

Vergaderjaar 2022–2023

**27 863**

## **Betalingsverkeer**

**Nr. 134**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2022

Op 6 september jl. heeft uw Kamer gevraagd om een brief over «burgers, ondernemers en religieuze instellingen die met de handen in het haar zitten omdat ze geen bankrekening krijgen» (Handelingen II 2021/22, nr. 104, item 7). In deze brief reageer ik op dit verzoek.

Ik wil vooropstellen dat ik het belangrijk vind dat bonafide klanten toegang tot het betalingsverkeer hebben en dat deze toegang binnen een redelijke termijn door de bank geboden wordt. Toegang tot betalingsverkeer, en met name een bankrekening, is noodzakelijk om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer en daarmee aan onze samenleving. Het is niet de bedoeling dat die deelname belemmerd wordt door lange wachttijden bij de bank of doordat je niet weet bij welke bank je terecht kunt. Ik zie dat deze belemmeringen nu wel voorkomen en dat dit frustrerend is voor degenen die ermee te maken krijgen.

Waarborgen van de toegang tot het betalingsverkeer is een van de prioriteiten van het kabinet in de beleidsagenda aanpak witwassen.<sup>1</sup> De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), De Nederlandsche Bank (DNB), verschillende brancheorganisaties en het Ministerie van Financiën zijn in gesprek over oplossingen voor deze problematiek. De problematiek verschilt per sector en heeft vaak meerdere oorzaken. De verschillende oorzaken vragen verschillende oplossingen van verschillende partijen. Ik zie bij de relevante partijen bereidheid om stappen te zetten. In deze brief zal ik allereerst de achtergrond van de problematiek toelichten door in te gaan op het juridische kader omtrent het verkrijgen en onderhouden van

<sup>1</sup> Kamerbrief over beleidsagenda aanpak witwassen, Kamerstuk 31 477, nr. 80.

een bankrekening.<sup>2</sup> Vervolgens zal ik ingaan op de acties van het kabinet en de acties van DNB en banken die moeten leiden tot een betere toegang tot het betalingsverkeer. Ik verwacht in het voorjaar van 2023 concrete verbeterstappen met uw Kamer te delen.

#### Juridisch kader

Banken kunnen in principe bankrekeningen aanbieden aan wie zij willen. Dit wordt ook wel contractsvrijheid genoemd. Banken bepalen, mede aan de hand van hun ondernemingsstrategie, op welke klantengroepen zij zich richten. Dat kan betekenen dat de ene klantengroep welkom is bij de ene bank, maar niet bij een andere bank. Deze contractsvrijheid van banken kent wel grenzen.

Zo hebben consumenten recht op een basisbetaalrekening. Dit is wettelijk vastgelegd.<sup>3</sup> Daarnaast heeft een bank een zorgplicht voor alle klanten. Dit betekent, onder andere, dat een bank een relatie met een bestaande klant niet zomaar kan opzeggen. Deze zorgplicht is in de rechtspraak ontwikkeld en komt voort uit het feit dat banken een belangrijke functie in het maatschappelijk verkeer vervullen.<sup>4, 5</sup> In recente rechtspraak heeft de Hoge Raad overwogen dat in het huidige digitale tijdperk het hebben van een bankrekening noodzakelijk is om aan het maatschappelijk verkeer deel te kunnen nemen en bedrijfsmatige activiteiten te ontplooiën en dat op banken, op grond van hun maatschappelijke positie, ook de verplichting *kan* rusten een betaalrekening aan te bieden aan niet-consumenten.<sup>6</sup> Daarmee is nog niet duidelijk hoe deze verplichting precies ingevuld dient te worden. In ieder geval versterkt deze uitspraak de zorgplicht voor bestaande klanten van banken.

Naast de contractsvrijheid is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van belang bij het aangaan van een zakelijke relatie. De Wwft verplicht banken en andere poortwachters om onderzoek naar hun cliënten uit te voeren en een inschatting te maken van de risico's van een klant op witwassen en financieren van terrorisme. De verplichtingen uit de Wwft vloeien voort uit Europese regelgeving en internationaal geaccepteerde standaarden.<sup>7</sup> De poortwachtersrol wordt internationaal gezien als de meest effectieve manier om te voorkomen dat kwaadwillenden het financiële stelsel misbruiken om geld wit te wassen of terrorisme te financieren. Uitgangspunt bij deze verplichtingen is dat banken en andere poortwachters een individuele klantbeoordeling moeten maken, waarbij de aard van het onderzoek afhangt van de risico's die de cliënt met zich brengt en waarbij risico's in beginsel gemitigeerd moeten worden met maatregelen. Alleen als risico's niet gemitigeerd kunnen worden, is weigering van de klant aan de orde. Dit brengt met zich dat *categoraal* weigeren niet aan de orde kan zijn op grond van de Wwft.<sup>8</sup> Er dient altijd een individuele risicobeoordeling van een klant gemaakt te worden. De individuele risicobeoordeling houdt ook een opgave voor de

---

<sup>2</sup> Hiermee doe ik de toezegging van 3 februari 2022, waarin ik aangaf de Kamer te informeren over de juridische onderbouwing van de categorale weigering van klanten door banken (Handelingen II 2021/22, nr. 46, item 4), herhaald op 30 juni in het commissiedebat financiële markten, gestand (Kamerstuk 32 545, nr. 174).

<sup>3</sup> Art. 4:71f Wft.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld uitspraken van de rechtbank in kort geding over dit onderwerp, ECLI:NL:RBAMS:2021:3337 & ECLI:NL:RBMNE:2021:3990.

<sup>5</sup> In de Algemene Bank Voorwaarden wordt deze zorgplicht ook genoemd. Algemene Bankvoorwaarden (ABV) (nvb.nl).

<sup>6</sup> HR 5 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1652.

<sup>7</sup> [https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

<sup>8</sup> Leidraad DNB, Wwft en Sw, p. 23.

klant in, namelijk dat deze juiste en volledige informatie verstrekt als de bank daarom vraagt, zodat de bank een goede risico-inschatting kan maken. De NVB noemt in een door haar gepubliceerd rapport dat de voorlichting richting klanten beter kan, zodat duidelijker is welke informatie de bank nodig heeft en waarom.<sup>9</sup>

### Acties kabinet

Zoals ik in de inleiding al noemde, is het waarborgen van de toegang tot het betalingsverkeer een prioriteit van het kabinet in de beleidsagenda witwassen.<sup>10</sup> Het kabinet zet in op drie verschillende sporen om de toegang tot het betalingsverkeer te verbeteren.

Ten eerste zet het kabinet, samen met DNB en de NVB, in op de bevordering van de kennisuitwisseling tussen banken en (hoogrisico)sectoren om zo de risicogebaseerde aanpak van banken te verbeteren. De risicogebaseerde aanpak is een belangrijk kenmerk van de Wwft. Een bank dient, zoals eerder genoemd, onderzoek naar haar klanten te doen en vervolgens een risicobeoordeling van de klant te maken en daarbij witwasrisico's in te schatten. Een te hoge inschatting van risico's van klanten kan ten onrechte de toegang tot bancaire dienstverlening beperken. Wanneer een witwasrisico bij een individuele klant geïdentificeerd is, dient de bank maatregelen te nemen. Deze dienen in verhouding te staan tot het geïdentificeerde witwasrisico, maar betekenen niet per definitie dat de klant geen toegang tot het betalingsverkeer krijgt. Een verbetering van de risicogebaseerde aanpak door banken en andere Wwft-instellingen zorgt voor een gerichtere informatie-uitvraag richting de klant, vermindert de klantbelasting en heeft een positief effect op de toegang tot het betalingsverkeer. Zowel DNB als de NVB concluderen in hun rapporten dat de risicogebaseerde aanpak beter kan en moet, en dat gesprekken een mogelijkheid zijn om de kennis van klantengroepen door banken te verbeteren, net als het geven van betere voorlichting aan de klant.<sup>11, 12</sup> Daarin zetten zij nu stappen. Banken gaan, eventueel vertegenwoordigd door NVB, in gesprek met (de vertegenwoordiging van) een klantengroep – waar nuttig vergezeld door mijn ministerie en DNB – indien blijkt dat een bank de specifieke risico's van een klantengroep of sector niet voldoende in kaart kan brengen. Bank, NVB en klantengroep kunnen dan samen kijken naar de karakteristieken van de klantengroep en beziën welke mitigerende maatregelen er bij een witwasrisico genomen kunnen worden. Aanvullend, kan DNB *guidance* geven hoe om te gaan met een hoog risico. De NVB zorgt ervoor dat alle informatie bij de banken belandt zodat die ermee aan de slag kunnen.

Ten tweede zet het kabinet in op het verbeteren van de voorlichting richting klanten over de Wwft. Dit is nodig zodat de klant beter begrijpt waarom de bank bepaalde informatie nodig heeft en met welk doel, en welke bijdrage de klant hieraan kan leveren. Dit kan deels geadresseerd worden in de gesprekken die lopen tussen klantengroepen en bank, maar het kabinet wil hier ook eigenstandig aandacht aan schenken. Het doel van de Wwft kan duidelijker uiteengezet worden, net als wat de bank nodig heeft om het cliëntenonderzoek uit te voeren en op basis waarvan een hoog of laag risico geïdentificeerd wordt. De klant kan dan diens bedrijfsvoering aanpassen, om zo eventuele witwasrisico's te beperken.

<sup>9</sup> ongewenste-effecten-van-de-risking-voor-klanten-en-banken-nederlandse-vereniging-van-banken-2022 (1).pdf.

<sup>10</sup> Kamerbrief over beleidsagenda aanpak witwassen I Kamerstuk 31 477, nr. 80.

<sup>11</sup> ongewenste-effecten-van-de-risking-voor-klanten-en-banken-nederlandse-vereniging-van-banken-2022 (1).pdf.

<sup>12</sup> <https://www.dnb.nl/media/2ambmvxt/van-herstel-naar-balans.pdf>.

Brancheverenigingen kunnen ook een rol spelen in die communicatie. Het effect hiervan is dat klanten van te voren weten welke informatie zij sowieso moeten aanleveren bij het aanvragen van bijvoorbeeld een bankrekening en welke vragen de bank kan stellen. Dit heeft een positief effect op de doorlooptijd van de aanvraag en daarmee de toegang tot het betalingsverkeer.

Tenslotte brengt het kabinet, samen met de NVB en DNB, in kaart of en welke klantgroepen bij geen enkele bank terecht kunnen, wat hiervan de reden is en welke oplossing hiervoor nodig is. Uit een onderzoek van DNB<sup>13</sup> blijkt dat de Wwft slechts in beperkte mate de reden is voor beëindiging van bestaande klantenrelaties en afwijzing van nieuwe klantenrelaties. DNB geeft in haar onderzoek aan dat reputatie, commerciële, milieugerelateerde of maatschappelijke redenen vaker een reden zijn voor het weigeren van een bankrekening. Dit is veelal afhankelijk van de ondernemingsstrategie. Dit is dan ook de reden dat ik breed kijk naar eventuele uitsluiting van klantengroepen. Ook zal ik bezien of en welke voorwaarden nodig zijn om de toegang tot het betalingsverkeer duurzaam te waarborgen. Ik informeer uw Kamer hierover in het voorjaar van 2023.

### Onderzoek DNB

Tot slot wil ik nog stil staan bij de acties die DNB heeft ingezet naar aanleiding van haar onderzoek «Van herstel naar balans». <sup>14</sup> DNB concludeert hierin dat banken hun poortwachtersfunctie meer risicogebaseerd kunnen inrichten. Naar aanleiding van dit rapport organiseert DNB gesprekken tussen banken en (hoog risico)sectoren<sup>15</sup> die onderdeel uitmaken van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).<sup>16</sup> De aanbeveling en de *factfinding* van DNB sluiten aan bij de stappen die het kabinet al langer onderneemt: klantengroepen die aangeven moeite te hebben met toegang tot het betalingsverkeer in contact brengen met (vertegenwoordigers van) banken om te bespreken welke risico's er zijn en hoe die gemitigeerd kunnen worden.<sup>17</sup> Ook dit draagt bij aan de verbetering van de risicogebaseerde aanpak. Ik zie dat partijen bereid zijn om hun bijdrage te leveren, en voortvarend aan de slag zijn gegaan.<sup>18</sup> Bij de gesprekken die DNB organiseert sluit mijn ministerie aan. Het ministerie zorgt voor overzicht en zorgt ervoor dat signalen van partijen die nog niet in overleg zijn met de banken aan hen worden doorgegeven, zodat in samenspraak met DNB ook gesprekken met die partijen kunnen plaatsvinden.

### Conclusie

Bonafide klanten hebben toegang tot het betalingsverkeer nodig. Het is niet de bedoeling dat die deelname belemmerd wordt door lange wachttijden bij de bank of doordat klanten niet weten bij welke bank zij terecht kunnen. Er zijn nu helaas nog signalen dat ook bonafide klanten problemen hebben bij de toegang tot het betalingsverkeer.

<sup>13</sup> <https://www.dnb.nl/media/2ambmvxt/van-herstel-naar-balans.pdf>.

<sup>14</sup> <https://www.dnb.nl/media/2ambmvxt/van-herstel-naar-balans.pdf>.

<sup>15</sup> De vier sectoren waar binnen het MOB mee gesproken worden zijn: horeca, goede doelen/politieke, religieuze en maatschappelijke partijen, autohandel en reparatie en groot- en detail handel – omdat deze sectoren in het door De Nederlandsche Bank (DNB) gepubliceerde rapport «Van herstel naar balans» naar voren kwamen als meest getroffen sectoren binnen het MOB.

<sup>16</sup> <https://www.dnb.nl/inclusieve-samenleving/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer>.

<sup>17</sup> EBA report on de-risking, EBA/Op/2022/01, p. 6.

<sup>18</sup> Partijen voortvarend van start met gerichte risicogebaseerde witwasaanpak (dnb.nl).

Daarom is het waarborgen van de toegang tot het betalingsverkeer een van de prioriteiten van het kabinet in de Beleidsagenda aanpak witwassen. Er zijn door DNB, banken en het kabinet verschillende acties in gang gezet, waarvan ik duurzame resultaten verwacht, die voor alle betrokkenen tot lastenverlichting moeten leiden. Sommige verbeteringen zullen nog enige tijd vergen. Ik zal uw Kamer in het voorjaar van 2023 informeren over de voortgang van de verschillende acties.

De Minister van Financiën,  
S.A.M. Kaag