

Aan de Minister van Financiën
E. Heinen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Postbus 16001
3500 DA Utrecht

Bezoekadres:
Kleinesingel 1-3
3572 CG Utrecht

030 888 38 88
info@mensenrechten.nl
www.mensenrechten.nl

Onderwerp
Implementatiewet ter
voorkoming van witwassen en
terrorismedefinanciering

Uw brief van
.
Uw kenmerk
27204

Datum
21 augustus 2025
Ons kenmerk
2505/057/VZ/IP

Geachte minister Heinen,

Op 4 juli 2025 is de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismedefinanciering ('Iwt', hierna: het wetsvoorstel) in consultatie gegaan. De wet betreft het implementeren van de Europese richtlijn (EU) 2024/1640 (hierna: AMLD6). Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: College) maakt graag van de gelegenheid gebruik om zijn inzichten over de mensenrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel via deze consultatieprocedure te delen.

Samenvatting

Er zijn diverse signalen van discriminatie bij de uitvoering van de huidige wetgeving inzake witwassen en terrorismedefinanciering. Het College mist in het wetsvoorstel bepalingen gericht op het voorkomen van discriminatie en aandacht hiervoor in de Memorie van Toelichting. Het College beveelt daarom het volgende aan:

- Neem in het wetsvoorstel een verplichting op om discriminatie bij de uitvoering van deze wet te voorkomen.
- Zorg ervoor dat de vastgelegde risicofactoren, waaronder nationaliteit, geboorteplaats en geografische gebieden, niet leiden tot indirecte discriminatie op grond van ras. Gebruik hiervoor het Toetsingskader van het College.
- Verduidelijk de factoren die tot een 'hoog risicoklant' kunnen leiden om meer transparantie te creëren en verzeker dat bij het opstellen en gebruik van de factoren er geen (in)directe discriminatie optreedt.
- Neem een verbod op *derisking* door poortwachters op in het wetsvoorstel.
- Zorg voor een gecoördineerde en ketenoverstijgende aanpak, waarbij schadelijke en nuttige effecten van de toegepaste risicofactoren actief worden gevolgd en gecontroleerd en waarop actie kan worden ondernomen. Ontwerp een concrete werkwijze waarbij poortwachters en andere actoren in de handhavingketen de taken verdelen en samenwerken om discriminatie te voorkomen, onder andere door gegevensuitwisseling.

Hieronder volgt een nadere toelichting op deze aanbevelingen.

Discriminatie door banken

De afgelopen jaren heeft het College meerdere meldingen ontvangen over discriminatie door banken. Daarnaast kwam het College in een aantal oordelen tot de conclusie dat er sprake was van discriminatie op basis van ras en religie door banken als gevolg van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft).¹ Discriminatie die plaatsvindt bij toegang tot het betalingsverkeer ontnemt burgers een essentiële voorziening om in de maatschappij mee te kunnen doen. Bovendien voedt discriminatie het wantrouwen tegen de overheid en financiële instellingen. De Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) heeft zich uitgesproken over structurele discriminatie van moslims door banken. Vervolgens zijn er onderzoeken gedaan door de Nederlandse Vereniging van Banken,² het ministerie van Financiën,³ De Nederlandsche Bank⁴ en individuele banken ten aanzien van discriminatie bij het klantcontact en de uitvoering van de Wwft. Het College zag het afgelopen jaar positieve intenties binnen de sector en excuses van één van de grootste banken.⁵

Implementatiewet

Tegelijkertijd constateert het College dat de wet aanpassing behoeft om het risico op discriminatie verder terug te dringen. Zo komt discriminatie nauwelijks aan bod in het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting. Gezien de risico's op discriminatie, acht het College het noodzakelijk dat er in de wet een algemene verplichting komt om discriminatie bij het uitvoeren van de wet te voorkomen en tegen te gaan. Deze risico's worden hieronder verder toegelicht.

Risico's van risicoprofilering

De ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid hebben aangekondigd naar een risicogerichte benadering te streven, wat inhoudt dat grotere groepen mensen worden ontzien en controles gericht plaatsvinden op de hoogste risicogroepen.⁶ Een risicogerichte benadering – zoals deze onder de Wwft is toegepast en ook voorgeschreven is onder de Anti-Money Laundering Directive 6 (hierna: AMLD6) – brengt namelijk altijd inherente risico's op discriminatie mee. Risicofactoren in de sfeer van witwassen en terrorismefinanciering kunnen in de praktijk gemakkelijk indirect onderscheid maken op grond van etnische afkomst en religie.

¹ Het College voor de Rechten van de Mens, 'Discriminatie door financiële instellingen veelvoorkomend probleem zonder gerichte maatregelen: wat gaat er mis en wat moet er gebeuren?', 27 mei 2024.

² Nederlandse Vereniging van Banken, 'Discriminatie & Racisme in het Klantonderzoek', februari 2024.

³ Ministerie van Financiën, 'Onderzoek naar ervaren discriminatie van burgers bij de dienstverlening door banken en betaalinstanties', 19 april 2024.

⁴ De Nederlandsche Bank, 'Tegengaan van discriminatie door banken bij de naleving van de Wwft', 27 mei 2024.

⁵ ING, 'ING luistert, leert en handelt om ervaren discriminatie te voorkomen', 27 mei 2025.

⁶ Minister van Financiën en Minister van Justitie en Veiligheid, 'Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering', p. 3, 14 mei 2025.

Sanctielijsten bevatten bijvoorbeeld voor het overgrote deel personen met niet-Nederlands klinkende namen. Dit zal dus sneller mensen met een niet-Nederlands klinkende naam raken waardoor er indirect onderscheid op grond van ras ontstaat.⁷ Handhavende instanties zetten risicoprofilering in vanuit de verwachting dat dit de handhaving doeltreffender en efficiënter maakt. Toch bestaat er geen overeenstemming over de effectiviteit van risicoprofilering. De vraag of de aangekondigde risicogerichte benadering discriminatie zal voorkomen, valt of staat met de vraag of de risicofactoren die hierbij gebruikt worden daadwerkelijk geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn met betrekking tot het doel: het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering. Deze eisen volgen uit het wettelijke verbod op discriminatie. Het College heeft specifiek over risicoprofilering een toetsingskader uitgebracht.⁸ Het College raadt aan om het Toetsingskader te benoemen in de Memorie van Toelichting zodat alle actoren op de hoogte zijn van het gebruik van risicoprofilering en aan welke eisen het moet voldoen.

Nationaliteit en geboorteplaats als risicofactor

In de AMLD6 is vastgelegd dat het mogelijk is om geboorteplaats en nationaliteit op te vragen. Het College maakt zich zorgen dat het criterium nationaliteit gebruikt kan worden om indirect onderscheid te maken op de grond 'ras'⁹ omdat ras en nationaliteit met elkaar verweven zijn.¹⁰ Risicocriteria die personen met een migratieachtergrond of instellingen met een specifieke religieuze of culturele identiteit aan een strenger regime van controle onderwerpen, maar die geen of geringe effectiviteit vertonen in het voorkomen van witwassen of terrorismefinanciering, zijn onder het non-discriminatierecht verboden. Ook als de toepassing van de lwt ertoe leidt dat voornamelijk overtreders met een migratieachtergrond worden opgespoord, terwijl overtreders zonder migratieachtergrond onder de radar blijven, is dat een overtreding van het discriminatieverbod. De wetgever dient zoveel mogelijk te voorkomen dat deze situatie zich kan voordoen.

Hoog risicofactoren

In bijlage 3 van de Verordening (EU) 2024/1624 staan niet-limitatieve lijsten voor laagrisico- en hoog risicofactoren. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat 'laag risicoklanten' van financiële instellingen minder belast zullen worden met controles maar dat er een focus komt te liggen op 'hoog risicoklanten'. Uit de Memorie van Toelichting blijkt niet wie 'hoog risicoklanten' zijn. Hoe en door wie wordt dit vastgesteld? In de verordening staat dat geografische factoren meespelen in het vaststellen van een laag of een hoog risico.

⁷College voor de Rechten van de Mens, oordeel 2024-63, r.o. 6.6 t/m 6.11.

⁸ Het College voor de Rechten van de Mens, [Toetsingskader risicoprofilering – Normen tegen discriminatie op grond van ras en nationaliteit](#), 2025.

⁹ Ras is de juridische term. Over het algemeen wordt er gesproken over migratieachtergrond of herkomst.

¹⁰ Toetsingskader, p. 23

Dit kan leiden tot overrepresentatie van bepaalde nationaliteiten omdat in sommige regio's meer mensen van een bepaalde bevolkingsgroep kunnen wonen. De groep kan daardoor onterecht oververtegenwoordigd worden onder de hoog risicoklanten. Ook hier kan het risico zijn dat deze factor, zoals hierboven benoemd, kan leiden tot indirect onderscheid te maken op de grond ras. Het College acht het essentieel toezicht te houden op het gebruik en de effectiviteit van deze elementen, hoe deze worden toegepast in de praktijk en welke uitwerking dit heeft op burgers. Indien er sprake blijkt te zijn van discriminatie, dient er actie ondernomen te worden. Binnen de keten moeten er afspraken worden gemaakt welke actor wanneer optreedt. Transparantie over bovengenoemde factoren kan voor (meer) vertrouwen bij de burgers zorgen. Het College adviseert dan ook om informatie hierover toegankelijk te maken voor de burgers.

Verbod op derisking

Tot slot beveelt het College aan een verbod op *derisking* op te nemen in de wet. Dit is het niet aangaan van een klantrelatie of het opwerpen van onredelijke administratieve barrières vanwege een hoog risicoprofiel. *Derisking* belemmert de gelijke toegang van burgers tot het bancaire systeem. Een risicoprofiel is een kansinschatting en kan nooit een redelijk vermoeden van schuld opleveren. Het onzeggen van burgers van toegang tot het bancaire systeem vanwege een profiel is per definitie ongerechtvaardigd; een hoog risico vraagt om feitenonderzoek, niet om uitsluiting.

Verbeter de samenwerking en controleer de uitvoering van de wet

Het College acht het op grond van bovenstaande noodzakelijk dat een ketenoverstijgende gecoördineerde werkwijze wordt ingericht waarbij schadelijke en nuttige effecten van de toegepaste risicofactoren actief worden gevolgd en gecontroleerd. Hierbij is het van belang dat de keten kan en gaat handelen naar de bevindingen van deze controles om eventuele discriminatie door deze risicofactoren verder te voorkomen. Dit vereist het mensenrechtelijke verbod op discriminatie. Er dient een concrete werkwijze en taakverdeling te komen waarbij poortwachters en andere actoren in de handhavingsketen actief samenwerken om discriminatie te voorkomen. Zoals hierboven beschreven, is onderdeel van deze werkwijze het maken van afspraken wanneer welke actor verantwoordelijk is tot handelen. Het is van belang dat één van de actoren de regie neemt om te monitoren of de keten, onder andere, handelt naar de bevindingen. Hierbij kan aangesloten worden bij artikel 20 (grondrechtenfunctionaris FIU), en de artikelen 64 – 68 van de AMLD6.

Op dit moment wordt de controle op mogelijke discriminatie in belangrijke mate gehinderd door de veelheid aan actoren die ieder een rol spelen in de handhavingsketen.

Poortwachters, toezichthouders, FIU en opsporingsdiensten (OM) bezitten ieder een deel van de benodigde gegevens die nodig zijn om de discriminatietoets¹¹ te verrichten. Concreet kunnen banken of andere poortwachters niet zelfstandig de geschiktheid van de door hen gebruikte risicocriteria inschatten, zolang zij geen informatie krijgen van de effecten van hun selecties. Het College ziet dan ook de mogelijkheid tot verbetering in gegevensdeling in artikel 70 van de AMLD6 als een van de kansen om discriminatie te voorkomen. Op dit moment wordt deze gegevensdeling alleen gebruikt om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Het College beveelt aan dat gegevensdeling ook en verplicht gebruikt gaat worden om de gegevens te verzamelen over de uitwerking van de wet en de risicofactoren zodat duidelijk is of er een risico op indirect onderscheid is, en daarmee ook de geschiktheid en proportionaliteit van risicocriteria te kunnen onderzoeken, waarbij privacywetgeving in acht wordt genomen.

Met vriendelijke groet,

Nico Schrijver
Interim voorzitter

¹¹ De discriminatietoets bestaat uit het onderzoeken of de middelen om het doel te bereiken geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn. Indien hier sprake van is, is indirect onderscheid objectief gerechtvaardigd. Indien de toets niet gehaald wordt, is er sprake van discriminatie.