

Vergaderjaar 2021–2022

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 204

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 8 april 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 14 december 2021 over kaderwetevaluaties van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank over de periode 2016–2020 (Kamerstuk 25 268, nr. 202).

De vragen en opmerkingen zijn op 21 januari 2022 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 4 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

Inleiding

Op 20 januari jl. legde de vaste commissie voor Financiën een aantal vragen en opmerkingen aan mij voor naar aanleiding van de Kaderwet-evaluaties 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.¹

De vragen zijn afkomstig van de leden van de fracties van VVD, D66, PVV, CDA en SP alsmede van het lid Omtzigt. Ik dank de leden voor de gestelde vragen en zal deze hierna graag beantwoorden. Om herhaling bij de beantwoording te voorkomen is een aantal vragen bij de beantwoording samengenomen. Verder zijn de vragen gegroepeerd aan de hand van de volgende thema's:

1. (Inzicht in) toezichtkosten
2. Doelmatigheid en doeltreffendheid
3. Aansprakelijkheidsbeperking
4. Draagvlak toezicht
5. Benoemingen
6. Interne governance DNB
7. Innovatie sector
8. Digitalisering
9. Vormgeving en uitvoering toezicht
10. Informatie-uitwisseling met de Minister
11. Institutionele aspecten van het SSM
12. Accountancysector en rentederivaten
13. Informele toezichtinstrumenten
14. Overige vragen

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

1. Vragen over (inzicht in) toezichtkosten

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister om een overzicht van de ontwikkeling van de toezichtkosten bij de AFM en DNB in de periode waarop de Kaderwetevaluaties zien. Ook vragen zij de oorzaken van de stijging van de kosten van toezicht met 15 procent bij de AFM.

De leden van de PVV-fractie vragen met hoeveel procent de kosten van toezicht de afgelopen jaren zijn toegenomen en hoeveel deze bedragen, en of de Minister deze kosten kan uitsplitsen. Ook vragen deze leden de Minister te onderzoeken in welke mate de toezichtkosten zijn gestegen door toedoen van Brussel.

De Kaderwetevaluaties zien op de periode van 2016–2020. Sinds 2013 moeten zowel AFM als DNB hun begrotingen indienen binnen het toen voor het eerst vastgestelde meerjarig kostenkader. Het doel hiervan is het beheersen van de ontwikkeling van de toezichtkosten door het stellen van een jaarlijks toegestaan maximum aan de begrotingen van de toezichthouders. De kostenkaders worden gedeeld met uw Kamer. De jaarlijkse begrotingen en verantwoordingen van AFM en DNB worden gepubliceerd. Zowel de AFM als DNB splitsen hun begroting verder uit naar toezichtcategorieën of sectoren met een aparte deelbegroting. Zowel AFM als DNB nemen daarin ook de kosten op uit hoofde van contributies aan respectievelijk de European Securities and Markets

¹ Kamerstuk 25 268, nr. 202.

Authority en de European Supervisory Authorities (ESA's), evenwel worden deze niet specifiek uitgelicht.

In de specifieke onderzoeksrapporten over AFM en DNB gaat onderzoeksbureau Kwink in op de ontwikkeling van de toezichtkosten. In onderstaande tabel wordt voor zowel AFM als DNB de ontwikkeling van toezichtkosten globaal weergegeven, inclusief loon- en prijsbijstellingen en waar aan de orde ook de aanpassingen van het kostenkader².

Kostenontwikkeling toezicht (bedragen in mln. euro en inclusief loon- en prijsbijstelling)	2016	2017	2018	2019	2020
AFM					
Begroting lasten	92,2	98,5	98,6	107,6	106,2
– <i>Waaronder aanpassing kostenkader uit hoofde van Brexit</i>				7,7	5,2
Realisatie lasten	90,1	102,3	94,7	105,5	105,7
DNB					
Begroting kosten Toezicht	153,4	154,4	157,3	164	188,4
– <i>Waaronder aanpassing kostenkader uit hoofde van Brexit</i>				1	1
– <i>Waaronder aanpassing kostenkader uit hoofde van de uitbreidingen in de toezichttaak, de intensivering van de digitale strategie en kosten voor het programma Huisvesting.</i>				4,4	18,6
Realisatie kosten Toezicht	145	154	157,1	164,8	176,4
Begroting kosten Resolutie en DGS	5,1	16	19,1	20,9	23
Realisatie kosten Resolutie en DGS	4,6	14,6	17,5	18,3	21,5

Het kostenkader van de AFM is gestegen van € 92,2 miljoen in 2016 tot € 106,2 miljoen in 2020. Het kostenkader kent over de periode 2016–2020 een stijging van circa 15%. Circa de helft van de stijging valt te verklaren door loon- en prijsbijstellingen, de andere helft door taakuitbreiding en -intensivering. Met name door (de voorbereiding op) Brexit bleek de ruimte voor taakuitbreiding en -intensivering binnen het vastgestelde kostenkader voor AFM onvoldoende om alle uitbreidingen en intensiveringen op te vangen. Daarop is door de Ministers van Financiën en SZW besloten om het kostenkader voor de jaren 2019 en 2020 tussentijds te verruimen.

In de periode 2016–2020 is ook voor DNB het kostenkader aangepast, mijn voorganger heeft uw Kamer hierover geïnformeerd³. Voor de uitbreidingen in de toezichttaak, de intensivering van de digitale strategie en kosten voor het programma Huisvesting werd het kostenkader 2020 verhoogd met € 18,6 miljoen naar € 188,4 miljoen. Zo werd DNB in staat gesteld om de nieuwe toezichttaken adequaat op te pakken, te intensiveren op de digitale strategie en toe te werken naar een toekomstbestendige huisvesting tegen structureel lagere huisvestingslasten.

² Bronnen: AFM Jaarverslagen (www.afm.nl/nl-nl/verslaglegging/jaarverslag) en DNB zbo-verantwoordingen (www.dnb.nl/over-ons/organisatie/begroting-en-verantwoording/#iduwfzww0n2).

³ Kamerstuk 33 957, nr. 32.

De leden van de PVV-fractie vragen welke aanvullende maatregelen de Minister bereid is te treffen om voldoende inzichtelijk te maken waarom de toezichtkosten toegenomen zijn.

Mijn ministerie voert blijvend het gesprek met de toezichthouders om voldoende inzichtelijk te krijgen waarom de toezichtkosten gestegen zijn, of het noodzakelijk is dat de kosten stijgen en wat hiervan de onderbouwing is. Een voorbeeld ter illustratie: bij de constatering in de zbo-begroting 2022 dat de toezichtkosten voor de cryptosector hoger zijn dan in 2021 was begroot, heeft DNB desgevraagd inzicht gegeven in hoe de toezichtkosten zijn opgebouwd en specifiek waar de stijging uit bestaat. Mijn ministerie is hierover veelvuldig in gesprek geweest en blijvend in gesprek met DNB. Daarnaast maakt de AFM in de publieke kostenvisualisatie «Onze kosten in perspectief»⁴ inzichtelijk hoe de kosten van de AFM zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld, onder meer als gevolg van de toename aan taken. Daarin maakt de AFM ook duidelijk welke externe ontwikkelingen en interne keuzes aan de ontwikkeling van de kosten ten grondslag liggen. Aanvullende maatregelen acht ik op dit moment niet nodig.

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister om een overzicht van de kosten die worden doorberekend aan de sector door DNB en de AFM en welke kosten door de toezichthouders in België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Denemarken worden doorberekend. Deze leden vragen daarbij om een vergelijkend overzicht waarbij niet alleen naar de totale kosten wordt gekeken, maar ook hoe deze kosten binnen de sector worden verdeeld waarbij specifiek ook aandacht wordt besteed aan startende en fintechbedrijven. Ook vragen deze leden welke typen kosten worden doorberekend in binnen- en buitenland. Kan de Minister bijvoorbeeld aangeven of huisvestingslasten ook in het buitenland worden doorberekend? Ziet de Minister mogelijkheden om op dit punt het vestigingsklimaat in Nederland te verbeteren?

De leden van de PVV-fractie vragen wat een eventuele Europese benchmark zou inhouden en of de Minister het eens is met de AFM dat zo'n benchmark lastig is vanwege de verschillende toezichtmodellen en het gebrek aan informatie over interne kostentoedelingen bij andere toezichthouders. Zo neen, kan de Minister dit nader toelichten?

De leden van de SP-fractie geven aan dat ze zich zorgen maken over het opstellen van een Europese benchmark. Zij vragen wat hier de bedoeling van is. Is het opstellen van een benchmark normaal? Deze leden vragen verder of er niet een eigen toetsingskader voor toezicht in Nederland.

In de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 (Wbft) (Kamerstuk 34 870) is vastgelegd dat de toezichtkosten door de AFM en DNB worden doorberekend aan de sector. Op grond van de Wbft worden alle kosten, van primair toezicht maar bijvoorbeeld ook van huisvesting en communicatie, doorberekend, met uitzondering van kosten voor toezicht op de BES. De kosten die door de AFM en DNB worden doorberekend aan de sector, zijn te vinden in respectievelijk het jaarverslag AFM en de zbo-verantwoording DNB die de toezichthouders publiceren.⁵

⁴ <https://verslaggeving.afm.nl/trendzicht-2022/trendzicht/>.

⁵ Zie voetnoot 2.

Een vergelijkend overzicht van de toezichtkosten tussen toezichthouders in verschillende landen is niet voorhanden. In het kader van de totstandkoming van het kostenkader 2021–2024 is gebleken dat – gegeven de complexiteit en grootte van de financiële sector en de mate van vergelijkbaarheid van (Europese) toezichthouders – goede informatie ontbreekt om een vergelijking van de doorberekende kosten aan de sector met andere toezichthouders te maken.

De AFM onderschrijft in haar reactie op het rapport van Kwink dezelfde constatering en geeft aan graag met het Ministerie van Financiën te onderzoeken of de in het rapport genoemde alternatieven uitvoerbaar zijn. Ik zal hiertoe nader met de AFM in overleg treden.

Een vergelijkend overzicht van deze kosten binnen de sector waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen startende en FinTechbedrijven is evenmin voorhanden. FinTech is een verzameling van instellingen die in termen van bekostiging en toezicht bij DNB in meerdere sectoren vallen. Daarmee verschilt dus per FinTechinstelling de bekostiging van het toezicht. Hiervoor gelden de maatstaven die per sector worden vastgesteld. Hierin wordt geen onderscheid gemaakt of een instelling FinTech is of niet.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over vestigingsklimaat merk ik op dat het versterken van het vestigingsklimaat in bredere zin onderdeel is van het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77). Er vindt doorlopend interdepartementaal overleg plaats over dit onderwerp. Het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) heeft onderzoek gedaan naar vestigingsfactoren voor financiële instellingen. Mijn ministerie heeft, in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, in het kader van het FinTech-actieplan onderzoek laten doen naar FinTech in Nederland. Hieruit volgt dat bij de afweging in welk land een financiële instelling zich vestigt, veel verschillende factoren een rol spelen. Hierbij kan gedacht worden aan infrastructuur, gekwalificeerd personeel, vraag naar producten, et cetera. Toezichtkosten zijn hierbij ook een afwegingsfactor. FinTech-partijen beoordelen kosten in combinatie met de kwaliteit van het financieel toezicht, dat in Nederland als sterk wordt gezien. Er zijn geen indicaties dat de kosten van het toezicht zelf een doorslaggevende factor zijn. Uit het FinTech-onderzoek van het NFIA blijkt ook dat het goede toezicht in Nederland een belangrijke positieve factor is.

Verder is mijn ministerie blijvend in gesprek met DNB en AFM om te kijken naar de kosten van toezicht waarbij ook markttoegang, onderdeel van het vestigingsklimaat, wordt meegenomen. Hierbij wordt gekeken naar de algemene bekostigingssystematiek en bijvoorbeeld de heffingen die hieruit voortvloeien. Hierbij wordt niet specifiek gekeken naar de relatie tussen vestigingsklimaat en de huisvestingslasten.

De leden van de PVV-fractie vragen of de Minister een Nederlandse benchmark kan laten ontwikkelen om de doelmatigheid van de AFM te onderzoeken.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de gesprekken met de AFM over een benchmark gepland staan en of de Minister de Kamer spoedig daarover kan informeren.

Waar een Europese benchmark lastig uit te voeren is door verschillende toezichtmodellen, geldt dit ook voor een Nederlandse benchmark daar er binnen Nederland geen vergelijkbare toezichthouder als de AFM is. Ik ga met de AFM in overleg over de wijze waarop opvolging kan worden

gegeven aan de aanbeveling van Kwink in haar rapportage. De gesprekken hierover zullen in de komende maanden van start gaan. Zodra er concrete resultaten te melden zijn, zal ik uw Kamer hierover informeren.

2. Vragen over doelmatigheid en doeltreffendheid

De leden van de VVD-fractie lezen dat de onderzoekers geen duidelijke uitspraken kunnen doen over de doelmatigheid van het toezicht bij de AFM. Zij vragen de Minister of zij dit in lijn acht met de eis uit de Kaderwet zbo's om de doelmatigheid vijfjaarlijks vast te stellen die sinds 2006 van kracht is. Deze leden vragen hoe de Minister verklaart dat vijftien jaar na invoering van deze Kaderwet niet duidelijk vastgesteld kan worden of het toezicht van de AFM doelmatig is. Ook vragen deze leden welke acties door de AFM en/of het Ministerie van Financiën sinds 2006 in gang zijn gezet om dit te verbeteren, waarom dit niet tot de gewenste verbetering heeft geleid en welke stappen de Minister neemt om ervoor te zorgen dat de doelmatigheid van het toezicht wel kan worden beoordeeld.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de AFM op dit moment beoordeelt of zij doelmatig werkt. Deze leden vragen of de Minister kan aangeven wat voor alternatieven zij ziet om de doelmatigheid beter te meten dan wel welke alternatieven de AFM zelf het meest kansrijk acht.

Sinds 2006 hebben zowel de AFM als het Ministerie van Financiën verschillende acties in gang gezet om de doelmatigheid van het toezicht van de AFM te bevorderen. In het door onderzoeksbureau Kwink opgestelde rapport van de AFM worden hierover uitspraken gedaan. Zo is door het opstellen van een kostenkader de AFM verbonden aan een kostenplafond en kan de AFM haar begroting enkel verhogen indien hiertoe overeenstemming is bereikt met de raad van toezicht, het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën. Onderdeel van het kostenkader zijn nadrukkelijk ook de posten «besparingen» en «taakstelling», waardoor sprake is van een efficiëncyprikkel voor de AFM. Ook zijn er extra besparingen gerealiseerd om te kunnen investeren in datagedreven toezicht. Eventuele intensiveringen of eigen prioriteiten dienen in beginsel zelf door de AFM ingepast te worden binnen de huidige kaders. Verder is de post «onvoorzien» opgenomen in het kostenkader 2021–2024. Deze post biedt de AFM flexibiliteit om in het geval van onvoorziene gebeurtenissen kosten te kunnen opvangen zonder het kostenkader te overschrijden. Aan het gebruik van deze post zijn voorwaarden verbonden. Door deze post neemt tevens het risico op ondoelmatigheid af, omdat de AFM onnodig hard zou moeten sturen op de begroting om het kostenkader in enig jaar niet te overschrijden.

In aanvulling op de kaders die volgen uit de begroting en het kostenkader legt de AFM haar agenda, begroting en verantwoording aan de onder toezicht staande instellingen voor. Zo organiseert de AFM twee keer per jaar een adviserend panel waar de AFM door de sector ook scherp wordt gehouden op onder andere kostenbeheersing.

Naar aanleiding van de tweede evaluatie van de Kaderwet zbo's is een handleiding evaluaties zbo's⁶ opgesteld met een uitgebreide bijlage over doelmatigheid. Deze handleiding beoogt houvast te bieden bij het evalueren, met speciale aandacht voor doelmatigheid. Mijn ministerie

⁶ Zie <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257363/2020-05-19-handleiding-evaluatie-zbos.pdf>.

heeft deze handleiding ook gehanteerd bij het voorbereiden van de Kaderwetevaluaties van DNB en de AFM. Daarnaast blijkt uit de brede evaluatie van kaders voor zogenaamde rijksorganisaties op afstand⁷ dat doelmatigheid zeker een belangrijk onderdeel van de Kaderwetevaluaties is maar niet het enige belangrijke aspect is. Er is geconstateerd dat er in de kaders te beperkt aandacht is voor andere zaken die publieke waarde vormen, naast doelmatigheid en doeltreffendheid.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom de effectmeting nog niet op orde is en of de Minister duidelijk kan maken wat er nu eigenlijk mis is met de effectmeting. Deze leden vragen of de Minister na deze evaluatie gerust is op eventuele risico's van financiële markten.

Het onderzoeksbureau Kwink geeft in het rapport aan dat de AFM effectmetingen structureler en meer integraal kan inzetten door bijvoorbeeld in de jaarverslagen te rapporteren over de grotere risico's van dat jaar en hoe de inzet van de AFM heeft bijgedragen om die risico's te mitigeren. De AFM geeft in haar bestuurlijke reactie aan dat zij zich bewust is van het nut van effectmetingen. Een uitdaging ten aanzien van dit type meting is dat toezicht slechts één factor is die invloed heeft op het resultaat of effect. Ook doet de AFM veel preventief werk, dat zich moeilijk laat meten. Proactief optreden (een klein probleem aanpakken om een groot probleem te voorkomen) is ook een factor die meetbaarheid bemoeilijkt. In de jaarlijkse AFM Trendzicht en Agenda wordt nu meer ingezet op het identificeren en adresseren van risico's, zodat de effecten daarvan na afloop van het jaar kunnen worden gemeten. In de editie Trendzicht 2022 zijn voor het eerst risicokaarten voor de vier AFM-toezichtgebieden opgenomen. In deze risicokaarten worden de voornaamste risico's per toezichtgebied geduid vanuit hun interactie met de trends. De AFM geeft daarnaast aan het belangrijk te vinden de aankomende periode hieraan verder te werken. Ik blijf graag met de AFM in gesprek om gezamenlijk gehoor te geven aan de aanbeveling van Kwink.

3. Vragen over aansprakelijkheidsbeperking

De leden van de VVD-fractie lezen dat de aansprakelijkheidsbeperking naar het lijkt niet tot een gedragsverandering in het toezicht heeft geleid en merken op dat de Minister schrijft dat het door de wetgever beoogde doel van die maatregel tegelijkertijd lijkt te zijn behaald. Zij vragen de Minister deze conclusie toe te lichten. Ook vragen zij hoe de conclusie ten aanzien van de in 2012 ingevoerde maatregel getrokken kan worden op basis van een onderzoek over de periode 2015–2020.

In de toelichting bij de invoering van de aansprakelijkheidsbeperking is door de wetgever aangegeven dat het doel is om de slagvaardigheid van het toezicht te vergroten: vrees voor aansprakelijkheidsstelling mag de toezichthouder er niet van weerhouden om te doen wat nodig is om effectief toezicht uit te oefenen. De onderzoekers hebben dit onderwerp meegenomen in de evaluaties.

Hun beeld is dat de toezichthouders bij het inzetten van handhavingsinstrumenten niet minder terughoudend zijn.

De aansprakelijkheidsbeperking had niet tot oogmerk dat de toezichthouders eerder tot handhaving zouden overgaan, maar dat zij zich minder

⁷ Kamerstuk 31 490, nr. 309.

zouden laten leiden door de vrees voor een schadeclaim door de betrokken instelling of de gedupeerden, de zogenaamde verzachting van het toezichthouderdilemma.⁸ Door de invoering van de aansprakelijkheidsbeperking hoeven de toezichthouders sinds 2012 minder rekening te houden met de mogelijke gevolgen van schadeclaims door belanghebbenden bij de keuze om handhavend op te treden.

Op grond van de Kaderwetevaluaties kan dus niet geconcludeerd worden dat het doel van de aansprakelijkheidsbeperking behaald is. Dat geldt temeer omdat het onderzoek zag op de periode 2015–2020, terwijl de maatregel al in 2012 is ingevoerd. In de aanbiedingsbrief is daarom aangegeven dat de bevindingen van Kwink niet tegengesteld zijn aan het door de wetgever beoogde doel. Dat doel was immers niet een gedragsverandering maar een verzachting van het toezichthouderdilemma.

De leden van de VVD-fractie vragen te expliciteren hoe de Minister in de evaluatie van de Wet transparant toezicht financiële markten de effectiviteit van de aansprakelijkheidsbeperking wil laten onderzoeken.

De Wet transparant toezicht financiële markten (Kamerstuk 34 769) geeft de toezichthouders meer bevoegdheden om overtredingen te publiceren en om openbare waarschuwingen uit te vaardigen. Tijdens de parlementaire behandeling van deze wet rees de vraag of voor deze nieuwe bevoegdheden een uitzondering moet worden gemaakt op de aansprakelijkheidsbeperking van de toezichthouders. Daarom zal ik in de evaluatie van de Wet transparant toezicht financiële markten, welke voor dit jaar is voorzien, de vragen betrekken hoe het nieuwe instrumentarium in de praktijk is ingezet en tot welke – bedoelde en onbedoelde – gevolgen die inzet heeft geleid. Volgend op het onderzoek zal ik, in lijn met de toezegging van mijn voorganger, ook de verhouding tussen de nieuwe bevoegdheden en de beperking van de aansprakelijkheid bezien.⁹ Ik zal uw Kamer daarover na de evaluatie informeren.

De leden van de PVV-fractie merken op dat Kwink op basis van hetgeen in de gesprekken naar voren is gekomen, geen harde uitspraken kan doen over de effecten van de aansprakelijkheidsbeperking. De leden van de PVV-fractie willen weten of er iets veranderd had kunnen worden aan de onderzoeksmethodiek van Kwink en op welke wijze de effecten van de maatregel beter zouden kunnen worden onderzocht, zodat er wel harde uitspraken kunnen worden gedaan.

Het voornaamste doel van de wettelijke aansprakelijkheidsbeperking is om het toezichthouderdilemma te verzachten. In de afweging om tot handhaving over te gaan moet de toezichthouder zich minder laten leiden door de vrees dat belanghebbenden claims zullen indienen. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van de aansprakelijkheidsbeperking op het handelen van de toezichthouder, is van geval tot geval inzicht nodig in de factoren die meewegen bij een beslissing om al dan niet handhavingsmaatregelen te treffen en de rol van de aansprakelijkheidsbeperking daarbij. Daaruit kan blijken of de toezichthouders ervoor kiezen om op te treden, terwijl zij dat zonder aansprakelijkheidsbeperking niet zouden hebben gedaan.¹⁰

⁸ Kamerstuk 33 058, nr. 3, p. 1–2.

⁹ Handelingen II 2017/18, nr. 46, item 4 (herdruk).

¹⁰ Zie ook Beleidsdoorlichting financiële markten, Kamerstuk 31 935, nr. 45, p. 112.

De factoren die in een individuele casus de doorslag hebben gegeven om tot handhaving over te gaan, zijn niet altijd af te leiden uit het handhavingsbesluit van de toezichthouder of de bijbehorende interne documentatie. Daar komt bij dat uit cijfers over het aantal opgelegde handhavingsmaatregelen niet is af te leiden of de aansprakelijkheidsbeperking daarbij een rol speelt. Het is dus naar zijn aard lastig om de rol van de aansprakelijkheidsbeperking op de handhavingskeuzes van de toezichthouders te onderzoeken. Om die reden, en ook gezien de brede opdracht van de onderzoekers van Kwink in het kader van deze evaluatie, begrijp ik dat zij geen harde uitspraken hebben gedaan over de effecten van de aansprakelijkheidsbeperking.

4. Vragen over draagvlak toezicht

De leden van de CDA-fractie maken uit het evaluatierapport over DNB op dat het toezicht van DNB onvoldoende transparant is en dat DNB te weinig in gesprek gaat met de onder haar toezicht staande instellingen, wat ten koste kan gaan van het draagvlak in de sector. Ook halen deze leden aan dat de onderzoekers hebben aangegeven dat het toezicht wat menselijker kan, waarbij het niet alleen maar gaat om de kwaliteit van toezicht en beheersing van risico's. De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister dit beziet en wat zij vindt dat DNB moet veranderen om het draagvlak te versterken. Ook geven deze leden aan te zijn hoe DNB en de AFM op dit moment dan optreden. Zij vragen of de Minister met de toezichthouders kan bespreken hoe zij beter contact met de sector willen gaan onderhouden maar ook in contact treden met de sector over wat zij nodig hebben, en over acties op dit vlak aan de Kamer te rapporteren.

Ik hecht eraan op te merken dat het evaluatierapport van DNB aanmerkelijk genuanceerder is dan uit de vraagstelling naar voren komt. De conclusie is juist dat DNB over het algemeen transparant is richting onder toezicht staande instellingen en andere stakeholders over de taakuitvoering en keuzes die in het toezicht worden gemaakt en dat de transparantie in de evaluatieperiode is gegroeid. De onderzoekers komen, op basis van een analyse, tot het volgende oordeel als het gaat om de transparantie die DNB betracht: «Er is veel informatie beschikbaar in jaarrapportages, de zbo-begroting en -verantwoording en op de website, er wordt gecommuniceerd aan verschillende doelgroepen (bijvoorbeeld in de vorm van thematisch nieuwsbrieven), en DNB is waar mogelijk transparant over toezichtactiviteiten en doelstellingen. Ook is het door de jaarlijkse wetgevingsbrieven helder om welke aanpassingen in de financiële wetgeving DNB vraagt».¹¹ Het oordeel over de AFM is van vergelijkbare strekking en inhoud.¹²

Tegelijkertijd zien de onderzoekers ook nog enkele verbetermogelijkheden als het gaat om transparantie. Zo doen zij DNB de aanbeveling om de inspanningen om de effectmeting structureler en meer integraal vorm te geven kracht bij te zetten. Ze adviseren DNB om in het jaarverslag te rapporteren over de grootste risico's in de financiële sector en het effect van het toezicht van DNB daarop. Voor de AFM speelt deze uitdaging van effectmeting ook. Beide toezichthouders hebben in hun bestuurlijke reacties aangegeven de aanbeveling op dit punt te omarmen en de komende periode verder te werken aan transparantie, en vanzelfsprekend voer ik hierover het gesprek met hen.

¹¹ Eindrapport evaluatie DNB, p. 41.

¹² Eindrapport evaluatie AFM, p. 43–44.

De onderzoekers schrijven ook: «Bij kwaliteitszorg denkt DNB – terecht – vooral aan de kwaliteit van het toezicht en dan met name aan de beheersing van risico's. De inzet hiervoor is positief te waarderen.»¹³ Volgens de onderzoekers is er evenwel ook een ander perspectief mogelijk, namelijk de kwaliteit van het optreden als overheidsorganisatie naar organisaties en burgers: «[d]aarmee zijn begrippen als bestuurscultuur, transparantie en menselijke maat ook voor DNB relevant».¹⁴

DNB heeft aangegeven dit oordeel te onderschrijven. Menselijke maat komt in eerste instantie tot uiting via de taken die DNB uitvoert. Door het uitoefenen van kwalitatief goed toezicht en risicobeheersing draagt DNB aan een duurzaam en stabiel financieel stelsel. Zo zorgt DNB er via haar prudentieel toezicht voor dat banken, verzekeraars en pensioenfondsen weerbaar zijn tegen (financiële) schokken en niet zomaar om kunnen vallen. Dit doet DNB niet alleen om de instelling te behoeden van een mogelijk faillissement, maar juist ook ter bescherming van de klanten van de instellingen, in veel gevallen gewone burgers. Ook via het integriteits-toezicht draagt DNB bij aan de bescherming van de belangen van individuele burgers. Door streng toe te zien dat instellingen een goede invulling geven aan hun poortwachtersrol bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, levert DNB een bijdrage om de maatschappelijke kosten van witwassen beperkt te houden. Ook beschermt DNB onder meer via het depositogarantiestelsel de spaartegoeden, ziet DNB op een goed werkend pensioenstelsel voor alle generaties werknemers en onderzoekt DNB de gevolgen van klimaatverandering voor de financiële sector. Met reguliere publicaties op haar website en reguliere overleggen met instellingen, brancheorganisaties en andere stakeholders informeert DNB niet alleen onder toezicht staande instellingen maar ook het bredere publiek over relevante ontwikkelingen en haar toezicht daarop in de financiële sector.

Ook in de manier waarop DNB haar taken uitvoert, komt dit naar voren. De missie van DNB is werken aan vertrouwen. DNB werkt aan stabiele prijzen, een soepel en veilig betalingsverkeer, en solide en integere financiële instellingen. Deze missie staat centraal bij de uitvoering van al haar taken als centrale bank, toezichthouder, resolutie-autoriteit en depositogarantiestelselhouder. Om deze doelen te bereiken heeft DNB in 2019 een nieuwe strategie voor de middellange termijn ontwikkeld: DNB2025. Hierin draait het om verandering. DNB2025 omvat zes ambities (MVO, vertrouwen, evenwichtige verhoudingen, medewerkers, digitaal en kostenbewust), die samen met de kernwaarden (scherp, betrokken, open en betrouwbaar) een centrale rol vervullen bij de uitvoering en aansturing binnen DNB. Zo heeft DNB afgelopen jaren diverse stappen gezet om, waar mogelijk, transparanter te zijn over haar taakuitoefening en de samenwerking en dialoog met stakeholders te versterken. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting via toezichtgesprekken (reguliere gesprekken tussen de toezichthouder en onder toezicht staande instellingen), Open Boek Toezicht¹⁵, rondetafelgesprekken met een brede vertegenwoordiging per onderdeel van de financiële sector, reguliere overlegstructuren met brancheorganisaties, de jaarlijkse verzekeraars- en pensioenmiddagen die toegankelijk zijn voor bestuurders van die instellingen, blog posts over de uitvoering van de toezichttaak, een tweejaarlijkse stakeholderonderzoek en het iForum initiatief waar DNB samen met financiële instellingen knelpunten en mogelijkheden voor innovatie in toezicht verkent.

¹³ Eindrapport evaluatie DNB, p. 48.

¹⁴ Idem.

¹⁵ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/>.

Tot slot, ingaand op bestuurscultuur, draagt DNB ook bij aan maatschappelijke thema's die niet direct met haar taken te maken hebben. De nadruk ligt hier op inclusiviteit en diversiteit. Intern komt dit bijvoorbeeld tot uiting in een breed scala aan actieve netwerken, beleid voor diversiteit en inclusie en een Diversity Board. Extern vraagt DNB met enige regelmaat aandacht voor dit onderwerp in speeches. Daarnaast heeft DNB in 2021 een Out & Proud Verklaring gepubliceerd, is DNB lid geworden van WorkplacePride en is DNB benoemd als Talent naar de Top Diamant winnaar 2021 vanwege de stijging van het percentage vrouwen in managementposities en haar aanpak op het gebied van diversiteit.

5. Vragen over benoemingen

De leden van de VVD-fractie vragen of bij de evaluatie van de governance van DNB en de AFM ook is gekeken naar de zittings-termijnen die in de huidige wet gelden. Zij stellen in dat verband de vraag hoe de maximale benoemings- en zittingstermijnen in Nederland zich verhouding tot die in andere Europese landen zoals België, Duitsland, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk.

In de Kaderwetevaluaties heeft Kwink niet specifiek gekeken naar de wettelijke zittingstermijnen zoals die gelden. Als in vergelijking met andere Europese lidstaten naar de maximale benoemings- en zittings-termijn wordt gekeken, worden er geen opvallende verschillen met andere nationale toezichthouders geconstateerd.

Het lid Omtzigt vraagt of de Minister het toezicht door DNB en de AFM kan beïnvloeden door benoeming van bestuurders en in hoeverre de Minister en de toezichthouders daar bij de evaluatie volledig transparant over zijn (geweest). Het lid Omtzigt vraagt de Minister om aan te geven in hoeverre persoonlijke transfers tussen toezichthouder, onder toezicht gestelden, ambtelijk apparaat, politiek en accountancy en advies wenselijk zijn en wettelijk toegestaan zouden moeten zijn. Kan de Minister aangeven welke beperkingen in dit kader wenselijk zouden zijn en hoe die vorm zouden moeten krijgen?

De raad van commissarissen (RvC) van DNB en de raad van toezicht (RvT) van de AFM selecteren kandidaten voor het dagelijks bestuur en het intern toezichthoudend orgaan (met uitzondering van de overheidscommissaris bij DNB) van hun desbetreffende organisaties. Dit doen zij op basis van profielschetsen en functieprofielen, die zij zelf als RvC en RvT opstellen. De vaststelling of wijziging van profielschetsen behoeft (conform artikel 1:27a Wet op het financieel toezicht) de instemming van de Minister van Financiën of, voor wat betreft de profielschets voor de RvC van DNB, van de aandeelhouder. Kandidaten voor benoemingen in het dagelijks bestuur en het intern toezichthoudend orgaan van DNB en de AFM dienen daarnaast te voldoen aan (wettelijke) compliance- en integriteitsvereisten, onder meer met betrekking tot nevenactiviteiten en eventuele incompatibiliteiten met vorige functies. In het kader van deze check kan in een enkel geval worden besloten om bij een benoeming een afkoelperiode te hanteren ten aanzien van specifieke onderdelen van de verantwoordelijkheden van kandidaten.

Wanneer de RvC of de RvT of op basis van de vastgestelde profielschets en de compliance- en integriteitsvereisten een kandidaat heeft geselecteerd voor een benoeming, beveelt zij deze aan of draagt zij deze voor, aan de Minister van Financiën (op grond van de Bankwet 1998 bestaat de aanbevelingslijst c.q. voordracht van DNB uit drie kandidaten). Hierna kan de Minister (al of niet in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de

Staat als enig aandeelhouder) besluiten om de kandidaat te benoemen, dan wel de kandidaat voor te dragen aan de Koning voor benoeming bij koninklijk besluit, al naar gelang de wettelijk voorgeschreven wijze van benoeming.

Met deze procedures kan de Minister van Financiën invloed uitoefenen op deze benoemingen en is de integriteit van het benoemingsproces en het functioneren van het dagelijks bestuur en het intern toezichthoudend orgaan van zowel DNB als de AFM mijns inziens voldoende geborgd.

6. Vragen over interne governance DNB

De leden van de PVV-fractie merken op dat uit de evaluatie van DNB naar voren komt dat de Europeanisering en de digitalisering van samenleving en toezicht belangrijke ontwikkelingen zijn geweest en zullen blijven. Deze leden lezen in het rapport ook dat de huidige interne governance de vraag oproept of deze nog optimaal is in het licht van de genoemde ontwikkelingen. Zij vragen de Minister om deze vraag te beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de onderzoekers zich afvragen of de huidige governance van DNB nog optimaal is, met name de positie van de raad van commissarissen, in het bijzonder de overheidscommissaris, en de bankraad. Zij vragen de Minister om nader toe te lichten wat de onderzoekers hiermee bedoelen en hoe de Minister hiernaar kijkt.

De onderzoekers doen de aanbeveling aan DNB om de interne governance tegen het licht te houden en geven in overweging om daarbij ook de functie van de Bankraad en de functie van de overheidscommissaris in ogenschouw te nemen. De aanbeveling luidt: «doordenk of de interne governance van DNB, in het licht van belangrijke ontwikkelingen zoals de Europeanisering en de digitalisering van samenleving en toezicht, nog steeds effectief en efficiënt is». De evaluatie heeft volgens de onderzoekers de vraag opgeroepen of de interne governance nog optimaal is in het licht van met name de hiervoor genoemde ontwikkelingen.

Een relativering is overigens op zijn plaats: de onderzoekers constateren ook dat de interne governance op punten is verbeterd en wijzen in dit verband op de verbeteringen die DNB heeft doorgevoerd in de organisatiestructuur, de interne governance en de wijze waarop tegengeluid is georganiseerd binnen de organisatie. De evaluatie heeft bovendien geen indicaties opgeleverd dat de interne governance op dit moment niet werkt. Ook wijzen de onderzoekers erop dat de werking van de driehoek opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer zich positief heeft ontwikkeld. Zo zijn de rollen van eigenaar en opdrachtgever sterker gemarkeerd en wordt de informele omgang tussen toezichthouder en ministerie als positief beschouwd voor het samenspel van beleid en toezicht.

In paragraaf 3.4.4 van het rapport is het fundament voor de aanbeveling over de interne governance gelegd. De onderzoekers wijzen daar op het volgende:

- De interne governance is op punten verbeterd. Tegelijkertijd is uit de gesprekken naar voren gekomen dat dit niet door iedereen wordt herkend.
- In gesprekken is door brancheorganisaties en experts opgebracht dat de kennis binnen de RvC op het gebied van onder meer IT en digitale veiligheid versterkt zou kunnen worden.
- In enkele gesprekken is gewezen op de rol van de overheidscommissaris: wat die rol precies inhoudt, is niet voor iedereen duidelijk.

- In de communicatie van DNB klinkt de Europese institutionele context (waarin DNB onderdeel vormt van het Europese toezicht- en afwikkelingsmechanisme SSM en SRM) niet altijd goed door.

Gelet hierop komt de aanbeveling over de interne governance in belangrijke mate voort uit de vaststelling van de onderzoekers dat de (interne) governance van DNB naar buiten toe niet altijd helder of kenbaar is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de specifieke rol van de overheidscommissaris en waarin de rol van de RvC zich van die van de Bankraad onderscheidt. Dit is iets anders dan een conclusie, waarvoor geen aanknopingspunt in het rapport van Kwink kan worden gevonden, dat de governance zelf (wezenlijk) overdenking of aanpassing zou behoeven.

DNB heeft in haar reactie op het rapport aangegeven te gaan onderzoeken of zij de bedoelde verduidelijking kan geven. Dat vind ik een goede zaak, en ik ga graag met DNB over de uitkomsten hiervan in gesprek waar deze raken aan mijn verantwoordelijkheid. De huidige (wettelijke) kaders, waaronder de Bankwet 1998, bieden in elk geval op het eerste gezicht een voldoende duidelijke basis, zoals mijn voorganger uw Kamer al liet weten.

Daar voeg ik aan toe, in reactie op de vraag van de leden van de PVV-fractie, dat het niet aan de Minister van Financiën is om antwoord te geven op de vraag of de huidige interne governance nog optimaal is in het licht van de gewijzigde omstandigheden. Die beoordeling is eerst en vooral aan DNB zelf; ik ben niet in de positie om dat te doen. Het doen van uitspraken hierover raakt bovendien DNB als organisatie, die naast toezichthouder ook onafhankelijke centrale bank is. Ik vind het ook daarom passend om af te wachten tot welke bevindingen DNB komt.

7. Vragen over innovatie sector

De leden van de VVD-fractie vragen wat de Minister vindt van de bevinding dat de wijze waarop DNB haar toezichtstaken invult strenger is dan toezichthouders in andere Europese landen en dat dit remmend werkt op innovatie in de financiële sector. Acht de Minister het wenselijk dat DNB zelf gaat beoordelen waar op dit vlak ruimte voor verbetering zit? Is de Minister bereid een onafhankelijke expert of derde partij te laten inventariseren welke ruimte voor verbetering hier zit?

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de stappen die DNB zet om toetreders te ondersteunen op inhoudelijke gronden, zoals de eisen voor intern toezicht en communicatie over die eisen. Deze leden vragen of DNB daarbij nog kan leren van andere (euro)landen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen de conclusie uit het rapport dat DNB zich te weinig zou inspannen om innovatie bij onder toezicht staande instellingen mogelijk te maken, dat DNB strenger is dan andere Europese toezichthouders, en te weinig aandacht van de wetgever vraagt voor ruimte voor innovatie, wat nadelig kan zijn voor vernieuwing en concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector. Welke ruimte bij de regels is hier wel voor nodig? Wil de Minister hierover ook het gesprek aangaan met DNB, maar ook met de financiële sector zelf, en aan de Kamer rapporteren wat er nodig is om juist die vernieuwing en concurrentiekracht in de financiële sector te bevorderen, zonder dat dit leidt tot risico's?

Zoals DNB ook aangeeft in haar bestuurlijke reactie, onderschrijft zij het belang van innovatie, binnen de wettelijke kaders, en ontplooit zij (deels in samenwerking met toezichthouders AFM en ACM) diverse initiatieven op dit terrein, zoals de InnovationHub, Maatwerk voor Innovatie en het iForum. Bij de InnovationHub kunnen aanbieders van innovatieve concepten terecht om vragen te stellen over onder andere vergunningen, regelgeving of het laagdrempelig bespreken van een idee, en in de context van het iForum is in augustus 2021 het rapport «Innovatie en regelgeving: kansen en obstakels» gepubliceerd¹⁶. Door deze initiatieven zet DNB, samen met de sector, collega-toezichthouders en beleidsmakers, actief in op het identificeren van knelpunten, het vinden van oplossingen en het bieden van laagdrempelige toegang tot de toezichthouders.

Daarnaast heeft DNB getracht om de juridische vergunningvereisten op een laagdrempelige wijze te beschrijven in een uitgebreide toelichting op het aanvraagformulier. Ook zijn er voor verschillende type instellingen specifieke stappen gezet om kosten draaglijker te maken. Een voorbeeld hiervan is een vrijstellingsregeling voor kleine betaaldienstverleners en elektronisch geldinstellingen waardoor toetredende partijen kosteloos een registratie kunnen verkrijgen. Hier wordt door veel FinTech-ondernemingen gebruik van gemaakt. DNB onderzoekt momenteel hoe het initiatief Maatwerk voor Innovatie beter benut kan worden binnen het bestaande regelgevende kader. In deze exercitie (en bij het ontplooiën van deze initiatieven in het algemeen) wordt ook gekeken naar de werkwijze van toezichthouders in andere landen en een vergelijking met buitenlandse initiatieven meegenomen.

De inzet van DNB sluit aan bij de zienswijze van het kabinet. Ook het kabinet zet zich in voor het bevorderen van verdere innovatie in de financiële sector, waarbij oog is voor de risico's van toenemende innovatie en digitalisering. In 2019 heeft het Ministerie van Financiën een onderzoek laten uitvoeren naar de aard en omvang van de FinTech-sector in Nederland en de kansen en belemmeringen voor verdere innovatie in de financiële sector.¹⁷ In dit onderzoek is ook gekeken naar de rol van de toezichthouders. Uit de zogenoemde FinTech-census kwam naar voren dat het toezicht in Nederland als relatief streng wordt ervaren ten opzichte van andere landen, maar dat een Nederlandse vergunning hierdoor ook als een stempel van kwaliteit wordt gezien.

Naar aanleiding van de FinTech-census heeft het kabinet een FinTech-actieplan opgesteld. In oktober jl. is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van het FinTech-actieplan.¹⁸ Zoals mijn voorganger in de voortgangsbrief schreef, kunnen veranderingen snel optreden en moet de voortgang op het FinTech-actieplan daarom niet gezien worden als statisch gegeven. Het FinTech-actieplan zal dan ook inspanning blijven vragen om Nederland ook in de toekomst een groeibodem te laten zijn van financiële dienstverlening en een bloeiende financiële en FinTech-sector. Daarom zal in 2022 een nieuwe FinTech-census worden uitgevoerd. Op basis hiervan en gesprekken met de toezichthouders en financiële sector zelf wordt vervolgens gewerkt aan een eventuele herijking van het FinTech-actieplan. Hierbij zal ook aandacht zijn voor wat er nodig is om de vernieuwing en concurrentiekracht in de financiële sector te blijven bevorderen. Er zijn echter ook risico's aan verdere innovatie in de financiële sector. Daarom is er, naast de groeikansen, aandacht voor mogelijke risico's zoals privacy en cybersecurity. De aanbesteding van

¹⁶ Zie <https://www.dnb.nl/actueel/nieuws-voor-de-sector/sector-nieuwsberichten-2021/innovatie-en-regelgeving-kansen-en-obstakels/>.

¹⁷ Kamerstuk 32 013, nr. 242.

¹⁸ Kamerstuk 32 013, nr. 250.

deze census zal in 2022 starten. Ik verwacht dat de uitkomsten begin 2023 met uw Kamer kunnen worden gedeeld.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister uiteen te zetten hoe het gebruik van de sandbox-methodiek meer gestructureerd in het toezicht kan worden geïncorporeerd.

Zoals hiervoor aangegeven worden er diverse initiatieven ontplooid door de toezichthouders om innovatie in de financiële sector te bevorderen, waaronder Maatwerk voor Innovatie. Dit initiatief komt het dichtstbij een regulatory sandbox. Maatwerk voor Innovatie is beschikbaar voor alle ondernemingen met een innovatief financieel concept. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van de ruimte die wetgeving biedt bij de interpretatie van regels. Als een financiële onderneming met behulp van haar innovatie aantoonbaar beter het achterliggende doel van bepaald beleid bereikt maar reguliere toepassing van wetgeving of beleid een onnodige belemmering vormt voor innovatie, kan zij zich aanmelden voor Maatwerk voor Innovatie. Daarbij kijkt de toezichthouder samen met de onderneming of strikte toepassing van dat beleid op zijn plaats is.

In 2019 hebben DNB en AFM dit initiatief al geëvalueerd, waar zij destijds de geleerde lessen van hebben gepubliceerd in de publicatie «Continu in dialoog»¹⁹. Zoals hiervoor aangegeven wordt er op dit moment onderzoek verricht naar mogelijkheden om Maatwerk voor Innovatie beter te laten werken binnen het bestaande regelgevende kader. Dit wordt onder andere gedaan op basis van door de markt aangedragen use cases. Ook wordt er gekeken naar best practices in het buitenland en of uit andere Europese sandboxes voortkomende succesvolle initiatieven in Nederland op belemmeringen zouden zijn gestuit. Wanneer dit onderzoek is afgerond, zal ik de uitkomsten delen met uw Kamer.

8. Vragen over digitalisering

De leden van de VVD-fractie vragen de Minister hoe zij aankijkt tegen de bevindingen dat de toezichthouders informatie opvragen die niet verstrekt mag worden van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), of waarbij onduidelijk is of het opvragen van die informatie in strijd is met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Deze leden vragen of de Minister samen met de Minister voor rechtsbescherming op korte termijn in overleg kan treden met de AP, DNB en de AFM om te bespreken hoe dit probleem wordt opgelost en of zij de Kamer voor het einde van het eerste kwartaal hierover kan informeren.

De leden van de D66-fractie lezen dat wordt aanbevolen dat AFM en DNB afspraken maken met de AP over de data die zij voor onderzoeken nodig hebben. Daarbij noemen de onderzoekers expliciet de afspraken over de proportionaliteit van de uitvraag. Deze leden vragen of de Minister erop gaat toezien dat deze afspraken inderdaad in een convenant worden vastgelegd, zoals de onderzoekers voorstellen.

De leden van de CDA-fractie vragen in reactie op de conclusies uit de rapporten hoe de Minister wil toezien op betere samenwerking tussen de toezichthouders in Nederland. Niet alleen de samenwerking tussen de AFM en DNB, maar ook de samenwerking met de AP en de ACM. De leden vragen of de Minister tussen deze instanties ook niet een mogelijkheid tot betere

¹⁹ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2019/aug/innovationhub-lessons-learned>.

afstemming ziet en hoe die afstemming er het best zou kunnen uitzien.

Volgens de evaluatierapporten streven DNB en de AFM naar datagedreven toezicht, terwijl de AP juist dataminimalisatie eist als het gaat om persoonsgegevens. 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 AFM informatie opvragen die van de AP niet verstrekt mag worden. Ook overigens is mij niet bekend dat de AP handhavend heeft opgetreden tegen DNB en AFM op dit punt. 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 onderschrijven het belang van adequate en heldere samenwerkingsafspraken met het AP op het terrein van data-uitvragen en geven prioriteit aan de gesprekken die zij hierover voeren met het AP. Dit lijkt mij een aangewezen opvolging van de observaties uit het rapport.

Zowel wat betreft de onderlinge samenwerking tussen de AFM en DNB, als de samenwerking tussen de AFM en de ACM merken de rapporten in algemene zin op dat de toezichthouders op veel niveaus goed samenwerken. De onderzoekers merken op dat DNB en AFM veel hebben geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking en constateren dat de afstemming van de toezichtactiviteiten daardoor is verbeterd. De rapporten signaleren wel dat het belangrijk is oog te houden voor het voorkomen van de overlap in het toezicht tussen respectievelijk de AFM en DNB en de AFM en de ACM en onnodige dubbel werk te voorkomen. Zowel de AFM als DNB nemen deze aanbevelingen in hun reactie op de rapporten ter harte en zullen deze meenemen in de herziening van hun onderlinge werkafspraken. Ik zal in de overleggen die ik periodiek met de toezichthouders heb, aandacht hebben voor de voortgang op het gebied van de samenwerking onderling, indachtig het twin peaks model, en met andere toezichthouders.

Verder hebben de ACM, de AFM, de AP en het Commissariaat voor de Media in oktober 2021 het samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) opgericht. De samenwerking tussen de toezichthouders in het SDT is gericht op het onderzoeken en aanpakken van kansen en risico's in de digitale samenlevingen, investeren in en delen van kennis, en zorgen voor efficiënt en effectief toezicht op (Europese) wet- en regelgeving.

Ten aanzien van het verzamelen van data vragen de leden van de CDA-fractie zich af om wat voor soort data het in dit geval gaat, die mogelijk strijdig is met wat DNB en de AFM van de AP mogen vragen. Deze leden vragen de Minister om een toelichting daarop. Ook vragen deze leden hoe in dit kader wordt gekeken naar alle informatie die banken moeten verzamelen en de sector moet verstrekken in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), wat voor hen een zware last vormt: wat doen de toezichthouders met deze data en is wat wordt gevraagd en om serieuze inspanning van de financiële sector vraagt, in evenwichtige verhouding met wat ermee gedaan wordt?

Ten aanzien van het verzamelen van data vragen de leden van de CDA-fractie om wat voor soort data het in dit geval gaat, die mogelijk strijdig is met wat DNB en de AFM van de AP mogen vragen en vragen zij de Minister daar toelichting op te geven. Uit de context van de vraag wordt niet duidelijk op welk geval deze leden hier doelen. Voor zover deze leden doelen op persoonsgegevens die door Wwft-instellingen verzameld worden in het kader van het voorkomen van witwassen of financieren van terrorisme, kan het volgende ter toelichting worden opgemerkt.

De verplichting om een cliëntonderzoek te verrichten geldt voor elke Wwft-instelling en dient ertoe om te voorkomen dat de dienstverlening van een instelling wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering. Het beleggen van het cliëntonderzoek bij Wwft-instellingen moet dan ook worden gezien in het licht van hun functie als poortwachter. Deze poortwachtersfunctie is een essentieel onderdeel van het totale systeem aan maatregelen om misbruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. Financiële dienstverleners, zoals banken, maar ook bepaalde beroepsbeoefenaars zoals advocaten en notarissen, kunnen misbruikt worden voor financieel-economische criminaliteit. Om dit te voorkomen dienen zij onderzoek te doen naar hun cliënten en moeten zij ongebruikelijke transacties melden bij de FIU-Nederland. De resultaten van dit cliëntonderzoek en de documentatie die daarbij gebruikt wordt, moeten worden vastgelegd en de transacties van cliënten dienen (doorlopend) te worden gemonitord. Hierbij is relevant dat het cliëntonderzoek moet zijn afgestemd op het risico op witwassen en terrorismefinanciering. Dit risico is onder meer afhankelijk van de te leveren dienst of het gevraagde product. Het cliëntonderzoek kan daarom van instelling tot instelling verschillen.

Het beleggen van het cliëntonderzoek bij Wwft-instellingen zelf wordt om verschillende redenen beschouwd als het meest effectief om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Allereerst omdat een onderzoek voorafgaand aan het accepteren van de klant, een bijdrage levert aan het voorkomen van misbruik van de dienstverlening voor financieel-economische criminaliteit. Ook vergroot het cliëntonderzoek de detectie van witwassen en terrorismefinanciering voor opsporingsinstanties. Gedurende hun dienstverlening zijn Wwft-instellingen bij uitstek in staat om signalen op te pakken dat hun cliënten betrokken zijn bij financieel handelen dat is gerelateerd aan witwassen of financieren van terrorisme. Omdat Wwft-instellingen het eerste contact hebben met potentiële afnemers van hun producten en diensten en in dat verband al informatie over de cliënt vergaren, zijn zij bij uitstek geschikt om cliëntonderzoek te doen en een oordeel te vellen over het wel of niet accepteren van de klant. Het feit dat Wwft-instellingen hun cliënten om uitgebreide informatie moeten vragen, heeft een preventief effect. Aan cliënten die bepaalde informatie niet willen of kunnen verstrekken, worden geen diensten verleend of deze cliënten zien af van dienstverlening door de Wwft-instelling. Maar ook gedurende een zakelijke relatie kunnen Wwft-instellingen het beste signalen oppikken van witwassen of financieren van terrorisme. Zij dienen in dit kader verschillende maatregelen te treffen en documentatie bij te houden.

Bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Wwft moeten financiële instellingen zich houden aan de AVG en de daarop gebaseerde regelgeving. De AVG heeft als verordening directe werking in onze Nederlandse rechtsorde en is zodoende direct van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door instellingen uit hoofde van de Wwft en vormt daarbij het algemene kader voor de verwerking van persoonsgegevens. De Europese anti-witwasrichtlijn voorziet voorts in enkele bepalingen die specifiek zien op het verwerken van persoonsge-

gevens in het kader van het voorkomen van witwassen of financieren van terrorisme. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in artikel 34a Wwft. Door middel van het cliëntenonderzoek verwerven Wwft-instellingen onder andere kennis en informatie over de identiteit van de cliënt, diens uiteindelijk belanghebbende (ubo) alsmede het doel en de aard van een zakelijke relatie of incidentele transactie. Die kennis en informatie zijn noodzakelijk om signalen van witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, of terrorismefinanciering vroegtijdig te kunnen herkennen.

Op grond van artikel 34a Wwft mogen instellingen de persoonsgegevens die zij op grond van de Wwft hebben verzameld, alleen verwerken met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering en niet voor commerciële doeleinden of andere doeleinden die niet verenigbaar zijn met dat zwaarwegend belang. Persoonsgegevens die uit hoofde van de Wwft zijn verzameld, kunnen dan ook alleen voor een ander doel worden verwerkt indien dat doel verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens aanvankelijk werden verzameld, te weten het voorkomen van witwassen of financieren van terrorisme. Ook dienen instellingen op grond van artikel 34a Wwft, voordat zij een zakelijke relatie aangaan of een incidentele transactie verrichten, informatie aan de cliënt te verstrekken over de wettelijke verplichtingen inzake de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De Wwft-toezichthouders – waaronder DNB en de AFM – houden toezicht op de naleving van de verplichtingen met betrekking tot de verwerking van gegevens, waaronder persoonsgegevens, die voortvloeien uit de naleving van de verplichtingen in Wwft, en de AP houdt in algemene zin toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door private instellingen en overheidsorganisaties. DNB en AFM mogen informatie over individuele cliënten ontvangen van instellingen voor zover dit redelijkerwijs nodig is voor hun toezichthoudende taak. Op de Wwft-toezichthouders rust op grond van artikel 22 Wwft een wettelijke geheimhoudingsplicht ten aanzien van vertrouwelijke gegevens of inlichtingen die zij in het kader van hun Wwft-toezicht verkrijgen.

Bij de huidige inzet van capaciteit van financiële instellingen om te voldoen aan de Wwft, dient in aanmerking te worden genomen dat een groot deel van de financiële instellingen werkt aan hersteltrajecten op dit punt. Deze trajecten vereisen de nodige capaciteit om in het verleden opgelopen achterstand in te halen. Na afronding van deze trajecten verwacht DNB dat het aantal fte bij instellingen dat zich bezighoudt met het beheersen van deze specifieke risico's, zal afnemen.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister waarom digitalisering niet veel hoger op de agenda staat bij de AFM en DNB. Deze leden vragen de Minister hoeveel aansporingen nog nodig zijn en denken dat daarmee ook eventuele overlap tegengegaan kan worden. De leden vragen de Minister wat zij gaat doen om te voorkomen dat er meer overlap is.

Het lid Omtzigt vraagt in het kader van de afstemming in werken tussen de AFM en DNB of de IT-systemen van beide toezichthouders goed en veilig op elkaar zijn afgestemd om zo ook dubbele uitvraag bij financiële instellingen te voorkomen. Het lid Omtzigt vraagt zich af of en zo ja, welke afspraken er tussen de toezichthouders en de AP liggen als het gaat om proportionaliteit van data-uitvragen.

DNB en de AFM hebben digitalisering hoog op de agenda staan. Zo is digitalisering één van de pijlers van de DNB 2025 strategie²⁰. Specifiek voor toezicht heeft DNB in 2019 een Digitale Strategie Toezicht vastgesteld om in 2025 zowel het toezicht meer datagedreven uit te kunnen voeren als mee te kunnen bewegen met de digitaliserende sector. Ook bij de AFM is datagedreven toezicht één van de drie AFM-brede prioriteiten. Daarnaast is in 2019 het iForum²¹ opgericht om de nieuwe technologische ontwikkelingen in een vroeg stadium tussen onder meer de sector, DNB en de AFM te bespreken. Hiermee wordt geborgd dat er geen nieuwe overlap ontstaat ten aanzien van digitalisering van DNB en AFM en reeds bestaande overlap (bijvoorbeeld bij uitvragen van data) met de sector kan worden besproken en geanalyseerd, zodat gerichte actie ondernomen kan worden.

Het uitgangspunt is dat dubbele uitvragen daar waar opportuun zoveel als mogelijk moeten worden voorkomen. Daarom zijn DNB en AFM een inventarisatie gestart waarin ze vaststellen waar dubbele uitvragen van toepassing zijn. Afhankelijk van de uitkomst van de inventarisatie wordt bekeken hoe dubbele uitvragen op de lange(re) termijn kunnen 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 gedaan wordt). In dit kader vindt ook een eerste inventarisatie plaats met betrekking tot het intensiveren van de samenwerking tussen DNB en AFM op het terrein van digitalisering.

In reactie op de vraag van het lid Omtzigt of en zo ja, welke afspraken er tussen de toezichthouders en de AP liggen als het gaat om proportionaliteit van data-uitvragen, kan gemeld worden dat DNB en de AFM de proportionaliteit beoordelen van een data-uitvraag voordat zij een financiële instelling om gegevens vragen. DNB en de AFM zijn hiertoe verplicht op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij wordt onder meer bezien welke gegevens noodzakelijk zijn voor het toezicht en of de gegevens ook op een minder belastende wijze kunnen worden verkregen. Dat wil zeggen dat wordt onderzocht of een andere toezichthouder al beschikt over deze gegevens, of deze gegevens gedeeld mogen worden met DNB of de AFM en of de gegevens ook gebruikt mogen worden voor het doel waarvoor de DNB of de AFM ze wil gebruiken. De toezichthouders zijn hierbij uiteraard ook gehouden aan de AVG. Afspraken tussen DNB en de AFM hierover zijn neergelegd in een convenant. DNB en de AFM zijn reeds in gesprek met de AP om te komen tot adequate en heldere samenwerkingsafspraken.

Het lid Omtzigt vraagt de Minister om verduidelijking hoe zowel de AFM als DNB concreet zicht houden op het legaal, ethisch en verantwoord omgaan met gegevens van burgers en bedrijven tijdens het datagedreven toezicht en het gebruik van (zelflerende) algoritmes. Daarnaast vraagt het lid Omtzigt welke interne checks en balances aanwezig zijn binnen de toezichthouders om te voorkomen dat instellingen wordt gevraagd data te verstrekken, waarvan onduidelijk is of deze wel verstrekt mogen worden op grond van de AVG.

DNB en de AFM mogen op grond van de Algemene wet bestuursrecht gegevens opvragen bij financiële instellingen voor zover dit redelijkerwijs

²⁰ https://www.dnb.nl/media/nemf3ldp/web_132725_ia_dnb2025.pdf.

²¹ <https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht-fasen/voorafgaand-aan-toezicht/iformum/>.

nodig is voor hun toezichhoudende taak. Als in dat kader ook persoonsgegevens worden verwerkt, is ook de AVG van toepassing. Ook deze persoonsgegevens moeten noodzakelijk zijn voor de toezichhoudende taak.

DNB heeft een instructie opgesteld om te borgen dat de AVG wordt nageleefd bij data-uitvragen. De interne controle daarop vindt bij DNB plaats door de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en de Interne Audit Dienst (IAD). De FG informeert en adviseert DNB over de verplichtingen die bij (nieuwe) verwerkingen van persoonsgegevens op DNB rusten. De controle door de IAD is complementair aan de controle door de FG.

Volgens DNB is het gebruik van algoritmes door DNB beperkt; in het toezicht worden deze gebruikt om data te ordenen en te analyseren. Daarbij is volgens DNB geen sprake van automatische besluitvorming in de zin van de AVG. Voor het gebruik van data bij algoritmes heeft DNB een interne guidance opgesteld. De AFM heeft aangegeven een beleidskader te hebben opgesteld waarmee de inzet, het doel en de investering van datagedreven werken kan worden bepaald.

Datagedreven toezicht is voor de AFM nadrukkelijk een middel en geen doel. Data zijn nodig om effectief risicogestuurd toezicht te houden en onderbouwde keuzes te maken over de meest effectieve en efficiënte inzet van de toezichtcapaciteit. Het datagedreven toezicht van de AFM is gericht op het onderbouwen van deze keuzes (decision support). Er worden geen algoritmes voor geautomatiseerde besluitvorming ingezet; beslissingen wordt altijd genomen door toezichthouders.

De AFM beoordeelt zoals aangegeven altijd de rechtmatigheid van een data-uitvraag. Dit houdt in dat steeds wordt gezien of er een toereikende grondslag is om de gegevens van instellingen te vorderen. Het kan voor de AFM nodig zijn om persoonsgegevens te verwerken om haar toezichttaak uit te voeren. De AFM is verantwoordelijk voor naleving van de AVG en verantwoordelijke omgang met data. Hiervoor zijn diverse interne processen. Wanneer data persoonsgegevens bevatten wordt in geval van een hoog risico verwerking op basis van onder meer een Data Protection Impact Assessment (DPIA) en advies hierover van de FG, vastgesteld welke mitigerende maatregelen genomen dienen te worden. Bij het verwerken van persoonsgegevens en het verder gebruiken daarvan, gelden ook voor de AFM de uit wet- en regelgeving voortvloeiende waarborgen op het gebied van passende databeveiliging en het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

9. Vragen over vormgeving en uitvoering toezicht

DNB heeft in haar bestuurlijke reactie op het rapport aangegeven te gaan onderzoeken in hoeverre aanpassingen in of verduidelijkingen van de interne governance benodigd zijn en waar nodig verbeteringen door te voeren. DNB heeft dit onderzoek toegezegd naar aanleiding van de aanbeveling in het rapport om te doordenken of de interne governance nog steeds effectief en efficiënt is, rekening houdend met belangrijke ontwikkelingen en gewijzigde omstandigheden, waaronder in ieder geval de «Europeanisering» en de digitalisering van samenleving en toezicht. De leden van de D66-fractie vragen of de Minister in overleg kan treden met DNB en de AFM, om een breder onderzoek naar de vormgeving van financieel toezicht in Nederland te starten, tegen de achtergrond van de veranderende wereld van nu.

Zie ook mijn beantwoording onder 6 (interne governance DNB). Kwink heeft het functioneren van DNB en de AFM in de breedte geëvalueerd, met de principes van goed toezicht als beoordelingskader. Kijkend naar de rapporten, zijn de evaluaties benaderd met gevoel voor de context van het toezicht: ontwikkelingen in de sector en de rol en positie van DNB en de AFM daarbinnen.

De rapporten bevestigen mijn beeld dat het financieel toezicht in Nederland adequaat functioneert. De onderzoekers concluderen dat DNB en de AFM in de onderzochte periode, die zich laat kenmerken door grote dynamiek en waarin de toezichthouders belangrijke nieuwe taken hebben gekregen, hun zbo-taken op een goed niveau uitgeoefend hebben. DNB en de AFM hebben in deze periode volgens de onderzoekers een ontwikkeling doorgemaakt die tot verbeteringen heeft geleid. Deze verbeteringen zien zowel op de vormgeving en het functioneren van de eigen organisatie als ook op de invulling van de zbo-taken en het functioneren van de driehoek opdrachtgever-eigenaar-opdrachtnemer.

Ik herken en deel dit beeld en zie, ook buiten deze Kaderwetevaluaties, geen aanleiding om breder onderzoek naar de vormgeving van financieel toezicht in Nederland te starten. Tegelijkertijd vind ik het, met het oog op een doeltreffende en doelmatige taakuitoefening van DNB en de AFM, van belang dat er bij hen blijvende aandacht is voor zowel de vraag of de eigen organisatie adequaat is ingericht, als ook waar de onderlinge samenwerking nog kan worden versterkt. Uit de reacties van DNB en de AFM op de rapporten valt op te maken dat zij dit belang onderschrijven. De komende jaren zal ik met hen het gesprek hierover (blijven) voeren, in het bijzonder waar het gaat om de opvolging die zij geven aan de aandachtspunten en aanbevelingen die door Kwink zijn geformuleerd.

Kwink doet de aanbeveling aan de AFM om beter uit te leggen wanneer en waarom zij opereert vanuit haar brede maatschappelijke doelstelling, en wanneer en waarom niet. De leden van de CDA-fractie vragen of de Minister deelt dat juist het uitleggen waarom bepaald toezicht wordt gehouden op handelen met potentiële maatschappelijk schade, belangrijk is met het oog op de medewerking van de partijen waarop het toezicht wordt gehouden. Zij vragen verder of de Minister voornemens is op verbetering aan te sturen en of hier niet ook een rol voor de Minister van Financiën is weggelegd.

Ik onderschrijf dat het belangrijk is om aan de sector uit te leggen waarom bepaald toezicht wordt gehouden op handelen met potentiële maatschappelijke schade. Dit kan de medewerking van partijen waarop het toezicht wordt gehouden bevorderen. Het is tegelijkertijd belangrijk dat de AFM legale maar (potentieel) schadelijke zaken signaleert, daarover in gesprek gaat met de betreffende partijen en mij daarover informeert. Op die manier kan worden gezien of nader ingrijpen, bijvoorbeeld door middel van wetgeving, nodig is om dit handelen aan banden te leggen en maatschappelijke schade te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de AFM nu soms te gedetailleerd richting geeft en meer zou kunnen toewerken naar rule based toezicht in de praktijk. Zij vragen hoe de Minister dit ziet en of ook de Minister van mening is dat rule based toezicht mogelijkheden biedt om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren ten opzichte van het voldoen aan compliancelijstjes.

In de Wet op het financieel toezicht zijn veel open normen opgenomen, zodat de sector de ruimte heeft op de normen zelf in te vullen. De sector

heeft vaak behoefte aan uitleg en interpretatie van de open normen. De AFM stelt daarom leidraden op om handvatten te geven hoe aan de open norm zou kunnen worden voldaan. In de praktijk ziet een groot deel van de sector dit als de enige manier waarop de open norm kan worden nageleefd. Hierdoor leidt principle based wetgeving in de praktijk tot rule based toezicht. Belangrijk is dat het doel van de open norm wordt bereikt. Ik ben van mening dat te gedetailleerde invulling van open normen niet per se leidt tot een betere kwaliteit van het toezicht. De toezichthouder moet voorkomen dat open normen onnodig gedetailleerd worden ingevuld of geïnterpreteerd. De sector moet de ruimte houden om zelf invulling te geven aan de open normen, dat is immers het doel van een open norm.

Het lid Omtzigt geeft aan zorgen te hebben over de werking en effectiviteit van het twin peaks-model in het geval het gedrags-toezicht en prudentieel toezicht met elkaar botsen. Hij vraagt welk toezicht en welke belangen in dat geval prevaleren en of de toezichthouders en de Minister voldoende transparant zijn wanneer er een keuze moet worden gemaakt.

De door de wetgever aangebrachte afbakening van de verschillende vormen van toezicht – gedragstoezicht en prudentieel toezicht – en de toebedeling daarvan aan de AFM en DNB, 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 wordt gelegd door competentiegeschillen.

Dat neemt niet weg dat het toezicht van DNB en dat van de AFM onderling ook raakvlakken 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 verantwoordelijk is voor de markttoegang (vergunningverlening) van de betreffende onderneming of vice versa. Om die reden zijn de AFM en DNB op grond van de Wet op het financieel toezicht en andere toezichtwetten in specifieke situaties tot samenwerking verplicht. Deze samenwerking kan verschillende vormen hebben. Zo geldt bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften een algemene plicht tot samenwerking. Daarnaast zijn er situaties waarin de één verplicht is om de ander om advies of een zienswijze te vragen dan wel te raadplegen of een kennisgeving te doen. In bepaalde gevallen kan zelfs een bindende aanbeveling aan de andere toezichthouder worden gedaan.

Door de autonome verantwoordelijkheidssfeer in combinatie met de wederzijdse verplichte samenwerking waar het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht elkaar raken, heeft de wetgever naar mijn oordeel afdoende 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.

10. Vragen over informatie-uitwisseling met de Minister

Het lid Omtzigt haalt aan dat in het memorandum of understanding (MoU) over de uitwisseling van informatie in buitengewone omstandigheden dat DNB, de AFM en de Minister van Financiën in 2019 hebben gesloten, wordt genoemd dat deze partijen ook in normale omstandigheden, met inachtneming van

wettelijke geheimhoudingsplichten, overleg voeren en informatie uitwisselen. Het lid vraagt hoe frequent deze reguliere overleggen plaatsvinden. Ook vraagt het lid of er tijdens dit soort gesprekken en overleggen besluiten worden genomen over het in te zetten instrumentarium bij een onder toezicht staande instelling. Het lid is verder benieuwd of en zo ja, in welke frequentie dit soort reguliere gesprekken ook met andere (internationale) toezichthouders, de Europese Centrale Bank (ECB) en de drie Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's), plaatsvinden. Tot slot vraagt het lid naar de juridische basis van de vastgelegde afspraken in het memorandum of understanding.

Het MoU uit 2019²² bevatten de afspraken die DNB, de AFM en de Minister van Financiën hebben gemaakt over de uitwisseling van informatie en overleg, gelet op de (wettelijke) taken en verantwoordelijkheden die zij elk hebben voor financiële stabiliteit en crisismanagement. Het gaat hierbij om de informatie-uitwisseling in buitengewone situaties. Onder buitengewone situaties worden in ieder geval verstaan incidenten met betrekking tot individuele onder toezicht staande instellingen die raken aan de taken en bevoegdheden van DNB of de AFM en aan de verantwoordelijkheid van de Minister, alsmede andere gebeurtenissen die de financiële stabiliteit kunnen bedreigen. Nu het hierbij in de regel zal gaan om informatie die onder het bereik van het geheimhoudingsregime van artikel 1:89 van de Wet op het financieel toezicht (Wft) valt of waarop om andere redenen een geheimhoudingsverplichting rust, is er steeds een specifieke (wettelijke) grondslag nodig die deze uitwisseling van informatie mogelijk maakt. Het MoU noemt op limitatieve wijze om welke grondslagen het gaat en geeft daaraan, met inachtneming van de grenzen die daarbij gelden, een nadere invulling. Zo biedt artikel 6:5 Wft een grondslag voor het desgevraagd of eigener beweging verstrekken van vertrouwelijke informatie door DNB en de AFM aan de Minister, indien dit noodzakelijk is met het oog op de inzet van het crisisinstrumentarium, en draagt artikel 81, derde lid, van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen DNB op om de Minister onverwijld te informeren, indien DNB tot het oordeel komt dat een instelling faalt of dreigt te falen.

Het lid Omtzigt merkt terecht op dat de afspraken in het MoU uit 2019 niet zien op regulier overleg of reguliere uitwisseling van informatie. Regulier gaat het in de eerste plaats om overleg en de uitwisseling van informatie in het kader van toezicht van de Minister van Financiën op de taakuitoefening van DNB en de AFM als zbo's («toezicht op toezicht»). Tussen de Minister en de toezichthouders is een overlegstructuur afgesproken die bestaat uit reguliere overleggen op verschillende niveaus en verschillende momenten in het jaar. Onderstaande tabel geeft een geactualiseerd overzicht van deze overleggen en de frequentie ervan.²³

²² Kamerstuk 32 013, nr. 229.

²³ Het gaat om een geactualiseerd overzicht zoals staat in het Toezichtarrangement DNB en de AFM (p. 14–15), bijlage bij Kamerstuk 32 648, nr. 15. In bovenstaand overzicht wordt een aantal verkorte aanduidingen gebruikt. SG staat voor secretaris-generaal, FEZ voor directie Financieel-Economische Zaken, EA voor afdeling Eigenaarsadviesing en BC voor afdeling Beleidscontrol (die beide onderdeel zijn van FEZ), FM voor directie Financiële Markten (onderdeel van Generale Thesaurie), TG voor thesaurier-generaal, BOA voor directie Bestuurs-ondersteuning en Advies, en RvT en RvC voor raad van toezicht (AFM) respectievelijk raad van commissarissen (DNB).

Tabel: overzicht reguliere overleggen MinFin met DNB en/of AFM.

Minister	Overleg met president DNB Overleg met bestuursvoorzitter AFM Tripartiete overleg met Directeur en Voorzitter Toezicht DNB en bestuursvoorzitter AFM	Elke drie weken Vier keer per jaar Vier keer per jaar
Eigenaar	Begrotingsoverleg SG met DNB Begrotingsoverleg SG met AFM Najaarsoverleg SG met DNB Najaarsoverleg SG met AFM Voorjaarsoverleg SG met DNB Voorjaarsoverleg SG met AFM Overleg SG met bestuursvoorzitter AFM Overleg SG met directeur bedrijfsvoering DNB Overleg FEZ/EA met Planning, Control & Financiën AFM Overleg FEZ/EA met Finance & Advies DNB Overleg FEZ/EA, FEZ/BC en FM met DNB over toezicht op BES (begrotingsoverleg hfd. IX) Overleg BOA met secretaris RvT AFM	Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Jaarlijks Elke zes wekenAd hoc Elke vier weken Elke zes weken Twee keer per jaar Elke zes weken
Opdrachtgever	Gemengde werkgroep monetaire en financiële stabiliteit – MinFin en DNB (GWM/FS) Gemengde werkgroep toezicht – MinFin en DNB (GWT) Overleg TG / directeur FM met bestuurder(s) AFM Resolutieoverleg MinFin en DNB Hoofdenoverleg integriteitstoezicht MinFin en DNB Hoofdenoverleg MinFin en DNB (klein GWT) Hoofdenoverleg MinFin en AFM MT-leden FM en BOA met overheidscommissaris DNB	Twee keer per jaar Vier keer per jaar Vier keer per jaar Vier keer per jaar Vier keer per jaar Elke drie weken Elke zes weken Vóór vergaderingen RvC DNB

Deze overleggen dienen er hoofdzakelijk toe om elkaar te informeren over relevante ontwikkelingen, zoals (implementatie van) nieuwe wet- en regelgeving voor het toezicht en impact daarvan op de begroting. Relevant in dit verband is dat de Minister DNB en de AFM kan vragen om gegevens of inlichtingen die hij nodig heeft voor de vervulling van zijn wettelijke bevoegdheden jegens de zbo's.²⁴ De verstrekking van informatie door DNB en de AFM geschiedt hierbij met inachtneming van van toepassing zijnde geheimhoudingsbepalingen. Informatie over individuele onder toezicht staande instellingen geldt als toezichtvertrouwelijk en wordt niet met de Minister gedeeld. Om diezelfde reden wordt er in deze overleggen niet gesproken over, laat staan besloten tot, het instrumentarium dat in specifieke gevallen wordt ingezet. Uit de evaluatierapporten komt ook naar voren dat de vereiste onafhankelijkheid van zowel DNB als de AFM goed geborgd is.

Verder zijn er overlegverbanden waarin het ministerie, DNB en de AFM elkaar maar ook andere partijen periodiek treffen, zoals het Financieel Stabiliteitscomité en het overleg van toezichthouders op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en het Financieel Expertisecentrum.

Er vinden tot slot geen reguliere gesprekken plaats tussen de Minister (of het Ministerie) van Financiën en andere (internationale) toezichthouders, specifiek de ECB of de ESA's. Wel worden deze instanties geregeld uitgenodigd in de Raad (Ecofin, Eurogroep, FSC en raads werkgroepen) om kennis te delen, bijvoorbeeld wanneer er beleid in voorbereiding is dat hun werkzaamheden aangaat.

11. Vragen over institutionele aspecten van het SSM

Het lid Omtzigt noemt dat met de komst van het Single Supervisory Mechanism (SSM) de Algemene Rekenkamer geen controlemandaat meer heeft ten aanzien van het prudentieel toezicht door DNB op Nederlandse grootbanken en stelt dat dit tot een controlelegat leidt. Het lid vraagt hoe de Minister adequate

²⁴ Artikel 20, eerste lid, Kaderwet zbo's en artikel 1:42 Wft.

toegang tot relevante documentatie en informatie van de ECB garandeert voor DNB, de AFM, de Europese Rekenkamer en de Algemene Rekenkamer. Het lid geeft aan de gemaakte afspraken (eventuele memoranda of understanding, MoU's) over deze toegang tot relevante ECB-documentatie en -informatie graag te ontvangen.

In de SSM-verordening²⁵ is de samenwerking binnen het SSM uitgewerkt. Hierin is onder meer bepaald dat de ECB en de nationale toezichthouders (NCA's) zijn gehouden tot loyale samenwerking te goeder trouw en informatie-uitwisseling.²⁶ Omdat DNB, als NCA, onderdeel uitmaakt van het SSM, wordt haar toegang tot documentatie en informatie van de ECB gewaarborgd door de SSM-verordening.

Het SSM ziet in beginsel uitsluitend op het prudentieel toezicht op banken. De Europese wetgever heeft geen rekening gehouden met het in de Nederlandse wetgeving aangebrachte onderscheid tussen prudentieel en gedragstoezicht. In de SSM-verordening is dan ook geen aparte afdeling opgenomen die de samenwerking tussen prudentiële toezichthouders en gedragstoezichthouders regelt ten aanzien van onderwerpen die in Nederland als een gedeelde verantwoordelijkheid van DNB en de AFM worden beschouwd. Daardoor sluit ons nationale twin peaks-model niet volledig aan bij het SSM. De AFM heeft mede in dat licht het maken van afspraken met de ECB wenselijk geacht. De SSM-verordening biedt de ECB de mogelijkheid te komen tot MoU's met autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op markten voor financiële instrumenten.²⁷ In juni 2017 zijn afspraken tussen de AFM en de ECB, die onder meer zien op de onderlinge informatie-uitwisseling, van kracht geworden. Het MoU is te raadplegen op de website van de AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/internationale-samenwerking/mou>.

De Europese Rekenkamer is (exclusief) controlebevoegd ten aanzien van de ECB. Haar mandaat om onafhankelijke externe controles bij de ECB te verrichten, in algemene termen in het EU-Werkingsverdrag neergelegd²⁸, is nader bepaald in artikel 27, tweede lid, van het Vierde Protocol: «De bepalingen van artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn uitsluitend van toepassing op een doelmatigheidscontrole van de ECB». Ook de SSM-verordening bevat een bepaling over het mandaat van de Europese Rekenkamer ten opzichte van de ECB.²⁹ Tot enkele jaren geleden was er discussie over de vraag in hoeverre de Europese Rekenkamer volledige toegang had tot informatie bij de ECB, het lid Omtzigt refereert daar ook aan in zijn vraag, maar die discussie lijkt inmiddels te zijn beslecht. In oktober 2019 hebben de Europese Rekenkamer en de ECB een MoU gesloten dat hier is te vinden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=IMMC:MOU/2019/10091&from=EN>. Hierin hebben de instellingen afspraken gemaakt over de onderlinge uitwisseling van informatie in het kader van controles door de Europese Rekenkamer op het toezicht van de ECB binnen het SSM. De gemaakte afspraken strekken ertoe dat de Europese Rekenkamer toegang krijgt tot alle documenten en informatie die zij voor het uitoefenen van haar controletaak nodig heeft. De bijlage bij het MoU bevat hiertoe een niet-uitputtende opsomming van informatiecategorieën die de ECB

²⁵ Verordening (EU) Nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, PbEU 2013, L 287.

²⁶ Artikel 6, tweede lid, SSM-verordening.

²⁷ Artikel 3, eerste lid, SSM-verordening.

²⁸ Zie de artikelen 285 en 287, tweede lid, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

²⁹ Artikel 19, zevende lid, SSM-verordening.

desgevraagd aan de Europese Rekenkamer beschikbaar stelt. Omdat het in veel gevallen zal gaan om toezichtvertrouwelijke informatie, bijvoorbeeld bankspecifieke informatie, bevat het MoU ook afspraken over de modaliteiten waaronder de Europese Rekenkamer de door de ECB verstrekte informatie mag inzien en gebruiken. Dit MoU geldt als een belangrijke, bemoedigende stap in het continue proces om goed georganiseerde, sluitende publieke controle op het banktoezicht te organiseren. Net als mijn voorganger zal ik blijven volgen hoe de ECB aan de gemaakte afspraken opvolging geeft.

De rol van nationale rekenkamers binnen het SSM is op dit moment niet volledig uitgekristalliseerd. Wel is duidelijk dat de Europese Rekenkamer een exclusief controlemandaat en exclusieve onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de ECB heeft. Alleen voor die rekenkamer is voorzien in een uitzondering op het beroepsgeheim. Dat volgt rechtstreeks uit het Europees regelgevend kader en, in aansluiting daarop, de Wet op het financieel toezicht. De nationale rekenkamers hebben geen mandaat en geen onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de ECB, ook niet via de band van hun mandaat en onderzoeksbevoegdheden jegens de NCA. Dat betekent dat de ECB voorwaarden kan verbinden aan de toegang tot haar informatie voor nationale rekenkamers en die toegang ook kan weigeren.

Graag benadruk ik op deze plaats dat ik, net als mijn voorgangers, zeer hecht aan onafhankelijke externe controle op de publieke taakuitoefening. Die controle vormt een belangrijke tegenkracht binnen het systeem van checks and balances en waarborgt de democratische legitimatie van overheidsoptreden. Ik vind het daarbij van belang oog te hebben voor de vraag of het controlesysteem sluitend is én in de praktijk naar behoren functioneert. Dat betekent onder andere dat er altijd een bevoegde rekenkamer moet zijn met volledige toegang tot informatie die voor de uitoefening van het controlemandaat nodig is. Om het functioneren van het controlesysteem in de praktijk te beoordelen, zijn de bevindingen van de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers relevant. Deze bevindingen zal ik blijven betrekken bij mijn positiebepaling.

Het lid Omtzigt noemt dat de ECB het toezicht op middelgrote en kleine banken meer naar zich toe kan trekken, als de ECB daartoe aanleiding ziet. Het lid vraagt hoe het nationale toezicht ge(waar)borgd blijft en op welke wijze wordt voorkomen dat bij mogelijke toekomstige (systeem)crises het Nederlandse (gedrags)toezicht het onderspit gaat delven. Het lid vraagt ook hoe de democratische controle op het Nederlandse aandeel in het mondiale financiële stelsel blijft/wordt ge(waar)borgd.

Met de komst van het SSM hebben de lidstaten hun bevoegdheid op het gebied van prudentieel banktoezicht overgedragen van nationaal naar Europees niveau. De ECB is verantwoordelijk voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het SSM en exclusief bevoegd om prudentieel toezicht uit te oefenen op alle banken binnen de Bankunie. Het dagelijks toezicht is verdeeld tussen de ECB en de nationale toezichthouders (NCA's). De verdeelsleutel is de zogeheten significantie van banken. Hiervoor gelden bepaalde criteria neergelegd in de SSM-verordening. Significante banken vallen onder het directe toezicht van de ECB; de toezichttaak van de ECB ten aanzien van niet-significante banken, inclusief eventuele handhavingsbevoegdheden, wordt door de NCA's decentraal uitgeoefend.³⁰ Op deze verdeling bestaan uitzonderingen. Zo beslist de ECB ten aanzien van alle banken over de verlening en

³⁰ Zoals bevestigd in het zogenoemde L-Bank arrest: HvJEU 8 mei 2019, Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank tegen Europese Centrale Bank, C 450/17 P.

intrekking van vergunningen en de beoordeling van verwervingen van gekwalificeerde deelnemingen. Ook kan de ECB het toezicht op een niet-significante bank naar zich toetrekken, indien zij dat voor de consistente toepassing van de toezichtnormen nodig acht.

Binnen het SSM is het de taak van de raad van toezicht om de toezichthoudende bevoegdheden van de ECB te bespreken, te plannen en uit te voeren. Tevens stelt de raad van toezicht ontwerpbesluiten op die vervolgens ter goedkeuring onder de geen-bezwaar procedure aan de raad van bestuur van de ECB worden voorgelegd. In de raad van toezicht zijn alle nationale banktoezichthouders van lidstaten die lid zijn van het SSM vertegenwoordigd door een afgevaardigde met stemrecht. Voorts heeft elke gouverneur/president van een nationale centrale bank van een lidstaat die onderdeel is van het eurogebied zitting in de raad van bestuur van de ECB.

De afstand tussen de Minister van Financiën en de uitoefening van toezichttaken is met de komst van het SSM groter geworden, wat ook past bij de opzet van het SSM. Dit neemt niet weg dat verantwoordelijkheden van de Minister zijn blijven bestaan. Zo heeft de Minister een politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het Nederlandse financiële stelsel en het toezichtstelsel als geheel. Daarnaast is de Minister staatsrechtelijk verantwoordelijk voor de wijze waarop hij de hem toekomende bevoegdheden uitoefent ten aanzien van DNB als zbo. De SSM-verordening laat de verantwoordingsplicht van nationale toezichthouders tegenover het nationale parlement krachtens nationale wetgeving onverlet voor de uitvoering van taken die op basis van de SSM-verordening niet aan de ECB zijn opgedragen en voor de uitvoering van activiteiten die zij overeenkomstig artikel 6 van de SSM-verordening verrichten. De inzet van ministeriële bevoegdheden wordt begrensd door en geschiedt met inachtneming van de competentieverdeling tussen de lidstaten en de EU. Relevant in dit verband is of DNB een taak zelfstandig uitoefent. Is dat niet het geval, dan heeft de Minister ter zake geen bevoegdheden. Ten aanzien van toezichttaken die onder het SSM niet zijn opgedragen aan de ECB (waaronder het toezicht door DNB op anti-witwassen en het tegengaan van terrorismefinanciering), kan de Minister zijn interventiebevoegdheden onverkort uitoefenen en is de Minister het parlement voor die uitoefening verantwoording verschuldigd.

Ter zake van het SSM-toezicht voorziet de SSM-verordening in een Europees verantwoordingsmechanisme.³¹ Zo hebben nationale parlementen mogelijkheden om de ECB te controleren, bijvoorbeeld door te reageren op verslagen en het houden van een gedachtewisseling met de voorzitter of een lid van de Raad van Toezicht van de ECB.

Tot slot, het overgrote deel van het gedragstoezicht van de AFM wordt niet geraakt door het SSM dat in beginsel uitsluitend op prudentieel banktoezicht ziet. De SSM-verordening heeft bijvoorbeeld geen betrekking op het toezicht op markten in financiële instrumenten en consumentenbescherming. Hiervoor is al genoemd dat uitgangspunt van twin peaks is dat de gedrags- en prudentieel toezichthouder autonoom kunnen opereren in hun eigen domein. Dat neemt niet weg dat er ook onderlinge raakvlakken kunnen zijn. Middels de Uitvoeringswet verordening banktoezicht³² is erin voorzien dat in geval van toezicht op banken op basis van de SSM-verordening, de samenwerking tussen DNB en de AFM zoveel mogelijk op gelijke wijze plaatsvindt als vóór de komst van het SSM. Zo werken DNB en AFM nog altijd samen bij bijvoorbeeld

³¹ Zie artikelen 20 en 21 SSM-verordening.

³² Stb. 2015, nr. 184.

de voorbereiding van besluitvorming door de ECB op terreinen waar zij beiden tot aan de komst van het SSM nationaal een rol vervulden. Daarnaast is het van groot belang dat de AFM en de ECB ook rechtstreeks samenwerken. Het is voor de transparantie en efficiëntie van toezicht wenselijk dat zoveel mogelijk sprake is van gelijklopende toezichthouderregels en gelijklopende toepassing hiervan. Daarbij is informatie-uitwisseling cruciaal; hiervoor is al genoemd de AFM en de ECB in 2019 een MoU hebben gesloten waarin onder meer daarover afspraken zijn gemaakt.

12. Vragen over accountancysector en rentederivaten

Het lid Omtzigt haalt aan dat in de evaluatie van de AFM wordt genoemd dat de Commissie Toekomst Accountancysector (CTA) concludeerde dat het stelsel van toezicht op accountantsorganisaties ondoorzichtig en complex is en dat de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en kwaliteitstoetsing aangepast diende te worden. Het lid noemt dat vanaf 2022 de AFM het toezicht verricht op accountantsorganisaties die wettelijke controles uitoefenen bij organisaties van openbaar belang. Het lid vraagt naar verdere concrete plannen om het toezicht op de accountantsorganisaties te verbeteren en transparanter te maken. Ook vraagt het lid om toelichting hoe wordt voorkomen dat gedrags- toezicht het onderspit delft als jaarrekeningen van systeemrelevante financiële ondernemingen ernstige fouten of zelfs malversaties bevatten.

Per 1 januari 2022 is de feitelijke uitvoering van het toezicht op grond van de Wet toezicht accountantsorganisaties op de accountantsorganisaties met een reguliere vergunning voor het verrichten van wettelijke controles (hierna: reguliere accountantsorganisaties) overgeheveld van de NBA en SRA naar de AFM. De AFM voert daarmee per 1 januari 2022 het feitelijke toezicht uit op *alle* accountantsorganisaties, dus zowel op de reguliere accountantsorganisaties als op de accountantsorganisaties die een vergunning hebben waarmee tevens wettelijke controles bij organisaties van openbaar belang mogen worden verricht (hierna: oob-accountantsorganisaties).

Dit is een belangrijke stap in het nader realiseren van uniform, effectief en efficiënt toezicht. De AFM verricht niet alleen het feitelijk toezicht op de huidige zes oob-accountantsorganisaties, maar doet dit nu ook voor alle circa 260 reguliere accountantsorganisaties. Gelet op deze toename van de toezichtpopulatie in relatie tot de beschikbare toezichtcapaciteit, hanteert de AFM per 2022 een aangepaste toezichtsmethodologie voor het toezicht op de reguliere accountantsorganisaties, waarbij datagedreven toezicht een belangrijke rol speelt. Met datagedreven toezicht kunnen er signalen op grote schaal opgevangen worden die aanleiding kunnen vormen om toezichtactiviteiten toe te spitsen op bijvoorbeeld een bepaald onderwerp, een bepaalde accountantsorganisatie of accountantsorganisaties, dan wel wettelijke controles, met bepaalde kenmerken. Mede op basis van de verkregen data zal de AFM instellingsspecifieke en -overstijgende onderzoeken uitvoeren om meer inzicht in de risico's bij reguliere accountantsorganisaties te krijgen. In het datagedreven toezicht en de onderzoeken kijkt de AFM naar de drie niveaus van kwaliteit om te borgen dat dat alle aspecten van gedragstoezicht aan bod komt. De AFM kijkt dus zowel naar (i) het niveau van de individuele opdracht (de uitkomst van het controleproces en de compliance-kwaliteit), (ii) het niveau van de accountantsorganisatie (het bestaan, de opzet en de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem), als (iii) naar de waarborgen die van materiële invloed zijn op de kwaliteit, zoals gedrag en

cultuur binnen de accountantsorganisatie, de governance van een accountantsorganisatie en de beloningssystematiek.

Het lid Omtzigt vraagt wat het bestuur en de raad van toezicht van de AFM alsmede de Minister van Financiën met (klacht-)brieven over de wantoestanden bij beleggingsdiensten met rentederivaten hebben gedaan. Het lid vraagt of een overzicht kan worden gegeven van hoeveel brieven zij elk hebben ontvangen, wat de signalen waren en hoe daarop is gehandeld.

Het exact aantal (klachten)brieven dat is ontvangen door de Minister met betrekking tot deze onderwerpen is niet te achterhalen, doordat het inmiddels vele jaren geleden is dat deze brieven zijn ontvangen. Het ministerie bekijkt ingekomen (klacht)brieven zorgvuldig, maar kan in individuele zaken over het algemeen geen rol spelen; dat is aan toezichthouders, geschilbeslechter of de rechtbank. Wel is het zo dat brieven die het ministerie ontvangt, bijdragen aan het gehele beeld dat het Ministerie van een dossier heeft, zoals dat van de rentederivaten, en als zodanig bijdragen aan de oordeelsvorming van het ministerie. Deze oordeelsvorming speelt een belangrijke rol in het verder handelen van het ministerie, zoals ook bij de aanpak van rentederivaten is gebeurd.

De AFM heeft sinds 2016 diverse brieven ontvangen van met name één advocaat over het standpunt van de AFM inzake de saldibewakingsplicht (ook wel marginbewaking genoemd). De bezwaren zoals naar voren gebracht in deze brieven, zien op het standpunt zoals de AFM dat in haar rapport van maart 2015³³ heeft verwoord. Deze advocaat richtte zich met haar brieven/klachten tot (leden van) het bestuur van de AFM en in latere jaren ook (in kopie) aan leden van de raad van toezicht.

In eerste instantie heeft deze advocaat met andere klantvertegenwoordigers diverse signalen aangeleverd en in december 2015 een handhavingsverzoek ingediend inzake de saldibewakingsplicht. Hierop heeft een aantal gesprekken plaatsgevonden met onder meer de advocaat op kantoor bij de AFM waarin de AFM haar standpunt inzake de saldibewakingsplicht verder heeft toegelicht. Hierop volgend heeft de AFM in april 2016 een besluit genomen op het handhavingsverzoek en dit afgewezen. Tegen dit besluit is geen bezwaar of beroep ingesteld. Ook is destijds niet op andere wijze door de indieners van het handhavingsverzoek met de AFM gecommuniceerd over het besluit op dit verzoek. In de jaren erna zijn wel diverse malen brieven/mails gekomen van de betreffende advocaat gericht tot het bestuur van de AFM met het verzoek om het standpunt zoals verwoord in het rapport van maart 2015 in te trekken. Het zijn waarschijnlijk deze brieven waar het lid Omtzigt naar verwijst.

De advocaat heeft in 2018 opnieuw het verzoek gedaan aan de AFM om het door de AFM ingenomen standpunt zoals verwoord in het rapport van 2015 in te trekken. Daaropvolgend zijn in 2019 door de advocaat balanscorrecties betrokken in haar betoog en is aangegeven dat er sprake is van fraude door de betreffende banken. De AFM heeft de betreffende brieven en de daarin naar voren gebrachte punten beoordeeld en onvoldoende aanleiding gezien voor verder onderzoek: daarvoor bevatten de betreffende brieven te weinig concrete feiten en ontbreekt de onderbouwing voor de genoemde aantijgingen. Omdat een deel van de verwijten die de betreffende advocaat maakt, ziet op prudentiële aspecten, zijn de latere klachtenbrieven ook gedeeld met DNB.

³³ Te raadplegen via <https://www.afm.nl/nl-nl/nieuws/2015/dec/rentederivaten>.

De advocaat/klager is in reactie op haar brieven telkens geïnformeerd dat de betreffende brief onvoldoende nieuwe feiten bevat ten opzichte van de bezwaren in het handhavingsverzoek (van december 2015) en dat haar brief met DNB is gedeeld. Na 2019 heeft de advocaat in haar brieven aan het bestuur aangegeven te willen overgaan tot een bodemprocedure/ strafrechtelijke aangifte en een voorlopig getuigenverhoor. Dat lijkt nog niet in gang te zijn gezet.

De AFM en de Minister nemen signalen over mogelijke misstanden serieus. Deze signalen worden, als daar aanleiding voor is, nader onderzocht. Uiteindelijk heeft dit als het gaat om rentederivaten geleid tot de totstandkoming van het Uniform Herstelkader Rentederivaten MKB. Dit heeft inmiddels geresulteerd in een compensatieaanbod aan 18.917 MKB-klienten waarvan 94% akkoord gegaan is met het compensatievoorstel.³⁴ Verder heeft in 2016 een open consultatie plaatsgevonden over de effectiviteit en gewenste mate van bescherming voor zzp-ers en mkb-ers bij financiële diensten en producten, om zodoende te komen tot betere bescherming van kleinzakelijke klienten.³⁵

Het lid Omtzigt vraagt of het wegtrekken van het proces van de (initiële) herbeoordelingen rentederivaten in 2015, het advies van de AFM voor het aanstellen van onafhankelijke leden, het «instellen» van de zogenaamde derivatencommissie door de Minister en het overleg met zowel de AFM als de derivatencommissie «noodzakelijke voorzieningen» zijn in de zin van artikel 23 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Zo niet, hoe kwalificeren die maatregelen bestuursrechtelijk en op basis van welke publiekrechtelijke bevoegdheid heeft de Minister van Financiën die maatregelen of besluiten genomen?

Om te komen tot een juiste compensatie voor mkb-ondernemingen is, op advies van de AFM, besloten een uniform herstelkader tot stand te brengen en onafhankelijke deskundigen aan te stellen voor het opstellen hiervan. Dit werd door betrokken partijen gezien als wenselijke stap om tot een adequate oplossing te komen voor afwikkeling van het rentederivaten compensatietraject. ABN AMRO, Rabobank, ING, SNS en Van Lanschot hadden zich reeds geëngageerd aan een traject waarin een uniform herstelkader wordt overeengekomen. In lijn met het advies van de AFM heeft Minister Dijsselbloem in 2016 de onafhankelijke deskundigen benoemd.³⁶ Geen van de genoemde handelingen wordt als «noodzakelijke voorzieningen» in de zin van artikel 23 Kaderwet zbo beschouwd.

Het lid Omtzigt vraagt om een toelichting waarom de Kaderwetevaluaties van AFM en DNB geen antwoord bieden op de vraag of de AFM haar wettelijk instrumentarium als het gaat om het toezicht op financiële verslaglegging voldoende benut. Meer in het bijzonder wenst dit lid, onder verwijzing naar onder andere Kamervragen die het in 2018 heeft gesteld, een toelichting op de vraag of Kwink onderzoek heeft gedaan naar (het toezicht op) de majeure balanscorrecties bij de systeemrelevante banken in 2017 in de jaarverslagen van 2016.

In de beantwoording van de schriftelijke vragen uit 2018, waarnaar het lid Omtzigt verwijst, is toegelicht dat de prudentiële toezichthouder, in dit geval de ECB, los van de jaarlijkse verslaggeving, controleert of netting

³⁴ Kamerstuk 31 311, nr. 238.

³⁵ Kamerstukken 31 311 en 32 637, nr. 183.

³⁶ Kamerstuk 31 311, nr. 172.

die verband houdt met cash pooling past binnen de prudentiële regels voor banken.³⁷ Kwink heeft onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de toezichttaken door DNB en de AFM. Daarbij heeft Kwink, op basis van haar onderzoek, onder meer vastgesteld dat zowel DNB als de AFM aan de hand van uitgewerkte en goed doordachte strategieën toezicht houden op de financiële sector. De evaluaties van Kwink richtten zich op de invulling van de zes principes van goed toezicht uit de rijksbrede kaderstellende Visie op toezicht³⁸. Die invulling brengt met zich dat Kwink zich niet op alle individuele onderdelen van het toezicht van DNB en de AFM heeft kunnen richten. Het onderwerp waarnaar het lid Omtzigt verwijst, is derhalve niet specifiek aan de orde gesteld.

13. Vragen over informele toezichtinstrumenten

Het lid Omtzigt geeft aan graag informatie te ontvangen over de verschillende toegepaste informele toezichtinstrumenten die door de AFM gedurende de evaluatieperiode zijn gebruikt.

Naast het formele handhavingsinstrumentarium (bestuurlijke sancties), zoals het opleggen van boetes en lasten onder dwangsom en het intrekken van vergunningen, kan de AFM gebruikmaken van informele instrumenten. Het kenmerk van deze maatregelen is dat zij niet bij wet geregeld zijn. De afgelopen jaren heeft de AFM regelmatig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met een instantie in overtreding een normoverdragend gesprek te voeren of een normoverdragende brief te sturen.³⁹ Ook kan de AFM een waarschuwingsbrief sturen aan een overtreder. In veel gevallen leidt een gesprek of brief reeds tot het gewenste effect, namelijk naleving van de regels. De inzet van formele handhavingsinstrumenten is dan veelal niet meer nodig.

Dit betekent overigens niet dat de AFM in alle gevallen waarin zij een overtreding constateert, enkel of in eerste instantie formeel optreedt. Formele en informele instrumenten sluiten elkaar niet uit. De AFM weegt op basis van haar handhavingsbeleid steeds af welke (combinatie van) formele of informele maatregelen zij treft. Die keuze wordt van geval tot geval gemaakt op grond van factoren als de ernst en duur van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de compliance-gerichtheid van de overtreder, zoals in het gemeenschappelijke handhavingsbeleid van de AFM en DNB is vastgelegd.⁴⁰

Het kabinet ziet informele handhavingsinstrumenten als een zinvolle manier om in dialoog met de sector voor een zo hoog mogelijk nalevingsniveau te zorgen, te meer omdat deze instrumenten minder arbeidsintensief zijn dan formele handhavingsinstrumenten. Ook de onderzoekers concluderen dat de combinatie van formele en informele instrumenten, als onderdeel van de werkwijze «hard op de inhoud, zacht op de relatie», bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht.⁴¹ Tegelijkertijd blijft het van belang dat de AFM formele handhavingsmaatregelen treft waar sprake is van ernstige en verwijtbare overtredingen.

Het lid Omtzigt vraagt verder hoe de niet-wettelijke handhavingsmaatregelen zich tot het legaliteitsbeginsel verhouden.

³⁷ Aangangsel Handelingen II 2018/2019, nr. 312.

³⁸ Kamerstuk 27 831, nr. 15.

³⁹ Eindrapport evaluatie AFM, p. 25.

⁴⁰ Stcrt. 2020, nr. 56540, p. 5.

⁴¹ Eindrapport evaluatie AFM, p. 29.

Het bestuursrechtelijk legaliteitsbeginsel vereist dat ingrijpend overheids-optreden is gebaseerd op een wettelijke grondslag. De AFM is op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft) en Europese verordeningen belast met het gedragstoezicht op de financiële markten. In het kader van haar toezichttaak kan zij onder meer informatie opvragen bij onder toezicht staande instellingen, toetsen of een instelling aan de regels voldoet en naar aanleiding daarvan eventueel interveniëren.⁴² Voor die laatste taak heeft de AFM verschillende formele handhavingsinstrumenten tot haar beschikking, zoals bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom.⁴³ Deze bestuurlijke sancties hebben een expliciete wettelijke grondslag, zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorschrijft.⁴⁴ De informele handhavingsinstrumenten zijn niet expliciet in de wet opgenomen. Zij kwalificeren niet als bestuurlijke sanctie in de zin van artikel 5:2 Awb en maken geen inbreuk op de vrijheid of eigendom van onder toezicht staande personen of instellingen. Daarom is het kabinet van oordeel dat de informele handhavingsinstrumenten geen zelfstandige wettelijke grondslag behoeven. Zij zijn immers reeds gebaseerd op de algemene toezichttaak van de toezichthouders. Bij de inzet van informele handhavingsinstrumenten is de AFM bovendien gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel. Wel is het van belang dat de toezichthouders, bijvoorbeeld in hun jaarverslagen, inzicht blijven geven in de aard en omvang van hun informele interventies en op deze manier verantwoording afleggen over hun activiteiten.

Ook vraagt het lid Omtzigt of informele toezichtinstrumenten invloed hebben op de (reikwijdte van de) aansprakelijkheidsbeperking van DNB en de AFM.

DNB en de AFM zijn niet aansprakelijk voor schade die is veroorzaakt door handelen of nalaten in de uitoefening van wettelijke taken of bevoegdheden, tenzij de schade het gevolg is van opzet of grove schuld. Informele toezicht- en handhavingsinstrumenten zijn gebaseerd op de algemene toezichttaak en vallen dus binnen de reikwijdte van de aansprakelijkheidsbeperking. Datzelfde geldt voor formele handhavingsinstrumenten.

14. Overige vragen

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de Minister aankijkt tegen het risico dat de onderzoekers beschrijven voor de kwaliteit en expertise bij de AFM, omdat de AFM moeite heeft financieel-economische kennis aan zich te binden en er weinig zijinstroom is van ervaren professionals.

Ik ben mij bewust van de risico's waar de AFM tegenaan loopt met betrekking tot het vinden en aanhouden van personeel. De arbeidsmarkt is krap. De AFM gaat proactief het gesprek met kandidaten aan. Om ervoor te zorgen dat de AFM haar toezichttaken ook de komende jaren goed kan uitoefenen, wordt gewerkt aan het verder profileren van de AFM als aantrekkelijke werkgever in de arbeidsmarkt. Dit doet zij onder meer door haar medewerkers trainingen en opleidingen aan te bieden via bijvoorbeeld de Toezichtacademie, maar ook door het faciliteren van een opleidingsprogramma voor managementtalent. De ontwikkeling tot een datagedreven toezichthouder staat hierbij centraal door bijvoorbeeld het aanbieden van data-analyse opleidingen.

⁴² Artikel 5:16 Awb.

⁴³ Onder meer in de artikelen 1:79 en 1:80 Wft.

⁴⁴ Artikel 5:4, eerste lid, Awb.

Het lid Omtzigt refereert aan het overzicht in de Kaderwetevaluatie van de AFM met het aantal ontvangen signalen in de periode 2016–2020 en constateert dat dit aantal in die periode met grote mate is afgenomen. Het lid Omtzigt vraagt om een nadere duiding van deze afname.

Het aantal bij de AFM binnengekomen signalen lag tot 2016 gemiddeld rond de 7.000 per jaar en de jaren daarna gemiddeld rond de 5.000 per jaar. Een belangrijke oorzaak van de structurele afname vanaf 2016 is gerelateerd aan de wijze waarop de AFM sinds 2017 bulkmeldingen administratief verwerkt. Een bulkmelding is een ontvangen melding over een (groot) aantal partijen tegelijkertijd. Deze meldingen waren van lage kwaliteit maar werden voorheen wel per signaal vastgelegd. De keuze is gemaakt om vanaf 2017 deze bulkmeldingen als één signaal op te nemen. Daarnaast is de AFM zich meer gaan richten op het vergroten van de kwaliteit of bruikbaarheid van de overige signalen. De AFM probeert daarbij een balans te vinden tussen het aanmoedigen van meldingen en het voorkomen van de ontvangst van onterechte signalen.

In 2020 was er sprake van een incidentele lichte daling van het aantal ontvangen signalen. Deze daling hield verband met de gewijzigde omstandigheden als gevolg van de coronapandemie: de AFM heeft toen tijdelijk telefoonlijnen moeten sluiten, omdat de callcenter-activiteiten niet vanuit huis gefaciliteerd konden worden. Inmiddels is die technische oplossing er en 2021 liet ook weer een stijgend aantal signalen ten opzichte van 2020 zien.