

Vergaderjaar 2024–2025

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 302

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2025

In het commissiedebat financiële markten op 19 december 2024 heb ik uw Kamer toegezegd met een bredere brief over mijn visie op de financiële sector te komen. Bijgevoegd vindt u deze brief. Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over de thema's uit deze visie.

Tevens wijs ik de Vaste Kamercommissie Financiën in voorbereiding op het commissiedebat witwassen en terrorismefinanciering op 22 januari a.s. graag op de in deze visie opgenomen inzet op het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

Inleiding

We hebben in Nederland allemaal te maken met het werk van financiële instellingen. Of het nu gaat om snel en veilig betalen, het kopen van een huis, het starten van een bedrijf of verzekeringen voor onverwachte gebeurtenissen. Gezamenlijk beheerden alle financiële instellingen in 2023 EUR 8.266 miljard aan activa. Dat is acht keer de omvang van de Nederlandse economie.¹ Er werken in Nederland 221.000 mensen bij financiële instellingen.² Onze economie en samenleving bouwen op het werk dat zij dagelijks doen.

Het sentiment rond de financiële sector ervaar ik als te negatief. Dat sentiment vind ik onterecht, want onze sterke financiële sector is belangrijk. En het is ook belangrijk dat we die behouden. Voor mensen die willen sparen voor later, ondernemers die met hun bedrijf willen groeien en voor de open economie die Nederland heeft. De Nederlandse financiële sector is – ook in vergelijking met andere landen – dienstverlenend, innovatief en efficiënt. We mogen trots zijn op de sterke financiële sector die wij in Nederland hebben.

De financiële sector is bij uitstek internationaal georiënteerd. Internationale ontwikkelingen hebben daarmee een grote invloed op Nederlandse financiële instellingen. Tegelijkertijd is de financiële sector nu nog te gefragmenteerd. Zo gelden in verschillende lidstaten in sommige gevallen nog verschillende regels. Als we daar niets aan doen, verliezen financiële instellingen het van concurrenten buiten Europa. Dat zou onze economie en samenleving afhankelijker maken van instellingen buiten Europa. Dat vind ik onwenselijk. De toenemende geopolitieke dreiging zorgt er daarnaast voor dat de weerbaarheid van financiële instellingen op de proef wordt gesteld.

De verwachtingen die de samenleving en politiek hebben van de financiële sector zijn hoog. Op zichzelf is dat terecht, maar regelmatig zijn verwachtingen ook tegenstrijdig. Zo willen we dat betaalpakketten niet te duur zijn en dat dienstverlening van financiële instellingen snel en toegankelijk is. We willen dat ondernemers toegang hebben tot voldoende en goedkope financiering. We willen daarnaast dat de spaarrentes hoog zijn en dat financiële instellingen stevige buffers hebben. Om buffers te kunnen opbouwen moeten banken winst maken, maar banken die winst maken kunnen rekenen op een kritische publieke opinie. We verwachten dat financiële instellingen het financiële stelsel op een efficiënte manier schoonhouden van crimineel geld. Maar we willen ook dat mensen en bedrijven minder formulieren hoeven in te vullen om financiële diensten af te nemen en zijn tegelijk kritisch als partijen gegevens met elkaar delen. Deze verwachtingen staan op gespannen voet met elkaar en vragen om duidelijke keuzes. Ik vind het belangrijk om deze belangen te wegen, waarbij duidelijk is dat niet alles kan.

Ik zet mij ervoor in om de positie van de Nederlandse financiële sector te versterken. Met deze brief geef ik richting aan mijn beleid, schets ik de dilemma's die ik zie tussen de verschillende belangen en maak ik richtinggevende keuzes. Dit doe ik aan de hand van drie overkoepelende thema's:

1. Goed functionerende markten
2. Verminderen regeldruk en goed toezicht
3. Toegankelijk betalingsverkeer en bescherming van de consument

¹ IMF (2024). Kingdom of the Netherlands: Financial System Stability Assessment.

² CBS (2024). Arbeidsvolume per bedrijfstak; K Financiële dienstverlening; 2024 3^e kwartaal.

Verzekeraars, beleggingsondernemingen, vermogensbeheerders, betaalinstellingen, financieel adviseurs en nog vele andere partijen spelen allemaal een cruciale rol in het financiële stelsel. Accountants zorgen ervoor dat er vertrouwen kan zijn in de cijfers van al deze ondernemingen. Zij dragen allemaal bij aan de sterke financiële sector die Nederland heeft. Tegelijkertijd zijn banken op dit moment vaker onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie dan andere financiële instellingen. Daarom sta ik in deze visie uitgebreider stil bij hun rol. De komende periode kom ik ook met specifieke beleidsvoorstellen en regelgeving op andere delen van de financiële sector.

1: Goed functionerende markten

Om de sterke internationale positie van de financiële sector te behouden, zijn nieuwe en Europese stappen noodzakelijk. Goede dienstverlening en goed functionerende markten staan onder druk. Het Nederlandse bankenlandschap wordt gedomineerd door een aantal grootbanken die veelal dezelfde producten aanbieden. Daardoor is er weinig concurrentie. En dat terwijl bedrijven, *start-ups* en consumenten voor financiering met name afhankelijk zijn van banken. Verdieping van de Europese kapitaalmarkten is cruciaal om dit probleem tegen te gaan en de Nederlandse – en Europese – economie weer op het pad van innovatie en internationale concurrentie te brengen. Als we niet snel stappen zetten, dreigt economische stilstand. Stilstand die gevaarlijk is in het licht van internationale ontwikkelingen. Europa moet kunnen blijven concurreren met bijvoorbeeld de Verenigde Staten en China. De Nederlandse financiële sector moet daarnaast aantrekkelijk blijven voor nieuwe uitdagers. En we hebben een eensgezinde, Europese aanpak nodig om de geopolitieke ontwikkelingen en nieuwe risico's voor de financiële stabiliteit het hoofd te bieden.

Het Nederlandse bankenlandschap heeft meer concurrentie, meer aanbod en minder concentratie nodig. We hebben in Nederland gezonde banken, die bedrijven en burgers van passende diensten voorzien. Tegelijkertijd is het Nederlandse bankenlandschap sterk geconcentreerd in vergelijking met andere Europese landen. Zo hadden de vijf grootste Nederlandse banken eind 2023 81,5% van de totale activa in de sector in bezit. In Duitsland, Frankrijk en Spanje was dit respectievelijk 33,4%, 45,3% en 69,5%.³ Nederlandse grootbanken bieden veel vergelijkbare producten en diensten aan. De hoge concentratie, gebrekkige concurrentie en beperkte diversiteit maakt de bancaire sector kwetsbaarder in tijden van crisis. Nederlandse banken zijn daarnaast sterk afhankelijk van rentebaten als inkomstenbron, waarmee zij kwetsbaar zijn voor negatieve rente-ontwikkelingen. Dit komt mede doordat Nederlandse en Europese banken na de financiële crisis hun zakenbankactiviteiten hebben afgebouwd, terwijl Amerikaanse banken hier actief in zijn gebleven of sterker in zijn geworden. Deze banken hebben daarmee toegang tot andere inkomstenbronnen om kosten te dekken en winst te maken.

De voortgang richting een Europese bankenunie brengt echte Europese concurrentie in de bankensector dichterbij. De Europees geharmoniseerde regels voor toezicht en voor resolutie leveren hier een belangrijke bijdrage aan. Dit maakt ook een consolidatieslag in de Europese bankensector aannemelijker. Ik vind het goed als de Europese bankensector als geheel minder gefragmenteerd wordt, omdat dit leidt tot meer efficiënte en een betere concurrentiepositie buiten Europa. Daarbij is het belangrijk dat de Nederlandse bankensector een meer diverse sector

³ ECB (2024). ECB Data Portal.

wordt en dat er één of meer Nederlandse banken zijn die goed mee kunnen komen in de Europese concurrentiestrijd. Ik geloof dat Nederlandse bedrijven er baat bij hebben om in hun internationale activiteiten ondersteund te worden door een bank die dicht bij ze staat. Ik wil dat buitenlandse banken in Nederland de concurrentie kunnen aangaan en Nederlandse banken in het buitenland. Dat komt uiteindelijk ten goede aan de consument en de ondernemer, die meer keuze krijgen tegen scherpere tarieven. Daarnaast moet er voldoende ruimte zijn voor nieuwe, innovatieve uitdagers die de gevestigde banken scherp houden. Vanzelfsprekend zie ik in de gezonde concurrentie tussen Europese banken liever dat Nederlandse banken overnames doen, dan dat zij overgenomen worden. De belangrijkste stap die kabinet en parlement daar samen in kunnen zetten, is om te werken aan een aantrekkelijk Nederlands klimaat voor een gezonde en aantrekkelijke financiële sector.

Dat de concurrentie in de Nederlandse bankensector verbeterd kan worden, bleek recent ook uit onderzoek van de toezichhouder op de mededinging, de ACM. De ACM concludeerde dat de Nederlandse spaarmarkt niet goed functioneert.⁴ Ik grijp de inzichten en aanbevelingen van de ACM aan om de concurrentie op deze markt te verbeteren. Daarvoor zet ik de volgende stappen:⁵

- Overstapdrempels voor consumenten zoveel mogelijk wegnemen, bijvoorbeeld met een betere overstapservice voor betaal- en spaarrekeningen.
- Een transparantere spaarmarkt voor consumenten. Banken hebben tot het eind van dit jaar om hier stappen voor te zetten. Als zij dit onvoldoende doen, dan verken ik wettelijke verplichtingen.
- Betere voorlichting voor consumenten over het depositogarantiestelsel, om zo het vertrouwen van consumenten in andere banken binnen de EU te vergroten. Hiervoor onderneemt de Nederlandsche Bank (DNB) momenteel acties. Als de resultaten daarvan eind dit jaar onvoldoende zijn, dan neem ik zelf aanvullende maatregelen om burgers hierover beter te informeren.
- Onderzoek naar de impact van een verbod op zogenoemde koppelverkoop van een betaal- en spaarrekening. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan, kom ik met een wetsvoorstel.

Ik wil dat Nederlandse banken onderling op gezonde wijze met elkaar concurreren om zo efficiënt mogelijk diensten te verlenen aan consumenten en bedrijven. Ze dragen daarbij gezamenlijk de verantwoordelijkheid om bepaalde publieke belangen te borgen, zoals de financiering van het mkb en het waarborgen van de toegankelijkheid van het betalingsverkeer. We willen met elkaar een gezonde marktwerking en goede dienstverlening tegen lage kosten, zonder dat de belastingbetaler hieraan moet bijdragen. Ik vind dat deze doelstellingen het best bereikt kunnen worden in een markt met private, commerciële banken. Vandaar dat ik eerder het besluit heb genomen om het belang van de staat in ABN AMRO verder te verlagen tot circa 30%.⁶ Vandaar ook dat ik op basis van de analyse naar de publieke belangen en de beoordeling van toekomstopties voor de Volksbank het richtinggevend besluit heb genomen en de Volksbank en NLF1 heb gevraagd het voorbereidingsproces voor een onderhandse verkoop en beursgang uit te werken. Wanneer de Volksbank in staatshanden blijft en meer diensten moet aanbieden dan andere commerciële banken, ontstaat er inefficiëntie. De Volksbank kan dan niet meer functioneren als normale, commerciële onderneming, met alle risico's voor slechte bedrijfsprestaties en mogelijke kapitaalstortingen van

⁴ Kamerstukken II, 2024–2025, 32 013, nr. 298.

⁵ Kamerstukken II, 2024–2025, 32 013, nr. 298.

⁶ Kamerstukken II, 2024–2025, 33 532, nr. 99.

dien. Die inefficiëntie vind ik niet alleen onwenselijk met het oog op gezonde marktwerking, maar ook met het oog op de mogelijke kosten voor de belastingbetaler. Die staat dan immers aan de lat voor het overeind houden van de «staatsbank». Tegelijkertijd heb ik de zorgen van de Tweede Kamer goed gehoord ten aanzien van goede en breed toegankelijke dienstverlening en de zorgen over het sluiten van (regionale) kantoren. Ik ga hier graag met uw Kamer verder over in gesprek en ga verderop in deze visie nader op dit onderwerp in.

De verdieping en integratie van de Europese kapitaalmarktunie is cruciaal. Europa is momenteel sterk afhankelijk van bancaire financiering, wat zorgt voor hogere kosten voor bedrijven en burgers. Het is daarom van belang dat de EU een breed en goed ontwikkeld landschap van financiële ondernemingen stimuleert. Op dit moment is de Europese kapitaalmarkt echter onderontwikkeld. Tegelijkertijd is de vraag naar kapitaal groot en zal die vraag verder toenemen in de nabije toekomst. Nu al is financiering onvoldoende beschikbaar. Dat komt onder andere doordat te veel Europees vermogen als spaargeld aangehouden. En het geld dat wel wordt belegd, wordt te veel buiten de EU belegd. De gefragmenteerde en ondiepe kapitaalmarkt heeft een remmend effect op investeringen en op de groei van de Europese economie. Dat vind ik zorgelijk.

In de huidige markt zijn er beperkte mogelijkheden wanneer een bedrijf op zoek is naar nieuwe financiering. Dat geldt met name voor nieuwe bedrijven die langetermijnfinanciering nodig hebben, het zogeheten durfkapitaal. Recent onderzoek wijst uit dat de aandachtspunten vooral zitten bij de kredietverlening aan het kleine mkb (tot EUR 1 miljoen) en risicokapitaal voor innovatieve bedrijven in de opschaalfase (financieringsrondes boven EUR 50 miljoen).⁷ Hiermee ga ik gericht aan de slag, bijvoorbeeld door vergroting van de slagkracht van Invest-NL en verbetering van het nationale financieringslandschap voor het (kleine) mkb. Maar uiteindelijk is de ontwikkeling van de Europese kapitaalmarktunie onmisbaar om het kapitaal aanbod te vergroten en diversifiëren.

Om voortgang te boeken naar een goed functionerende Europese kapitaalmarktunie is het nodig dat lidstaten – ook Nederland – nadrukkelijk voorbij hun nationale belangen kijken. Hier profiteren de Nederlandse economie, ons bedrijfsleven en Nederlandse burgers van. In het verleden heeft ook Nederland niet voldoende durf getoond om een sterke Europese kapitaalmarkt te ontwikkelen. Ik wil verdere stappen te zetten dan Nederland tot nu toe heeft gedaan. Ik wil in de komende maanden met gelijkgestemde lidstaten, zoals Duitsland, Spanje en Frankrijk, concrete maatregelen voorstellen. Mijn inzet bestaat uit drie pijlers:

1. Sterker Europees kapitaaltoezicht door uitbreiding van de bevoegdheden van de Europese markttoezichthouder ESMA en verdere centralisering van het toezicht.;
2. Zorgen voor meer en divers kapitaal aanbod door het (nationaal) mobiliseren van spaargeld, onder meer via goed ontwikkelde pensioenstelsels zoals in Nederland.
3. Eenduidigere regels in de Europese Unie door het verbeteren en standaardiseren van nationale regels, met name waar er barrières in de interne markt zijn op het terrein van het ondernemingsrecht, faillissementsrecht en jaarverslaggeving.

Ik informeer de Kamer nog in het eerste kwartaal van dit jaar over de kabinetsinzet ten aanzien van de kapitaalmarktunie. Ik ga daarbij ook in op mijn bereidheid om in kopgroepen vooruitgang te boeken.

⁷ Kamerstukken II, 2023–2024, 32 637, nr. 646.

De Nederlandse financiële sector moet internationaal weer op de kaart staan. De financiële sector is belangrijk voor het verdienvermogen van Nederland. Dit vereist een goed vestigingsklimaat, waarin financiële instellingen ook winstgevend zijn. Goed gekapitaliseerde banken met voldoende buffers zijn nodig om te kunnen investeren in innovatie en om concurrerend te blijven. De buffers van financiële instellingen zijn essentieel voor hun stabiliteit en weerbaarheid. Dit zorgt ervoor dat bijvoorbeeld banken leningen kunnen blijven verstrekken en kunnen investeren in nieuwe producten, ook als het economisch tegenzit. En financieel gezonde financiële instellingen kunnen beter zelf verliezen opvangen, waardoor ze minder snel hulp van de belastingbetaler nodig hebben in tijden van crisis. Ook met het oog op een mogelijke Europese consolidatieslag is dit belangrijk, omdat het eraan bijdraagt dat bedrijven mee kunnen komen met de internationale concurrentie en minder snel een prooi worden voor buitenlandse kopers. Gelukkig is de Nederlandse financiële sector over het algemeen efficiënt georganiseerd. Zo is de kosten-inkomstenratio van Nederlandse banken door bijvoorbeeld digitalisering van dienstverlening sinds de financiële crisis verbeterd van 70% tot 55%. Daarmee zijn Nederlandse banken gemiddeld genomen efficiënter dan Europese banken.⁸ Ik vind het belangrijk dat financiële instellingen in staat zijn om hun rol uit te voeren en ik wil hiervoor goede voorwaarden scheppen. Duidelijke en voorspelbare wet- en regelgeving vormen de sleutel tot een goed vestigingsklimaat. Dat betekent dat wet- en regelgeving in Nederland zoveel mogelijk overeen moet komen met wet- en regelgeving in andere Europese landen. Nieuwe Europese wet- en regelgeving wil ik dan ook zo lastenluw mogelijk implementeren. Specifiek heb ik daarbij oog voor kleine financiële ondernemingen en *fintechs*.⁹

Nederland heeft een goed klimaat voor fintechs. Dat moeten we koesteren. Het aantal fintech-ondernemingen in Nederland groeide tussen 2019 en 2023 van 645 naar 861.¹⁰ De goede digitale infrastructuur, de geografische ligging van Nederland en de beheersing van de Engelse taal maken Nederland een aantrekkelijke speler, maar de hoeveelheid en complexiteit van regels kunnen nieuwe partijen afschrikken. Ik wil het gunstige klimaat voor fintechs in Nederland behouden en versterken. Hiervoor werk ik onder meer samen met de Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) door buitenlandse fintechs te assisteren met het vestigen in Nederland. Ik haal ook actief zelf signalen bij fintech-bedrijven op over eventuele knelpunten die zij ervaren. En bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving let ik op de ruimte voor innovatie en nieuwe toetreders. Ik verwacht ook dat de toezichthouders DNB en AFM, binnen hun onafhankelijke rol en verantwoordelijkheid, oog hebben voor het belang van nieuwe, innovatieve financiële instellingen voor de sector als geheel en zal hier ook in mijn reguliere gesprekken met de toezichthouders aandacht voor vragen. Ik verwacht dat ook jonge, nog kleine bedrijven op weg worden geholpen. Dat betekent onder meer dat ook de bestuurlijke top van de toezichthouders serieuze aandacht voor deze financiële ondernemingen heeft en regelmatig met ze in contact is.

Door toenemende digitalisering en oplopende geopolitieke spanningen moeten we alert zijn en de weerbaarheid van instellingen vergroten. Door de digitalisering ontstaan nieuwe afhankelijkheden en risico's, ook voor consumenten. Zo hebben banken de verantwoordelijkheid om het spaargeld van hun klanten veilig te houden.

⁸ DNB (2023). Banken in Beweging.

⁹ Fintech is de verzamelnaam voor financiële ondernemingen die met innovatieve technologie hun diensten aanbieden.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 013, nr. 285.

Daarbij hoort ook dat zij klanten er zoveel mogelijk voor behoeden slachtoffer te worden van allerlei vormen van digitale fraude. Financiële instellingen zijn daarnaast een interessant doelwit voor statelijke actoren om via hybride dreigingen de Nederlandse en Europese maatschappij te verstoren. Nieuwe veiligheidsvraagstukken vormen een uitdaging voor financiële instellingen en dat kost extra capaciteit. Dit onderwerp staat bovenaan de agenda als ik spreek met de bestuurders van financiële instellingen. Met de inwerkingtreding van nieuwe Europese regelgeving (DORA) versterken we de cyberweerbaarheid en robuustheid van financiële instellingen. Daarnaast ben ik alert op ongewenste buitenlandse inmenging via bijvoorbeeld overnames. Het betalings- en effectenverkeer zijn, gezien hun belangrijke rol in onze economie en samenleving, wettelijk aangemerkt als vitale infrastructuur in het kader van de Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames (vifo). Dit biedt bescherming bij buitenlandse overnames die tot ongewenste invloed van onvriendelijke actoren in de financiële sector kunnen leiden. Ik beoordeel of uitbreiding van de groep financiële ondernemingen die onder deze wet valt wenselijk is. In het eerste kwartaal van dit jaar informeer ik uw Kamer hierover.¹¹

De kortstondige crisis in de bankensector van 2023 laat zien dat risico's voor de financiële stabiliteit blijven bestaan. In de Verenigde Staten vielen banken om doordat depositohouders snel grote bedragen van hun rekeningen haalden. Mede door versoepeld toezicht op kleinere banken bleven gebreken in het risicomanagement bij deze banken te lang onder de radar. Door slecht bestuur en onvoldoende risicomanagement, en als gevolg van verschillende schandalen en verlies van vertrouwen, moest in Zwitserland één van de grootste banken ter wereld met steun van de overheid worden overgenomen door een andere bank. Deze voorbeelden lieten ook zien dat risico's voor financiële stabiliteit uit andere hoeken kunnen komen dan we in het verleden hebben gezien. Geld beweegt zich door de digitalisering veel sneller door het financiële systeem. Dat heeft ook gevolgen voor de snelheid waarmee onrust in de financiële sector ontstaat en zich kan verspreiden. Een deel van de risico's verschuift daarnaast van banken naar andere financiële instellingen, zoals non-bancaire financiële intermediairs. Maatregelen om de financiële weerbaarheid van financiële instellingen te verhogen tegen nieuwe risico's zijn daarom cruciaal. Ik wil daarom op Europees en mondiaal niveau afspraken maken over een adequate en Europees consistente toepassing van systeembuffers en liquiditeitseisen voor banken, zoals via verdere harmonisatie. Dat betekent niet dat de systeembuffers van Nederlandse banken omlaag moeten, maar dat ik er in Europa op inzet dat buffers in andere lidstaten onder gelijke omstandigheden op dezelfde manier worden toegepast als in Nederland. Omdat geld zich steeds sneller in het financiële systeem verplaatst, kan het ook nodig zijn dat banken meer geld in kas houden voor het geval veel mensen geld van hun rekening halen. Ik wil er daarom op inzetten dat internationaal en Europees de huidige liquiditeitseisen voor banken worden aangescherpt. Daarnaast zet ik mij ervoor in om risico's bij niet-bancaire financiële intermediairs op Europees niveau aan te pakken, onder andere door te pleiten voor geharmoniseerde, hogere liquiditeitseisen voor geldmarktfondsen.

2: Verminderen regeldruk en goed toezicht

Regels moeten uitvoerbaar en betaalbaar blijven, voor zowel de financiële instellingen als burgers en bedrijven. De financiële sector heeft vanwege haar belangrijke economische en maatschappelijke rol te

¹¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 30 821, nr. 207.

maken met veel regels en intensief toezicht. Zo kan de financiële sector stabiel en integer blijven en haar belangrijke rol uitvoeren. Tegelijkertijd moeten we meer oog hebben voor de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van regels. Op diverse terreinen zie ik dat financiële instellingen, en daardoor vaak ook hun klanten, te veel tijd en geld kwijt zijn aan het voldoen aan wet- en regelgeving en verzoeken van toezichthouders. Specifiek bij de regelgeving rondom antiwitwassen zie ik dat het vastloopt. Daar wil ik wat aan doen.

De witwascontrole door, met name, banken is vastgelopen.

Nederland heeft een groot probleem met georganiseerde (drugs)criminaliteit. Banken en andere financiële instellingen hebben een belangrijkere rol om crimineel geld buiten het financiële stelsel te houden. Daarom moeten zij weten wie hun cliënten zijn en ongebruikelijke transacties melden. Veel banken hadden dit de afgelopen jaren niet op orde, waardoor er door de autoriteiten stevig is ingegrepen.¹² Dit heeft geleid tot ingrijpende hersteltrajecten bij de banken om deze tekortkomingen op te lossen. Instellingen komen van ver en nog steeds zijn er instellingen die stappen moeten zetten in hun anti-witwasaanpak.

De keerzijde van dit (terecht) strenge ingrijpen, is dat dit ook heeft geleid tot een forse groei van het aantal bankmedewerkers dat zich bezighoudt met de aanpak van witwassen. Momenteel hebben banken volgens de Nederlandsche Vereniging van Banken 13.000 mensen in dienst voor de aanpak van witwassen¹³, wat neerkomt op één op de vijf bankmedewerkers. De totale kosten bedragen jaarlijks 1,4 miljard¹⁴; geld dat niet wordt ingezet voor bijvoorbeeld het verbeteren van de dienstverlening. Er zijn veel signalen en voorbeelden uit de praktijk waaruit blijkt dat de inzet van banken nu disproportioneel uitpakt voor klanten en onvoldoende gericht is. Ook DNB stelde vast dat de risicogebaseerde aanpak van banken beter moet.¹⁵ Ondernemers, vrijwilligersorganisaties en burgers ervaren moeite met het openen van een (zakelijke) betaalrekening of kunnen helemaal geen rekening openen. We kennen voorbeelden van impertinente ondervragingen, belemmeringen bij de toegang tot het betalingsverkeer en zelfs discriminatie. Uit onderzoek blijkt dat 6% van de ondernemers te maken heeft met problemen bij het openen of behouden van een betaalrekening.¹⁶ En er zijn specifieke sectoren waarin ondernemers vaak signaleren moeite te hebben met het openen of behouden van betaalrekeningen. Ook blijkt dat in 2021 in totaal 34.000 potentiële cliënten niet als cliënt zijn geaccepteerd door banken: bij 25% van de particulieren en bij 18% van de zakelijke cliënten was de anti-witwasregelgeving voor de banken aanleiding voor de weigering.¹⁷

Een nieuwe belangenafweging is nodig om uit de huidige impasse te komen. Binnen de anti-witwasaanpak concurreren drie belangen met elkaar: (1) het voorkomen van witwassen, (2) de regeldruk voor zowel

¹² Zie bijvoorbeeld: Openbaar ministerie (2018). ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen.

¹³ NVB (2024). Position Paper NextGen Poortwachters.

¹⁴ NVB (2024). Position Paper NextGen Poortwachters.

¹⁵ DNB (2022). Van herstel naar balans.

¹⁶ Toegankelijkheidsmonitor Consumenten en Ondernemers 2024, Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer.

¹⁷ DNB (2022). Van herstel naar balans. Aandachtspunt hierbij is dat anti-witwasregelgeving niet de enige reden voor weigering is: bij 25% van de particulieren en bij 18% van de zakelijke cliënten was anti-witwasregelgeving voor de banken aanleiding voor de weigering. De overige cliënten werden om andere redenen (bijv. commerciële overwegingen of reputatierisico's) geweigerd. Daarnaast blijkt uit hetzelfde onderzoek dat in 2021 de vier grootste (retail)banken van 0,02% van hun particuliere en 0,17% van hun zakelijke cliënten afscheid heeft genomen vanwege risico's op witwassen of terrorismefinanciering.

poortwachters als klanten en (3) de privacy van particulieren en ondernemers die gebruik maken van diensten van financiële instellingen.

We moeten daarbij eerlijk zijn over de afruilen tussen deze belangen. Streng zijn op criminelen, geen inperking van privacy en minder regeldruk: het kan niet allemaal tegelijk. We moeten durven kiezen. Daarbij is een feit dat Nederland een groot probleem heeft met criminelen, die via het financiële systeem hun geld willen witwassen. Ook zie ik een zeer sterke groei van het aantal medewerkers in de financiële sector dat zich met de aanpak van witwassen bezighoudt. Mijn prioriteit bij de belangen ligt bij het schoonhouden van het financiële stelsel van crimineel geld en het verminderen van de regeldruk. Dat betekent dat we meer ruimte moeten geven aan poortwachters om bijvoorbeeld gegevens met elkaar te delen en de onderzoeken door poortwachters gericht te maken. Deze gegevensdeling dient uiteraard te voldoen aan het recht op privacy, dat een grondrecht is. Het gaat om gevoelige, persoonlijke gegevens, waarvoor vanzelfsprekend heldere waarborgen noodzakelijk blijven. Ik wil samen met de Tweede Kamer op zoek naar deze nieuwe balans tussen deze (soms tegenstrijdige) belangen, zoals weergegeven in de figuur hieronder.



De anti-witwasaanpak moet veranderen. Samen met de Minister van Justitie en Veiligheid kom ik in april met een nieuwe aanpak voor het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De twee hoofdoelen daarbij zijn 1) barrières verhogen om het criminelen lastiger te maken om misbruik te maken van het financiële stelsel, en 2) minder lasten voor bonafide ondernemers en burgers.

Ik waardeer het dat de poortwachters verschillende voorstellen hebben gedaan om hun rol binnen de keten te verbeteren.¹⁸ Hierin geven ze aan dat zij zelf ook nog stappen te zetten hebben om de witwasregels beter uit te voeren. Zo hebben poortwachters verschillende ideeën voor nieuwe vormen van gegevensdeling die ik met interesse heb gelezen. Over deze en andere voorstellen ga ik graag met poortwachters in gesprek waarbij ik uiteraard rekening houd met de gevoeligheden en belemmeringen bij het delen van informatie uit de opsporing en ik zal de uitkomsten betrekken bij de uitwerking van de bovenstaande hoofdoelen.¹⁹

Een ander belangrijk onderdeel van de nieuwe aanpak zijn de nieuwe Europese anti-witwasregels (AML-pakket) die in 2027 van toepassing worden. Hiermee wordt binnen de Europese Unie een belangrijke stap gezet om de witwasregels te harmoniseren. Hierdoor wordt het criminelen

¹⁸ NVB (2024). Position Paper NextGen Poortwachters; KPMG (2024). Krachten gebundeld; VNO-NCW en MKB-Nederland (2024).

¹⁹ In de Kamerbrief die uw Kamer in april ontvangt, zal ik ook de openstaande motie van het lid De Vries gestand doen over tot meer duidelijkheid, zekerheid en efficiency komen voor ondernemers en klanten bij de uitvoering van de Wwft (Kamerstuk 36 228, nr. 22).

overall even moeilijk gemaakt om geld wit te wassen of terrorisme te financieren en kunnen zij geen gebruik meer maken van de «zwakke schakels» binnen de Europese Unie. Hierbij zet ik bijvoorbeeld in op de ruimte die het AML-pakket biedt om meer gegevensdeling voor poortwachters mogelijk te maken. Door de nieuwe Europese regels zal onder ook de meldsystematiek veranderen. Zo gaan poortwachters verdachte transacties melden bij de Financial Intelligence Unit, en niet langer ongebruikelijke transacties. Doel hierbij is om de regeldruk voor zowel poortwachters als klanten te verlagen.

Het pakket, dat in juni 2024 is vastgesteld, bevat ook onwenselijke onderdelen.²⁰ Zo worden er ten aanzien van UBO's verschillende, ingrijpende wijzigingen aangebracht ten opzichte van de huidige systematiek en wordt het PEP²¹-begrip uitgebreid. Tegelijkertijd biedt een verordening weinig nationale ruimte voor afwijkende of aanvullende regelgeving. Het heeft voor mij daarom prioriteit om de nieuwe regels zo lastenluw mogelijk te implementeren. Voorop staat dat gewone burgers en ondernemers hier zo min mogelijk last van mogen krijgen.

Deze uitbreidingen vergroten het belang van een goede, risicogerichte uitvoering van anti-witwasregelgeving. Juist in die uitvoering is in de afgelopen jaren een cultuur van risicomijding ontstaan, waarin poortwachters, toezichhouders en politici naar elkaar wijzen voor de oorzaak en waarin de problemen die zowel poortwachters als klanten ervaren toenemen. Hoewel iedereen de problemen erkent, brengt het naar elkaar wijzen een oplossing niet dichterbij. Dat moet dus stoppen. De Minister van Justitie en Veiligheid en ik gaan daarom op korte termijn met alle betrokken partijen, zoals banken en toezichhouders om tafel over wat nodig is om de risicomijdende cultuur die in de afgelopen jaren is ontstaan te doorbreken. Daarbij wil ik ook bespreken hoe het cliëntonderzoek zoals bijvoorbeeld bij PEP's meer risicogebaseerd kan worden vormgegeven. Ik informeer uw Kamer in april over de uitkomsten van deze gesprekken.

Voor een effectieve duurzame transitie moeten rapportagelasten teruggebracht worden. Financiële instellingen hebben een belangrijke rol in de duurzame transitie. De afgelopen jaren heeft de focus in Europa en Nederland met name gelegen op verbeterde informatieverschaffing over duurzaamheid van bedrijven en het beheersen van aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's.²² Dat waren op zichzelf goede stappen. Maar ik zie dat het nu wel ontbreekt aan onderlinge samenhang in rapportages. Zo verschillen definities (van bijvoorbeeld duurzame financiering) en moeten bedrijven vanuit verschillende wetten over dezelfde soort zaken rapporteren, bijvoorbeeld waar het gaat om mogelijke negatieve milieu impact. Hierdoor ontstaan dubbele rapportagelasten en is het raamwerk onnodig complex. Ik zal er met andere lidstaten bij de nieuwe Europese Commissie op aandringen om meer eenvoud en samenhang in het raamwerk aan te brengen, met name tussen de Richtlijn duurzaamheidsrapportering, de Verordening betreffende informatieverschaffing over duurzaamheid in de financiële dienstensector en de Taxonomieverordening. Ik zal dit ook in mijn bilaterale contacten met andere EU-Ministers aan de orde stellen. Ook om het draagvlak in de markt voor de transitie te vergroten zijn dit belangrijke stappen. Ik zal de Tweede Kamer over de voortgang hiervan informeren.

²⁰ Kamerstukken II 2023–2024, 31 477, nr. 95.

²¹ Politiek prominente personen (PEPs).

²² Onder andere met de taxonomie, rapportagerichtlijn voor duurzame fondsen (SFDR), rapportagerichtlijn Corporate Sustainability Reporting Directive, de CSDDD, EU Green Bond Standard en prudentiële vereisten.

Tot slot zal ik in dit licht geen nieuwe (rapportage)verplichtingen opleggen via aanvullende nationale regelgeving voor financiële instellingen ten aanzien van duurzame financiering en geen verdere stappen zetten op nationale wetsvoorstellen op dit vlak.

Financiële instellingen en hun klanten hebben baat bij goed en betaalbaar toezicht. Dit is bovendien gunstig voor het vestigingsklimaat. DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn de twee toezichthouders op de financiële sector in Nederland. Zij staan internationaal bekend als degelijke en kundige toezichthouders. Goed toezicht leidt tot een sterke financiële sector en goede bescherming van consumenten en ondernemers.²³ Een financiële onderneming die onder toezicht staat van een betrouwbare toezichthouder is daarnaast aantrekkelijker voor beleggers en klanten. Ik vind het belangrijk dat de toezichthouders niet alleen oog hebben voor het goed naleven van regels door financiële instellingen, maar dat zij ook voldoende oog hebben voor de rol die startende en vernieuwende bedrijven hebben in het systeem. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij constructief het gesprek aangaan met financiële ondernemingen, zoals een fintech die een vergunning in Nederland wil aanvragen. Of dat zij financiële ondernemingen in staat stellen om de wet- en regelgeving zo efficiënt mogelijk na te leven, door waar mogelijk dubbele rapportagelasten te voorkomen.

In Nederland betaalt de financiële sector zelf het toezicht van DNB en AFM. De kosten van het toezicht zijn de afgelopen jaren gestegen. Dit komt onder meer door nieuw of intensiever toezicht op diverse terreinen, waaronder cyberweerbaarheid. Ik vind het belangrijk dat DNB en AFM doeltreffend en doelmatig toezicht houden. Elke vier jaar maak ik afspraken over de hoogte van hun begrotingen. Daarbij bewaak ik zorgvuldig of de kosten van AFM en DNB niet leiden tot belemmeringen voor financiële ondernemingen. Op dit moment loopt er een evaluatie naar de Wet bekostiging financieel toezicht 2019. Ik deel de uitkomsten hiervan voor de zomer met de Tweede Kamer. Daarbij ga ik ook in op de manier waarop de bekostiging is geregeld in Nederland in vergelijking met andere landen.

3: Toegankelijkheid betalingsverkeer en bescherming van de consument

De consument staat altijd op de eerste plaats. Ik vind het belangrijk dat financiële ondernemingen de ruimte hebben om te ondernemen. Daar staat wat mij betreft tegenover dat er ook hard moet worden opgetreden als financiële ondernemingen hun consumentenbescherming niet op orde hebben. Een sterke markt vraagt ook om een sterke overheid en strenge toezichthouders. Wanneer het klantbelang onvoldoende wordt meegenomen, kunnen zich misstanden voordoen waarvan consumenten en (kleine) ondernemers soms jarenlang last hebben. Beruchte voorbeelden uit het verleden zijn de misstanden rond beleggingsverzekeringen en rentederivaten. We moeten leren van het verleden en nieuwe risico's snel en stevig aanpakken.

Het is cruciaal dat het betalingsverkeer toegankelijk is. Het is belangrijk dat de toegang tot bankzaken goed geregeld is, ook voor mensen die hier meer moeite mee hebben. Hier zet ik mij voor in bij het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) waarin vertegenwoordigers van consumenten, ouderen, mensen met een beperking, winkeliers, betaalinstanties en DNB overleggen over het betalingsverkeer. De

²³ Zo merkt de FinTech Census 2023 op dat een Nederlandse vergunning als een bewijs van kwaliteit wordt gezien. Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 32 013, nr. 285.

afgelopen decennia zijn veranderingen in het betalingsverkeer hard gegaan. De meeste bankzaken kunnen nu eenvoudig online worden geregeld. Ook betalingen onderling zijn gemakkelijk op je telefoon te regelen. Maar er zijn ook mensen voor wie deze ontwikkelingen te snel gaan. Daarom maken we in het MOB afspraken over een toegankelijk betalingsverkeer.

Het MOB heeft duidelijke ambities afgesproken om de toegankelijkheid van de dienstverlening voor mei 2026 sterk te verbeteren.²⁴ Onlangs bleek dat de acties die banken hiervoor nemen op dit moment nog niet voldoende zijn. De banken hebben toegezegd om voor 1 april verbeteracties te presenteren. Ik vind het belangrijk dat deze acties om mensen betere toegang te geven slagen en ik houd dit daarom nauwlettend in de gaten. Als de nieuwe aanpak niet voldoende blijkt te werken, dan kom ik met aanvullende maatregelen en sluit ik wet- en regelgeving niet uit.

De toegang tot een bankrekening is onmisbaar voor consumenten en ondernemers om deel te kunnen nemen aan de maatschappij.

Toch kennen veel mensen in hun omgeving voorbeelden van bedrijven, stichtingen of verenigingen die moeite hebben om een bankrekening te krijgen of te behouden. De redenen zijn divers. Het gaat om klanten met grote risico's, maar ook om klanten met een profiel dat niet bij de bank past. Dit laatste vind ik in de huidige, zeer digitale samenleving niet acceptabel. Voor consumenten bestaat er in Europese regelgeving al een recht op een basisbetaalrekening. Ook zakelijke klanten moeten voldoende toegang hebben tot betaaldiensten, bijvoorbeeld via een basisbetaalrekening voor zakelijke klanten. Daarom wil ik dat banken nog dit jaar met voorstellen komen die de toegang van ondernemers tot een bankrekening verbeteren, bijvoorbeeld door een basisbetaalrekening als vangnet te bieden. Daarnaast zet ik in op Europese regelgeving om dit te bewerkstelligen. Als deze stappen niet tot resultaten leiden ga ik zelf maatregelen nemen, zoals een nationaal wettelijk recht op een zakelijke basisbetaalrekening.

Het is van belang dat contant geld beschikbaar en bereikbaar blijft. Met de toenemende digitalisering loopt het gebruik van contant geld in de samenleving terug. Toch is en blijft contant geld belangrijk, bijvoorbeeld voor mensen in een kwetsbare positie of bij storingen in het digitale betalingsverkeer. Contant geld maakt ons daarmee weerbaarder. Daarom moet contant geld tegen redelijke kosten beschikbaar zijn en moeten er voldoende geldautomaten zijn. Onderzoek wijst uit dat de dienstverlening rond contant geld zonder maatregelen de komende jaren te mager wordt. Daarom ga ik de beschikbaarheid van contant geld garanderen met wetgeving. Dit voorjaar dien ik hiervoor de Wet chartaal betalingsverkeer in bij de Tweede Kamer. Deze wet zorgt ervoor dat er een landelijk dekkend netwerk van werkende geldautomaten is, contant geld opnemen voor particulieren kosteloos is en het gebruik van contant geld voor iedereen betaalbaar blijft. Ook werk ik op dit moment de acceptatieplicht voor contant geld²⁵ nader uit en de (bepaalde) uitzonderingen daarop, zoals op grond van de veiligheid van de ondernemer. Hierbij zoek ik naar de juiste balans tussen het belang van de beschikbaarheid van contant geld en het ondervangen van mogelijke risico's die hiermee gepaard gaan. Zo is veiligheid een belangrijke reden om contant geld niet te accepteren, maar moet deze uitzondering niet misbruikt kunnen worden. Ik verwacht het besluit met de uitzonderingen op de acceptatieplicht dit jaar te consulteren en ga hier vervolgens graag het debat over aan met de Tweede Kamer.

²⁴ MOB (2024). Toegankelijkheidsmonitor consumenten en ondernemers 2024.

²⁵ Amendement Dijk/Flach, Kamerstukken II 2024–2025 36 228, nr. 19

Consumenten moeten kunnen rekenen op goede producten, betrouwbare informatie en bescherming tegen overkreditering.

Doordat de financiële sector zich ontwikkelt ontstaan er risico's voor de consument door nieuwe producten zoals *buy now pay later* (BNPL), ofwel achteraf betalen. Vaak komen mensen in de problemen doordat zij onvoldoende worden geïnformeerd over de risico's van het financiële product of de dienstverlening. Dit is bij BNPL in het bijzonder kwetsbaar wanneer het mogelijk is voor jongeren om online achteraf te betalen, of wanneer het consumenten mogelijk wordt gemaakt om in fysieke winkels achteraf te betalen. Ik vind dat deze bedrijven hun verantwoordelijkheid moeten nemen en moeten voorkomen dat mensen in de problemen komen. Een ander voorbeeld zijn crypto's. Daarbij werden de veelal jonge beleggers tot voor kort nauwelijks beschermd tegen de grote risico's. De invloed van social media en (f)influencers versterken de verleiding van het «snelle geld», waar jongeren gevoelig voor blijken. Bijna de helft (45%) van de jongeren ziet rijk worden als een van de doelen in hun leven en denkt dat niet te bereiken met werken, maar met onder meer beleggen en/of handelen in crypto's.²⁶ Het is daarom de kunst om in de regelgeving de juiste balans te vinden tussen enerzijds het beschermen van kwetsbare consumenten via veilige producten en anderzijds het bieden van de ruimte voor innovatie. Ik zie het als rol van de overheid om consumenten goed voor te bereiden op het maken van financiële keuzes, met goede voorlichting maar ook door financiële educatie te bevorderen.

Op dit moment werk ik samen met mijn collega's uit het kabinet om de nieuwe Europese regels die BNPL-klienten beter gaan beschermen versneld te implementeren. In deze wetgeving ga ik ook voorstellen om nationaal een verplichte leeftijdsverificatie bij achteraf betalen in te voeren. Dit zorgt ervoor dat jongeren geen gebruik kunnen maken van achteraf betalen. Om schulden te voorkomen werk ik – in het kader van het voorkomen van overkreditering- ook aan een wetsvoorstel om het Bureau Kredietregistratie een wettelijke taak te geven. Dit wetsvoorstel zal waarborgen bevatten voor zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens. Verder laat ik onderzoek doen naar de risico's die consumenten, en met name jongeren, lopen bij het handelen in crypto's. Hierbij kijk ik ook naar de rol van reclame en (f)influencers. Ik informeer de Kamer dit voorjaar over de uitkomsten van dit onderzoek. Op basis van het onderzoek bekijk ik of er aanvullende maatregelen nodig zijn. Ten slotte zet ik mij in Europees verband in om, samen met de Minister van Economische Zaken, influencers expliciet te verbieden om financiële producten of diensten aan te prijzen van financiële ondernemingen die hiervoor niet de vereiste vergunning hebben.

Conclusie

In deze visie op de financiële sector heb ik de belangrijkste keuzes geschetst die ik voor de financiële sector zie, samen met de dilemma's en de mogelijke tegenstrijdigheden van verschillende doelstellingen die hieraan raken. Zoals eerder aangekondigd kom ik ook nog met specifieke beleidsvoorstellen op delen van de financiële sector die in deze visie minder belicht zijn, zoals verzekeraars, accountants en financieel adviseurs. Ook voor deze onderdelen van de financiële sector geldt dat ik hen vanuit dezelfde trots op de sterke sector die Nederland heeft en het belang die te behouden zal benaderen. Ik vind het belangrijk om samen met de Tweede Kamer op zoek te gaan naar een goede balans tussen deze

²⁶ Wijzer in geldzaken (2024). Tweederde jongeren die influencers volgt laat eigen financiële situatie hierdoor beïnvloeden.

verschillende doelstellingen om de financiële sector als geheel te versterken en kijk uit naar de inhoudelijk behandeling hiervan in uw Kamer.