

Vergaderjaar 2025–2026

36 846

Wijziging van de Bankwet 1998 in verband met de invoering van een periodieke rapportageverplichting betreffende hypothecaire leningen ten behoeve van de financiële stabiliteitstaak en statistische taak van DNB (Wet rapportage hypotheekmarkt DNB)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juli 2025 en het nader rapport d.d. 20 oktober 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 april 2025, nr. 2025000852, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juli 2025, nr. W06.25.00084/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2025, no. 2025000852, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Bankwet 1998 in verband met de invoering van een periodieke rapportageplicht betreffende hypothecaire leningen ten behoeve van de statistische en financiële stabiliteitstaak van DNB (Wet rapportage hypotheekmarkt DNB), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verplicht banken en andere financiële instellingen om aan De Nederlandsche Bank (DNB) gegevens te rapporteren over verstrekte of op de balans staande hypothecaire leningen voor woningen en zakelijk vastgoed.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de noodzaak van het wetsvoorstel nader toe te lichten. Verder vraagt zij aandacht voor de balans tussen het belang van dataminimalisatie en de noodzaak om bepaalde gegevens te rapporteren, in het bijzonder waar het gaat om gegevens die potentieel herleidbaar zijn tot personen en hun financiële situatie. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over een discrepantie tussen het voorstel en de toelichting over de werking van de interne

gegevensdeling. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Inhoud en achtergrond van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet in een rapportageverplichting voor onder meer banken, beleggingsinstellingen, pensioenfondsen en verzekeraars met een zetel in Nederland.¹ Deze partijen dienen periodiek gegevens te rapporteren aan DNB over de door hen verstrekte of op de balans staande hypothecaire leningen. Deze gegevens hebben betrekking op verstrekte hypothecaire leningen aan particulieren voor woningen en aan rechtspersonen en personenvennootschappen (met uitsluitend rechtspersonen als vennoten) voor zakelijk vastgoed.

DNB heeft deze gegevens nodig ter vervulling van twee van haar wettelijke taken, te weten het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel, waarvoor zij inzicht moet hebben in ontwikkelingen op de hypotheekmarkt om systemische risico's te beoordelen, en het vervaardigen van statistieken.² Bij algemene maatregel van bestuur zal nader worden uitgewerkt welke gegevens moeten worden aangeleverd en met welke frequentie.

Op dit moment heeft DNB al de bevoegdheid om hypothecaire gegevens op te vragen bij financiële instellingen ten behoeve van de genoemde taken.³ Door technologische ontwikkelingen is het echter niet meer te garanderen dat op deze wijze geen persoonsgegevens worden verzameld. Daarom wordt met dit wetsvoorstel voorzien in een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. De rapportageverplichting biedt daarmee ook een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door de rapportageplichtige partijen. Zij moeten immers persoonsgegevens van hun debiteuren of klanten verwerken om aan de rapportageverplichting te voldoen.⁴

Ter bescherming van persoonsgegevens regelt het wetsvoorstel onder meer dat de gegevens gepseudonimiseerd worden aangeleverd, dat heridentificatie verboden is en dat de bewaartermijn gelimiteerd is tot twaalf jaar.⁵ Met het oog op dataminimalisatie wordt de hoeveelheid gegevens over woninghypotheken die dient te worden aangeleverd substantieel teruggebracht ten opzichte van de gegevens die onder de huidige uitvraagbevoegdheid moeten worden verstrekt.⁶

2. Motivering noodzaak

DNB beschikt over een uitvraagbevoegdheid om gegevens over hypothecaire leningen te verkrijgen van financiële instellingen. Bij deze bevoegdheid is echter uitdrukkelijk bepaald dat het DNB niet is toegestaan persoonsgegevens te gebruiken of op te vragen.⁷ Dit verbod volgde niet uit de AVG, maar was destijds vastgelegd omdat ervan werd uitgegaan dat voor de statistische en financiële stabiliteitsstaak van DNB geen persoonsgegevens noodzakelijk zouden zijn.⁸

¹ De rapportageverplichting wordt tevens opgelegd aan banken en verzekeraars met zetel buiten Nederland voor hypothecaire leningen voor woningen waarvan zij via hun in Nederland gelegen bijkantoren schuldeiser of beheerder zijn, zie toelichting, paragraaf 1.

² Artikel 4, eerste lid onder c en d, van de Bankwet 1998.

³ Artikel 9d van de Bankwet 1998.

⁴ Zie in dit verband artikel 6, eerste lid, onderdeel c, van de AVG.

⁵ Voorgesteld artikel 9da, tweede lid.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.5 «Vaststelling en wijze van de te rapporteren gegevens».

⁷ Artikel 9d, eerste en tweede lid van de Bankwet 1998.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.1, «Aanleiding».

Als gevolg van de verdergaande (digitale) mogelijkheden om gegevens aan elkaar te koppelen, kan niet meer volledig worden uitgesloten dat een deel van de uitgevraagde gegevens tot personen herleid kan worden. Dit leidde tot zorgen over de mogelijkheid dat persoonsgegevens konden worden verwerkt zonder voldoende wettelijke grondslag.

Vanwege deze zorgen over de bescherming van persoonsgegevens ontvangt DNB al enkele jaren minder gegevens over de ontwikkelingen binnen de financiële sector in relatie tot de hypotheekmarkt. Dit heeft tot gevolg dat DNB in mindere mate in beeld heeft hoe de hypotheekmarkt zich ontwikkelt en daardoor wordt zij belemmerd in de uitvoering van haar statistische taak en financiële stabiliteitstaak. Gezien de relatief grote omvang van de hypotheekschuld en de risico's die daarmee samenhangen, is het van belang dat DNB beide taken weer volledig kan uitvoeren. Deze noodzaak blijkt, anders dan de noodzaak voor de rapportageverplichting op zich, echter slechts in beperkte mate uit de toelichting.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader in te gaan op de noodzaak van het wetsvoorstel in relatie tot de goede vervulling van de statistische en financiële stabiliteitstaak van DNB.

2.

De toelichting is op dit punt aangevuld (in paragraaf 2.1 en 2.2). Daarin is verhelderd dat de noodzaak van het wetsvoorstel in relatie tot de goede vervulling van de statistische en financiële stabiliteitstaak van DNB ligt in de relatief grote omvang van de Nederlandse hypotheekschuld en de bijzondere risicokenmerken van de Nederlandse hypotheekmarkt zoals onder meer een groot aandeel aflossingsvrije hypothecaire leningen en hypothecaire leningen waarmee een substantieel deel van de waarde van het onderpand is gefinancierd. De gegevens over de ontwikkelingen binnen de financiële sector in relatie tot de hypotheekmarkt zijn voor DNB noodzakelijk om zich een nauwkeurig beeld te vormen van hoe de hypotheekmarkt in Nederland zich ontwikkelt. Het is belangrijk dat DNB de risico's hiervan kan monitoren. Vanwege de zorgen die zijn ontstaan met betrekking tot de grondslag waarmee de gegevens door DNB worden verkregen, zijn sommige partijen enige tijd gestopt met het aanleveren van gegevens. Dit, in combinatie met ontwikkelingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan zoals stijgende hypotheekrentes, krapte op de woningmarkt en toenemende kansen op extreem weer (met overstromings- of verzakingsrisico) heeft de urgentie van het wetsvoorstel vergroot. Voor de goede vervulling van de statistische en financiële stabiliteitstaak is het voor DNB noodzakelijk de ontwikkelingen op de hypotheekmarkt over de jaren te volgen en te analyseren. Alleen dan kunnen ontwikkelingen met risico's voor de stabiliteit van het financiële stelsel door DNB worden gesignaleerd en zo mogelijk gemitigeerd.

3. Beperking herleidbare gegevens

De toelichting geeft inzicht in de voornemens van de regering ten aanzien van – onder meer – dataminimalisatie en maatregelen ter minimalisering van de herleidbaarheid naar personen. Die zullen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. In dat kader vermeldt de toelichting dat in het bijzonder het geboortjaar, de vier cijfers van de postcode en de hoogte van het inkomen van de leningnemer herleidbaarheid mogelijk

kunnen maken.⁹ Dit zijn gevoelige gegevens,¹⁰ omdat ze bij herleidbaarheid gedetailleerde informatie geven over de financiële situatie van de leningnemer.

Dit roept de vraag op in hoeverre deze gevoelige gegevens op dit detailniveau noodzakelijk zijn voor de taken van DNB. Deze taken zien op het financiële stelsel als geheel en op onderdelen hiervan (bijv. de individuele financiële ondernemingen, groepen hypotheeknemers of bepaalde regio's van het land). Uit de toelichting wordt onvoldoende duidelijk of een nadere beperking van de te rapporteren gegevens op deze onderwerpen mogelijk is met het oog op de dataminimalisatie en de beperking van de herleidbaarheid, zonder dat dit ten koste zou gaan van de beoogde doelen van de rapportageverplichting.

De toelichting vermeldt dat na twaalf jaar de gegevens zodanig worden bewerkt dat deze, zelfs na koppeling met andere bronnen, niet meer herleid zouden kunnen worden tot individuen.¹¹ Als voorbeeld wordt in dit verband genoemd het verder aggregeren van de postcode tot de eerste twee cijfers. Daarna is volgens de toelichting de AVG niet meer van toepassing op deze gegevens omdat herleidbaarheid dan is uitgesloten. De toelichting maakt nog niet duidelijk waarom deze aggregatie niet al kan worden toegepast bij de rapportage door de financiële instellingen.

Ook vermeldt de toelichting dat, omdat leningnemers jonger dan 25 en ouder dan 87 jaar minder vaak voorkomen, het risico op herleidbaarheid voor die groepen groter is. Daarom zal voor die groepen niet het geboortjaar gerapporteerd worden, maar slechts dat de leningnemer «jong» of «oud» is. De toelichting maakt nog niet duidelijk waarom deze aggregatie niet al kan worden toegepast bij de rapportage door de financiële instellingen.

De Afdeling adviseert nader toe te lichten waarom een nadere beperking van deze tot personen herleidbare gegevens niet mogelijk is.

3.

Dit advies van de Afdeling heeft geleid tot aanvulling van het algemeen deel van de toelichting (in paragraaf 2.2 met betrekking tot de noodzaak van het detailniveau van de hypotheekgegevens). Daarin is verhelderd dat voor de statistische en financiële stabiliteitsstaak van DNB rapportage van vier cijfers van de postcode van een onderpand noodzakelijk is om de risico's van klimaatverandering voor de financiële stabiliteit in kaart te brengen. Aggregatie tot twee cijfers van de postcode geeft daarvoor onvoldoende gedetailleerde informatie. Met twee cijfers van de postcode is bijvoorbeeld wel duidelijk dat een onderpand behorende bij een hypothecaire lening in het zuidelijkste gedeelte van Limburg gelegen is, maar kan geen betrouwbare inschatting gemaakt worden van de mate waarin een overstroming van de Maas schade toebrengt aan het onderpand. Ook het geboortjaar van een leningnemer is een gegeven dat noodzakelijk is voor statistische en financiële stabiliteitsstaak van DNB. Verdere aggregatie, bijvoorbeeld naar een verdeling in leeftijdscategorieën, biedt voor analyses te weinig inzicht in risico's en kosten. Zo zijn bijvoorbeeld de verwachte pensioenleeftijd, de verwachte AOW-leeftijd en de verwachte levensduur van leningnemers gerelateerd aan het geboortjaar. Deze gegevens zijn bepalend bij het in beeld brengen van risico's

⁹ Toelichting, paragraaf 2.6, «Waarborgen bij verwerking van gegevens».

¹⁰ Niet te verwarren met bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG.

¹¹ Toelichting, paragraaf 2.6, «Waarborgen bij verwerking van gegevens». Zie ook voorgesteld artikel 9da, tweede lid.

voor de hypotheekmarkt van (bijvoorbeeld) overheidsmaatregelen die van invloed zijn op die verwachtingen. Ook belastingvoordelen zijn vaak gekoppeld aan het geboortjaar. Een voorbeeld daarvan is de voormalige vrijstelling eigen woning, ook wel bekend als de «jubelton» die mogelijk was tussen het 18^{de} en 40^{ste} jaar. Ook is het geboortjaar nodig om kosten van verschillende beleidsopties in kaart te brengen voor bijvoorbeeld de 30-jaarstermijn voor de hypotheekrenteaftrek en de afbouw hiervan. Het geboortjaar is dus noodzakelijk om de risico's van leeftijdsgebonden overheidsmaatregelen in relatie tot de hypotheekmarkt in beeld te brengen, die weer van belang zijn voor het analyseren van de risico's voor de financiële stabiliteit in relatie tot de Nederlandse hypotheekmarkt. Hetzelfde geldt voor gedetailleerde inkomensgegevens (zoals het toetsinkomen bij verstrekking van de hypothecaire lening afgerond op duizendtallen). Dit detailniveau is noodzakelijk omdat de Nederlandse leennormen – zoals de loan-to-income ratio – individueel en inkomensafhankelijk worden vastgesteld. Alleen met voldoende detail wordt duidelijk of hypothecaire leningen binnen deze normen blijven. Wanneer de leennormen worden overschreden vergroot dit de kwetsbaarheid bij economische schokken. Dit kan risico's opleveren voor de financiële stabiliteit. Te grof geaggregeerde inkomensdata belemmeren daarom een nauwkeurige beoordeling van de leencapaciteit en maken het moeilijker om risico's voor de financiële stabiliteit tijdig te signaleren.

Voor leningnemers jonger dan 25 jaar en ouder dan 87 jaar zal de aggregatie inderdaad worden toegepast door de rapportageplichtige partijen zelf. Zij rapporteren dan uitsluitend «jong» en «oud» aan DNB. Datzelfde geldt voor het toetsingsinkomen dat door de rapportageplichtige partijen wordt geaggregeerd op duizendtallen voordat het aan DNB wordt gerapporteerd. Ook de postcode van een onderpand wordt door de rapportageplichtige partijen geaggregeerd tot alleen de cijfers van de postcode voorafgaand aan rapportage aan DNB. In een postcodegebied met 100 of minder woningen zal helemaal geen informatie worden gerapporteerd over de postcode. Deze waarborgen zullen worden vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur (zie paragraaf 2.6, onder Maatregelen ter minimalisering herleidbaarheid).

4. Interne gegevensdeling

Secundair gebruik van de gegevens voor een andere taak door andere organisatieonderdelen binnen DNB is mogelijk onder voorwaarden. Ten eerste moeten de gegevens worden geanonimiseerd en ten tweede moet er een wettelijke bevoegdheid bestaan om die gegevens ook uit hoofde van die andere taak op te vragen.¹² Het gaat hierbij vooral om het gebruik in het kader van het toezicht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.¹³

Volgens de toelichting is in de tweede voorwaarde in wezen een derde waarborg besloten, namelijk dat interne deling niet structureel plaats kan vinden, maar slechts op incidentele basis.¹⁴

¹² Voorgesteld artikel 9e, tweede lid.

¹³ Het zogenoemde prudentieel toezicht geregeld in artikel 1:24 van de Wet op het financieel toezicht.

¹⁴ «Net zoals dergelijke gegevens op basis van toezichtwetgeving uitsluitend op incidentele basis zouden kunnen worden verkregen door DNB toezicht (bijvoorbeeld omdat het toezicht zich vanwege een incident of in een bepaald jaar richt op de hypotheekmarkt).» Zie toelichting, paragraaf 2.3, «Gesloten systeem voor gebruik, interne deling en verdere verstrekking».

De Afdeling merkt op dat het wetsvoorstel op dit punt ruimte laat voor een andere lezing, waarin interne gegevensdeling een meer systematisch karakter heeft. Hoewel dit laatste blijkens de toelichting niet de bedoeling is, is het niet evident dat op grond van het wetsvoorstel de waarborg geldt dat interne deling uitsluitend op incidentele basis zal plaatsvinden. Juist bij een belangrijke voorgestelde waarborg als hier het geval is, is het aangewezen dat de wettekst op dit punt ondubbelzinnig is geformuleerd.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt aan te passen.

4.

Naar aanleiding van dit advies van de Afdeling is deze waarborg toegevoegd aan het wetsvoorstel (zie het gewijzigde tweede lid van artikel 9e). Ook is de toelichting op dit punt aangevuld (zie paragraaf 2.6 van het algemeen deel en de artikelsgewijze toelichting).

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

5.

Bij gelegenheid van dit nader rapport is omwille van de toegankelijkheid het artikel met de rapportageverplichting verdeeld over drie artikelen (het voormalig artikel 9da is verdeeld over de artikelen 9da, 9db en 9dc). Tevens is om de rapportageverplichting zo lastenluw mogelijk te houden, een artikel met een vrijstellingsmogelijkheid toegevoegd (zie artikel 9dd). Ook kan de samenloopbepaling (zoals opgenomen in het voormalige artikel II) vanwege de inwerkingtreding van de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer per 1 januari 2026 komen te vervallen. De memorie van toelichting is op deze punten aangepast. Ook zijn daarin enige niet-inhoudelijke tekstuele verbeteringen doorgevoerd.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën,
E. Heinen