

## Van Slingelandt-lezing

3 november 2016

Door: Merel van Vroonhoven

### Van dinosauriërs naar drones

Darwinistisch toezicht in tijden van digitalisering en disruptie

#### *Synopsis:*

*De technologische revolutie stelt ons voor grote uitdagingen. Om toonaangevend, onafhankelijk en gezaghebbend te blijven, moeten ook toezichthouders een evolutionaire ontwikkeling doormaken. Toekomstbestendig toezicht vraagt om datagedreven organisaties, grensoverschrijdende samenwerking, een transparante opstelling en verbinding met stakeholders en samenleving. Maar hoe bereik je die omslag met beperkte middelen, in een sfeer van maatschappelijk wantrouwen en binnen een politiek instabiel Europa? Merel van Vroonhoven, bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten, geeft haar visie op overleven in de bestuurlijke biotoop van het internationale financieel toezicht.*

Dames en Heren,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om dit jaar de Van Slingelandt-lezing te houden. Ik vind het een grote eer. En ook bijzonder om, al is het maar voor 1 dag, in de voetsporen van een senator te mogen treden.

Dat ik mijn eigen verhaal hier mag houden, vind ik overigens zeer toepasselijk. Je kunt de Eerste Kamer zien als een plek waar jaar in, jaar uit wetten worden goedgekeurd. Maar duik je in de geschiedenis, dan zie je dat dit instituut juist een evoluerend orgaan is. Sinds de oprichting in 1815 heeft de Eerste Kamer veel veranderingen ondergaan. Ondanks alle veranderingen functioneert de Eerste Kamer 200 jaar later nog steeds.

Waarom? Door een groot aanpassend vermogen. Verandering vraagt om aanpassing. Wie goed anticipeert op verandering, blijft overeind. Dat geldt voor de politiek, maar ook voor de financiële sector. En een van de belangrijkste veranderingen in mijn sector – zeg maar gerust ‘een revolutie’- is in gang gezet door de technologie. Een revolutie, waarbij wij als toezichthouder niet aan de zijlijn kunnen staan. Ontwikkelen. Evolueren. Dat is het devies.

Nu vind ik het hele fenomeen evolutie uitermate boeiend en leerzaam. Kijk maar eens naar de paden die Charles Darwin heeft bewandeld. Darwin heeft, onbedoeld, alles te maken met het onderwerp

van vandaag; extern toezicht in tijden van digitalisering en disruptie. Met enige fantasie kun je de *basics* van zijn evolutietheorie toepassen op de huidige tijd; alleen organisaties die zich aanpassen aan hun omgeving kunnen overleven.

Dat geldt ook voor de AFM. Als toezichthouder op de Financiële Markten maken we ons sterk voor eerlijke en transparante financiële markten en dragen wij bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland. Die missie verandert niet. Maar willen we onze rol ook in de toekomst effectief blijven vervullen, dan zullen ook wij moeten ontwikkelen, moeten evolueren.

Terug naar Darwin. De jonge Charles maakte als zestienjarige zijn eerste reis. Naar de Galápagoseilanden. Daar kwam hij oog in oog te staan met de beroemde en veelbesproken reuzenschildpad Harriet, die hij vervolgens meenam naar Engeland. Harriet stierf pas in 2006 op 176-jarige leeftijd. In Australië. *Bottom line*; Harriet beschikte over een groot aanpassingsvermogen. Ze had nooit zo oud kunnen worden als ze niet al die veranderingen had aangekund: eerst al die verschillende biotopen op de Galapaloseilanden, daarna een zeereis van een jaar naar het koude Engeland. En van daaruit weer naar Australië.

Reuzenschildpadden zijn ook als soort bestendiger dan bijvoorbeeld de dinosauriërs. Door zich aan te passen aan hun biotoop wisten schildpadden te overleven.

Ook wij hebben nu te maken met een enorme verandering van omstandigheden: disruptieve innovatie door een technologische revolutie. Grootschalige acceptatie van internet en mobiele telefonie in combinatie met een verregaande digitalisering van producten en diensten met behulp van technologisch gedreven innovaties schudden de financiële markten hevig op.

Als Autoriteit Financiële Markten ervaren wij de schokgolven van disruptieve innovatie. Blockchain, big data, kunstmatige intelligentie, enorme hoeveelheid data die wordt opgeslagen in systemen en vervolgens via internet uitgewisseld... De financiële sector verandert radicaal! We zien nieuwe toetreders en nieuwe verdienmodellen. Zo moeten banken tegenwoordig concurreren met de Facebooks of Alibaba's en kijkt men naar het organisatiemodel van Spotify om zichzelf opnieuw uit te vinden.

En alsof dat nog niet genoeg is, marcheren robots onze biotoop binnen: ze jongleren met data en algoritmes. Daarnaast zijn ze ook nog zelflerend.

Nu heeft vooruitgang zeker voordelen, maar ik lig er ook wel eens wakker van. Complexe functies als vermogensbeheerder, pensioenadviseur of hypotheekadviseur worden steeds verder geautomatiseerd.

Maar hoe houd je toezicht op deze robots en op algoritmes? Een menselijke adviseur kan je nog behoeden voor fouten en inzicht geven. Je kunt vragen stellen bij onduidelijkheden. Maar als de

consument zijn financiën straks helemaal online gaat afhandelen... Hoe waarborgen we dan dat hij toch de goede beslissing gaat nemen? Leest u online altijd alle voorwaarden? Een hele prospectus? En het automatisme waarmee de gemiddelde mens snel even op 'akkoord' drukt, kan ook vervelend uitpakken. Voor hij het weet heeft 'ie een hoger bedrag geleend dan gewenst of gekozen voor een verkeerde opbouw van zijn pensioen.

Hoe zorgen we er dus voor dat de klant in de haast of door onwetendheid geen verkeerde financiële beslissingen neemt? Dat het algoritme ook daadwerkelijk in het belang van die individuele consument handelt? Hoe houden we toezicht op aanbieders van financiële producten die overal ter wereld gevestigd kunnen zijn, met hun eigen normen en waarden en heel eigen opvattingen van zorgplicht en privacy?

Dat is een razend moeilijke opgave en kan alleen als wij evolueren tot een aantoonbaar grensverleggende toezichthouder. Dwz een technologie –en datagedreven toezichthouder die vooroploopt, anticipeert, verbindt en over grenzen heen samenwerkt, een toezichthouder die zich bewust is van zijn kracht en ook beperkingen en het gegeven dat ze haar gezag en mandaat elke dag weer opnieuw moet verdienen. Een toezichthouder die doortastend optreedt maar ook zorgvuldig is. Onafhankelijk is maar steeds ook in verbinding blijft staan. En toezichthouder die transparant en open is en midden in de samenleving staat.

We leven nu in de tijd van data en drones. Dit betekent concreet dat we anders moeten leren denken, kijken, luisteren en bewegen. We moeten de geavanceerde contentmanagement-systemen van financiële aanbieders leren doorgronden, menselijk gedrag begrijpen. Toezicht houden met de beste data-analisten, ICT specialisten, gedragspsychologen en neuro marketeers, i.p.v. alleen excellente juristen en economen

Met andere woorden: Als toezichthouder moeten we transformeren. Maar transformeren gaat nooit zonder slag of stoot. Ik zie daarbij een drietal dilemma's:

1. Op de eerste plaats: het belang van grensoverschrijdende samenwerkingen versus politieke instabiliteit.
2. Op de tweede plaats: regels versus (regel)ruimte voor innovatie.
3. En op derde plaats: verbinding met stakeholders versus het gevaar van verkleving.

Laat ik beginnen met het eerste punt: de gevolgen van politieke instabiliteit op grensoverschrijdende samenwerkingen. Ondernemingen opereren veelal internationaal en ontwikkelingen op de financiële markten beperken zich niet tot de landsgrenzen.

Dit biedt kansen, maar zorgt ook voor bedreigingen. Denk bijvoorbeeld aan producten als binaire opties. Dat zijn ons inziens gewoon gokproducten die onder het mom van een beleggingsproduct op een zeer agressieve manier via het internet worden verkocht. Vaak ook door technologie of gaming-

bedrijven van buiten Europa (bv Israël), die in een EU land waar een minder strenge, of kleine toezichthouder zit een vergunning verkrijgen en dan in heel Europa via een Europees paspoort giftige producten aanbieden. En dat terwijl het product in eigen land vaak verboden is omdat het schadelijk is voor klanten.

Daar moeten we, als toezichthouders, echt een stokje voor steken. Met nieuwe (internationale) wetgeving, internationaal toezicht en de wil om samen op te trekken en op te treden.

Gelukkig zijn hier de afgelopen jaren stappen gemaakt. Vanuit Brussel komt steeds meer nieuwe en ook internationale regelgeving. En steeds meer toezichthoudende organisaties hebben de wil om internationaal samen te werken. Zo maakt de AFM onderdeel uit van de European Securities and Markets Authority (ESMA), de Europese autoriteit voor de effectenmarkten. Het mooie van deze samenwerking is dat we echt sprongen maken op het gebied van grensoverschrijdend toezicht. De vraag is alleen, 'gaat dit snel genoeg'?

Met autonome toezichthouders uit 28 landen regels maken en op vrijwillige basis op eenzelfde strenge en effectieve wijze toezichthouden is een taai en traag proces. En dat terwijl de wereld juist versnelt, technologische ontwikkelingen razendsnel gaan.

Verregaande internationale samenwerking tussen financiële gedragstoezichthouders, maar ook met privacy autoriteiten zijn cruciaal om onze rol effectief te kunnen blijven vervullen.

In de Europese samenwerkingskabel kan echter een kink komen als in het huidige politieke klimaat landen terugtrekkende bewegingen gaan maken. Piketpaaltjes gaan slaan bij de eigen grens. Brexit beschouw ik wat dat betreft echt als een dieptepunt. Die kant moeten we niet op. Zulke ontwikkelingen staan de doorgroei naar één Europees model voor financieel toezicht in de weg.

Terwijl dat juist onze stip aan de horizon moet zijn. We moeten op Europees niveau de handen ineen slaan. Dat is geen nice to have, maar een absolute must.

- Om effectief toezicht te houden
- Om samen te kunnen investeren in specialistische en schaarse kennis, expertise en kostbare ICT systemen

Gebeurt dit niet, dan wordt het bijzonder lastig, zo niet onmogelijk om de ontwikkelingen van deze technologische revolutie bij te benen en houden we straks toezicht op Jurassic Park terwijl de echte wereld zich aan ons toezichtsoog onttrekt.

Als de AFM zetten we in op zoveel mogelijk samenwerking op internationaal niveau. Onder meer door het inzetten van onze mensen in internationale gremia van toezichthouders en actief deel te

nemen in bilaterale samenwerkingsverbanden. Daarbij vindt de AFM het belangrijk dat de Europese Commissie voortgang blijft maken met een sterke Europese toezichthouder op de kapitaalmarkten.

De stip aan de horizon betekent ook letterlijk: vooruit durven kijken. Al geef ik toe dat dit niet altijd eenvoudig is. Door de financiële crisis is namelijk een krater geslagen in het maatschappelijk vertrouwen in de financiële sector. Dat brengt me bij het tweede dilemma: regels versus (regel)ruimte bieden voor innovatie.

Meer regels en strenger toezicht was het alom luid klinkende antwoord op de crisis. Dat heeft geleid tot een stortvloed aan nieuwe wet- en regelgeving en een forse investering in de vergroten van het mandaat en taken van toezichthouders in de afgelopen 8 jaar.

Veel van die nieuwe regelgeving was ook hard nodig. Net als de versterking van toezichthouders.

De samenleving verwacht, zeker nu, veel van een toezichthouder. Als er zich problemen voordoen in een sector of bij een organisatie onder toezicht rijst als snel de vraag 'waar was de toezichthouder'. Meer dan ooit moet de AFM goed kunnen uitleggen waarom beslissingen wel of niet zijn genomen en wordt verwacht dat we er scherp bovenop zitten.

Dat is ook onze taak als toezichthouder. Maar aan de andere kant; meer regels en meer toezicht is geen panacee voor alles. Het moet niet leiden tot het weg delegeren van verantwoordelijkheid naar de toezichthouder en de schijn wekken dat we in een wereld leven waar geen risico's meer bestaan en de toezichthouder voorkomt dat er nog iets mis kan gaan.

Daarnaast moeten, en willen we, ook de ruimte bieden aan innovatie. Alleen door te vernieuwen, kunnen bedrijven blijven voorzien in de behoeften van consumenten. Het is onze uitdaging om altijd de juiste balans te vinden tussen regels en ruimte voor innovatie.

Zo is bij de AFM begin dit jaar de afdeling Innovatie & Fintech opgericht. Een multidisciplinair team dat zich bezighoudt met vernieuwingen binnen de sector. Daarnaast hebben we samen met DNB een InnovatieHub in het leven geroepen voor bestaande partijen en *start ups*. Deze Hub is bedoeld om hen te ondersteunen bij vragen over regulering.

Maar we bieden deze partijen ook de ruimte om te experimenteren met nieuwe technologie. Wetende dat innovaties in de regel niet passen in het geldende of regelgevende kader hebben we samen met DNB de *sandbox* opgericht. Hier kunnen marktpartijen hun innovatieve concepten testen onder toezicht regime op maat. Bedrijven kunnen zo experimenteren, maar er zit wel een veilige rand om die zandbak.

Ten slotte neem ik u mee naar het derde dilemma; verbinding versus verkleving. Verbinden met stakeholders, zoals consumenten en financiële instellingen, is noodzakelijk voor het behouden en

verwerven van onze legitimiteit. De context waarbinnen dit verbinden plaatsvindt, verandert echter constant.

Van een krachtenveld met een overzichtelijk aantal stakeholders zijn we opgeschoven naar een netwerkmaatschappij waar het publiek een nieuwe en machtige speler is. Een interessante ontwikkeling. De actieve rol van consument in deze *connected world* biedt ons de mogelijkheid om ons toezicht verder te verbeteren en te vernieuwen. Je moet alleen wel op de juiste wijze de verbinding weten te maken.

Als AFM investeren we op allerlei verschillende manier om in verbinding te staan met onze stakeholders. Ons Consumentenpanel vind ik een mooi voorbeeld. We zijn hier twee jaar geleden mee begonnen en in een razend tempo breidt het aantal mensen in ons panel zich uit. Mensen melden zich hiervoor vrijwillig en spontaan aan. Puur omdat ze betrokken zijn bij de maatschappelijke ontwikkelingen en mee willen denken. Hun input is zeer waardevol. Het is voor ons een toetssteen om te kijken of ons beleid aansluit bij de verwachtingen in de samenleving. En ook belangrijk als het gaat om het krijgen en behouden van het vertrouwen van de maatschappij.

Andere voorbeelden van hoe we de verbinding maken zijn de diverse advies commissies en stakeholder panels waarin zowel partijen die onder ons toezicht staan als consumenten- en beleggersvertegenwoordigers zitting hebben. Soms op ad-hoc basis of maar ook structureel. Binnenkort gaat onze Fintech en Innovatie commissie van start, die ons adviseert en scherp houdt op het vlak van nieuwe technologische ontwikkelingen en innovatie. Deelnemers zijn experts op de omgang met kunstmatige intelligentie en persoonsgegevens, cybersecurity, online marketing en digitalisering van de financiële dienstverlening.

Ook is het belangrijk om constant de verbinding te blijven zoeken met de politiek. Om veel redenen. De meest voor de hand liggende is wellicht het feit dat daar de eindverantwoordelijkheid ligt voor de ontwikkeling van het beleid voor toezicht op de financiële sector.

Dit brengt mij meteen op de keerzijde; verbinding mag niet leiden tot het verkleven en aantasting van de autonomie.

We zijn en blijven een onafhankelijk toezichthouder. In onze positie, onze koers en onze oordeelsvorming. Daar ligt juist onze kracht. Consulteren en in dialoog zijn? Uitstekend en terecht. Bittere noodzaak zelfs in deze complexe snel veranderende wereld. Maar meebewegen op de korte termijn golven en belangen vanuit de politiek of vanuit andere richtingen. Nee! Dat is niet wenselijk. We moeten altijd de focus houden op het realiseren van eerlijke en transparante financiële markten. Nu, straks en later.

Het blijft altijd een uitdaging om het perfecte evenwicht te vinden tussen verbinding en autonomie. Want hoe zoek je de gewenste verbinding maar zorg je toch voor een gezonde afstand? De AFM doet

dat in ieder geval door zich continu bewust te zijn van spanningsvelden door feedback te organiseren.

Dames en heren, dreigende disruptie en drie prangende dilemma's: het is wel survivalen in ons ecosysteem, vindt u ook niet? Dat vraagt om leiderschap. Leiders die voorop kunnen gaan in de transitie die nodig is en ook de maatschappij het vertrouwen bieden dat goed toezicht wordt gehouden. Maar wat vraagt dat van het bestaande leiderschap? De senatoren die hier elke dinsdagmiddag zitten? De dames en heren hier verderop in De Tweede Kamer en het Kabinet? Bij de overheid en de semipublieke sector? De top van de financiële markten en andere bedrijven? U als bestuurskundigen? Ik?

In mijn optiek is de ideale leider voor deze tijd, diegene die vanuit wijsheid en moed in staat is de juiste balans te vinden in iedere situatie. Het moraal moet hij of zij hoog in het vaandel dragen.

Hij moet goed weten waar hij voor staat, dit kunnen uitdragen en in staat zijn om dilemma's open en transparant te benaderen. Bespreekbaar te maken en niet vervallen in de verleiding van het platslaan van zaken en simplificeren tot populistische oneliners en ogenschijnlijk hapklare oplossingen. Juist nu moeten we durven eerlijk te zijn over complexiteit en de continue zoektocht naar een juiste afweging. Kunnen handelen in belang van de organisatie en het algemeen belang. Een goed leider weet dat ontwikkeling een constant leerproces is en dat hij iedere dag voor nieuwe uitdagingen komt te staan bij de transitie van zijn organisatie.

Dat hoort er allemaal bij. Fouten maken en daar open over zijn horen ook bij dat proces. Al is dit altijd niet gemakkelijk in een tijd waarin fouten snel publiekelijk worden afgestraft.

Toch is lerend vermogen absoluut noodzakelijk om je te blijven aanpassen in deze tijden van digitalisering en disruptie. Dan ontwikkelen we, dan evolueren we en dan overleven we.

Vraag maar aan Harriet. Die wist dat 186 jaar geleden al.

Ik dank u voor uw aandacht.