

Position Paper DNB t.b.v. hoorzitting/ rondetafelgesprek 'Wettelijk kader en toezicht' d.d. 17 februari 2020

De financiële wereld blijft in beweging. Voortgaande digitalisering en specifieke technologische ontwikkelingen zoals toepassing van artificial intelligence maken nieuwe producten en diensten mogelijk, waardoor nieuwe partijen de markten betreden. Zowel nieuwe als bestaande partijen zullen zich adequaat op de zich snel ontwikkelende digitale wereld moeten instellen. Dat geldt voor alle sectoren van de economie, en de autoriteiten die hier op toezien. Wanneer nieuwe digitale technologieën worden ingezet in de uitoefening van gereguleerde activiteiten binnen de financiële sector – zoals het verstrekken van kredieten, het afsluiten van verzekeringen, het beheren van (pensioen)vermogen, en in het betalingsverkeer – houdt DNB hierop prudentieel, systeem- en integriteitstoezicht.

Datum

13 februari 2020

Kenmerk

A034-1175186779-161

Op grond van welke wettelijke bevoegdheden kunt u toezicht houden op de toepassing van digitale technologieën (zoals AI, gezichtsherkenning en Internet of Things) door de overheid, bedrijven en burgers? Houdt u hier ook toezicht op? Zo ja, hoe lang al en waaruit blijkt dat (activiteiten, toezichtsvisie)? Zo nee, waarom niet?

DNB heeft verschillende taken in nationaal en Europees verband. De specifieke bepalingen zijn onder meer opgenomen in de Bankwet 1998, de Wet op het financieel toezicht, de Pensioenwet, de Wet toezicht trustkantoren 2018, en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Als onderdeel van het toezicht kijkt DNB naar de beheerste en integere bedrijfsvoering van onder toezicht staande instellingen. Naast het toezicht op de naleving van specifieke financiële wet- en regelgeving kijkt DNB dus ook in meer algemene zin naar de organisatorische inrichting en beheersingsaspecten bij de inzet van nieuwe digitale technologieën, zoals ten aanzien van *data governance*, transparantie, traceerbaarheid en replicerbaarheid. Door de adoptie van digitale technologieën door onder toezicht staande instellingen worden deze integraal onderdeel van de bedrijfsprocessen en dienstverlening van deze instellingen, en daarmee onderwerp van ons toezicht. DNB houdt in die zin geen toezicht op de toepassing van technologie als zodanig, maar op gereguleerde processen en activiteiten waarbinnen deze technologie wordt toegepast.

De aandacht van DNB voor technologische innovatie is sinds 2016 terug te vinden in onze jaarlijkse "Toezicht Vooruitblik",¹ en is in 2018 tot één van

¹ Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/publicaties-dnb/toezicht-vooruitblik/index.jsp>

de drie speerpunten benoemd in onze "Visie op Toezicht 2018-2022" en "Visie op Betalen 2018-2021".² In 2016 heeft DNB technologische innovatie, onder de noemer 'fintech', in het halfjaarlijkse "Overzicht Financiële Stabiliteit" benoemd als potentieel risico in het kader van financiële stabiliteit. Naast de aandacht voor digitale technologie in de dagelijkse toezichtuitvoering kijkt DNB ook naar de maatschappelijke impact en beleidsimplicaties van technologische ontwikkelingen. Door middel van onder andere thematische onderzoeken analyseert DNB de gevolgen van deze ontwikkelingen voor het financiële systeem, individuele financiële instellingen en hun klanten. Recente voorbeelden betreffen studies naar een open bankensector,³ regulering van crypto's,⁴ algemene principes voor het gebruik van kunstmatige intelligentie in de financiële sector,⁵ kunstmatige intelligentie in de verzekeringssector,⁶ het toenemende belang van data in de bankensector,⁷ en de houding van het publiek ten aanzien van het delen van bankdata met derden.⁸ De aandacht voor digitale technologieën is bij DNB dan ook terug te vinden in zowel de dagelijkse toezichtuitoefening als bij beleidsvorming.

DNB heeft overigens niet alleen oog voor de risico's van technologische innovatie, maar kijkt eveneens naar de kansen hiervan voor de financiële sector. Mede om die reden heeft DNB, samen met de AFM, in 2016 een gezamenlijke *Innovation Hub* opgezet, als laagdrempelig loket voor marktpartijen met innovatieve financiële producten, diensten en bedrijfsmodellen. In 2017 is hier het programma *Maatwerk voor Innovatie* bij gekomen, om onnodige belemmeringen voor nieuwe financiële innovatieve diensten of activiteiten weg te nemen. In het recente rapport "Continu in dialoog: Lessons learned na drie jaar InnovationHub en Maatwerk voor Innovatie" doet DNB verslag hierover.⁹ Sinds kort zoekt DNB op het thema technologische innovatie daarnaast actief de interactie en samenwerking op met een brede groep stakeholders, waaronder andere toezichthouders, via het in november 2019 gelanceerde iForum.¹⁰

² Zie <https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/visie-op-toezicht/index.jsp> en https://www.dnb.nl/binaries/DNB_Visie-op-Betalen_tcm46-376439.pdf?2020013113

³ "Ontketend, toezicht op een open bankensector", <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2018/dnb380421.jsp>

⁴ "Crypto's: Aanbevelingen voor een regelgevend kader", <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/Nieuws2019/dnb381599.jsp>

⁵ "General principles for the use of artificial intelligence in the financial sector", <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/DNBulletin2019/dnb385020.jsp>

⁶ "Artificiële Intelligentie in de verzekeringssector", <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-juli-2018/index.jsp>

⁷ "Veranderen voor vertrouwen: Lenen, sparen en betalen in het datatijdperk", <https://www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/dnbulletin-2020/dnb386990.jsp>

⁸ "Consumer propensity to adopt PSD2 services: trust for sale?" DNB Working Paper no. 671, <https://www.dnb.nl/en/news/dnb-publications/dnb-working-papers/working-papers-2020/dnb387221.jsp>

⁹ Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-augustus-2019/dnb385252.jsp>

¹⁰ Zie <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-pensioenen/nieuwsbrief-pensioenen-januari-2020/dnb386844.jsp>

In hoeverre overlappen de bevoegdheden van de toezichthouders elkaar? Zijn er gebieden waar u in de praktijk ook andere toezichthouders tegenkomt? Zo ja, worden werkzaamheden en beoordelingen dan op elkaar afgestemd? Zijn er gebieden waar toezichthouders geen of ontoereikende bevoegdheden hebben en waar dat wel nodig zou zijn? Hoe wordt hier in de praktijk mee omgegaan?

Door de continue ontwikkeling van digitale technologieën ziet DNB dat toezichtdomeinen elkaar in toenemende mate raken, waarbij iedere toezichthouder uiteraard vanuit de eigen toezichtsverantwoordelijkheid naar vraagstukken kijkt. Traditiegetrouw werkt DNB op veel terreinen samen met de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Voor vraagstukken rondom nieuwe producten en diensten, als gevolg van nieuwe digitale technologieën, wordt de samenwerking op met andere toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) steeds belangrijker. In bepaalde gevallen – zoals bij een concreet toezichtsvraagstuk – vindt deze samenwerking ad hoc plaats, in andere gevallen – zoals in het kader van de introductie van de herziene betaaldienstenrichtlijn (PSD2) en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – heeft deze samenwerking een meer structurele vorm.

De bevoegdheden die de verschillende toezichthouders hebben bij concrete vraagstukken verschillen per situatie. In de meeste gevallen kunnen vraagstukken worden opgelost binnen het huidig regelgevend kader, in gevallen waar dit niet zo is, zoals bij het eerder genoemde voorbeeld over crypto-regulering, adviseert DNB over aanpassing en/of uitbreiding van het toezichtraamwerk. Ten aanzien van de samenwerking met andere toezichthouders heeft DNB, waar relevant, afspraken hierover vastgelegd in convenanten en samenwerkingsprotocollen.

Doordat steeds meer wet- en regelgeving internationaal tot stand komt, zal de samenwerking tussen DNB, buitenlandse toezichthouders en internationale organisaties eveneens steeds belangrijker worden. Bij deze internationale organisaties staan de gevolgen van technologische innovatie voor de financiële sector en de maatschappij hoog op de agenda.

Hoe zorgt u ervoor dat uw organisatie voldoende geëquipeerd is om het toezicht op de toepassing van digitale technologieën door de overheid, bedrijven en burgers te kunnen uitvoeren? Beschikt u momenteel over voldoende middelen, capaciteit en expertise? Zo nee, wat is er nodig om dat te hebben?

Een verantwoord gebruik van technologie en data in de financiële sector slaagt alleen als risico's tijdig worden gezien en wij als toezichthouders in staat zijn om beheerste vernieuwing te accommoderen. Een voorwaarde daarbij is dat toezichthouders zelf ook optimaal gebruik maken van beschikbare technologische middelen in de uitoefening van hun toezichttaak. Daarom heeft DNB haar doelstellingen ten aanzien van digitalisering uitgewerkt in een organisatie-brede Digitale Strategie.

Om effectief toezicht te kunnen blijven houden is het van groot belang dat DNB mee gaat in de huidige stroomversnelling van technologische innovatie. Om bij te kunnen blijven is een extra inspanning nodig, zodat DNB ook in de toekomst over voldoende middelen, capaciteit en expertise kan blijven beschikken. In 2020 is hiervoor in de begroting extra geld gereserveerd en naar verwachting zal dit ook in komende jaren nodig zijn.

Hoe zou volgens u het toezicht in Nederland er over tien jaar uit moeten zien? Zou het toezicht op digitalisering gecentraliseerd moeten worden? Zouden bepaalde toezichthouders een prominentere rol moeten krijgen?

De snelheid waarmee technologische ontwikkelingen zich voltrekken neemt continu toe. Wetgevingsprocessen en beleidsontwikkeling, daarentegen, zijn vaak langdurig en nemen soms vele jaren in beslag. Hierdoor ontstaat het risico dat het regelgevend kader nieuwe risico's onvoldoende ondervangt en dat bonafide innovatie onbedoeld wordt belemmerd. Daarom is het van groot belang dat wetgevers en toezichthouders zich inzetten voor een toekomstbestendig en – waar mogelijk en zinvol – technologie-neutraal beleid. Door het centraal stellen van de beoogde doelen van het beleid, in plaats van concrete technologische standaarden, wordt de kans vergroot dat het wettelijk kader ook bij toekomstige technologische ontwikkelingen houvast biedt en effectief blijft. Een bijkomende uitdaging in dit kader is de groeiende rol van organisaties die buiten het directe toezichtmandaat van DNB vallen, zoals internationaal opererende *cloud service providers*. Als gevolg hiervan verschuiven risico's, zoals concentratierisico, naar niet-gereguleerde partijen.

Wanneer we kijken naar de risico-aspecten van bepaalde nieuwe technologieën, zoals artificial intelligence, zien we dat deze lang niet altijd specifiek zijn voor de financiële sector. Vraagstukken met betrekking tot bijvoorbeeld ethiek, uitlegbaarheid en bias doen zich in alle sectoren voor

waarin deze technologie wordt ingezet. Dit impliceert dat verschillende toezichthouders naar dezelfde problematiek kijken, waardoor het risico op een ineffectief (als gevolg van inconsistent beleid tussen toezichthouders) en inefficiënt (als gevolg van dubbel werk) toezichtraamwerk op de loer ligt. Vanuit die gedachte is de vraag over een gecentraliseerd toezicht op digitalisering begrijpelijk. Ondanks enige overlap tussen toezichtgebieden, zijn er echter ook belangrijke verschillen, en zullen breder levende vraagstukken voor ieder domein zijn eigen uitdagingen en nuances kennen. Domeinkennis en -expertise is en blijft volgens DNB dan ook essentieel voor effectief toezicht. Om deze reden ziet DNB op dit moment meer in het versterken van kennisuitwisseling en samenwerking tussen toezichthouders op het gebied van innovatie, dan in het centraliseren van het toezicht hierop.

Tot slot merken wij graag op dat het praktisch onmogelijk is om te voorspellen hoe de technologie zich de komende 10 jaar zal ontwikkelen, en wat hiervan de gevolgen zullen zijn voor de maatschappij, de financiële sector, en het toezicht hierop. De enige echte zekerheid die we hebben is dat de beste voorspelling over hoe de wereld er in 2030 uitziet onjuist zal blijken. In onze studies naar technologische innovatie maken wij om die reden vaak gebruik van scenario-analyses, om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op verwachte en onverwachte ontwikkelingen.

Kunt u een voorbeeld noemen van een situatie waarin de inzet van technologie (zoals AI, gezichtsherkenning en Internet of Things) leidde tot aanpassing van het normenkader dat u, impliciet of expliciet, hanteert bij uw toezicht?

Het expliciete normenkader voor het toezicht van DNB bestaat uit verschillende vormen van beleidsuitingen; te weten (i) internationale standaarden (ii) Europese en Nederlandse wetgeving, (iii) Algemene maatregelen van Bestuur, (iv) toezichthouderregelingen, en (v) beleidsregels. Daarnaast is ook sprake van impliciete normenkaders, zoals vastgelegd in Q&A's, en *good practices*. DNB heeft in de afgelopen periode op een aantal innovatie-gerelateerde terreinen aanpassingen verricht aan dit normenkader. Deze beleidsuitingen publiceert DNB in het 'Open Boek Toezicht'. Voorbeelden van recente beleidsuitingen zijn ten aanzien van de implementatie van PSD2,¹¹ uitbesteding (waaronder cloud computing),¹² en het toezicht op cryptodiensten.¹³

Naast deze formele beleidsuitingen kan eveneens sprake zijn van impliciete aanpassingen van het normenkader, bijvoorbeeld door middel van factsheets, thematische onderzoeken of andere (niet juridisch bindende)

¹¹ Zie <https://www.toezicht.dnb.nl/4/1/50-236570.jsp>

¹² Zie <https://www.toezicht.dnb.nl/2/5/50-230431.jsp>

¹³ Zie <https://www.toezicht.dnb.nl/4/5/6/50-204662.jsp>

uitingsvormen. Recente voorbeelden hiervan betreffen de twee reeds genoemde rapporten over artificial intelligence. Zo heeft DNB in één van deze rapporten een aantal algemene principes geformuleerd ten behoeve van een verantwoord gebruik van deze technologie (de zogenoemde 'SAFEST-principes'). Hoewel deze principes strikt genomen niet bindend zijn voor marktpartijen, dienen deze wel als uitgangspunt voor DNB's toezicht op het gebruik van artificial intelligence door onder toezicht staande instellingen.

Tot slot werkt DNB aan de ontwikkeling van nieuw beleid door haar deelname in internationale gremia. In Europees verband draagt DNB bijvoorbeeld bij aan de ontwikkeling van bindende technische standaarden en richtlijnen van de Europese Toezichtautoriteiten.¹⁴ Daarnaast werkt DNB actief mee aan de ontwikkeling van internationale standaarden en nieuw beleid in verschillende internationale overlegorganen en zogenoemde *standard setting bodies*.¹⁵ Deze inspanningen zijn zowel gericht op het formuleren van nieuwe standaarden en richtlijnen voor innovatieve product- en dienstverlening, als op het herzien van bestaande standaarden op het gebied van traditionele terreinen (zoals ten aanzien van kredietverlening, uitbesteding en risicomanagement).

Kunt u, in dat voorbeeld, toelichten hoe dat normenkader zich ontwikkelde? Wie waren hierbij betrokken? Welke vragen werden gesteld? Welke publieke waarden spelen hierbij een rol?

Normenkaders ten aanzien van technologische innovatie in de financiële sector komen tot stand door onder meer evaluatie van relevante wet- en regelgeving, desk research, en gesprekken met collega-toezichthouders, academici, en belanghebbenden. Het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop en de mate waarin specifieke technologische innovaties impact hebben op de financiële sector, individuele instellingen en hun klanten staat daarbij centraal. DNB neemt hierbij te alle tijden haar missie als vertrekpunt: werken aan vertrouwen.

Biedt het huidige wettelijk kader voldoende houvast om het toezicht op nieuwe toepassingen van digitale technologieën te kunnen uitvoeren? Zo nee, wat is hiervoor nodig?

Zoals eerder gesteld zal de toenemende snelheid waarmee technologische innovaties zich aandienen een uitdaging blijven voor het wettelijk kader.

¹⁴ Dit zijn de *European Banking Authority (EBA)*, de *European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)*, en de *European Securities and Markets Authority (ESMA)*

¹⁵ Onder meer de *Financial Stability Board (FSB)*, het *Basel Committee for Banking Supervision (BCBS)*, de *International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, en het *Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI)*.

In veel gevallen biedt het bestaande toezichtraamwerk voldoende houvast voor een effectief toezicht op innovatieve producten en diensten, waarbij in bepaalde gevallen simpelweg behoefte bestaat aan een aangepaste interpretatie van de bestaande wet- en regelgeving.

Er zijn echter ook situaties waar het wettelijk kader niet of slechts beperkt houvast biedt. De aankondiging van de *Libra* vorig jaar maakte zichtbaar dat bestaande wettelijke categorieën zoals elektronische geldinstelling, betaaldienstverlener, alternatieve beleggingsinstelling, en cryptodienstverlener niet altijd helder aansluiten bij de aard en risicokenmerken van dit soort initiatieven. Aanvullende wet- en regelgeving zou daarom in de toekomst wenselijk kunnen blijken.

Het is de gedeelde verantwoordelijkheid van de Nederlandse en Europese wetgevers en toezichthouders om te anticiperen op nieuwe technologische ontwikkelingen, en mogelijke risico's die hieruit voortvloeien tijdig te ondervangen in nieuw of aangepast beleid. Zoals eerder aangegeven is hierbij sturing op een toekomstbestendig en - waar mogelijk en zinvol - technologieneutraal beleid essentieel. Hetzelfde geldt voor het kunnen beschikken over voldoende middelen, capaciteit en expertise.