

Vergaderjaar 2024–2025

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

J

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 mei 2025

Nederland heeft een sterk financieel stelsel. Dit stelsel mag niet worden misbruikt door criminelen. Wereldwijd hebben poortwachters, zoals banken en notarissen, een belangrijke rol om te voorkomen dat criminelen hun geld via het financiële stelsel witwassen. Poortwachters staan dicht bij hun klanten en kunnen daardoor het beste vaststellen of transacties passen bij de normale gang van zaken van die klant of dat er mogelijk sprake is van pogingen om wit te wassen. Zij zijn daarom op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) verplicht om cliëntenonderzoek te doen, transacties te monitoren en ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). Deze meldingen kunnen op hun beurt weer gebruikt worden voor de opsporing. Zo houden we het financiële stelsel schoon. Het goed functioneren van poortwachters is daarmee een cruciale voorwaarde voor een effectieve anti-witwasaanpak.

De afgelopen jaren heeft de poortwachtersrol in Nederland niet goed gefunctioneerd, met name bij banken. Het Openbaar Ministerie (OM) en De Nederlandsche Bank (DNB) stelden vast dat verschillende banken tekortschoten in maatregelen om witwassen tegen te gaan, waardoor criminelen via die banken hun geld relatief gemakkelijk en ongezien konden witwassen. Dit leidde tot forse schikkingen tussen banken en het OM, en ingrijpende hersteltrajecten waar sommige banken nog steeds in zitten.¹

Dit ingrijpen heeft geleid tot een overreactie, zowel bij de sector als bij de toezichthouders. De anti-witwasaanpak is daardoor in de praktijk doorgeslagen, met negatieve gevolgen voor burgers en ondernemers. Er zijn veel voorbeelden waaruit blijkt dat de inzet van banken disproportioneel uitpakt voor klanten.

¹ Rapport over het integriteitstoezicht: Integriteitstoezicht in Beeld2025 | De Nederlandsche Bank

Het kabinet komt daarom met een nieuwe anti-witwasaanpak. In de visie op de financiële sector² staan onze twee hoofddoelen: 1) lasten verlagen voor bonafide ondernemers en burgers; en 2) barrières verhogen voor criminelen. Deze twee staan niet tegenover elkaar, maar zijn twee kanten van dezelfde medaille. We blijven drempels opwerpen om criminelen uit het financieel systeem te weren, zodat geld uit illegale activiteiten niet in de legale economie terecht komt. Zo houden we het stelsel schoon. En tegelijkertijd zetten we ons de komende tijd in om onterechte lasten voor bonafide ondernemers en burgers te verlagen en zo de aanpak uitvoerbaar houden.

Wij zien dat poortwachters, en met name banken, onvoldoende gebruik maken van de risicogebaseerde benadering, terwijl de Wwft én de aankomende Europese nieuwe anti-witwaswetgeving deze ruimte wel bieden. Als poortwachters risicogebaseerd te werk gaan, dan zullen particulieren en ondernemers veel minder lasten ervaren. De afgelopen maanden spraken wij met banken, toezichthouders, waaronder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), en opsporingsdiensten over de vraag waar en hoe de anti-witwasaanpak beter en efficiënter kan. Alle partijen hebben hierbij expliciet uitgesproken dat zij zien dat de anti-witwasaanpak momenteel is doorgeslagen en dat zij actief gaan bijdragen om die aanpak te verbeteren.

Bij alle poortwachters zijn verbeteringen mogelijk, maar de problematiek is het meest prangend bij de banken. Banken hebben de afgelopen tijd stappen gezet om meer risicogebaseerd te werk te gaan. Dat is goed nieuws. Maar wij vinden dat hervormingen sneller moeten, gezien de negatieve gevolgen die bonafide klanten ervaren. Banken moeten zich meer richten op de grote witwasrisico's. Zij moeten voldoende comfort krijgen van de toezichthouder om minder te kunnen en mogen doen bij lagere risico's. Daarom gaan we de komende periode met banken, toezichthouders, FIU-Nederland, en opsporingsdiensten werken aan het hervormen van de risicogebaseerde aanpak en bespreken we maandelijks de vooruitgang.³

Naast de banken moet de risicogebaseerde aanpak bij andere poortwachters, zoals advocaten, notarissen, makelaars en accountants, ook worden verbeterd. Daarom gaan we ook elk kwartaal met deze poortwachters, hun toezichthouders, FIU-Nederland en de opsporingsdiensten om tafel om te werken aan verbeteringen.

In deze brief zetten wij uiteen hoe de nieuwe anti-witwasaanpak eruit ziet. Daarbij is onder andere gebruik gemaakt van de nuttige rapporten met aanbevelingen die zijn opgesteld door verschillende poortwachters. In de bijlagen wordt afzonderlijk op deze aanbevelingen ingegaan.⁴ Daarnaast gaan we in op de implicaties van de inwerking-treding van het nieuwe Europese anti-witwaspakket (AML-pakket) vanaf juli 2027. In de brief worden veel acties aangekondigd. Wij gaan uw Kamer voor het einde van 2025 een eerste voortgangsbrief sturen, en u ook daarna periodiek informeren.

² Kamerstukken II, 2024/2025, 32013-302.

³ Hiermee doet de Minister van Financiën toezegging Kamerstukken II 2024–2025, P, nr. T2000000013, gestand met dat de AP is meegenomen in gesprekken ten behoeve van de uitwerking van het regeerprogramma witwassen, die in april verstuurd zal worden.

⁴ Hiermee doet de Minister van Financiën de toezegging om een reactie te geven op het vijfpuntenplan van VNO-NCW en MKB-Nederland (Kamerstukken II 2024–2025, P, nr. T2000000019) en om een analyse te sturen van de aanbevelingen van de bankensector, onder andere over het KPMG-rapport en het NextGen-rapport. (Kamerstukken II 2023–2024, T220 240), nr. 006 gestand.

1. Lagere lasten voor ondernemers en burgers

Het opwerpen van barrières voor criminelen kan gepaard gaan met lasten voor burgers en bedrijven. Maar ook dan is het belangrijk dat bonafide burgers en ondernemers kunnen deelnemen aan het maatschappelijk en economisch verkeer. Wij willen er daarom voor zorgen dat poortwachters hun aanpak meer risicogebaseerd maken. Zij moeten zich richten op de hoogste risico's, en minder onderzoek doen bij lagere risico's. Dat zorgt ervoor dat poortwachters geen onnodige vragen aan klanten stellen en dat het krijgen van een bankrekening eenvoudiger wordt.

a) Minder lasten voor poortwachters en hun klanten

De risicogebaseerde aanpak staat centraal in de anti-witwas-regelgeving. Als de risico's op witwassen of terrorismefinanciering hoger zijn, bijvoorbeeld bij cryptoactiva of bepaalde handelsconstructies, dan moet het cliëntenonderzoek diepgaander zijn dan wanneer de risico's lager zijn, bijvoorbeeld bij bankklanten die uitsluitend giraal werken of een kleine en voorspelbare klantenkring hebben. De afgelopen jaren bleek keer op keer dat poortwachters, en vooral banken, onvoldoende risicogebaseerd werken. We willen dat dit snel verandert.⁵ We pakken dit aan door:

- De implementatie van het AML-pakket in de Nederlandse wet- en regelgeving lastenluw en risicogebaseerd uit te voeren.
- Ervoor te zorgen dat toezichthouders risicogebaseerd toezicht houden en dit blijven verbeteren.
- Poortwachters te laten focussen op de hoge risico's, en niet de lage risico's.

De implementatie van het Europese anti-witwaspakket (AML-pakket) is hét moment om de risicogebaseerde benadering duidelijk neer te zetten. Het AML-pakket bestaat uit een verordening (AMLR), een richtlijn (AMLD6) en de oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (AMLA). De AMLR is het grootste deel van het pakket en bevat vrijwel alle eisen waar poortwachters zich aan moeten houden. De verordening werkt rechtstreeks door in de Nederlandse wetgeving. AMLD6 bevat verduidelijkingen en nieuwe eisen ten aanzien van het UBO-register, de FIU's, en extra handhavingsbevoegdheden. Tot slot gaat AMLA een belangrijke rol spelen om ervoor te zorgen dat de toepassing van de AMLR in heel Europa geharmoniseerd wordt en dat er meer samenwerking tussen nationale toezichthouders komt. Momenteel consulteren wij de uitvoerings- en implementatiewetgeving voor dit pakket.

Wij gaan de nieuwe Europese anti-witwasregels zo lastenluw mogelijk implementeren. Dat houdt concreet in dat wij bij de implementatie waar mogelijk altijd kiezen voor de optie die zorgt voor de minste uitvoeringslasten voor poortwachters.⁶ In bijlage 4 vindt u een lijst van punten waarbij wij kiezen voor een lastenluwe implementatie van het AML-pakket. Een voorbeeld is het niet invoeren van een registratieplicht voor alle poortwachters. Voor een aantal poortwachters is er een verplichte registratie, zoals domicilieverleners. Het AML-pakket laat de

⁵ Hiermee doet de Minister van Financiën de moties van het lid Grinwis c.s., Kamerstukken II 2024–2025, 31 477, nr. 108, en het lid Aukje van Dijk, Kamerstukken II 2024–2025, 36 228, nr. 22, en de leden Grinwis/Van Dijk, Kamerstukken II 2022–2023, 32 545, nr. 178, af en doe ik de toezegging om de risicogebaseerde aanpak uit te werken (P-T006821) gestand.

⁶ Hiermee doet de Minister van Financiën de toezegging, om met een reactie te komen op de AML-verordening (Kamerstukken II 2024–2025, P, nr. T2000000023) gestand.

ruimte voor lidstaten om ook een registratieplicht voor andere typen poortwachters te introduceren. Een registratieplicht kan echter leiden tot significante lasten voor die partijen. In plaats daarvan gaan we het gebruik van bestaande registers en gegevens, zoals die van de Kamer van Koophandel (KVK), verbeteren. Dit leidt tot minder regeldruk voor kleine poortwachters.

Tot slot krijgt AMLA een belangrijke rol in de uitwerking van lagere regelgeving in het kader van het AML-pakket. Wij gaan ons, samen met de toezichthouders, zowel bij de Europese Commissie als bij AMLA, hard maken voor de risicogebaseerde benadering en een proportionele uitwerking van het AML-pakket.⁷ De consultatie van het implementatiewetsvoorstel zullen wij binnenkort met u delen. Wij verwachten het wetsvoorstel begin 2026 bij uw Kamer in te dienen.

In het wetsvoorstel hebben we daarnaast aandacht voor risicogebaseerd toezicht door toezichthouders. Dat betekent concreet dat de frequentie en intensiteit van het toezicht moeten worden afgestemd op de risico's. Sinds kort spreekt DNB banken er in bepaalde gevallen op aan als zij maatregelen hebben genomen die niet in verhouding staan tot het witwasrisico. Wij juichen het toe als andere toezichthouders ook gebruik maken van die mogelijkheid. Ook op internationaal niveau ontwikkelt risicogebaseerd toezicht zich. De internationale standaardsetter Financial Action Task Force (FATF) wil dat er bij het toezicht ook expliciet gekeken wordt naar hoe partijen omgaan met lage risico's. Dit is een goede ontwikkeling, mede dankzij de inzet van Nederland.⁸

Poortwachters interpreteren de regelgeving nu soms strikter dan noodzakelijk en vragen meer uit dan nodig bij de klant. Dat moet stoppen. Klanten worden daardoor geweerd, zonder dat er een daadwerkelijk individueel concreet witwasrisico is. Of klanten krijgen vragen waarvan de noodzaak twijfelachtig is. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft standaarden opgesteld om banken te helpen in hun klantonderzoek. Deze standaarden zijn cruciaal om op de werkvloer van de banken de risicogebaseerde aanpak echt te laten werken maar worden nog niet altijd goed toegepast. De NVB gaat deze standaarden nu evalueren. Wij houden in de maandelijkse gesprekken met de banken de vinger aan de pols over de uitrol van deze standaarden en informeren uw Kamer bij de volgende brief over de voortgang.

Ook politiek prominente personen (PEP's) en hun verwanten ontvangen momenteel vaak te veel vragen van banken in het kader van het cliëntonderzoek. Banken moeten bepalen of hun klanten een PEP zijn en passende maatregelen nemen. Welke maatregelen dat zijn hangt af van het risico. De maatregelen die banken nemen lijken niet altijd bij dat risico te passen. Ook hiervoor heeft de NVB een standaard opgesteld. De toepassing van deze standaard wordt in de eerste helft van 2025 geëvalueerd. In lijn met het nieuwe AML-pakket gaan wij de lijst met PEP's actualiseren en daarbij het belang van risicogebaseerd cliëntenonderzoek benadrukken. Daarnaast versturen wij met de voortgangsbrief in het najaar een brochure voor Kamerleden waarin zij bewust worden gemaakt van het feit dat zij PEP zijn en wat dit betekent.⁹

⁷ Hiermee doet de Minister van Financiën de motie van het lid Flach, Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 19, af

⁸ Public Consultation on AML/CFT and Financial Inclusion – Updated FATF Guidance on AML/CFT Measures and Financial Inclusion

⁹ Een Engelse vertaling wordt beschikbaar gemaakt voor bijvoorbeeld ambassadeurs en medewerkers van internationale organisaties.

b) Gegevensdeling verbeteren

Er moet meer ruimte komen voor poortwachters om veilig gegevens te delen en hier moet ook meer gebruik van worden gemaakt. Hierdoor kunnen poortwachters beter samenwerken om risico's te identificeren, hoeven klanten niet keer op keer dezelfde vragen van verschillende poortwachters te beantwoorden en kunnen de opsporingsdiensten gerichter samenwerken met poortwachters waar de risico's daadwerkelijk het grootst zijn. Er kan al veel en met het AML-pakket wordt het ook duidelijker. Om zoveel mogelijk voordelen uit veilige gegevensdeling te halen gaan wij:

- Een voortrekkersrol nemen op EU-niveau voor nieuwe mogelijkheden voor gegevensdeling over grenzen heen, door met gelijkgestemde landen een internationale pilot te starten.
- Banken onder passende voorwaarden aansluiten op de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) voor de inwerkingtreding van het AML-pakket.
- Initiatieven om digitale ID-bewijzen en *eID-wallets* in te zetten bij klantonderzoeken stimuleren, om zo de lasten voor klanten en poortwachters te verminderen en de veiligheid van het opvragen en verwerken van gegevens te verhogen. We werken aan een nationale *use case* gericht op klantonderzoek door poortwachters.
- Initiatieven steunen om gegevensdeling te verbeteren, zowel tussen poortwachters als tussen poortwachters en opsporingsdiensten.
- Het OM, de politie en de FIOD verzoeken om samen met banken te onderzoeken welke gegevens zij met poortwachters kunnen delen in het kader van efficiënte samenwerking in de keten.

Wij zijn ervan overtuigd dat betere gegevensdeling kan leiden tot meer efficiëntie voor poortwachters en hun klanten, en tot een hoger niveau van veiligheid. Zo moeten anno 2025 klanten nog steeds vaak kopieën van gevoelige documenten naar meerdere partijen mailen of zelfs per post versturen. Met slimmer gebruik van veilige technologieën zoals Privacy Enhancing Technology, waarbij elkaars informatie gebruikt kan worden zonder persoonsgegevens te verwerken, en kunstmatige intelligente, waarmee vormen van witwassen sneller worden herkend, kunnen we de lasten voor zowel poortwachters als hun klanten verminderen. Daarvoor moeten goede waarborgen zijn. Het bijhouden van algemene weigerlijsten van klanten vinden wij bijvoorbeeld disproportioneel.¹⁰

We gaan een pilot initiëren om te onderzoeken hoe gegevensdeling op Europees niveau kan worden vormgegeven. Hierbij werken we samen met onze nationale publieke en private partners, zoals de FIU-Nederland, NVB en DNB. Het doel is om in 2026 met de pilot te starten. Wij informeren uw Kamer hierover bij de volgende brief over de nieuwe anti-witwasaanpak.

We gaan banken aansluiten op de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Het AML-pakket schrijft poortwachters duidelijker voor welke informatie zij van klanten moeten ontvangen om hen te identificeren. Bijvoorbeeld de geboortedatum. Deze informatie wordt ook bijgehouden in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Om te

¹⁰ Hiermee doet de Minister van Financiën de motie van de leden Six-Dijkstra en Idsinga, Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 15, af en de toezegging om privacy bevorderende technologieën mee te nemen in de april brief (Kamerstukken II 2024–2025, P-T2000000041), gestand.

voorkomen dat banken al hun klanten individueel moeten gaan vragen om deze informatie aan te leveren willen wij, samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, banken gaan aansluiten op de BRP. Dit is niet alleen efficiënter en minder belastend voor zowel de poortwachters en hun klanten, maar ook veiliger. Deze toegang tot het BRP moet uiteraard voldoen aan de hoogste technische en juridische eisen, en met strenge waarborgen en voorwaarden omkleed zijn.

Het OM, de FIU-NL, de politie en de FIOD onderzoeken momenteel met banken welke informatie zij kunnen delen met de juiste waarborgen, zodat poortwachters gericht clientonderzoek en transactiemonitoring kunnen doen. De banken werken zelf ook aan voorstellen binnen het kader van het zogenoemde NextGen-programma van de NVB. Binnen dit programma wordt gewerkt aan methoden binnen de wettelijke kaders om de interne risico-inschatting van banken aan te passen op basis van informatie van opsporing en toezichthouders. Hierdoor weten banken beter wat de nieuwste methoden van criminelen zijn en kunnen ze hun focus beter leggen op hoge risico's en minder op lagere risico's.

c) Goed werkend UBO-register

Poortwachters kunnen efficiënter werken als zij een goed werkend UBO-register tot hun beschikking hebben. Er is dan ook een brede oproep vanuit zowel de poortwachters als ondernemersorganisaties om te werken aan een hoogwaardig UBO-register. Tegelijkertijd is het belangrijk om de gegevens van personen die staan ingeschreven in het register te beschermen. Hiervoor doen we het volgende:

- We gaan de privacy van mensen die zijn opgenomen in UBO-registers beter beschermen.
- De KVK gaat UBO-informatie vaker zelf en beter verifiëren. De terugmeldplicht voor poortwachters wordt proportioneler: kleine onnauwkeurigheden hoeven niet meer te worden gemeld.
- We zorgen ervoor dat er aantekeningen in registers gemaakt kunnen worden wanneer er financiële sancties zijn opgelegd, zodat poortwachters sneller kunnen inschatten of zij diensten mogen verlenen.
- We vragen de AP om advies over de mogelijkheid om poortwachters toegang te geven tot meer informatie uit het UBO-register. Tegelijkertijd kijken we naar manieren om de risico's op onrechtmatig gebruik van UBO-gegevens verder te beperken.
- Samen met KVK gaan we ervoor zorgen dat bij verificaties van UBO-registraties de aandacht komt te liggen bij hoogrisicosituaties en minder op entiteiten met een laag risico.

Wij gaan de privacy van personen die in het UBO-register staan beter beschermen. Toegang tot het UBO-register wordt beperkt tot bevoegde autoriteiten, poortwachters en personen en organisaties met een legitiem belang, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties. Een wetsvoorstel hierover wordt momenteel behandeld door de Eerste Kamer. Hiermee zorgen we dat de groep die toegang krijgt tot het register beperkt blijft en dat gevoelige informatie niet zomaar op straat belandt. Daarnaast gaat KVK UBO's informeren als hun gegevens zijn geraadpleegd, conform het amendement-Flach. Tot slot verruimen we de mogelijkheden voor afscherming van gegevens. Dit doen we door afscherming ook mogelijk te maken voor personen die aangifte hebben gedaan van bedreiging. We onderzoeken welke verdere stappen aanvullend nodig om gegevens bij dreiging naar personen in het UBO-register af te schermen, waarbij goed gewogen wordt hoe dit zich verhoudt tot

vraagstukken ten aanzien van de afbakening, effectiviteit en uitvoerbaarheid. Hiermee voldoe ik aan de motie van het lid De Vries om de Kamer hierover te informeren voor 1 mei 2025.¹¹

Partijen die op grond van legitiem belang toegang willen krijgen tot de registers, zoals journalisten en maatschappelijke organisaties, moeten voldoen aan objectieve criteria om toegang te krijgen. Om te voorkomen dat deze groep te omvangrijk wordt hanteren we objectieve criteria. Journalisten moeten beschikken over een perskaart van de Nederlandse Vereniging voor Journalisten of werken voor een journalistieke organisatie die lid is van een koepelorganisatie. Maatschappelijke organisaties moeten op basis van hun statuten of interne reglementen kunnen aantonen dat hun doelstelling bijdraagt aan het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. We starten medio 2025 de openbare consultatie voor het besluit waarin deze criteria worden opgenomen.

Er worden maatregelen genomen om het UBO-register betrouwbaarder en bruikbaar te maken voor poortwachters. De KVK gaat meer doen om (periodiek) de juistheid van UBO-registraties te verifiëren. De terugmeldplicht voor poortwachters¹² wordt bij de implementatie van het AML-pakket verder verduidelijkt en het afhandelen van terugmeldingen wordt versneld. Daarnaast willen wij poortwachters toegang geven tot meer informatie uit het UBO-register. Hierdoor kunnen poortwachters het cliëntenonderzoek makkelijker uitvoeren en hoeven zij minder informatie op te vragen bij de klant. We gaan de AP hierover om advies vragen. Verder bevatten het AML-pakket en het Wetsvoorstel internationale sanctiemaatregelen, waar de Minister van Buitenlandse Zaken momenteel aan werkt, diverse maatregelen om aantekeningen in het UBO-register te plaatsen als een persoon of bedrijf onder sancties valt. Hierdoor wordt het makkelijker om onderzoek naar sancties te doen.

Bij verificaties van UBO-registraties door KVK komt de aandacht te liggen bij hoogrisicosituaties en minder bij organisaties met een laag risico. Dit beperkt de lastendruk voor bedrijven en andere organisaties die zich moeten inschrijven in de registers. Daarnaast verkennen we met KvK of door gegevensuitwisseling met andere bronnen de lastendruk van de registratieplicht beperkt kan worden. We informeren uw Kamer voor de zomer van 2025.

d) Gerichte communicatie voor meer begrip bij klanten

- We maken de maatschappij bewust van witwassen en de rol van poortwachters in het voorkomen hiervan.

Burgers en bedrijven ervaren vragen die poortwachters stellen soms als een verdenking. Dat kan deels komen door de communicatiestijl, maar ook doordat voor burgers en bedrijven niet altijd helder is dat sommige vragen aan bonafide burgers en bedrijven ook nodig zijn. Het kabinet wil de maatschappij daarom bewust maken van en weerbaar maken tegen de georganiseerde criminaliteit. Weerbaarheid betekent dat criminelen minder makkelijk misbruik kunnen maken van onze samenleving. Begin 2025 is een campagne gestart om burgers bewust te maken van hoe ondermijning zich dicht bij huis manifesteert: Houd misdaad uit je buurt.

¹¹ Kamerstukken II 2024–2025, 36 584, nr. 16

¹² Dit betekent dat poortwachters een melding moeten doen bij de KvK als zij een discrepantie zien in de UBO-gegevens tussen wat in het UBO-register staat en wat uit hun eigen onderzoek komt.

Wij verkennen in het najaar 2025 of en hoe doelgerichte en doelgroepgerichte communicatie zinvol kan zijn om burgers en ondernemers bewust te maken van de anti-witwasaanpak, en waarom zij daar soms mee te maken krijgen.

e) Betaalrekeningen voor bonafide klanten

Zonder betaalrekening kun je niet goed meedoen aan de maatschappij. We vinden het onacceptabel dat sommige bonafide ondernemers, stichtingen en verenigingen moeilijk een zakelijke betaalrekening kunnen openen. We krijgen signalen dat klanten onnodig geweerd worden, geblokkeerd worden of dat de dienstverlening beperkt wordt. Vaak wordt hierbij gewezen naar de witwasregelgeving, maar blijkt in de praktijk dat er ook andere redenen onder liggen. Wij gaan dit aanpakken. Daarom gaat het kabinet het volgende doen:

- Wij geven banken en ondernemersorganisaties de opdracht om een voorstel tot zelfregulering te doen voor het recht op een zakelijke betaalrekening.
- Wij gaan in Europa pleiten voor een Europees recht op toegang een zakelijke betaalrekening.
- Als zelfregulering en Europese regelgeving niet tot de gewenste resultaten leiden, gaan we zelf over tot maatregelen zoals een nationaal wettelijk recht op een zakelijke basisbetaalrekening.

Wij hebben de NVB en VNO-NCW/MKB-Nederland gevraagd om te werken aan zelfregulering, bijvoorbeeld via het opstellen van een convenant. Voor consumenten hebben banken al een convenant gesloten.¹³ We zien dit als inspiratie voor een convenant voor zakelijke klanten. Deze optie leidt tot het snelste resultaat, en tot een resultaat waar de banken en ondernemers zelf de meeste invloed op hebben. We willen dat de banken dit jaar nog met voorstellen komen.

Het probleem van toegang tot zakelijke rekeningen speelt niet alleen in Nederland, maar ook in andere Europese lidstaten.

Europese regelgeving heeft bovendien als voordeel dat het speelveld voor de banken gelijk blijft en zij geen concurrentienadeel ervaren ten opzichte van hun Europese collega's. Na de zomer weet het kabinet meer over de haalbaarheid hiervan. Daarom gaan wij in de EU pleiten voor een EU-breed recht op toegang tot een zakelijke betaalrekening. Op 24 maart 2024 hebben we hiervoor een non-paper naar de Europese Commissie en uw Kamer gestuurd.¹⁴

Als blijkt dat er geen zelfregulering of wetgeving op Europees niveau tot stand komt gaan we kijken naar nationale wetgeving.

Op deze manier gaan we ook zakelijke klanten beschermen tegen onnodige en onvrijwillige opheffing en beperking van hun betaalrekening.

2. Barrières voor criminelen verhogen

De aanpak van georganiseerde criminaliteit is een topprioriteit van dit kabinet. Met de anti-witwasaanpak voorkomen we dat crimineel geld in het legale circuit terechtkomt. Wanneer dit toch gebeurt wordt er met de opsporingspartners ingezet op het opsporen en vervolgen van criminelen en het afpakken van crimineel vermogen. Met de aanpak van criminele geldstromen wordt naast voorkomen en bestraffen ook ingezet op het

¹³ Hiermee doet de Minister van Financiën de toezegging om partijen te laten kijken naar zelfregulering (Kamerstukken II 2023–2024, P, nr. T2000000005) gestand.

¹⁴ Kamerstukken II, 2025D11894

verstoren en doorbreken van het criminele verdienmodel. We willen de barrières voor criminelen om geld te verdienen, verhogen. Het verdienmodel is namelijk hét onderliggende motief van criminele organisaties. Door de witwasaanpak te richten op de grootste witwasrisico's slaan we toe waar we criminelen het hardst raken. Wij zorgen voor een schoon financieel stelsel waarvan zowel burgers als bonafide ondernemers profiteren. Hoewel de huidige anti-witwasaanpak door de FATF als sterk is beoordeeld,¹⁵ kan deze verder worden verbeterd. Daarom intensiveren we de komende periode de risicogebaseerde aanpak en de coördinatie.

a) Aanpak grootste witwasrisico's

Meer focus op de grootste witwasrisico's vraagt om een betere samenwerking tussen de financiële sector, de FIU-Nederland en de opsporingsdiensten. Daarnaast moeten de FIU-Nederland en de opsporingsdiensten meer bevoegdheden krijgen om criminelen sneller, makkelijker en beter aan te pakken.

Hiervoor nemen de we volgende acties:

Uitwerking Europese AML-pakket

- Met het AML-pakket wordt de wetgeving in de EU geharmoniseerd, witwassen over grenzen wordt bemoeilijkt.
- We zetten richting AMLA in op heldere en duidelijke indicatoren van verdachte transacties.
- We werken aan een betere terugkoppeling van FIU-Nederland richting poortwachters over wat er met de meldingen is gedaan.
- Naast het verbod op contante betalingen voor goederen boven een grenswaarde introduceren wij bij de implementatie van het AML-pakket ook een verbod voor contante betalingen voor diensten boven een grenswaarde.
- We verkennen of het wenselijk en mogelijk is om overheidsorganisaties de mogelijkheid te geven verdachte transacties te melden bij de FIU-Nederland.

Bevoegdheden opsporing

- Het wetsvoorstel met een nieuwe bevoegdheid voor de FIU-Nederland om tot spoedbevriezing te komen bij banken, ligt momenteel in de Tweede Kamer.

Aanpak ondergronds bankieren

- Het WODC komt naar verwachting voor de zomer met een onderzoek naar het ondergronds bankieren, waaronder Trade Based Money Laundering (TBML). Over de verdere acties zullen we uw Kamer in het najaar nader informeren.

Misbruik rechtspersonen

- De Minister van Justitie en Veiligheid informeert uw Kamer over het traject misbruik van rechtspersonen.

De nieuwe Europese anti-witwasregels zorgen ervoor dat de regels in alle lidstaten gelijk worden. Criminelen kunnen daardoor geen misbruik maken van verschillen tussen de lidstaten. Dat verhoogt de barrières voor criminelen. Vanaf 2029 komen er ook nieuwe poortwachters, zoals professionele voetbalclubs en voetbalmakelaars, omdat deze partijen blootgesteld kunnen worden aan witwasrisico's. Ook wordt het UBO-register in andere lidstaten raadpleegbaar voor partijen met een legitiem belang en toezichthouders.

Poortwachters melden onder het nieuwe AML-pakket verdachte transacties in plaats van ongebruikelijke transacties. De straks geldende definitie van een verdachte transactie ligt vast in de AMLR. De

¹⁵ The Netherlands' measures to combat money laundering and terrorist financing

AMLA gaat nog nadere indicatoren formuleren voor een verdachte transactie. Nederland kan geen eigen, nationale indicatoren (grenswaarden) meer voorschrijven. Wij gaan ons samen met DNB en de FIU-Nederland bij de AMLA inzetten voor heldere en werkbare indicatoren.

De andere meldplicht vraagt een zorgvuldige voorbereiding. Poortwachters moeten hun interne processen aanpassen op de nieuwe situatie. Wij vinden het daarom onverantwoord om vooruitlopend op het AML-pakket al over te gaan naar een meldsystematiek van verdachte transacties.¹⁶ Om poortwachters, toezichthouders en (bijzondere) opsporingsdiensten goed te informeren over de concrete gevolgen van de verandering, organiseren we kwartaalgesprekken om te zorgen dat zij op tijd voorbereid zijn op de veranderingen en hiermee kunnen werken. In overleg met de FIU-Nederland wordt al continu bezien of de investeringen in capaciteit én technologie voldoende zijn en of er aanleiding is voor aanpassing. Wij zullen uw Kamer bij de eerstvolgende voortgangsbrief informeren over de ondernomen stappen.

Een effectieve risicogebaseerde aanpak vereist betere terugkoppeling tussen poortwachters, FIU-Nederland en opsporingsdiensten. Het is van belang dat zij van elkaar leren, bijvoorbeeld over de modus operandi van criminelen, en weten wat werkt en niet werkt. Dit houdt in dat poortwachters meer moeten weten of de meldingen die zij doen effectief zijn geweest. Om deze reden hebben wij de FIU-Nederland de opdracht gegeven om deze *feedbackloop* samen met de poortwachters te verbeteren. Over de verbeteringen die zijn doorgevoerd informeren we u bij de eerstvolgende voortgangsbrief.

We introduceren een verbod op contante betalingen voor diensten en goederen. Betalingen met grote sommen contant geld brengen zowel veel administratieve lasten voor ondernemers, als witwasrisico's met zich mee. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen, dat een verbod op betalingen voor *goederen* met contant geld introduceert, ligt momenteel in de Eerste Kamer. Bij de implementatie van het AML-pakket breiden we dit verbod uit naar contante betalingen voor diensten boven een grenswaarde.

We verkennen of het wenselijk en mogelijk is voor overheidsorganisaties om een meldmogelijkheid voor verdachte transacties te creëren bij de FIU-Nederland. Crimineel geld kan op iedere plek de kop opsteken, ook bij activiteiten waar medeoverheden bijvoorbeeld in het kader van een Bibob-procedure vragen naar de herkomst van gelden van investeringsmaatschappijen. Onder andere het OM heeft in zijn jaaroverzicht criminele geldstromen 2023 opgeroepen een meldrecht voor overheidsorganisaties te creëren bij de FIU-Nederland. Een dergelijke mogelijkheid bestaat op dit moment niet. Of dit een mogelijke en adequate oplossing is voor de gesignaleerde situatie, zal in afstemming met de betrokken partijen de komende periode worden verkend. Uw Kamer wordt hier in het najaar verder over geïnformeerd.

In het wetsvoorstel «Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II» krijgt de FIU-Nederland de bevoegdheid om een bank te verzoeken om de uitvoering van een financiële transactie tijdelijk aan te houden. Dit wordt ook wel een spoedbevrozing genoemd. Daarmee wordt voorkomen dat crimineel geld wordt weggesluisd voordat de FIU-Nederland onderzoek heeft kunnen doen.

¹⁶ Hiermee doet de Minister van Justitie en Veiligheid de motie van de leden Ergin en Van der Lee., Kamerstukken II 2024–2025, 31 477, nr. 107, af.

Ook helpt een spoedbeveiliging bij strafrechtelijk beslag, waardoor een crimineel het geld niet meer kan gebruiken voor illegale activiteiten. Op grond van het AML-pakket beschikt de FIU-Nederland straks over een dergelijke bevoegdheid ten aanzien van alle meldingsplichtige entiteiten. Het wetsvoorstel loopt hier voor de banken vast op vooruit; een belangrijke wens van dit kabinet. Dit biedt ook de mogelijkheid om ervaring op te doen met deze bevoegdheid bij banken en dit te gebruiken ter voorbereiding van de inwerkingtreding van het AML-pakket in 2027 als het ook gaat gelden voor andere meldingsplichtige partijen. We roepen de Tweede Kamer op tot een spoedige behandeling.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft het WODC opdracht gegeven om onderzoek te doen naar het fenomeen ondergronds bankieren. Uit de Nationale Risicoanalyse (NRA) Witwassen en Terrorismedinanciering 2023 blijkt dat ondergronds bankieren een groot risico is.¹⁷ In het onderzoek wordt gekeken naar de verschillende verschijningsvormen, de onderlinge relaties en rollen van ondergrondse bankiers(netwerken), de werkwijze, en de relatie tussen ondergronds bankieren en georganiseerde drugscriminaliteit. Het onderzoek wordt naar verwachting voor de zomer afgerond.¹⁸ Met de bevindingen gaan we aan de slag om de bestaande inzet op het ondergronds bankieren beter te richten en tot nieuwe interventies te komen. De Tweede Kamer wordt in het najaar door de Minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd over de opvolging van het onderzoek.

Een separaat traject van de Minister van Justitie en Veiligheid is het toezicht op rechtspersonen. De Minister van Justitie en Veiligheid informeerde uw Kamer eerder dat er een probleemverkenning loopt naar het huidige stelsel en de samenwerking van instanties die nodig is om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden.¹⁹ Aan de hand van de verkenning bezien we of en zo ja welke aanknopingspunten voor de anti-witwasaanpak hierin besloten liggen. Een andere maatregel volgt uit het AML-pakket, dat moet leiden tot beter toezicht op zogenaamde domicilieverleners: partijen die een postadres verlenen. Dit samen helpt in de verdere aanpak van en inzicht in malafide rechtspersonen.

b) Nationale coördinatie en regie

Verschillende partners doen de oproep voor meer coördinatie, regie en prioritering op de risicogebaseerde aanpak. Een risicogebaseerde aanpak is belangrijk: criminelen worden dan het hardste geraakt en er zijn minder lasten voor burgers en ondernemers. We zien echter geen meerwaarde in een aparte entiteit als nationaal coördinator of het opzetten van nieuwe overlegstructuren; hier zijn er immers al veel van. We gaan poortwachters wel ondersteunen in risicogebaseerde aanpak. We nemen zelf de regie met de volgende acties:

- We spreken maandelijks en elk kwartaal met poortwachters, toezichthouders en de opsporingsdiensten om doorbraken te forceren.²⁰

¹⁷ National Risk Assessment Witwassen 2023

¹⁸ De uitkomst van het onderzoek werd eerder al verwacht maar heeft wegens omstandigheden vertraging opgelopen.

¹⁹ Antwoord op vragen van het lid van Nispen over de inval van overheidsdiensten bij een brievenbusfirma in Amersfoort | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

²⁰ Hiermee doet de Minister van Justitie en Veiligheid de motie van het lid Michon-Derksen., Kamerstukken II 2024–2025, 36 410 VI, nr. 40, af.

- We willen dat het Financieel Expertise Centrum (FEC) een grotere rol op zich neemt bij de ondersteuning van de risicogebaseerde aanpak.²¹
- De NRA's gaan we bruikbaar maken voor de verschillende groepen poortwachters, o.a. door te verkennen hoe bestaande sectorale risicobeelden als *best practice* kunnen dienen.
- We vertalen de lessen en ervaringen met deze NRA's, samen met ontwikkelingen rondom internationale standaarden, door naar de ontwikkeling van de volgende NRA's. Deze willen we eind 2027 beschikbaar hebben. Uw kamer zal hierover worden geïnformeerd.

We gaan de komende periode maandelijks in gesprek met banken, DNB, FIU-Nederland en het OM over belangrijke thema's binnen de anti-witwasaanpak, zoals meldsystematiek en risicogebaseerd werken. Daarnaast organiseren we, zoals eerder genoemd, elk kwartaal een bijeenkomst met de opsporing, FIU-Nederland en vertegenwoordiging van alle poortwachters en toezichthouders.

We willen dat het FEC een grotere rol op zich neemt bij de ondersteuning van de risicogebaseerde aanpak. Het FEC is een samenwerkingsverband tussen een aantal publieke partijen, de NVB en enkele banken. Binnen het FEC wordt onder meer informatie verstrekt en gedeeld over sleutelfiguren in de zware georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Wij gaan het FEC vragen een grotere rol te nemen bij de ondersteuning van de risicogebaseerde aanpak.^{22, 23}

De nationale risicobeoordeling witwassen en terrorismefinanciering is essentieel om de grootste witwas- en terrorismefinancieringsrisico's te identificeren. De meest recente versies van de NRA's zijn in april 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden. NRA's moeten richting geven aan het risicogebaseerd werken in de praktijk. We zien dat partijen soms worstelen met het vertalen van de NRA's naar hun (sectorale) risicoprofiel. Dit vraagt om regie en coördinatie vanuit het kabinet. Wij zijn daarom na de publicatie van de NRA's met poortwachters in gesprek gegaan over de uitkomsten van de NRA's en hebben met hen besproken hoe zij de NRA's kunnen vertalen naar hun eigen anti-witwas-beleid en risicogebaseerde aanpak. Wij zullen dit blijven doen. Zo verkennen we verder hoe het Financial Crime Threat Assessment van de NVB, en andere bestaande voorbeelden als *best practice* kunnen dienen voor andere sectoren. Poortwachters geven verder aan dat er bij de NRA's behoefte is aan een meer kwantitatieve analyse, en aan een toekomst- dan wel trendanalyse. Ook heeft de FATF gesteld dat er meer aandacht te

²¹ Het FEC is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

²² Het FEC is een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.

²³ Hiermee doet de Minister van Justitie en Veiligheid de motie van het lid Michon-Derksen., Kamerstukken II 2024–2025, 36 410 VI, nr. 40, af.

komen voor lage risico's in de NRA.²⁴ Bij het uitzetten van de volgende NRA wordt met geleerde lessen rekening gehouden. Wij informeren uw Kamer dit najaar over de gesprekken die zijn gevoerd met de sector en over de verdieping van toekomstige NRA's.

We moeten als maatschappij gezamenlijk optreden om crimineel misbruik van onze systemen te voorkomen en het financiële stelsel schoon te houden. Tegelijkertijd moeten bonafide ondernemers en burgers niet de dupe worden van de maatregelen die getroffen worden om crimineel misbruik tegen te gaan. Met de in deze brief beschreven maatregelen denken we een balans te vinden tussen deze twee hoofddoelen. We kijken er naar uit om deze aanpak verder vorm te geven met alle betrokken partijen en blijven hierover ook graag in gesprek met uw Kamer.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. Van Weel

²⁴ Het FATF NRA Witwassen Guidance project loopt tot en met juni 2025. De bijlagen van deze Guidance worden momenteel ontwikkeld en zullen praktische handvaten bieden die kunnen helpen bij het identificeren en begrijpen van witwasdreigingen- en kwetsbaarheden, inclusief grondige assessments van specifieke sectoren. In oktober 2024 een hernieuwde zogenaamde guidance vastgesteld voor het opstellen van NRA's met daarin het advies om daarin ook te kijken naar lagere risico's. Daarnaast is in februari 2025 een herziening van FATF aanbeveling 1 «Het beoordelen van risico's en het toepassen van een risicogebaseerde aanpak» aangenomen, die jurisdicties voorschrijft om een risicogebaseerde aanpak op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering te hanteren en hier dan proportionele maatregelen bij te treffen. Hier dient ook aandacht te zijn voor lagere risico's.