

Vergaderjaar 2021–2022

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Q

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 mei 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van de brief van 14 december 2021 ter aanbieding van de Kaderwetevaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2016–2020.² Deze brief geeft voor de leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** gezamenlijk aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 22 maart 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 6 mei 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Bergman

¹ Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Prast (PvdD), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Vos (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (Fractie-Frentrop) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF) en Fiers (PvdA).

² *Kamerstukken I* 2021/21, 25.268, O.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan Minister van Financiën

Den Haag, 22 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van uw ambtsvoorganger van 14 december 2021 ter aanbieding van de Kaderwetevaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2016–2020.³ Deze brief geeft voor de leden van de fracties van **GroenLinks**, **PvdA** en **PvdD** gezamenlijk aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

In haar reactie op het evaluatierapport van Kwink zegt De Nederlandse Bank (hierna: DNB) de komende periode te onderzoeken in hoeverre aanpassingen of verduidelijkingen van de interne *governance* benodigd zijn, en daarbij specifiek te verkennen of de rol van de overheidscommissaris en de Bankraad dient te worden verduidelijkt.⁴ Wanneer verwacht DNB dit onderzoek af te ronden en is zij bereid dit met beide Kamers te delen? Wil DNB en/of u daarbij verduidelijken wat de criteria voor de werving van de overheidscommissaris inhouden? Is er sprake van enig toezicht op en transparantie over de werkzaamheden van de overheidscommissaris en diens adviezen aan u? Bovendien, hoe verhoudt u zich tot de constatering dat Nederland voldoende moet investeren in Europees overleg door middel van allocatie van fte's in Nederland om een bijdrage te leveren aan het Europese toezicht? Bent u bereid te onderzoeken of het nationaal budget hiervoor toereikend is en, mocht dit niet zo blijken, te onderzoeken op welke financiële en niet-financiële manieren de Nederlandse inbreng aan Europees toezicht kan worden verbeterd?

Ten tweede, uit gesprekken met brancheorganisaties komt naar voren dat de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) en DNB zo goed als dezelfde informatie opvragen bij instellingen, die daardoor dubbele lasten ervaren en zonder dat altijd duidelijk is wat het doel van de aanvraag is.⁵ Een ander punt van kritiek betreft de afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), waarbij blijkt dat DNB en de AFM data opvragen die instellingen van de AP niet zou mogen verstrekken of waarvan onduidelijk is of ze die mogen verstrekken om de grond van de AVG.⁶ Het Ministerie van Financiën stelt dat zij nadrukkelijk oog heeft voor de proportionaliteit, uitvoerbaarheid en het principe van dataminimalisatie. Welke concrete stappen neemt u om de AFM en DNB te ondersteunen bij het verbeteren van bovengenoemde kritiepunten? Hoe zorgt het kabinet, als wetgever, voor meer duidelijkheid en zekerheid over de spanning tussen de ambities van datagedreven toezicht en het uitgangspunt van dataminimalisatie? Tot slot, welke stappen neemt DNB om te investeren in een IT-infrastructuur om datagedreven toezicht te kunnen waarmaken, net zoals de AFM doet met haar opleidingsaanbod? Welke acties onderneemt u om DNB en de AFM te ondersteunen met het opzetten van de IT-infrastructuur en het aantrekken van hoogopgeleid personeel, die beide noodzakelijk zijn voor veilig datagedreven toezicht?

Een conclusie uit de evaluatie is dat de samenwerking tussen de toezichthouders weliswaar verbeterd is, maar dat deze opnieuw op de agenda

³ Kamerstukken I 2021/21, 25 268, O.

⁴ Bijlage «Reactie DNB op ZBO-evaluatie 2016–2020» bij: Kamerstukken I 2021/21, 25 268, O, p. 3.

⁵ Bijlage «Eindrapport evaluatie AFM» bij: Kamerstukken I 2021/21, 25 268, O, p. 31.

⁶ Bijlage «Eindrapport evaluatie AFM» bij: Kamerstukken I 2021/21, 25 268, O, p. 22.

moet komen.⁷ Uw ambtsvoorganger geeft aan AFM en DNB te steunen in de aandacht die zij hieraan zeggen te gaan besteden in hun werkspraken. Tegelijkertijd schrijft uw ambtsvoorganger het gewenst te vinden dat de toezichthouders oog hebben voor de afbakening van hun toezichtactiviteiten nu deze op onderdelen naar elkaar toe groeien. Het financiële toezichtmodel in Nederland kent twee toezichthouders op financiële instellingen, DNB voor het prudentiële en de AFM voor het gedragstoezicht. In veel landen is het toezicht anders georganiseerd. Kunt u aangeven hoe u aankijkt tegen het Nederlandse toezichtmodel in vergelijking met dat in andere landen? Hoe kijkt u naar dit model vanuit het oogpunt van efficiëntie, zeker nu de activiteiten naar elkaar toe groeien? Behalve overlap kunnen er ook blinde vlekken zijn. Ziet u daar een risico? Er kan een afruil zijn tussen de doelstelling bescherming van de financiële consument (AFM) en het prudentiële toezicht. Een voorbeeld is de tegemoetkoming woekerpolishouders (AFM) en het voorkomen van déconfiture verzekeraars (DNB). Herkent u deze spanning? Wat betekent die voor de optimale architectuur van het financiële toezicht in Nederland? Tot slot, hoe kijkt u aan tegen de optimale architectuur van het financiële toezicht in Nederland in relatie tot de klimaattransitie, die van elke sector een inspanning vereist? Bent u van mening dat DNB en AFM een vernieuwd mandaat dienen te krijgen, waarbij hun rol in het vormgeven en aanmoedigen van de klimaattransitie is geëxpliciteerd?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P.H.J. Essers

⁷ *Kamerstukken I 2021/21, 25 268, O, p. 3.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 mei 2022

Op 22 maart jl. heeft de vaste commissie voor Financiën een aantal vragen aan mij voorgelegd naar aanleiding van de Kaderwetevaluaties van De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) over de periode 2016–2020 die uw Kamer bij brief van 14 december jl. zijn aangeboden.⁸ Ik zal deze vragen, die door de leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD gezamenlijk zijn gesteld, hierna graag beantwoorden.

1. Vragen over interne governance DNB

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD halen aan dat DNB in haar reactie op het evaluatierapport aangeeft dat zij komende tijd gaat onderzoeken in hoeverre aanpassingen in of verduidelijkingen van de interne governance nodig zijn, waarbij specifiek zal worden verkend of de rol van de overheidscommissaris en de Bankraad verduidelijking behoeft. Genoemde leden vragen wanneer DNB dit onderzoek verwacht af te ronden en of zij bereid is dit onderzoek met beide Kamers te delen.

De aankondiging die DNB in reactie op het evaluatierapport doet, moet worden gezien in de context van dit rapport. De aanbeveling van de onderzoekers om de interne governance te doordenken komt in belangrijke mate voort uit hun vaststelling, op basis van gehouden interviews, dat de (interne) governance van DNB naar buiten toe niet altijd helder of kenbaar is. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de specifieke rol van de overheidscommissaris en waarin de rollen van de raad van commissarissen en van de bankraad zich van elkaar onderscheiden. Dat is iets anders dan een conclusie, waarvoor in het rapport geen aanknopingspunt kan worden gevonden, dat de governance zelf (wezenlijk) overdenking of aanpassing behoeft. De onderzoekers constateren immers dat de interne governance op punten juist is verbeterd. De evaluatie heeft bovendien geen indicaties opgeleverd dat de interne governance op dit moment niet werkt.⁹ Ook de werking van de driehoek opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer heeft zich in de evaluatieperiode positief heeft ontwikkeld, aldus de onderzoekers.¹⁰

Gezien de toenemende nadruk op het gebied van corporate governance en meer in het bijzonder accountability en transparantie vind ik het een goede zaak dat DNB in haar reactie op het rapport heeft aangegeven te gaan onderzoeken of zij de bedoelde verduidelijking kan geven. Ik ga graag met DNB in gesprek over de uitkomsten hiervan waar deze aan mijn verantwoordelijkheid raken. De huidige interne governance van DNB biedt op het eerste gezicht een voldoende duidelijke basis. Mocht blijken dat aanpassing geboden is, zal ik de Kamers alsdan hierover informeren.

De leden vragen verder of DNB en/of de Minister kan verduidelijken wat de criteria voor de werving van de overheidscommissaris inhouden en of er sprake is van enig toezicht op en transparantie over de werkzaamheden van de overheidscommissaris en diens adviezen aan de Minister.

⁸ Kamerstukken I 2021/22, 25 268, O.

⁹ Eindrapport evaluatie DNB, p. 53–54.

¹⁰ Eindrapport evaluatie DNB, p. 38.

De raad van commissarissen van DNB heeft tot taak om toezicht te houden op de algemene gang van zaken binnen de Bank en het beleid van de directie ter uitvoering van haar nationale taken.¹¹ Met «algemene gang van zaken» wordt bedoeld op de bedrijfsvoering en effectief bestuur. De raad heeft verder tot taak de directie te adviseren. De stelseltaken (zoals monetair beleid) vallen buiten het toezicht van de raad van commissarissen.

Bij de vervulling van hun toezichthoudende taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap.¹² Zij behoren hun taak dus niet uit te oefenen ten behoeve van bepaalde deelbelangen, zoals die van aandeelhouders, en handelen zonder last of ruggespraak: zij oefenen hun taak naar eigen inzicht, zelfstandig en op onafhankelijke wijze uit. Deze uitgangspunten gelden onverkort voor het lid van de raad van commissarissen van DNB dat een bijzondere positie heeft: de commissaris die op grond van artikel 13, tweede lid, Bankwet 1998 «van overheidswege» wordt benoemd.

Deze overheidscommissaris is dus in de eerste plaats een «gewoon» commissaris, belast met de toezichthoudende taak, en heeft daarnaast als specifieke taak om te fungeren als «liaison», als schakel, tussen DNB en de Minister van Financiën als vertegenwoordiger van de Nederlandse staat als enig aandeelhouder. Dit lid kan, met inachtneming van de onafhankelijkheid van DNB, op verzoek of uit eigen beweging, de Minister van Financiën inlichten over zijn bevindingen over de wijze waarop DNB haar taken uitoefent.¹³ Het gaat in dit verband voornamelijk om informeren en signaleren. Anders dan in de vraag vanuit uw Kamer besloten ligt, heeft de overheidscommissaris geen adviestaak aan de Minister van Financiën.

In de praktijk krijgt de liaisonfunctie vooral vorm via overleg dat ambtenaren van mijn ministerie met de overheidscommissaris voeren voorafgaand aan de vergaderingen van de raad van commissarissen en in het kader van de najaars- en voorjaarsoverleggen over respectievelijk de zbo-begroting en -verantwoording van DNB, waar de overheidscommissaris met andere commissarissen aan deelneemt. Ook kan er incidenteel contact zijn als andere zaken spelen waarover de raad van commissarissen wil overleggen met het ministerie of andersom.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat niet uit te sluiten is dat de raad van commissarissen de beschikking krijgt over informatie die ingevolge het EU-Werkingsverdrag of de specifieke (toezicht)wetgeving die de Bank uitvoert, geheim is. De leden van de raad, en dus ook het van overheidswege benoemde lid, zijn dan aan de geldende geheimhouding gebonden.¹⁴ Daarnaast geldt in meer algemene zin, voor iedere uitoefening van een commissariaat, dat gezien het besloten karakter van de beraadslagingen van een raad van commissarissen, een commissaris in beginsel vertrouwelijk dient om te gaan met informatie die hij in die hoedanigheid ontvangt. Tegelijkertijd kan in het verlengde van de taak van commissaris liggen dat in casu de Minister van Financiën op de hoogte gebracht wordt van bepaalde ontwikkelingen in een onderneming. De verantwoordelijkheid voor deze werkzaamheden stelt dan ook hoge eisen

¹¹ Artikel 13, zesde lid, Bankwet 1998.

¹² Artikel 2:140, tweede lid, BW. Zie voor een uitwerking hiervan ook de best practice bepalingen 2.1.7 tot en met 2.1.9 Corporate Governance Code welke door DNB vrijwillig wordt toegepast.

¹³ Artikel 14, eerste lid, Bankwet 1998. Zie verder over de overheidscommissaris bij DNB: Kamerstukken II 1997/98, 25 719, nr. 3, p. 12–13 en Kamerstukken II 2010/11, 32 782, nr. 3, p. 7. En zie uitgebreid over de overheidscommissaris in het algemeen de nota «Commissaris van overheidswege»: Kamerstukken II 1990/91, 22 064, nr. 2.

¹⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 719, nr. 3, p. 23.

aan een commissaris, en diens prudente afweging van de betrokken belangen is hierbij dan ook in hoge mate geboden.¹⁵

Voor de criteria die de Minister van Financiën hanteert bij een vacature voor de van overheidswege benoemde commissaris, wordt aansluiting gezocht bij de profielschets voor de raad van commissarissen van DNB.¹⁶ Deze profielschets gaat in op de (algemene en specifieke) benoemingscriteria, waaronder de wettelijke eis dat de raad van commissarissen bestaat uit personen die geschikt zijn voor de uitoefening van hun functies en wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat¹⁷, de gewenste diverse samenstelling en de onafhankelijkheid van commissarissen, waarover de raad jaarlijks rapporteert in haar verslag¹⁸. Als het gaat om de overheidscommissaris, zal veel belang worden gehecht aan een ruime en brede ervaring, met een goed gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen en een open oog voor (internationale) maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die voor DNB van belang zijn. Dit stelt de overheidscommissaris in staat om zijn liaisonfunctie tussen de Minister van Financiën en DNB ten volle waar te maken. Andere belangrijke criteria zijn dat de overheidscommissaris voldoende affiniteit heeft met (financieel-)economische vraagstukken, sterk op samenwerking gericht is (binnen de raad, met de directie van DNB en met de Minister van Financiën) en uiteraard van onbesproken gedrag is.

2. Vragen over bijdrage toezichthouders aan Europees toezicht

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD vragen verder hoe de Minister zich verhoudt tot de constatering dat Nederland voldoende moet investeren in Europees overleg door middel van allocatie van fte's in Nederland om een bijdrage te leveren aan het Europese toezicht.

Allereerst ben ik verheugd in de evaluatierapporten te lezen dat vanuit Europese gremia complimenten klinken voor de inzet en professionaliteit van de AFM en DNB. Zij zijn beiden «trekkers» genoemd op het gebied van de convergentie van regelgeving en «boksen boven hun gewicht» in Europese werkgroepen.¹⁹ Voorts lees ik dat Europese samenwerking met Europese toezichthouders van belang is voor DNB en de AFM. Hierbij schrijven de onderzoekers dat voor DNB, de toezichthouder werkt vanuit nationaal budget terwijl DNB ook onderdeel uitmaakt van het Europese toezichtstelsel (het Single Supervisory Mechanism, SSM en het Single Resolution Mechanism, SRM). Om een bijdrage aan het Europees toezicht te leveren moeten dus in Nederland fte's worden gealloceerd. In de interviews die Kwink in het kader van de onderzoeken heeft gehouden, is door gesprekspartners aangegeven dat zij het belangrijk te vinden dat DNB voldoende investeert in het Europees overleg om voldoende inbreng te hebben.²⁰

¹⁵ Kamerstukken II 1990/91, 22 064, nr. 2, p. 13–14.

¹⁶ Deze is te raadplegen via <https://www.dnb.nl/over-ons/organisatie/organisatievorm/>. Uit artikel 1:27a, derde lid, Wet op het financieel toezicht volgt dat de profielschets door de raad wordt opgesteld, de directie gehoord, en de instemming van de Minister van Financiën onderscheidenlijk de aandeelhouder behoeft. Verder is de raad van commissarissen gehouden om voor vacatures in de raad functieprofielen op te stellen, maar dit vereiste geldt niet voor de vervulling van de vacature voor de van overheidswege benoemde commissaris, nu de wet de verplichting om functieprofielen op te stellen uitdrukkelijk koppelt aan voordrachten van de raad; aan de benoeming van de overheidscommissaris gaat geen voordracht van de raad vooraf.

¹⁷ Artikel 1:27a, eerste lid, Wet op het financieel toezicht.

¹⁸ Het verslag van de raad van commissarissen is opgenomen in het jaarverslag van DNB (hfd. 6).

¹⁹ Eindrapport evaluatie DNB, p. 32; Eindrapport evaluatie AFM, p. 34.

²⁰ Eindrapport evaluatie DNB, p. 37.

Zowel DNB als de AFM zijn als zbo's operationeel onafhankelijk en daarmee zelf verantwoordelijk voor de inrichting van het toezicht en de daarmee gepaarde Europese inzet. Hoewel ik bovengenoemde spanning herken, is de allocatie van fte's voor het toezicht van DNB in Europees verband iets waar ik noch mijn ministerie zeggenschap in hebben, dit is aan de toezichthouder zelf. Het spreekt voor zich dat de Europese context wel wordt meegenomen bij de totstandkoming van het vierjaarlijkse kostenkader, waarin de maximale hoogte van de begroting van de toezichthouders wordt vastgelegd.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat Nederland een voortrekkersrol speelt voor en binnen een sterke en slagvaardige Europese Unie. Ik benadruk dat Nederland blijvend moet investeren in Europees overleg, waarbij het voor mij evident is dat Europees toezicht onderdeel is van een sterke en slagvaardige Europese Unie. Vanuit mijn ministerie zijn veel ambtenaren betrokken bij overleg in Europese gremia en onderhandelingen van Europese wetgevingstrajecten.

Deze leden vragen of de Minister bereid is te onderzoeken of het nationaal budget hiervoor toereikend is en, mocht dit niet zo blijken, te onderzoeken op welke financiële en niet-financiële manieren de Nederlandse inbreng aan Europees toezicht kan worden verbeterd.

De Ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellen elke vier jaar samen een kostenkader vast waarin een jaarlijks toegestaan maximum van de begroting van DNB en de AFM wordt vastgesteld. Daarbij is er oog voor de bijdrage van de toezichthouders aan Europees toezicht en overleg. Het is vervolgens aan de toezichthouders om binnen de begroting de allocatie van fte's ten behoeve van Europees toezicht en overleg te regelen.

Voor wat betreft de totstandkoming van wet- en regelgeving heeft mijn ministerie veelvuldig contact met de toezichthouders om de Europese inzet af te stemmen, zonder dat hiermee de onafhankelijke toezichthouderrol in het geding is. Dergelijke afstemming en het veelvuldig overleg zijn een goed voorbeeld van een niet-financiële manier om de Nederlandse inbreng aan Europees toezicht te verbeteren. Ik voer doorlopend het gesprek met de toezichthouders over de doelmatigheid van deze samenwerking en afstemming, teneinde de Nederlandse slagkracht met betrekking tot Europees toezicht te verbeteren.

3. Vragen over digitalisering

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD noemen dat in gesprekken die de onderzoekers met brancheorganisaties hebben gevoerd, is genoemd dat DNB en de AFM zo goed als dezelfde informatie opvragen bij instellingen, die daardoor dubbele lasten ervaren en zonder dat altijd duidelijk is wat het doel van de aanvraag is. Zij halen ook een ander kritiekpunt uit de gesprekken aan, namelijk de afstemming met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP): DNB en de AFM vragen data op die instellingen van de AP niet zouden mogen verstrekken of waarvan niet duidelijk is of ze die mogen verstrekken op de grond van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Het ministerie heeft naar voren gebracht dat het nadrukkelijk oog heeft voor de proportionaliteit, uitvoerbaarheid en het principe van dataminimalisatie.

Deze leden vragen welke concrete stappen de Minister neemt om DNB en de AFM te ondersteunen bij het verbeteren van beide kritiekpunten.

Als het gaat om het eerste kritiekpunt, over dubbele lasten voor instellingen als gevolg van dubbele uitvragen, wordt in de evaluatierapporten opgemerkt dat DNB en de AFM op veel niveaus goed samenwerken: de toezichthouders hebben hierin veel geïnvesteerd, en de afstemming van de toezichtactiviteiten is daardoor verbeterd.²¹ De rapporten signaleren wel dat het belangrijk is om oog te houden voor het voorkomen van onnodig dubbel werk voor de toezichthouders en onnodige overlap richting instellingen. Het risico hierop neemt volgens de onderzoekers toe, nu de toezichthouders in het kader van datagedreven toezicht vaker geïnteresseerd kunnen zijn in dezelfde data. Uit de rapporten blijkt niet dat de onderzoekers ook zelf hebben vastgesteld dat dat dit risico zich in de praktijk voordoet, maar zij noemen wel dat enkele brancheorganisaties hiervoor aandacht hebben gevraagd: «Het komt volgens hen nog steeds voor dat de toezichthouders (min of meer) dezelfde informatie opvragen bij instellingen, die daardoor dubbele lasten ervaren. Uitvragen van zowel DNB als AFM op onderwerpen zoals uitbesteding en duurzaamheid zijn hierbij genoemd als voorbeelden», zo valt te lezen in beide rapporten.²² Tegen deze context bevelen de onderzoekers aan de samenwerking tussen beide toezichthouders weer prominenter op de agenda te zetten.

Zowel DNB als de AFM hebben in hun bestuurlijke reacties op de rapporten het belang van goede samenwerking met elkaar onderschreven en toegezegd deze aanbeveling mee te nemen bij de periodieke herziening van de onderlinge werkafspraken. Uitgangspunt is immers ook voor hen dat dubbele uitvragen waar opportuun zoveel als mogelijk moeten worden voorkomen. Daarom zijn zij samen inmiddels ook een inventarisatie gestart waarin ze, samen met de sector, onderzoeken of en in welke mate dubbele uitvragen door DNB en de AFM van toepassing zijn. Afhankelijk van de uitkomst van de inventarisatie wordt bekeken hoe dubbele uitvragen kunnen worden voorkomen. Oplossingen daarvoor kunnen technisch zijn (zoals uitwisseling van data tussen DNB en de AFM waar dat mag of het vooraf invullen van informatie die al bekend is bij de toezichthouder), maar ook van procesmatige aard (borgen dat er altijd eerst door iemand gekeken wordt of de informatie al beschikbaar en toegankelijk is, voordat een uitvraag wordt gedaan). In dit kader vindt ook een eerste inventarisatie plaats met betrekking tot het intensiveren van de onderlinge samenwerking op het terrein van digitalisering.

Wat betreft het tweede kritiekpunt, over de afstemming met de AP, streven DNB en de AFM volgens de rapporten naar datagedreven toezicht, terwijl de AP als het gaat om persoonsgegevens juist dataminimalisatie eist. Met de komst van de AVG zijn er bijvoorbeeld bij onder toezicht staande instellingen in brede zin vraagstukken ontstaan over de verhouding van de financiële toezichtwetgeving tot de AVG en in hoeverre naleving van financiële toezichtwetgeving of medewerking aan de toezichthouder strijdigheid kan opleveren met de AVG. Uit de rapporten blijkt niet dat DNB en de AFM informatie opvragen die van de AP niet mag worden verstrekt. Tegelijkertijd ben ik mij ervan bewust dat datagedreven toezicht zorgvuldig dient plaats te vinden in het licht van het beginsel van dataminimalisatie waar het gaat om persoonsgegevens. Een duidelijke lijn op dit punt vergt heldere afspraken over toezicht op financiële instellingen, onder meer over het opvragen van data en intensivering van de samenwerking tussen de betrokken toezichthouders. DNB en de AFM

²¹ Eindrapport evaluatie DNB, p. 32; Eindrapport evaluatie AFM, p. 34–35.

²² Eindrapport evaluatie DNB, p. 30; Eindrapport evaluatie AFM, p. 31.

onderschrijven het belang van adequate en heldere samenwerkingsafspraken met de AP op het terrein van data-uitvragen, en zij geven prioriteit aan de gesprekken die zij hierover met de AP voeren. Ik vind dat een aangewezen opvolging van de observaties uit het rapport.

Tot slot, zoals ik ook de Tweede Kamer liet weten in mijn brief van 4 april jl.²³, zal ik in de overleggen die ik periodiek met DNB en de AFM heb, aandacht hebben voor de voortgang op het gebied van de samenwerking onderling, indachtig het twin peaks model, en met andere toezicht-houders, waaronder de AP.

Genoemde leden vragen verder hoe het kabinet, als wetgever, zorgt voor meer duidelijkheid en zekerheid over de spanning tussen de ambities van datagedreven toezicht en het uitgangspunt van dataminimalisatie.

Het is in beginsel aan DNB en de AFM om te bepalen hoe zij invulling geven aan de aan hen wettelijk opgedragen toezichttaak, mits zij daarbij de geldende wettelijke kaders in acht nemen. Waar in de financiële wetgeving aan DNB of de AFM een toezichttaak wordt opgedragen, wordt deze onder meer begrensd door de AVG en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De AVG eist, zoals aangegeven, dat bij de verwerking van persoonsgegevens het uitgangspunt van dataminimalisatie in acht wordt genomen. Of in een concreet geval in strijd wordt gehandeld met dit uitgangspunt, is ter beoordeling van de AP en uiteindelijk aan de rechter. Mij is niet bekend dat onder toezicht staande instellingen hierover al klachten hebben ingediend bij de AP, dan wel dat de AP handhavend heeft opgetreden tegen DNB en de AFM op dit punt. In haar wetgevingsbrief van vorig jaar heeft de AFM gevraagd om een wettelijke grondslag om op de gebieden accountantsorganisaties, orderdata obligaties en financiële dienstverlening meer datagedreven toezicht te kunnen houden.²⁴ Mijn voorganger heeft in reactie hierop aangegeven met de AFM in gesprek te gaan over datagedreven toezicht in brede zin, waarbij ook wordt bezien of de door de AFM gewenste structurele data-uitvraag proportioneel is, mede gelet op nalevingskosten voor de sector.²⁵ Daarnaast is er aandacht voor privacywetgeving. De gesprekken hierover lopen.

Genoemde leden vragen daarnaast welke stappen DNB neemt om te investeren in een IT-infrastructuur om datagedreven toezicht te kunnen waarmaken, net zoals de AFM doet met haar opleidingsaanbod. Tot slot vragen de leden vragen welke stappen de Minister onderneemt om DNB en de AFM te ondersteunen met het opzetten van de IT-infrastructuur en het aantrekken van hoogopgeleid personeel, die beide noodzakelijk zijn voor veilig datagedreven toezicht.

Net als de AFM heeft DNB digitalisering hoog op de agenda staan. Digitalisering is een van de pijlers van de DNB 2025 strategie.²⁶ Specifiek voor toezicht heeft DNB in 2019 een Digitale Strategie Toezicht vastgesteld om in 2025 zowel het toezicht meer datagedreven te kunnen uitvoeren als te kunnen meebewegen met de digitaliserende sector. Tevens is de aanpak van DNB gericht op het zien en begrijpen wat er in de sector gebeurt door of als gevolg van de toepassing van techniek en hierover proactief naar buiten te treden. Zo heeft DNB in 2021 een onderzoek

²³ Kamerstukken II 2021/22, 25 268, nr. 204, p. 16.

²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 134, p. 3–6.

²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 134, p. 2.

²⁶ https://www.dnb.nl/media/nemf3ldp/web_132725_ia_dnb2025.pdf.

uitgevoerd naar de opkomst van spelers zoals FinTech- en BigTechpartijen en de gevolgen hiervan voor traditionele financiële instellingen.²⁷

DNB investeert ook in haar werknemers door opleiding aan te bieden. Door de ontwikkeling van het Digital Skills Framework en de Smart Supervisor Scan kan toezicht sturen op de benodigde ontwikkelingen aan de menskant om de Smart Supervisor doelstellingen te kunnen behalen. Hiermee ondersteunt DNB de technologische vernieuwing. In 2021 zijn door DNB opleidingsdoelstellingen geformuleerd en is tooling opgezet om de voortgang te kunnen monitoren. In 2022 kan DNB hiermee gericht sturen op de benodigde ontwikkeling van digitale competenties van haar medewerkers.

Uit de zbo-verantwoording 2021²⁸ van DNB blijkt voorts dat DNB belangrijke onderdelen van Smart Workspace heeft gerealiseerd. De nieuwe werkplekomgeving legt een basis voor verdere ontwikkeling van de Digitale Strategie Toezicht. Wat betreft data heeft DNB belangrijke stappen gezet in de realisatie van het benodigde datalandschap, een belangrijke voorwaarde voor datagedreven toezicht. Dit maakt (geavanceerde) analyses van data eenvoudiger toegankelijk, waardoor DNB weer een stap kan zetten in het datagedreven werken. Dat neemt niet weg dat uitdagingen om volgende stappen te maken met datagedreven werken en het IT-fundament groot blijven. Zowel doordat het interne gebruik door DNB van digitalisering fors is toegenomen als door de extra vraag naar goed geschoold IT-personeel. De IT-risico's zijn dan ook onverminderd groot, zelfs nu de vernieuwing al enige tijd is ingezet.

Daarnaast is DNB in 2019 gestart met het Innovatie-Forum (iForum)²⁹. Binnen het iForum spreken onder meer marktpartijen, DNB en de AFM over de impact van nieuwe technologische ontwikkelingen en worden gezamenlijke pilots en experimenten georganiseerd waar technologie en toezicht samenkomen.

Ik ben mij er van bewust dat digitalisering een belangrijke ontwikkeling is op de financiële markten. Dit heeft ook gevolgen voor het toezicht dat de AFM en DNB uitvoeren. Het beeld uit de rapporten van Kwink benadrukt het belang van de IT-infrastructuur (DNB) en de ontwikkeling van ijkpunten om te bepalen of nieuwe investering in data innovaties nuttig, nodig en wenselijk zijn (AFM). Ik onderschrijf en herken dit beeld en zie het rapport daarbij als extra aansporing voor beide toezichthouders. In het huidige kostenkader 2021–2024 van DNB is de nadruk gelegd op het belang van de digitale strategie voor DNB om de kwaliteit van het toezicht te borgen en innovatie in de sector te kunnen aanjagen als onderdeel van het FinTech-actieplan. Daarnaast zijn in het kostenkader 2021–2024 van de AFM de investeringen om meer datagedreven en efficiënter te gaan werken bijvoorbeeld als apart component aan het kostenkader toegevoegd onder de intensiveringen. Op deze wijze ondersteun ik beide toezichthouders in het op veilige wijze vormgeven van datagedreven toezicht.

4. Vragen over vormgeving van financieel toezicht

De leden van de fracties van GroenLinks, PvdA en PvdD vragen hoe de Minister aankijkt tegen het Nederlandse toezichtmodel in vergelijking met dat van andere landen. Hoe kijkt de Minister naar dit model vanuit het oogpunt van efficiëntie, zeker nu de

²⁷ <https://www.dnb.nl/media/eb5oxjke/veranderend-landschap-veranderend-toezicht.pdf>.

²⁸ <https://www.dnb.nl/media/1e4avac/zbo-verantwoording-2021.pdf>.

²⁹ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-fasen/voorafgaand-aan-toezicht/iform/>.

activiteiten naar elkaar toe groeien? Volgens de leden kunnen er behalve overlap ook blinde vlekken zijn. Ziet de Minister daar een risico? De leden stellen dat er een afruil kan zijn tussen de doelstelling van gedrags- en prudentieel toezicht zijn, waarbij zij als voorbeeld de tegemoetkoming woekerpolishouders (AFM) en het voorkomen van déconfiture verzekeraars (DNB) noemen. De leden vragen of de Minister die spanning herkent en wat die spanning voor de optimale architectuur van het financiële toezicht in Nederland betekent.

Met de introductie van het twin peaks model aan het begin van het millennium is een fundamentele wijziging in de institutionele vormgeving van het financiële toezicht in Nederland gerealiseerd. Daar is toen een uitgebreide verkenning aan voorafgegaan, waarbij drie alternatieve modellen zijn beoordeeld: het toenmalige sectorale model met drie toezichthouders en een overkoepelende raad, het concentratiemodel met één toezichthouder, en een functioneel model met per toezichtdoelstelling (prudentieel en gedrag) een separate toezichthouder.³⁰ De beoordeling is gedaan aan de hand van drie invalshoeken: (1) de efficiëntie van het toezicht (welke vormgeving betekent voor onder toezicht staande instellingen de minste administratieve en financiële belasting?), (2) de doeltreffendheid van het toezicht (in welke vormgeving kunnen de publieke doelen van het toezicht het best verwezenlijkt worden?), en (3) de marktgerichtheid van het toezicht (welke vormgeving kan innovatie en concurrentiekracht in een vrije markt het best accommoderen?).

De conclusie was toen dat het derde model, het twin peaks model, goed scoorde op alledrie de invalshoeken en dat deze optie daarom de voorkeur genoot. Een nadrukkelijke overweging als het gaat om marktgerichtheid was dat, door in het functionele model aan te sluiten bij de markt (structuur en ontwikkeling), overlap en blinde vlekken in het toezicht verminderd konden worden. Het sectorale model schoot tekort door meerdere doelstellingen per toezichthouder, met onvoldoende slagkracht of ondersneeuwen van een van beide doelstellingen als risico's. Ook werd dit model niet passend geacht bij de voortgaande vervlechting in de sector. Wat betreft het concentratiemodel werd opgemerkt dat de interne organisatie van een megatoezichthouder onvoldoende recht kon doen aan de onderscheiden doelstellingen van het toezicht en afbreuk kon doen aan slagvaardigheid van het beleid en de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitvoering. Bovendien werd ook hier het risico genoemd dat het gedragstoezicht ondergesneeuwd kon raken door het prudentieel toezicht, of vice versa.

Deze conclusie heeft naar mijn opvatting, ook na ruim twee decennia en in een sterk veranderd toezichtlandschap, zijn betekenis niet verloren. Zoals ook al werd onderkend destijds³¹, staan of vallen de voordelen voor het twin peaks model wel met een heldere en werkbare afbakening tussen prudentieel en gedragstoezicht. Ook is een goede onderlinge samenwerking tussen de toezichthouders essentieel, om het risico te mitigeren dat er te weinig informatiedeling en coördinatie is, wat kan leiden tot een onnodige belasting van onder toezicht staande instellingen.

Tot slot, de door de wetgever aangebrachte afbakening van prudentieel en gedragstoezicht en de toedeling daarvan aan DNB respectievelijk de AFM, is in beginsel zodanig dat deze vormen van toezicht elkaar onderling uitsluiten. Uitgangspunt van twin peaks is dus dat de toezichthouders autonoom kunnen opereren in hun eigen domein en het toezicht niet lam

³⁰ Zie bijlage A bij Kamerstukken II 1998/99, 26 466, nr. 1.

³¹ Kamerstukken II 1998/99, 26 466, nr. 1, p. 21–22.

wordt gelegd door competentiegeschillen. Dat neemt niet weg dat het toezicht van DNB en de AFM onderling ook raakvlakken kan hebben, met name wanneer het object van toezicht (bijvoorbeeld financiële ondernemingen) hetzelfde is, of omdat de één maatregelen kan treffen jegens een financiële onderneming waarbij de ander voor de markttoegang (vergunningverlening) van die onderneming verantwoordelijk is of vice versa. Beide toezichthouders acteren in de uitvoering van het toezicht in het belang van de polishouder/consument, zij het vanuit een eigen perspectief: het toezicht van de AFM verhoudt zich rechtstreeks tot de consument, terwijl het toezicht van DNB zich richt op de soliditeit van de financiële instelling. Dit kan, zoals de leden ook signaleren, tot dilemma's leiden wanneer de belangen van verschillende groepen consumenten bij dezelfde financiële instelling niet hetzelfde zijn, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij beleggingsverzekeringen. Hier geldt immers dat wanneer de claim uit hoofde van een beleggingsverzekering zodanig groot is dat dit een bedreiging vormt voor de solvabiliteitsratio, de aanspraken van de overige polishouders in het geding kunnen komen. Dit dilemma doemt overigens op in iedere constellatie en staat los van het twin peaks model. Onder dergelijke omstandigheden houden beide toezichthouders intensief contact om een goede informatie-uitwisseling te borgen. Daarnaast geldt in meer algemene zin dat door de autonome verantwoordelijkheidssfeer in combinatie met wettelijk verplichte samenwerking waar het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht elkaar raken, de wetgever naar mijn oordeel afdoende heeft geborgd dat het ene toezicht het andere toezicht niet zal overvleugelen. Ik heb ook geen signalen, noch van de toezichthouders, noch uit andere bron, die erop wijzen dat hier in de toezichtpraktijk sprake van zou zijn. De onderzoekers constateren dat de onderlinge afstemming tussen DNB en AFM van de toezichtactiviteiten gedurende de evaluatieperiode juist is verbeterd.

Genoemde leden vragen ten slotte hoe de Minister aankijkt tegen de optimale architectuur van het financiële toezicht in Nederland in relatie tot de klimaattransitie, die van elke sector een inspanning vereist. De leden vragen of de Minister van mening is DNB en de AFM een vernieuwd mandaat dienen te krijgen, waarbij hun rol in het vormgeven en aanmoedigen van de klimaattransitie is geëxpliciteerd.

Zoals de evaluatierapporten over zowel DNB als de AFM benadrukken, raken belangrijke maatschappelijke opgaven zoals duurzaamheid meerdere toezichthouders, ook buiten het financiële toezicht.³² Mede om de administratieve lasten voor instellingen te beperken is het dan ook zaak dat toezichthouders op het gebied van duurzaamheid en andere thema's die een integrale benadering en aanpak vragen, goed met elkaar blijven afstemmen en samenwerken.

Het belang van een integrale aanpak en een goede samenwerking niettegenstaande, blijven een zekere mate van rolvastheid en de eigen invalshoek van de financiële toezichthouders binnen het twin peaks model daarbij van waarde. Voor zowel DNB als de AFM is duurzaamheid een belangrijk thema, maar de invalshoek verschilt. Voor de klimaattransitie zijn zowel het prudentieel toezicht van DNB met een nadruk op klimaatrisico's van belang, alsook het gedragstoezicht van de AFM met een focus op aspecten als informatieproblemen op de markt voor duurzame financiering naast toezicht op de integere en beheerste bedrijfsvoering. Deze facetten zijn op dit gebied complementair. Een fundamentele herziening van de architectuur van het toezicht acht ik in dat licht op dit moment ook niet geboden. Een belangrijke overweging daarbij is dat het

³² Eindrapport evaluatie DNB, p. 53. Eindrapport evaluatie AFM, p. 55.

huidige mandaat van DNB en de AFM afdoende is voor hun werkzaamheden op het gebied van klimaat.

Waar bij de implementatie van komend Europees recht op het gebied van duurzaamheid in relatie tot financiële instellingen een herijking van de bevoegdheden van de toezichhouders aangewezen is, zal ik vanzelfsprekend de noodzakelijke specifieke bevoegdheden voorstellen in het betreffende implementatiewetsvoorstel.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag