

Vergaderjaar 2025–2026

36 711

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en enige andere wetten in verband met de goede werking van het chartale betalingsverkeer alsmede met een aanpassing van het toepassingsbereik van het bonusplafond (Wet chartaal betalingsverkeer en aanpassing van het toepassingsbereik van het bonusplafond)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2026

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit herkenbaar aan de nummering van de vragen.

Inleiding

*De leden van de **GroenLinks-PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.*

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen het uitgangspunt van de regering dat chartaal geld beschikbaar, bereikbaar en betaalbaar moet blijven. Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot het stellen van enkele vragen.*

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen.*

*De leden van de **BBB**-fractie hebben het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken met belangstelling gelezen. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen, met name gericht op amendement 27.¹*

¹ Kamerstukken II, 2025/2026, 36 711, nr. 27.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Doel en noodzaak van wettelijke borging

1.

*In tijden van rampen en geopolitieke onrust vormt de chartale basisinfrastructuur een belangrijke terugvaloptie. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen zich af of geduid kan worden in welke mate het wetsvoorstel is benaderd vanuit een maatschappelijk weerbaarheidsperspectief en hoe rekening wordt gehouden met rampen/verstoringen?*

De regering is het met de leden van de ChristenUnie-fractie eens dat contant geld een belangrijke terugvaloptie is bij klein- en grootschalige storingen in het digitale betalingsverkeer. De chartale basisinfrastructuur kan een grote bijdrage leveren aan de goede circulatie van contant geld. Er worden bij algemene maatregel van bestuur bijvoorbeeld eisen gesteld aan de bereikbaarheid, beschikbaarheid en capaciteit van de voorzieningen. Met de voorziene normen kan een deel van de pinbetalingen worden opgevangen. Contant geld is hiermee de meest relevante terugvaloptie voor de aankoop van noodzakelijke goederen tijdens een pinstoring. Het is daarom ook van belang om het advies van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer om contant geld in huis te hebben voor noodsituaties onder de aandacht te blijven brengen, bijvoorbeeld in de campagne Denk Vooruit.

De chartale keten kan zelf ook geraakt worden door rampen of verstoringen. Het is van belang hier goed op voorbereid te zijn. De continuïteit van de geldverwerking en -distributie wordt geborgd binnen bestaande crisisstructuren en weerbaarheidsafspraken. In samenwerking met betrokken publieke en private partijen wordt gewerkt met noodscenario's, crisisprotocollen en continuïteitsplannen. Deze maken onderdeel uit van bredere nationale crisisstructuren en worden periodiek getoetst en geactualiseerd. Voor crises binnen de financiële kerninfrastructuur bestaat bovendien een vaste crisisstructuur tussen het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In deze structuur bestaan korte lijnen met instellingen uit de financiële kerninfrastructuur. Voor de chartale keten is dit nader uitgewerkt in een chartaal crisisplan. Deze plannen zijn om redenen van nationale veiligheid niet openbaar. Daarnaast verkent de regering andere terugvalopties in de betaalketen, zoals de digitale euro en offline pinnen. Daarmee kan het arsenaal aan opties om verstoringen op te vangen worden verbreed.

Marktordening en mededinging

2.

*De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af welke instrumenten de regering heeft om een eerlijke concurrentie en continuïteit in de geldtransportmarkt te borgen. Welke ontwikkelingen voorziet de regering in de markt? Welke risico's signaleert de regering bij mogelijke beperking van de mededinging?*

De markt voor geldtransport is sterk geconcentreerd. Volgens het TICKET-onderzoek uit 2023 had één aanbieder 90% tot 95% van de markt in handen, waaronder de dienstverlening ten behoeve van de chartale basisinfrastructuur. Deze marktconcentratie leidt tot risico's voor eerlijke concurrentie en de continuïteit van het geldtransport. Als de dominante partij weg zou vallen of haar dienstverlening om commerciële, financiële of andere redenen opschort, kan de chartale keten ontregeld raken. Daarnaast bestaat het gevaar dat onvoldoende marktwerking leidt tot

bijvoorbeeld hogere prijzen, diensten van lagere kwaliteit, of de uitsluiting van concurrenten.

Om deze risico's te verkleinen heeft de regering gekozen voor een relatief licht wettelijk regime, gericht op continuïteitsborging. De kernmaatregelen zijn gericht op grote geldtransportondernemingen: een halfjaarlijkse rapportage van kerngegevens, een actueel afwikkelingsplan voor de overdracht van werkzaamheden, een meldplicht en bevestigingsbevoegdheid voor substantiële wijzigingen, en een meldplicht bij dreigende discontinuïteit. Daarbij is een belangrijke overweging dat een zwaar continuïteitsregime een afschrikkende werking kan hebben op potentiële concurrenten die tot de Nederlandse geldtransportmarkt willen toetreden. Juist die toetreding van concurrenten kan immers bijdragen aan de continuïteit in het geldtransport.

Het wetsvoorstel voorziet niet in sectorspecifieke regels waarmee het risico op beperkte marktwerking actief wordt gemitigeerd. Daarbij is overwogen dat de ACM een algemeen mandaat heeft om op te treden tegen misbruik van een economische machtspositie. De ACM kan onder andere optreden als het gedrag van een geldtransportonderneming met een economische machtspositie kan leiden tot uitbuiting van afnemers of uitsluiting van concurrenten. Gelet op het voorgaande heeft de regering geen aanleiding gezien voor nader overheidsingrijpen om het risico op beperkte marktwerking af te wenden.

De huidige sterke positie van Brink's en de voortdurende digitalisering van het betalingsverkeer onderstreep de noodzaak van de voorgestelde continuïteitsmaatregelen. Tegelijkertijd is het van belang om de voorwaarden te scheppen voor toetreding en groei van concurrenten. In dat kader doet de ACM onderzoek naar een overname van de Nederlandse tak van de Duitse geldtransporteur Ziemann door Brink's.² De regering is verder voornemens om de ACM de beschikking te geven over een call-in-bevoegdheid, waarmee dergelijke kleine overnames in de toekomst – indien dat nodig wordt geacht – kunnen worden getoetst op mededingingsbeperkende gevolgen.³

3.

Voorts heeft het Adviescollege toetsing regeldruk in haar brief van 28 februari 2024 geadviseerd de regeldrukgevolgen van de verschillende opties in beeld te brengen en expliciet mee te wegen in de keuze voor de marktordening en financiering van de toekomstige chartale infrastructuur.⁴ De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of dit advies is meegenomen in de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Zo ja, op welke wijze?

Aan het advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om de regeldrukgevolgen van de verschillende opties in beeld te brengen en expliciet mee te wegen in de keuze voor de marktordening en financiering van de toekomstige chartale infrastructuur, is geen opvolging gegeven. Die alternatieven zijn bijvoorbeeld de aanwijzing van een partij om de universele cashdienst te verzorgen, of publieke uitvoering van de chartale infrastructuur en dienstverlening.

² «ACM start onderzoek naar overname Ziemann door geldtransporteur Brink's», 7 maart 2025, acm.nl.

³ Zie het regeerakkoord «Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland», Kamerstukken II 2025/26, 36 848, nr. 31, p. 30.

⁴ Advies van het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) over het wetsvoorstel Wet chartaal betalingsverkeer, 28 februari 2024, ingekomen bij de regering. ATR-advies bevat een toetsing van nut en noodzaak, alternatieven, uitvoerbaarheid en regeldrukgevolgen van verschillende opties binnen het voorstel. Geraadpleegd via: Adviescollege toetsing regeldruk

De gevolgen van die alternatieven en hun voor- en nadelen zijn reeds uitgebreid kwalitatief behandeld in het onderzoek naar de toekomst van de chartale keten (het zogenoemde TICKET-onderzoek) dat aan dit wetsvoorstel ten grondslag ligt.⁵ Een kwantificering van hun regeldrukgevolgen zou naar oordeel van de regering weinig toevoegen. De alternatieve modellen kunnen ook een oplossing bieden voor het maatschappelijk probleem, maar zijn in vergelijking met het gekozen model niet doelmatig. Zowel het aanwijzen van een UCD-verlener als het overhevelen van taken naar de overheid vereisen een veel indringender ingrijpen in de markt. Dit zou gepaard gaan met een meer ingewikkelde, langdurige transitie die omgeven is met meer onzekerheden. Ook zijn de publieke uitvoeringskosten (veel) hoger. Het risico is groot dat de chartale keten daarmee inefficiënter zou worden, zeker in verhouding met de gekozen oplossing van het opleggen van verplichtingen aan banken.

Reikwijdte van de verplichtingen

4.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben een vraag over de opmars van (internationale) digitale banken, waarvan sommige al meer dan 50.000 rekeninghouders tellen. Hoe is de positie van digitale banken in dit wetsvoorstel geregeld met het oog op de verplichtingen tot het bieden van een chartale basisinfrastructuur? Dienen zij aan dezelfde eisen te voldoen als traditionele banken?

In dit wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen digitale banken en traditionele banken. Zij moeten aan dezelfde verplichtingen voldoen. Hoe groter de rol van de bank in het Nederlandse betalingsverkeer, hoe meer verplichtingen op haar rusten. Daarbij geldt het aantal betaalrekeninghouders met een Nederlands adres als belangrijkste maatstaf.⁶ Banken met minder dan 50.000 rekeninghouders vallen buiten de wetgeving. Banken met meer dan 50.000 rekeninghouders moeten diensten aanbieden voor het opnemen van biljetten en moeten zich aan de tariefregulering houden. Voor banken met meer dan 500.000 rekeninghouders en een balanstotaal van meer dan 50 miljard komt daarnaast de verplichting om hun rekeninghouders ook diensten voor het storten van biljetten te bieden tegen gereguleerde banken. Tot slot moeten banken met meer dan 3.000.000 rekeninghouders gezamenlijk zorgen voor de instandhouding van de chartale basisinfrastructuur.

(Internationale) digitale banken worden in dit verband niet anders behandeld dan traditionele banken. Daarvoor is gekozen omdat zij geen fundamenteel andere rol in het betalingsverkeer vervullen. Het opnemen en storten van contant geld is een bancaire basisdienst, ook voor digitale banken. Alle rekeninghouders, ook zij die voornamelijk digitaal betalen, profiteren immers van een inclusief betalingsverkeer en van de terugvaloptie van contant geld. Daarom wordt van digitale banken, net als van traditionele banken, een bijdrage aan de goede werking van het chartale betalingsverkeer verwacht. Dit zorgt er ook voor dat de inwisselbaarheid van publiek geld (contant geld) en privaat geld (banktegoed) gewaarborgd wordt. Daarnaast is het begrip «digitale bank» moeilijk af te bakenen.

Door het amendement-Van Berkel c.s.⁷ geldt als aanvullende drempel voor de stortverplichting dat een bank naast ten minste 500.000 betaalrekeninghouders met een adres in Nederland ook ten minste een balans-

⁵ Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 27 863, nr. 137.

⁶ Waar verder in dit antwoord kortweg van «rekeninghouders» wordt gesproken, wordt dit bedoeld.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 711, nr. 20.

totaal van meer dan 50 miljard heeft. Daardoor vallen (internationale) digitale banken minder snel onder deze verplichting. Zij bieden regelmatig gratis rekeningen aan, waardoor zij relatief veel betaalrekeninghouders in Nederland hebben. Die betaalrekeninghouders gebruiken de rekening echter veelal niet als primaire betaalrekening waar hun maandelijkse inkomsten op worden gestort. Het balanstotaal blijft daardoor beperkt.

5.

Terecht stelt de regering dat contant geld een belangrijke terugvaloptie is en een bijdrage levert aan een toegankelijk betalingsverkeer voor iedereen, zo stellen de leden van de VVD-fractie. Het storten van contant geld wordt dan ook beschouwd als een bancaire basisdienst. De stortverplichting zorgt ervoor dat een bredere groep rekeninghouders toegang heeft tot deze bancaire basisdienst.⁸ Welke uitvoeringsgevolgen voorziet de regering door invoeging van het criterium «balanstotaal van ten minste 50 miljard euro»?⁹

6.

Is de door de regering beoogde balans tussen goede chartale dienstverlening en de bedrijfsmatige en financiële gevolgen voor de «kleinste banken» nog wel aanwezig? Hoeveel banken zijn op dit moment feitelijk nog in beeld met inachtneming van de criteria uit genoemd artikel?

Zoals hierboven is toegelicht zorgt de invoeging van het criterium «balanstotaal van ten minste 50 miljard euro» ervoor dat er minder banken onder de stortverplichting komen te vallen. Dat betekent in de praktijk dat er minder banken zijn die zich hoeven aan te sluiten bij Geldmaat. Daardoor kan een kleiner gedeelte van de betaalrekeninghouders in Nederland gebruikmaken van stortdiensten. De regering voorziet geen onmiddellijke uitvoeringsgevolgen. Wel was voorzien dat een aantal banken zich bij inwerkingtreding van de wet als gevolg van de stortverplichting zou moeten aansluiten bij Geldmaat. Door de invoeging van het nieuwe criterium wordt dat niet langer verwacht.

De verwachting is dat bij inwerkingtreding van de wet, naast de drie grootste banken,¹⁰ alleen ASN Bank onder de stortverplichting komt te vallen. Zij biedt de stortdiensten van Geldmaat reeds vrijwillig aan haar klanten aan.¹¹ De inwerkingtreding van de wet zal er dus niet direct voor zorgen dat meer mensen stortdiensten kunnen gebruiken. In de toekomst kan dat anders worden, als banken doorgroeien en boven de criteria uitkomen.

De in de memorie van toelichting genoemde voordelen van de stortverplichting, namelijk verbeterde acceptatie, verbeterde geldcirculatie, verbeterde toegang tot stortdiensten, meer keuze voor particuliere en zakelijke klanten, en een verbeterde bestendigheid tegen veranderingen in het bankenlandschap, gelden door de invoering van de aanvullende maatstaf in mindere mate. Tegelijkertijd zou de bredere stortverplichting kosten met zich brengen voor de banken die tot dan toe geen stortdiensten aanboden. Zij zouden zich moeten aansluiten bij Geldmaat. Ook zouden zij kosten maken voor anti-witwascontroles als hun klanten geld

⁸ Kamerstukken II 2025/2026, 36 711, nr. 3

⁹ Kamerstukken II 2025/2026, 36 711, nr. 2, (voorstel van wet), artikel 3:276l Wft, waarin het criterium «balanstotaal van ten minste 50 miljard euro» is opgenomen.

¹⁰ ABN AMRO, ING Bank en Rabobank, die daarnaast de verplichting hebben om de chartale basisinfrastructuur in stand te houden en alle voorzieningen (incl. verpakt storten en munten-diensten) van die infrastructuur aan hun klanten aan te bieden.

¹¹ <https://www.asnbank.nl/service/geld-storten-bij-geldmaat.html>

storten. Door de invoeging van het balanstotaalcriterium worden deze regeldrukgevolgen en -kosten minder.

Hoewel de regering bij de indiening van het wetsvoorstel een andere balans beoogde tussen een goede chartale dienstverlening en de financiële en bedrijfsmatige gevolgen voor kleinere banken, heeft zij begrip voor de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer om de financiële gevolgen voor banken met een beperkt balanstotaal te verkleinen. Met die wijzigingen wordt, naar oordeel van de regering, opnieuw een legitiem en uitlegbaar evenwicht bereikt tussen de rollen en verantwoordelijkheden van kleinere en grotere banken in het chartale betalingsverkeer.

Financiële gevolgen

7.

Het aanbieden van chartale diensten gaat gepaard met structurele kosten voor banken en ondernemers.¹² De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af op welke wijze het wetsvoorstel de betaalbaarheid borgt van het onderhoud van deze chartale basisinfrastructuur.

De chartale basisinfrastructuur wordt aangeboden en onderhouden door de banken met meer dan drie miljoen betaalrekeninghouders in Nederland. Daarmee wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande situatie. Er wordt verwacht dat de verplichting tot het verzorgen van de chartale basisinfrastructuur niet zal leiden tot een substantiële verhoging van de huidige structurele kosten. De grootbanken bieden de dienstverlening op dit moment al aan, zonder een verplichting vanuit wet- of regelgeving. De kosten die hierbij gepaard zijn worden daarmee ook al gemaakt en behoren voor een belangrijk deel tot bedrijfseigen kosten.

Het wetsvoorstel schrijft niet voor op welke wijze de verplichte banken het onderhoud moeten inrichten. Het staat deze banken dus vrij om bedrijfskeuzes te maken die het onderhoud van de chartale basisinfrastructuur betaalbaar houden. Het wetsvoorstel neemt wel de mogelijkheid weg voor banken om het dienstverleningsniveau uit efficiëntieoverwegingen te verlagen onder de gestelde eisen aan onder meer hun beschikbaarheid, bereikbaarheid, functionaliteit en capaciteit. Deze eisen worden bij algemene maatregel van bestuur uitgewerkt.

Amendement nultarief voor opnemen en storten van geld voor particulieren, kerkgenootschappen en stichtingen en verenigingen met ANBI-status¹³

8.

De leden van de VVD-fractie willen graag weten welke uitvoeringsgevolgen de regering voorziet bij de uitvoering artikel 3:267m, lid 2, als gevolg van het aangenomen amendement Flach c.s.¹⁴

Het amendement-Flach c.s. heeft tot gevolg dat er een nultarief zal gelden voor verschillende groepen betaalrekeninghouders voor het gebruik van chartale diensten. Dit leidt ertoe dat deze kosten elders verhaald moeten worden. Omdat de kosten voor chartale transacties gemaximeerd worden, is de ruimte daar beperkt. Het staat banken vrij om te bepalen hoe zij deze kosten willen dekken, maar een van de mogelijkheden daartoe is het

¹² Kamerstukken II 2025/2026, 36 711, nr. 3, pag. 6–8 (toelichting op de kosten en instandhouding van de chartale infrastructuur).

¹³ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 26.

¹⁴ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 26, pag. 2.

verhogen van de betaalpakketarieven. Daardoor worden de kosten van de chartale infrastructuur aan alle betaalrekeninghouders doorberekend, ook aan hen die voornamelijk van digitale betaalmiddelen gebruikmaken.

Daarnaast moet een bank weten in welke groep haar klant valt, om het juiste tarief te kunnen rekenen voor het gebruik van chartale diensten. Een dergelijk onderscheid in betaalrekeninghouders bestaat momenteel alleen ten aanzien van zakelijke en particuliere klanten. De regering voorziet dat banken systemen moeten inrichten waarmee zij hun klanten kunnen categoriseren. Dat moet gedaan worden voor alle betaalrekeninghouders, zowel bestaand als nieuw. Het vergt een inspanningsverplichting van de bank om vast te stellen tot welke groep een betaalrekeninghouder behoort.

De gevolgen voor de uitvoerbaarheid en kosten zijn verder niet gekwantificeerd omdat deze bepaling bij amendement is ingevoegd. De balans tussen het belang van het nultarief en de bijkomende kosten wordt nader afgewogen in de toelichting bij het amendement.

Amendement wettelijk recht op een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten¹⁵

9.

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het aangenomen amendement, dat een wettelijk recht op een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten introduceert. De indieners motiveren dit amendement door onder andere te benoemen dat organisaties op uiteenlopende redenen geen bankrekening kunnen openen of houden.¹⁶ Kan de regering kwantificeren hoe groot dit probleem is? Kan de regering ook haar overige inzichten over deze problematiek delen?

Zonder betaalrekening kan een zakelijke klant niet deelnemen aan het maatschappelijke betalingsverkeer. Er waren de afgelopen jaren signalen dat klanten onnodig geweerd worden, dat betaalrekeningen geblokkeerd worden of dat de dienstverlening beperkt wordt. Vaak is voor de klant onbekend wat de reden van weigering of opzegging is. De doorlooptijd van de aanvraag van een betaalrekening is een ander veelvuldig genoemd probleem, en dat geldt ook voor de hoeveelheid vragen die de bank soms stelt bij een aanvraag.

Uit het onderzoek van DNB «Van herstel naar balans» komt naar voren dat in 2021 naar schatting circa 15.000 potentiële zakelijke klanten niet zijn geaccepteerd door de vier grootste banken. In 82% van de weigeringen lagen daar redenen aan ten grondslag die primair zijn terug te voeren op de eigen keuze van de bank om de klant niet te accepteren.¹⁷ DNB wijst in dat verband op, onder andere, het reputatierisico van een bank, commerciële redenen en milieu-gerelateerde factoren als redenen voor de weigeringen.¹⁸ Van de zakelijke klanten die door banken geweigerd zijn in 2021 is 18% geweigerd op basis van de toepassing van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het gaat

¹⁵ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 27 (Amendement van het lid Flach c.s.).

¹⁶ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 27, pag. 2.

¹⁷ «Van herstel naar balans» (De Nederlandsche Bank 2021), te raadplegen via <https://www.dnb.nl/media/2ambmvxt/van-herstel-naar-balans.pdf>.

¹⁸ DNB merkt op in «Van Herstel naar Balans»: «Een verdeling naar sectoren is op basis van de beschikbare gegevens niet goed te maken. Het is veelal onbekend of deze klanten bij een andere bank wel zijn aangenomen als klant. Uit anekdotische informatie blijkt wel dat klanten die bij een bank zijn afgewezen het proberen bij andere banken, het zogenaamde waterbed-effect. Er is geen data beschikbaar over de mate waarin klanten zijn ontmoedigd, waardoor het niet tot een vastgelegde «afwijzing» is gekomen.»

dan vaak om afwijzingen als gevolg van onvolledige of foutieve documentatie, het niet willen meewerken aan informatieverzoeken, het niet passen binnen de risicobereidheid van de bank of onvoldoende binding hebben met Nederland.¹⁹ Deze cijfers zijn al enkele jaren oud, maar geven wel een indicatie van het probleem.²⁰

10.

Welke uitvoeringsgevolgen voorziet de regering als gevolg van het aangenomen amendement voor onder andere de banken, De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouder, en de rechtspraak?

De Tweede Kamer heeft een amendement ingediend en aangenomen dat een wettelijk recht op een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten introduceert. In deze beantwoording ga ik in op de technische details zover mogelijk binnen de kaders van het amendement en de toelichting van de indiener ervan. Er heeft geen uitvoeringstoets of regeldruktoets plaatsgevonden om de mogelijke gevolgen van het amendement voor het toezicht en de uitvoering in kaart te brengen. Ook is er geen advies gevraagd aan de Raad van State of andere relevante organen, en hebben betrokkenen zoals de sector geen informatie kunnen aanleveren in het kader van een openbare consultatie. Hierdoor is er geen goed beeld van de maatschappelijke kosten, hoeveelheid extra regeldruk en uitvoeringskosten, en eventuele andere al dan niet onbedoelde effecten van dit amendement.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheid geeft de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) aan dat er een aantal uitvoeringsgevolgen voor banken zijn wanneer het amendement zonder nadere duiding wordt ingevoerd. Een aantal van de uitvoeringsgevolgen hebben te maken met de inperking van de contractsvrijheid van banken die een basisbetaalrekening aanbieden vanaf de inwerkingtreding van het amendement.

- Banken konden voor het amendement nog moreel-ethische dilemma's in hun (acceptatie)beleid, strategie en doelgroepbepaling kwijt. Dat is vanaf de inwerkingtreding van het amendement niet langer mogelijk.
- Daarnaast kent het amendement geen mogelijkheid om doelgroepenbeleid te hanteren als bank. Elke bank heeft een doelgroepbepaling waarbij de klantbediening, missie en grootte van de dienstverlening een rol speelt. De technische infrastructuur en het risicomanagement (e.g. risicobeleid) van banken is ook gericht op deze doelgroepbepaling. Het amendement beperkt de contractsvrijheid ten aanzien van doelgroepbepaling.
- Daarnaast kent het voorgestelde amendement geen mogelijkheid om de risicobereidheid van banken toe te passen. Bij inwerkingtreding van het amendement wordt een bank verplicht klanten te accepteren die zij op basis van hun risicobereidheid nu mogelijk zouden weigeren. Daarbij blijven wel de wettelijke mogelijkheden om klanten te weigeren, bijvoorbeeld op grond van de Wwft, bestaan.
- Er worden hiernaast ook praktische uitvoeringsgevolgen voorzien, waaronder benodigde aanpassingen in de IT-infrastructuren en het risicomanagement per individuele bank, dat kan voor banken leiden tot hogere kosten.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) wordt de nieuwe toezichthouder op de verplichtingen onder het amendement wettelijk recht op een

¹⁹ «Van herstel naar balans» (De Nederlandsche Bank 2021); Aanhangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 1230.

²⁰ Deze cijfers zijn geen indicatie van hoeveel zakelijke klanten helemaal geen betaalrekening konden openen, maar wel van zakelijke klanten die bij een specifieke bank geen rekening konden openen.

basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. De AFM houdt al toezicht op de Europese betaalrekeningenrichtlijn (Payment Accounts Directive, PAD) voor consumenten.²¹ De PAD is een Europese richtlijn die als belangrijkste doel heeft voor consumenten de kosten voor het gebruik van betaalrekeningen transparanter te maken, overstappen naar een andere betaalrekeningaanbieder gemakkelijker te maken, en de toegang tot een basisbetaalrekening te waarborgen.

Onder het amendement krijgt de AFM nieuwe toezichtstaken met betrekking tot bankrekeningen voor zakelijke klanten. De AFM houdt momenteel primair toezicht op producten en diensten die aan consumenten worden aangeboden en deze nieuwe taken sluiten daar niet direct op aan. Dit betekent dat de AFM kennis en expertise dient op te bouwen om effectief toezicht te kunnen uitvoeren. De AFM zal hiermee nog steeds toezichthouden op dezelfde soort partijen, namelijk de aanbieders van betaalrekeningen, maar haar toezicht strekt zich voortaan uit tot de naleving van regels ten aanzien van een bredere klantgroep, waaronder zakelijke rekeninghouders. DNB blijft daarnaast de toezichthouder op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) op banken.

11.

Hoe borgt de regering dat een wettelijk recht op een zakelijke betaalrekening niet botst met de verplichting van banken om klanten te weigeren op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)?²² Hoe verhoudt dit wettelijke recht zich tot het know your customer-beginsel?²³

In de toelichting bij het amendement is aangegeven dat er gronden zijn om een zakelijke betaalrekening te weigeren. Dat mag alleen op grond van een concrete, wettelijke basis. De indieners van het amendement noemen daarbij de relevante antiwitwaswetgeving: in artikel 4:71g van de Wet op het financieel toezicht staat dat een bank het openen van een basisbetaalrekening moet weigeren, indien de bank bij het openen daarvan niet kan voldoen aan de bij of krachtens de Wwft gestelde eisen.

De Wwft vereist dat banken individueel cliëntenonderzoek doen en, indien zij een witwasrisico constateren, mitigerende maatregelen nemen. Pas als het risico, ook met mitigerende maatregelen, nog steeds te groot is, moeten banken de dienstverlening weigeren. Weigering dient ook plaats te vinden als de bank het cliëntenonderzoek niet kan afronden. Dat geldt ook in gevallen dat een klant vragen niet beantwoordt die de bank stelt. In die gevallen mag geen betaalrekening worden verstrekt, of dient deze te worden opgezegd. Banken dienen het cliëntenonderzoek risicogebaseerd, maar individueel uit te voeren. Dit betekent dat zij diepgaander onderzoek moeten doen bij grotere witwasrisico's en dat oppervlakkiger onderzoek volstaat bij lagere witwasrisico's. Banken passen de Wwft soms nog onvoldoende risicogebaseerd toe, waardoor bepaalde klantgroepen soms geweerd worden. Het is belangrijk dat banken het cliëntenonderzoek risicogebaseerd inrichten en dus ook alleen vragen stellen die in lijn zijn met het risico, om te voorkomen dat een klant oneindig in een aanvraagprocedure zit. In mijn voortgangsbrieven over de anti-witwasaanpak ga ik

²¹ Richtlijn nr. 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties voor consumenten (PbEU 2014, L 257).

²² Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), art. 5.

²³ Praktijkterm, behorend bij Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), art. 3.

verder in op de Wwft en de acties die banken in (moeten) zetten om tot correcte toepassing van de Wwft te komen.

Dit amendement bouwt voort op de unaniem aangenomen motie-Flach/Ildsinga.²⁴ Hierin wordt verzocht om bij banken aan te dringen op het principe van «ja, tenzij» als het gaat om het accepteren van zakelijke klanten, waarbij klanten alleen op concrete, wettelijke gronden geweigerd mogen worden.

12.

Ook de leden van de BBB-fractie hebben enkele vragen aangaande dit amendement. De kern van deze vragen betreft de werking van het amendement in het kader van zorgvuldige wetgeving en zorgvuldige dienstverlening door banken. Alhoewel het amendement een summiere toevoeging in de wet bewerkstelligde, heeft dit amendement volgens deze leden vergaande consequenties. Het verplicht de banken tot het aanbieden van een basisbetaalrekening aan, naast consumenten, ook aan ondernemingen, verenigingen en stichtingen.²⁵ In het debat is het amendement ontraden.²⁶ De leden van de BBB-fractie vragen zich af in hoeverre de regering mogelijkheden ziet om uitkomsten van het convenant via bijvoorbeeld een AMvB alsnog op een later moment op de wet van toepassing te laten zijn.

In december 2025 hebben de banken en ondernemers een convenant gepresenteerd om de toegang van zakelijke klanten tot een betaalrekening te verbeteren. Het is aan de sector om het vervolg van het convenant te bepalen. Op dit moment wordt door de sector bezien of en hoe er opvolging wordt gegeven aan het convenant. Hierbij wordt ook in overleg met de toezichthouder gekeken naar eventuele raakvlakken tussen het convenant en het wetsvoorstel.

Het amendement bevat geen grondslag om nadere regels bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, bijvoorbeeld om de uitkomsten van het convenant op te nemen als een van beide Kamers dat wenst. Het huidige artikel dat met het amendement wordt aangepast bevat momenteel ook geen dergelijke grondslag. Er zijn verder in de Wet op het financieel toezicht geen andere grondslagen om het amendement in te vullen met nadere regels

13.

Als een bank een aanvraag voor een zakelijke basisbetaalrekening weigert, dan wel een lopende basisbetaalrekening beëindigt, dan zal dit alleen slagen als de bank kan onderbouwen dat de weigering respectievelijk beëindiging valt onder één van de in het wetsvoorstel genoemde weigeringsgronden.²⁷ De leden van de BBB-fractie vragen zich in dit kader af of een weigering tot het verstrekken of het beëindigen van een lopende zakelijke basisbetaalrekening vanwege (a) een te hoog witwas- of terrorismefinancieringsrisico, dan wel (b) het niet kunnen voldoen aan de Wwft-eisen van het klantonderzoek omdat de aanvrager geen of onvoldoende medewerking verleent, valt onder één van de in het wetsvoorstel genoemde gronden.

Zoals ik toelicht in het antwoord op vraag 3 schrijft het amendement voor dat een bank enkel een klant kan weigeren op basis van een wettelijke weigeringsgrond.

²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32 545, nr. 217.

²⁵ Kamerstukken II 2025/2026, 36 711, nr. 3, pag. 2.

²⁶ Kamerstukken II, 2025/2026, nr. 30, item 9, pag. 45.

²⁷ Wet op het financieel toezicht, art. 4:71f, tweede lid (weigeringsgronden).

Ik kan mij voorstellen dat het frustrerend is voor zakelijke klanten als zij eindeloos vragen krijgen van de bank of als dezelfde vraag meerdere keren wordt gesteld. Zakelijke klanten weten niet altijd of zij een laag risico opleveren, maar de bank weet dat wel. Daarom is het belangrijk dat banken alleen vragen stellen die in lijn zijn met het risico. De Wwft vereist dat banken individueel cliëntenonderzoek doen en, indien een bank een witwasrisico constateert, mitigerende maatregelen worden genomen. Pas als het risico, ook met mitigerende maatregelen, nog steeds te groot is, moeten banken de dienstverlening weigeren. Weigering dient ook plaats te vinden als de banken het cliëntenonderzoek niet kunnen afronden. In die gevallen mag geen betaalrekening worden verstrekt, of dient deze te worden opgezegd. Banken dienen het cliëntenonderzoek risicogebaseerd, maar individueel uit te voeren. Dit betekent dat zij diepgaander onderzoek moeten doen bij grotere witwasrisico's en dat oppervlakkiger onderzoek volstaat bij lagere witwasrisico's. DNB houdt toezicht op de Wwft en constateert dat, ondanks dat er verbeteringen zijn ingezet, er nog meer ruimte bij banken is voor proportionaliteit van maatregelen.²⁸ Tenslotte is medewerking van de klant altijd vereist, maar de bank dient er ook voor te zorgen dat de zakelijke klant de tijd krijgt om vragen te beantwoorden en dat dit geen onnodige vragen zijn.

14.

Als weigeringsgrond in het amendement wordt onder meer de Wwft genoemd.²⁹ De leden van de fractie van de BBB vragen zich af of andere gronden ook als weigeringsgrond aangemerkt kunnen worden, zoals:

- *De verplichting die de Wft aan banken oplegt om de integriteit van de financiële instelling/stelsel te «waarborgen», hetgeen breder is dan enkel witwassen en terrorisme financieren³⁰;*
- *Sanctieregelgeving uit hoofde van Europese/VN wet- en regelgeving;*
- *De verplichtingen vanuit sanctiewet- en regelgeving uit hoofde van de Amerikaanse OFAC en/of de Britse sanctieregels;*
- *De rapportage- en renseigneringsverplichtingen op grond van de Wft en AWR, in relatie tot ZZP'ers en eenmanszaken.³¹*
- *Eventuele moreel-ethische bezwaren van banken tegenover bepaalde klanten? Denk aan het voorbeeld van Funcaps (research chemicals).³²*
- *De contractsvrijheid ten aanzien van het stellen van voorwaarden door de bank? Denk bijvoorbeeld aan het niet toestaan van particulier gebruik van een zakelijke rekening?³³*
- *De verplichtingen uit hoofde van de algemene voorwaarden die van toepassing zijn op het openen en aanhouden van de rekening.³⁴*

Zoals de indieners van het amendement verduidelijken in de toelichting zijn er gronden om een zakelijke betaalrekening te weigeren. Dat mag echter alleen op grond van een concrete, wettelijke basis. Toepassing van wet- en regelgeving kan in bepaalde gevallen ertoe leiden dat diensten niet mogen worden verleend aan bepaalde zakelijke klanten. Dat is niet alleen zo bij de Wwft, maar ook bij fraude- en sanctieregelgeving,

²⁸ «Proportionaliteit in perspectief. Meer maatwerk mogelijk bij proportionele toepassing Wwft», DNB.nl 17 december 2025, te raadplegen op <https://www.dnb.nl/nieuws-voor-de-sector/toezicht-2025/q4/proportionaliteit-in-perspectief-meer-maatwerk-mogelijk-bij-proportionele-toepassing-wwft/>.

²⁹ In de Wet op het financieel toezicht (Wft) staat als weigeringsgrond dat de bank moet weigeren indien zij bij het openen van de rekening niet kan voldoen aan wettelijke verplichtingen die op haar rusten. Daaronder valt ook de Wwft.

³⁰ Wet op het financieel toezicht (Wft), art. 3:10.

³¹ O.a. Algemene wet inzake rijksbelastingen, art. 53 en art. 53a.

³² O.a. Rechtbank Amsterdam 9 april 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1545 (opzegging bankrelatie; overwegingen m.b.t. (o.a.) handel in research chemicals/risicobeleid).

³³ Bv. Nederlandse Vereniging van Banken, Algemene Bankvoorwaarden 2017, art. 35.

³⁴ Zie Nederlandse Vereniging van Banken, Algemene Bankvoorwaarden 2017.

waarvan de kaders veelal op Europees niveau zijn vastgelegd. Wel moet er sprake zijn van een individueel risico bij een zakelijke klant. Uit deze regels vloeit voort dat in sommige gevallen banken diensten kunnen of moeten weigeren, om witwassen, fraude en overtredingen van Nederlandse, Europese of VN-sanctieregelgeving³⁵ te voorkomen en ervoor te zorgen dat malafide klanten geen toegang tot het betalingsverkeer krijgen.

Op grond van de Europese betaalrekeningenrichtlijn (Payment Accounts Directive, PAD) hebben consumenten het recht op een basisbetaalrekening.³⁶ In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft).³⁷ Voor particuliere klanten is daarmee de contractsvrijheid van banken begrensd door het vastgelegde recht op een basisbetaalrekening zoals in de Wft en via vrijwillige convenantafspraken. Voor zakelijke klanten wordt bij de inwerkingtreding van dit amendement ook een wettelijk grens gesteld aan de commerciële vrijheid van banken bij het aanbieden van een zakelijke basisbetaalrekening.

Daarbij was er voor consumenten al een limitatief aantal weigerings- en opzeggingsgronden geformuleerd in artikel 4:71g Wft en dit gaat nu ook voor zakelijke klanten gelden. Dit geldt bijvoorbeeld als de bank niet kan voldoen aan Wwft-eisen, als de aanvrager niet kan aantonen een werkelijk belang te hebben, of als er sprake is van een onherroepelijke veroordeling van de aanvrager of houder van de basisbetaalrekening wegens onder andere witwassen, fraude of valsheid in geschrifte. Het amendement sluit daarmee aan bij de geïmplementeerde Europese betaalrekeningenrichtlijn voor consumenten. Artikel 4:71g Wft met daarin de weigerings- en opzeggingsgronden is daarmee van toepassing op ondernemingen, verenigingen en stichtingen uit de Europese Unie die in het Nederlandse handelsregister zijn ingeschreven.

Na inwerkingtreding van het amendement dienen banken zakelijke klanten aan te nemen, behoudens wettelijke weigerings- of opzeggingsgronden. Het staat banken niet langer vrij om, keuzes te maken in de klantgroepen tot wie zij zich wel of niet richten, bijvoorbeeld met het oog op reputatierisico in het kader van (ESG-)beleid of andere moreel-ethische bezwaren. Voor particuliere klanten is de contractsvrijheid al begrensd door de wet, namelijk door het recht op een basisbetaalrekening zoals vastgelegd in de Wft en via vrijwillige convenantafspraken. Dit betekent dat voor geen van de andere gronden die worden genoemd door de leden van de fractie van de BBB een wettelijke basis geldt en daarmee mogen zakelijke klanten niet enkel om deze redenen geweerd worden. Daarnaast geldt voor bestaande relaties ook de zorgplicht van banken. Banken vervullen namelijk een belangrijke rol in het maatschappelijk verkeer. In het huidige tijdperk is het hebben van een betaalrekening noodzakelijk om aan het maatschappelijk verkeer te kunnen deelnemen en activiteiten te kunnen ontplooiën. Een bank die een bankrelatie wil opzeggen, moet daarmee rekening houden.

Banken stellen voorwaarden aan een aangeboden product, bijvoorbeeld een particuliere of zakelijke betaalrekening. Particulier gebruik van een zakelijke betaalrekening kan consequenties hebben, bijvoorbeeld voor de renseigneringsverplichting van de bank aan de Belastingdienst of welk

³⁵ Wel kan de Minister van Financiën in bepaalde gevallen een ontheffing afgeven voor bepaalde financiële dienstverlening aan een persoon of entiteit genoemd op een sanctielijst, zodat deze toch toegang heeft tot een betaalrekening, bijvoorbeeld onder artikel 3 van de Sanctieregeling 2007-II.

³⁶ Richtlijn nr. 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties.

³⁷ Artikelen 4:71f tot en met 4:71j Wft.

deel van het saldo op de rekening onder het depositogarantiestelsel valt. Bij de inwerkingtreding van het amendement is het voor banken niet langer mogelijk om de overeenkomst met een (zakelijke) klant te ontbinden op grond van «wanprestatie» (een term die door banken zelf gedefinieerd wordt). Dit is het geval wanneer klanten de verplichtingen uit een overeenkomst niet nakomen, zoals het particulier gebruik van een zakelijke betaalrekening, rood staan of kosten van de rekening niet betalen.

15.

Verder hebben de leden van de BBB-fractie ook nog enkele vragen over specifieke casuïstiek. Hoe dient om te worden gegaan met bijvoorbeeld failliete rechtspersonen? Dienen deze ook een recht op een basisbetaalrekening te krijgen? Daarnaast, hoe werkt een situatie waarin een rechtspersoon onjuiste informatie heeft opgegeven, de bank de overeenkomst vervolgens mag weigeren en er door dezelfde aandeelhouders en bestuurders opnieuw een rechtspersoon wordt opgericht met hetzelfde doel? Heeft deze nieuwe rechtspersoon dan nog recht op een basisbetaalrekening bij dezelfde bank? Tot slot, hoe dient de weigeringsgrond van aanvragers die minder dan acht jaar geleden veroordeeld zijn voor een misdrijf, te worden uitgelegd voor zakelijke aanvragers?³⁸ En hoe moet in dit verband «aanvrager» gedefinieerd worden: bestuurders, vennoten en/of de UBO's?

Onder aanvragers worden zakelijke klanten verstaan, dat betreffen rechtspersonen (BV's, NV's stichtingen en verenigingen), maar ook andere juridische entiteiten, zoals eenmanszaken. Oftewel: eenieder die in het Nederlandse handelsregister is ingeschreven ingevolge de Handelsregisterwet 2007. De aanvraagprocedure dient volledig te zijn doorlopen en alle gevraagde informatie dient te worden aangeleverd. Aanbieders van een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten dienen hierbij de weigerings- en opzeggingsgronden geformuleerd in artikel 4:71 Wft te respecteren. Dat kan met zich meebrengen dat de natuurlijk persoon achter de aanvrager, vaak de bestuurder dan wel vennoten, niet veroordeeld mag zijn voor een misdrijf.

Banken zijn onder de Betaalrekeningen richtlijn voor consumenten pas verplicht om een basisbetaalrekening aan te bieden wanneer de consument geen betaalrekening meer heeft. Dit geldt dus ook voor een betaalrekening onder het toezicht van een curator en een bevroren betaalrekening, bijvoorbeeld wanneer een consument zich nog in het proces vóór faillissement bevindt. Wanneer een consument al een betaalrekening heeft, kan de bank deze niet zomaar omzetten in een basisrekening zolang het faillissement loopt, omdat de bestaande rekening onder de curator valt. Aangezien het amendement aansluit bij de bestaande Betaalrekeningen richtlijn geldt dit dus ook voor een failliet rechtspersoon. Dit betekent dat een failliet rechtspersoon niet zelfstandig buiten de curator om een basisbetaalrekening kan openen, omdat hij nog een betaalrekening op zijn naam heeft.

Bij een faillissement staat het volledige vermogen van de failliete rechtspersoon onder beheer van de curator. Deze is als enige bevoegd om over het vermogen te beschikken. Als de rekeninghouder van een bestaande zakelijke basisbetaalrekening failliet gaat, dan kan de rekening in principe nog worden gebruikt om het betalingsverkeer voort te zetten. Echter, vanwege het faillissement wordt de rekening vaak geblokkeerd. De curator opent in veel gevallen een zogenaamde «boedelrekening» voor de failliete rechtspersoon. Bij de bedoelrekeningen is de curator de rekening-

³⁸ Wet op het financieel toezicht (Wft), artikel 4:71g, lid 2.c.

houder, niet de failliete rechtspersoon. Alleen de curator kan overboekingen van de rekening uitvoeren. Dergelijke rekeningen zijn voor banken lastig te administreren, en lang niet elke bank biedt deze rekeningen aan. Vandaar dat drie grootbanken het convenant boedelrekeningen hebben gesloten.³⁹ Dit zorgt voor een vangnet: als curatoren of WSNP-bewindvoerders geen boedelrekeningen kunnen openen bij instellingen die deze rekeningen aanbieden als onderdeel van hun reguliere dienstverlening, dan kunnen zij een beroep te doen op dit convenant.

16.

De aanvrager bepaalt bij welke bank hij een aanvraag indient. Dat kan (onbedoeld) leiden tot een concentratie van aanvragen bij één bank en wordt er geen rekening gehouden met het marktaandeel van de banken en het acceptatiebeleid van de banken. Dit kan dus resulteren in onlogische keuzes: een oliehandelaar kan een basisbetaalrekening afdwingen bij een duurzame bank. De leden van de fractie BBB verzoeken de regering te reflecteren op deze stelling.

Het klopt dat de aanvrager vrij is om te bepalen bij welke bank hij een aanvraag indient. Zoals ik toelicht in het antwoord op vraag 14 kan, bij inwerkingtreding van de wet, een bank zakelijke klanten niet langer weigeren op grond van contractuele vrijheid. Het amendement voorziet hierbij niet in een marktverdeling, mede omdat dit enkel een basisbetaalrekening betreft met basisfunctionaliteiten.

17.

Hoe verhoudt de verplichting om een zakelijke basisbetaalrekening aan te bieden zich tot het uitgangspunt dat een bank op grond van Wwft-risico's bepaalde diensten – zoals het afstorten van contant geld – juist mag weigeren? Het aanbieden van een zakelijke rekening brengt immers met zich mee dat de mogelijkheid tot contante stortingen moet worden geboden, terwijl het niet aanbieden van die dienst in de praktijk juist kan dienen als een belangrijke maatregel ter beperking van Wwft-risico's. De leden van de BBB-fractie willen graag weten of het binnen dit amendement mogelijk is om onaanvaardbare of onbeheersbare witwas- of terrorismefinancieringsrisico's te mitigeren door bepaalde faciliteiten van de basisbetaalrekening te beperken en verzoeken de regering hierop te reflecteren.

Het amendement voor zakelijke klanten sluit aan bij de geïmplementeerde Europese betaalrekeningenrichtlijn (Payment Accounts Directive, PAD). De Europese betaalrekeningenrichtlijn voor consumenten is in Nederland geïmplementeerd in de Wft.⁴⁰ Op grond van de Europese betaalrekeningenrichtlijn hebben consumenten het recht op een basisbetaalrekening met een aantal basisfunctionaliteiten, zoals het opnemen en storten van contant geld, het uitvoeren en ontvangen van overboekingen, en het verrichten van pinbetalingen bij een toonbankinstelling.⁴¹ Deze basisfunctionaliteiten gelden bij de inwerkingtreding van dit amendement ook voor een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. Om risico's te mitigeren kan een bank besluiten om, bij een (hoog geldbedrag) de storting of opname te onderzoeken indien de bank hier een mogelijk risico constateert. Opnieuw merk ik op dat het van belang is dat de bank de risicogebe-

³⁹ NVB, «Convenant inzake openen boedelrekeningen bij faillissement en WSNP» (zie: <https://www.nvb.nl/publicaties/protocollen-regelingen-richtlijnen/convenant-inzake-openen-boedelrekeningen-bij-faillissement-en-wsnp/>).

⁴⁰ Artikelen 4:71f-4:71j Wft.

⁴¹ Richtlijn nr. 2014/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de vergelijkbaarheid van de in verband met betaalrekeningen aangerekende vergoedingen, het overstappen naar een andere betaalrekening en de toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties (PbEU 2014, L 257).

seerde benadering hier goed toepast en alleen bedragen onderzoekt waar een mogelijk risico zich voordoet.

Amendement toepassingsbereik van het bonusplafond⁴²

18.

*De leden van de fractie **GroenLinks-PvdA** hebben een aantal vragen over het amendement toepassingsbereik van het bonusplafond.⁴³ Via een amendement is het bonusplafond verzwakt. Een kernzin hierin is: «van natuurlijke personen werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de onderneming wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden».⁴⁴ De leden van de fractie GroenLinks-PvdA willen graag weten over welke werkzaamheden dat gaat.*

19.

Er wordt in de toelichting op het amendement ook geschreven: «Voor de definitie van een natuurlijk persoon werkzaam onder de verantwoordelijkheid van een financiële onderneming waarvan de werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden wordt aangesloten bij artikel 92, derde lid, van de richtlijn kapitaalvereisten.»⁴⁵ Kan de regering inhoudelijk definiëren wanneer iemands werkzaamheden het risicoprofiel wel of niet wezenlijk beïnvloedt?

Het bonusplafond gaat alleen gelden voor natuurlijke personen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden. Dit wordt ook wel *identified staff* genoemd. «Werkzaamheden» zijn de taken en handelingen die een persoon verricht in het kader van zijn beroepsuitoefening.

Sectorale Europese regelgeving specificeert voor een aantal soorten financiële ondernemingen welke werknemers tot de *identified staff* behoren.⁴⁶ In de toelichting wordt al verwezen naar de richtlijn kapitaalvereisten, waar dit voor banken verder is uitgewerkt. Het ligt in de rede dat bij het uitleggen van de term «wezenlijk beïnvloeden van het risicoprofiel» wordt aangesloten bij deze en andere sectorale regels, zoals bijvoorbeeld de richtlijn solvabiliteit II.⁴⁷

De Europese regelgeving voor banken bevat kwalitatieve en kwantitatieve criteria om te bepalen of iemand tot de *identified staff* behoort.⁴⁸ Bij kwalitatieve criteria gaat het om een beoordeling van de werkzaamheden van een persoon en of die werkzaamheden het risicoprofiel van de bank wezenlijk beïnvloeden. Bij kwantitatieve criteria gaat het om de omvang van de beloning van een persoon. Als een persoon een bepaald salaris verdient, wordt hij geacht zulke belangrijke werkzaamheden te verrichten dat hij het risicoprofiel van de bank wezenlijk beïnvloedt.

⁴² Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19.

⁴³ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19.

⁴⁴ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19, pag. 1 (III Aa).

⁴⁵ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19, pag. 3

⁴⁶ Zie respectievelijk voor banken, verzekeraars, beleggingsondernemingen, instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening en beheerders van beleggingsinstellingen en instellingen voor collectieve belegging in effecten die regels: Zie Richtlijn 2013/36/EU, Richtlijn 2009/138/EG, Richtlijn (EU) 2019/2034, Richtlijn (EU) 2016/2341, Richtlijn 2011/61/EU en Richtlijn 2009/65/EG.

⁴⁷ Richtlijn 2013/36/EU en Richtlijn 2009/138/EG.

⁴⁸ Richtlijn 2013/36/EU (*richtlijn kapitaalvereisten*) en de Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/923. De bepalingen uit de richtlijn kapitaalvereisten gelden niet alleen voor banken, maar ook voor grote beleggingsondernemingen. Kortheidshalve ziet de rest op de beantwoording op banken. De kleinere beleggingsondernemingen vallen onder Richtlijn (EU) 2019/2034.

De kwalitatieve criteria wijzen een aantal functies aan bij een bank die in ieder geval onder de identified staff vallen. Dat zijn alle leden van het leidinggevend orgaan, de directie, de leidinggevendenden van een afdeling met interne controlefunctie, de leidinggevende van een bepaalde afdeling zoals de afdeling die zich bezighoudt met de naleving van de regels op het gebied van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en de leidinggevendenden van essentiële bedrijfseenheden. Een essentiële bedrijfseenheid is een afdeling die een eigen vermogen heeft van ten minste 2% van het eigen vermogen van de bank of die materiële bronnen van inkomsten vergaart.⁴⁹ Hiernaast kunnen ook personen op werkvloerniveau tot de identified staff behoren als zij de bank kunnen blootstellen aan een significant kredietrisico. Ook personen die bevoegd zijn te beslissen over nieuwe producten behoren tot de identified staff.

Verder zijn personen die een bepaald salaris verdienen onderdeel van de identified staff. Iemand die meer dan een miljoen euro verdient, is – uitzonderlijke gevallen daargelaten – onderdeel van de identified staff. Als een persoon meer verdient dan 750.000 euro behoort hij ook tot de identified staff, behalve als hij aan een aantal eisen voldoet, zoals onder andere dat zijn werkzaamheden niet het risicoprofiel van de essentiële bedrijfseenheid beïnvloeden. Ook personen die meer dan 500.000 euro verdienen, kunnen automatisch onderdeel zijn van de identified staff. Wel moeten zij voldoen aan een aantal aanvullende voorwaarden, zoals dat zij meer moeten verdienen dan de directie gemiddeld verdient.

Er bestaat ook andere sectorale Europese regelgeving die regels bevat welke personen tot de identified staff behoren. Deze regelgeving bestaat naast banken voor verzekeraars, beleggingsondernemingen, premiepensioeninstelling, beheerders van beleggingsinstellingen en beheerders van instellingen voor collectieve belegging in effecten.⁵⁰ Deze regels sluiten gedeeltelijk aan bij de eisen die voortvloeien uit de richtlijn kapitaalvereisten voor banken, maar zijn afgesteld op de specifieke kenmerken van de onderneming waarop de sectorale regelgeving van toepassing is. Het ligt in de rede om, bij het bepalen of een persoon het risicoprofiel wezenlijk beïnvloedt, de definitie van «identified staff» te hanteren die volgt uit de relevante sectorale wetgeving. De definitie uit de sectorale wetgeving is immers toegespitst op de desbetreffende financiële onderneming.

Voor sommige financiële ondernemingen die onder de beloningsregels vallen, bestaat geen sectorale Europese regelgeving die identified staff definieert. Dit is bijvoorbeeld het geval voor betaaldienstverleners en financiële dienstverleners. Het is in eerste instantie aan deze ondernemingen om een invulling te geven aan het begrip identified staff dat recht doet aan het risicoprofiel van de onderneming. Mochten daarbij vragen opkomen, dan zullen DNB en de AFM beoordelen of het opportuun is daarover beleid te publiceren. Dergelijk beleid is echter primair enkel bindend voor de toezichthouders zelf en niet voor de sector.

Vervolg 19.

Is de beperking tot de categorieën bedoeld in artikel 92, derde lid, van Richtlijn 2013/36/EU (CRD) expliciet in de wettekst verankerd, of volgt deze uitsluitend uit de toelichting op het betreffende amendement?⁵¹ Indien de

⁴⁹ Artikel 4 van de Draft Revised Regulatory Technical Standards on identified staff for remuneration purposes: <https://www.eba.europa.eu/activities/single-rulebook/regulatory-activities/remuneration/revised-regulatory-technical-standards-identified-staff-remuneration-purposes>.

⁵⁰ Zie: Richtlijn 2009/138/EG, Richtlijn (EU) 2019/2034, Richtlijn (EU) 2016/2341, Richtlijn 2011/61/EU en Richtlijn 2009/65/EG.

⁵¹ Richtlijn 2013/36/EU (PbEU 2013, L 176), art. 92, derde lid

«doelgroepdefiniëring» uitsluitend uit de toelichting volgt: kan de regering voornoemde leden toelichten hoe dit juridisch doorwerkt? Is de in de toelichting genoemde definitie bepalend of kan de toezichthouder zelf een andere, eventueel ruimere invulling geven aan de volgens deze leden schijnbaar open norm van «wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden»?

De richtlijn kapitaalvereisten, die geldt voor banken en grote beleggingsondernemingen, bevat drie categorieën met personen die in ieder geval tot de identified staff behoren. De categorieën zijn niet in de wettekst verankerd. Wel staan de categorieën in de toelichting op het amendement. Ook zijn ze in de richtlijn zelf verankerd. Door de term «wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden» conform de richtlijn kapitaalvereisten en conform de toelichting uit het amendement uit te leggen, werken de categorieën voor banken door in het Nederlands recht. Bij andere financiële ondernemingen zullen de regels uit de relevante sectorale wetgeving op vergelijkbare wijze doorwerken. Verder geldt de gedelegeerde verordening (EU) 2021/923 die bindende regels bevat waarmee de overige identified staff bij banken moet worden geïdentificeerd. De gedelegeerde verordening heeft rechtstreekse werking. Het ligt in de rede dat de toezichthouder het toepasselijke Europese kader toepast – voor zover dat aanwezig is – en geen ruimere invulling geeft aan de open norm «werkzaamheden die het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden» dan volgt uit het Europese recht.

Vervolg 19.

Hoe voorkomt de regering dat deze uitzondering de maas in de wet wordt waardoor nog slechts een zeer kleine groep onder het bonusplafond valt waardoor het niet meer zijn beoogde werking heeft op het nemen van onverantwoorde risico's in de bancaire sector?

De term «personen wier werkzaamheden wezenlijk het risicoprofiel van de onderneming beïnvloeden» is voor banken uitgewerkt in Europese regelgeving. Dit regelgevend kader is hierboven uiteengezet. De afbakening is er specifiek op gericht om te waarborgen dat elk persoon die een aanzienlijke impact kan hebben op het risicoprofiel van de bank onder identified staff wordt geschaard en dus om de beoogde bescherming te bieden.

Vervolg 19.

Is het mogelijk dat een medewerker, een natuurlijk persoon, voor een bepaald deel van zijn werk wél een bonus mag ontvangen conform deze wet en voor een ander deel niet?

Het is niet mogelijk dat een persoon voor een deel van zijn werkzaamheden wel onder de beloningsregels valt en voor een ander deel niet. Een financiële onderneming moet per persoon in beeld brengen of zijn werkzaamheden van dien aard zijn dat de persoon tot de identified staff behoort.

20.

Het toepassingsbereik van het bonusplafond lijkt volgens deze leden dermate ingeperkt te worden dat nog slechts een zeer klein deel van bancaire organisaties hieronder valt. Daarom hebben de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie nog een aantal vragen over de reikwijdte:

Het amendement brengt geen wijziging aan in de reikwijdte van de beloningsregels voor wat betreft type ondernemingen en daardoor vallen alle financiële ondernemingen die nu ook gebonden zijn aan de regels

nog steeds onder het bonusplafond. Het amendement zorgt er wel voor dat binnen die ondernemingen de regels voortaan enkel van toepassing zijn op identified staff.

- *Kan ook individuele handelsbevoegdheid zonder leidinggevende rol risicobepalend zijn?*

Ook personen zonder leidinggevende rol kunnen behoren tot de identified staff. Dit is bij banken onder andere het geval als een persoon een bank kan blootstellen aan een kredietrisico van 0,5% van het tier 1-kernkapitaal van een bank.⁵² Als een persoon leiding geeft aan een groep personeelsleden die gezamenlijk de bank kunnen blootstellen aan een dergelijk aanzienlijk kredietrisico, behoort die leidinggevende ook tot de identified staff.

- *Worden senior medewerkers, zoals traders en specialisten e.d., zonder formele leidinggevende titel, maar met materiële beslissingsmacht over risicovolle producten of modellen, voldoende afgedekt door deze definitie?*

Ook personen op werkvloerniveau, wier werkzaamheden het risicoprofiel van een bank wezenlijk kunnen beïnvloeden, behoren tot de identified staff. Hieronder vallen in het geval van banken, waarbij met deze regelgeving wordt aangesloten, in ieder geval personen die bevoegd zijn om nieuwe producten goed te keuren.⁵³ Daarnaast zijn, zoals hierboven beschreven, personen die de bank kunnen blootstellen aan aanzienlijke kredietrisico's onderdeel van de identified staff. Verder kunnen dergelijke personen ook op grond van hun salaris tot de identified staff behoren.

- *Is de drempel van € 500.000 in de Nederlandse context niet zodanig hoog dat categorie c in de praktijk nauwelijks toepassing zal vinden?*⁵⁴

De overgrote meerderheid van de bankmedewerkers zal inderdaad niet meer dan € 500.000 verdienen. De regering en de toezichthouders beschikken momenteel niet over cijfers hoeveel personen wel meer verdienen dan € 500.000.

- *Is het criterium dat de beloning minimaal gelijk moet zijn aan het gemiddelde van bestuur/directie niet zodanig beperkend dat slechts uitzonderlijke gevallen hieronder vallen?*

Naar verwachting zullen inderdaad weinig personen binnen een bank meer verdienen dan het gemiddelde van het bestuur. De regering en de toezichthouder hebben momenteel geen cijfers over hoe vaak dit precies voorkomt.

- *Hoe wordt «essentiële bedrijfseenheid» gedefinieerd, kan dat wel op een eenduidige en heldere wijze, en kunnen risicovolle activiteiten buiten deze formele eenheden hierdoor buiten beeld blijven?*⁵⁵

Een essentiële bedrijfseenheid van een bank is elk bedrijfsonderdeel dat een intern kapitaal van ten minste 2% van het interne kapitaal van de bank heeft of dat materiële bronnen van inkomsten, winst of franchisewaarde

⁵² Artikel 5, onderdeel c van de gedelegeerde verordening (EU) 2021/923. Als niet de standaardbenadering wordt gevolgd, maar een internemodellenbeoordeling is goedgekeurd voor regelgevingsdoeleinden, is een persoon per definitie identified staff als hij besluiten kan nemen over meer dan 5% van de interne value-at-risk-limiet van de instelling voor blootstellingen van de handelsportefeuille op een betrouwbaarheidsinterval van 99%.

⁵³ Artikel 5, onderdeel f, van de gedelegeerde verordening (EU) 2021/923.

⁵⁴ Artikel 92, derde lid, CRD onderscheidt drie categorieën «identified staff». Categorie c betreft medewerkers die een totale beloning ontvangen gelijk aan of hoger dan € 500.000 én behoren tot de bestbetaalde medewerkers van de instelling, voor zover hun beroepsactiviteiten het risicoprofiel van de instelling wezenlijk beïnvloeden.

⁵⁵ Essentiële bedrijfseenheid, zoals in: Richtlijn 2013/36/EU (PbEU 2013, L 176), art. 92, derde lid.

vergaart voor de bank.⁵⁶ Naar verwachting zal dit onderdeel, gezamenlijk met de andere categorieën uit de richtlijn kapitaalvereisten en de gedelegeerde verordening, de risicovolle werkzaamheden binnen een bank omvatten.

- *Bepaalt de financiële instelling in eerste aanleg of een medewerkers onder het criterium «aanzienlijke impact op het risicoprofiel» valt of bepaalt de toezichthouder dat in eerste aanleg? Indien het eerste, is de handelwijze van de financiële instelling voldoende objectief en toetsbaar, of laat het ruimte voor een te smalle interpretatie door instellingen zelf?*

Het is primair aan de instelling zelf om aan de hand van het wettelijk kader te beoordelen of een medewerker tot de identified staff hoort. DNB houdt hier risicogebaseerd toezicht op en zal bij overtreding van de regels handhavend kunnen optreden.

- *De leden van de fractie GroenLinks-PvdA hebben de indruk dat sleutelfiguren uit recente historische bancaire schandalen niet onder het aangepaste bonusplafond zouden vallen. Hoe beoordeelt de regering dit, aan de hand van redelijke aannames, voor de bekende casussen Nick Leeson, Jérôme Kerviel, Kweku Adoboli, Bruno Iksil (uiteraard indien de betreffende banken in Nederland gevestigd zouden zijn geweest)?⁵⁷*

Personen die bevoegd zijn de bank aan een aanzienlijk kredietrisico bloot te stellen, vallen onder identified staff en dus onder het bonusplafond. Als iemand onbevoegd met grote bedragen handelt en ook op basis van andere gronden niet tot de identified staff behoort, valt die persoon niet onder het bonusplafond. Wel blijft deze persoon onder bepaalde beloningsregels vallen, zoals het terugvorderen van de variabele beloning als deze zich niet bekwaam en correct gedraagt.⁵⁸ Hiernaast hebben banken sinds de kredietcrisis aanvullende maatregelen getroffen om te voorkomen dat onbevoegd handelen plaatsvindt, bijvoorbeeld door het versterken van de interne controleafdeling. De regering heeft verder niet de benodigde informatie om te beoordelen of de hierboven genoemde casussen onder het bonusplafond zouden vallen.

21.

De leden van de BBB-fractie hebben ook nog enkele vragen over het amendement aangaande het toepassingsbereik van het bonusplafond.⁵⁹ In de wettekst wordt door het amendement op verschillende plekken de volgende toevoeging gedaan: «wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden».⁶⁰ Daarmee wordt het toepassingsbereik beperkt, waardoor het bonusplafond voor een bredere groep medewerkers feitelijk wordt afgezwakt. Kan de regering duiden hoe zij de naleving van deze wet gaat handhaven?

De AFM en DNB houden toezicht op de naleving van de beloningsregels en de eventuele omzeiling daarvan. Indien nodig, zullen DNB en de AFM handhavingsmaatregelen treffen, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete.

Vervolg 21.

⁵⁶ Artikel 1, onderdeel 3, van de gedelegeerde verordening (EU) 2021/923 van de Commissie.

⁵⁷ Zoals onder meer op 27-2-2026 geraadpleegd op accountant.nl: KPMG: «Rogue traders bestrijd je niet met regels».

⁵⁸ Artikel 1:127, tweede lid, Wft.

⁵⁹ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19

⁶⁰ Kamerstukken II, 2025/2026, 37 611, nr. 19, pag. 1

Welke definitie wordt gehangen aan wezenlijk beïnvloeden? Waar ligt de grens hier en voor welke functies kan men aannemen dat zij het risico-profiel wezenlijk beïnvloeden? Op welk niveau van de onderneming wordt dit beschouwd? Zijn er specifieke omgevingen binnen deze financiële instellingen waar de «lat voor wezenlijk beïnvloeden» anders ligt dan in andere afdelingen?

De regering heeft hierboven in antwoord op vragen 19 en 20 van GroenLinks-PvdA uiteengezet wat de definitie is van het wezenlijk beïnvloeden van het risicoprofiel van een financiële onderneming.

Tot slot, welke bewijsvoering wordt van financiële instellingen verwacht om aan deze aangepaste duiding te voldoen?

Financiële ondernemingen zijn verantwoordelijk voor een beheerst beloningsbeleid; zij moeten dan ook in eerste instantie beoordelen en aantonen of zij voldoen aan de relevante wettelijke bepalingen. Hierbij geldt bijvoorbeeld dat banken en beleggingsondernemingen ten minste jaarlijks de tenuitvoerlegging van het beloningsbeleid onderwerpen aan een centrale en onafhankelijke interne beoordeling.⁶¹ DNB en de AFM houden hierop doorlopend risicogebaseerd toezicht en kunnen binnen hun toezichtsbevoegdheid aanvullende informatie opvragen.

22.

Graag stellen de leden van de fractie GroenLinks-PvdA via de regering ook een aantal vragen aan toezichthoudende instanties DNB en AFM die beide een rol hebben in het toezicht op het bonusplafond:

- *Hoe beoordelen de toezichthouders de handhaafbaarheid van de aanpassingen op het bonusplafond?*

Hieronder lichten DNB en de AFM toe hoe zij de handhaafbaarheid van de aanpassingen van het toepassingsbereik van het bonusplafond beoordelen. DNB en de AFM bespreken dit aan de hand van drie categorieën financiële ondernemingen, te weten (a) banken en grote beleggingsondernemingen, (b) andere financiële ondernemingen met identified staff-begrip in hun sectorale Europese wetgeving en (c) financiële ondernemingen zonder identified staff-begrip in hun sectorale Europese wetgeving.

Categorie A: Banken en grote beleggingsondernemingen

Zoals indieners toelichten, is op EU-niveau (alleen) voor banken en grote beleggingsondernemingen geregeld dat een bonusplafond van toepassing is op medewerkers waarvan de werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden (identified staff). In de toelichting bij het amendement wordt aangegeven dat voor de definitie van identified staff aangesloten wordt bij artikel 92, derde lid, CRD. De toelichting geeft aan dat het begrip identified staff bestaat uit drie categorieën personen. Dit zijn kortgezegd: (i) personen in het leidinggevend orgaan, (ii) leidinggevenden van controlefuncties/essentiële bedrijfseenheden en (iii) medewerkers met een zeer hoge beloning. Dit is echter een te beperkte beschrijving van het identified staff-begrip. De categorieën genoemd in artikel 92, derde lid, CRD vormen namelijk uitdrukkelijk geen limitatieve lijst van het begrip identified staff maar een opsomming van functies die ten minste tot identified staff behoren; het begrip wordt nader uitgewerkt in de Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/923. In deze gedelegeerde verordening zijn kwalitatieve en kwantitatieve criteria vastgesteld om andere personen te identificeren dan de in

⁶¹ Bijlage A, onderdeel 5, van de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2021.

artikel 92, derde lid, onderdelen a, b en c, CRD genoemd. Ook biedt de gedelegeerde verordening banken en grote beleggingsondernemingen de mogelijkheid om onder voorwaarden een persoon niet tot identified staff aan te merken, alhoewel deze wel aan bepaalde kwantitatieve criteria voldoet. Eén van die voorwaarden is voorafgaande instemming van DNB of de ECB.

DNB en de AFM gaat ervan uit dat indieners voor banken en grote beleggingsondernemingen bedoeld hebben om ook aansluiting te zoeken bij de gedelegeerde verordening. De gedelegeerde verordening werkt immers rechtstreeks en is daarmee bindend voor banken en grote beleggingsondernemingen.

DNB en de AFM zien gelet op het bovenstaande geen problemen met betrekking tot de handhaafbaarheid voor banken en grote beleggingsondernemingen. Zij vallen immers al onder het CRD-raamwerk en hanteren het begrip identified staff al in de praktijk. Daarbij merken DNB en de AFM op dat de voorgestelde aanpassingen van het toepassingsbereik van het bonusplafond voor banken en grote beleggingsondernemingen meer aansluiten bij de voor die financiële ondernemingen in Europa geldende beloningsregels. Dit bevordert harmonisatie van regels en daarmee een gelijk speelveld binnen Europa.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ECB voor significante instellingen de bevoegde toezichthouder is om toezicht op beloningswetgeving uit te voeren en te handhaven, niet DNB.

Categorie B: Andere financiële ondernemingen met een identified staff begrip in hun Europese sectorale wetgeving

Zoals gezegd hanteren de indieners voor alle financiële ondernemingen in de wettekst eenzelfde definitie van identified staff, waarbij zij in de toelichting aansluiting hebben gezocht bij artikel 92, derde lid, CRD. Het CRD-raamwerk geldt enkel voor banken en grote beleggingsondernemingen en niet voor andere financiële ondernemingen. Deze ondernemingen hebben volgens het Europese recht geen bonusplafond. Wel hebben deze financiële ondernemingen hun eigen sectorale EU-beloningsregels. Deze beloningsregels kennen een eigen toepassingsbereik, dat bepaalde overeenkomsten kent met de definitie van identified staff uit CRD maar daarmee niet een-op-een overeenkomt. Dit geldt bijvoorbeeld voor verzekeraars (Solvency II Richtlijn), beleggingsondernemingen (anders dan grote beleggingsondernemingen als bedoeld in categorie A) (Investment Firm Directive) en premiepensioeninstellingen (Institution for Occupational Retirement Provisions Directive).

DNB en de AFM zijn van oordeel dat zij primair dienen aan te sluiten bij de wettekst van het amendement en voor financiële ondernemingen met een eigen Europees kader, het identified staff begrip dienen te interpreteren overeenkomstig het betreffende toepasselijke Europese sectorale kader (en niet overeenkomstig het CRD-kader). Bovendien achten DNB en de AFM aansluiting bij de sectorale Europese kaders wenselijk, omdat het begrip identified staff in deze kaders het beste aansluit bij het risicoprofiel van de betreffende onderneming. Voor dergelijke financiële ondernemingen kan het tot slot verwarrend en onwenselijk zijn om twee verschillende definities van identified staff te hanteren.

Met inachtneming van het bovenstaande achten DNB en de AFM de aanpassing van het toepassingsbereik van het bonusplafond handhaafbaar voor financiële ondernemingen met beloningsregels in hun Europese sectorale wetgeving. Ook hier merken DNB en de AFM op dat

het wenselijk is om aansluiting te zoeken bij de in Europa geldende sectorale beloningsregels om harmonisatie van regels te bevorderen en daarmee tot een gelijk speelveld binnen Europa te komen.

Categorie C: Financiële ondernemingen zonder identified staff begrip in hun Europese sectorale wetgeving

Andere financiële ondernemingen, zoals betaalinstanties, financieel adviseurs, bemiddelaars of gevolmachtigd agenten vallen alleen onder de reikwijdte van de Nederlandse beloningswetgeving, inclusief het bonusplafond en kennen geen identified staff-begrip in hun Europese sectorale wetgeving. DNB en de AFM begrijpen de toelichting op het amendement zo dat ook voor deze financiële ondernemingen aangesloten dient te worden bij de definitie van identified staff uit artikel 92, derde lid, CRD, inclusief de Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/923. DNB en de AFM vragen zich echter af hoe zij de definitie van identified staff zoals uitgewerkt in artikel 92, derde lid, CRD en de gedelegeerde verordening dient toe te passen op deze financiële ondernemingen. Deze uitwerking is specifiek geschreven voor banken en grote beleggingsondernemingen. De kwantitatieve en kwalitatieve criteria in de gedelegeerde verordening lenen zich minder goed voor toepassing op financiële ondernemingen met een ander risicoprofiel, zoals betaalinstanties, financieel adviseurs, bemiddelaars⁶² of gevolmachtigd agenten. Bijvoorbeeld in het geval van betaalinstanties, zij kennen een wezenlijk ander risicoprofiel dan banken, omdat zij geen deposito's mogen aantrekken, geen kredieten mogen uitzetten, en cliëntgelden niet op de eigen balans mogen nemen, maar deze moeten afschermen (in de praktijk gebeurt dit met name op een aparte derdengeldenrekening). Het is voor dergelijke financiële ondernemingen niet vanzelfsprekend dat zij hun risicoprofiel op een vergelijkbare wijze als banken kunnen afbakenen en kunnen bepalen welke functies daarop wezenlijke invloed uitoefenen.

Daarnaast voorziet de AFM voor financieel adviseurs, bemiddelaars of gevolmachtigd agenten (ruim 6100 vergunninghouders) door de versoepeling van het toepassingsbereik van het bonusplafond duidelijke risico's ten aanzien van de handhaafbaarheid. Deze sector opereert overwegend nationaal en kent specifieke kwetsbaarheden vanwege het directe contact met consumenten en verkoop van financiële producten. Bemiddelaars en adviseurs kunnen deze producten vanwege de beloningsprikkel die gekoppeld zijn aan productafsluitingen actief naar voren schuiven in plaats van passend advies te geven. Dit kan resulteren in te kostbare of onjuiste aanbevelingen en in verzekeringen of kredieten die niet aansluiten bij de financiële draagkracht of de behoefte van de klant. Het is op dit moment niet goed in te schatten in welke mate deze risico's zich kunnen manifesteren en wat dit dan betekent voor het toezicht van de AFM op deze sector. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat intensiever toezicht nodig zal zijn. De AFM zal de relevante ontwikkelingen en signalen daarom monitoren.

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan is het aan deze financiële ondernemingen om een invulling te geven aan het identified staff-begrip uit (o.a.) artikel 1:121, eerste lid, Wft dat recht doet aan het risicoprofiel van hun eigen type financiële onderneming. Mochten daarbij vragen opkomen, dan zullen DNB en de AFM beoordelen of het opportuun is daarover beleid te publiceren. Dergelijk beleid is echter primair enkel bindend voor de toezichthouders zelf en niet voor de sector.

⁶² Ca. 70% van de adviseurs en bemiddelaars (ruim 4500 ondernemingen) heeft slechts 1 of 2 fte.

- *Is het voor de toezichthouders uitvoerbaar om op een heldere en eenduidige wijze per medewerker te bepalen of deze na deze wetswijziging nog onder het bonusplafonds zou vallen?*

In eerste instantie is het aan de financiële onderneming zelf om per medewerker te bepalen of diens werkzaamheden, gelet op de voorgestelde wetswijziging, het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden en de medewerker daarmee onder het bonusplafond valt. Dat past binnen de bestaande systematiek waarin financiële ondernemingen verantwoordelijk zijn voor een correcte toepassing van het beloningskader. DNB en de AFM houden hier vervolgens risicogebaseerd toezicht op.

Omdat banken en grote beleggingsondernemingen al een indeling maken voor identified staff en er een duidelijk Europees kader bestaat waar ze zich op kunnen baseren, zien DNB en de AFM hier geen problemen in de uitvoerbaarheid. Voor financiële ondernemingen met hun eigen sectorale beloningsregels van Europese oorsprong (hierboven besproken onder categorie B) achten DNB en de AFM het passend, en overigens ook van belang voor de uitvoerbaarheid, om voor deze financiële ondernemingen een richtlijnconforme interpretatie van het identified staff begrip te hanteren overeenkomstig het betreffende toepasselijke Europese sectorale kader (en niet overeenkomstig het CRD-kader). Voor financiële ondernemingen zonder beloningsregels van Europese herkomst kan het lastig zijn om het begrip identified staff goed toe te passen in hun organisatie. Zo kan het bijvoorbeeld voor betaalinstanties, en financieel adviseurs, bemiddelaars of gevolmachtigd agenten moeilijk zijn om tot een consistente en juist onderbouwde afbakening van personen te komen wier werkzaamheden het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk beïnvloeden. Zoals hierboven uiteengezet, merken DNB en de AFM op dat het voor dergelijke financiële ondernemingen niet vanzelfsprekend is dat zij hun risicoprofiel op een vergelijkbare wijze als banken kunnen afbakenen en kunnen bepalen welke functies daarop wezenlijke invloed uitoefenen.

- *Hoe beoordelen de toezichthouders het effect op de risico's van de bankensector? Is voldoende aannemelijk dat risicorollen afgedekt worden door de gehanteerde afbakening?*

Voor banken geldt reeds een uitgewerkt en bindend Europees beloningskader, bestaande uit artikel 92, derde lid, CRD en de aanvullende kwalitatieve en kwantitatieve criteria van de Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/923. Dit Europese kader is ontworpen om ervoor te zorgen dat identified staff op een consistente en prudente manier wordt afgebakend. Wanneer het nationale kader volledig en correct aansluit bij dit Europese raamwerk, is het aannemelijk dat personen die het risicoprofiel van een bank wezenlijk kunnen beïnvloeden afdoende worden afgedekt.

- *Kan de toezichthouder inzichtelijk maken welk percentage van bankmedewerkers door deze aanpassing straks niet meer onder het bonusplafond zullen vallen?*

Op basis van onder meer openbare informatie uit de Pillar 3-rapportages⁶³ en jaarverslagen over 2024, aangevuld met gegevens uit DNB uitvragen, komt het gemiddelde aandeel identified staff bij significante Nederlandse

⁶³ Op grond van de Pillar 3 openbaarmakingsvereisten, waaronder artikel 450 CRR, zijn banken verplicht bepaalde informatie te publiceren over hun beloningsbeleid voor *identified staff*, zoals de besluitvormingsprocessen, de opzet van het beloningsbeleid en diverse kwantitatieve beloningsgegevens, waaronder het aantal medewerkers dat als *identified staff* is aangemerkt. Uit deze gegevens in combinatie met informatie uit het jaarverslag kan het gevraagde percentage per bank worden herleid.

banken uit op circa 2,5% (percentage *identified staff* wereldwijd ten opzichte van aantal medewerkers in Nederland⁶⁴), en bij niet-significante Nederlandse banken op ongeveer 5,5%. Ter vergelijking: EBA-benchmarking- laat zien dat het aandeel *identified staff* bij Europese banken doorgaans rond 1–3% van het totale personeelsbestand ligt, afhankelijk van businessmodel en omvang. Ter referentie noemen we hierbij dat in de praktijk de meeste werknemers van banken geen variabele beloning ontvangen. In het kader van de nadere evaluatie van de Wbfo heeft DNB in 2024 een data-uitvraag gedaan onder banken. Hieruit bleek dat van alle banken die in 2022 een variabele beloning verstrekten, 7,2% van de werknemers een variabele beloning uitgekeerd kreeg.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

⁶⁴ Dit percentage kijkt zoals gezegd naar het wereldwijde aantal *identified staff* medewerkers, dit is een bredere groep dan waar de wetgeving op aangrijpt (aantal *identified staff* medewerkers in NL). De geografische verdeling van medewerkers is echter niet uit de Pillar 3 rapportages te herleiden.