

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2493

Vragen van de leden **Kat** en **Van Weyenberg** (beiden D66) aan de Ministers voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en van Financiën over *het niet kunnen openen van een betaalrekening door kwetsbare mensen* (ingezonden 22 februari 2023).

Antwoord van Minister **Kaag** (Financiën), mede namens de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen (ontvangen 8 mei 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1848.

Vraag 1

Bent u het ermee eens dat het hebben van een betaalrekening voor mensen essentieel is om te kunnen participeren in deze samenleving? En klopt het dat er Europees recht op een basisbetaalrekening geldt¹ en om die reden het Convenant Basisbankrekening² is afgesloten waarmee mensen met een basisbetaalrekening in ieder geval toeslagen en loon kunnen ontvangen? Kan het doel en de achtergrond van het Convenant Basisbankrekening worden toegelicht?

Antwoord 1

Ja, ik ben het ermee eens dat een betaalrekening essentieel is om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer. Sinds 2001 is in Nederland het Convenant inzake een pakket primaire betaaldiensten (het Convenant Basisbankrekening) in werking getreden om personen, die om bepaalde redenen niet over een betaalrekening konden beschikken, daar alsnog toegang toe te bieden. In het Convenant hebben vijf banken en verschillende Convenantpartners, zoals hulpverleningsinstanties³, afgesproken dat iedereen in Nederland boven de 18 jaar met een bekend verblijfsadres een betaalrekening moet kunnen openen. Een consument moet een aanvraag indienen bij de bank waar de consument het laatste klant was. Indien deze bank niet is aangesloten bij het Convenant Basisbankrekening, dan kan de consument terecht bij een van de banken die wel deelneemt aan het Convenant.

¹ Richtlijn 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0092>).

² Basisbankrekening.nl, «Convenant inzake een Pakket Primaire Betaaldiensten («Convenant Basisbankrekening»)», (www.basisbankrekening.nl/wp-content/uploads/2019/10/Convenant-inzake-pakket-primaire-betaaldiensten-december-2018.pdf).

³ Hulpverleners – Basisbankrekening

Daarnaast is er de Europese Richtlijn betaalrekeningen (2014/92/EU). Onder deze Richtlijn is een bank die in Nederland aan consumenten een betaalrekening aanbiedt verplicht om consumenten die rechtmatig in de Europese Unie verblijven op verzoek de gelegenheid te bieden om een basisbetaalrekening te openen indien de reguliere rekening is gesloten. In Nederland is het recht op het openen van een basisbetaalrekening in 2016 in de Wet op het financieel toezicht (Wft) geïmplementeerd. Naar aanleiding van de Europese Richtlijn is het Convenant Basisbankrekening aangepast.

Het Convenant Basisbankrekening is op een aantal aspecten toegevoegde waarde blijven bieden voor consumenten, voornamelijk voor personen van wie een basisbetaalrekening onder de Richtlijn betaalrekeningen wordt geweigerd of beëindigd. Onder de Richtlijn betaalrekeningen is een bank verplicht om een aanvraag voor een basisbetaalrekening te weigeren indien zij niet kan voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Daarnaast staan er in de Wft een aantal optionele weigeringsgronden op basis waarvan de bank de basisbetaalrekening kan weigeren⁴. Indien het openen van een basisbetaalrekening op basis van de weigeringsgronden van de betaalrekeningenrichtlijn door banken wordt geweigerd, bijvoorbeeld omdat een persoon minder dan 8 jaar geleden onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf, dan kan de consument een aanvraag indienen voor een basisbetaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening.

De bank mag op grond van het Convenant Basisbetaalrekening verplicht stellen dat de consument samen met een erkende hulpverleningsinstantie⁵ (bijv. schuldhulpverlening) de aanvraag voor een basisbetaalrekening indient. Ook kan de bank verplicht stellen dat de basisbetaalrekening door een erkende hulpverleningsinstantie wordt beheerd. Het is aan de consument om een erkende hulpverleningsinstantie te vinden die bereid is om samen een aanvraag voor een basisbetaalrekening in te dienen. Of het risico op het plegen van financiële delicten (bijvoorbeeld fraude en/of witwassen) in een concreet geval voldoende gemitigeerd is door het inschakelen van een hulpverleningsinstantie (conform het Convenant Basisbankrekening), is in de eerste plaats ter beoordeling van de betreffende bank.

Vraag 2

Bent u bekend met de slachtoffers van criminelen die worden misbruikt als geldezels om geld door te sluisen via hun eigen betaalrekening naar die van anderen, zonder dat zij zich bewust zijn van het feit dat zij een strafbaar feit plegen?

Antwoord 2

Ik ben inderdaad bekend met het probleem dat er personen zijn die worden misbruikt als geldezels en maak mij hier zorgen over. De gevolgen voor slachtoffers zijn zeer ingrijpend: de pakkans is hoog, de slachtoffers draaien op voor de schade en kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. Dit heeft als gevolg een forse schuld met bijbehorende afbetalingsregeling en een strafblad. In veel gevallen gaat het om veelal kwetsbare personen, zoals jongeren, personen met schuldenproblematiek of personen met een licht verstandelijke beperking. Criminelen misbruiken deze kwetsbaarheid om geld wit te wassen en brengen hiermee grote emotionele en financiële schade toe aan de slachtoffers die zij als tussenpersoon gebruiken.

Van de Betaalvereniging Nederland heb ik begrepen dat banken gerichte individuele voorlichting aanbieden via de eigen bankkanalen en/of gratis lesprogramma's voor diverse doelgroepen. Ook loopt de campagne «herken en voorkom fraude» voor een bredere doelgroep. Volgens de Betaalvereniging Nederland wordt er ook multidisciplinair samengewerkt. Zo zijn er recent door de banken samen met de politie binnen de Electronic Crimes Task Force (ECTF) acties en campagnes georganiseerd om potentiële geldezels te waarschuwen.

Ook het Ministerie van Justitie en Veiligheid zet zich in op preventieactiviteiten die zijn gericht op deze groep, om misbruik te voorkomen. Scholieren-

⁴ De weigeringsgronden voor een basisbetaalrekening zijn opgenomen in artikel 4:71g, eerste tot en met derde lid, Wet of het financieel toezicht (Wft).

⁵ Hulpverleners – Basisbankrekening

.com vraagt jaarlijks in opdracht van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid aandacht voor de problematiek rond geldezels op sociale media en op haar eigen online platform. In opdracht van het CCV en het Ministerie van Justitie en Veiligheid geeft Halt een voorlichting over «online fraude en cybercrime», waarin ook aandacht wordt besteed aan geldezels.

Vraag 3

Bent u bekend met het feit dat banken, wanneer zij dit detecteren, de betaalrekening van deze personen sluiten en dat het voor deze personen vervolgens vrijwel onmogelijk is om nog ergens een betaalrekening te kunnen openen?

Antwoord 3

De Betaalvereniging Nederland laat mij desgevraagd weten dat de betaal-dienstverlener kan besluiten om de betaalrekening, betaalpas en/of toegang tot internetbankieren of mobiele app met directe ingang te blokkeren om te voorkomen dat er nog verder misbruik kan worden gemaakt van de rekening. Volgens de Betaalvereniging Nederland kan de betaaldienstverlener de betaalrekening sluiten in het geval van zwaarwegende wettelijke omstandigheden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij geldezels. Zodra de bank vaststelt dat de klant is gebruikt als geldezel, wordt deze persoon opgenomen in het extern verwijzingsregister (EVR). Daarvoor geldt dat een zwaardere verdenking nodig is dan een redelijk vermoeden van schuld.⁶ Banken moeten volgens het protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (IFI) het proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel in acht nemen. Dit betekent dat de belangen van de betrokken consument moeten worden meegewogen, aangezien registratie voor consumenten ernstige gevolgen kan hebben.

Graag verwijs ik verder naar de beantwoording van vraag 1 waarin ik aangeef dat personen wier reguliere rekening wordt gesloten een aanvraag kunnen indienen voor een basisbetaalrekening of voor een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening. Ik vind het belangrijk dat ook deze personen toegang hebben tot in ieder geval een rekening met basisfunctionaliteiten, zodat zij mee kunnen blijven doen in de maatschappij. Het is daarbij ook belangrijk dat banken deze personen (blijven) wijzen op de mogelijkheid om een aanvraag in te dienen voor basisbetaalrekening of betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening als hun reguliere rekening wordt gesloten.

Vraag 4

Bent u op de hoogte van het feit dat banken onredelijk hoge eisen stellen aan het, na sluiting van een betaalrekening op grond van bovengenoemde redenen, toekennen van een betaalrekening, door bijvoorbeeld te eisen dat er sprake is van intensieve begeleiding zoals bewindvoering of schuldhulpverlening van de persoon die de betaalrekening wil openen? En bent u tevens op de hoogte van het feit dat, zelfs wanneer hier wel sprake van is, nog steeds vaak een bankrekening wordt geweigerd? Bent u het eens dat dit zeer onwenselijk is?

Antwoord 4

Specifieke gevallen waar een betaalrekening wordt geweigerd ondanks dat er, samen met een hulpverleningsinstantie, een aanvraag is ingediend voor een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening zijn mij niet bekend. Ik deel uw opvatting dat dit onwenselijk zou zijn en in zou gaan tegen het doel van het Convenant om iedereen toegang te geven tot een betaalrekening.

De bank mag op grond van het Convenant Basisbankrekening zelf bepalen of zij de consument verplicht wil stellen om samen met een erkende hulpverleningsinstantie de aanvraag voor een basisbetaalrekening in te dienen of dat de basisbetaalrekening door een erkende hulpverleningsinstantie moet worden beheerd. Volgens de Betaalvereniging Nederland is bewindvoering of

⁶ Zie bijvoorbeeld <https://www.kifid.nl/kennis/help-de-bank-of-verzekeraar-neemt-mij-op-in-een-waarschuwingregister/>

schuldhulpverlening niet altijd vereist bij het openen van een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening als de reguliere rekening is gesloten. Volgens de Betaalvereniging Nederland en haar leden is geconstateerd dat er diverse verbeterpunten zijn voor de route die mensen moeten afleggen voor het openen van een betaalrekening nadat een betaalrekening eerder is gesloten door de betaaldienstverlener. Op drie onderdelen lopen de verbeteringen in communicatie, namelijk:

1. Het blijkt dat in de praktijk personen direct worden doorverwezen naar het Convenant Basisbankrekening met ondersteuning van een hulpverleningsorganisatie in plaats van eerst naar de basisbetaalrekening onder de richtlijn Betaalrekeningen. De Betaalvereniging Nederland wil de verschillende routes beter inzichtelijk maken door de informatie op de website www.basisbankrekening.nl uit te breiden en zal betaaldienstaanbieders verzoeken om de route naar de basisbetaalrekening duidelijker zichtbaar te maken.
2. Verbetering van het aanvraagformulier van het Convenant Basisbankrekening.
3. Vanuit de sector wordt gekeken of het vanuit de Convenantbanken mogelijk is om hulpverleningsinstanties te informeren over het proces rond de aanvraag van een basisbankrekening.

Deze verbeteringen op het vlak van communicatie moeten bijdragen aan een snellere doorlooptijd en zullen naar verwachting dit jaar zichtbaar worden. Ik vind het belangrijk dat er duidelijke communicatie is waar consumenten naartoe kunnen als hun reguliere rekening zal worden gesloten.

Vraag 5

Waar kunnen slachtoffers die een basisbetaalrekening aanvragen, maar wiens aanvraag wordt geweigerd door een bank, terecht om alsnog een basisbetaalrekening te krijgen? Welke stappen moet een consument zetten als een basisbetaalrekening ten onrechte wordt geweigerd en welke stappen kan een (zelfstandig) ondernemer zetten als een zakelijke rekening wordt geweigerd en er vermoedens zijn van categorale uitsluiting door de bank?

Antwoord 5

Consumenten die rechtmatig in de EU verblijven hebben recht op een basisbetaalrekening als zij aan de daarvoor geldende, wettelijk vastgelegde, voorwaarden voldoen⁷. Daarnaast is het Convenant Basisbankrekening bedoeld voor consumenten die geen reguliere betaalrekening of basisbetaalrekening onder de Richtlijn betaalrekeningen kunnen openen. Er bestaat geen wettelijk recht op een (basis)betaalrekening voor zakelijke klanten. Op basis van de algemene voorwaarden is een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening ook niet bedoeld voor zakelijk gebruik. Omdat ik van mening ben dat een betaalrekening noodzakelijk is om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer, onderzoek ik de wenselijkheid en noodzakelijkheid van een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. Ik informeer uw Kamer hierover in de voortgangsrapportage van de beleidsagenda witwassen die dit voorjaar aan uw Kamer wordt gestuurd.

Consumenten die worden geweigerd kunnen voor individuele geschillenbeslechting een klacht indienen bij hun eigen bank en vervolgens bij het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) of de kwestie voorleggen aan de rechter. Ook kunnen consumenten bij het Kifid terecht als zij het niet eens zijn met de (duur van) registratie in het Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen (IFI) en Extern verwijzingsregister. Het uitgangspunt bij het verstrekken van een betaalrekening is dat een financiële instelling op grond van het beginsel van contractvrijheid zelf mag bepalen met wie zij een betaalrekening aangaat en onder welke voorwaarden zij dat wil. Contractvrijheid is echter niet onbegrensd. De vrijheid wordt bijvoorbeeld beperkt door de bijzondere zorgplicht die banken in het maatschappelijk verkeer vervullen. Een bankrekening is in deze tijd immers nodig om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. De rechter kan bij het toetsen van een situatie waarbij een bank weigert een betaalrekening te verstrekken of een betaalrekening sluit, de redelijkheid en billijkheid in

⁷ Artikelen 4:71f tot en met 4:71i van de Wet op het financieel toezicht

aanmerking nemen en beoordelen of er in strijd met de op een bank rustende zorgplicht wordt gehandeld.

Vraag 6

Deelt u de mening dat dit disproportioneel zware eisen zijn, omdat gezien de financiële situatie van het slachtoffer soms helemaal geen noodzaak is om bewind in te stellen of een schuldhulptraject te starten? Bent u het eens dat begeleiding door bijvoorbeeld ouders of een schuldhulpmaatje ook voldoende zou moeten zijn om een betaalrekening te kunnen openen?

Antwoord 6

Ik vind het belangrijk dat de bank bij de eisen die zij stelt aan consumenten voor het openen van een rekening onder het Convenant Basisbankrekening in overweging neemt of het gezien de weigeringsgrond nodig is om een hulpverleningsinstantie te betrekken om een eventueel risico op een financieel delict te mitigeren.

Graag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 4. Volgens de Betaalvereniging Nederland wordt in veel gevallen de aanvraag voor een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening niet geweigerd als de aanvrager niet wordt bijgestaan door bewindvoering of schuldhulpverlening. Het is aan de bank zelf om een inschatting te maken of professionele hulpverlening nodig is. Dit doet de bank op basis van het risico van (mogelijk) misbruik van de betaalrekening voor het plegen van financiële delicten. Een bank wil het risico op herhaling of misbruik in het belang van zowel de klant als bank voorkomen. Voor klanten die veelvoudig fraude hebben gepleegd kunnen banken aanvullende eisen stellen als zij een rekening onder het Convenant willen openen. Als de bank de betrokkenheid van een hulpverleningsinstantie niet nodig acht, dan zou de consument er zelf voor kunnen kiezen om begeleiding te krijgen van bijvoorbeeld ouders of een schuldhulpmaatje. Dit wordt volgens de Betaalvereniging Nederland door de bank niet als voorwaarde gesteld.

Vraag 7

Wat vindt u van de onuitvoerbare eis dat sprake moet zijn van bewindvoering, terwijl vaak geen bewindvoering kan worden ingesteld als geen sprake is van een betaalrekening?

Antwoord 7

De rechter toetst of iemand onder beschermingsbewind geplaatst moet worden. Als iemand onder bewind wordt gesteld, kunnen hiervoor verschillende redenen zijn. Bijvoorbeeld als iemand schulden heeft of als iemand tijdelijk of duurzaam zijn financiële belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt.⁸ Beschermingsbewind kan worden ingesteld als er nog geen betaalrekening is. Als een persoon geen bankrekening heeft, opent de bewindvoerder een bankrekening ten name van de betrokkende met vermelding van de bewindvoerder.

Vraag 8

Wat vindt u ervan dat slachtoffers alleen maar een betaalrekening kunnen aanvragen bij de bank die de betaalrekening heeft afgesloten? Deelt u de mening dat het bankenlandschap ten aanzien hiervan zou moeten worden ontschot, waardoor deze slachtoffers ook bij andere banken een betaalrekening zouden moeten kunnen openen?

Antwoord 8

Ik vind het belangrijk dat in beginsel alle bonafide klanten toegang hebben tot een (basis)betaalrekening. Er zijn op dit moment vijf banken waar een aanvraag voor een basisbetaalrekening en betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening kan worden ingediend. Graag verwijs ik naar de beantwoording voor vraag 1 over de uitleg wanneer een persoon in aanmerking komt voor een basisbetaalrekening onder de Richtlijn betaalrekeningen of een betaalrekening onder het Convenant basisbankrekening.

⁸ Aanvragen bewind (onderbewindstelling) | Wetten en regelingen | Rijksoverheid.nl

Volgens de procedures van het Convenant Basisbankrekening dient een aanvraag voor een basisbetaalrekening te worden ingediend bij de bank waar de aanvrager het laatst een betaalrekening aanhield (de «laatste bank-regel»). Deze regel voorkomt dat banken minder gewenste klanten naar elkaar doorverwijzen. Indien deze bank niet is aangesloten bij het Convenant Basisbankrekening, dan kan de consument terecht bij een van de banken die wel deelneemt aan het Convenant. In de Richtlijn Basisbetaalrekening is de «laatste bank-regel» niet opgenomen. Dit betekent dat een consument zelf een basisbetaalrekening kan aanvragen bij iedere in Nederland gevestigde bank die een basisbetaalrekening aanbiedt.

Vraag 9

Bent u het eens dat laatstgenoemde een zeer grote belemmering vormt voor deze personen om te kunnen participeren in de samenleving omdat het niet hebben van een betaalrekening het ontvangen van toeslagen en loon en het betalen van bijvoorbeeld belastingen onmogelijk maakt, waardoor deze doorgaans jonge en kwetsbare mensen verder in de (financiële) problemen dreigen te geraken? Bent u van mening dat het zeer onwenselijk is dat zij geen leven kunnen opbouwen en daardoor opnieuw kwetsbaar worden voor misbruik van criminelen? En bent u het eens dat dit alles indruist tegen het doel van het Convenant Basisbankrekening?

Antwoord 9

Ik vind het belangrijk dat ook personen in een kwetsbare positie toegang hebben tot een betaalrekening, zodat zij mee kunnen doen in de maatschappij.

Graag verwijs ik naar de beantwoording van vraag 1. In beginsel heeft iedereen in Nederland toegang tot een betaalrekening. Het Convenant Basisbankrekening biedt personen die op wettelijke grond geen aanspraak kunnen maken op een betaalrekening alsnog de mogelijkheid om een rekening te openen. Dit geldt ook voor personen die zijn veroordeeld of worden verdacht van (financiële) misdrijven.

Met een basisbetaalrekening kan een consument reguliere betalingshandelingen verrichten, net als bij een normale betaalrekening. Natuurlijke personen hebben in beginsel toegang tot een rekening waarop zij loon kunnen ontvangen en belastingen kunnen betalen. Op deze manier kunnen zij meedoen in de maatschappij. Daarmee voldoet het Convenant aan de doelstelling om zoveel mogelijk mensen laagdrempelige toegang te bieden tot het betalingsverkeer.

Vraag 10

Deelt u de mening van de berichten die wij hebben ontvangen dat het sluiten van de betaalrekening ten eerste male doorgaans dermate veel schrik inboet bij de slachtoffers dat zij meteen zijn gekomen van de verleiding om zich nogmaals in te laten met dergelijke activiteiten en transacties, en dit ook reden is om geen disproportionele eisen te stellen voor het openen van een bankrekening?

Antwoord 10

Ik zie dat de gevolgen voor slachtoffers die zijn ingezet als geldezels groot kunnen zijn en veel impact kunnen hebben. Zij zijn misbruikt voor criminele praktijken, vaak zonder zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen. De Betaalvereniging Nederland heeft aangegeven dat een betaalrekening enkel wordt gesloten als er sprake is van zwaarwegende wettelijke opzeggingsgronden.

Volgens de Betaalvereniging Nederland hebben de banken die deelnemen aan het Convenant Basisbankrekening aangegeven dat zij regelmatig zien dat klanten onder het Convenant opnieuw de fout ingaan. Een bank beoordeelt een consument op het risico op herhaling en kijkt of aanvullende eisen moeten worden gesteld. Het is aan de bank om bij de aanvraag voor een betaalrekening onder het Convenant Basisbankrekening af te wegen wat er nodig is om een betaalrekening te kunnen openen voor deze personen. Het kan zijn dat de bank beslist dat het nodig is dat iemand een bankrekening aanvraagt met ondersteuning van een hulpverleningsinstantie om het risico op herhaling te mitigeren. Ik vind dat een bank bij de eis voor het inschakelen van een hulpverleningsinstantie goed in overweging moet nemen of dit

gezien de weigeringsgrond nodig is om een eventueel risico op een financieel delict te mitigeren.

Vraag 11

Bent u bereid om met de banken, met in het bijzonder de banken die onderdeel zijn van het Convenant Basisbankrekening, in gesprek te treden om meer maatwerk toe te passen voor (jonge en) kwetsbare mensen die slachtoffer zijn geworden van criminelen bij het toekennen van een betaalrekening, teneinde ervoor te zorgen dat zij een nieuwe start kunnen maken en niet wederom in de greep komen van criminelen? Bent u bereid om in die gesprekken in ieder geval het uitvoeren van het Convenant Basisbankrekening aan de orde te stellen en hoe ervoor te zorgen dat de doelen van dit convenant worden behaald?

Antwoord 11

Ja, ik zal hierover met banken in gesprek gaan en zal uw Kamer hierover informeren.