetconsultatie, Uitvoeringswet AI-verordening, 20 april 2026, raadpleegbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/uaiv/b1.

[56] De AP is betrokken vanwege het toezicht op de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving. De AP en het College zijn daarnaast aangewezen als grondrechtenautoriteit in de Uitvoeringswet AI-verordening. Zie ook: Internetconsultatie, Uitvoeringswet AI-verordening, 20 april 2026, raadpleegbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/uaiv/b1.

[57] Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

samenwerkingsprotocol.[58] Ook kunnen toezichthouders genoemd in dit wetsvoorstel een melding maken bij de AP in geval zij het vermoeden hebben dat sprake is van een overtreding van artikel 9 AVG. Daarnaast neemt de AP ook deel aan het markttoezichthoudersberaad (MTB). Daaraan nemen de AFM, het Bureau Financieel Toezicht (hierna: BFT), DNB en de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) deel.[59] Discriminatie kan, indien toezichthouders dit wenselijk achten hier ook een onderwerp zijn.

Het College vaardigt in het kader van uitvoering en toepassing van de antiwitwaswetgeving oordelen uit over mogelijke discriminatie.[60] Deze oordelen zijn juridisch niet bindend, maar als een zaak bij de rechter komt, mag deze het oordeel niet zomaar naast zich neerleggen. Het College, de AP en de toezichthouders die zijn belast met de naleving op de antiwitwasverordening, kunnen samenwerken om hun kennis over de aanpak van discriminatie te vergroten. De oordelen van het College kunnen de toezichthouders in het kader van dit wetsvoorstel en de antiwitwasverordening, en de AP ondersteunen bij het identificeren van signalen van discriminatie in hun eigen toezicht. Aangezien hieruit blijkt in welke gevallen specifiek sprake was van discriminatie, bij welke interacties deze zich voordeden en welke gevolgen hieruit voortvloeiden, kan worden vastgesteld wat mogelijk in strijd is met artikel 9 AVG en artikel 76 van de antiwitwasverordening.

Het gebruik van kunstmatige intelligentie door meldingsplichtige entiteiten om te voldoen aan hun verplichtingen wordt gebruikelijker. Middels de AI-verordening[61] wordt toezicht hierop geregeld. Het College zal waarschijnlijk worden aangewezen als grondrechtenautoriteit voor de AI-verordening. Het monitort de impact van AI op grondrechten, signaleert mogelijke risico's en werkt samen met andere toezichthouders aan de bescherming van grondrechten in Nederland. Momenteel wordt er gewerkt aan de uitvoering van de AI-verordening. Uitgangspunt is dat DNB en AFM worden aangewezen voor het toezicht op hoogrisico-AI-systemen, verboden AI-praktijken en transparantie-eisen in de financiële sector.[62]

De relevante wettelijke kaders bieden genoeg mogelijkheden voor samenwerking. Het kabinet werkt daarnaast beleidsmatig aan het voorkomen van discriminatie binnen de financiële sector op de lange termijn en wil de verschillende toezichthouders en instanties samenbrengen zodat zij relevante kennis en informatie kunnen uitwisselen ten behoeve van hun eigen toezicht.[63] Zoals de Afdeling adviseert, zal dit ook meegenomen

[58] *Stcrt.* 2022, 28259.

[59] Raadpleegbaar via https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/samenwerking.

[60] Raadpleegbaar via oordelen.mensenrechten.nl.

[61] Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie).

[62] Internetconsultatie Uitvoeringswet AI-verordening, 20 april 2026 raadpleegbaar via: https://www.internetconsultatie.nl/uaiv/b1.

[63] *Kamerstukken II* 2026/27, 32013, nr. 316.

worden in de nationale evaluatie van het wetsvoorstel, zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.1 van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling zijn paragrafen 2.3, 3.6.1, 8 en 13.1 van de memorie van toelichting aangepast of aangevuld en is een evaluatiebepaling ingevoegd in artikel 7.1 van het wetsvoorstel.

4. Bescherming persoonsgegevens

a. Grootschalige verwerking en deling vertrouwelijke gegevens
De aanpak van witwassen is niet alleen van belang voor de integriteit van het financiële stelsel, maar ook om allerlei andere vormen van criminaliteit en ondermijning tegen te gaan.[64] De reikwijdte van het AML-pakket is dan ook niet beperkt tot witwassen en financiering van terrorisme: het gaat om alle mogelijke criminele activiteiten in het kader waarvan het financieel stelsel wordt gebruikt, zoals drugs- en mensenhandel en fraude.[65]

Deze maatschappelijke doelen kunnen een rechtvaardiging zijn om in te grijpen in het maatschappelijk verkeer en in de grondrechten van burgers. Zo is het, vanwege het grensoverschrijdende karakter van witwaspraktijken, noodzakelijk dat persoonsgegevens kunnen worden gedeeld tussen de autoriteiten van verschillende landen. Tegelijk is het van belang om hierin een balans te houden: voorkomen moet worden dat maatregelen die burgers moeten beschermen tegen ondermijning, de grondrechten van diezelfde burgers ondergraven.

i. Mogelijkheden en verplichtingen tot gegevensverwerking en -deling
Wat betreft de verwerking van gevoelige of vertrouwelijke gegevens, doen zich in het AML-pakket verschillende ontwikkelingen voor. Ten eerste neemt de mate waarin gegevens moeten worden verzameld van private en zakelijke cliënten toe. Het gaat daarbij om tal van gevoelige persoonsgegevens en om vertrouwelijke zakelijke gegevens. Zo worden bijvoorbeeld de definities van UBO's en PEP's uitgebreid, waardoor ook meer persoonsgegevens zullen worden verwerkt bij het verrichten van cliëntenonderzoeken.[66] Voorts heeft de regering het voornemen om banken direct toegang te verlenen tot de Basisregistratie Personen om zo efficiënter het cliëntenonderzoek te kunnen uitvoeren.[67]

Ten tweede komen er mogelijkheden (en verplichtingen) om deze gegevens te delen met andere instanties, nationaal en internationaal.[68] Zo worden de centrale nationale registers –

---

[64] *Strategisch Kenniscentrum Ondermijnende Criminaliteit, 2026, Dreigingsbeeld Ondermijning Nederland 2026.*

[65] *Dit wordt ook wel de 'all-crimes approach' genoemd. Dit betekent dat alle misdrijven die illegaal geld opleveren een gronddelict voor witwassen kunnen zijn. Zie: https://www.fiu-nederland.nl/home/wat-is-witwassen/*

[66] *Artikel 2, eerste lid, onder 34 en artikel 52, eerste lid van de verordening. UBO (ultimate beneficial owner) is de uiteindelijk belanghebbende in een onderneming; en PEP (politically exposed person) is een politiek prominent persoon naar wie verscherpt cliëntenonderzoek moet worden gedaan.*

[67] *Een ontwerpbesluit dat deze toegang mogelijk moet maken, was begin 2026 in consultatie: https://www.internetconsultatie.nl/derdenaanwijzingbankenbesluit/b1.*

van UBO's[69] en van bankrekeninginformatie[70] – gekoppeld zodat deze toegankelijk worden voor de autoriteiten in de 27 lidstaten en voor de Europese autoriteiten.[71] Ook de nationale FIE's zijn gehouden om onderling informatie uit te wisselen.[72] Voorts zal de AMLA een eigen database bijhouden met informatie van toezichthouders en andere nationale autoriteiten.[73] De AMLA kan ook informatie uitwisselen met andere organen en instanties van de Unie, ook buiten het AML-domein.[74]

Ten derde wordt gegevensdeling tussen private partijen (in het bijzonder de poortwachters) mogelijk in de vorm van zogeheten 'partnerschappen voor informatie-uitwisseling'.[75] In een eerder advies was de Afdeling zeer kritisch over de toen voorgenomen grondslag die deling van alle transactiegegevens door banken mogelijk maakte.[76] Dat voorstel is uiteindelijk geschrapt omdat het volgens de regering niet verenigbaar zou zijn met het toen aangekondigde AML-pakket.[77]

Hoewel de verordening in het algemeen bepaalt dat de informatie-uitwisseling in het kader van partnerschappen strikt noodzakelijk moet zijn en in overeenstemming met de grondrechten, moet worden afgewacht op welke wijze de aan partnerschappen gestelde voorwaarden zullen worden geïnterpreteerd en toegepast.[78] Ook toezichthouders, FIU-Nederland en de AMLA kunnen aan een partnerschap deelnemen.[79] Vanwege de grote verscheidenheid aan poortwachters en toezichthouders, kan het aantal deelnemers aan partnerschappen op die manier snel oplopen.

---

[68] *Zo geeft voorgesteld artikel 5.6 een opsomming van instanties waaraan toezichthouders gegevens kunnen verstrekken. Het kan daarbij ook gaan om verstrekking aan samenwerkingsverbanden als bedoeld in de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. Zie ook artikel 61, derde lid, van de richtlijn over uitwisseling van informatie tussen bevoegde autoriteiten, ook van andere lidstaten.*

[69] *De UBO-registers van alle lidstaten worden via 'BORIS' (Beneficial Ownership Registers Interconnection System) aangesloten op een Europees platform (European e-Justice Portal) waarmee alle UBO-registers centraal kunnen worden bevraagd.*

[70] *Artikel 16 en 17 van de richtlijn. Het gaat om het Bank account registers interconnection system ('BARIS') dat in 2029 operationeel moet zijn onder beheer van de Commissie.*

[71] *Naast de AMLA gaat het om het Europees OM en om het antifraudebureau OLAF (zie bijvoorbeeld artikel 81-84 van de verordening).*

[72] *Artikel 30 en 31 van de richtlijn. Deze uitwisseling geschiedt via fiu.net, dat onder beheer zal komen van de AMLA. Artikel 34 regelt de verdere verspreiding van tussen FIE's uitgewisselde informatie.*

[73] *Deze centrale AML/CFT-databank is geregeld in artikel 11 van de AMLA-verordening.*

[74] *Artikel 92 en 94 en overweging 79 van de AMLA-verordening. Het gaat onder meer om samenwerking en informatie-uitwisseling van de AMLA met o.a. Europol, Eurojust, het Europees OM en de ECB.*

[75] *Artikel 75 van de verordening. Zie ook artikel 18 dat uitbesteding mogelijk maakt van de taken die meldingsplichtige entiteiten moeten uitvoeren.*

[76] *Advies van de Afdeling advisering van 12 januari 2021 bij het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (W06.20.0354/III), Kamerstukken II 2022/23, 36228, nr. 4.*

[77] *Kamerstukken II 2023/24, 36228, nr. 16 (nota van wijziging).*

[78] *Deze partnerschappen zijn geregeld in artikel 75 van de verordening. Dit artikel bepaalt onder andere dat voorafgaand aan het partnerschap een DPIA en verificatie door de toezichthouder en de AP verplicht zijn. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 6.1.3.*

[79] *Overweging 147 bij de verordening en artikel 93 en overweging 80 bij de AMLA-verordening. Onduidelijk is hoe deelname van deze publieke organisaties aan een partnerschap zich verhoudt tot hun onafhankelijke positie.*

Zoals eerder opgemerkt kunnen poortwachters – ook in het kader van een partnerschap – onder voorwaarden gebruikmaken van geautomatiseerde verwerking en profilering en van AI-systemen.[80] In hoeverre en op welke wijze hiervan gebruik zal (en mag) worden gemaakt is een belangrijk aandachtspunt voor de uitvoering.

ii. Conclusie
Gelet op de mogelijkheden van grootschalige gegevensverwerking en de gegevensdeling tussen tal van publieke en private partijen bestaat het risico dat op een zeker moment het overzicht verloren gaat waar zich welke gevoelige of vertrouwelijke gegevens bevinden, voor wie deze toegankelijk zijn en met welk doel deze nog mogen worden gebruikt. Dit kan ertoe leiden dat gegevens die op grond van de richtlijn en verordening mogen worden verwerkt, in de praktijk worden verwerkt op een wijze die in strijd is met de daarvoor geldende regels, bijvoorbeeld omdat zij niet op tijd worden verwijderd of worden verwerkt voor doelen waarvoor zij niet gebruikt mogen worden.[81] De Afdeling adviseert daarom om in de in punt 2 genoemde monitoring en evaluatie expliciet de rechtmatigheid en proportionaliteit van de gegevensverwerking te betrekken.

De Afdeling adviseert om een evaluatiebepaling op te nemen ten aanzien van de gegevensverwerking door zowel publieke als private partijen in het kader van deze wet en daarbij de rechtmatigheid en proportionaliteit te betrekken. Het AML-pakket en de implementatie daarvan door middel van dit wetsvoorstel hebben, zo merkt de Afdeling terecht op, gevolgen voor gegevensverwerkingen. Dit komt voort uit zowel de grote hoeveelheid grondslagen voor gegevensverwerkingen door publieke en private partijen in het AML-pakket en dit wetsvoorstel als de vele soorten persoonsgegevens waarvoor deze grondslagen zijn gegeven, waaronder bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten.

Er wordt derhalve in voornoemde evaluatiebepaling meegenomen of de uitvoering van de verschillende verwerkingen rechtmatig en proportioneel is. Deze evaluatie zal zich uitdrukkelijk richten op de uitvoering en toepassing van de grondslagen in de Nederlandse praktijk door publieke en private partijen in Nederland en niet op de wetgeving, aangezien deze reeds vastligt op Europees niveau. Mogelijke resultaten en aanbevelingen, die zouden volgen uit de nationale evaluatie, zouden vervolgens geadresseerd kunnen worden op Europees niveau en in de Europese evaluatie van het AML-pakket, nu de grondslagen voor gegevensverwerking daarin zijn opgenomen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 13 van de toelichting aangevuld en is een evaluatiebepaling ingevoegd in artikel 7.1 van het wetsvoorstel.

Over de bescherming van persoonsgegevens maakt de Afdeling verder de volgende specifieke opmerkingen.

---

[80] *Artikel 76 van de verordening.*

[81] *Wettelijke uitgangspunten die dan in het geding kunnen zijn, zijn onder meer artikel 5 eerste lid onder b (doelbinding) en c (minimale gegevensverwerking), artikel 17 (recht op gegevenswissing) van de AVG.*

b. Wettelijk kader gegevensverwerking FIU-Nederland
De FIU-Nederland ontvangt meldingen over verdachte transacties van de poortwachters. Na onderzoek kan deze instantie besluiten om informatie door te geleiden naar opsporingsdiensten ten behoeve van opsporing en eventueel vervolging. In deze positie van de FIU als 'spin in het web' komen veel – ook bijzondere en strafrechtelijke – persoonsgegevens bijeen. Het wettelijke regime voor de gegevensverwerking van de FIU wordt in het wetsvoorstel gevormd door de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging[82] en niet de AVG. Dit laatste zou volgens de AP wel voor de hand liggen gegeven de aard van het AML-pakket en de bedoeling van de Uniewetgever.[83] De regering reageert dat dit nader zal worden bezien.

De Afdeling wijst erop dat het wettelijk regime niet alleen formeel maar ook materieel van belang is, bijvoorbeeld voor de rechten van betrokkenen en de bewaartermijnen. Gegeven de verwijzingen naar de AVG in het AML-pakket, is het mogelijk dat de AVG van toepassing is. Dat hangt onder meer af van de vraag of de FIU een bevoegde autoriteit is in het kader van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.[84] Volgens de regering is de FIU zo'n bevoegde autoriteit.[85] Tegelijkertijd stelt zij dat de positie van de FIU nog nader wordt bezien, en dat de juridische en organisatorische implicaties van een eventuele wijziging van het privacyregime in kaart zullen worden gebracht.

De Afdeling adviseert daarom hierover helderheid te creëren in de toelichting. Zij adviseert ofwel te motiveren dat de FIU een bevoegde autoriteit is in het kader van de richtlijn, ofwel het voorstel aan te passen op het AVG-regime. Daarbij verdient het aanbeveling om – wanneer wordt gekozen voor toepassing van de AVG – ook in te gaan op de vraag hoe in de praktijk wordt bewerkstelligd dat conform de AVG wordt gehandeld.

De Afdeling adviseert het toepasselijke regime van gegevensverwerking voor de FIU nader toe te lichten en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling adviseert om nader toe te lichten wat het toepasselijk gegevensverwerkingsregime voor de FIU-Nederland is en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen. Naar aanleiding hiervan is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht dat op de gegevensverwerking door de FIU-Nederland de AVG van toepassing is. Hiermee is aangesloten bij het door de Uniewetgever geformuleerde uitgangspunt dat op de verwerking van persoonsgegevens voor de toepassing van de zesde antiwitwasrichtlijn de AVG van toepassing is. Het gegevensbeschermingsregime van de AVG komt in zeer grote mate overeen met de op dit moment op de gegevensverwerking door de FIU-Nederland toepasselijke bepalingen van de Wet politiegegevens. Hierdoor geldt voor zowel de verplichtingen voor de FIU-Nederland als de rechten van betrokkenen een vergelijkbaar niveau van gegevensbescherming als onder de huidige toepasselijke bepalingen van de Wet politiegegevens. De FIU-Nederland zal de komende periode de noodzakelijke organisatorische wijzingen doorvoeren om haar taken op grond van de

[82] *Geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).*
[83] *Wetgevingstoets AP, 18 december 2025, p. 5-8.*
[84] *Artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.*
[85] *Memorie van toelichting, paragraaf 11.3 (Autoriteit Persoonsgegevens (AP).*

Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering in overeenstemming met de AVG te kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 6.2.4 van de memorie van toelichting aangevuld en is het wetsvoorstel aangepast. In de artikelen 3.2, derde lid, onderdeel a, vierde lid, onderdeel e, en 3.9, derde lid, van het wetsvoorstel is de verwijzing naar de toepasselijkheid van de Wet politiegegevens vervangen door een verwijzing naar de AVG. Daarnaast zijn de bepalingen over de toepasselijkheid van de Wet politiegegevens in artikel 3.3 vervangen door bepalingen die uitwerking geven aan verplichtingen uit de AVG over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en de bewaring van gegevens door de FIE. Tot slot is in artikel 3.10, vierde lid, in verband met het vervallen van de toepasselijkheid van de bepaling uit de Wet politiegegevens die hierop ziet, een grondslag opgenomen voor het verstrekken van persoonsgegevens door de FIE aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

c. Grondslag in richtlijn
Artikel 70 van de anti-witwasrichtlijn regelt dat bevoegde autoriteiten bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten mogen verwerken met inachtneming van bepaalde voorwaarden. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is het niet nodig om hiervoor een aparte grondslag op te nemen in de implementatiewet, omdat de grondslag rechtstreeks uit de richtlijn volgt.[86] De regering overweegt daarbij dat nadere waarborgen al volgen uit de AVG en de Uitvoeringswet AVG. Additionele waarborgen worden niet nodig geacht ten behoeve van een gelijk speelveld tussen toezichthouders.

De Afdeling merkt op dat het hier gaat om de verwerking van gevoelige persoonsgegevens door overheidsinstanties. Dergelijke verwerkingen vormen een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en op de bescherming van persoonsgegevens en zijn daarom in beginsel niet toegestaan.[87] Alleen met een specifieke wettelijke grondslag kan hier een uitzondering op worden gemaakt.[88] Hoewel de waarborgen uit de AVG en de Uitvoeringswet AVG onverkort van toepassing zijn, kan daarmee niet worden volstaan. Artikel 70 van de richtlijn en de specifiek daarin gestelde waarborgen zijn niet rechtstreeks toepasselijk. De voorgestane 'lastenluwe' implementatie is evenmin een reden om af te zien van opname van een verwerkingsgrondslag in het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert daarom alsnog een grondslag in het wetsvoorstel op te nemen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens en van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard.

De Afdeling adviseert om artikel 70 zesde antiwitwasrichtlijn in het nationale recht op te nemen. Voordat ik op dit advies inga, licht ik de beweegredenen van de regering om artikel 70 niet te implementeren toe. Artikel 70 is namelijk niet gericht tot de lidstaten, en dus niet tot Nederland, maar rechtstreeks tot de toezichthouders. Het artikel bevat een

[86] *Memorie van toelichting, paragraaf 6.2 (Verwerkingsgrondslagen zesde anti-witwasrichtlijn).*
[87] *Artikel 9 en 10 van de AVG.*
[88] *Artikel 10 van de Grondwet.*

grondslag voor toezichthouders om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten te verwerken, mits aan bepaalde waarborgen wordt voldaan. In lijn met Aanwijzing voor de regelgeving 9.4 heeft de regering met dit wetsvoorstel geen andere regels opgenomen dan noodzakelijk is voor implementatie en heeft zij daarom afgezien van het opnieuw opnemen van deze bepaling in de wet. De regering erkent dat de rechtstreekse grondslag voor dergelijke verwerkingen enigszins afwijkt van de gebruikelijke werkwijze bij het toekennen van wettelijke grondslagen voor gegevensverwerkingen. Niettemin kon de regering niet voorbijgaan aan het feit dat in andere bepalingen uit hoofdstuk 5, afdeling 2, zesde antiwitwasrichtlijn (betreffende samenwerking met andere autoriteiten en uitwisseling van vertrouwelijke informatie) telkens expliciet een implementatieopdracht aan de 'lidstaten' wordt gegeven, terwijl artikel 70 zich tot 'de bevoegde autoriteiten' richt. Bovendien bevat artikel 70 uitputtende voorwaarden en is het qua opbouw en formulering vrijwel identiek aan de grondslag voor meldingsplichtige entiteiten zoals opgenomen in artikel 76 antiwitwasverordening. Om die reden achtte de regering implementatie niet noodzakelijk, ondanks het feit dat deze bepaling is opgenomen in een richtlijn en niet in een verordening.

Het is niet wenselijk dat de legitimiteit van de grondslag voor dergelijke gevoelige gegevensverwerkingen ter discussie kan komen te staan. De regering onderschrijft de overweging van de Afdeling dat grondslagen die een inbreuk maken op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een juiste wettelijke basis moeten zijn voorzien. Het niet-implementeren van bepalingen uit een richtlijn kan de vraag oproepen of deze bepalingen daadwerkelijk rechtskracht hebben in de Nederlandse rechtsorde. Derhalve neemt de regering het advies over en wordt in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die voorziet in een grondslag voor toezichthouders om bijzondere categorieën persoonsgegevens en persoonsgegevens in verband met strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten te verwerken, met inachtneming van de waarborgen zoals omschreven in de zesde antiwitwasrichtlijn.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 6 van de toelichting aangevuld en is een nieuw artikel ingevoegd in de vorm van artikel 5.13 van het wetsvoorstel.

5. Overige opmerkingen

a. Delegatiegrondslag voor uitvoering van verordeningen
Het wetsvoorstel introduceert een algemene grondslag om op lager niveau nadere regels te stellen ter uitvoering van Europese verordeningen op het terrein van witwassen. Meer specifiek bevat het voorstel een delegatiegrondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor de uitvoering van de anti-witwasverordening en andere Europese verordeningen die betrekking hebben op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering of de toepassing van gerichte financiële sancties.[89]

[89] *Voorgesteld artikel 1.2, vierde lid, en artikel 1.3, tweede lid.*

Met de keuze voor deze bepaling sluit de regering aan bij de Wet op het financieel toezicht (Wft), die met artikel 1:3a een soortgelijke delegatiegrondslag kent. In de uitvoeringspraktijk van deze wet zou zijn gebleken dat niet in alle gevallen kan worden volstaan met het aanwijzen van een toezichthouder en het voorzien in handhavingsbevoegdheden, maar dat de goede uitvoering van een verordening soms nadere nationale regels vraagt.[90]

De Afdeling onderkent dat nadere uitwerking van verordeningen op lager niveau soms nodig kan zijn, ook met het oog op de tijdige uitvoering van EU-wetgeving. Niettemin dient ook bij de uitvoering of implementatie van EU-wetgeving in beginsel te worden vastgehouden aan de normale regels voor de verdeling over de regelgevingsniveaus van respectievelijk wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling. Zoals de Afdeling ook heeft overwogen in haar advies over artikel 1:3a van de Wft, is bij verordeningen weliswaar vaak sprake van beperkte beleidsruimte, maar worden regelmatig opties opengelaten voor lidstaten. Deze opties vragen om een overweging van het juiste niveau van regelgeving.

De voorgestelde delegatiegrondslag heeft tot gevolg dat alle toekomstige Europese verordeningen op het terrein van witwassen, terrorismefinanciering en gerichte financiële sancties op een lager niveau dan de formele wet kunnen worden uitgevoerd. De delegatie van regelgevende bevoegdheid is daarmee onvoldoende concreet en nauwkeurig begrensd. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van het primaat van de wetgever.

De Afdeling adviseert de voorgestelde delegatiegrondslag te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de anti-witwasverordening.

De Afdeling merkt op dat de in artikel 1.2, vierde lid, voorgestelde grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor de uitvoering van de antiwitwasverordening en andere Europese verordeningen die betrekking hebben op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, te ruim is. De Afdeling adviseert om deze delegatiebepaling te begrenzen voor een goede uitvoering van de antiwitwasverordening.

Het voorgestelde artikel 1.2, vierde lid, is net als bij artikel 1:3a, vierde lid, van de Wet financieel toezicht (hierna: Wft) ingegeven door het feit dat in de praktijk is gebleken dat bij de uitvoering van verordeningen op het terrein van financiële markten soms nog een aantal (veelal kleine) punten resteren die met de bestaande grondslagen in de artikelen uit het wetsvoorstel niet naar behoren kunnen worden uitgevoerd. Bovendien zijn de implementatietermijnen hierbij erg kort en laten ze doorgaans weinig beleidsruimte aan lidstaten. Hierom is ervoor gekozen om eenzelfde grondslag te formuleren als artikel 1:3a, vierde lid, Wft.

De Afdeling refereert in haar advies aan de regels die bij de uitvoering of implementatie van Europese regelgeving in acht dienen te worden genomen met betrekking tot de verdeling over de regelgevingsniveaus. Net als in het nader rapport bij de introductie van artikel 1:3a, vierde lid, Wft, wordt hier gememoreerd dat de voorgestelde grondslag niet ziet op Europese regelgeving in het algemeen, maar specifiek betrekking heeft op

[90] *Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, artikel 1.2.*

verordeningen.[91] Volgens Aanwijzing voor de regelgeving 9.8, aanhef en onderdeel c, zal de delegatie van regelgevende bevoegdheid bij de uitvoering van verordeningen gemiddeld genomen eerder in aanmerking worden genomen dan de implementatie van richtlijnen, vanwege het feit dat verordeningen doorgaans een kortere implementatietermijn hebben. Bovendien laat de Europese wetgever bij verordeningen doorgaans minder ruimte aan lidstaten voor het maken van keuzen van beleidsinhoudelijke aard, waardoor volgens Aanwijzing voor de regelgeving 9.8, aanhef en onderdeel a, ook eerder delegatie van regelgevende bevoegdheden mogelijk zal zijn.

Net als bij artikel 1:3a, vierde lid, Wft het geval is, is de grondslag in het voorgestelde artikel 1.2, vierde lid, niet ongeclausuleerd. De grondslag is beperkt tot de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering en gerichte financiële sancties en sluit ook aan bij de ruimte die de Europese wetgever aan de lidstaten heeft gelaten om ter zake van een bepaald onderwerp nog (nadere) nationale regels te kunnen stellen. Gegeven de keuze om het onderwerp bij verordening te regelen, zal die ruimte naar haar aard beperkt zijn.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.2 van het wetsvoorstel verduidelijkt.

b. Kennisgeving raadplegen UBO-register
De uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) van juridische entiteiten en van trusts en soortgelijke juridische constructies worden bijgehouden in een register dat wordt beheerd door de Kamer van Koophandel. Gegevens uit dit UBO-register worden op aanvraag verstrekt aan bevoegde autoriteiten, meldingsplichtige entiteiten en personen en organisaties met een legitiem belang. De richtlijn regelt de wijze waarop het UBO-register door de lidstaten beheerd moet worden en wie er toegang krijgt tot dit register.[92] Deze onderwerpen worden voor het UBO-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten geregeld in de Handelsregisterwet 2007. Voor het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies wordt dit geregeld in de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies (hierna: Implementatiewet).

Op dit moment is in de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet geregeld dat wanneer een verzoek tot inzage in gegevens uit het UBO-register is toegewezen, de Kamer van Koophandel de uiteindelijk belanghebbende op wie het verzoek betrekking heeft, op de hoogte stelt van dat verzoek en het doel daarvan.[93] Uit de richtlijn volgt echter dat de juridische entiteit of constructie niet mag worden gewaarschuwd wanneer toegang wordt verstrekt tot de gegevens van de uiteindelijk begunstigde van die juridische entiteit of constructie.[94] Wel

[91] *Kamerstukken II* 2015/16, 34455, nr. 4.

[92] *Memorie van toelichting, paragraaf 7.3 (Wijziging Handelsregisterwet 2007 en Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies).*

[93] *Artikel 22a, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, vierde lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies. Dit is het gevolg van een amendement bij de Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers (Kamerstukken II 2024/25, 36584, nr. 21).*

[94] *Artikel 12, eerste lid, van de richtlijn.*

moeten de lidstaten er zorg voor dragen dat wordt bijgehouden welke personen toegang hebben tot de informatie in de UBO-register, zodat zij dit aan de uiteindelijk begunstigde kunnen meedelen indien die daartoe een verzoek indient.[95]

Met het voorliggende wetsvoorstel worden de Handelsregisterwet 2007 en de Implementatiewet zo aangepast dat de uiteindelijk belanghebbende voortaan periodiek of op tussentijds verzoek op de hoogte wordt gesteld over de raadpleging van zijn gegevens, met inachtneming van de voorschriften uit artikel 12, vierde lid, van de richtlijn. Uit de toelichting bij deze bepalingen blijkt niet waarom (nog steeds) wordt voorzien in het periodiek informeren van uiteindelijk belanghebbenden van wie gegevens zijn geraadpleegd. Dit staat haaks op het uitgangspunt van de richtlijn dat uiteindelijk belanghebbenden in beginsel niet worden geïnformeerd over raadplegingen en wordt daarnaast niet voorgeschreven door de richtlijn, die alleen voorziet in het informeren van de uiteindelijk belanghebbende wanneer een verzoek daartoe is ingediend.[96]

Het is dan ook van belang om de betreffende bepalingen van de Handelsregisterwet en de Implementatiewet in overeenstemming te brengen met de richtlijn. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

De Afdeling merkt op dat in het voorgestelde artikel 22a, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 en het voorgestelde artikel 7, vierde lid, van de Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies wordt bepaald dat uiteindelijk belanghebbenden periodiek of tussentijds op verzoek op de hoogte worden gesteld over raadpleging van zijn gegevens, met inachtneming van de voorschriften uit artikel 12, vierde lid, zesde antiwitwasrichtlijn. De regering heeft met deze aanpassing getracht de reeds bestaande verplichting uit artikel 22a, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met artikel 12, vierde lid, zesde antiwitwasrichtlijn.[97]

Desalniettemin merkt de Afdeling hier op dat het periodiek op de hoogte stellen van uiteindelijk belanghebbenden zich niet goed verhoudt tot het uitgangspunt van de richtlijn dat uiteindelijk belanghebbenden in beginsel niet worden geïnformeerd over raadplegingen en wordt dat daarnaast niet voorgeschreven door de richtlijn, die alleen voorziet in het informeren van de uiteindelijk belanghebbende wanneer een verzoek daartoe is ingediend. De regering sluit zich aan bij dit standpunt van de Afdeling en heeft daarom de formulering van artikel 22a, derde lid, van de Handelsregisterwet 2007 en het voorgestelde artikel 7, vierde lid, van het wetsvoorstel aangepast, waardoor uiteindelijk belanghebbenden enkel na het indienen van verzoeken kunnen worden geïnformeerd over raadplegingen. Ook de memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

c. Caribisch Nederland

---

[95] *Artikel 12, vierde lid, van de richtlijn.*

[96] *Zie ook het advies van de Afdeling advisering van 15 juli 2026 bij het Wijzigingsbesluit toegang UBO-registers voor natuurlijke personen en rechtspersonen met een legitiem belang (W06.26.00149/III).*

[97] Deze onderdelen van de wet komen voort uit het amendement Flach, zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36584, nr. 21.

De preventie van witwassen en financieren van terrorisme in Caribisch Nederland (dus in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) is geregeld in een aparte wet, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES.[98] Het Unierecht is daar in beginsel niet van toepassing. Het is in dat licht begrijpelijk dat de toelichting bij dit wetsvoorstel niet ingaat op Caribisch Nederland. Niettemin kunnen er praktische overwegingen zijn om de Wwft BES op onderdelen aan te laten sluiten op het wetsvoorstel.[99] Dit kan de uitvoerbaarheid van de voorschriften voor zowel burgers en bedrijven, poortwachters als toezichthouders[100] bevorderen. De toelichting zou nader aandacht kunnen besteden aan de vraag of de Wwft BES aanpassing behoeft in verband met de gewijzigde wetgeving in Europees Nederland.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting aandacht aan te besteden.

De Afdeling geeft tot slot aan dat in de toelichting bij het wetsvoorstel aandacht kan worden besteed aan de vraag of de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft BES) aangepast moet worden in verband met de gewijzigde wetgeving in Europees Nederland.

Gelet op Aanwijzing voor de regelgeving 9.4 kan op het moment van omzetten van het AML-pakket in nationaal recht alleen worden geïmplementeerd wat strikt noodzakelijk is. Hiermee wordt onderbouwd afgezien van harmonisering van de regelgeving op dit onderwerp in Caribisch Nederland, conform de uitgangspunten van het beginsel *comply or explain*.[101] Met de invoering van de Wet financiële markten BES en de Wwft BES in 2011 is een bewuste keuze gemaakt om de regulering van de financiële markten bij de openbare lichamen door middel van eigenstandige wetgeving te regelen.[102] Achtergrond voor deze keuze zijn de verschillen tussen lokale situaties van Europees Nederland en de openbare lichamen. Daarbij zijn de kleinere schaal van de BES en de soms beperkte omvang van de lokale markten van belang. De risico's op witwassen en terrorismefinanciering zijn bovendien kleiner dan in Europees Nederland, zoals ook volgt uit de National Risk Assessment BES.[103] Hiernaast kennen de risico's een ander karakter dan in Europees Nederland, gelet op de economische, culturele en geografische verschillen met Europees Nederland. Dit laat onverlet dat op een later moment alsnog de antiwitwaswetgeving op de BES kan worden herzien en, indien passend en nodig, meer in lijn kan worden gebracht met de regels die in Europees Nederland gelden. De toelichting bij dit wetsvoorstel is hierop aangevuld, zie paragraaf 9.4.

---

98 *Wet van 1 december 2011, houdende regels ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2011, 613.*

99 *Bijvoorbeeld het regime voor PEP's. Zie verder: M. van Duijvenbode en J. Tegelaar, 'Toezicht op afstand, integriteit dichtbij: ontwikkelingen op de BES-eilanden', in: Tijdschrift financieel recht in de praktijk, nr. 1, februari 2026.*

100 *Zo zijn toezichthouders uit Europees Nederland (DNB, AFM) ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Wwft BES en is de FIU-Nederland het meldpunt voor ongebruikelijke transacties.*

101 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70.

102 *Kamerstukken II* 2010/11, 32784, nr. 3

103 WODC, *National risk assessment witwassen en terrorismefinanciering 2021 Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, Cahier 2021-14, zie https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/212.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op enkele punten aan te passen. Dit betreffen voornamelijk technische wijzigingen in de memorie van toelichting en in het wetsvoorstel. De inhoudelijke wijzigingen worden hierna benoemd.

- Artikel 1.6 is aangepast om te verduidelijken dat de toezichthouders verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van de gegevens van meldingsplichtige entiteiten die nodig zijn om de in artikel 9 zesde antiwitwasrichtlijn bedoelde statistieken te verzamelen voor de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid.
- Artikel 2.2 is aangepast door een tweede lid in te voegen op basis waarvan het verboden is voor een entiteit om zich te registeren indien deze niet kwalificeert als meldingsplichtige entiteit. Het doel hiervan is dat partijen de minimumregistratie niet kunnen misbruiken om toegang tot het UBO-register te krijgen.
- Artikel 2.5 is aangepast om meerdere andere wettelijke kaders te noemen op basis waarvan de betrouwbaarheid reeds is vastgesteld, om zo regeldruk voor toezichthouders te verlagen. Tevens zijn grondslagen toegevoegd in het wetsvoorstel om bij algemene maatregel van bestuur nader de wijze uit te werken waarop de beoordeling van kennis en deskundigheid plaatsvindt en de wijze waarop een toezichthouder kan beoordelen of een persoon veroordeeld is voor strafbare feiten en welke strafbare feiten hiervoor in aanmerking moeten worden genomen.
- Artikel 4.6, vierde lid, is aangepast om de delegatiegrondslag beter te laten aansluiten op het karakter van de richtsnoeren die door de AMLA ontwikkeld worden conform artikel 53, elfde lid, van de zesde antiwitwasrichtlijn.
- Artikel 5.6, eerste lid, is aangepast om te verduidelijken dat artikel 5.6 op zichzelf geen grondslag vormt voor de verwerking van persoonsgegevens, maar dat deze delegatiegrondslag uitgewerkt dienen te worden bij algemene maatregel van bestuur. Daarnaast is aan het eerste lid, onderdeel e, toegevoegd dat er bij algemene maatregel van bestuur tevens regels worden gesteld over de uitwisseling met bevoegde autoriteiten uit derde landen.
- Artikel 5.10, vierde lid, is aangepast om beter aan te sluiten bij de artikelen in de zesde antiwitwasrichtlijn over gegevensdeling tussen toezichthouders. Opgenomen is dat de deken en het BFT, voor zover het betreft de uitoefening van bevoegdheden jegens notarissen, wanneer zij gegevens of inlichtingen verstrekken op basis van de artikelen 5.1, 5.3 en 5.6, enkel niet gehouden zijn aan hun geheimhoudingsplicht, voor zover het verstrekking betreft aan toezichthouders op advocaten respectievelijk notarissen in andere lidstaten, mits die onderworpen zijn aan vergelijkbare verplichtingen inzake geheimhouding.
- Artikel 6.2 is aangepast om ervoor te zorgen dat het toezicht op de bepalingen die door de zesde antiwitwasrichtlijn geïntroduceerd worden voor cryptoactivarekeningen en effectenrekeningen, bij de AFM wordt belegd.
- Artikel 6.5 is aangepast om een abusievelijke dubbele regeling te beëindigen en om ervoor te zorgen dat de Ksa beschikt over de bevoegdheid om een vergunning te

Generale Thesaurie
Directie Financiële Markten
AFD IBI

Onze referentie
2026-0000401024

schorsen zoals voorgeschreven in artikel 56, tweede lid, aanhef en onderdeel f, zesde antiwitwasrichtlijn.
- Artikel 6.19 is ingevoegd om middels een wijziging van artikel 1:40 van de Algemene douanewet te regelen dat de inspecteur informatie kan uitwisselen met de Minister van Financiën in het kader van het toezicht op deze wet.
- Artikel 7.6 is ingevoegd om een samenloop met de Implementatiewet Proportionaliteitsrichtlijn inzake beroepsorganisaties met regelgevende bevoegdheid te regelen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Economische Zaken en Klimaat, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,

E. Heinen