

Per e-mail verstuurd

Ministerie van Financiën, Minister van Financiën
E. Heinen
Korte Voorhout 7
2511CW DEN HAAG

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	1 van 8
Betreft	Uitvoeringstoets inzake Uitvoeringswet AI-verordening AI

Geachte heer Heinen,

Bij brief van 28 april 2026 heeft u de Autoriteit Financiële Markten (AFM) verzocht een uitvoeringstoets te doen gericht op de Uitvoeringswet verordening artificiële intelligentie [uw kenmerk: 2026-0000114380] (hierna: het **Wetsvoorstel**)¹. Met deze brief willen wij u graag informeren over de uitkomst van de door de AFM verrichte uitvoeringstoets.

Het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan verordening 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie. De verordening artificiële intelligentie (hierna: **VAI**) harmoniseert de regels voor de ontwikkeling, het in de handel brengen, het in gebruik stellen, en het gebruik van artificiële intelligentiesystemen (AI-systemen) in de Unie. De VAI bevat regels voor AI-systemen en verplichtingen voor verschillende partijen in de AI-waardeketen (aanbieders, gebruiksverantwoordelijken, importeurs, distributeurs) door middel van een risicogebaseerde aanpak. Bepaalde onaanvaardbare praktijken op het gebied van AI zijn verboden. Voor AI-systemen met een hoog risico worden eisen gesteld en verplichtingen aan operatoren opgelegd.

In november 2025 heeft de Europese Commissie een zogenoemd digitaal omnibusvoorstel gepresenteerd, waarin aanpassingen van het EU-digitale regelgevingskader worden voorgesteld. Er ligt inmiddels een voorlopig akkoord. Het voorlopige akkoord over de digitale omnibus bevat enkele wijzigingen die ook de financiële sector raken. Eén van de belangrijkste wijzigingen betreft het van toepassing worden van hoog risico bepalingen. Dit wordt uitgesteld tot 2 december 2027.

¹ Het handelt om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Wet tot uitvoering van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2x013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (Uitvoeringswet verordening artificiële intelligentie).

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	2 van 8

Consultatiereactie

De AFM heeft op 1 juni 2026 naast deze brief separaat gereageerd op de concept Uitvoeringswet. De AFM staat voor een belangrijk deel positief tegenover het Wetsvoorstel. Zij heeft echter wel bezwaren tegen de daarin opgenomen bevoegdheidsverdeling tussen AFM en DNB. Deze is naar haar oordeel niet geheel in lijn met de doelen die de VAI beoogt te bereiken en het Twin Peaks model. Daarmee staat het effectief toezicht in de weg. De VAI heeft ten doel mensgerichte en betrouwbare AI te bevorderen en te zorgen voor een hoge mate van bescherming van de grondrechten. Consumentenbescherming behoort tot deze grondrechten en daarmee richt de VAI zich dan ook specifiek op het versterken van positie van de consument bij gebruik van AI. De AFM stelt vast dat de belangen die de VAI tracht te beschermen volledig aansluiten bij haar mandaat als gedragstoezichthouder waarbij het belang van de individu centraal staat.²

De AFM vindt het belangrijk dat er wordt gekomen tot een bevoegdheidsverdeling waarbij zowel AFM als DNB, ieder vanuit hun eigen rol (resp. als gedrags- en als prudentieel toezichthouder), aangewezen worden om toezicht te houden op de verbodsbepalingen en op de hoog-risico normen uit de verordening.

Verder worden in de reactie op de uitvoeringswet een aantal juridische onvolkomenheden geadresseerd die ook de uitvoering kunnen beletten. Deze onvolkomenheden zien o.a. op de afwezigheid van een publicatieregime, de mogelijkheden om vertrouwelijke informatie te kunnen delen en het belang om aan te sluiten bij het geheimhoudingsregime in de Wet op het financieel toezicht (hierna: **Wft**).

Resultaat uitvoeringstoets

De AFM wordt in de concept uitvoeringswet aangewezen als toezichthouder om toezicht te houden op de normen uit de VAI voor financiële instellingen waarop zij momenteel ook toezicht houdt op de beheerste en integere bedrijfsvoering. De sanctionering van overtredingen van de normen worden tevens in dit wetsvoorstel geregeld. Op hoofdlijnen betekent dit dat de AFM verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen inzake AI-geletterdheid, transparantiebepalingen, op verboden AI-praktijken als bedoeld in artikel 5, eerste lid, onder a, b, c en d, en op de vereisten van AI-systemen met een hoog risico als genoemd in bijlage III, punt 5(b) (beoordeling van de kredietwaardigheid van natuurlijke personen of het vaststellen van hun kredietscore) en punt 5(c) (risicobeoordeling en prijsstelling met betrekking tot natuurlijke personen bij zorg- en levensverzekeringen).

Hieronder zal eerst worden ingegaan op de belangrijkste verplichtingen die de VAI introduceert voor deze instellingen en waar de AFM door middel van het Uitvoeringsbesluit toezicht op moet gaan houden. Daarna zal ingegaan worden op wat dit betekent voor de uitvoerbaarheid door de AFM en de bekostiging daarvan.

Inhoud belangrijkste verplichtingen

De normen in de VAI hebben op hoofdlijnen betrekking op: 1) AI-verbodsbepalingen, 2) AI-transparantiebepalingen, 3) AI-systemen met een hoog risico en 4) bepalingen rond AI-geletterdheid.

² Vooruitlopend op- en in het verlengde van het toezicht van de AFM op de VAI, verwacht de AFM nu al van financiële ondernemingen dat zij op een actief wijze (ervaren) discriminatie tegengaan en geeft daartoe vijf verwachtingen en concrete aanbevelingen. Zie daarvoor de AFM publicatie op 12 mei 2026: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2026/mei/sb-discriminatie-banken>.

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	3 van 8

Ad 1 AI-verbodsbepalingen

Met de VAI zien wij erop toe dat financiële dienstverleners, beleggingsinstellingen, beleggingsondernemingen, banken, verzekeraars en pensioenfondsen consumenten niet onderwerpen aan een AI-systeem dat manipuleert, misleidt, of kwetsbaarheden uitbuit. De AFM krijgt samen met DNB de verantwoordelijkheid voor het toezicht op bepaalde vormen van profiling, risicobeoordeling en voorspelling van strafbare feiten. De verbodsbepalingen zijn ingegaan per 02-02-2025.³

Ad 2: AI-transparantie bepalingen

We controleren bij alle vergunninghouders (AFM en DNB) of chatbots, deepfakes en andere interactie met natuurlijke personen, duidelijk maken dat ze te maken hebben met AI. Deze bepalingen gaan in per 02-08-2026.³

Ad 3: AI-bepalingen rond AI-systemen met een hoog risico

We houden toezicht op AI-kredietmodellen van AFM-vergunninghoudende financiële dienstverleners en risicobeoordeling en prijsstelling met betrekking tot natuurlijke personen bij zorg- en levensverzekeringen bij gevolmachtigd agenten. Credit scoring is in de VAI één van de twee AI-systemen met een hoog risico met betrekking tot de financiële sector. Die zijn onderworpen aan de meeste normen in de VAI, zoals bias testing, geschiktheid, uitlegbaarheid, documentatie en signaalrapportage. Hiervoor kunnen we qua onderzoek, analyse, oordeelsvorming en kwalificatiemechanisme nagenoeg niet aansluiten bij het bestaande producttoezicht en daarom moeten we nieuwe expertise opbouwen. Deze bepalingen gaan in per 02-12-2027.

Ad 4: bepalingen rond AI-geletterdheid

We houden toezicht op de AI-geletterdheid van werknemers bij partijen waar de AFM de vergunningverlener van is. De in de VAI algemeen geformuleerde AI-geletterdheidsnormen raken naast ons retailtoezicht, ook andere delen van de AFM. De exacte impact van de bepaling omtrent AI-geletterdheid is op dit moment moeilijk in te schatten gelet op de nog lopende Omnibus-onderhandelingen. Deze bepalingen zijn ingaan op 02-02-2025.³

Uitvoerbaarheid door de AFM en bekostiging

De AFM meent dat het Wetsvoorstel uitvoerbaar is, onder de hierna te noemen randvoorwaarden. De AFM is hierbij uitgegaan van de toezichtverdeling tussen AFM en DNB o.g.v. de concept Uitvoeringswet en van de reikwijdte van de huidige definitie van AI in de VAI.

1. Samenwerking(sprotocolen): er is intensieve samenwerking tussen DNB en AFM nodig bijvoorbeeld om consistentie te realiseren in wetsinterpretaties. Hiervoor is een extra samenwerkingsprotocol nodig, naar verwachting ook met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en het College voor de Rechten van de Mens.

³ De AFM kan echter pas toezicht houden als de AFM formeel is aangewezen als toezichthouder op de VAI en die bepalingen.

Datum 11 juni 2026
Ons kenmerk 26052838
Pagina 4 van 8

2. Publicatieregime, geheimhoudingsregime en gegevensdeling: het publicatie- en geheimhoudingsregime wordt verduidelijkt door aansluiting te zoeken bij de Wft.
3. Bekostiging: de AFM verwacht dat vanaf 2027 meer FTE's nodig zijn dan de 4 FTE's die nu in het AFM-Kostenkader 2025-2028 (hierna: **huidige Kostenkader**) zijn opgenomen. Ook zijn er (externe) IT-kosten voor de AFM om de infrastructuur voor, onder meer, een meldpunt op te zetten. Vooralsnog is geen schatting te maken van de hoogte van die IT-kosten.
4. Kostenevaluatie: er is in Q3 2027 een evaluatie nodig om het capaciteitsbeslag en IT-kosten te heroverwegen mede gelet op de snelle technische en functionele ontwikkelingen die AI doormaakt en om tijdig aanpassingen in het nieuwe Kostenkader vanaf 2029 op te kunnen nemen.

Een uitgebreide toelichting op deze randvoorwaarden is opgenomen in de bijlage van deze brief.

Generieke toelichting

Nieuwe taken AFM

Gelet op de VAI, is op hoofdlijnen het volgende nieuw van karakter voor de AFM:

1. Het toezichtobject, namelijk het AI-systeem en de AI-toepassing zelf. Het toezicht van AFM onder de VAI vereist uitbreiding van kennis en toezichtinstrumenten. Het toezichtobject is daarnaast divers (veel soorten AI-technieken) wat vraagt om extra toezichtinspanningen.
2. De aard van de VAI-bepalingen: waar Wft-normen meer generiek van aard zijn (bijvoorbeeld 'beheerste bedrijfsvoering') zijn AI-normen gedetailleerder.⁴
3. Vooraf goedkeuring geven: het vooraf goedkeuren van bepaalde AI-testplannen van de onder toezicht staande partijen voor AI-systemen met een hoog risico is nieuw en afwijkend van de Wft-systematiek.⁵
4. Werk voortvloeiend uit de zogenoemde Sandbox: een doelstelling van de VAI is het bevorderen van innovatie. Partijen kunnen innovaties waarschijnlijk voorleggen in de Sandbox. Het is lastig in te schatten in welke mate financiële instellingen hiervan gebruik gaan maken en hoe de Sandbox wordt ingericht. Afhankelijk van de mate van gebruik kan dit leiden tot een aanvullende capaciteitsvraag.

Daarnaast zal de AFM een meldpunt moeten opzetten voor incidentmeldingen voor hoog risico toepassingen, waarbij de inzet van AI heeft geleid tot ernstige schade, met bijhorende procesinrichting. Ook moet de AFM toezicht gaan houden op de AI-geletterdheidsvereisten bij de ondertoezichtstaande partijen. Alhoewel de AFM ervaring heeft met dergelijke activiteiten in andere dossiers (zoals het opzetten van een meldpunt in het AFM Portaal in het kader van DORA), is dit wel een verbreding van haar takenpakket. Voor het opzetten van het meldpunt voor incidentmeldingen in het kader van de VAI voorziet de AFM extra IT-kosten te maken, alleen is nu nog niet bekend hoeveel.

Doorberekening kosten aan de sector

⁴ Bijvoorbeeld: wanneer valt een AI-toepassing onder de VAI of onder 'hoog-risico'? Het antwoord behoeft ook afstemming met DNB omdat banken/verzekeraars/pensioenfondsen te maken krijgen met zowel DNB als AFM als toezichthouder (verbods- en transparantie-bepalingen).

⁵ Het is nog mogelijk dat een andere meer centrale toezichthouder deze rol op zich neemt, dat is op het moment van uitvoeren van deze toezichtstoets echter nog niet bekend.

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	5 van 8

De toezichttaken die voortvloeien uit deze verordening zijn deels opgenomen in het huidige Kostenkader. De benodigde IT-kosten zijn niet opgenomen in het Kostenkader omdat de precieze impact op deze kosten tijdens het opstellen nog niet bekend was. Op basis van de huidige inschatting zal voor de uitvoering meer FTE's benodigd zijn. Hoeveel hangt af van externe factoren: er zijn nog veel onduidelijkheden en ontwikkelingen in de VAI zelf, de impact van de zogenoemde Sandbox en het inrichten van een meldpunt is nog niet te overzien en de toezichtpopulatie zal in november 2026 toenemen met aanbieders van kortlopend krediet in het kader van de Consumer Credit Directive 2 (CCD2). De AFM vangt de aanvullend benodigde FTE-capaciteit op binnen haar huidige Kostenkader.

Mocht blijken dat de aanvullende capaciteit en (IT-) kosten voor de VAI niet passen binnen het huidige Kostenkader, gaat de AFM graag in gesprek met het Ministerie van Financiën om een passende oplossing te vinden. De eerste gedachte is dan om te kijken of het inzetten van de 'post onvoorzien' een optie is.

Het Besluit bekostiging financieel toezicht hoeft voor deze verordening niet aangepast te worden.

Afsluiting

Samenvattend en zoals hierboven toegelicht is, kan geconcludeerd worden dat het toezicht op de VAI uitvoerbaar is onder genoemde voorwaarden en uitgaande van de stand van zaken van nu (zoals de reikwijdte van de huidige AI-definitie in de VAI). Het verhoogde capaciteitsbeslag wordt in principe opgevangen in het huidige Kostenkader. In aanloop naar het nieuwe Kostenkader zal tijdig geëvalueerd worden welk capaciteitsbeslag en wat aan (IT-)kosten benodigd is. Indien u vragen heeft naar aanleiding van de uitvoeringstoets verzoeken wij u contact op te nemen met de AFM.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	6 van 8

Bijlage: Toelichting per randvoorwaarde

De in de brief genoemde randvoorwaarden zijn:

1. Samenwerking(sprotocollen)
2. Publicatieregime, geheimhoudingsregime en gegevensdeling
3. Bekostiging
4. Kostenevaluatie

Ad 1: Samenwerking(sprotocollen)

Samenwerking met DNB is om meerdere redenen cruciaal voor effectief en efficiënt AFM-toezicht op de VAI. De belangrijkste reden is dat er tussen beide toezichthouders eenduidigheid moet zijn wanneer een AI-toepassing in scope is van toezicht op de VAI dan wel valt in de categorie hoog risico van de VAI. Het kan niet zo zijn dat DNB en AFM anders denken over de scope bepaling. Banken, verzekeraars en pensioenfondsen vallen namelijk niet alleen onder DNB-toezicht op de VAI, maar ook onder die van de AFM. Denk daarbij aan transparantiebepalingen en bepaalde verbodsbepalingen die exclusief onder AFM-toezicht op de VAI vallen. Ten tweede kan het zijn dat bij overtreding van deze VAI-bepalingen bij banken, verzekeraars en pensioenfondsen de root cause gelegen is in het AI-systeem, waar DNB vervolgens toezicht op houdt. Consistentie tussen beide toezichthouders is ten slotte nodig op interpretaties van (alle) VAI-bepalingen, namelijk wanneer is er sprake van een VAI-overtreding en wanneer niet. Zo zijn er aanbieders van (hypothecair of consumptief) krediet waar DNB de vergunningverlener is en waar de AFM de vergunningverlener is. In deze situatie is er dus één norm waarop twee toezichthouders toezicht moeten houden (weliswaar bij verschillende partijen, maar wel met één norm). Voorgaande noodzaak tot samenwerking, uitwisseling en consistentie gaat ook op voor de AP en RDI.

Ad 2: Publicatieregime, geheimhoudingsregime en gegevensdeling

Het wetsvoorstel bevat geen publicatieregime voor waarschuwingen, toezichtmaatregelen en sancties. Dit betekent dat de AFM deze niet openbaar zal kunnen maken. Uit artikel 99 VAI maakt de AFM op dat de nationale wetgever wel de mogelijkheid wordt geboden om de mogelijkheid tot publicatie in de nationale wet op te nemen. De AFM acht het van groot belang dat zij in staat wordt gesteld om het publiek zonodig te waarschuwen tegen overtredingen van de VAI. De (verplichte) publicatie van handhavingsmaatregelen onder de Wft vervullen belangrijke functies en de praktijk heeft uitgewezen dat deze bevoegdheden sterk bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht. De AFM is er dan ook voorstander van dat de uitvoeringswet haar deze wettelijke publicatiebevoegdheid ook toekent.

In de Ontwerp Memorie van Toelichting staat dat uit de VAI volgt dat de nationale bevoegde autoriteiten de vertrouwelijke aard van informatie en gegevens die zij hebben verkregen tijdens het uitvoeren van hun taken en activiteiten moeten eerbiedigen.⁶ Artikel 78 VAI bepaalt voorts dat dit dient plaats te vinden overeenkomstig het Unierecht of het nationale recht. De AFM maakt uit de toelichting bij de uitvoeringswet

⁶ Zie Ontwerp Memorie van Toelichting, p. 114.

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	7 van 8

op dat voor wat betreft het toepasselijke nationale geheimhoudingsregime wordt uitgegaan van artikel 2:5 Awb.⁷ De AFM is bij haar taakuitoefening op grond van de verschillende toezichtwetten echter gebonden aan strengere en verdergaande regimes dan het algemene geheimhoudingsregime van de Awb. De AFM hecht grote waarde aan de vertrouwelijkheid van de gegevens en inlichtingen die zij op grond van haar toezichttaak heeft verkregen. Het goed borgen van de vertrouwelijkheid van verkregen informatie vormt daarbij ook een essentiële voorwaarde voor een deugdelijke informatievergaring.

Gelet op het voorgaande vindt de AFM het wenselijk dat, voor wat betreft het toezicht op grond van de VAI ten aanzien van de financiële markten, wordt aangesloten bij het geheimhoudingsregime van de Wft. Gezien de verwevenheid van AI met andere financiële toezichtwetgeving, is het van belang dat de AFM vertrouwelijke informatie verkregen op grond van de VAI ook kan aanwenden ten behoeve van haar toezichtuitoefening op grond van andere financiële toezichtwetten. De AFM vindt het belangrijk dat het geheimhoudingsregime daartoe de mogelijkheid biedt. Daarnaast is het wenselijk dat het geheimhoudingsregime tevens de mogelijkheid biedt om, onder nader te bepalen voorwaarden, vertrouwelijke informatie verkregen op grond van de VAI, te delen met andere Europese toezichthouders en toezichthouders uit derde landen.

Ad 3: bekostiging

De AFM heeft aan ca 6.600⁸ financiële ondernemingen een vergunning verstrekt en dat vormt de huidige bruto toezichtpopulatie op de VAI. Naast de 6.600 AFM-vergunninghouders, moet de AFM ook VAI-toezicht gaan houden op ca 340 DNB-vergunninghouders (banken, verzekeraars en pensioenfondsen), denk daarbij aan VAI-toezicht op transparantie- en bepaalde verbodsbepalingen waar de AFM de exclusieve toezichthouder is. De AFM-populatie zal daarnaast in november 2026 toenemen met aanbieders van kortlopend krediet in het kader van de Consumer Credit Directive 2 (CCD2).

De AFM heeft sinds het vorige Kostenkader nog geen precies beeld van hoeveel van al deze bruto partijen activiteiten hebben ontplooid die vallen onder de VAI, maar de AFM heeft wel via een verkenning en enkele deepdives ervaring opgedaan. Op basis daarvan concludeert de AFM dat de oude capaciteitsinschatting in het huidige Kostenkader een onderschatting was. Er zijn meer FTE's nodig.

Ad 4: kostenevaluatie

In Q3 2027 start de AFM een interne evaluatie teneinde de meest accurate inzichten in het Kostenkader vanaf 2029 op te kunnen nemen. Daarbij zullen we bij de vaststelling van de Begroting 2027 en 2028 (resterende Kostenkaderperiode) bezien hoe de benodigde capaciteit en eventuele IT-kosten kunnen worden opgenomen. Mocht blijken dat de bijbehorende capaciteit en (IT-)kosten voor de VAI niet passen binnen het Kostenkader gaat de AFM graag in gesprek met het Ministerie van Financiën om een passende oplossing te vinden. De volgende argumenten heeft de AFM om dit evaluatiemoment in te bouwen:

⁷ Zie Ontwerp Memorie van Toelichting bij artikel 5.1 uitvoeringswet, p. 147.

⁸ Ca 85 aanbieders van consumptief krediet + ca 60 aanbieders van hypotheccair krediet + ca 6.300 adviseurs/bemiddelaars (cijfers 2025) + ca 190 beleggingsondernemingen en -instellingen = ca 6.600.

Datum	11 juni 2026
Ons kenmerk	26052838
Pagina	8 van 8

1. Onduidelijkheid: de VAI en de nadere guidance vanuit Europa bijvoorbeeld over de samenloop tussen financiële sector wetgeving en de VAI is nog niet beschikbaar. Daarnaast moet op nationaal niveau nog worden uitgewerkt hoe de samenwerking tussen toezichthouders eruit gaat zien en moet de Sandbox worden vormgegeven. Hierin zit voor de AFM een afhankelijkheid van de intensiteit waarmee de coördinerende toezichthouders de AP en RDI dit kunnen oppakken.
2. Nog weinig toezichtervaring met toezicht op AI: de AFM heeft recentelijk een aantal verkennende AI-deep dives gedaan om kennis en ervaring op te doen. Op basis van die ervaringen en met ingeschatte verlagingen van benodigde capaciteit door leereffecten en opslagen voor risicogestuurd toezicht, is de AFM tot het aantal benodigde FTE's gekomen. Echter dat is gebaseerd op deze beperkte ervaringen en verdient evaluatie.
3. Snelle ontwikkelingen: aannemelijk is dat de ontwikkelingen op het gebied van AI binnen de AFM-toezichtpopulatie in een beginfase zitten en op enig moment gaan versnellen, verbreden en verdiepen.
4. In 2029 nieuw Kostenkader: in 2028 zal AFM de resultaten van de evaluatie meenemen in de bespreking van het nieuwe Kostenkader dat in 2029 in moet gaan. Dat zal het moment zijn waarop de structureel benodigde aantal FTE's en benodigde IT-kosten -na de evaluatie- in dat Kostenkader wordt opgenomen.