

Vergaderjaar 2016–2017

31 311

Zelfstandig ondernemerschap

32 637

Bedrijfslevenbeleid

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2017

Op 1 september jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de consultatie naar de effectiviteit en gewenste mate van bescherming voor zzp-ers en mkb-ers bij financiële diensten en producten (zgn. kleinzakelijke klanten). Hierbij informeer ik uw Kamer over de resultaten van de consultatie en de vervolgstappen.

In de periode 1 september tot en met 8 oktober 2016 heeft de open consultatie op www.internetconsultatie.nl plaatsgevonden.¹ In de consultatie zijn stakeholders en deskundigen gevraagd om te reageren op vragen over de effectiviteit van de huidige bescherming, de kenmerken van zzp-ers en mkb-ers die aanleiding geven tot minder of meer bescherming en diverse mogelijkheden om het niveau van bescherming aan te passen. Op de consultatie zijn 23 openbare reacties ontvangen.² Deze reacties zijn voornamelijk afkomstig van belangenbehartigers van het MKB en ZZP (zoals MKB-Nederland, ONL voor Ondernemers, LTO Nederland, ZZP Nederland en Stichting Mores), belangbehartigers van financiële ondernemingen (zoals de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), het Verbond van Verzekeraars, Adfiz en Dufas) en overige belanghebbenden (zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM)). Na de consultatieperiode zijn gesprekken gevoerd met belanghebbenden en deskundigen waaronder MKB-Nederland, ONL voor Ondernemers, LTO Nederland, ZZP Nederland, Stichting Mores, NVB, ACM en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) om enerzijds nader in te gaan op hun consultatiereactie en consultatiereacties van andere belanghebbenden aan hen voor te leggen en eventuele vervolgstappen te bespreken. Daarnaast is een LinkedIn discussiegroep gestart waarop meer dan 200 individuele belangstellenden zich hebben ingeschreven en waar actief op meerdere stellingen en vragen is gereageerd.

¹ www.internetconsultatie.nl/consultatiebeschermingkleinzakelijk

² De consultatiereacties zijn te vinden op: <https://www.internetconsultatie.nl/consultatiebeschermingkleinzakelijk/reacties>

Samenvatting van de consultatiereacties

In het merendeel van de consultatiereacties is betoogd dat de huidige bescherming van zzp-ers en mkb-ers niet optimaal werkt. Volgens de meeste respondenten wordt bij de huidige mate van bescherming ten onrechte uitgegaan van een verschil tussen consumenten en kleinzakelijke klanten. Het resultaat hiervan is volgens meerdere respondenten dat kleinzakelijke klanten als gevolg van hun beperkte machtspositie sterk afhankelijk zijn van een financiële onderneming als tegenpartij. Dit geldt in nog sterkere mate in deelmarkten met beperkte concurrentie zoals bij kredietverlening. Een betere bescherming zou de positie van kleinzakelijke klanten kunnen versterken, met name bij financieringsproducten. Volgens een aantal respondenten zijn er verschillen tussen consumenten en kleine ondernemers die een verschil in het beschermingsniveau rechtvaardigen, bijvoorbeeld omdat er een bewuste keuze is gemaakt om te ondernemen en er voor hen, vergeleken met consumenten, een grotere adviesmarkt beschikbaar is. Het merendeel van de respondenten is echter van mening dat de overeenkomsten tussen consumenten en kleinzakelijke klanten geen verschil van bescherming rechtvaardigen. Kleinzakelijke klanten hebben volgens deze respondenten namelijk vaak dezelfde kennis en kunde als consumenten, ontberen specifieke financiële expertise en kunnen ondanks hun eigen verantwoordelijkheid niet altijd de volledige consequenties van hun handelen overzien of de impact bepalen van producten of specifieke bepalingen. De opvatting over op welke wijze het beschermingsniveau van kleinzakelijke klanten zou kunnen worden verbeterd verschilt per respondent. Volgens het merendeel van de respondenten dient bij een eventuele afbakening van de bescherming vooral te worden gekeken naar i) de kennis en ervaring van de ondernemer en ii) de complexiteit van een product. Over de invulling van een eventuele afbakening naar omvang van een onderneming zijn de meningen verdeeld. Respondenten zien oplossingen in zowel wetgeving als in zelfregulering.

Op de specifieke beleidsopties opgenomen in het consultatiedocument zijn de reacties niet eenduidig. Een eventuele uitbreiding van de algemene zorgplicht wordt door respondenten wisselend bejegend. Zo stelt een aantal respondenten dat uitbreiding van de algemene zorgplicht kan leiden tot mogelijke verschraving van het productaanbod (minder maatwerk) en een verhoging van de kosten. Andere respondenten spreken dit echter tegen. Bij kredietverlening zijn de respondenten het echter in meerderheid met elkaar eens dat, mede gelet op de beperkte concurrentie, maatregelen overwogen zouden moeten worden om de bescherming van kleinzakelijke klanten te verbeteren door i) de afhankelijkheid van kleinzakelijke klanten tov aanbieders te verminderen, ii) de impact van eenzijdig ruime kredietvoorwaarden te matigen, en iii) de informatiepositie van kredietnemers te versterken. Deze maatregelen hoeven wat betreft de respondenten niet per se in wetgeving te worden neergelegd maar dienen wel dwingend of afdwingbaar te zijn.

De toegang tot een onafhankelijk klachtinstituut en de invoering van de bevoegdheid voor het aanstellen van externe beoordelaars is overwegend positief beoordeeld. Respondenten zijn het in meerderheid met elkaar eens dat kleine ondernemers (met weinig expertise en financiële middelen) terecht moeten kunnen bij een laagdrempelige geschillenbeslechter. Een aantal respondenten noemt expliciet hiervoor het Kifid. Dit geldt, zo blijkt uit enkele reacties, in nog sterkere mate voor zzp-ers omdat zij voor een deel van hun werkgerelateerde financiële producten zoals een arbeidsongeschiktheidsverzekering wel toegang hebben tot het Kifid omdat deze is afgesloten in de hoedanigheid van particulier en voor bijvoorbeeld een aansprakelijkheidsverzekering niet omdat deze is

afgesloten in de hoedanigheid van beroep of bedrijf. De NVB heeft aangegeven uitbreiding te willen onderzoeken en ook het Verbond van Verzekeraars ziet draagvlak voor onderzoek onder haar leden.

Op een mogelijke bevoegdheid om externe experts aan te stellen wordt niet in grote mate maar wel overwegend positief door respondenten gereageerd. De AFM en De Nederlandsche Bank (DNB) hebben in hun wetgevingsbrieven van 2016 aangegeven dat zij de wettelijke bevoegdheid willen krijgen om externe experts bij financiële ondernemingen in te schakelen.³ De eventuele uitbreiding van de reikwijdte van het provisieverbod, de invoering van een doorverwijsplicht en de bevoegdheid tot het opleggen van compensatie worden door respondenten verdeeld beoordeeld. Respondenten hebben in meerderheid aangegeven dat provisies in de (klein)zakelijke markt geen probleem vormen. Het principe van doorverwijzen naar alternatieve financiering bij de afwijzing van een kredietaanvraag wordt door de respondenten als overwegend nuttig geacht, en kan in het verlengde liggen van de «zorgplicht» voor klanten. Een dergelijke doorverwijzing kan ook de markt voor kleinzakelijke financiering beter laten werken. Een deel van de respondenten plaatst echter vraagtekens bij de «beschermende werking» van een doorverwijsplicht wanneer verplicht moet worden doorverwezen naar alternatieve financiering. Het aantal reacties op het publiekelijk kunnen opleggen van compensatie is beperkt. Het deel van de respondenten dat hierop heeft gereageerd laat zich kritisch uit over een dergelijke publieke compensatiebevoegdheid naast het civiele recht en wijst daarbij op de huidige mogelijkheden om bijvoorbeeld collectief actie te ondernemen.⁴

Vervolgstappen

Uit de consultatie komt duidelijk naar voren dat een effectievere bescherming van kleinzakelijke klanten wenselijk is. Tegelijkertijd geven veel marktpartijen aan dat dit niet hoeft te betekenen dat er direct aanleiding is om dit in wetgeving neer te leggen. Ook de sector zelf is zich ervan bewust dat een hogere mate van bescherming voor kleinzakelijke klanten wenselijk is. Zo is de NVB op dit moment bezig om een gedragscode kleinzakelijk te ontwikkelen t.b.v. kredietverlening aan zzp-ers en mkb-ers. Mede gegeven het beeld dat naar voren is gekomen uit de consultatie, wil ik in eerste instantie inzetten op verbetering van de bescherming van kleinzakelijke klanten door middel van zelfregulering. Hierbij gaat het concreet om (i) het stimuleren van het initiatief van de NVB om een afdwingbare gedragscode t.b.v. kredietverlening aan kleinzakelijke klanten op te stellen; en (ii) het oproepen van banken en verzekeraars om in overleg met ondernemersvertegenwoordigers de mogelijkheid voor toegang tot alternatieve geschillenbeslechting naar kleine ondernemers uit te breiden (à la Kifid) te onderzoeken.

Gedragscode t.b.v. kredietverlening aan kleinzakelijke klanten

De NVB is reeds bezig met het opstellen van een gedragscode t.b.v. kredietverlening aan kleinzakelijke klanten. De uitkomsten van deze consultatie kunnen richting geven aan de verdere uitwerking van dit initiatief. De NVB heeft op 17 maart, in samenwerking met MKB Nederland, een dialoogbijeenkomst georganiseerd om input van alle relevante stakeholders te verzamelen. De input van deze bijeenkomst zal worden meegenomen in de vormgeving van de gedragscode t.b.v. kredietverlening aan kleinzakelijke klanten. De NVB verwacht dat de gedragscode per 1 januari 2018 in werking kan treden.

³ Kamerstuk 32 545, nr. 55

⁴ Op grond van de Wet collectieve afwikkeling massaschade.

Ik verwelkom het initiatief vanuit de sector om te komen tot een gedragscode voor de kleinzakelijke markt. Hierbij vind ik het van belang dat de belangrijkste problemen die in de consultatie naar voren zijn gekomen worden geadresseerd in deze gedragscode, dat er voldoende draagvlak is onder de stakeholders voor de gedragscode en dat de gedragscode afdwingbaar is. De code dient er voor te zorgen dat de bescherming van kleinzakelijke klanten wordt verbeterd door de afhankelijke positie van kleinzakelijke klanten te verminderen. De gedragscode zou dan ook in ieder geval een aantal elementen moeten bevatten die hierop zien. Hierbij valt te denken aan het verbeteren van de informatiepositie van de kredietnemer door vast te leggen dat informatie duidelijk en evenwichtig wordt gepresenteerd. Hieronder valt mijns inziens ook dat de kredietgever een duidelijke onderbouwing geeft van de (kosten)maatregelen waaronder renteopslagen en de rol, werkwijze en (mogelijke) overgang naar bijzonder beheer. Verder is het van belang dat de mogelijkheden voor aanbieders om eenzijdig bepalingen en voorwaarden te wijzigen, worden beperkt. Ook vind ik het van belang dat in de gedragscode wordt opgenomen dat kleinzakelijke klanten toegang hebben tot relevante informatie uit hun kredietdossier. Verder kan in de gedragscode worden opgenomen dat het klachtenproces duidelijk en laagdrempelig is. Tot slot kan aandacht worden besteed aan criteria voor toelichting bij afwijzing van een kredietaanvraag en eventuele doorverwijzing naar alternatieve financiers.

Om te bepalen of de gedragscode effectief is, acht ik het wenselijk dat de werking van de gedragscode wordt gemonitord en dat de gedragscode na drie jaar wordt geëvalueerd. Mochten er al eerder signalen zijn dat het beschermingsniveau onvoldoende verbetert, bijvoorbeeld doordat de gedragscode de geconstateerde problemen onvoldoende adresseert, of als uit de evaluatie blijkt dat de bescherming van kleinzakelijke klanten onvoldoende is geborgd, dan zal ik bezien of aanvullende (wettelijke) maatregelen nodig zijn om de gewenste mate van bescherming te bereiken.

Alternatieve geschillenbeslechting voor kleinzakelijke klanten

Respondenten zijn het in meerderheid met elkaar eens dat kleine ondernemers (met weinig expertise en financiële middelen) terecht moeten kunnen bij een laagdrempelige geschillenbeslechter. Dit geldt in nog sterkere mate voor zzp-ers omdat zzp-ers een deel van hun werkgerelateerde financiële producten afsluiten als consument en een deel afsluiten in de hoedanigheid van beroep of bedrijf. Gelet op de consultatiereacties en de reacties van de NVB en het Verbond van Verzekeraars dat zij uitbreiding van de toegang tot alternatieve geschillenbeslechting willen onderzoeken, wil ik de banken en verzekeraars oproepen om in overleg met ondernemersvertegenwoordigers de mogelijkheid voor uitbreiding van toegang tot alternatieve geschillenbeslechting naar kleine ondernemers te onderzoeken, waarbij aansluiting bij het Kifid, met het oog op het voorkomen van versnippering van buitengerechtelijke geschillenbeslechting, de voorkeur geniet. Bij dit onderzoek kunnen de recente ervaringen met het tijdelijk Kifid-loket rentederivaten MKB worden betrokken.

Overige beleidsmaatregelen

Mede gelet op de consultatiereacties, acht ik het (voorlopig) niet opportuun om de uitbreiding van de reikwijdte van het provisieverbod en de bevoegdheid tot het opleggen van compensatie op dit moment nader te verkennen. Ten aanzien van de bevoegdheid om externe experts aan te kunnen stellen zal de reeds ingezette verkenning daarvan worden

gecontinueerd. Zoals aangegeven in mijn brief van 12 juli jl. sta ik hier in principe positief tegenover maar vergt dit uiteraard een zorgvuldige juridische uitwerking.⁵ Het stimuleren van doorverwijzing naar alternatieve financiering bij een afwijzing van een kredietaanvraag zal conform de brief van de Minister van Economische Zaken van 6 december jl. onderdeel uitmaken van gesprekken met stakeholders en kan eventueel onderdeel zijn van de gedragscode.⁶ Verder is in deze brief aangekondigd dat, in aansluiting op de Europese inventarisatie in het kader van de Kapitaalmarktunie, mogelijke aanvullende acties worden gezien om de werking van de mkb-financieringsmarkt te versterken.

Tot slot

De consultatie en de reacties hierop hebben mij een beter beeld gegeven van waar mogelijke problemen zitten in de bescherming van kleinzakelijke klanten. Door op het terrein van financieringsproducten en de toegang tot alternatieve geschillenbeslechting stappen te zetten kan de bescherming van kleinzakelijke klanten worden verbeterd. In dat licht verwelkom ik het initiatief vanuit de banken om te komen met een gedragscode t.b.v. kredietverlening aan kleinzakelijke klanten. Ik roep de banken op om de belangrijkste problemen die in de consultatie naar voren zijn gekomen in deze gedragscode te adresseren. Daarnaast roep ik banken en verzekeraars op om in overleg met ondernemersvertegenwoordigers de mogelijkheid voor uitbreiding van toegang tot alternatieve geschillenbeslechting naar kleine ondernemers te onderzoeken. Mocht uit signalen of de evaluatie blijken dat deze maatregelen onvoldoende effectief zijn, dan zal ik bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn.

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

⁵ Kamerstuk 32 545, nr. 55

⁶ Kamerstuk 32 637, nr. 270