

Vergaderjaar 2015–2016

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2016

Technologische innovatie is een belangrijke kracht die de financiële sector zal beïnvloeden. De voortschrijdende ontwikkeling van informatietechnologie, in combinatie met veranderende voorkeuren van klanten, de noodzaak tot efficiënte bedrijfsvoering en de invloed van wet- en regelgeving¹ tekenen in toenemende mate de rol en vorm van financiële instellingen in de toekomst. Hoewel nog onzeker is hoe snel en op welke wijze de technologie zich zal ontwikkelen, is de impact van FinTech op de financiële sector nu al zichtbaar.

Waar direct contact met klant en tegenpartijen tot voor kort zeer gebruikelijk was, zowel in het bank- en verzekeringsbedrijf als bij handel op de financiële markten, verschuift de nadruk in toenemende mate naar digitaal contact door middel van interfaces, algoritmes en geautomatiseerde communicatie. Veel nieuwe FinTech spelers richten zich op een niche en vernieuwen een element uit de waardeketen, waarop zij de concurrentie aangaan met de gevestigde partijen. Deze ontwikkelingen hebben de potentie om de traditionele waardeketen te veranderen (zie volgende paragraaf). Ook bestaande financiële instellingen en grote technologiebedrijven («BigTech») maken in toenemende mate gebruik van nieuwe toepassingen in hun bedrijfsmodellen en investeren steeds meer in FinTech.

In deze brief ga ik, mede namens de Minister van Economische Zaken, nader in op de FinTech-ontwikkelingen, zoals verzocht door de vaste Kamercommissie voor Financiën. Ten eerste worden de kansen en de risico's die FinTech-ontwikkelingen met zich meebrengen benoemd. Hierna worden drie (beleids)sporen beschreven die in dit stadium in de context van FinTech relevant zijn: het wegnemen van mogelijke

¹ Bijvoorbeeld door het wegnemen van toetredingsbarrières voor nieuwe marktpartijen. Zo zorgt de herziening van de Europese Richtlijn Betaaldiensten (Payment Services Directive), beter bekend als PSD2, ervoor dat externe betaaldienstverleners toegang hebben tot de gegevens over de bankrekening van consumenten.

knelpunten, het waarborgen van de veiligheid van de financiële sector en het aangrijpen van nieuwe kansen. Hierin zijn de bevindingen die tijdens de door

de Tweede Kamer georganiseerde rondetafel naar voren zijn gebracht betrokken evenals de publicaties die de AFM, DNB en Holland FinTech ten behoeve van deze bijeenkomst hebben uitgebracht.²

Kansen en risico's van FinTech

Nederland heeft een sterke historie als we kijken naar innovatie in de financiële sector. Met name het Nederlandse betalingsverkeer is wereldwijd gezien zeer geavanceerd.

Nederland kan zich met FinTech in het centrum van financiële vernieuwing positioneren. Dit kan als we er in slagen om technologische innovatie te omarmen. Zoals ook DNB aangeeft in haar studie «Technologische innovatie in de Nederlandse financiële sector»³, biedt FinTech kansen voor zowel consumenten en het bedrijfsleven als de financiële stabiliteit in den brede. De technologische innovaties kunnen zorgen voor meer concurrentie in de financiële sector en daarmee leiden tot meer keuze uit aanbieders, die betere producten aanbieden tegen een lagere prijs. Door de intrede van nieuwe, innovatieve partijen worden de gevestigde partijen geprikkeld te innoveren, competitiever te opereren en datgene aan te bieden waar hun klanten behoefte aan hebben. Ontwikkelingen in de FinTech-sector (zoals peer-to-peer lending en crowdfunding) kunnen daarnaast het MKB en startups meer mogelijkheden bieden om hun project of bedrijf te financieren, tegen lagere kosten en met meer snelheid. Daarbij kan FinTech tevens bijdragen aan meer klantgerichte dienstverlening, doordat technologische ontwikkelingen het mogelijk maken om op grote schaal analyses uit te voeren op basis van klantgegevens en bigdata. Klanten kunnen dienstverlening meer op maat afnemen, terwijl bedrijven gemakkelijker met interessante klanten in contact kunnen komen⁴, rekening houdend met de privacy die de klant vereist.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat ook voor (uit andere landen afkomstige) FinTech-bedrijven, en voor diensten waarbij gebruik wordt gemaakt van innovatieve technologie, de Europese en nationale privacy-regelgeving (Wet bescherming persoonsgegevens) geldt⁵. De technologische ontwikkelingen in met name het betalingsverkeer kunnen echter wel nieuwe vraagstukken opwerpen met betrekking tot de privacy, bijvoorbeeld rond de wijze waarop met betaalgegevens wordt omgegaan (communicatie, beveiliging, etc.). Conform de motie Merkies en Nijboer⁶ onderzoek ik momenteel in hoeverre de privacy wordt geraakt door deze

² <http://www.tweedekamer.nl/vergaderingen/commissievergaderingen/details?id=2015A05548>

³ http://www.dnb.nl/binaries/DNB%20Onderzoeksrapport%20Technologische%20innovatie%20en%20de%20Nederlandse%20financiële%20sector_tcm46-336322.PDF

⁴ Dit is voortgekomen uit de staande praktijk van internetondernemingen zoals Facebook, Apple, Amazon en Google die op grote schaal data van gebruikers analyseren om de propositie op aan te passen.

⁵ Dit houdt onder meer in dat persoonsgegevens van consumenten alleen gebruikt mogen worden na uitdrukkelijke toestemming van de consument dan wel als er sprake is van één van de andere in de wet genoemde grondslagen. Transparantie over wat er met de gegevens van de consument gebeurt en waarvoor deze precies gebruikt worden is daarbij uiteraard een belangrijk punt. In de Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Financiële Instellingen is geregeld hoe daaraan momenteel invulling wordt gegeven door de bij de gedragscode aangesloten instellingen. Deze Gedragscode is goedgekeurd door het toenmalige College bescherming persoonsgegevens. Voor financiële instellingen die niet zijn aangesloten bij de gedragscode geldt echter eveneens de Europese en nationale privacyregelgeving.

⁶ Kamerstuk 27 863, nr. 60.

nieuwe ontwikkelingen en in hoeverre de Wet bescherming persoonsgegevens afdoende bescherming biedt om de privacy van rekeningshouders te garanderen. Ik zal de Kamer hierover nader informeren in de verzamelbrief moties en toezeggingen die ik begin april naar de Kamer zal sturen.

Met de genoemde toetreding van nieuwe spelers heeft FinTech ook de potentie om de diversiteit van de financiële sector te vergroten, waardoor de afhankelijkheid van de in Nederland sterk geconcentreerde bankensector verminderd kan worden, met positieve gevolgen voor de financiële stabiliteit⁷. Al enige jaren zet het kabinet in op verbreding van het financieringslandschap door de ontwikkeling van alternatieve vormen van financiering te stimuleren, onder meer via het Aanvullend Actieplan Mkb-financiering, de initiatiefwet Mulder-Nijboer voor kredietunies, de wijzigingen ten behoeve van crowdfunding en door het versterken van eigen vermogen. FinTech kan daarin een belangrijke rol spelen om ondernemers in de toekomst toegang te geven tot financiering.

De digitalisering in de financiële sector heeft ook een impact op andere sectoren. Toepassingen die worden gecreëerd in de financiële sector kunnen een impuls geven aan andere sectoren. Te denken valt aan Smart Industry, de traditionele industrie die digitaliseert, maar ook de gezondheidszorg of de juridische dienstverlening. Ook in de Smart Industry spelen uitdagingen en vraagstukken die sterk lijken op FinTech, zoals nieuwe verdienmodellen of vragen op het gebied van wet- en regelgeving, onderwijs en human capital. FinTech kan via deze weg een bijdrage leveren aan een financiële sector die dienstbaar is aan de reële economie.

Met de kansen die FinTech biedt, dienen we echter ook voldoende oog te hebben voor de potentiële risico's die technologische innovatie met zich mee kunnen brengen. DNB heeft een scenarioanalyse uitgevoerd waarin zij de risico's van FinTech – die het grootste kunnen zijn in de transitiefase – in kaart heeft gebracht.⁸ Zo kan de concurrentie van nieuwe partijen op elementen uit de waardeketen het traditionele verdienmodel van gevestigde financiële instellingen onder druk zetten («desintegratie van de waardeketen»). Veel van de gevestigde partijen bieden een totaalpakket van diensten aan (cross-selling), waarbij minder winstgevende of verlieslatende activiteiten aangeboden worden om klanten te binden waaraan vervolgens meer winstgevende producten worden verkocht (kruissubsidiëring). Wanneer gevestigde partijen niet snel genoeg op inspelen op veranderingen, kan dit leiden tot financiële instabiliteit, zeker wanneer er sprake is van een snelle transitie.

Vernieuwende vormen van dienstverlening voortkomend uit FinTech roepen ook vragen op over zorgplicht, verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid. Dit geldt zowel voor de civielrechtelijke zorgplicht, die voortvloeit uit de contractuele relatie tussen dienstverlener en consument, als voor de specifieke bepalingen die in de Wft opgenomen zijn ter bescherming van de consument. Hieronder valt ook de algemene zorgplicht (art. 4:24 Wft). In deze bepalingen wordt geen onderscheid gemaakt tussen fysieke en digitale financiële dienstverlening. Mogelijk ontstaan nieuwe vormen van financiële dienstverlening die niet onder bestaande definities te vatten

⁷ Zie DNB-rapport «Visie op de structuur van de Nederlandse bankensector» (2015), waarin DNB – in lijn met de kabinetsvisie Nederlandse bankensector uit 2013 – stelt dat de stabiliteit en efficiëntie van de financiële dienstverlening beter kan worden gewaarborgd in een sector die wordt gekenmerkt door minder concentratie en meer diversiteit. In een meer diverse sector is de samenhang tussen de risico's waaraan de verschillende partijen zich blootstellen minder, waardoor het systeemrisico afneemt.

⁸ Zie p 21 t/m 26 van rapport «Technologische innovatie en de Nederlandse financiële sector».

zijn, zoals bijvoorbeeld bij financieel advies door middel van algoritmen, waarbij bijvoorbeeld de vraag is wie vakbekwaam dient te zijn. Er wordt in dit geval gekeken wie hier de verantwoordelijkheid draagt en hoe waarborgen verankerd kunnen worden. Ik ben over dergelijke vraagstukken met de toezichthouders in overleg.

De grote digitale afhankelijkheid en verwevenheid die FinTech kenmerkt, verhoogt de operationele risico's bij implementatie van nieuwe systemen en stelt instellingen bloot aan cyberrisico's (bv. hackaanvallen). Tevens kan de toename van innovatieve partijen en producten het financiële stelsel complexer en minder transparant maken, wat tot integriteitsrisico's kan leiden. Voorbeelden zijn witwaspraktijken, terrorismefinanciering, en inadequate naleving van de hierboven al beschreven zorgplicht en privacy. Met ontwikkelingen als geautomatiseerde (meer gelijkende) beleggingsinstellingen, (minder stabiele) kredietverlening door consumenten en toepassingen die het mogelijk maken sneller over te stappen tussen dienstverleners kunnen technologische innovaties ook de procyclische van het systeem vergroten. Tot slot is het van belang dat regelgevende kaders en toezichtmandaten voldoende zijn toegespitst op de nieuwe producten en/of spelers.

Beleidsmaatregelen

Om de geschetste kansen te grijpen en tegelijkertijd oog te hebben voor de risico's, zien wij op dit moment drie sporen waar voor zowel de overheid als de toezichthouders een rol is weggelegd.

1. Wegnemen van knelpunten

De huidige wet- en regelgeving en toezichtskaders zijn veelal nog op de leest van een niet-digitale wereld geschoeid. Zoals tijdens de ronde tafel en in het manifest van Holland Fintech naar voren gebracht, kan dit voor FinTech-startups met name in het vergunningstraject barrières opwerpen. Dit ligt breder dan de wet- en regelgeving in de Wet op het financieel toezicht. Verschillende FinTech-partijen geven aan dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over vergunningsmogelijkheden en het vergunningsproces.

FinTech stelt ook nieuwe eisen aan de toezichthouders, en zij spelen hierop in met het nog op te richten innovatiecentrum van DNB waar marktpartijen met vragen over regelgeving en beleid terecht kunnen. De AFM heeft al enkele jaren een innovatieroom, waar soortgelijke vragen gesteld kunnen worden. Ook hebben de toezichthouders een gezamenlijke portal waar informatie over verschillende type vergunningen en het proces van een vergunningsaanvraag uiteen wordt gezet. De AFM zet in op meer helderheid over de invulling van open normen en de inbedding van nieuwe initiatieven, zoals gerobotiseerd advies. In de kamerbrief over verbetering van markttoegang die voor de zomer aan uw kamer zal worden gezonden, zal nader worden ingegaan op deze en andere mogelijkheden om het vergunningsproces te verbeteren.

Daarnaast is het zaak dat de verschillende typen vergunningen beter aansluiten op de uiteenlopende FinTech-instellingen en -producten. In sommige gevallen zal aanpassing van wet- en regelgeving nodig zijn om adequaat op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, voorbeelden hiervan zijn crowdfunding en kredietunies. Tegelijkertijd is het van belang dat de flexibiliteit van de huidige wetgeving wordt benut, om zodoende niet op elke ontwikkeling met wetgeving te hoeven reageren en daarmee overregulering te voorkomen. De discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder om nadere voorschriften te verbinden aan vergunningen

en /of ontheffingen te verlenen is hierbij een belangrijk instrument. De AFM stelt zich ten doel om vergunningsvereisten waar mogelijk nader op de activiteiten van de aanvrager toe te spitsten en nieuwe instellingen ruimte te geven om met een aantal waarborgen op kleine schaal te experimenteren. Momenteel is de Minister van Financiën samen met DNB bezig de mogelijkheden in kaart te brengen om binnen en buiten het huidige wetgevende kader vergunningen te verstrekken op basis van specifieke activiteiten, en bekijken zij de mogelijkheden om tijdelijke of voorwaardelijke vergunningen mogelijk te maken. Daarnaast werken AFM en DNB aan het concept van een proeftuin, naar analogie van de *sandbox* die recent is aangekondigd door de Britse gedragstoezichthouder. Ook over deze bevindingen zal de Minister van Financiën u in de brief over verbetering van markttoegang nader informeren.

2. Waarborgen van de veiligheid van de financiële sector

Zoals aangegeven kan FinTech risico's voor de financiële stabiliteit en integriteit met zich meebrengen. Welke risico's zich wanneer zullen manifesteren, laat zich lastig voorspellen, omdat zal moeten blijken hoe snel innovaties gemeengoed worden en welke innovaties succesvol zullen zijn. Het is belangrijk dat veelal complexe en snel veranderende innovatie-ontwikkelingen nauw gevolgd worden, in het bijzonder door de toezichthouders. Het is dan ook te verwelkomen dat DNB en de AFM hebben aangekondigd zich te zullen inspannen om hun kennis van FinTech in hun organisatie te vergroten en een actieve dialoog met de spelers in het veld zullen aangaan. Tevens zijn DNB en AFM in gesprek met de Autoriteit Persoonsgegevens over vraagstukken die innovatie opleveren met betrekking tot omgang met persoonlijke gegevens. Verder heeft ook de Autoriteit Consument en Markt (ACM) oog voor concurrentie en nieuwe toetreders in de financiële sector getuige haar recente rapporten.⁹

Het is van belang dat de sector, overheid en toezichthouders nauw optrekken en kennis uitwisselen. Daarbij is ook samenwerking op Europees en pan-Europees niveau relevant, gegeven het grensoverschrijdende karakter van eventuele risico's voortkomend uit FinTech. Samen met AFM en DNB zullen wij ons voor deze samenwerking inzetten. AFM en DNB nemen momenteel de leiding in de internationale toezichtsgremia op dit terrein, zoals in de Europese Toezichtsautoriteiten (ESA's), het Bazels Comité, de Financial Stability Board en de Internationale Organisatie van toezichthouders op de effectenmarkten (IOSCO).

Wat betreft een meer proportionele en op FinTech toegespitste wet- en regelgeving en bijbehorende toezichtkaders, willen we benadrukken dat net als voor de traditionele spelers de veiligheid van de financiële sector centraal staat. Regimes op maat zullen dan ook niet minder strikt zijn.

3. Benutten van kansen

Om kansen die FinTech biedt verder aan te grijpen, is het belangrijk dat Nederland zich duidelijker profileert als centrum van financiële vernieuwing. Gesprekken met uiteenlopende FinTech startups en het manifest van Holland FinTech ondersteunen het idee dat de Nederlandse ambitie zal bijdragen aan de bloei van FinTech in Nederland, net zoals de special envoy startups, mevrouw Kroes, dit heeft gerealiseerd voor startups middels StartupDelta. Hierbij dient crosssectorale samenwerking

⁹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/13038/Barrieres-voor-toetreding-tot-de-Nederlandse-bancaire-retailsector/> en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/publicatie/14430/Concurrentie-op-de-markt-voor-MKB-financiering/>

gezocht te worden, waarbij ook StartupDelta en Smart Industry betrokken worden.

Nederland heeft op FinTech-gebied voor zowel nieuwe startups als voor bestaande (financiële) instellingen veel te bieden. Nederland heeft een ontwikkelde financiële sector met sterk geavanceerde betaaldienstverlening, is een zeer goed verbonden internetknooppunt door de Amsterdam Internet Exchange, heeft een hooggeschoolde populatie¹⁰ en is een open, internationaal gerichte economie met een goed vestigingsklimaat^{11 12}. Het aantal FinTech-startups en de investeringen van bestaande (financiële) instellingen in FinTech nemen dan ook verder toe in Nederland en meer FinTech startups groeien wereldwijd succesvol door.¹³

Om de genoemde ambities van Nederland op het gebied van FinTech te verankeren en de kansen die Nederland op dit terrein biedt te verzilveren, hebben wij dhr. Vermeend benoemd tot Special Envoy FinTech. Dhr. Vermeend is met zijn kennis van de financiële sector en vernieuwingen daarbinnen en met zijn goede netwerk binnen de overheid en toezichthoudende autoriteiten de aangewezen persoon om deze functie te vervullen. Als Special Envoy zal hij zich inzetten om de kansen die FinTech voor zowel nieuwe als bestaande partijen biedt te vergroten. Hij zal zich daarbij richten op kennisontwikkeling, innovatie, wet- en regelgeving en het Nederlandse en internationale financieringslandschap. De Special Envoy vormt een belangrijke brug tussen de sector, overheid en toezichthouders. De Special Envoy zal FinTech in Nederland prominent op de kaart zetten en de kracht van Nederland bij bedrijven en investeerders uitdragen in Europa en wereldwijd. Dhr. Vermeend zal zijn functie verrichten vanuit de stuurgroep Smart Industry waar hij al lid van is en waarmee een natuurlijk verband ligt. Dhr. Vermeend zal de functie voor maximaal twee jaar vervullen.

Vervolg

De toepassingen van technologische innovaties in de financiële sector verkeren in de beginfase, de reikwijdte en potentie van FinTech zal zich nog moeten ontvouwen. Zoals benoemd ontvangt u voor de zomer een nadere analyse van mogelijkheden om de toetreding van nieuwe spelers, veelal innovatieve partijen, te verbeteren.

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

¹⁰ Nederland stond in 2015 op de 7^{de} plek in de ranking van the economist als het gaat om «talent and skills».

¹¹ In 2015 stond Nederland op de 8^{ste} plaats in de ranglijst van the Economist op het gebied van «Business Environment»

¹² <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings/>

¹³ <http://www.fintechinnovationlablondon.co.uk/media/730274/Accenture-The-Future-of-Fintech-and-Banking-digitallydisrupted-or-reima-.pdf>