

De Nederlandsche Bank  
Postbus 98  
1000 AB AMSTERDAM

**Datum** 2 maart 2020  
**Referentie** BR4409

Betreft: Reactie op consultatiedocument DNB en AFM over het  
concept handhavingsbeleid

Geachte heer/mevrouw,

Langs deze weg maakt de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) graag gebruik van de geboden mogelijkheid om te reageren op het consultatiedocument "concept handhavingsbeleid DNB en AFM". U treft onze reactie hierop hierbij aan. Wij gaan in deze reactie in op een vijftal hoofdpunten, i) de reden van de wijziging van het beleid, ii) wijzigingen van de laatste versie van het handhavingsbeleid, iii) de transparantie van consultatiereacties in het algemeen, iv) de rol die informele handhaving speelt en tot slot v) gedrag en cultuur. Per hoofdpunt doet de NVB een specifiek verzoek aan DNB en AFM.

### **1. Waarom wordt het handhavingsbeleid gewijzigd?**

De consultatieversie maakt niet duidelijk waarom het handhavingsbeleid wordt geactualiseerd en/of op welke onderwerpen daadwerkelijke actualisatie heeft plaatsgevonden. De inleiding lijkt te suggereren dat actualisering ingegeven is door ontwikkelingen op Europees niveau, maar de geconsulteerde versie besteedt geen aandacht aan Europese ontwikkelingen. Omdat er sinds 2008 een groot aantal Europese ontwikkelingen zijn geweest, verzoekt de NVB aan DNB en AFM om hieraan aandacht te besteden. De NVB denkt met name aan meer transparantie over hoe de toezichthouders omgaan met het feit dat inmiddels ESMA en de ECB handhavende bevoegdheden hebben gekregen die (deels) overlappen met de bevoegdheden van de AFM respectievelijk DNB. Juist omdat de impact van de inzet van sanctionerende bevoegdheden ingrijpend kan zijn en een Europese pendant van de Algemene wet bestuursrecht ontbreekt, is het voor desbetreffende instellingen en personen belangrijk te weten hoe de AFM en DNB voornemens zijn hun bevoegdheden in te zetten waar Europese autoriteiten bevoegdheden hebben ten opzichte van dezelfde of aanpalende wetsartikelen. Een algemene opmerking dat DNB waar van toepassing de voor het SSM geldende kaders in acht neemt, biedt hierin geen nader inzicht.

***Verzoek NVB: geef graag meer inzicht in hoe DNB en de AFM omgaan met handhavingsbevoegdheden die mede aan Europese autoriteiten en toezichthouders zijn toegekend. Maak in het algemeen bij wijzigingen van beleid inzichtelijk waarom het beleid gewijzigd wordt en wat de verschillen zijn tussen het huidige en het toekomstige beleid, zodat het voor instellingen makkelijker is om waar noodzakelijk wijzigingen intern te verwerken.***

## 2. Wijzigingen van de laatste versie van het handhavingsbeleid

Sinds de laatste versie van het Handhavingsbeleid in 2008, hebben zowel DNB als de AFM een aantal wijzigingen/aanvullingen op het beleid gepubliceerd over bijvoorbeeld de handhaving van het toezicht op uitstaande geregistreerde gedekte obligaties (DNB) of het boetebeleid ten aanzien van feitelijk leidinggevers (AFM). In deze consultatie zijn deze wijzigingen en aanvullingen niet verwerkt.

**Verzoek NVB: leg uit hoe deze wijziging zich verhoudt tot de ad hoc wijzigingen en aanvullingen die in publicaties van de toezichthouders sinds 2008 zijn vermeld. Als er overigens wijzigingen in het handhavingsbeleid zijn, zouden we graag zien dat dan het beleid wordt aangepast in plaats van wijzigingen en aanvullingen in nieuwsbrieven o.i.d. kenbaar worden gemaakt.**

## 3. Transparantie: publicatie van consultatiereacties

Bij de consultatie van voorgenomen wet- en regelgeving is het in het Nederlandse wetgevende proces *good practice* consultatiereacties integraal op de website van betrokken Ministerie te publiceren via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Omwille van de transparantie verzoekt de NVB deze *good practice* ook bij DNB en de AFM te implementeren. Het publiceren van een feed back statement waarin de reacties van partijen worden samengevat door DNB en de AFM geeft minder inzicht in welke reacties exact zijn gegeven (mede voor derden). Samenvattingen doen daarnaast niet altijd recht aan de gedetailleerde en technische reacties.

**Verzoek NVB: ga standaard over tot integrale publicatie van consultatiereacties conform de *good practice* van bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën. Ook de NVB plaatst consultatiereacties zo veel mogelijk op haar eigen website.**

## 4. Informele handhaving

Blijkens de jaarverslagen van de toezichthouders zetten DNB en AFM zeer regelmatig informele maatregelen in bij de handhaving. Onduidelijk is echter (1) wanneer besloten wordt tot informele handhaving of formele handhaving, (2) in hoeverre er negatieve gevolgen zijn verbonden aan een informele maatregel en (3) voor welke periode. Waar informele handhaving niet in de wet geregeld is en de randvoorwaarden daarbij dus evenmin ingekaderd zijn, is meer inzicht in deze drie vragen enkel in dit handhavingsbeleid mogelijk.

Het geconsulteerde handhavingsbeleid lijkt te suggereren dat informele handhaving tot doel heeft normconform gedrag te bewerkstelligen, maar de praktijk leert dat informele handhaving ook ingezet wordt als een instelling zelf melding heeft gemaakt van een overtreding en deze al ongedaan heeft gemaakt. Hoe verhoudt deze praktijk zich tot de suggestie in dit beleid dat deze vorm van informele handhaving normconform gedrag beoogt?

Ook ligt het vanuit het rechtszekerheidsbeginsel voor de hand in het handhavingsbeleid meer duidelijkheid te geven omtrent de maximale termijn die verbonden is aan informele maatregelen. Gelet op het feit dat informele maatregelen geen besluiten zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dus niet direct in rechte kunnen worden aangevochten, hebben instellingen geen reële mogelijkheid om de rechtmatigheid ervan aan de orde te stellen. Dit klemt te meer als onhelder is voor welke periode deze informele maatregelen geldig zijn. Welk beleid voeren de toezichthouders op dit punt?

Omdat informele handhaving veelvuldig plaatsvindt maar tegelijk grotendeels een black box blijft die zich onttrekt aan de waarneming van de sector, het parlement en het bredere publiek, zou meer transparantie over deze vorm van handhaving zeer welkom zijn. Dit zou bereikt kunnen worden door in het jaarverslag niet alleen de aantallen informele maatregelen te noemen maar meer details te geven, bijvoorbeeld over welke overtredingen zijn geconstateerd en over waarom in desbetreffende gevallen voor informele handhaving in plaats van voor formele handhaving is gekozen. Met een dergelijk overzicht (op anonieme basis) zou in ieder geval meer inzicht ontstaan over hoe het instrument van informele handhaving wordt ingezet.

**Verzoek NVB: geef meer inzicht in wanneer het instrument van informele handhaving wordt ingezet, wat de gevolgen van informele handhaving zijn en stel een maximale termijn voor de geldigheidsduur daarvan. Geef verder in het jaarverslag meer fijnmazige informatie over de inzet van deze vorm van handhaving.**

## 5. Gedrag en cultuur

In het geconsulteerde handhavingsbeleid wordt nadruk gelegd op het feit, dat gedrags- en cultuurinzichten uit het reguliere toezicht van invloed kunnen zijn op de interventiestrategie. Omdat van toepassing zijnde kaders (waar onder de Wet op het financieel toezicht of de Wet handhaving consumentenbescherming of lagere regelgeving) geen melding maken van gedrags- en cultuurinzichten en de uitkomsten van gedrag -en cultuuronderzoek zelden eenduidig zijn, zou het nuttig zijn in dit beleid nader te expliciteren welke algemeen erkende en bindende kaders gebruikt worden bij handhaving. Waar maatregelen worden getroffen ten aanzien van individuele personen en genoemde gedrags- en cultuurinzichten meegenomen worden in het kader van deskundigheids- en betrouwbaarheidstoetsingen of de ontzegging om tijdelijk bepaalde functies uit te oefenen, komt ook de vraag op hoe gebruikmaking van gedrags- en cultuurinzichten zich verhoudt tot de normen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

**Verzoek NVB: maak helder welke algemeen erkende en wettelijk bindende kaders ten aanzien van gedrag en cultuur een rol spelen bij de handhaving. Als sprake is van handhaving ten aanzien van natuurlijke personen, maak dan helder hoe bij deze handhaving de normen uit de AVG worden meegewogen.**

Mocht u nog vragen hebben over onze reactie op het consultatiedocument horen we dat graag. We zijn vanzelfsprekend graag bereid om een nadere toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,



Eelco Dubbeling  
Directeur