

Per e-mail verstuurd

Vaste commissie voor Digitale Zaken
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw R.M. Leijten
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum	5 oktober 2021
Ons kenmerk	TsKr-21091148
Pagina	1 van 3
Betreft	Rondetafelgesprek Toezichthouders en digitale zaken

Geachte mevrouw Leijten,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om deel te nemen aan het rondetafelgesprek 'Toezichthouders inzake digitalisering' op 14 oktober a.s. Vooruitlopend hierop doen wij u hierbij onze schriftelijke inbreng toekomen.

Tot zo'n twintig jaar geleden kwam een financieel adviseur bij je thuis, om aan de keukentafel je financiële situatie te bespreken, hypotheekadvies te geven of een verzekering af te sluiten. Tegenwoordig kunnen veel van deze zaken online of via een smartphone geregeld worden. Digitalisering van financiële producten en diensten en technologisch gedreven innovaties, zoals AI en blockchain, schudden de financiële markten stevig op. Dit zorgt voor verandering van de context waarin de AFM opereert.

Hoewel de context veranderd is, zijn de missie en het doel van de AFM de afgelopen 20 jaar constant gebleven. De AFM werkt aan duurzaam financieel welzijn en eerlijke en transparante financiële markten. De AFM ziet risico gestuurd toe op een robuuste financiële infrastructuur en integer handelsgedrag en richt haar toezicht op bescherming van consumenten in een kwetsbare positie. De snel digitaliserende financiële markten zorgen voor nieuwe producten, vormen van dienstverlening en nieuwe spelers, maar ook voor nieuwe (soorten) risico's. Om adequaat toezicht te kunnen houden vraagt dit van de AFM zicht op deze ontwikkeling en de impact op onze missie. Ons toezicht(instrumentarium) moet hier voldoende op blijven aansluiten. In deze bijdrage lichten wij toe welke veranderingen wij waarnemen, wat de impact hiervan is op de wijze waarop wij toezichthouden en waar digitalisering om een versterking van ons mandaat vraagt.

In welke toezichtgebieden zien wij de veranderingen als gevolg van digitalisering?

In de retailmarkt zien we een veel grotere toegankelijkheid van financiële producten en diensten en een toenemende mate van personalisering. Met een smartphone heeft de consument een hele financiële instelling op zak. Dit verlaagt de transactiekosten, maar vergroot de kans op het afsluiten van niet-passende producten. Personalisering kan leiden tot gericht productaanbod. De schaduwzijde is echter dat het steeds meer mogelijk wordt om prijzen tot op individueel niveau te differentiëren, wat producten voor bepaalde doelgroepen minder toegankelijk kan maken. Op de kapitaalmarkten speelt de kwestie van beheersbaarheid. Ruim driekwart van de transacties op Euronext gaat inmiddels via handelsalgoritmes. Onbeheerste handelsalgoritmes kunnen een gevaar zijn voor de stabiliteit van de kapitaalmarkten.

Datum 5 oktober 2021
Ons kenmerk TsKr-21091148
Pagina 2 van 3

Daarnaast zien we, zoals ook omschreven in het meest recente Trendzicht-rapport van de AFM, dat gedreven door technologie en marktontwikkelingen de waardeketen van financiële producten en diensten steeds meer ontvlochten en internationaler wordt. Financiële diensten worden bijvoorbeeld gecombineerd met andere diensten op één platform. Zo ontstaan hybride vormen van dienstverlening, deels gereguleerd en deels ongereguleerd. Platforms en financiële en niet-financiële ondernemingen kunnen deel uitmaken van bredere ecosystemen waarbinnen diverse samenwerkingsverbanden bestaan. Zo maken financiële ondernemingen voor hun bedrijfsvoering in toenemende mate gebruik van technologische oplossingen, geleverd door partijen die niet onder toezicht staan. Er bestaat een grote variëteit aan dergelijke samenwerkingsverbanden: internationaal en tussen grote partijen, zoals de samenwerking tussen Deutsche Bank en Google. Maar ook op nationaal niveau, met Nederlandse partijen die bijvoorbeeld software maken voor hypotheekverstrekking.

Om welke aanpassingen in de wijze van toezichthouden vraagt de digitalisering van de markt?

De AFM heeft al geruime tijd speciale aandacht voor digitalisering en fintech. De AFM speelt actief in op deze ontwikkelingen. Onderdeel hiervan is het structureel gebruik van data en overige informatie in ons toezicht. Hiervoor vindt een continue dialoog plaats met marktpartijen en andere stakeholders, zowel gevestigde partijen als nieuwkomers. In dit kader wordt ook intensief samengewerkt met DNB en andere toezichthouders. Ten behoeve van kennisopbouw en begrip van de markt worden ook diverse verkennende studies uitgevoerd. Voorbeelden zijn de verkenning naar Artificiële Intelligentie en het gebruik van data bij het personaliseren van prijs en voorwaarden in de verzekeringssector. Daarnaast maakt de AFM onderdeel uit van diverse internationale gremia en werkgroepen waarbij de impact van digitalisering in kaart wordt gebracht en waarin adviezen worden opgesteld voor aankomende wet- en regelgeving.

De AFM ontwikkelt zich in haar manier van werken naar een steeds meer datagedreven toezichthouder. Zo kunnen we risico gestuurd de belangrijkste problemen in de markt identificeren en beter onderbouwde keuzes maken over inzet van de beperkte toezichtcapaciteit. Datagedreven werken is geen doel op zich, maar een middel gericht op het ondersteunen van besluiten. Een voorbeeld van deze werkwijze is het recent gepubliceerde sectorbeeld pensioenen. Met behulp van dergelijke data uitvragen is de AFM in staat haar werk effectiever te verrichten, omdat we beter zicht hebben op waar de potentiële risico's zich voordoen.

Om datagedreven te kunnen werken, werkt de AFM op alle toezichtterreinen aan capaciteitsopbouw. Zo is vijf jaar geleden een centraal programma 'datagedreven toezicht' gestart. Met dit programma werft en ontwikkelt de AFM de benodigde kennis en vaardigheden. Daarnaast borgt de AFM via dit programma een zorgvuldige werkwijze bij het omgaan met data. De AFM zorgt voor waarborgen ten aanzien van privacy- en veiligheid bij de verwerking van data en hanteert hiervoor interne richtlijnen en een uniforme werkwijze.

Waar vragen de ontwikkelingen om versterking van het mandaat van de AFM?

Het AFM-mandaat biedt in de regel voldoende basis om toezicht te houden. De digitalisering van de financiële markten vraagt op enkele specifieke terreinen wel om versterking. Belangrijke principes uit de Wft zijn 'technologie-neutraal', zoals de zorgplicht, de regels voor productontwikkeling, product- en kostentransparantie, het verbod op marktmisbruik en regels ter voorkoming van overkreditering. Dit laat onverlet dat met de komst van bepaalde technologieën en innovaties het toezichtkader op bepaalde punten versterkt dient te worden. Meestal wordt daarin voorzien vanuit een specifieke behoefte, zoals binnen de kapitaalmarkten, waar ongeveer 10 jaar geleden de handel met algoritmen opkwam. Na uitvoerig onderzoek

Datum 5 oktober 2021
Ons kenmerk TsKr-21091148
Pagina 3 van 3

door zowel de AFM als Europese toezichthouders zijn door ESMA guidelines opgesteld. Deze zijn vervolgens overgenomen en aangescherpt door Europese beleidsmakers in nadere regelgeving (MiFID II en MiFIR).¹

Inmiddels wordt ook onderzoek verricht naar toepassing van algoritmen in andere sectoren, bijvoorbeeld de verzekeringssector. Het is onze verwachting dat regels inzake bedrijfsvoering van financiële ondernemingen nader worden aangescherpt in de nabije toekomst. Europa heeft een start gemaakt met cross-sectorale regelgeving op het gebied van AI. Over de reikwijdte van de AI Verordening is nog geen duidelijkheid omdat de onderhandelingen nog lopen. Naast deze EU-regelgeving zal omstreeks 2023-2024 nieuwe regelgeving van kracht worden op het terrein van crypto-assets (MiCAR)² en operationele IT-weerbaarheid (DORA).³

Digitalisering maakt grenzen diffuser, in de samenwerking tussen toezichthouders en onder toezicht staande instellingen en in de samenwerking tussen toezichthouders onderling. Dit vraagt om nauwere samenwerking tussen toezichthouders, waarbij de afweging tussen tegenstrijdige toezichtbelangen, zoals tussen privacy en consumentenbescherming, in onderling overleg gewogen moet worden. Tegelijkertijd noopt de toegenomen digitalisering op de financiële markten op specifieke punten ook tot aanpassingen in het regelgevende kader en het mandaat. Aanpassingen zijn nodig om effectief toezicht te kunnen blijven houden op een snel digitaliserende markt, waarin data een steeds grotere rol speelt. Een bredere grondslag in de wetgeving past bij de technologische ontwikkelingen rond het gebruik van data en voorkomt dat het toezicht in dit opzicht achterblijft bij de private sector. Zoals ook beschreven in de meest recente wetgevingsbrief van de AFM signaleert de AFM een aantal wetgevingsknelpunten op het gebied van data-uitvragen ten behoeve van de toezichtgebieden accountancy, de obligatiemarkt en het retaildomein.

Conclusie

Digitalisering brengt niet alleen uitdagingen met zich mee, maar biedt ook kansen. Op de retailmarkten stellen data en technologie consumenten in staat om beter financieel inzicht te krijgen. Op kapitaalmarkten werkt een combinatie van technologie en beleid transparantie en verlaging van kosten in de hand. Toezichthouders kunnen met behulp van data de markten waarop zij toezichthouden beter in kaart brengen. Dit stelt hen in staat beter onderbouwde risico gestuurde keuzes te maken en zich te richten op de meest schadelijke risico's, zo ook in de financiële markten. Te midden van deze veranderende context blijft de missie van de AFM: werken aan duurzaam financieel welzijn en eerlijke en transparante financiële markten.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten



Hanzo van Beusekom
Bestuurslid



Laura van Geest
Bestuursvoorzitter

¹ MiFID II (Markets in Financial Instruments Directive) en MiFIR (Markets in Financial Instruments Regulation).

² Markets in Crypto-Assets Regulation.

³ Digital Operational Resilience Act.