

A photograph of two women sitting at a table, engaged in a conversation. The woman on the left has long dark hair and is wearing a denim shirt. The woman on the right has curly brown hair and is wearing a red sweater. They are both looking towards each other. A teal banner is overlaid on the bottom left of the image.

# Continu in dialoog

Lessons learned na drie jaar InnovationHub en  
Maatwerk voor Innovatie

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM



## Samenvatting

In 2019 vieren de InnovationHub en Maatwerk voor Innovatie (Maatwerk) hun driejarig bestaan. DNB en de AFM grijpen deze gelegenheid aan om ervaringen en inzichten te delen die door ons zijn opgedaan sinds de oprichting van de initiatieven. Ook willen we met deze publicatie marktpartijen oproepen om mee te denken over de voortzetting en verdere invulling van de InnovationHub en Maatwerk.

De afgelopen jaren is gebleken dat er veel behoefte is aan de InnovationHub en Maatwerk. In totaal zijn ruim 650 vragen beantwoord van marktpartijen over innovatie en toezicht: gemiddeld circa vijftig per kwartaal. Meer dan de helft van deze vragen kwam van startups, en veel van de vragen gingen dan ook over de reikwijdte van het toezicht. Een grote verscheidenheid aan innovatieve concepten kwam in de vragen aan bod, met een nadruk op vragen over crypto's en de herziene Europese wet voor het betalingsverkeer (PSD2). Een enkele keer is maatwerk geleverd omdat de toepassing van wetgeving of beleid onnodig knellend, onduidelijk of disproportioneel bleek.

Op basis van onze ervaringen staat voor ons één algemene bevinding centraal: de dialoog, zowel met de markt als intern, is zeer belangrijk bij het inspelen op innovatie in de financiële sector. Initiatieven als de InnovationHub en Maatwerk zijn daar goede voorbeelden van gebleken. Negen belangrijke inzichten – onze 'lessons learned' – willen we via deze publicatie met de sector delen.

Voortbordurend op deze lessons learned willen we ook de komende jaren het gesprek met de markt voortzetten over de manier waarop de InnovationHub en Maatwerk nog verbeterd kunnen worden. Hiervoor stellen wij een aantal vervolgstappen voor, gericht op informatievoorziening, het verbreden van maatwerk, de lancering van een Innovatie Forum (iForum) en de versterking van de interne dialoog over innovatie. Tegelijkertijd vragen we via deze publicatie ook marktpartijen om hun ervaringen en ideeën voor verbeteringen te delen.



De lessons learned, samengevat in negen punten:



# Inleiding

In 2019 vieren de InnovationHub en Maatwerk hun driejarig bestaan. Met deze publicatie willen we de ervaringen en inzichten delen die we in deze periode hebben opgedaan. De dialoog met de markt stond in deze drie jaren altijd centraal. Vandaar dat we ook via deze publicatie marktpartijen vragen om hun ervaringen en ideeën voor verbeteringen met ons te delen.

DNB en de AFM hebben in de afgelopen jaren een aantal initiatieven opgezet om innovatie te accommoderen, risico's adequaat te adresseren en kennis op te doen over (technologische) ontwikkelingen in de financiële markt. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn twee initiatieven die beide naast de reguliere toezichtsactiviteiten opereren: de InnovationHub en Maatwerk (de Nederlandse regulatory sandbox).

De InnovationHub en Maatwerk bestaan in 2019 drie jaar. We hebben in deze periode ruim 650 vragen van marktpartijen beantwoord over innovatie en toezicht. Reden genoeg om terug te blikken, en lessen te trekken uit de manier waarop de InnovationHub en Maatwerk zowel marktpartijen als toezichthouders hebben geholpen met inspelen op innovatie in de financiële sector. Daarnaast delen we graag de stappen die we voor ogen hebben om ook in de komende jaren het succes van de InnovationHub en Maatwerk te waarborgen. Hierbij vragen we specifiek aan marktpartijen om mee te denken door hun ervaringen en ideeën voor verbeteringen met ons te delen via DNB of AMF. Zo zorgen we ervoor dat het gesprek met de markt, dat aan de basis ligt van de InnovationHub en Maatwerk, ook bijdraagt aan het verbeteren ervan.

**InnovationHub:** De AFM-DNB InnovationHub is opgericht in juni 2016.

De InnovationHub biedt laagdrempelige en informele ondersteuning bij vragen van marktpartijen – gereguleerd of niet – over de toepassing van huidige toezichtregels en beleid op hun innovatieve financiële producten, diensten en bedrijfsmodellen. Sinds juni 2017 wordt er ook samengewerkt met de ACM, en is de InnovationHub zodoende ook beschikbaar voor vragen en signalen die samenhangen met de mededingingsregels.

**Maatwerk voor Innovatie:** Maatwerk is in december 2016 toegevoegd aan de InnovationHub. Maatwerk biedt een oplossing voor partijen die bij hun innovatieve concepten tegen onnodig belemmerende toezichtregels of beleid aanlopen, maar die wel voldoen aan het achterliggende doel hiervan. Binnen Maatwerk kijkt DNB en/of de AFM samen met deze partijen hoe de belemmering kan worden verholpen binnen de interpretatieruimte die de wetgever biedt. Wettelijke normen worden hierbij onverkort gehandhaafd.



## Achtergrond: het belang van innovatie

Innovatie is van groot belang voor de Nederlandse financiële sector. Nieuwe technologieën en diensten als mobiel bankieren, peer-to-peer platformen voor donaties, investeringen en leningen, en artificial intelligence veranderen het financiële landschap en vergroten de diversiteit en concurrentie in de sector. Consumenten hebben meer keuzes, waardoor marktpartijen meer dan ooit moeten streven naar de beste dienstverlening tegen de laagste prijs. Ook worden de mogelijkheden om bedrijfsprocessen en producten efficiënter in te richten vergroot. Denk hierbij aan de mogelijkheden van robo-advies voor bijvoorbeeld laagdrempelig advies, of het gebruik van blockchaintechnologie om administratiesystemen simpeler, betrouwbaarder en sneller te maken. Zo kan innovatie bijdragen aan eerlijke markten, en een stabiele en betrouwbaar financieel stelsel.

DNB en de AFM willen innovatie in de financiële sector dan ook accommoderen. Tegelijkertijd kunnen door innovaties ook risico's ontstaan waar DNB en de AFM op moeten acteren. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat waardeketens fragmenteren, of doordat het steeds complexer wordt om te doorgronden hoe bepaalde IT-systemen functioneren en hoe deze soms autonoom keuzes maken. Dit vraagt om een aanpak die partijen ondersteunt bij innovatie, en tegelijkertijd DNB en de AFM zicht geeft op de ontwikkelingen in de sector en de risico's die hieruit ontstaan.



## De eerste drie jaar: feiten en cijfers

Drie jaar InnovationHub en Maatwerk heeft geresulteerd in een aantal feiten en cijfers over het gebruik van deze initiatieven. Zo kwamen er circa 50 vragen per kwartaal binnen, wordt een belangrijk deel van de vragen gesteld door startups, en was er in het bijzonder aandacht voor onderwerpen als PSD2 en crypto. Hieronder omschrijven we deze feiten en cijfers in meer detail.

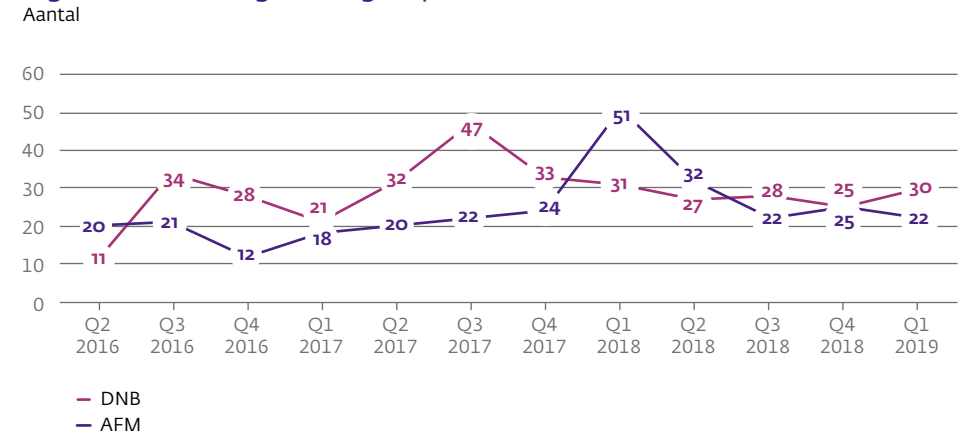
### Gemiddeld circa 50 vragen per kwartaal

Sinds de oprichting zijn er in totaal meer dan 650 vragen gesteld door marktpartijen, geïnteresseerde individuen en zelfs overheidsinstanties. Zoals figuur 1 laat zien, is er voor vragen gericht aan DNB – los van een piek in Q3 2017 en een kleine terugval in Q1 2017 – een stabiele trend waarneembaar van circa 30 vragen per kwartaal. Voor de AFM ligt het gemiddelde rond de 20 vragen per kwartaal, met een duidelijke piek in Q1 2018. Deze piek in Q1 2018 is, net als de piek voor DNB in Q3 2017, te verklaren door een sterke toename in vragen over crypto's. Ook valt op dat de vragen relatief gelijk verdeeld zijn over DNB en de AFM: vanaf de oprichting tot 1 juni 2019 zijn in totaal 363 vragen gesteld aan DNB en 297 aan de AFM. Sinds de oprichting zijn er circa 11 vragen gesteld aan de ACM, maar daarvan hing slechts een enkele vraag daadwerkelijk samen met de mededingingsregels.

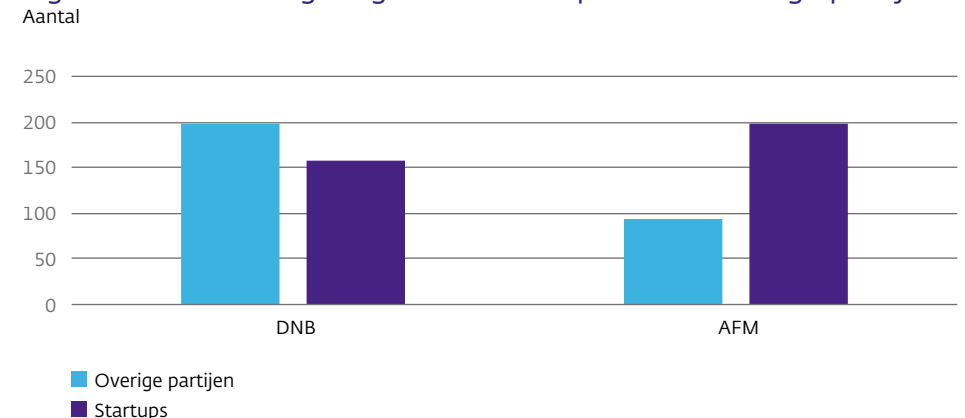
### Ruim de helft van alle vragen komt van startups

De InnovationHub is er niet alleen voor nieuwe toetreders, maar staat open voor alle marktpartijen. Dit is terug te zien in het type instellingen en personen die de InnovationHub benaderen. Meest in het oog springt wel het feit dat meer dan de helft van alle vragen – 356 in totaal – is gesteld door startups. Dat zijn partijen die nog niet, of pas net, met hun onderneming gestart zijn. Figuur 2 geeft de verdeling weer voor zowel de AFM als DNB.

Figuur 1 Ontvangen vragen per kwartaal



Figuur 2 Verhouding vragen van startups versus overige partijen







Daarnaast is een significant aantal vragen gesteld door onder toezicht staande partijen. Voor DNB was dit gemiddeld 12% van alle vragen, met name gesteld door verzekeraars en banken. Bij de AFM lag dit op circa 7% van alle vragen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet alle innovatie-gerelateerde vragen van onder toezicht staande instellingen ons via de InnovationHub bereiken. Deze vragen kunnen namelijk ook binnenkomen via het reguliere contact met het accountmanagement van DNB of de AFM, waardoor deze niet altijd geregistreerd zijn als InnovationHub vraag.

Ten slotte valt op dat naast deze onder toezicht staande partijen ook advocatenkantoren, software-makers, cloud-aanbieders, consultants, overheden, opleiders en individuen de InnovationHub opzoeken met algemenere vragen. Vragen gingen bijvoorbeeld over de opzet van de InnovationHub en Maatwerk, of de benadering van DNB of de AFM ten aanzien van een specifieke technologie. Figuur 3 geeft voor elk type gevestigde partij<sup>1</sup> weer hoeveel vragen zij stelden aan de InnovationHub vanaf de oprichting tot 1 juni 2019.

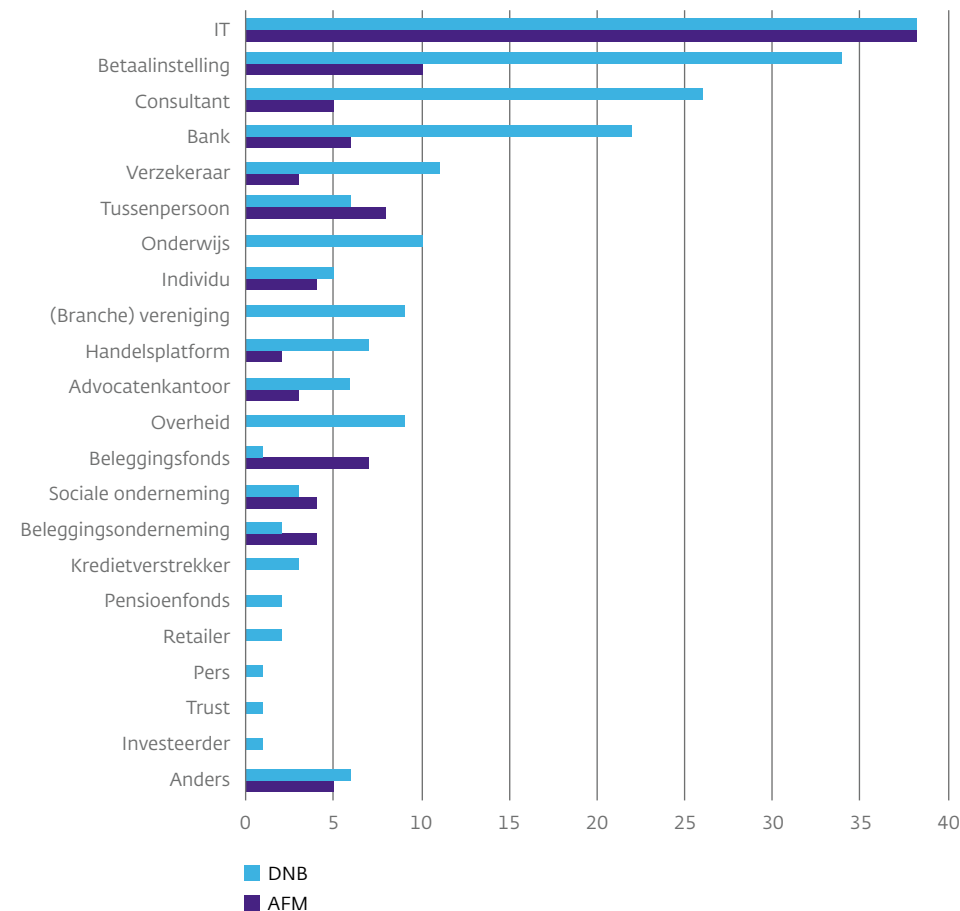
### Veel van de vragen gaan over de reikwijdte van het toezicht

Gemiddeld ging 39% procent van alle vragen aan DNB over het wel of niet nodig hebben van een vergunning voor specifieke diensten of producten. Voor de AFM was dit zelfs het geval voor circa 65% van alle vragen.

In veel gevallen worden deze vragen gelukkig al in een vroeg stadium gesteld, zodat partijen nog eenvoudig hun bedrijfsmodel kunnen aanpassen, om zo binnen een bepaald vergunningsregime te vallen. Hierbij zijn partijen vaak op zoek naar algemene informatie over de factoren die bepalen of zij wel of niet een vergunning nodig hebben, zoals bijvoorbeeld het aanhouden van klanttegoeden

Figuur 3 Vragen per type gevestigde partij

Aantal



<sup>1</sup> Met andere woorden, partijen die niet aangemerkt zijn als startup.



of het bemiddelen bij de totstandkoming van een overeenkomst. Binnen DNB zijn deze partijen doorverwezen naar het markttoegang-loket wanneer zij mogelijk een vergunning, ontheffing of vrijstelling nodig hadden en hun bedrijfsmodel al voldoende specifiek was. Bij de AFM zijn dergelijke aanvragen opgepakt door het Ondernemersloket (verantwoordelijk voor allerlei vragen uit de markt) in samenwerking met het Innovatie & Fintech team.

### Populaire onderwerpen waren crypto en PSD2

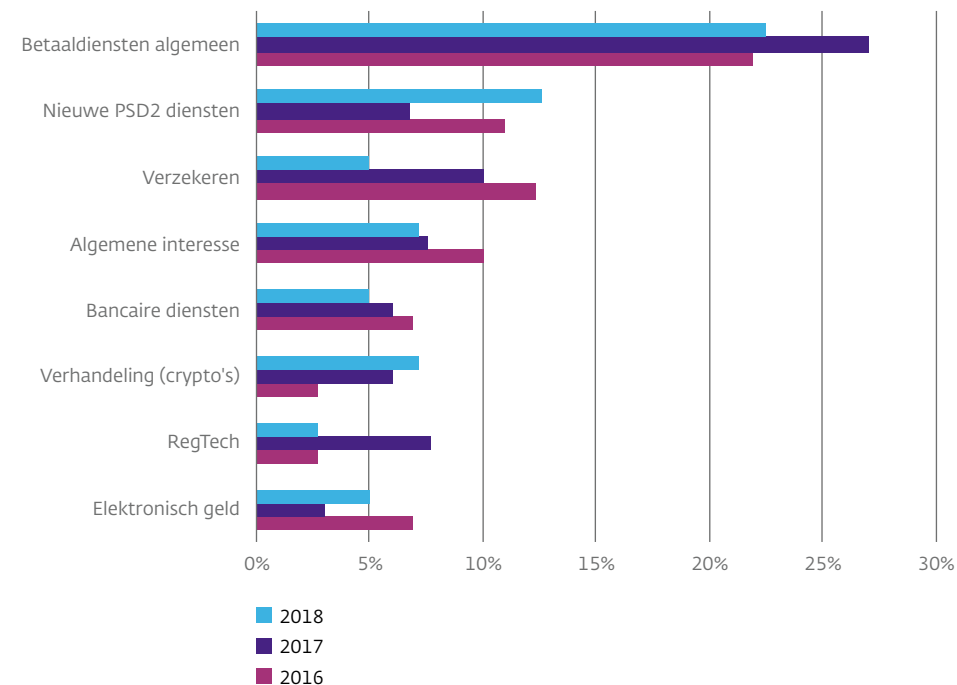
DNB en de AFM hebben in de afgelopen drie jaar een breed scala aan onderwerpen voorbij zien komen die ten grondslag lagen aan de vragen. Hierbij viel het op dat bepaalde vragen gingen over een vernieuwde vorm van dienstverlening, zoals bijvoorbeeld gedigitaliseerd advies en cryptohandel, terwijl andere vragen gericht waren op het gebruik van een nieuwe technologie voor de verbetering van reeds bestaande dienstverlening. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van blockchaintechnologie voor de verbetering van bedrijfsmatige processen.

Voor DNB kwamen met name vragen over betaaldienstverlening veel voor (in totaal 125 vragen). Dat waren zowel algemene vragen als specifiekere vragen over de nieuwe rekeninginformatie- en betaalinitiatiediensten onder PSD2.

**PSD2:** De herziene betaaldienstenrichtlijn (Payment Services Directive – PSD2) is de nieuwe Europese wet voor het betalingsverkeer van consumenten en bedrijven. PSD2 maakt het mogelijk dat derden toegang krijgen tot de betaalrekening van consumenten en bedrijven. Denk bij derden aan partijen die betalingen verrichten tussen consument en webwinkel (betaalinitiatiediensten) of aan partijen die een overzicht kunnen bieden van betaalrekeningen (rekeninginformatiediensten).

Figuur 4 Veelvoorkomende onderwerpen DNB

% van totaal



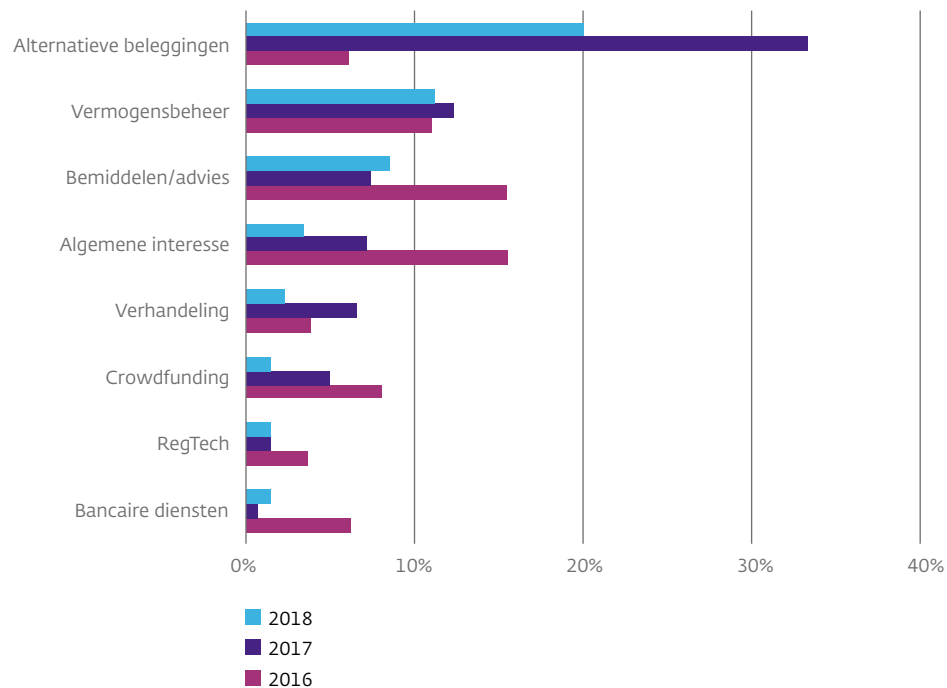




Andere vragen gingen over alternatieve verzekeringsvormen als broodfondsen, over het aanbieden van (deposito)rekeningen met toegevoegde functionaliteit, over het gebruik van technologie voor compliance doeleinden (RegTech) en over de verhandeling van crypto's. Figuur 4 geeft een overzicht van de acht meest voorkomende onderwerpen van vragen gesteld aan DNB tot eind 2018. Over crypto's werden ook veel vragen gesteld aan de AFM. Overige vragen aan de AFM gingen

### Figuur 5 Veelvoorkomende onderwerpen AFM

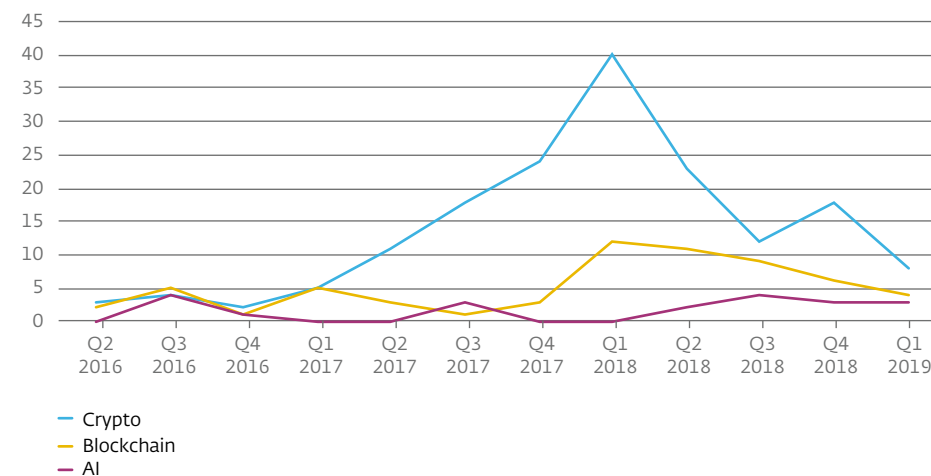
% van totaal



over de reikwijdte van het bemiddelingsbegrip, het gebruik van data voor digitale marketing en de zorgplicht en de toepassing van blockchain bij de administratie en verhandeling van financiële instrumenten.<sup>2</sup> Er zijn relatief weinig vragen gesteld over innovatie rondom pensioenvoorziening.

Een aantal vragenstellers refereerde specifiek naar het gebruik van een bepaalde technologie bij de voorgestelde dienstverlening zoals betaaldienstverlening met behulp van crypto's, of nieuwe vormen van verzekeren met behulp van blockchaintechnologie. Figuur 6 geeft een overzicht van de vragen die specifiek gingen over crypto's, blockchain en artificial intelligence (AI). In deze grafiek is duidelijk een piek te zien in het aantal crypto-gerelateerde vragen rond eind 2017 en begin 2018. Ook nam het aantal vragen over AI enigszins toe gedurende 2018.

### Figuur 6 Vragen aan AFM en DNB over crypto, blockchain en AI



<sup>2</sup> Crowdfunding valt bij de AFM in een separaat team, het grootste deel vragen komt dan ook bij dit gespecialiseerde team binnen. Desondanks, zijn er ook crowdfunding vragen via de InnovationHub binnengekomen, deze zijn terug te vinden in figuur 5.



## Voor sommige partijen was maatwerk nodig

Binnen Maatwerk kijken we als toezichhouders opnieuw naar de geest van de wet, om te beoordelen of de toepassing van huidige wetgeving of beleid onnodig knellend, onduidelijk of disproportioneel is. Zo ja, dan zullen we waar mogelijk het huidige toezichtbeleid aanvullen of aanpassen. Enkele tientallen partijen gaven in de afgelopen jaren expliciet in hun aanvraag aan dat zij interesse hadden in Maatwerk.

Het bleek een enkele keer daadwerkelijk nodig om dergelijk maatwerk te leveren, maar alleen in een zeer beperkt aantal van deze gevallen was het nodig regelgeving aan te passen. Dit was onder andere het geval bij de verschillende vormen van dienstverlening die gekoppeld zijn aan crypto's (denk hierbij aan de definitie van financieel instrument en de secundaire verhandeling hiervan). Dit resulteerde onder andere in een [gezamenlijk adviesrapport](#) van de AFM en DNB aan de minister van Financiën over de regulering van crypto.

In overige gevallen was niet een substantiële wijziging in het regelgevend kader nodig, maar eerder een nieuwe interpretatie van bestaande regelgeving of beleid om onduidelijkheid weg te nemen die anders onnodig belemmerd werkt. Zo hebben we een [Q&A](#) opgesteld om te verduidelijken wanneer partijen het bedrijf uitoefenen van betaaldienstverlener als ze tijdelijk klanttegoeden accepteren zoals bij crowdfunding. En verder heeft de AFM een [Visie op robo-advies](#) gepubliceerd en de leidraad [Invulling van de zorgplicht bij semi-geautomatiseerd vermogensbeheer](#).

Ten slotte waren er nog vragen waarbij maatwerk niet nodig of niet mogelijk bleek: niet nodig omdat de regelgeving geen onnodige belemmering vormde of niet mogelijk omdat partijen soms onterecht verwachtten vrij van regelgeving te kunnen experimenteren. Ook is het voorgekomen dat partijen verzochten om deelname aan Maatwerk om zo de indruk te kunnen geven dat toezichhouders hun goedkeuring verlenen aan het product of de dienst. Dit laatste past echter niet binnen de doelstellingen van Maatwerk.

**DNB Maatwerk voorbeeld – crowdfunding:** Voor DNB zijn er 11 vragen binnengekomen in de InnovationHub die gingen over crowdfunding. Een aantal van deze initiatieven had als onderdeel van hun dienst dat tijdelijk geldmiddelen worden gestald bij de onderneming. Wanneer een crowdfunding-platform ook betalingstransacties uitvoert voor klanten, kan deze combinatie ervoor zorgen dat het platform het bedrijf uitoefent van betaaldienstverlener, wat zou leiden tot een vergunningplicht en disproportioneel hoge lasten. Om maatwerk te bieden, hebben we een [Q&A](#) opgesteld. Daarin verduidelijken we dat een vergunning enkel nodig is wanneer betalingen worden uitgevoerd als 'zelfstandig identificeerbare activiteit'. Een vergunning is dus niet nodig wanneer de betalingen van het platform onlosmakelijk verbonden zijn met andere activiteiten die geen verband houden met betaaldienstverlening. Dit is niet alleen van belang voor crowdfunding platformen, maar ook voor partijen als notarissen en advocaten.



## Lessons learned: de negen belangrijkste inzichten

In de afgelopen jaren hebben we veel ervaring opgedaan met de manier waarop de InnovationHub en Maatwerk zowel marktpartijen als toezichthouders helpen inspelen op innovatie in de sector. Eén algemene bevinding staat centraal: voortdurende dialoog, zowel met de markt als intern, vervult een zeer belangrijke rol. Negen belangrijke inzichten sommen we hieronder op, als onze 'lessons learned'.



### 1. Er is behoefte aan laagdrempelig contact over innovatie

Eén van onze inzichten is dat er behoefte is om in gesprek te gaan met de toezichthouder over innovatie in het algemeen, en dat de InnovationHub hiervoor een laagdrempelig kanaal biedt. Als voorbeeld, circa 7% van alle InnovationHub-vragen – waaronder van overheden, onderwijsinstellingen en geïnteresseerde individuen – waren uitingen van interesse in de initiatieven zelf, of gingen over hoe de toezichthouders tegen een bepaalde technologie of ontwikkeling in algemene zin aankijken. Met veel telefoongesprekken en afspraken hebben we geprobeerd te voorzien in deze behoefte.

Specifiek blijkt deze interesse te bestaan onder partijen die innovatieve IT-oplossingen bieden voor compliance (RegTech), en onder software-ontwikkelaars die slimme praktijkoplossingen bieden (denk aan software voor hypotheekadvies). Zij benaderen ons om te toetsen of hun oplossing aansluit bij de eisen die DNB of de AFM stelt aan onder toezicht staande instellingen, zoals beleggingsfondsen of banken, wanneer deze gebruik van maken van hun innovatieve dienst of product. Zodoende gaan de vragen niet over de regels en beleid die direct op deze IT-partijen van toepassing zijn. Daarbij is het als toezichthouders niet onze rol om een waardeoordeel over of goedkeuring aan deze producten te geven. Die indruk willen we ook niet wekken. Onder toezicht staande instellingen dragen namelijk zelf de verantwoordelijkheid om te zorgen dat ze aan de regels voldoen. Desalniettemin gaan we graag het gesprek aan met deze partijen. We kunnen namelijk wel transparant zijn over wat wij als toezichthouders belangrijk vinden, en hoe wij de regels interpreteren. Ook geeft deze dialoog ons een beter beeld van de ontwikkelingen in de markt, en van de uitdagingen waar bijvoorbeeld banken, verzekeraars en betaalinstanties voor staan.

Met een toenemende verwevenheid van het financiële ecosysteem verwachten we dat de behoefte aan deze gesprekken zal toenemen. Als aanvulling op de InnovationHub en Maatwerk werkt DNB aan de lancering van het Innovatie

Forum (iForum) eind 2019, om in deze behoefte te voorzien. De AFM is bij dit initiatief betrokken. Het faciliteren van de sector-brede dialoog over het thema technologische innovatie in de financiële sector is een onderscheidend element van het iForum ten opzichte van de reeds bestaande initiatieven. Denk voor deze sector-brede dialoog aan onderwerpen als de impact van artificial intelligence op financiële instellingen en het toezicht, of de optimalisatie en digitalisering van bestaande rapportage- en toezichtprocessen met behulp van moderne technologie. In dit kader is het de ambitie om via het iForum best practices te delen en gezamenlijke experimenten met de sector uit te voeren.

### 2. De InnovationHub, Maatwerk en regulier toezicht versterken elkaar

DNB en de AFM zijn erop gericht om mee te denken en innovatie waar mogelijk te accommoderen. Dit is niet alleen zo binnen de InnovationHub en Maatwerk; ook reguliere toezichtsactiviteiten hebben dit als doel. Wel is het zo dat de InnovationHub en Maatwerk een andere rol vervullen. Waarbij het regulier toezicht is ingericht om de naleving van de huidige wet- en regelgeving te toetsen, bestaan de InnovationHub en Maatwerk juist om informeel met partijen mee te denken en te onderzoeken hoe huidige wet- en regelgeving aangepast kan worden om, waar nodig en mogelijk, belemmeringen weg te nemen. Dit verschil in functie kan verklaren waarom we in de afgelopen jaren soms het signaal hebben gekregen van onder toezicht staande instellingen dat de welwillendheid om mee te denken binnen de InnovationHub en Maatwerk niet ervaren wordt in het contact met toezichthouders. Ook merken we dat onder toezicht staande instellingen soms nog terughoudend zijn om het gesprek aan te gaan via de InnovationHub of Maatwerk, en hun openstaande vragen over innovatie te delen, vanuit het idee dat ze tijdens het gesprek getoetst worden.

Hoewel er wel degelijk verschillen in benadering zijn, merken we ook dat het reguliere toezichtswerk en de InnovationHub en Maatwerk elkaar versterken. Zo helpt de mogelijkheid om innovatieve concepten in een informele setting te



verkennen om een beter begrip te krijgen van deze concepten, en daardoor adequaat én proportioneel toezicht te houden op de verdere ontwikkeling ervan. Technische kennis is per slot van rekening hierbij onontbeerlijk. Omgekeerd zijn signalen die toezichthouders krijgen, onduidelijkheden in het regelgevend kader waar zij tegenaan lopen, en risico's die zij als relevant zien, belangrijk om betekenisvolle gesprekken binnen de InnovationHub en Maatwerk te voeren. Zodoende wordt binnen de AFM en DNB al veel georganiseerd om toezichthouders te betrekken bij het werk van de InnovationHub en Maatwerk, en vice versa. Toezicht-specialisten zijn bijvoorbeeld regelmatig betrokken bij de beantwoording van vragen, en er wordt nauw samengewerkt met degenen die gaan over vergunning-verstrekking om partijen waar nodig eenvoudig door te kunnen verwijzen. Daarnaast brengen we de mogelijkheid die de InnovationHub biedt om op een informele basis in gesprek te gaan onder de aandacht bij onder toezicht staande instellingen.

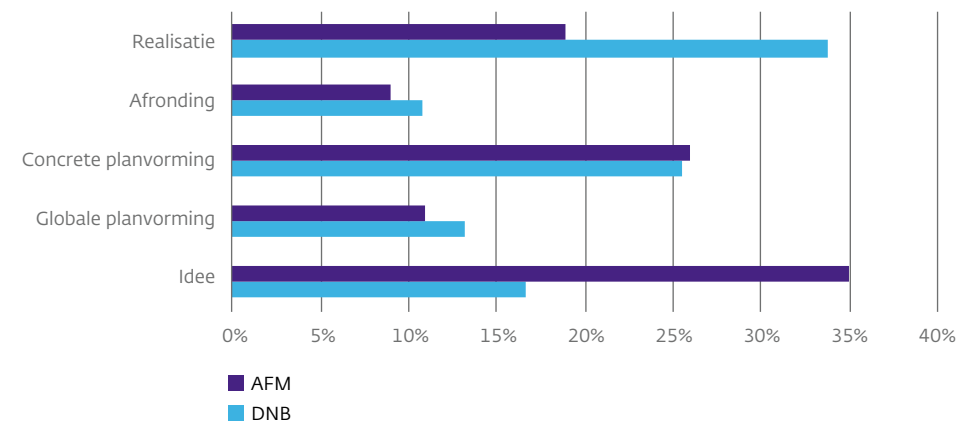
### 3. De InnovationHub neemt onzekerheid over financieel toezicht weg

Het valt op dat in het bijzonder startups in de vroeg fase van ontwikkeling de InnovationHub goed weten te vinden. Dit ondersteunt onze ervaring – op basis van de vele gesprekken die we gevoerd hebben – dat de InnovationHub voornamelijk een rol speelt in de oriënterende fase, om de aanvankelijke onzekerheid over wet- en regelgeving enigszins weg te nemen. Het gebruik van de InnovationHub in de idee- en planfase is terug te zien in figuur 7, die de fase van ontwikkeling weergeeft waarin voorgelegde concepten zich bevonden.<sup>3</sup>

Een belangrijk inzicht is dan ook dat de InnovationHub een duwtje in de rug kan zijn voor partijen, doordat laagdrempelige informatie onzekerheden over toezicht of de complexiteit van regelgeving enigszins vermindert. Doordat de InnovationHub een overzicht geeft van alle relevante toezichtregimes, kan een marktpartij gerichter

Figuur 7 Fase van ontwikkeling InnovationHub concepten

Procenten



onderzoek doen en al in een vroeg stadium vaststellen welke ideeën vanuit het toezichtperspectief complexer of onhaalbaar zijn, en welke ideeën gewoon doorgang kunnen vinden. De mogelijkheid om direct met de toezichthouder in gesprek te gaan – in persoon of telefonisch – wordt dan ook over het algemeen erg gewaardeerd. Doorgaans wordt met een dergelijk gesprek meer begrip gecreëerd voor het geldend normenkader, en vaak blijkt er ook meer ruimte voor nuance dan een wet- of beleidstekst soms doet vermoeden. Tegelijkertijd toont dit voor ons aan dat laagdrempelige informatie over financieel toezicht misschien nog moeilijk online te vinden is, ondanks initiatieven als DNB's Open Boek Toezicht en de onderwerp-specifieke informatie op de website van de AFM.

<sup>3</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op de inschatting van marktpartijen zelf, voor zover gedeeld met AFM of DNB (zo is enkel bij 204 van de 363 vragen aan DNB deze informatie verstrekt).





#### 4. Nieuwe regelgeving of beleid is veelal niet nodig

Beleidsvorming of -herziening bleek maar in een minderheid van alle vragen nodig te zijn. Regelmatig konden partijen geholpen worden met toegankelijke informatie en specifieke toelichting over de huidige regels. We hebben na drie jaar ook niet het idee dat er sprake is van een regelgevend kader in Nederland dat innovatie onnodig remt, maar dat eerder de onduidelijkheid over de toepassing van bestaande regelgeving een uitdaging kan zijn. Soms vraagt dit om het opstellen van nieuw beleid, ofwel maatwerk, maar meestal niet.

#### 5. De veelheid aan wet- en regelgeving is een barrière voor marktpartijen

Een belangrijke inzicht is dat niet zozeer specifieke regelgeving een barrière vormt voor bestaande en nieuwe partijen, maar simpelweg de veelheid aan regelgeving. Dit betreft niet uitsluitend financiële regelgeving, maar ook bijvoorbeeld het regelgevend kader waar de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op toezien. Hierbij merken we wel op dat toezicht bewust een drempel opwerpt om te zorgen dat alleen partijen de markt betreden die adequaat hun risico's mitigeren. Zodoende is deze barrière tot een zekere mate onvermijdelijk. Wel zijn samenwerkingen opgezet met de AP en ACM om marktpartijen te assisteren bij vraagstukken die spelen op meerdere toezicht terreinen. Echter, intensieve samenwerking met deze toezichthouders wordt bemoeilijkt door wettelijke beperkingen, verschillen in mandaat en andere manieren van toezichthouden.

#### 6. Regels of beleid interpreteren kan maatwerk zijn

Voor een aantal innovatieve concepten bleek dat de huidige toezichtregels en beleid niet een passend antwoord bieden. Dit kan zijn omdat – als eerder genoemd – de huidige interpretatie knelt, maar veel vaker omdat het simpelweg ook voor ons nog onduidelijk is hoe de regels van toepassing zijn in een nieuwe context. Dit geldt bijvoorbeeld rondom digitale identiteit, betaaldienstverlening met behulp van crypto of het aanbieden van broodfondsen. Zodoende hebben we gemerkt dat er niet altijd een duidelijke scheidslijn is tussen het informeren over huidige regelgeving en

#### Maatwerk voorbeeld AFM – Robo-advies:

De afgelopen jaren heeft de AFM diverse vragen gekregen over de digitalisering van bijvoorbeeld hypotheekadvies en beleggingsadvies. In essentie hebben deze vragen met elkaar gemeen dat het gaat om de invulling van de zorgplicht in een gedigitaliseerde omgeving. De wet maakt geen onderscheid tussen robo-advies en fysiek advies. Voor beide vormen van advies gelden dezelfde wettelijke verplichtingen, in die zin is de regelgeving technologie neutraal. Desalniettemin ziet de invulling van de zorgplicht bij een fysiek advies er in praktijk anders uit dan wanneer dit digitaal of semi-digitaal plaatsvindt. In dit kader hebben experts binnen de AFM verschillende gesprekken gevoerd met marktpartijen over hoe de zorgplicht digitaal kan worden vormgegeven. Dit heeft geleid tot de publicatie [Visie op robo-advies: kansen, zorgplicht en aandachtspunten](#).

beleid (InnovationHub), en het vormen van nieuw beleid voor innovatieve concepten (Maatwerk). Beleidsvorming wordt bijvoorbeeld bij DNB nog regelmatig opgepakt vanuit de InnovationHub, hoewel in deze gevallen technisch gezien maatwerk geboden wordt.

#### 7. De markt vraagt soms om meer duidelijkheid dan snel geboden kan worden

Het is onze ervaring dat marktpartijen behoefte hebben om binnen korte tijd duidelijkheid te hebben over de interpretatie van het regelgevend kader, ook als dit vraagt om nieuwe regelgeving of beleid (bijvoorbeeld omdat nog niet eerder is overwogen hoe wetgeving in de context van de betreffende innovatie moet worden toegepast). Het lukt DNB en de AFM echter niet altijd om snel te voorzien in deze behoefte. Verschillende redenen liggen hieraan ten grondslag:

- DNB en de AFM handelen niet in een vacuüm, en effectief beleid vereist veelal een coördinatie met internationale instanties en gremia (waaronder de Europese Centrale Bank en Europese toezichthoudende autoriteiten).
- Beleid moet inspelen op technologie die volop in ontwikkeling is. Zodoende is beleidsvorming soms als schieten op een bewegend doel, en vereist het tijd om de





ontwikkelingen goed te beoordelen en te zorgen dat beleid voor zover mogelijk toekomstbestendig en technologie-neutraal is.

- Veelvuldig nieuw beleid opstellen kan de rechtszekerheid van marktpartijen aantasten.
- Het gebruik van een bepaalde technologie kan verschillende onderdelen van het toezicht tegelijk raken, waardoor specialisten uit de verschillende onderdelen van de organisatie bij elkaar gebracht moeten worden. Zeker wanneer ook de drukte op andere dossiers toeneemt, zoals bijvoorbeeld rondom Brexit of PSD2, kan er een gebrek aan voldoende capaciteit ontstaan voor deze beleidsontwikkeling.

#### 8. Het begrip 'sandbox' scheidt verwarring

DNB en de AFM hebben bij de lancering van Maatwerk, ook wel bekend als de regulatory sandbox, veel energie gestoken in het toelichten ervan. Hierbij is vanaf het begin duidelijk gemaakt dat DNB en de AFM regelgeving die van toepassing is niet terzijde kunnen schuiven. Desondanks hebben we gemerkt dat het label 'sandbox' nog steeds verwarring veroorzaakt. Het blijkt dat dit begrip bij een brede groep van geïnteresseerden de associatie oproept van een vrije experimentele ruimte waar regelgeving niet of nauwelijks een rol speelt. Onze ervaring is dat marktpartijen ook behoefte hebben aan een dergelijke vrije ruimte. Zij zoeken veelal een manier om in een vroege fase producten (minimum viable products) te testen, of de mogelijke interesse hierin, zonder dat daarbij voldaan wordt aan alle regelgeving (zowel financiële regelgeving alsook het civiele recht of de Algemene Verordening Gegevensbescherming). Hieruit maken we op dat heldere communicatie van groot belang is om de juiste verwachtingen te scheppen, en dat het gebruik van de terminologie 'sandbox' hier niet altijd aan bijdraagt.

#### 9. Informatievoorziening is van groot belang

Zichtbaarheid is voor de InnovationHub en Maatwerk essentieel. Beide initiatieven zijn immers mede bedoeld voor partijen die nog niet eerder in aanraking zijn geweest met het financieel toezicht. Hierbij zien we dat partijen niet altijd uit zichzelf de

nodige informatie online weten te vinden. Wel merken we dat laagdrempelige en proactieve vormen van informatievoorziening als aanwezigheid bij conferenties en bijeenkomsten goed werkt om partijen te betrekken. Enkel het opzetten van deze initiatieven is dus niet voldoende om de doelgroep te bedienen. De beschikbaarheid van deze initiatieven moet permanent onder de aandacht gebracht worden. Naast zichtbaarheid is ook duidelijke informatie een belangrijke factor die bepalend is voor de ervaring van marktpartijen. Zo komt het nog wel eens voor dat partijen met verkeerde verwachtingen een gesprek aan gaan. Bijvoorbeeld omdat ze een accelerator verwachten waarbij de toezichthouder hen assisteert bij het in de markt zetten van het product. Of we treffen die partijen hun bedrijfsmodel onvoldoende ontwikkeld hebben om een nuttig gesprek te hebben over regulering. Teleurstellingen die hieruit voortkomen kunnen partijen ervan weerhouden om de InnovationHub in de toekomst te benaderen.

Ten slotte hebben we ervaren dat het soms een uitdaging is om de uitkomsten van Maatwerk-oplossingen snel te communiceren naar de markt. Omdat Maatwerk-oplossingen regelmatig specifiek een bepaald bedrijfsmodel bedienen, bestaat het risico dat vertrouwelijke informatie wordt prijsgegeven wanneer in te veel detail wordt ingegaan op de casuïstiek die ten grondslag ligt aan de beleidsvorming of herziening. Daarentegen kost het omvormen van deze informatie naar een algemener standpunt veel tijd, en bestaat het risico dat de beleidsuiting te algemeen wordt om nog van waarde te zijn.







## Vervolgstappen

Terugblikkend op drie jaar InnovationHub en Maatwerk concluderen we dat beide initiatieven een belangrijke rol vervullen bij het inspelen op innovatie in de financiële sector. Dit is voor een groot deel vanwege de kennisuitwisseling die plaats vindt door de open interactie met de markt.

Om ervoor te zorgen dat de InnovationHub en Maatwerk deze belangrijke rol ook in de toekomst blijven vervullen, is het echter zaak om niet alleen stil te staan bij de dingen die al goed gaan. Omgaan met innovatie in de financiële sector is voor ons immers een proces waarbij we continu zoeken naar de juiste aanpak en balans. Omdat deze initiatieven gericht zijn op interactie met de markt als het gaat om innovatie, vraagt het verbeteren ervan ook om een gesprek met de markt. Als startpunt van deze dialoog hebben we een aantal vervolgstappen voor ogen om de InnovationHub en Maatwerk een stap verder te brengen.

Gebaseerd op deze ervaringen, inzichten en vervolgstappen willen we met deze publicatie in het bijzonder marktpartijen uitnodigen om ook hun ervaringen en ideeën voor verbeteringen met ons te delen via DNB of de AFM. Het is immers deze uitwisseling van kennis die eraan bijdraagt dat we innovatie in de financiële sector kunnen accommoderen, en tijdig inspelen op eventuele risico's die ontstaan.

### De vervolgstappen:

- **Meer nadruk op toegankelijke, heldere en tijdige informatievoorziening.**  
 Heldere informatievoorziening is van belang om te zorgen dat beide initiatieven voldoende zichtbaar zijn, en dat de juiste verwachtingen ontstaan. Hieronder valt ook tijdige en toegankelijke informatie over de regels die van toepassing kunnen zijn op veel voorkomende concepten of technologieën zodat marktpartijen sneller zelfstandig het antwoord op hun vraag kunnen vinden. Naast inhoud willen we aandacht besteden aan de vorm van informatievoorziening, en actief de initiatieven blijven promoten.
- **Beleidsvorming onderbrengen in Maatwerk.**  
 We willen meer nadruk leggen op het feit dat de InnovationHub informatie geeft over het huidige beleid, terwijl Maatwerk er is om – waar nodig en mogelijk – beleid te maken of te herzien. Maatwerk is er dus ook voor situaties waarbij een onnodige belemmering voortkomt uit onduidelijkheid over de invulling van toezichtregels en beleid in een nieuwe context. Maatwerk kan hierbij verschillende vormen aannemen, van een testperiode tot een serie gesprekken met de relevante marktpartij.
- **Samenwerking versterken tussen de InnovationHub, Maatwerk, toezichthouders en experts.**  
 We zetten doorlopend in op technologische kennisopbouw, de uitwisseling van kennis en signalen via interne netwerken, het betrekken van toezichthouders bij de behandeling van vragen en het stimuleren van een cultuur waarin het mogelijk is om buiten de bestaande kaders te denken.



■ **Lancering van het iForum.**

DNB wil met het iForum proactief en sector-breed de dialoog voeren over het thema technologische innovatie in de financiële sector. In dit kader is het de ambitie om via het iForum best practices te delen en gezamenlijke experimenten met de sector uit te voeren. De AFM is betrokken bij dit initiatief.

■ **Aansluiting houden bij internationale initiatieven.**

Binnen Europa en mondiaal is er steeds meer aandacht voor innovation facilitators, en zijn er verschillende initiatieven om innovationhubs en/of sandboxes op te zetten (soms zelfs grensoverschrijdend). We zien hierbij veel kansen om tot een gelijk speelveld te komen, en te leren van ervaringen van andere toezichthouders. Tegelijkertijd blijven we kritisch kijken of en hoe deelname bijdraagt aan het accommoderen van innovatie in de sector, en het verbeteren van het toezicht erop.

Deel je ervaringen en ideeën, of je interesse in een gesprek over de werking van de InnovationHub/Maatwerk, via [innovationhub@dnb.nl](mailto:innovationhub@dnb.nl) of [innovationhub@afm.nl](mailto:innovationhub@afm.nl).