

Vergaderjaar 2024–2025

32 013

Toekomst financiële sector

30 950

Racisme en Discriminatie

Nr. 301

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2024

Op 27 mei bent u geïnformeerd over een onderzoek naar discriminatie die burgers ervaren in hun contacten met banken en betaalinstellingen. In die brief werden ook oplossingsrichtingen geschetst. In het tweeminuten-debat van 10 september heb ik toegezegd om uw Kamer rond de jaarwisseling te informeren over de voortgang.¹ Voor uw overzicht vindt u in bijlage 1 een overzicht van de stand van zaken van de diverse moties en toezeggingen over dit onderwerp.

Hieronder zal ik eerst kort ingaan op het vraagstuk. Vervolgens ga ik in op de voortgang van de verschillende acties. Ten slotte beschrijf ik de vervolgstappen.

1. Achtergrond onderzoek en vervolgacties

Ik vind het onacceptabel als discriminatie plaatsvindt. Artikel 1 van de Grondwet is duidelijk: discriminatie is verboden. Naar aanleiding van eerdere signalen van onder andere de Nationaal Coördinator Racisme en Discriminatie (NCDR), hebben KPMG en I&O Research onderzoek gedaan naar discriminatie die burgers ervaren in de interactie met banken en betaalinstellingen. Uit dit onderzoek, dat in mei jl. aan uw Kamer is aangeboden, blijkt dat één op de tien klanten discriminatie ervaart. Bij klanten met een niet-westerse migratieachtergrond is dit zelfs één op de drie. In de beleidsreactie op het onderzoek staan verschillende oplossingsrichtingen.² Deze zijn ingedeeld in vier sporen: 1) banken en betaalinstellingen moeten hun communicatie verbeteren; 2) zij dienen wet- en regelgeving correct na te leven; 3) burgers dienen gehoord te worden als ze discriminatie ervaren; 4) banken en betaalinstellingen dienen actief in te zetten op preventie.

¹ Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 292.

² Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 289.

Ik vind het belangrijk om hierop stappen te blijven zetten. Samen met onder andere De Nederlandse Bank (DNB) en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) werk ik daarom aan concrete acties.

2. Voortgang acties

Hieronder informeer ik u over de specifieke acties en de voortgang hierop.

- i. Opstellen van een standaard die banken helpt om non-discriminatoir te werk te gaan o.a. bij de toepassing van de Wwft en Sanctiewet.
- ii. Opstellen van een werkwijze die banken toepassen bij het opzeggen en blokkeren van een rekening, inclusief duidelijkheid over de omvang en oorzaken van blokkeringen.
- iii. Aandacht voor het voorkomen van discriminatie bij de herziening van de Sanctiewet en de Leidraad Financiële Sanctieregelgeving.

a. Verbeteren toepassing Wwft en Sanctiewet

i. NVB Standaard

De NVB stelt een standaard op. Het doel van de standaard is om banken meer richting te geven in hoe ze discriminatie kunnen voorkomen. De standaard zal zowel elementen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) als de Sanctiewet bevatten en zal discriminatie breder dan alleen religieuze instellingen dekken. De NVB werkt de standaard de komende periode verder uit en verwacht deze in de zomer van 2025 te publiceren. Ik monitor de voortgang van het opstellen en implementeren van de standaard.

In het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen in september jl. deed ik de toezegging om het concept van een *code of conduct* neer te leggen bij de NVB. Dit heb ik gedaan. Ik begrijp van de NVB dat banken de behoefte delen om een document op te stellen dat vaststelt hoe banken discriminatie moeten voorkomen. Dat is het doel van de hierboven genoemde standaard. Ik ben van mening dat een standaard van de banken zelf, die is gericht op het voorkomen van discriminatie en die door de banken expliciet wordt onderschreven, een goede invulling is van de door uw Kamer genoemde code of conduct.³

Uw Kamer heeft mij in een motie opgeroepen om de NVB te verzoeken maatschappelijke organisaties te betrekken bij deze standaard. De NVB heeft mij gemeld dit te zullen doen. Daarnaast zal de NVB ook de NCDR betrekken.⁴ Verder is er een motie aangenomen om de NVB te verzoeken om alle aanbevelingen uit een rapport van DNB over discriminatie in de toepassing van de Wwft mee te nemen in de code of conduct.⁵ De NVB geeft aan dat banken de aanbevelingen van DNB zullen opvolgen. De aanbevelingen zullen waar mogelijk ook worden meegenomen in de standaard.

Voor betaalinstellingen geldt dat de Verenigde Betaalinstellingen Nederland (VBIN) hun Wwft-leerprogramma hebben aangepast. Hierin wordt nu aandacht besteed aan de uitkomsten van het onderzoek van

³ Hiermee voldoe ik aan de toezegging om te kijken naar een code of conduct. Kamerstukken II 2023–2024, TZ20240, nr. 007.

⁴ Hiermee update ik uw Kamer over de motie om maatschappelijke organisaties te betrekken bij de code of conduct. Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 294.

⁵ Doen banken voldoende om discriminatie van klanten tegen te gaan? Een artikel in 6 vragen | De Nederlandsche Bank

KPMG, zodat medewerkers bij de toepassing van de Wwft meer aandacht hebben voor het voorkomen van discriminatie.

ii. Werkwijze opzeggen en blokkeren rekening

Uw Kamer heeft een motie aangenomen die vraagt om een werkwijze om het opzeggen van een rekening tot een minimum te beperken.⁶ Het opzeggen van een rekening zie ik als een maatregel die alleen in uiterste gevallen genomen dient te worden met inachtneming van wet- en regelgeving. Mocht een bank overgaan tot het opzeggen van een rekening, dan is een zorgvuldig proces van belang. Zo moet een klant een redelijke termijn krijgen om vragen van de bank te beantwoorden en de bank moet ook moeite doen om de klant te benaderen. Het is daarom ook belangrijk dat de klant ervoor zorgt dat diens gegevens actueel zijn. De NVB geef aan dat banken de werkwijze van het opzeggen van rekeningen meenemen in de verbetering van hun klantcommunicatie.

Daarnaast is door uw Kamer aandacht gevraagd voor de oorzaak en duur van rekeningblokkades bij burgers. De NVB heeft cijfers over 2023 aangeleverd van rekeningen die geblokkeerd en vervolgens gesloten zijn op basis van frauderegelgeving. Daaruit blijkt dat in 2023 5.267 rekeningen geblokkeerd zijn (geweest).⁷ Deze cijfers bieden mijns inziens beperkt inzicht. Onbekend is hoe lang de rekeningen geblokkeerd zijn geweest, hoeveel rekeningen er geblokkeerd zijn geweest om andere redenen (bijvoorbeeld vanwege fraude, de Wwft of sancties) en of die rekeningen weer gedeblokkeerd zijn. Ik vind het belangrijk dat ik daar ook inzicht in krijg. Een blokkade van een rekening ter bescherming van de klant vanwege mogelijke fraude is natuurlijk wenselijk. Ik ontvang echter ook signalen dat klanten soms geen idee hebben waarom hun rekening wordt geblokkeerd. Ik begrijp van de NVB dat de banken kwalitatief onderzoek willen doen naar de oorzaken en handelwijze van rekeningblokkades.⁸ Ik heb de NVB gevraagd om bij dit onderzoek ook kwantitatief te kijken. Dit helpt bij het in kaart brengen van de oorzaken. Ik informeer u in mijn volgende brief hier verder over.

iii. Herziening Sanctiewet en leidraad financiële sanctieregelgeving

Op het gebied van sancties ga ik in verschillende trajecten aandacht besteden aan het voorkomen van discriminatie. Het is belangrijk dat banken sancties goed toepassen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat geld terechtkomt bij gesanctioneerde personen of bedrijven. Tegelijkertijd mag dit er niet toe leiden dat burgers onnodig benadeeld worden, bijvoorbeeld omdat ze een vergelijkbare naam hebben als een gesanctioneerde persoon. Ik werk aan een nieuwe Leidraad Financiële Sanctieregelgeving.⁹ Deze leidraad besteedt nu vooral aandacht aan een strikte toepassing van de sanctieregelgeving. In de nieuwe leidraad ga ik ook aandacht besteden aan ongewenste effecten, zoals discriminatie. Ik verwacht de leidraad in het tweede kwartaal van 2025 te publiceren. Verder werkt het kabinet onder leiding van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de modernisering van de Sanctiewet. De eerste tranche van de modernisering van de Sanctiewet is afgelopen zomer via internet geconsulteerd. De tweede tranche van de modernisering van de Sanctiewet zal herziene regelgeving

⁶ Hiermee update ik uw Kamer over de motie om het opzeggen van rekeningen tot een minimum te beperken. Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 297.

⁷ Hiervan zijn 240 rekeningen van rekeninghouders jonger dan 18 jaar, 1.572 rekeningen van rekeninghouders tussen de 18 en 24 en 3.455 van rekeninghouders ouder dan 25.

⁸ Reactie onderzoek Ministerie van Financiën naar ervaren discriminatie bij banken (nvb.nl)

⁹ Zie de volgende pagina voor de huidige leidraad: Leidraad Financiële Sanctieregelgeving | Rapport | Rijksoverheid.nl

bevatten voor het inrichten van de bedrijfsvoering van onder andere banken. Hierbij zal ook aandacht zijn voor de ongewenste gevolgen van de toepassing van de Sanctiewet. De verwachting is dat de tweede tranche van het wetsvoorstel in de eerste helft van 2025 via internet wordt geconsulteerd.

b. Verbeteren mogelijkheden burgers om klachten in te dienen

- i. Samenwerking met discriminatie.nl.

i. Samenwerking met discriminatie.nl

De NVB is dit voorjaar een samenwerking aangegaan met discriminatie.nl. Dit betekent dat klachten die gemeld worden bij discriminatie.nl (anoniem) gedeeld worden met de betreffende bank, zodat deze actie kan ondernemen. Vanuit de banken is een contactpersoon aangewezen om samen te werken met discriminatie.nl. De NVB geeft aan dat er momenteel nog te weinig klachten zijn ontvangen om een beeld te schetsen. Ik snap dat de stap tot melden moeilijk kan zijn voor burgers. Toch doe ik de oproep aan klanten om (anoniem) gebruik te maken van dit meldpunt. Van banken begrijp ik dat zij deze oproep ook doen in hun communicatie. In de loop van 2025 volgt de eerste rapportage vanuit discriminatie.nl. Op basis daarvan zullen de noodzakelijke verbeteringen door de banken en de NVB worden opgepakt.

c. Verantwoord omgaan met kunstmatige intelligentie en machine learning

- i. Handreiking machine learning voor banken.
- ii. Wijzen op algemene algoritmekader en gebruik AI/machine learning bij mediascreening.
- iii. Rol DNB en AFM in toepassing AI door banken.

i. Handreiking machine learning

Kunstmatige intelligentie (AI) en machine learning kunnen, indien juist gebruikt, een nuttig hulpmiddel zijn bij cliëntenonderzoek in het kader van het voorkomen van witwassen en toepassing van sanctieregels. Tegelijk vind ik het belangrijk dat AI en machine learning op een verantwoorde en non-discriminatoire wijze worden gebruikt. De NVB is bezig met een handleiding hoe om te gaan met machine learning. In deze handleiding wordt ook ingegaan hoe dit op een non-discriminatoire wijze kan plaatsvinden.

ii. Wijzen NVB op algoritme-APK

Ik heb uw Kamer toegezegd om de werkwijze van de algoritme-APK zoals deze gebruikt wordt door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) te delen met de NVB. Het idee van deze «APK» is dat DUO-algoritmes periodiek geëvalueerd worden om te bezien of deze discriminerend werken en deze zo nodig aan te passen. De wijze van DUO is niet één-op-één toepasbaar op banken, maar ik heb in algemene zin de NVB gewezen op het brede algoritmekader en de publiek toegankelijke informatie hierover.¹⁰

¹⁰ Algoritmekader Algoritmes – Digitale Overheid.

iii. Rol DNB en AFM in toepassing AI door banken

Van de NVB begrijp ik dat banken momenteel slechts zeer beperkt AI en machine learning gebruiken. DNB laat weten dat Nederlandse banken gebruikmaken van AI en algoritmes voor verschillende doeleinden, zoals fraudepreventie, kredietbeoordelingen, identiteitsverificatie en het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Er is echter een zekere terughoudendheid bij het gebruik van AI vanwege de complexiteit en de risico's die hiermee gepaard gaan.

Het gebruik van AI is geregeld in de Europese AI-verordening.¹¹ De AI-verordening heeft tot doel fundamentele mensenrechten te beschermen daar waar AI wordt toegepast. Het beschermen tegen discriminatie speelt daarbij een grote rol. Zo bevat de AI-verordening regels voor het beschermen van persoonsgegevens en zijn bijvoorbeeld «social scoring» (het classificeren van mensen op basis van hun gedrag, sociaaleconomische status of persoonlijke kenmerken) en gezichtsherkenning verboden. De verbodsbepalingen zijn van toepassing per februari 2025. Andere belangrijke vereisten zijn per augustus 2026 van toepassing. Momenteel wordt gekeken hoe en door wie het toezicht op AI het beste ingevuld kan worden. Het uitgangspunt bij het inrichten van het toezicht op AI is dat de sectorale toezichthouders een belangrijke rol krijgen.

AFM en DNB hebben begin dit jaar een rapport uitgebracht over het gebruik van AI in de financiële sector.¹² Daar wordt aandacht besteed aan hoe discriminatie en uitsluiting kan ontstaan en hoe dit kan worden voorkomen.

d. Klantcommunicatie banken

- i. Aandacht voor discriminatie in interne opleiding banken.
- ii. Verbetering communicatie richting klanten, bijvoorbeeld in brieven.

i. Aandacht voor discriminatie in interne opleiding banken

Eén van de conclusies van het DNB-onderzoek is dat de bewustwording van vooroordelen en het werken aan een inclusieve cultuur binnen banken voornamelijk intern gericht is, dus op de eigen organisatie en medewerkers. Dit zou verbreed moeten worden naar het perspectief van de klant. Banken werken aan verbeteringen. Zo zijn ze bezig met leertrajecten voor medewerkers over inclusief bankieren. Banken delen hierbij ook ervaringen om zo van elkaar te leren.

ii. Verbetering communicatie richting klanten, bijvoorbeeld in brieven

Een ander aandachtspunt is dat communicatie van banken, bijvoorbeeld in brieven, dreigend over kan komen. Denk aan een brief met daarin de aankondiging om een rekening eventueel op te zeggen zonder dat voor een klant duidelijk is wat het probleem is. Banken zijn aan de slag om deze communicatie te verbeteren en beter aan te laten sluiten bij het perspectief van de klant. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de toon in

¹¹ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (PbEU 2024/1689).

¹² AFM en DNB publiceren rapport over de impact van AI in de financiële sector en het toezicht daarop | De Nederlandsche Bank.

brieven en om een ruimere en begrijpelijker toelichting waarom om bepaalde informatie wordt gevraagd.

e. Vervolgacties toezichthouders

- i. Terugkoppeling aan instellingen door DNB.
- ii. Gezamenlijk vervolgonderzoek AFM en DNB.

i. Terugkoppeling aan instellingen door DNB

DNB heeft in 2023 en 2024 onderzoek gedaan naar de maatregelen die banken nemen om discriminatie tegen te gaan in de toepassing van de Wwft. Over de uitkomsten is uw Kamer eerder geïnformeerd.¹³ DNB heeft naar aanleiding van dit onderzoek alle deelnemende banken een individuele terugkoppeling gestuurd en de verwachtingen geuit. Tevens is met verschillende instellingen een toezichtgesprek gevoerd om te bespreken wat zij aan deze problematiek doen en welke maatregelen zij verder gaan nemen. Hoewel DNB geen toezichthouder is op naleving van het non-discriminatiebeginsel, ziet zij wel toe op een integere, toegankelijke en inclusieve financiële sector. Hierbij past niet dat klanten discriminatie ervaren als gevolg van maatregelen die poortwachters treffen onder de Wwft of Sanctiewet.

ii. Gezamenlijk vervolgonderzoek DNB en AFM

AFM en DNB zullen in de loop van 2025 een gezamenlijk vervolgonderzoek uitvoeren bij zowel banken als bij betaalinstellingen om te onderzoeken of instellingen inmiddels stappen hebben gezet om het risico op discriminatie weg te nemen. DNB is toezichthouder op banken voor de Wwft, maar daar waar processen van banken gericht op het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering het klantbelang raken, ontstaat een raakvlak met de AFM. Vandaar dat zij voor het vervolgonderzoek gezamenlijk optrekken.

Daarnaast adresseer ik naar aanleiding van het tweeminutendebat met uw Kamer ook nog graag het onderstaande punt. Uw Kamer heeft opgeroepen landen ondersteuning te bieden die geïdentificeerd zijn door de Financial Action Task Force (FATF) en die tekortkomingen hebben in hun nationale beleid ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.¹⁴ Landen worden periodiek geëvalueerd door andere FATF-leden. Als er tekortkomingen door het evaluatieteam worden geconstateerd, dan wordt een verbeterplan opgesteld. Indien de tekortkomingen dermate groot zijn, kan een land op de zogenaamde «grijze» of «zwarte» lijst worden geplaatst. Landen op de grijze lijst zijn geëvalueerd om verbeteringen door te voeren. Een team van evaluatoren bespreekt periodiek de voortgang met het land. Ook Nederland heeft zitting in deze evaluatieteams. De Europese Commissie biedt daarnaast ondersteuning aan landen die aanzienlijke financiële en economische banden hebben met de Unie hebben. Een recent voorbeeld hiervan is Marokko. Aan Marokko is destijds zogenaamde «technische assistentie» geboden ten behoeve van het verbeteren van de witwasaanpak. De EU en Nederland leveren reeds ondersteuning. De inzet is om dit te blijven doen. Ik beschouw deze motie dan ook als uitgevoerd.

¹³ Doen banken voldoende om discriminatie van klanten tegen te gaan? Een artikel in 6 vragen | De Nederlandsche Bank (dnb.nl) en Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 289.

¹⁴ Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 296.

3. Vervolg

a. Monitoren ervaren discriminatie

In het onderzoek dat KPMG heeft uitgevoerd is aan burgers gevraagd of zij discriminatie ervaren in de interactie met banken en betaalinstellingen. Uw Kamer heeft een motie aangenomen om periodiek de ervaren discriminatie te monitoren.¹⁵ Ik vind het belangrijk periodiek te bezien of de ervaren discriminatie bij burgers is afgenomen en of daarmee de inzet die de banken leveren effect heeft. Ik wil daarom de komende drie jaar opnieuw een data-onderzoek doen waarbij aan burgers wordt gevraagd in hoeverre ze discriminatie ervaren. De eerste meting wil ik in het tweede kwartaal van 2025 doen. Vervolgens wil ik dit in 2026 en 2027 herhalen.

b. Informeren Kamer

Zoals u in deze brief kunt lezen, zijn er zowel vanuit banken als toezicht-houders verschillende acties in gang gezet. Ik vind het positief dat deze partijen de handschoen hebben opgepakt en heb er vertrouwen in dat ze de komende periode verder aan de slag gaan met de acties. Ik zal uw Kamer volgend najaar opnieuw informeren over de acties en stand van zaken. Daarin neem ik ook het vervolgonderzoek van DNB en AFM mee, evenals de uitkomsten van mijn periodieke monitoring. Vervolgens wil ik uw Kamer jaarlijks informeren over de verdere voortgang. Ondertussen blijf ik met onder andere de NVB, DNB en maatschappelijke organisaties in overleg over het verder uitwerken en in de praktijk brengen van de acties. Het voorkomen van discriminatie in de financiële sector blijft mijn doorlopende aandacht houden. Alles op alles moet worden gezet om het ervaren van discriminatie te voorkomen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹⁵ Kamerstukken II, 2023/2024, 32 013, nr. 293.