

Vergaderjaar 2015–2016

29 515

Aanpak regeldruk en administratieve lasten

Nr. 369

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2015

Hierbij ontvangt u het Actaladvies «Regeldruk bij kredietverstrekking»¹ en informeer ik uw Kamer over de stappen die naar aanleiding van het advies zijn of worden genomen om de regeldruk in de financiële sector – voor zover mogelijk – verder te beperken. Het adviesverzoek is gedaan na mijn toezegging hiertoe aan het lid Aukje de Vries (VVD).

In 2014 heeft de ACM haar rapport «Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector» gepubliceerd. Daarin wordt mij onder meer aanbevolen extra aandacht te besteden aan complexe, omvangrijke en frequent wijzigende financiële regelgeving die tot toetredingsbarrières kan leiden.²

Onder meer naar aanleiding van dit rapport heb ik Actal op 5 september 2014 gevraagd om onderzoek te doen naar financiële regelgeving in relatie tot de mogelijkheden voor financiële instellingen om toe te treden tot de Nederlandse bancaire retailsector. Actal heeft daartoe EY een onderzoeksopdracht gegeven.

De onderzoeksresultaten van EY vormen de basis voor de adviezen van Actal. Het advies van Actal en het EY rapport «regeldruk bij kredietverstrekking» zijn bijgevoegd³.

Ik wil mijn dank uitspreken voor het werk dat Actal heeft verricht. Uit de adviezen van Actal blijkt dat toetredingsbarrières kunnen worden weggenomen door transparantie te vergroten, bijvoorbeeld door meer openheid te bieden over de documenten die moeten worden aangeleverd bij een vergunningaanvraag en over vooral de inhoudelijke kwaliteit van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Aanbevelingen ACM: Aanbeveling nr. 3: «Streef op nationaal en Europees niveau naar eenvoud in wet- en regelgeving.» Aanbeveling nr. 4: «Evalueer het stelsel voor het verkrijgen van een bankvergunning.»

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

die documenten. Tegelijkertijd stelt Actal dat de vergunningseisen zelf tot toetredingsbarrières kunnen leiden. Kleine, innovatieve ondernemingen, die door hun omvang wellicht weinig risico's voor de maatschappij vormen, moeten bijvoorbeeld in sommige gevallen aan dezelfde prudentiële eisen voldoen als grote, bestaande ondernemingen. Dit zou disproportioneel kunnen zijn. Ik zal in samenwerking met de toezicht-houders het proces van een vergunningsaanvraag transparanter maken en zorg dragen voor een proportionele behandeling van kleine, innovatieve partijen. Ik zal hierbij tevens kijken naar de recente initiatieven en ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, zoals uw Kamer mij verzocht tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen.⁴

Inleiding

De Nederlandse financiële sector, de bancaire in het bijzonder, heeft een geconcentreerd karakter. Deze instellingen bleken tijdens de recente crisis in bepaalde gevallen «too big to fail» te zijn, waardoor overheidsingrijpen nodig was. Om de publieke belangen van een solide en betrouwbare financiële sector beter te kunnen waarborgen, is de regelgeving voor de financiële sector als gevolg van de financiële crisis daarom flink aangescherpt. Hierdoor is de regeldruk in de bankensector toegenomen. Financiële instellingen moeten aan meer en strengere regels voldoen. Hierdoor bestaat het risico dat toetreding voor kleine, innovatieve instellingen lastiger is. Dit leidt er onder meer toe dat onvoldoende concurrentie kan ontstaan, terwijl voldoende concurrentie noodzakelijk is om financiële instellingen te prikkelen om kwalitatief goede producten aan te bieden tegen een competitieve prijs.

Ik draag als Minister van Financiën medeverantwoordelijkheid voor een goed functionerende financiële sector. Een goed functionerende financiële sector is concurrerend, biedt ruimte aan nieuwe partijen, maar is ook stabiel en veilig. Hier openbaart zich het dilemma van risicoaversie versus risicotolerantie. Hoe ver gaan we in het afdekken van risico's met regels om de stabiliteit te waarborgen? Of zijn we bereid om het risico van het omvallen van een financiële instelling op de koop toe te nemen als dit betekent dat de regeldruk aanzienlijk kan worden verminderd?⁵ Mijn inziens is een juiste balans nodig en hoeven de doelen van stabiliteit en concurrentie elkaar niet te bijten. Een sector die wordt uitgedaagd door nieuwe partijen kan scherper blijven op nieuwe ontwikkelingen en daarmee flexibeler en veerkrachtiger zijn dan een financiële sector met een aantal grote partijen met weinig concurrentie. Een no regret maatregel is mijn inziens dat nieuwe marktpartijen goed weten aan welke regels ze moeten voldoen om tot de markt toe te kunnen treden. Verder kunnen eenvoudige, strenge regels soms effectiever zijn dan een groot complex aan gedetailleerde regels, met name voor kleine marktpartijen. Dat pleit voor een proportionele aanpak. Zo wordt voor kredietunies, kleine alternatieve partijen die krediet verschaffen, in Nederland een sterk vereenvoudigd prudentieel kader ontwikkeld.⁶ Tot slot, een groot deel van het herstel- en afwikkelingsraamwerk dat sinds de crisis is geïntroduceerd kan op een proportionele manier worden toegepast, waardoor tevens het gelijk speelveld tussen grote en kleine instellingen kan worden verbeterd. Waar bijvoorbeeld voor grote, systeemrelevante instellingen in Nederland bijbehorende buffers zijn opgelegd, zijn deze voor kleine instellingen niet nodig.

⁴ Kamerstuk 34 300, nr. 55.

⁵ Zie hierover Rob Wijnberg, «Hoe onze oplossingen onze problemen werden», in *de Correspondent*, 18 maart 2014.

⁶ Zie hierna onder advies 3 en 4.

Hieronder bespreek ik de afzonderlijke Actal adviezen in meer detail. Ik geef per advies mijn reactie in de vorm van een actie die ik voornemens ben in te zetten of reeds heb ingezet. Ik groepeer de aanbevelingen per onderwerp en volg daarbij de structuur van het Actal advies:

- Kleine, innovatieve financiële instellingen;
- Procesverbetering;
- Interactie tussen toezichthouders en financiële instellingen;
- Toekomstige regeldruk.

Reactie per advies

Kleine, innovatieve financiële instellingen

Actal geeft aan dat eisen kunnen leiden tot een te hoge toetredingsbarrière voor kleine en nieuwe partijen op de financiële markt.

Advies 1. «Too small to comply»-aspect

Actal adviseert om in de vergunningverlening het «too small to comply»-aspect waar mogelijk te voorkomen.

Marktpartijen geven aan drempels te ervaren bij het aanvragen van een vergunning, waardoor concurrentie door nieuwe toetreders tot de financiële sector kan worden beperkt. Deze drempels betreffen de veelvoud aan eisen waaraan een aanvraag voor een vergunning moet voldoen en de prudentiële eisen die gesteld worden, die voor kleinere banken over het algemeen zwaarder wegen. Mijn inziens moeten onnodige toetredingsbarrières voor kleine of zich specialiserende instellingen en instellingen die alternatieve financieringsvormen aanbieden waar mogelijk worden weggenomen.

Zowel de Autoriteit Financiële Markten (AFM) als de Nederlandsche Bank (DNB) geven aan dat zij ondersteuning kunnen bieden bij de vergunningaanvraag⁷. Zij moeten er wel voor waken dat ze de inhoudelijke invulling en de eigen verantwoordelijkheid van de instelling in het aanvraagproces niet overnemen.

Ondanks dat de toezichthouders, binnen hun mogelijkheden, al stappen in de goede richting hebben gezet⁸ om toetreding voor nieuwe partijen makkelijker te maken, constateer ik dat de markt voor kredietverlening echter nog altijd geconcentreerd is rondom de grootbanken. Derhalve zal extra ondersteuning van nieuwe toetreders bij het aanvragen van een vergunningsaanvraag worden geboden, om de toetredingsbarrières voor kleine, gespecialiseerde en innovatieve financiële instellingen te verlagen.⁹ Tijdens de Algemene financiële beschouwingen deed de heer Koolmees het voorstel om een steunpunt op te richten voor advies bij een vergunningaanvraag. Zowel de AFM als DNB kennen op dit moment een steunpunt, het ondernemersloket respectievelijk het expertisecentrum markttoegang. Ik zal met de toezichthouders bespreken of potentiële toetreders daarmee voldoende worden bereikt of hoe dit beter kan.

⁷ Dit blijkt ook uit onderzoeken die de toezichthouders zelf gedaan hebben. De AFM heeft bijvoorbeeld in 2014 onderzoek gedaan naar de crowdfundingsector en naar de randvoorwaarden die nodig zijn om deze sector op een duurzame en verantwoorde manier te kunnen laten groeien.

⁸ Bijvoorbeeld door het opstellen van een uitvraagkalender, het opstellen van een toetsingskalender in het kader van het productontwikkelingsproces etc.

⁹ Recentelijk heeft ook DNB het belang van het stimuleren van (innovatieve) toetreders benadrukt in haar «Visie op structuur van de Nederlandse bankensector», juni 2015.

Door het bieden van meer ondersteuning zullen financiële instellingen worden geholpen bij het aanvragen van een vergunning. Actal stelt vervolgens vast dat de eisen waaraan een instelling moet voldoen bij de vergunningaanvraag op zichzelf ook een toetredingsdrempel kunnen vormen voor kleine, gespecialiseerde en innovatieve financiële instellingen. Voor deze partijen kunnen de investeringen (in bijvoorbeeld ICT) die gemaakt moeten worden of de kapitaaleisen waaraan voldaan moet worden *voorafgaand* aan de eventuele verlening van de bankvergunning als drempel werken. In dit kader is in het EY rapport aangegeven (aanbeveling 1) dat deze drempel mogelijk kan worden weggenomen als dergelijke partijen in eerste instantie een beperkte vergunning zouden kunnen aanvragen, waar initieel lagere eisen gelden ten aanzien van kapitaal, liquiditeit en vereiste (ICT-)investeringen. Verlening van een beperkte vergunning (bankvergunning-light) zou vervolgens meer zekerheid bieden om de middelen voor resterende investeringen aan te trekken. Het Verenigd Koninkrijk kent al een dergelijk regime. In ruil hiervoor dient de instelling wel aan te tonen dat het beschikt over een adequaat herstel- en afwikkelplan.

Tijdens de algemene financiële beschouwingen heb ik aangegeven het idee van een bankvergunning-light sympatisch te vinden en conform de motie Koolmees en De Vries¹⁰ ga ik dit plan verder uitwerken waarbij ik de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk en relevante Europese regelgeving betrek. Ik verwacht uw Kamer hierover in de eerste helft van 2016 te kunnen berichten.

Advies 2. «Think Small First Principle»

Actal adviseert om in Europa te pleiten voor toepassing van het «Think Small First Principle» in financiële wet- en regelgeving.

De stabiliteit van het financiële stelsel dient in internationaal verband te worden gewaarborgd. Onder meer de onderlinge verwevenheid van financiële instellingen en de wens om te komen tot een interne markt vragen om internationale en Europese regelgeving.

De kosten om te voldoen aan regelgeving zijn voor kleine instellingen relatief groter dan voor grote instellingen.¹¹ Daarom is op Europees niveau de Small Business Act aangenomen die tot doel heeft om beleid «vriendelijker» te maken voor kleine en middelgrote ondernemingen.¹² De algemene wens om kleine partijen te ontzien blijkt ook uit het pakket «Betere Regelgeving» dat vicevoorzitter Timmermans van de Europese Commissie heeft gepresenteerd.¹³ Het kabinet is voorstander van de plannen van de Commissie om meer aandacht te besteden aan het midden- en kleinbedrijf (mkb) door middel van lichtere of vrijstelling van regels voor kleine ondernemers. Wet- en regelgeving, ook die op Europees niveau tot stand komt, moet proportioneel zijn: EU-optreden mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken.

De prudentiële eisen voor banken zoals gesteld in het kapitaaleisen-raamwerk CRD-IV/CRR zijn in belangrijke mate proportioneel (risicogewogen kapitaaleisen, keuze tussen standaardmodel of meer geavanceerde

¹⁰ Kamerstuk 34 300, nr. 55.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>.

¹² Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees parlement, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Te raadplegen via: ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act. De Small Business Act ziet overigens niet alleen op financiële instellingen, maar op het midden- en kleinbedrijf in het algemeen.

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 1983.

interne model, etc.). Hoewel deze eisen vanuit prudentieel oogpunt op individuele basis te rechtvaardigen zijn, kan het gecombineerd en tijdig voldoen aan al deze eisen een uitdaging vormen voor instellingen, met name voor de kleine(re) toetredende partijen. Voor hen bestaat de kans bestaat dat zij «too small to comply» zijn, wat een toetredingsbarrière zou betekenen.

In dit kader is de recente consultatie van de Europese Commissie met betrekking tot de impact van het kapitaaleisenraamwerk CRR/CRD-IV op de bankfinanciering van de reële economie relevant. Hierin betreft de Commissie onder meer de vraag of de gecombineerde prudentiële eisen die in CRD-IV/CRR worden gesteld proportioneel zijn. Ik heb in mijn reactie op deze consultatie mede voor dit punt specifiek aandacht gevraagd.¹⁴

Ik zal me in Europa blijven inzetten voor de proportionaliteit van nieuwe EU-regelgeving voor kleine, innovatieve partijen. Regelgeving is uiteraard niet bedoeld om een onnodige belemmering te vormen voor verantwoordende vormen van financiering. Derhalve ben ik voornemens om in Europees kader aandacht te vragen voor de proportionaliteit van het regime voor kleine banken.

Tegelijkertijd met de presentatie van het actieplan kapitaalmarktunie heeft de Europese Commissie een *call for evidence* gepubliceerd, waarin zij om input en feedback vraagt voor de cumulatieve impact en interactie van de huidige Europese wet- en regelgeving op het gebied van financiële diensten. Hierdoor hoopt ook de Europese Commissie beter zicht te krijgen op eventuele ongewenste effecten van de huidige Europese wet- en regelgeving. Dit zal een goed moment zijn om aandacht te vragen voor de proportionaliteit van het huidige regime voor kleine banken.

Advies 3 en advies 4. Eigen vermogen

Actal adviseert om DNB inzichtelijk te laten maken welke eisen zij stelt aan het in te brengen eigen vermogen bij een bepaald bedrijfsmodel en de daarbij behorende risico's. Daarnaast adviseert zij om toetreders met een hoger eigen vermogen tegemoet te komen met lichtere eisen aan de bedrijfsvoering.

Blijkens dit advies is het toetreders niet duidelijk welke eisen aan hen worden gesteld voor het in te brengen eigen vermogen bij een bepaald bedrijfsmodel; toetreders die meer eigen vermogen inbrengen dan minimaal is vereist zouden tegemoet kunnen worden gekomen met lichtere eisen aan de bedrijfsvoering.

Het bancaire toezicht is gebaseerd op een internationaal en Europees voorgeschreven regulier beoordelingsproces (*Supervisory Review and Evaluation Process*, SREP), waarbij alle risico's van een instelling in kaart worden gebracht aan de hand van informatie die banken daarvoor moeten aanleveren. Op basis daarvan bepaalt de toezichthouder hoeveel kapitaal en liquiditeit een bank in totaal moet aanhouden. Ook kunnen naar aanleiding hiervan andere toezichtmaatregelen worden genomen, zoals het stellen van hogere eisen aan het risicomanagement of het adresseren van concentratierisico's. Bij SREP worden zowel de inherente risico's van het bedrijfsmodel als de strategie en de specifieke risico's die het bedrijfsmodel met zich brengen beoordeeld. Vervolgens worden mitigerende factoren meegewogen in het oordeel, zoals een goede risicocultuur of een zorgvuldige bedrijfsvoering. Op basis daarvan stelt de toezichthouder de bijbehorende kapitaaleis vast die in lijn is met het netto

¹⁴ Zie antwoord op vragen 13 en 14: bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1315.

risicoprofiel. Het minimaal aan te houden eigen vermogen is derhalve de uitkomst en niet het uitgangspunt van een SREP-beoordeling waarbij de bedrijfsvoering al een bepalende factor is. Het moet voor financiële instellingen inzichtelijk zijn welke eisen worden gesteld aan het eigen vermogen. De toezichthouder laat instellingen derhalve jaarlijks in een zogenoemde SREP-brief weten op welke wijze de kapitaaleis wordt vastgesteld.

Het is van belang dat de SREP in een juiste verhouding staat tot de risico's die een instelling loopt en met zich brengt. Enkele recente Europese ontwikkelingen op dit terrein kunnen naar mijn mening al in belangrijke mate bijdragen aan het adresseren van deze zorgen. Zo heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) in december 2013 richtsnoeren gepubliceerd voor een meer geharmoniseerde toepassing van SREP door (nationale) toezichthouders. Ook is binnen het SSM de eindverantwoordelijkheid voor SREP verschoven van nationale toezichthouders naar de ECB, wat tot een meer geharmoniseerde toepassing van SREP zal leiden.

Ik zal niettemin met DNB bespreken of verdere verbeteringen in SREP mogelijk zijn, met als uitgangspunt dat prudentiële eisen altijd proportioneel dienen te zijn en dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Toezichthouders moeten daarbij wel een mate van vrijheid behouden om onvoorziene risico's op instellingspecifiek niveau te adresseren.

Een ander belangrijk vraagstuk dat breder is dan de SREP, is of alle prudentiële eisen die in het kapitaaleisenraamwerk CRD-IV/CRR worden gesteld, proportioneel zijn, en of deze in sommige gevallen niet zouden kunnen worden verlicht wanneer banken zeer goed gekapitaliseerd zijn. Ook de Europese Commissie consulteert op dit moment onder meer de mogelijkheden voor het simplificeren van de eisen voor banken in CRD-IV/CRR die substantieel beter gekapitaliseerd zijn dan het minimum dat toezichthouders vereisen.¹⁵ Ik heb hier positief op gereageerd en aangegeven dat verdere analyse van dit idee en de mogelijkheden voor kleine banken wenselijk is.¹⁶

Een voorbeeld van nieuwe toetreders die straks standaard zullen profiteren van een eenvoudig en proportioneel prudentieel kader, zijn kredietunies. De hoofdlijnen hiervoor worden geschetst in de initiatiefwet toezicht kredietunies.¹⁷ Aan die hoofdlijnen wordt invulling gegeven door het Besluit toezicht kredietunies en de Regeling toezicht kredietunies, die in voorbereiding zijn en waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd. Het nieuwe, robuuste toezichtkader voor kredietunies betekent een vereenvoudiging ten opzichte van dat voor banken, juist omdat kredietunies in de regel kleiner zijn en een minder complex bedrijfsmodel kennen.

Advies 5. Methodes voor detectie en screening

Actal adviseert mij om op mkb-kredieten gerichte methodes te laten ontwikkelen en accepteren voor detectie en screening in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en de Sanctiewet.

Voor het vertrouwen en integriteit in de financiële sector, is het cruciaal dat banken, ook kleine banken, voldoen aan de betreffende regelgeving (Wwft en Sanctiewet). Financiële instellingen zijn op grond van de Wwft

¹⁵ http://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/long-term-finance/index_en.htm

¹⁶ Zie antwoord op vragen 13 en 14: bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1315.

¹⁷ Stb. 2015, 304.

verplicht om cliëntenonderzoek (client due diligence, CDD) te doen en om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). Deze eisen vloeien voort uit de antiwitwasrichtlijn¹⁸ die is gebaseerd op aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).

Ingevolge Europese en internationale kaders wordt risicogebaseerd CDD verricht. Voor de intensiteit van het onderzoek is niet de omvang van de financiële instelling bepalend, maar het risico op witwassen of terrorismefinanciering. Een financiële instelling bepaalt aan de hand van een lijst met indicatoren of een transactie gemeld moet worden als ongebruikelijke transactie. Voor die indicatoren is het risico op witwassen en terrorismefinanciering leidend en niet de omvang van de instelling die bij de transactie betrokken is.

De antiwitwasrichtlijn staat het daarbij niet toe om af te wijken van het uitgangspunt dat deze risico's leidend zijn en voor kleinere ondernemingen, ongeacht de risico's, minder stringente CDD methodes of minder stringente eisen voor meldingen vast te stellen.

Advies 6. Relationship lending

Actal adviseert mij om mogelijkheden voor mkb-kredieten in de financiële regelgeving op te nemen zodat «relationship lending» wordt bevorderd.

Onderlinge relaties tussen banken en mkb-ondernemingen zijn van invloed op het maken van een goede inschatting van risico's. Uit recent onderzoek van ACM bleek dat het mkb de bankkeuze onder meer laat afhangen van de relatie met de adviseur van een bank.¹⁹ Tegelijkertijd is voor banken het contact met mkb'ers relevant voor onder meer de *screening* en *monitoring* van kredieten. Mijn inziens is door een combinatie van ontwikkelingen in de bankensector en nieuwe wet- en regelgeving deze relatie zakelijker geworden. De beslissing over kredieten wordt nu minder gebaseerd op relaties en meer op basis van risicoanalyses.

Een bank moet een zorgvuldige afweging maken in haar kredietverlening, waarbij de risico's verbonden aan het verstrekken van krediet doorslaggevend zijn in de besluitvorming. Leningen aan het mkb zijn relatief klein, terwijl het voor de banken een specifieke inschatting vereist van het bedrijfsmodel en risico's van de betrokken onderneming. Actal heeft in haar advies in dit kader verwezen naar een rapport van de SER²⁰ waarin wordt geconstateerd dat de kosten van mkb-kredieten relatief hoog zijn onder meer vanwege de hoge risico- en behandelingskosten. De behandelingskosten hangen evenwel onder meer samen met de kwaliteit van de aangeleverde aanvragen en de beschikbare informatie over de bedrijven. Het gebrek aan kwalitatief goede informatie (de zogenoemde «informatieasymmetrie») kan ertoe leiden dat banken niet beschikken over alle informatie om een oordeel te kunnen geven over het kredietrisico van mkb-klanten. Het is daarom van belang om te zoeken

¹⁸ Op dit moment volgt dit uit de derde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme). Deze richtlijn wordt echter vervangen door de vierde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie). De verplichting om ongebruikelijke transacties te melden zal niet veranderen.

¹⁹ ACM, «Concurrentie op de markt voor mkb-financiering».

²⁰ Verbreding en versterking financiering mkb. SER, oktober 2014.

naar mogelijkheden om deze asymmetrie weg te nemen, bijvoorbeeld door het standaardiseren van bedrijfsinformatie.

Relationship banking is van belang voor het krijgen van inzicht in de wensen en bedrijfsmodellen van mkb-klienten en een bestendige relatie met klienten is doorgaans behulpzaam bij het inschatten van risico's. Aan goed contact tussen mkb-klienten en banken staat financiële regelgeving evenwel niet in de weg. Daarbij merk ik wel op dat het onderhouden van een relatie voor banken ook kostbaar is gelet op de relatief kleine omvang van mkb-leningen.

Desondanks ondersteun ik de ratio achter het advies van Actal, namelijk dat kredietverlening aan het mkb wordt bevorderd. Ik acht het eveneens van belang dat bedrijven met een gezond businessplan financiering kunnen krijgen. Daarom heb ik, samen met de Minister van Economische Zaken, bij brief van 8 juli 2014, de Tweede Kamer geïnformeerd over het Aanvullend Actieplan mkb-financiering.²¹ In die brief informeer ik over de initiatieven die het Kabinet neemt om de informatieknoppen die ten grondslag liggen aan het moeizaam krijgen van financiering door het mkb te ondervangen.

Advies 7. Innovatieve financieringsvormen

Actal adviseert mij om te onderzoeken welke wettelijke mogelijkheden nodig zijn ter ondersteuning van alternatieve financieringsvormen naast het faciliteren van de oprichting van kredietunies.

Allereerst merk ik op dat het kabinet de ontwikkeling van alternatieve financieringsvormen en private initiatieven door promotie, inzet van bestaande kennis en instrumenten en het wegnemen van belemmeringen in de regelgeving ondersteunt.²² In dit kader valt ook dit advies te plaatsen, waarin wordt verzocht om te onderzoeken in hoeverre aanpassingen van het wettelijk kader bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van dergelijke alternatieve financieringsvormen.

In 2014 heeft de AFM op mijn verzoek onderzoek gedaan naar huidige knelpunten en drempels voor de ontwikkeling van crowdfunding in Nederland. Hierbij heeft de AFM aanbevelingen gedaan ten aanzien van crowdfunding. In mijn reactie op dit rapport van 19 december 2014 en in mijn brief van 31 maart jl. heb ik aangegeven om in samenspraak met toezichthouders en vertegenwoordigers van de sector een aantal bestaande knelpunten per 1 januari 2016 weg te nemen, waarbij de belangen van geldvragers (financiële instellingen) en geldgevers (het publiek) uiteraard voldoende blijven beschermd.²³ Deze maatregelen betreffen onder meer een uitzondering op het provisieverbod voor crowdfundingplatformen die als beleggingsonderneming functioneren en het versterken van de governance van crowdfundingplatformen die bemiddelen bij onderhandse leningen tussen geldgevers en geldvragers. Verder worden momenteel de noodzaak, wenselijkheid en eventuele voorwaarden onderzocht van een vrijstelling voor crowdfundingplatformen van het in artikel 3:5 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) opgenomen verbod op het aantrekken van opvorderbare gelden van het publiek.

Ik ben voornemens uw Kamer voor het einde van dit jaar nader te informeren over de voortgang van de wijzigingen van de regelgeving over crowdfunding.

²¹ Kamerstuk 32 637, nr. 147.

²² Kamerstuk 32 637, nr. 166.

²³ Kamerstuk 31 311, nr. 145 en Kamerstuk 31 311, nr. 148.

Actal betreft in haar advies ook bemiddelaars in ondernemingsfinanciering. Voor de specifieke taak van het bemiddelen in ondernemingsfinanciering is geen bankvergunning vereist. In sommige gevallen bemiddelen ook banken in ondernemingsfinanciering, bijvoorbeeld bij het verstrekken van onderhandse leningen door institutionele investeerders aan ondernemingen. Deze zogeheten *private placements* worden genoemd in het groenboek voor de totstandkoming van een kapitaalmarktunie.²⁴ Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op dit groenboek verwelkomt het kabinet marktinitiatieven om tot standaardisering van *private placements* te komen, maar ziet het kabinet vooralsnog geen grote belemmeringen voor de ontwikkeling van de markt voor *private placements* door het regelgevend kader.²⁵ Ik acht een onderzoek naar benodigde wettelijke mogelijkheden in dit geval dus ook niet nodig.

Net als Actal en de toezichthouders hecht ik aan verdere ontwikkeling van alternatieve financiering. Regelgeving mag daarbij geen belemmering vormen voor het op verantwoorde wijze vormgeven van alternatieve financieringsvormen die voorzien in marktbehoeftes. Mogelijke risico's die aan dergelijke initiatieven verbonden zijn, zoals een gebrek aan transparantie, misleidende informatie, frauderisico en tegenpartijrisico, moeten daarbij wel adequaat worden geadresseerd.²⁶ In het Aanvullend Actieplan mkb-financiering is € 400 miljoen aan garantieruimte vrijgemaakt om de funding van nieuwe mkb financiering mogelijk te maken. Daarover heeft de Minister van Economische Zaken uw Kamer op 21 september jl. geïnformeerd.²⁷

De regering heeft de algemene lijn ingezet om alternatieve financieringsvormen te stimuleren. Deze lijn zal ook in de toekomst worden gevolgd, zonder daarbij de risico's uit het oog te verliezen. Waar bestaande regelgeving tot gevolg heeft dat alternatieve financieringsvormen niet van de grond komen, zal ik – zoals bij crowdfunding – maatregelen nemen. Ik nodig de sector dan ook uit om mij waar nodig te wijzen op eventuele resterende knelpunten.

Procesverbetering

Actal geeft aan dat ook de uitvoering die de toezichthouders geven aan voorgeschreven regelgeving leidt tot regeldruk. Dit betreft onder andere onduidelijkheid over de duur en het verloop van de processen en de aan te leveren documentatie.

Advies 8. Bankvergunning

Actal adviseert om DNB helderheid te laten verschaffen over de informatie die bij de aanvraag van een bankvergunning moet worden aangeleverd en – indien van toepassing – over opschorting van de beslistermijn.

DNB beslist op grond van artikel 1:102 van de Wft binnen 13 weken op een vergunningaanvraag. Deze termijn mag worden verlengd. Door Actal wordt gesteld en dat is beaamd door DNB dat het succesvol doorlopen van een aanvraag in de praktijk langer duurt. DNB komt in intensief contact met de instelling tot overeenstemming over de inrichting van het bedrijfsmodel en het vervullen van de vereisten. Het proces vanaf het moment dat een financiële instelling zich voor het eerst meldt bij DNB tot

²⁴ Europese Commissie, Groenboek «Het opbouwen van een kapitaalmarktunie», COM(2015) 63 final.

²⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 1950.

²⁶ Kamerstuk 32 637, nr. 166.

²⁷ Kamerstuk 32 637, nr. 166.

het moment dat instelling voldoende voorbereid is om een formele aanvraag in te dienen en DNB een positieve beslissing kan nemen, neemt gemiddeld tussen de 12 en 18 maanden in beslag. De wettelijke termijn van 13 weken geeft daarmee een vertekend beeld van de werkelijkheid.²⁸ De termijn van 13 weken doet vermoeden dat het proces snel gaat, maar het gehele traject, inclusief voorfase bij DNB neemt in werkelijkheid veel langer in beslag. Het beslisproces kan worden verbeterd. De winst kan vooral in de voorfase worden behaald. DNB kan meer informatie geven over de documenten (en de kwaliteitseisen daarvan) die nodig zijn om een vergunningaanvraag in behandeling te kunnen nemen, om te bewerkstelligen dat de aanvragen een realistisch beeld krijgt van de eisen waaraan de informatie moet voldoen en de beslistermijn minder vaak hoeft te worden opgeschort. Anderzijds kan het gehele traject geformaliseerd worden in combinatie met een realistischere beslistermijn en met meer duidelijkheid over de opschortingsmogelijkheden.²⁹

Ik zal met de toezichthouders in overleg treden over een (wets)voorstel ter verbetering van het vergunningstraject. Daarbij zal ik niet alleen de beslistermijn voor de aanvraag van een bankvergunning betrekken, maar ook de beslistermijn voor andere vergunningen. Uitgangspunt is een transparant traject met een realistische beslistermijn, opdat verwachtingen over en weer waargemaakt kunnen worden.

Advies 9. Toezichtantecedenten

Actal adviseert om bij de geschiktheids- en betrouwbaarheidstoets slechts het toetsingsverleden van de nieuwe bestuurder als toezichtantecedent te betrekken. Een toezichtantecedent dat geen betrekking heeft op de geschiktheid of betrouwbaarheid van de bestuurder zou bij de beoordeling onevenredig belemmerend kunnen zijn voor een later initiatief tot toetreding.

Bij het toetsen van beleidsbepalers op betrouwbaarheid en geschiktheid worden alle toezichtantecedenten meegewogen. Toezichtantecedenten die worden genoemd in de Wft en het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr) kunnen elk afzonderlijk of in samenhang met elkaar in bepaalde situaties van invloed zijn op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepaler. Andersom is niet in alle gevallen elk toezichtantecedent van invloed op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepaler. Daarom vindt bij de toetsing altijd een weging plaats. Daarbij speelt onder meer het soort feit, de zwaarte van het feit, de rol van de beleidsbepaler bij dat feit en hoelang dat feit geleden is een belangrijke rol. Het kan dus zijn dat bij toetsing van de ene persoon het weigeren of intrekken van een vergunning een toezichtantecedent is dat zwaar meeweegt bij die toetsing, terwijl bij een andere persoon de feitelijke situatie weer anders is en dit element juist niet of minder zwaar wordt meegewogen in de toetsingsbeslissing.

Om tot een goede beoordeling te komen dienen eerdere toezichtantecedenten te worden meegenomen. Het is aan de deskundigheid van de toezichthouder om te bepalen welk gewicht aan het toezichtantecedent wordt toegekend. Op voorhand is niet te zeggen welke toezichtantecedenten van invloed zijn op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de

²⁸ Met de invoering van het Single Supervisory Mechanism (SSM) kent het vergunningstraject nog een extra stap, namelijk de goedkeuring door de ECB, waardoor de termijn van 13 weken nog meer onder druk komt te staan.

²⁹ Een langere beslistermijn zal overigens ook meer in lijn zijn met de beslistermijnen in andere EU-landen. Bijvoorbeeld Duitsland, Spanje en Oostenrijk kennen een wettelijke beslistermijn van 26 weken.

bestuurder. Een generieke selectie van toezichtantecedenten doet geen recht aan de individuele benadering en kan leiden tot een onevenwichtige afweging. Algemeen uitgangspunt hierbij is wel dat weigering van een eerdere vergunning als zodanig geen directe invloed heeft op de geschiktheid of betrouwbaarheid van de bestuurder en dus niets als zodanig meeweegt bij een nieuwe toetsing.

Advies 10. Productontwikkelingsproces

Actal adviseert om bij het productontwikkelingsproces (POP) meer te differentiëren tussen risicovolle en minder risicovolle producten.

Proportionaliteit is het uitgangspunt geweest bij het opstellen van de regels voor het POP. In de nota van toelichting bij artikel 32 van het Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Bgfo) is toegelicht dat het aan de financiële instelling zelf is om de wijze te bepalen waarop het POP wordt ingericht en toegepast.³⁰ Daarbij is de mate waarin een onderneming de elementen van het POP toepast afhankelijk van de complexiteit en de impact van het financieel product. Naarmate de complexiteit van het product toeneemt, zullen bijvoorbeeld ook de afbakening van de doelgroep scherper moeten zijn en de scenarioanalyses uitgebreider. Voor bijvoorbeeld een spaarrekening worden minder scenarioanalyses vereist.³¹ Hierdoor is in de praktijk al differentiatie mogelijk tussen complexe en minder complexe producten.

De AFM beoordeelt geen nieuwe producten, maar houdt toezicht op de naleving van de wettelijke bepaling die waarborgt dat instellingen een proces inrichten voor de ontwikkeling van producten, zodat op evenwichtige wijze rekening wordt gehouden met de belangen van de beoogde afnemer van het product. De AFM heeft, binnen de ruimte die de norm laat, toetskaders voor processen en producten ontwikkeld.³² De AFM benut doorlopend ervaringen en inzichten die het opdoet om waar nodig deze toetskaders verder aan te scherpen en te verbeteren. Ik vraag financiële instellingen dan ook om suggesties ter verbetering of verduidelijking van de toetskaders bij de AFM onder de aandacht te brengen.

Advies 11. Transparantie

Actal adviseert mij om de toezichthouders kleine spelers op de markt meer te laten helpen door het geven van informatie over veelgestelde vragen (en antwoorden) en om voortdurend feedback te geven op processen.

Ik onderken net als AFM en DNB de belangen van kenbaarheid van regelgeving en het geven van feedback.³³ Uit het rapport van EY blijkt dat AFM al actie heeft ondernomen op het gebied van het dienstverleningsdocument, zodat deze minder als keurslijf wordt ondervonden. Ook DNB geeft kleine spelers meer informatie over veelgestelde vragen (en

³⁰ Stb. 2012, 695, p. 71.

³¹ Van een spaarrekening verwacht de AFM dat wel wordt gekeken naar scenario's als overlijden en werkloosheid.

³² Zie voor algemene kaders <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/productontwikkeling>, meer specifieke kaders voor onder meer woonlastenverzekering en deposito's zie: <https://www.afm.nl/~profmedia/files/rapporten/2015/rapport-kader-woonlastenverzekeringen.ashx> en <https://www.afm.nl/~profmedia/files/publicaties/2015/kader-beoordeling-deposito.ashx>.

³³ DNB heeft dit als speerpunt opgenomen in haar Visie op Toezicht. De AFM communiceert dit op haar website, zie: <http://www.afm.nl/nl-nl/zoeken?q=feedback+statement>.

antwoorden). DNB heeft onder meer recent de procesinformatie op Open Boek Toezicht verbeterd³⁴.

Blijkens het advies van Actal zijn daarnaast extra acties noodzakelijk om kleine, innovatieve financiële instellingen meer duidelijkheid te geven over de criteria waaraan de documenten en de informatie moeten voldoen. Zoals Actal eveneens opmerkt maken open normen maatwerk mogelijk en zal een balans moeten worden gevonden tussen het invullen van open normen en de mogelijkheid tot maatwerk. Ik zal over dit advies in gesprek gaan met de toezichthouders en de sector.

Interactie tussen toezichthouders en financiële instellingen

Actal constateert dat de ervaren regeldruk mede wordt bepaald door de interactie tussen de toezichthouders en de financiële instellingen.

Advies 12. Uitvraagkalender

Actal adviseert mij om de toezichthouders een kalender te laten opstellen waarin zij hun informatie-uitvragen aankondigen.

Om tijdig en efficiënt te kunnen voldoen aan het verzoek om informatie kan een kalender helpen. DNB verstrekt jaarlijks een planning van de themaonderzoeken bij de aankondiging van de thema's voor het komend jaar. Daarnaast wordt in de maandelijkse nieuwsbrieven een overzicht gegeven van de planning van informatie-uitvragen. Ook de AFM heeft deze wens uit de sector opgepikt. Om de sector tegemoet te komen is de AFM dit jaar begonnen met publiceren van een activiteitenkalender³⁵ als nadere uitwerking van de agenda van de AFM. AFM is voornemens die jaarlijks te publiceren. De activiteitenkalender biedt inzicht in de geplande onderzoeken van de AFM, hetgeen betekent dat de betreffende sector hier een informatie-uitvraag over kan verwachten. In overleg met de sector (in het bijzonder het adviserend panel waarin de belangrijkste stakeholders van de AFM vertegenwoordigd zijn) wordt nagegaan of deze activiteitenkalender voldoet of verbeterd kan worden, bijvoorbeeld door het inzichtelijk maken van de activiteiten per groep instellingen.

DNB en AFM handelen inmiddels al zoals Actal hen adviseert. Ik heb aan de AFM en DNB gevraagd of zij desalniettemin met de sector kunnen bekijken op welke punten de uitvraagkalender verder kan worden verbeterd, en zij hebben aangegeven dit te gaan doen.

Advies 13. Ad hoc uitvragen

Actal adviseert mij om de toezichthouders waar mogelijk de complexiteit van ad hoc uitvragen te laten beperken, de voorspelbaarheid van deze uitvragen te laten vergroten en instellingen voldoende tijd te laten geven om aan deze verzoeken te voldoen.

Ik heb dit advies aangekaart bij DNB en AFM. DNB zal hier blijvend aandacht aan besteden door duidelijk te communiceren over de planning van ad hoc informatieverzoeken. De verwachting is evenwel dat het Europees toezicht ertoe zal leiden dat de intensiteit van de ad hoc informatie-uitvragen zal toenemen.

De AFM beschrijft in haar activiteitenkalender de beoogde projecten voor het komende jaar. Niet alles zal daarin opgenomen zijn, omdat nu

³⁴ Te raadplegen via de website van DNB.

³⁵ <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/nieuws/2015/mrt/activiteiten-2015>.

eenmaal door bepaalde signalen of risico's het nodig zal zijn ook ad hoc uitvragen te doen. Financiële instellingen krijgen voldoende tijd om aan deze verzoeken te voldoen. In geval van samenloop met andere uitvragen wordt in overleg met de AFM bekeken of er mogelijkheid is tot uitstel.

Toekomstige regeldruk

Tot slot adviseert Actal om regeldruk bij toekomstige wet- en regelgeving te beperken.

Advies 14 en 15. Nederlandse koppen

Actal adviseert mij om van elke Nederlandse kop op Europese regels voor financiële markten voorafgaand aan de besluitvorming de kosten en baten in beeld te brengen en deze te voorzien van een evaluatiebepaling.

De term «nationale kop» leidt tot begripsverwarring. Veel wetgeving uit Europa bevat minimumharmonisatie. Het is dan aan lidstaten om daaraan in eigen wetgeving een nadere invulling te geven. Nederland doet dat waar nodig. Daarnaast wordt in EU-wetgeving soms de bevoegdheid tot invulling van een norm expliciet aan de nationale overheid respectievelijk toezichthouder gelaten, veelal aan de hand van geharmoniseerde criteria of methoden. Daar waar Nederland – uitgezonderd bovenstaande situaties – verder gaat dan strikt noodzakelijk zullen in de memorie van toelichting op een wetsvoorstel de extra kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van een dergelijke «kop» steeds worden verantwoord. Evaluatie van wetgeving, niet alleen van een nationale kop, is in beginsel vast onderdeel van het wetgevingsproces. Daarbij worden ook de nationale koppen betrokken.

Advies 16. Leidraden en beleidsregels.

Actal adviseert mij om AFM en DNB de kosten en baten van leidraden en beleidsregels standaard in beeld te laten brengen en deze voor consultatie aan de sector voor te leggen.

Leidraden en beleidsregels van AFM en DNB zijn een verdere uitwerking van beleidsruimten of discretionaire bevoegdheden van de toezichthouders. De toezichthouders dienen overeenkomstig deze beleidsregels te handelen, tenzij dit tot een bezwarende uitkomst zal leiden gelet op de omstandigheden van het geval en het door de beleidsregel te bereiken doel.³⁶ Deze worden in beginsel geconsulteerd voordat deze definitief worden. Hierbij wordt ook de sector in staat gesteld om te reageren. Ik acht het van belang dat de AFM en DNB de kosten en baten van leidraden en beleidsregels meewegen.

De AFM overlegt regelmatig met de sector over de keuze tussen het open houden van de normen of het meer richting geven met leidraden. Hier zijn binnen de sector verschillende ideeën en meningen over, dus is het lastig om voor een gedifferentieerde groep financiële instellingen tot een eenduidige conclusie te komen of een leidraad voor iedereen nuttig en wenselijk is en tot welke kosten die zou leiden. Zo heeft de AFM bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet pensioencommunicatie na overleg met de Pensioenfederatie besloten geen nieuwe leidraad op te stellen. De sector is hierover vervolgens nogmaals geconsulteerd bij het pensioenseminar dat de AFM naar aanleiding van de nieuwe wet voor de sector heeft georganiseerd, hetgeen geen aanleiding gaf dit besluit te wijzigen.

³⁶ Artikel 4:84 Awb.

Uiteindelijk heeft de Pensioenfederatie conform haar wens zelf een leidraad opgesteld.

Voorts leeft vaak het beeld dat leidraden geen enkele ruimte bieden voor de sector om op een andere manier invulling te geven aan wettelijke normen. Leidraden geven namelijk richting door middel van voorbeelden of het benoemen van randvoorwaarden en bieden over het algemeen voldoende ruimte voor instellingen om het doel van de wettelijke bepaling op een andere manier te bereiken.

Slot

Ik ben Actal erkentelijk voor het werk dat zij heeft verricht. Actal heeft de toetredingsbarrières in de financiële sector zorgvuldig onderzocht en concludeert dat op een aantal punten regeldrukvermindering mogelijk is. Daarbij wijst zij vooral het «too small to comply»-effect en de transparantie van processen.

De wetgever en de toezichthouders hebben de afgelopen jaren hun inspanningen geïntensiveerd om toetredingsbarrières te verminderen. Desalniettemin is er verdere winst te boeken bij het wegnemen van (onnodige) toetredingsbarrières, bijvoorbeeld door het geven van meer informatie over het vergunningstraject (aan te leveren documenten en beslistermijn), het vergroten van de voorspelbaarheid van de uitvraag van informatie door de toezichthouders en het onderzoeken van de mogelijkheid van een bankvergunning-light. De regering zal zich bovendien blijven inspannen, nationaal en op Europees niveau, voor proportionele regelgeving voor kleine en innovatieve financiële instellingen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem