

Veranderend landschap, veranderend toezicht

Ontwikkelingen in de relatie tussen BigTechs
en financiële instellingen

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Veranderend landschap, veranderend toezicht. Ontwikkelingen in de relatie tussen BigTechs en financiële instellingen

@2021 De Nederlandsche Bank

Auteurs: Hans Brits, Gé Cuijpers, Nicole Jonker, Melanie Lohuis, Ria Roerink, Coen ter Wal en Annelotte Zwemstra.

Met dank aan Saskia Evers-Peters, Wybe Hamersma, Loes van der Jagt, David Keijzer en Cees Rensen voor hun bijdragen, en aan de vele stakeholders waarmee gesprekken zijn gevoerd.

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
2 De opkomst van relaties tussen BigTechs en financiële instellingen	9
2.1 Bestaande relaties tussen BigTechs en financiële instellingen	9
2.1.1 Samenwerking aan de voorkant: Azië en de Verenigde Staten	9
2.1.2 Samenwerking aan de voorkant: Europa	11
2.1.3 Samenwerking aan de achterkant: clouddiensten	11
2.2 Motieven voor samenwerking	14
2.2.1 Waarom willen BigTechs financiële diensten aanbieden?	14
2.2.2 Waarom willen BigTechs relaties aangaan met financiële instellingen?	17
2.2.3 Waarom willen financiële instellingen relaties aangaan met BigTechs?	20
2.3 Potentiële impact samenwerking met BigTechs op de Nederlandse bancaire en verzekeringsmarkt	21
2.3.1 Banken	22
2.3.2 Verzekeraars	26
3 Scenario's voor de relatie tussen BigTechs en financiële instellingen	28
3.1 Trends	28
3.2 Vier scenario's	29
4 Implicaties voor beleid en toezicht	42
4.1 Financiële instellingen stevig uitdagen op houdbaarheid verdienmodel	42
4.2 Regelgeving aanpassen op nieuwe risico's	43
4.3 Naar meer Europees toezicht en samenwerking tussen toezichthouders	47

Samenvatting

4

De groeiende rol van BigTechs in de financiële sector vergt bijzondere aandacht van toezichthouders als DNB. De centrale vraag in dit rapport is wat de toenemende rol van BigTechs impliceert voor Nederlandse banken en verzekeraars en voor het toezicht op de financiële sector.

De opkomst van BigTechs en samenwerkingsverbanden met financiële instellingen

BigTechs zijn in toenemende mate actief in de financiële dienstverlening. In Azië, en dan vooral in China, hebben BigTechs zich een grote rol verworven in de financiële sector. BigTechs vervullen hier een platformrol bij de verlening van financiële diensten. Ook Amerikaanse BigTechs bieden, vaak in samenwerking met financiële instellingen, financiële diensten aan. In Europa is samenwerking tussen BigTechs en financiële instellingen vooral gericht op betaaldiensten, ook in Nederland, en in beperkte mate op kredietverlening. Ook nemen financiële instellingen wereldwijd op steeds grotere schaal clouddiensten af van BigTechs.

Financiële instellingen en BigTechs hebben verschillende motieven om samen te werken.

Voor BigTechs zijn financiële diensten interessant omdat die hun ecosystemen kunnen versterken en hun omzet kunnen vergroten. Toevoeging van nieuwe diensten aan hun ecosysteem genereert meer data (D), waarmee BigTechs hun productaanbod kunnen verbeteren. Het verbeterde productaanbod trekt vervolgens nieuwe consumenten en ondernemers naar hun netwerk

(N), en kan zo de activiteiten (A) in hun ecosysteem verder vergroten en versterken. Via de DNA-feedbackloop werken deze factoren voortdurend op elkaar in. Door met financiële instellingen in zee te gaan, kunnen BigTechs financiële diensten aanbieden zonder dat ze zelf onder financieel toezicht komen te staan. Ook kunnen zij zo profiteren van het relatief grote vertrouwen dat consumenten in banken en verzekeraars hebben. Voor financiële instellingen kan samen optrekken aantrekkelijk zijn, omdat BigTechs hen kunnen ondersteunen in het bieden van meer digitaal gebruiksgemak aan hun klanten. Daarnaast kan samenwerking leiden tot een grotere afzetmarkt. Verder helpt samenwerking in de cloud financiële instellingen om hun innovatiekracht, flexibiliteit en efficiency te vergroten.

De potentiële impact van samenwerkingsverbanden op de Nederlandse markt varieert per deelmarkt.

De invloed van samenwerking met banken is relatief hoog bij betaaldiensten. Nederlandse banken trekken hierbij al samen op met BigTechs. Deze relatie kan intensiever worden door de aanhoudende klantvraag naar meer digitaal gebruiksgemak. Ook op de kredietmarkt is er veel potentie voor partnerships. Voor banken biedt dit mogelijkheden tot verbetering van hun kredietrisicomodellen en het kredietverleningsproces. Voor verzekeraars kan de impact van partnerships groot zijn bij schadeverzekeringen. Hier vergroot samenwerking de innovatiemogelijkheden in de productieketen. Ook kunnen synergievoordelen tussen verzekeringsproducten en gebruikersdata van smart devices worden gerealiseerd.

Trends en toekomstscenario's

Technologische veranderingen, economische ontwikkelingen, veranderende klantbehoeften en regelgeving beïnvloeden de toekomstige markt voor financiële diensten.

Financiële instellingen zetten hun IT-systemen in de cloud en ontwikkelen daarop nieuwe diensten en werkwijzen in samenwerking met technologiebedrijven. Geavanceerde data-analysetechnieken worden steeds meer gebruikt, waarbij financiële en niet-financiële klantgegevens worden gecombineerd. De digitalisering in de financiële dienstverlening, die het afgelopen jaar in een stroomversnelling is gekomen door de contactbeperkende overheidsmaatregelen ter bestrijding van de Covid-19 pandemie, zet door. Steeds vaker bieden instellingen financiële diensten aan via online platformen. En ook grensoverschrijdende dienstverlening groeit, gefaciliteerd door digitalisering en platformisering. Bij de keuze voor een financiële dienstverlener blijven consumentenvertrouwen en veiligheid van groot belang. Banken en verzekeraars profiteren hierbij van het grotere vertrouwen dat zij genieten dan BigTechs, maar BigTechs winnen het op digitaal gebruiksgemak. In Europa wordt in de komende jaren regelgeving ingevoerd ter versterking van datasoevereiniteit van burgers en dataprivacy, operationele weerbaarheid van clouddienstverleners en veiligheid van platformbedrijven. Daarnaast wordt regelgeving opgesteld om concentratierisico's en machtsmisbruik door platformaanbieders te beheersen.

De strategie van BigTechs en de innovatiekracht van financiële instellingen bepalen in hoge mate hoe de relaties tussen BigTechs en financiële instellingen zich zullen ontwikkelen.

Strategische keuzes van BigTechs over hun rol in de samenwerking zijn cruciaal. Blijft hun rol beperkt tot het faciliteren van technologie en innovatie, of spelen ze een leidende rol waarbij zij de klantrelatie overnemen? Hoe dominant BigTechs hierbij kunnen zijn, hangt onder meer af van het vertrouwen dat ze genieten onder klanten van financiële instellingen en de ruimte die regulering hen biedt. Daarbij gaat het niet alleen om prudentiële regelgeving, maar ook om regelgeving op het terrein van dataprivacy en mededinging. De innovatiekracht van financiële instellingen is een andere cruciale factor. Die hangt samen met hun eigen visie en strategie, verandervermogen, aantrekkingskracht voor innovatief talent en capaciteit om samen te werken met innovatieve cloudpartijen. Hoewel financiële instellingen in een aantal gevallen al succesvol hebben geïnnoveerd, is de vraag in hoeverre ze daartoe ook in de toekomst in staat zullen zijn. De interactie tussen de keuzes van financiële instellingen en BigTechs is bepalend voor de toekomstscenario's, waarbij niet vooraf aangegeven kan worden hoe waarschijnlijk afzonderlijke scenario's zijn. In welk scenario de markt zich kan bevinden is bovendien niet statisch, maar kan in de loop van de tijd veranderen. Aangezien BigTechs qua innovatie de toon zetten, is het de vraag of banken en verzekeraars tijdig kunnen beschikken over voldoende innovatievermogen. Als hen dit lukt, kunnen zij de vormgevers worden van innovatie in de financiële dienstverlening. Indien niet, dan kunnen zij in een afhankelijke positie terechtkomen.

Implicaties voor beleid en toezicht

De Nederlandse bancaire en verzekeringsmarkt kan ingrijpend veranderen door een verdergaande toetreding van BigTechs en ontwikkelingen in hun samenwerkingsrelaties met financiële instellingen.

Dit vraagt om een heroverweging van financiële regels en toezicht op instellingen. De geschetste ontwikkelingen hebben drie implicaties voor beleid en toezicht:

1. Financiële instellingen stevig uitdagen op houdbaarheid verdienmodel

De scenario-analyse in dit rapport laat zien dat de opkomst van BigTechs ingrijpende gevolgen kan hebben voor het verdienmodel en de strategie van financiële instellingen. DNB zal aan de hand van de in dit rapport geschetste scenario's instellingen stevig blijven uitdagen op hun strategie en de houdbaarheid van hun verdienmodel in het licht van de digitalisering van financiële diensten. Capaciteitsontwikkeling op het gebied van technologie en organisatie zal nodig zijn als een instelling kiest voor een platformiseringstrategie, maar ook de keuze voor een bepaalde niche vraagt om specifieke capaciteiten.

2. Regelgeving aanpassen op nieuwe risico's

Netwerkeffecten stimuleren de groei en concentratie van activiteiten bij BigTech-platforms, terwijl regelgeving er nog niet op ingericht is om de gevolgen hiervan voor de financiële markt op structurele wijze te ondervangen. Zo kan de opkomst van BigTechs in de financiële sector gepaard gaan met concentratierisico's in de financiële

dienstverlening, bij de distributie van financiële producten en diensten en bij de toegang tot consumentendata. Om deze drie concentratierisico's te ondervangen zijn aanpassingen in de regelgeving noodzakelijk. Verder kan aandacht voor de continuïteit en afwikkeling van systeemrelevante BigTechs en distributieplatforms op den duur nodig zijn.

3. Naar meer Europees toezicht en samenwerking tussen toezichthouders

BigTechs opereren grensoverschrijdend. Naarmate BigTech-partijen een grotere rol gaan spelen in de financiële sector, ligt het dan ook voor de hand om financieel toezicht op BigTechs meer op Europees niveau te beleggen. Daarnaast vraagt een platformiserende financiële sector en economie om samenwerking tussen toezichthouders. Hierbij werken afzonderlijke toezichthouders met mandaten op het terrein van cyber security, databescherming, mededinging en financieel toezicht intensief samen, zodat completer toezicht mogelijk is. Voor effectief cloudtoezicht is een stroomlijning van regelgeving op Europees niveau wenselijk, om te voorkomen dat nationale en Europese regelgeving elkaar overlappen dan wel tegenstrijdig met elkaar zijn.

1 Inleiding

Verdergaande digitalisering, nieuwe technologieën en de entree van BigTechs kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de financiële sector en vragen van DNB om zich te bezinnen op de inrichting van het toezicht. Eerder heeft DNB in een toekomstgerichte verkenning scenario's geschetst die laten zien hoe de markt voor bancaire diensten kan gaan veranderen, waarin onder andere het toenemende belang van data aan de orde kwam.¹ In het voorliggende rapport gaat DNB verder in op de groeiende rol van de datagedreven 'BigTech' ondernemingen in de financiële sector en hun verhouding tot financiële instellingen.² Daarmee geeft DNB invulling aan haar ambitie om te anticiperen en actief in te spelen op de gevolgen en kansen van technologische vernieuwingen en eventuele disruptie van de financiële sector.³ Hierbij staat voor DNB voorop dat in het sterk veranderende landschap het vertrouwen in de financiële sector behouden blijft, financiële instellingen solide, integer en afwikkelaar zijn, en de financiële stabiliteit wordt gewaarborgd.

BigTechs hebben wereldwijd hun intrede in de financiële sector gedaan, waarbij zij vaak relaties met financiële instellingen aangaan. BigTechs beheren ecosystemen, oftewel bundelingen van

gerelateerde digitale diensten en producten, die het voor gebruikers mogelijk maken om meerdere diensten af te nemen via één platform.⁴ Door via hun platform een groeiend aantal diensten en producten uit verschillende sectoren aan te bieden, proberen BigTechs consumenten en ondernemers verder aan zich te binden. Een aantal BigTechs faciliteert ook financiële diensten via hun platform. BigTechs werken daarin veelal samen met financiële instellingen. Deze samenwerkingsrelaties kunnen de vorm hebben van uitbestedingen door financiële instellingen; zo maken zij gebruik van de clouddiensten van BigTechs. Maar BigTechs kunnen ook zelf of in partnership financiële diensten aanbieden aan consumenten en bedrijven.

De verschillende samenwerkingsvormen tussen financiële instellingen en BigTechs kunnen aanzienlijke risico's met zich brengen en zijn daarom van groot belang voor het financieel toezicht. Doorgaans hebben BigTechs zelf geen vergunning als bank of verzekeraar, maar nemen ze een positie in tussen die instelling en de klant, waarbij ze een deel van de dienst voor hun rekening nemen. Hierdoor vervagen de grenzen tussen entiteiten die wel en die niet onder toezicht staan.⁵ Waar financiële diensten in hybride samenwerkings-

¹ DNB (2020a), Datatijdperk vereist meer aandacht van bankensector en DNB; DNB (2020b), Veranderen voor vertrouwen. Lenen, sparen en beleggen in het datatijdperk.

² Met BigTechs bedoelen we de grote technologiebedrijven die met een digitaal platform op veel markten tegelijkertijd opereren. Specifiek gaat het over: Microsoft, Alphabet (Google), Amazon, Facebook, Apple, Alibaba en Tencent (bekend van WeChat Pay). Aan de kant van financiële instellingen focussen we op banken en verzekeraars, in het licht van de verantwoordelijkheden van DNB en de potentiële impact.

³ Zie DNB (2019), DNB2025 - Visie en strategie DNB, voor een toelichting op de toekomstgerichte visie en strategie van DNB.

⁴ Een online platform kan worden gedefinieerd als een digitale dienst, die interactie faciliteert tussen twee of meer te onderscheiden maar onafhankelijke groepen gebruikers (ondernemingen of individuen), die door middel van de dienst via het internet interacteren. Platforms en financiële en niet-financiële ondernemingen kunnen deel uitmaken van bredere open of meer gesloten ecosystemen waarbinnen diverse partnershiprelaties bestaan. Zie bijvoorbeeld OECD (2019), An Introduction to Online Platforms and Their Role in the Digital Transformation.

⁵ Zie ook DNB (2021) Visie op toezicht 2021-2024.

8 vormen worden aangeboden, kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheid voor naleving van gedragsregels en zorgplichten. Daarnaast kan samenwerking tussen financiële instellingen en BigTechs leiden tot risico's op het operationele vlak, door de fragmentatie van de waardeketen, en de afhankelijkheid van een beperkt aantal kritieke IT-dienstverleners. Bovendien zijn er risico's voor het verdienmodel en daarmee op termijn voor de financiële soliditeit van bestaande financiële instellingen. De centrale vraag in deze studie is wat de veranderende relaties tussen BigTechs en financiële instellingen betekenen voor de Nederlandse banken en verzekeraars, en voor beleid en toezicht. Dit rapport geeft een overzicht van wereldwijd bestaande samenwerkingsrelaties, analyseert de achterliggende drijfveren voor samenwerking van zowel de BigTechs als de financiële instellingen, en laat zien wat de impact voor de Nederlandse bancaire en verzekeringsmarkt kan zijn (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt een viertal mogelijke toekomstscenario's beschreven (hoofdstuk 3). Op basis hiervan geeft het rapport aanbevelingen over hoe regelgeving en het financiële toezicht kunnen inspelen op de groeiende rol van de BigTechs (hoofdstuk 4).

2 De opkomst van relaties tussen BigTechs en financiële instellingen

Dit hoofdstuk start met een uiteenzetting van de verschillende relaties die er momenteel zijn tussen BigTechs en financiële instellingen. BigTechs spelen in met name China al een grote rol in de financiële dienstverlening. In Europa is de rol van BigTechs nog minder prominent, maar zijn al wel de nodige relaties tussen financiële instellingen en BigTechs ontstaan. Zo bieden BigTechs aan de voorkant (daar waar het klantcontact plaatsvindt) betaaldiensten – en in mindere mate andere financiële producten – aan, en leveren zij aan de achterkant clouddiensten. Ook in Nederland is dit het geval en zijn verschillende samenwerkingsvormen ontstaan. Het hoofdstuk zoomt verder in op de motieven die BigTechs en financiële instellingen hebben om samenwerkingen aan te gaan en schetst de potentiële impact van samenwerkingen op de Nederlandse bancaire en verzekeringsmarkt. Daarmee vormt dit hoofdstuk de opmaat naar de scenario-analyse in hoofdstuk 3, waarin vooruit wordt gekeken naar hoe de relaties over de tijd heen kunnen evolueren.

2.1 Bestaande relaties tussen BigTechs en financiële instellingen

2.1.1 Samenwerking aan de voorkant: Azië en de Verenigde Staten

Vooral in Azië zijn BigTechs vergaande relaties met financiële instellingen aangegaan. In China nemen BigTechs een grote rol in bij het voorzien in de financiële behoeften van hun klanten. Dit hangt samen met het minder toegankelijk zijn van de traditionele bancaire dienstverlening in China, het goed inspelen van BigTechs op de snelle digitalisering van de Chinese samenleving en een voor de gebruikers gunstige tariefstelling. Alipay (Alibaba) en WeChat Pay (Tencent) zijn uitgegroeid tot de grootste en op één na grootste mobiele betaalplatforms van China. De Chinese BigTechs vervullen ook een platformrol voor de verstrekking van andere financiële diensten, zoals kredietverlening, vermogensbeheer en het aanbieden van verzekeringen. Daarbij zijn vaak financiële dochterbedrijven betrokken, maar worden ook partnerships met traditionele financiële instellingen aangegaan.

Zo doet Ant Group, de financiële tak van het Alibaba concern, dienst als high-tech kredietplatform dat banken en leners aan elkaar koppelt, en verkoopt Tencent gesecuritiseerde leningen aan banken.

Circa 100 partnerbanken concurreren met elkaar voor het aanbieden van leningen aan Ant's e-wallet-gebruikers. Kredietverstrekking verloopt via groepsmaatschappijen Huabei en Jiebei, die in 2020 samen ongeveer 10% van het totale uitgegeven Chinese consumentenkrediet hebben verstrekt. Omdat deze Chinese BigTech binnen haar ecosysteem ook e-commerce en een sociaal

10

netwerk aanbiedt, beschikt zij over veel klantgegevens die traditionele banken niet hebben. Met behulp van geavanceerde data-analyse kan Ant op maat gemaakte microkredieten aanbieden, die vervolgens worden gesecuritiseerd en verkocht aan beleggers, waaronder traditionele banken. Chinese klanten hebben hierdoor een betere toegang tot leningen, waardoor de financiële inclusie in China verbeterd is. Ant verdient aan deze diensten door fees te rekenen, en traditionele banken hebben toegang tot leningenportefeuilles die ze anders misschien niet hadden verkregen. Tencent biedt financiële diensten aan via zijn digitale bank, WeBank. Ook via WeBank worden gesecuritiseerde leningen aan andere traditionele banken verkocht. Recent hebben de Chinese regelgevers nieuwe eisen gesteld aan BigTechs met online leenplatforms, in een poging financiële en mededingingsrisico's te verkleinen (zie ook box 5, verderop in dit hoofdstuk).

Ook Amerikaanse BigTechs gaan samenwerken aan met financiële instellingen. Zo gaat Google in samenwerking met Citi en een aantal

regionale banken betaalrekeningen ('Plex') aanbieden in de VS (zie Box 1). Amazon werkt in de VS samen met Goldman Sachs voor het verstrekken van krediet aan MKB-aanbieders op het platform, en biedt samen met een lokale partner autoverzekeringen aan in India. Ook Facebook gaat in India partnerships aan, om via Whatsapp kredieten en verzekeringen aan te bieden. Op het terrein van verzekeringen is het verder onder meer de koppeling aan gezondheidsapps die een aantal BigTechs verbindt met levens- en zorgverzekeringen. Gebruikersdata van smartphones en -watches van Apple of met Android (Google) software worden door verzekeringsmaatschappijen gebruikt om premiekorting of cashbacks te geven als beloning voor 'gezond' gedrag. Zo geeft de Amerikaanse verzekeraar John Hancock tot 15% korting op de premie van een levensverzekering als een polishouder voldoende punten verzamelt in het 'Vitality program', waarbij hij ook zijn Apple Watch of (Google) Fitbit terugverdient. Google (Health) en Amazon (Care) hebben ook eigen activiteiten in de gezondheidszorg.

Box 1 Google Plex

Google heeft eind november 2020 'Google Plex' aangekondigd in de VS. Een Google Plex rekening combineert een traditionele bank-app met Google Pay betaaldiensten zoals contactloos betalen en onderlinge betalingen tussen personen, en diensten als een huishoudboekje en aanbiedingen van winkeliers. De Google Plex rekeningen zullen worden aangeboden door Google in samenwerking met Citi en tien andere (kleinere) Amerikaanse banken. De retailtak van Citi is nog relatief klein, en door Google Plex als distributiekanaal te gebruiken kan de bank meer klanten bereiken. Google stelt dat de samenwerking voor beide partijen voordelen biedt: de bank kan hierdoor de beste gebruikerservaring bieden aan klanten, en Google kan profiteren van de bancaire expertise op het gebied van regelgeving. Er zijn geen indicaties van plannen om Google Plex ook in Europa aan te bieden.

2.1.2 Samenwerking aan de voorkant: Europa In Europa richten de samenwerkingen tussen BigTechs en banken zich aan de voorkant van de waardeketen vooralsnog vooral op het aanbieden van betaaldiensten, en op kleine schaal op

kredietverlening. BigTechs bieden vooral betaal-instrumenten aan die contactloos betalen met de mobiel en online betalen mogelijk maken door een schil te vormen over bestaande betaalinstrumenten, zoals de pinpas of creditcard. Ook betaaldienstverleners zijn partnerships aangegaan met BigTechs, waaronder Adyen met Amazon voor het aanbieden van Amazon Pay. De Chinese betaalapps Alipay van Ant Group en WeChat Pay van Tencent zijn eveneens via betaaldienstverleners beschikbaar.⁶ Die diensten zijn alleen beschikbaar voor klanten met een Chinese betaalrekening en dus vooral gericht op Chinese toeristen. Ook op het terrein van kredietverlening hebben BigTechs de Europese markt betreden in samenwerking met banken, al is dat in mindere mate het geval dan in andere delen van de wereld.⁷ Met name Amazon is op dit vlak actief, met het aanbieden van leningen aan webwinkeliers die van haar platform gebruik maken. In Duitsland is Amazon daarvoor een partnership aangegaan met ING.⁸ Webwinkeliers kunnen leningen aanvragen tussen EUR 10.000 en EUR 750.000, met een looptijd tot drie jaar.

In de Europese verzekeringssector is de rol van BigTechs aan de voorkant nog beperkt, en zien we vooral samenwerkingen met kleinere insurtech-

partijen. Zo zijn er verschillende insurtech-partijen die zich richten op het verhogen van de gebruikerservaring, in zowel het proces van het afsluiten van een polis als het claimafhandelingsproces. Insurtech vindt verder toepassing in bijvoorbeeld robotadvies en het belonen van 'goed gedrag' van klanten. Zo geven autoverzekeraars korting op de premie voor een goede en veilige rijstijl, wat wordt gecontroleerd met een app. Samenwerkingen met BigTechs zijn in de verzekeringsmarkt nog minder gebruikelijk, al zijn er wel enkele voorbeelden, zoals het aanbieden van cyberrisicoverzekeringen door Allianz en Munich Re in partnership met Google. Online advertenties op socialmediaplatforms van BigTechs zijn voor verzekeraars belangrijker geworden om direct verzekeringen aan te bieden. Daarnaast zijn vergelijkingssites in met name het Verenigd Koninkrijk en Nederland een belangrijk afzetkanaal voor specifieke verzekeringproducten. Ook Google kwam in het VK (en de VS) in deze markt met 'Google Compare', een vergelijkingssite voor onder meer autoverzekeringen, maar dat stierf in 2016 een vroegtijdige dood.

2.1.3 Samenwerking aan de achterkant: clouddiensten

Aan de achterkant gaan financiële instellingen steeds meer met hun systemen naar de cloud, waarbij deze beweging bij banken sterker lijkt te zijn dan bij verzekeraars.⁹ Van oudsher draaiden kernprocessen van financiële instellingen op eigen IT systemen. Dit is nu fundamenteel aan het veranderen.

⁶ Zie ook ACM (2020), *BigTechs in het Betalingsverkeer*.

⁷ Cornelli et al. (2020), *Fintech and big tech credit: a new database*. BIS working paper no. 887.

⁸ ING (2020), *ING in Germany and Amazon join forces in SME lending*.

⁹ Zie voor het Verenigd Koninkrijk Bank of England (2020), *How reliant are banks and insurers on cloud outsourcing?*

12

Clouddienstverleners bieden gedeelde opslag- en verwerkingscapaciteit ('infrastructure as a service' – *IaaS*), en een platform om applicaties op te ontwikkelen en te laten draaien ('platform as a service' – *PaaS*) (zie figuur 1). Software-applicaties kunnen geheel op cloud gebaseerd zijn en op abonnementsbasis worden gebruikt ('software as a service' – *SaaS*). Nagenoeg iedere activiteit kan worden uitbesteed. Instellingen die activiteiten uitbesteden blijven wel verantwoordelijk voor de naleving van de financiële regelgeving, en uitbesteding is niet toegestaan indien dit adequaat toezicht belemmert. Banken die hun systemen op de cloud hebben gezet kunnen er ook voor kiezen deze aan te bieden aan derde partijen: 'banking as a service' (*BaaS*). Een al langer bestaand voorbeeld is dat een kleinere bank de

betaalinfrastructuur van een andere, grotere of gespecialiseerde, bank gebruikt. Dit concept kan worden uitgebreid naar andere financiële diensten, zoals het open verzekeringsplatform van Allianz in samenwerking met Microsoft Azure.¹⁰ Tevens kunnen financiële diensten worden verbonden met niet-financiële producten. Dat wordt ook wel 'embedded finance' genoemd.¹¹ Het is een moderne variant van de al veel langer bestaande koppeling van verkopen, zoals een reis- of annuleringsverzekering die bij een reis wordt verkocht, of een aankoop op afbetaling van een duur consumentengoed. Samenwerking in de cloud maakt daarbij een op elkaar aansluitend aanbod mogelijk van aanbieders van financiële diensten, en financiële en niet-financiële partijen.

Figuur 1 Cloud computing service modellen



¹⁰ Fintech Magazine (2020), [Microsoft: digitally transforming the insurance industry](#)

¹¹ Simon Torrance (2020), [Embedded Finance: a \\$7 trillion market opportunity](#). Zie ook Capgemini & Efma (2021), [World Retail Banking Report 2021](#)

Drie BigTech partijen domineren de markt voor clouddiensten. Op zich is er een groot aantal partijen dat clouddiensten aanbiedt, waaronder grote techbedrijven als IBM en Oracle, en een reeks meer gespecialiseerde bedrijven. Maar het breedste aanbod van diensten, wordt geboden door het drietal Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure en Google Cloud.¹² In Europa wordt door middel van de *Digital Operational Resilience Act* (DORA) gewerkt aan *oversight* op kritieke ICT-

dienstverleners, zie de volgende paragraaf.¹³ De innovatieve ecosystemen die zich rond de grote partijen vormen, en de grote investeringen die ze kunnen doen in de technologie van nu (bijvoorbeeld 'artificial Intelligence', AI) en de toekomst (denk aan quantum computing), werken verdere concentratie in de hand. Partnerships in de cloud zijn mede gericht op gezamenlijke productontwikkeling, zie het voorbeeld van Generali (Box 2). Amazon en Google zijn ook aan de voorkant van de waardeketen

Box 2 De digitale transformatie van Generali in partnerschap met Google

Sinds juni 2019 hebben de verzekeraar Generali Italië en Google een strategisch partnerschap. Doel is om producten en diensten van Generali te transformeren, innoveren en aan te passen. Nieuwe producten worden samen met Google Cloud ontwikkeld in een technologielaboratorium in Italië. Google is dus innovatiepartner, naast de 'klassieke' clouddienstverleners AWS en Salesforce. Voor innovatie wordt daarnaast veel samengewerkt met insurtechs.

Eén speerpunt van de samenwerking is relatiebeheer, met behulp van verkooptools op afstand, een spraak- en chatbot en communicatie via Whatsapp voor de afwikkeling van schadeclaims. Efficiency is een tweede speerpunt. Een voorbeeld hiervan is de taxatie van schade aan voertuigen. Op basis van een foto wordt automatische schadeafhandeling binnen enkele uren mogelijk, terwijl dit voorheen enkele dagen tot weken duurde. Door het gebruik van met het internet verbonden apparaten en sensoren ('Internet of Things', IoT) en Big Data heeft Generali ook nieuwe producten kunnen ontwikkelen. Een deel van de auto's van klanten met een autoverzekering is bijvoorbeeld direct verbonden met Generali, waardoor Generali de rijstijl van de bestuurder kan analyseren. Op dit moment werkt Generali samen met meerdere autofabrikanten om deze toepassing al tijdens het productieproces in auto's te installeren. Tot slot draagt de samenwerking tussen Google en Generali bij aan de ontwikkeling van tools om data sneller en breder toegankelijk te maken voor alle medewerkers en diepgaander analyses eenvoudig mogelijk te maken.

¹² Het is nog onduidelijk of het Europese 'GAIA-X' initiatief hier verandering in zal brengen. Zie [GAIA-X - Home \(data-infra-structure.eu\)](https://gaia-x.eu/).

¹³ Zie in het algemeen voor de risico's van de toenemende afhankelijkheid van een beperkt aantal internationale cloudproviders: FSB (2019a), *Third-party dependencies in cloud services: Considerations on financial stability implications*.

14

actief. Hoewel hun clouddienstaanbieders zeer grote, zelfstandig opererende bedrijven zijn, en de activiteiten aan de voorkant en achterkant niet direct met elkaar zijn verbonden, versterkt dit uiteindelijk wel hun machtspositie in de markt. Een bedrijf als Google Cloud maakt in zijn aanbod van clouddiensten ook gebruik van de mogelijkheid om in combinatie daarmee andere producten en diensten van het Alphabet concern aan te bieden.

2.2 Motieven voor samenwerking

2.2.1 Waarom willen BigTechs financiële diensten aanbieden?

BigTechs willen vooral financiële diensten aanbieden om hun eigen ecosysteem te versterken en daarmee meer omzet te genereren.¹⁴ Ze willen hun aantrekkingskracht voor de consument vergroten door hun eigen ecosystemen te verbeteren of aantrekkelijker te maken. De oorspronkelijke basis van het ecosysteem verschilt per BigTech. Zo vormen bij Apple en Microsoft producten (respectievelijk hardware en softwarepakketten) de basis van hun ecosysteem. Zij verdienen geld aan de verkoop van (meer van) deze producten. Hun belang bij het aanbieden van financiële diensten ligt dus bij het nog aantrekkelijker maken van hun producten. Anderzijds zien Apple en Microsoft financiële diensten ook als directe bron van inkomsten. Aan de basis van het ecosysteem van Google ligt de zoekmachine. Google verdient geld met de verkoop van gerichte advertenties,

waardoor haar belang bij het aanbieden van financiële diensten vooral ligt bij het vergaren van data. Aan de basis van Amazon ligt een online warenhuis (e-commerce) en aan dat van Facebook het sociale netwerk. Het aanbieden van betaaldiensten op e-commerce of sociale media platforms maakt het voor gebruikers mogelijk om gemakkelijk transacties uit te voeren, zonder het platform te verlaten, en versterkt zo het ecosysteem. Facebook is zelfs van plan een eigen betaalinfrastructuur te ontwikkelen, met een eigen stablecoin, de Diem (zie Box 3).

Ondanks verschillen tussen BigTechs hebben ze als gemeenschappelijke deler dat ze profiteren van data, netwerkeffecten en activiteiten (DNA).

Als (bij)product van de activiteiten van BigTechs ontstaan data. Die data worden geanalyseerd en gebruikt om hun activiteiten te verbeteren en hun productaanbod uit te breiden, waardoor meer gebruikers worden aangetrokken en de netwerkeffecten toenemen. Hoe meer interacties van gebruikers er zijn, hoe meer data wordt gegenereerd en hoe meer mogelijkheden ontstaan om het netwerk verder uit te breiden en zodoende het netwerkeffect te versterken.¹⁵ Van netwerkeffecten is sprake als het nut van een individuele gebruiker toeneemt naarmate het aantal andere deelnemers groeit. Er ontstaat zo een zichzelf versterkend mechanisme, waardoor BigTechs snel kunnen groeien (zie figuur 2). Doordat alle BigTechs op eenzelfde manier werken, ontstaat ook steeds meer overlap tussen de BigTechs. Ze zijn elkaars grote

¹⁴ FSB (2019b), *BigTech in finance: Market developments and potential financial stability implications*.

¹⁵ Dit begrip en de uitleg zijn ontleend aan: BIS (2019), *BIS Annual Economic Report, Big tech in finance: opportunities and risks*.

Box 3 Het Diem-initiatief

Uit het Diem-initiatief (voorheen Libra) van de Diem Association, die wordt gesteund door Facebook, blijkt dat Facebook een eigen infrastructuur op wil zetten die het mogelijk maakt om direct en goedkoop internationale transacties uit te voeren en universele toegang tot financiële diensten te bereiken. Daarbij zal er een eigen stablecoin worden uitgegeven, de Diem. Een stablecoin is een crypto waarvan de waarde is gekoppeld aan geld of andere maatstaven. Het voornemen is om de Diem te koppelen aan de dollar. De bedoeling van een stablecoin is om een crypto met een stabiele waarde te creëren, waar de waarde van crypto's zoals Bitcoin erg kan schommelen. Ondanks de naam kan echter ook de waarde van een stablecoin fluctueren.¹⁶ Voor de uitgifte van Diem en het beheer van de Diem dollarreserve is de Diem Association een partnership aangegaan met Silvergate, een Amerikaanse bank.

Een situatie waarin we te afhankelijk worden van een digitaal betaalmiddel dat buiten het eurogebied wordt uitgegeven en gecontroleerd, zoals Diem, zou ongewenste gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit en het monetaire beleid binnen het eurogebied. Een digitale euro zou deze afhankelijkheid kunnen voorkomen. Een digitale euro is een elektronische vorm van centralebankgeld die voor alle burgers en bedrijven toegankelijk is – vergelijkbaar met bankbiljetten, maar dan in digitale vorm. DNB vindt het belangrijk dat de burger toegang houdt tot 'publiek' geld dat wordt uitgegeven door een centrale bank, ook als er in een verder digitaliserende wereld steeds minder op contant geld kan worden teruggevallen, en denkt daarom samen met de Europese Centrale Bank (ECB) en centrale banken van de andere eurolanden na over een digitale euro. Halverwege 2021 beslist het Eurosysteem gezamenlijk of het onderzoek naar de vereisten en vormgeving van een digitale euro wordt voortgezet.¹⁷

concurrenten en bewegen naar elkaar toe.

Zo verdient Amazon steeds meer aan advertenties van derden, verkoopt Microsoft naast software ook steeds meer hardware, en nemen bij Apple de inkomsten uit digitale diensten (zoals haar muziek- en TV-streamingsdiensten) snel toe.¹⁸

Het aanbieden van financiële diensten kan de DNA-feedbackloop verder versterken.¹⁹ Het aanbieden van betaaldiensten op e-commerce of socialemediaplatforms maakt het bijvoorbeeld mogelijk om gemakkelijk transacties uit te voeren, zonder het platform te verlaten. Deze transacties genereren ook waardevolle data, die bijvoorbeeld

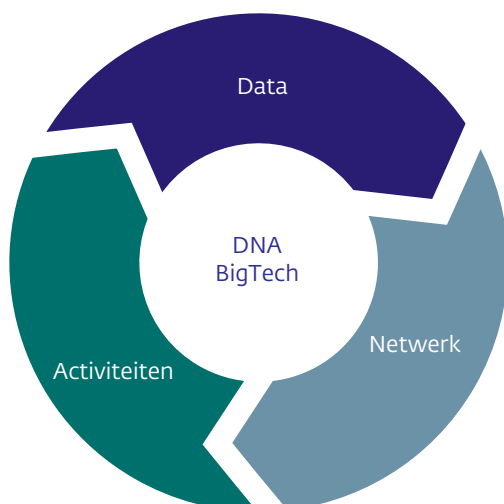
¹⁶ Zie voor een toelichting bijvoorbeeld Bullmann, D., Klemm, J., Pinna, A. (2019), *In search for stability in crypto-assets: are stablecoins the solution?*, ECB Occasional Paper No 230.

¹⁷ Omdat deze beslissing nog genomen moet worden, lopen we in deze studie niet vooruit op een eventuele introductie van een digitale euro. De digitale euro is daarom niet opgenomen in de scenario's in hoofdstuk 3.

¹⁸ Zie ook McKinsey & Company (2019), *How the best companies create value from their ecosystems*, voor de achterliggende drijvende krachten.

¹⁹ Zie ook FSB (2019b).

Figuur 2 De DNA feedbackloop



Bron: Ontleend aan BIS (2021a), [Public Policy for big techs in finance](#).

e-commerceplatforms kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt in kredietscoremodellen voor MKB- en consumentenleningen, terwijl BigTechs met een socialemediaplatform data over voorkeuren van gebruikers kunnen inzetten om financiële producten, zoals verzekeringen van derden, te beprijzen en te distribueren. Het aanbieden van clouddiensten aan financiële instellingen kan leiden tot netwerkeffecten in de B2B-marktplaatsen van BigTechs, waar bedrijven die in de cloud werken elkaar kunnen vinden om diensten te combineren. Banken zijn een aantrekkelijke partij voor de BigTech-platforms, omdat zij hun eigen zakelijke klanten aantrekken en daarmee de netwerkeffecten verder vergroten. Partnerships van grote internationale banken gaan dan ook soms met ruime publiciteit gepaard, zoals die van AWS met HSBC²⁰ en Google met Deutsche Bank (zie box 4).

kunnen worden gebruikt om gericht advertenties te plaatsen. De manier waarop BigTechs profiteren van DNA-synergieën bij het aanbieden van financiële diensten verschilt tussen BigTechs. Data van

Box 4 Deutsche & Google: een langdurig partnership

Op 4 december 2020 tekenden Deutsche Bank en Google Cloud een 'strategisch partnership', een miljardencontract voor tien jaar. Ze gaan samen de applicaties en systemen van Deutsche Bank vernieuwen en daarop ook nieuwe producten ontwikkelen, onder andere een nieuwe interface voor retail banking en "assets-as-a-service".²¹ Deutsche Bank producten moeten beschikbaar komen op de Google Cloud Marketplace, waardoor Deutsche Bank ook voor andere banken bepaalde dienstverlening kan verzorgen ('banking as a service'). Het strategische belang hangt samen met de lange duur van de overeenkomst, die de benodigde investeringen door Deutsche Bank mogelijk heeft gemaakt.

²⁰ Amazon (2020), [AWS and HSBC Reach Long-Term Strategic Cloud Agreement](#).

2.2.2 Waarom willen BigTechs relaties aangaan met financiële instellingen?

Met name in Europa en de VS lijkt regelgeving een grote rol te spelen bij het aangaan van relaties met financiële instellingen in plaats van zelfstandig toe te treden tot de financiële sector.

In Europa en de VS bieden BigTechs over het algemeen financiële diensten aan via samenwerkingen met financiële instellingen, waardoor ze financiële diensten aan kunnen bieden zonder zelf onder bankregulering te vallen. Ze lijken geen behoefte te hebben om zelf een financiële instelling te worden en daarmee onder prudentieel toezicht te komen. Terwijl sommige BigTechs (zoals Google) vergunningen hebben waarmee ze zelf betaaldiensten zouden mogen aanbieden in de Europese Unie, leveren ze nu vooral een technische schil over de bestaande betaalinstrumenten en werken ze samen met banken en creditcardmaatschappijen (zoals Mastercard en VISA) om hun betaaldiensten aan te bieden. Verder speelt mee dat de markt voor financiële diensten in Europa en de VS een stuk volwassener is dan in bijvoorbeeld China en Afrika, waardoor het voor BigTechs moeilijker is om directe concurrentie met financiële instellingen aan te gaan. In China en Afrika hebben techondernemingen wel financiële entiteiten opgezet zonder dat hierbij bestaande financiële instellingen betrokken zijn (bijvoorbeeld Alipay van Alibaba en M-Pesa van

Vodafone).²² Die entiteiten zijn doorgaans onderworpen aan relatief lichte regelgevingsregimes.²³

In China is de regelgeving voor financiële activiteiten van BigTechs recent aanmerkelijk aangescherpt (zie box 5).

In Europa worden nu diverse regelgevingsinitiatieven uitgewerkt die de activiteiten van BigTechs raken. Als onderdeel van het *Digital Finance Package* heeft de Europese Commissie voorstellen gedaan voor een regelgevend kader voor het ICT-risicomanagement van financiële ondernemingen en het *oversight* op aanbieders van kritieke ICT-diensten aan wie financiële ondernemingen werkzaamheden uitbesteden - de *Digital Operational Resilience Act* (DORA).²⁴ Deze voorstellen betreffen oversight op onder meer clouddienstverleners. Oversight verschilt van toezicht, en betekent in deze dat er geen voorwaarden inzake markttoetreding zijn en dat er sprake is van een beperkt handhavings- en sanctie-instrumentarium, waarbij audits worden uitgevoerd zonder bindende inhoudelijke aanbevelingen. Een ander deel van het Digital Finance Package betreft het wetgevingsvoorstel *Markets in Crypto Assets Regulation* (MiCAR), waarin regels worden opgesteld voor crypto's, waaronder stablecoins. Het gaat daarbij om specifieke regels voor partijen die crypto's uitgeven en partijen die diensten verlenen die verband houden met crypto's.

21 Assets-as-a-service is een dienstverlening waardoor bedrijven zelf bepaalde productiemiddelen niet hoeven aan te schaffen, maar betalen voor het gebruik van deze productiemiddelen die op de balans van een ander bedrijf staan. Printers zijn een voorbeeld.

22 Zie Tabel 2 in FSB (2019b).

23 FSB (2020), *BigTech Firms in Finance in Emerging Market and Developing Economies: Market, developments and potential financial stability implications*, p. 11-13.

24 Europese Commissie (2020a), *Digital finance package*.

25 Financial Times, 3 februari 2021, *Ant strikes deal with Chinese regulators over restructuring*.

26 Financial Times, 12 april 2021, *Ant ordered to restructure by Chinese regulators*.

27 Central Banking (2021), *Regulating big tech and non-bank financial services in the digital era*.

Box 5 BigTechs in China: ervaringen met regelgeving en toezicht

In een poging financiële en mededingingsrisico's te verkleinen en de gegevensbescherming te versterken hebben Chinese regelgevers recent nieuwe eisen gesteld aan BigTechs met online leenplatforms. Zo heeft de overheid Ant Group opgedragen om te herstructureren, nadat de beursgang in november 2020 was stopgezet. Ant Group zal al zijn bedrijven moeten onderbrengen in een financiële holding. Hierdoor zal Ant Group moeten voldoen aan dezelfde eisen als banken en komt het onder strenger toezicht te staan.²⁵ Bovendien moet Ant Group de connecties tussen het betaalplatform Alipay en de kredietverstrekking-activiteiten verbreken.²⁶ Elk van elkaar losstaand bedrijfs onderdeel zal vervolgens onder de toepasselijke specifieke financiële regelgeving gaan vallen. Het verbreken van de connectie tussen Alipay en de kredietverstrekking kan grote gevolgen hebben voor de winstgevendheid van de Ant Group, omdat vooral de combinatie van diensten het bedrijf aantrekkelijk maakt.

China kent ook een speciale licentie voor digitale banken.²⁷ In China mogen digitale banken onder andere geen fysieke vestigingen hebben. De kapitaal- en liquiditeitseisen zijn gelijk aan die van traditionele banken. In andere Aziatische landen, zoals Hong Kong, Zuid-Korea, Singapore en Taiwan, is vergelijkbare regelgeving uitgevaardigd voor digitale banken. Tencent, bekend van WeChat, het dominante sociale-mediaplatform in China, biedt financiële diensten aan via zijn digitale bank, WeBank. Tencent heeft hierin een minderheidsbelang van 30%. WeBank verkoopt ook gesecuritiseerde leningen aan andere traditionele banken, maar de digitale banklicentie zorgt ervoor dat de omvang van deze leningen beperkt blijft.

Het voorstel voor een *Digital Markets Act* (DMA) gaat regels stellen aan online platforms die als 'poortwachter' mogen worden beschouwd. Deze regels zullen ook gelden voor het aanbieden van financiële diensten via deze platforms, maar plaatsen BigTech daarmee nog niet onder financieel toezicht.²⁸ De *Digital Services Act* stelt regels op voor digitale intermediairs.

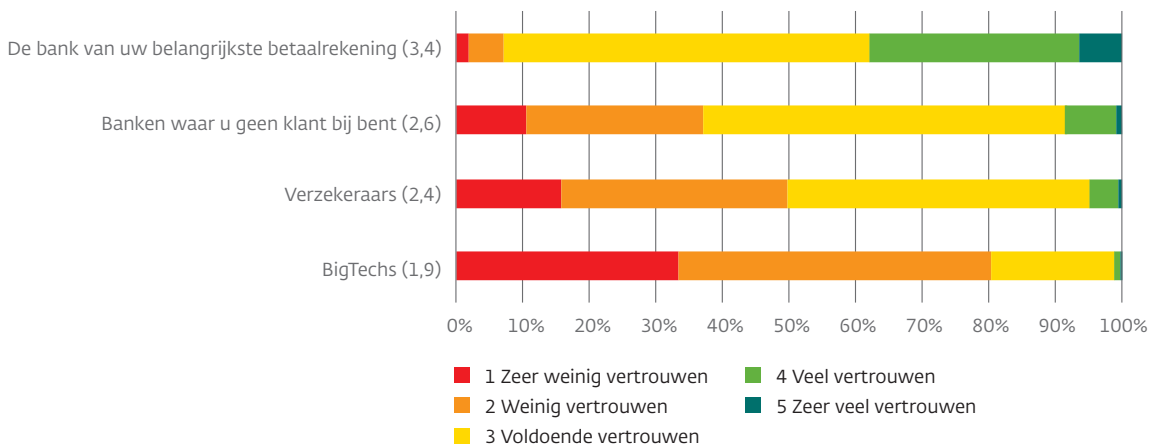
Daarnaast geven consumenten aan meer vertrouwen te hebben in financiële instellingen dan in BigTechs. Banken spelen van oudsher al een rol bij het beheren van spaargelden en het verlenen van financiële diensten, waardoor consumenten mogelijk eerder geneigd zijn banken te vertrouwen waar het gaat om financiële dienstverlening dan BigTechs. BigTechs lijken dit ook te beseffen: bij de aankondiging van Google Plex (zie ook Box 1) gaf Google aan dat zij de financiële dienstverlening wil verbeteren door

²⁸ Europese Commissie (2020b), *Wet inzake digitale markten: voor eerlijke en open digitale markten*, ook voor nadere uitleg van de poortwachtersrol.

partnerships aan te gaan met financiële instellingen, die consumenten vertrouwen met hun geld.²⁹ Daarnaast geven consumenten in enquêtes aan dat zij meer vertrouwen hebben in financiële instellingen dan in BigTechs waar het gaat om gegevensbescherming. Zo laat een enquête onder Amerikanen zien dat 60% op dit vlak een hoge mate van vertrouwen heeft in traditionele financiële instellingen, terwijl slechts 12% BigTechs een hoge mate van vertrouwen toekent.³⁰ Enquêtes onder Nederlanders leiden tot vergelijkbare resultaten. Zo laat een door DNB uitgezette enquête zien dat 93% van de respondenten voldoende tot zeer veel vertrouwen heeft in de bank van hun belangrijkste

betaalrekening, terwijl 80% weinig tot zeer weinig vertrouwen heeft in BigTechs (zie figuur 3). En hoewel verzekeraars minder worden vertrouwd dan banken, worden ook zij een stuk meer vertrouwd dan BigTechs. De belangrijkste reden voor het wantrouwen van BigTechs is de angst voor misbruik van gegevens. Nederlandse consumenten delen dan ook liever data met banken dan met BigTechs.³¹ Tegelijkertijd delen consumenten wel data via de apps van BigTechs die zij gebruiken op hun telefoon, waardoor er sprake lijkt van een vertrouwensparadox (zie ook de scenario's in hoofdstuk 3).

Figuur 3 Meer vertrouwen in financiële instellingen dan in BigTechs



Toelichting: 2,576 respondenten. De enquête is afgenomen tussen 28 augustus en 7 september 2020. Het vertrouwen is gemeten op een schaal van 1 (zeer weinig vertrouwen) tot 5 (zeer veel vertrouwen). Het gemiddelde vertrouwen staat tussen haakjes achter de aanbieder.

²⁹ Zie aankondiging Google Plex (18 november 2020) door hoofd payments Ceasar Sengupta: "We've been working hard to help make payments simple, secure and helpful for everyone. But this is just the beginning, and there's a lot more we can do to go beyond payments. To help people save better, manage money, and improve their overall financial wellbeing. We believe the best way to do this is by partnering with financial institutions, who people trust with their money".

³⁰ BIS (2021b), *Whom do consumers trust with their data? US survey evidence*.

³¹ DNB (2020), *Kwart Nederlanders deelt betaaldata in ruil voor diensten*.

2.2.3 Waarom willen financiële instellingen relaties aangaan met BigTechs?

De toenemende wens van de (retail)klant tot gebruiksgemak en de verdergaande digitalisering (mobile first) zijn voor banken belangrijke drijfveren achter de samenwerking met BigTechs.

Niet alle banken kunnen zelf op korte termijn voldoen aan deze wens van klanten, onder andere vanwege oude (*legacy*) *core banking* systemen, die een gebrek aan flexibiliteit en efficiëntie tot gevolg hebben. Bovendien zijn BigTechs erg sterk in het mobiele domein, dat steeds belangrijker wordt: consumenten gebruiken steeds vaker hun mobiele telefoon voor online diensten, en willen ook met hun mobiel kunnen betalen. Veel banken zijn samenwerkingen aangegaan met Apple en Google om mobiel betalen mogelijk te maken. Omdat de NFC-chip in iPhones (in tegenstelling tot die in Android-telefoons) niet open staat voor andere partijen, kunnen iPhone-bezitters alleen contactloos betalen als hun bank een overeenkomst aangaat met Apple.³² Het feit dat concurrerende banken deze mogelijkheid aanbieden, maakt dat ook andere banken zich gedwongen voelen om met Apple samen te werken. Voor Android-telefoons kunnen banken wel hun eigen betaalsystemen ontwikkelen. Niet alle banken kiezen er echter voor om dit te doen. Zij gaan in plaats daarvan een samenwerking met Google aan voor het aanbieden van Google Pay, mogelijk vanwege kostenoverwegingen en de verwachting dat Google goed in staat is om digitaal gebruiksgemak te bieden.

Banken en verzekeraars kunnen ook samenwerkingen aangaan om alternatieve verdienmogelijkheden aan te boren en hun afzetmarkt te vergroten.

Banken die niet sterk gepositioneerd zijn in het retaildomein kunnen via een samenwerking met BigTechs snel nieuwe klanten bereiken en hun afzet vergroten. Het partnership met Google is voor Citi bijvoorbeeld een middel om de Amerikaanse markt voor betaal-, spaarrekeningen en hypotheek te veroveren en om haar inkomsten te diversifiëren. Voor Nederlandse grootbanken speelt dit motief op dit moment niet in de binnenlandse markt; zij weten de binnenlandse retailklanten zelf al goed te bereiken. Wel kan het een sleutel zijn om in het buitenland een grotere particuliere klantenbasis aan te spreken op basis van eenvoudige proposities en daarmee op een grotere schaal te werken en kostenvoordelen te behalen. Andersom geldt dit ook als potentieel motief voor buitenlandse banken en verzekeraars om via een partnership juist de Nederlandse markt te betreden. Verregaande samenwerkingen met BigTechs zijn voor verzekeraars nog iets verder weg dan voor banken. Verzekeraars zien kansen om via samenwerking met partners meer producten af te zetten door dichter aan te sluiten bij de gewoonten en wensen van de consument. Denk bijvoorbeeld aan het aanbieden van gebruiksfafhankelijke verzekeringen op deelplatforms voor auto's. Verzekeraars kunnen voor het aanbieden van dit soort technologieën samenwerken met BigTechs, maar gaan hiervoor nu vooral met gespecialiseerde insurtech-partijen in zee.

³² Apple geeft aan uit veiligheidsoogpunt de NFC-chip niet open te stellen. Dit heeft echter de aandacht getrokken van mededingingsautoriteiten zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM) (zie *Big Techs in het betalingsverkeer*, 2020). De Europese Commissie heeft een mededingingsonderzoek ingesteld naar deze praktijken. De Commissie overweegt nieuwe regelgeving die Apple verplicht zou stellen haar NFC-chip open te stellen voor concurrenten, om zo een gelijk speelveld te creëren.

Daarnaast kunnen (cloud)samenwerkingen met BigTechs voor financiële instellingen een manier zijn om hun innovatiecapaciteit te vergroten en hun kosten te verlagen.³³ BigTechs kennen een innovatieve bedrijfscultuur en weten veel innovatief talent aan te trekken. Strategische samenwerkingen met BigTechs kunnen voor financiële instellingen een mogelijkheid zijn om innovatieve kennis op te doen en bepaalde competenties, bijvoorbeeld op het gebied van data-analyse, te versterken. Dit speelt bijvoorbeeld bij het partnership tussen Deutsche Bank en Google.³⁴ Verder zien financiële instellingen het gebruik van de cloud als middel om de flexibiliteit te vergroten (sneller op- en afschalen van capaciteit en standaardisatie), sneller te kunnen innoveren (korte time-to-market) en kosten te besparen. Ook maakt de schaal van de clouddienstverleners het mogelijk om een niveau van cyberweerbaarheid te bereiken dat voor individuele partijen moeilijk haalbaar is.

2.3 Potentiële impact samenwerking met BigTechs op de Nederlandse bancaire en verzekeringsmarkt

Hieronder schetsen we welke financiële productmarkten potentieel beïnvloed kunnen worden door samenwerking tussen financiële instellingen en BigTech-partijen. Deze paragraaf vormt daarmee de

brug tussen de beschrijving van de huidige relaties van financiële instellingen met BigTechs eerder in dit hoofdstuk, en de scenario-analyse die in hoofdstuk 3 aan bod komt. In deze analyse kijken wij voor welke categorieën financiële producten de meeste impact kan worden verwacht voor Nederlandse financiële instellingen.

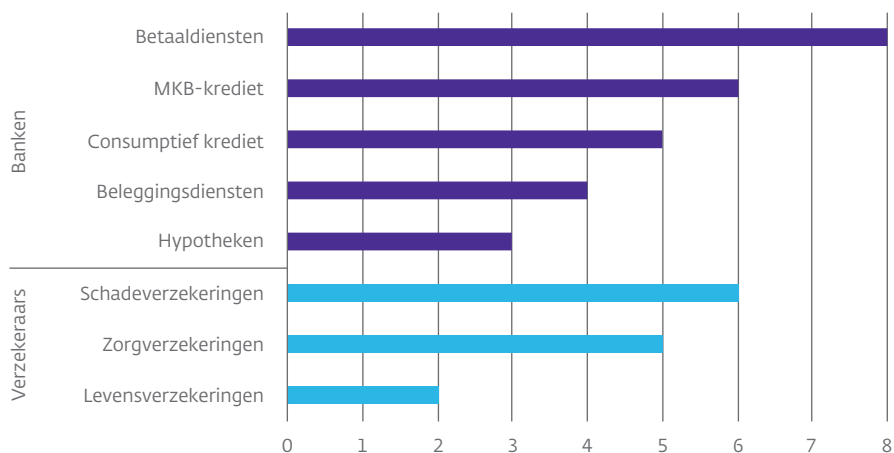
De focus ligt daarbij op de potentiële impact van samenwerking aan de voorkant van de waardeketen per productcategorie op de Nederlandse markt. Binnen Nederland hebben BigTechs de cloud en de betaalmarkt betreden, maar we zien nog nauwelijks dat de distributiekanaal van financiële instellingen voor bepaalde producten worden overgenomen. Wat we op mondiaal niveau zien gebeuren, kan wel een voorbode zijn voor wat er op de Nederlandse markt staat te gebeuren. In Europa kunnen samenwerking en concurrentie met BigTech-partijen een vlucht nemen wanneer een buitenlandse financiële instelling met Europees paspoort gezamenlijk met een BigTech de Nederlandse markt betreedt. Relaties tussen financiële instellingen en BigTechs kunnen in potentie een grote impact hebben op de Nederlandse markt voor bancaire en verzekeringsproducten, zoals weergegeven in figuur 4.³⁵ Een hoge geaggregeerde eindscore op een productcategorie duidt op een hoge potentiële impact van samenwerkingen tussen financiële instellingen en BigTechs op de Nederlandse markt.

³³ Zie onder andere EBF (2020), *The use of Cloud Computing by Financial Institutions*.

³⁴ Zie *Deutsche Bank and Google Cloud sign pioneering cloud and innovation partnership* – Deutsche Bank.

³⁵ Het gaat hier om impact op diensten aan de voorkant van de waardeketen, aan consumenten en MKB. Diensten gericht op grootzakelijke klanten en institutionele partijen zullen minder gauw geraakt worden.

Figuur 4 Impact partnerships met BigTechs op banken en verzekeraars



Toelichting: Figuur 4 geeft aan wat de impact van partnerships kan zijn per productcategorie. De score is gebaseerd op inschattingen van DNB op basis van gesprekken met instellingen en literatuurstudie. De totaalscore is gebaseerd op de som van de scores op de vier criteria: of er al partnerships zijn in volwassen financiële markten, of een partnership gunstig is voor financiële instellingen, of een partnership gunstig is voor BigTech en het belang van de productcategorie voor het verdienmodel van Nederlandse financiële instellingen, waarbij per criterium 0, 1 of 2 punten is gegeven. De minimale totaalscore is 0 en de maximale score is 8.

2.3.1 Banken

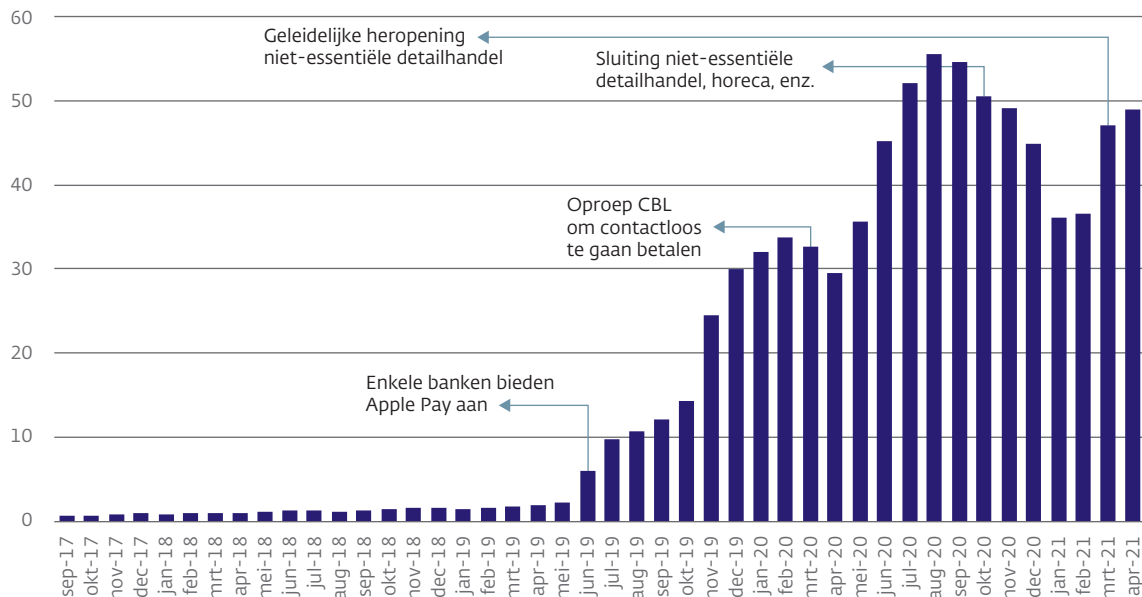
De potentiële impact van partnerships tussen banken en BigTechs op de markt voor betaaldiensten in Nederland is groot, vanwege het gezamenlijk aanbieden van gebruiksvriendelijke betaalapps, en mogelijk afnemende mogelijkheden voor cross-selling. Op de Nederlandse betaalmarkt zijn banken partnerships met Apple en Google aangegaan om het voor hun klanten mogelijk te maken om mobiel te betalen via Apple Pay en Google Pay. Banken boden hun klanten wel al zelf mogelijkheden aan om contactloos te betalen

met hun Android-telefoon, maar het gebruik hiervan liep niet storm. Pas toen banken vanaf juni 2019 Apple Pay gingen aanbieden steeg het gebruik van mobiel betalen aan de kassa fors (zie figuur 5).³⁶ Nederlandse banken waren aanvankelijk terughoudend om een samenwerking aan te gaan vanwege de (hoge) transactievergoeding die Apple van hen vraagt. Om tegemoet te komen aan de aanhoudende roep van hun klanten zijn Nederlandse banken uiteindelijk toch met Apple in zee gegaan. Recent zijn enkele banken ook betalen via Google Pay mogelijk gaan maken. Als banken in de

³⁶ Het gebruik van contactloze betalingen met de mobiele telefoon steeg fors in het voorjaar van 2020 toen het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) namens supermarkten klanten oproep om contactloos te betalen. De afname van het aantal mobiele contactloze betalingen in het najaar van 2020 is het gevolg van de sluiting van niet-essentiële detailhandel, horeca en andere instellingen door de overheid in het kader van corona. Het aandeel mobiele betalingen op alle betalingen aan de kassa nam ondertussen verder toe.

Figuur 5 Aantal contactloze betalingen met de mobiele telefoon

(in miljoenen)



Bron: Betaalvereniging Nederland

toekomst partnerships aangaan met BigTechs die verder gaan dan de huidige samenwerkingsvormen zou het directe klantcontact tussen banken en haar rekeninghouders kunnen verwateren, wat het voor banken minder makkelijk zou maken om andere producten, zoals kredieten en verzekeringen onder de aandacht van hun klanten te brengen. Dat zou ongunstig zijn voor het verdienmodel van banken in de Nederlandse markt. Het aanbieden van betaaldiensten is zelf al enige jaren verlieslatend,³⁷ maar is vooral aantrekkelijk voor een bank vanwege de mogelijkheid tot *cross-selling* van meer rendabele financiële producten. Binnen de betaalketen vinden

ook andere ontwikkelingen plaats die kunnen leiden tot een verwatering van het klantcontact, denk hierbij aan het opkomen van rekeninginformatie- en betaalinitiatiediensten.

Hoewel er op de Nederlandse zakelijke kredietmarkt nog geen partnerships zijn tussen BigTechs en banken kunnen deze wel ontstaan, waarbij vooral de markt voor MKB-krediet zou kunnen veranderen. Voor BigTechs kan het interessant zijn om in samenwerking met banken ook in Nederland MKB-krediet te gaan verstrekken, bijvoorbeeld aan webwinkeliers die actief zijn op hun e-commerce

³⁷ DNB (2020b).

platform. Dit kan hun ecosysteem versterken, omdat webwinkeliers zo makkelijker hun activiteiten kunnen uitbreiden. In Nederland zien we al dat Bol.com dergelijke kredieten verstrekt aan MKB-ers in samenwerking met Rabobank. Een BigTech als Amazon, die sinds enige tijd actief is in Nederland, zou dit ook kunnen gaan doen, eventueel zelfs in samenwerking met een buitenlandse bank. Zo werkt Amazon in Duitsland samen met ING op het gebied van zakelijk krediet aan verkopers op het Amazon platform. Het kan voor BigTechs aantrekkelijk zijn om MKB-kredietverlening in samenwerking met banken te doen, omdat zij zo kunnen profiteren van de reeds bij banken aanwezige infrastructuur voor kredietverstrekking en de al aanwezige funding ervan. Voor banken biedt samenwerking mogelijkheden tot verbetering van hun kredietwaardigheidsmodellen door gebruik van data en data-analyse van BigTech en mogelijk ook tot stroomlijning van het kredietverleningsproces zelf.³⁸ Binnen de markt voor MKB-krediet vindt de laatste jaren ook een verschuiving naar niet-bancair krediet plaats. Alternatieve vormen van kredietverlening nemen in deze markt een steeds grotere plek in.

De markt voor consumptief krediet is voor banken in Nederland klein in vergelijking met andere kredietvormen, waardoor de impact van eventuele partnerships op het overall bancaire verdienmodel bescheiden zal zijn. Hoewel het uitstaand bedrag (bij banken eind 2020 EUR 12 miljard) niet zo groot is, zijn er wel veel consumenten die een vorm

van consumptief krediet hebben uitstaan (eind 2020 ruim 9 miljoen).³⁹ Partnerships zouden banken de mogelijkheid kunnen bieden om deze markt te vergroten, wat interessant kan zijn vanwege de hoge marges op consumptief krediet. Keerzijde hiervan is wel dat dergelijke consumentleningen risicovol kunnen zijn, zowel voor geldgever als voor geldnemer. Voor BigTechs kan samenwerking aantrekkelijk zijn, omdat zij zo via de bank krap-bij-kas-zittende potentiële klanten makkelijk en snel aan krediet kunnen helpen. Dit vergroot de activiteiten binnen hun ecosysteem, wat het aantrekkelijker maakt voor webwinkeliers om producten erop aan te bieden. Grote webwinkeliers bieden zelf overigens ook kredietmogelijkheden aan. Consumptief krediet gekoppeld aan e-commerce wordt in Nederland al aangeboden door een partij als de Zweedse betaaldienstverlener Klarna en door creditcardmaatschappijen: het zogenoemde *Buy Now Pay Later* (BNPL). Binnen de Nederlandse markt voor consumptief krediet groeit het aandeel van BNPL. Naar verwachting zet deze groei de komende jaren verder door.

De Nederlandse markt voor beleggingsdiensten is een groeimarkt, waar het aangaan van partnerships met BigTechs banken mogelijkheden kan bieden een groter aandeel in deze markt te verwerven. Per eind 2020 belegde één op de vijf Nederlandse huishoudens.⁴⁰ Na een record inleg van EUR 3,8 miljard in 2020 bedraagt het totaal belegd vermogen van huishoudens in Nederlandse

³⁸ Cornelli et al. (2020).

³⁹ BKR(2021) Kredietbarometer van Nederland.

⁴⁰ AFM (2021), AFM Consumentenmonitor Beleggen 2020.

beleggingsfondsen ultimo 2020 EUR 47,3 miljard.⁴¹ Voor banken is het aanbieden van beleggingsdiensten en het daaruit voortvloeiende fee-inkomen een aanvulling op de rente-inkomsten uit kredietverlening. Door partnerships kunnen banken beter tegemoet komen aan de voorkeuren van particuliere beleggers. Deze geven aan op zoek te zijn naar transparantie, gebruiksgemak en de mogelijkheid tot gemakkelijk digitaal beleggen. Banken proberen ook zelf oplossingen aan te bieden, zo heeft Rabobank de beleggingsapp Peaks opgezet waarbij het wisselgeld van betalingen (een bedrag wordt afgerond naar de eerstvolgende euro) belegd wordt. Een BigTech kan in een partnership potentieel betere data-analyse mogelijkheden bieden, bijvoorbeeld door de inzet van AI bij het samenstellen van de portefeuille of het geven van beleggingsadvies. BigTechs profiteren op hun beurt van een partnership, omdat ze via een gevestigde speler de markt kunnen betreden. Partnerships tussen BigTechs en banken op het gebied van beleggingsdiensten zijn op dit moment alleen nog in China te vinden, waar Alibaba en Tencent zowel eigen beleggingsdiensten aanbieden (advies via partnerships met vermogensbeheerders) als een platform waarop banken hun beleggingsproducten kunnen aanbieden.

De hypothecaire markt in Nederland zal naar verwachting niet op afzienbare termijn geraakt worden door partnerships, omdat de toegevoegde waarde van het aangaan van samenwerking voor banken en BigTech partijen beperkt is. Juist omdat woninghypothekenportefeuilles een groot deel van de winst genereren en synergievoordelen creëren, is

het strategisch belang voor banken om hier zelf in de lead te blijven hoog. BigTechs zouden banken kunnen helpen bij het verder stroomlijnen van het hypotheekverstrekkingproces of bij het inschatten van het risicoprofiel van potentiële klanten, maar Nederlandse fintechs kunnen dit waarschijnlijk ook. Zo heeft een partij als Ockto partnerships met een aantal hypotheekverstrekkers om het verstrekken van documenten door de consument te vergemakkelijken, en levert Calcasa geautomatiseerde woningtaxaties. Verstrekking van hypotheekleningen door BigTechs, al dan niet samen met banken, vindt voor zover bekend ook elders in de wereld nog niet plaats. Voor BigTechs ligt het niet meteen voor de hand om voor hypotheekleningen een partnership aan te gaan met banken. Hypotheken liggen niet direct in het verlengde van de producten die zij in hun ecosystemen aanbieden. Bovendien bemoedigen nationale verschillen in de werking van woningmarkten en regelgeving omtrent woningfinanciering de schaalbaarheid van eventuele gezamenlijke hypotheekproducten naar andere landen. Voorts gaat hypotheekverstrekking met de nodige administratieve en juridische procedures gepaard. De te verdienen marges op hypotheekleningen kunnen daarentegen de aantrekkingskracht voor BigTechs voor deze markt juist verhogen. Op de Nederlandse hypothecaire markt ondervinden banken sinds een aantal jaren in toenemende mate concurrentie van regiepartijen die hun financiering verkrijgen van institutionele beleggers. Deze ontwikkeling heeft het marktaandeel van de traditionele bancaire kredietverleners aangetast en de hypothecaire markt in Nederland efficiënter gemaakt.

⁴¹ DNB (2021), Vermogen Nederlandse beleggingsfondsen naar record van 1 biljoen euro.

2.3.2 Verzekeraars

De potentiële impact van partnerships op de Nederlandse schadeverzekeringsmarkt kan groot zijn, vanwege de relatief grote scope voor samenwerking voor gebruik van data-analyse, het inpassen van innovaties en voor aanvullende dienstverlening. Voor traditionele verzekeraars hebben verschillende typen schadeverzekeringen - zoals die voor iemands eerste brommer of auto - ondanks hun veelal beperkte bijdrage aan de winstgevendheid, een strategisch belang uit oogpunt van latere *cross-selling* van lucratievere producten, zoals wettelijke aansprakelijkheid- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen. In het schadesegment werken verzekeraars voor interactie met eindgebruikers vooral samen met insurtechs. Voorbeelden zijn de samenwerking van Nationale Nederlanden (NN) met VVCR-Prodrive op het gebied van wagenparkbeheer en die van Achmea met enkele deeleconomieplatforms (Peerby, Vereniging voor Gedeeld Autorijden). In de toekomst kan het voor zowel schadeverzekeraars als BigTechs aantrekkelijk zijn om met elkaar de samenwerking aan te gaan. Voor verzekeraars kan dit innovatiemogelijkheden in de productieketen vergroten, bijvoorbeeld door grootschaligere distributie, efficiëntere en meer gebruiksvriendelijke afhandeling van schadeclaims met behulp van AI, en synergievoordelen tussen verzekeringsproducten en IoT-data. Voor BigTechs kan samenwerking met schadeverzekeraars synergieën opleveren met andere producten die zij al aanbieden in hun ecosystemen, zoals cyberrisicoverzekeringen in combinatie met clouddiensten. Ook zijn er

mogelijkheden tot *cross-selling*, bijvoorbeeld door verzekeringen te koppelen aan producten die worden verkocht binnen hun ecosysteem, zoals AppleCare+ voor Apple-apparaten. Een verdergaande toetreding van BigTechs kan de structuur van de Nederlandse schadeverzekeringsmarkt veranderen. Zo kunnen BigTechs vergelijkingsplatforms tot poortwachters maken als dominante platforms waarlangs verzekeringen worden afgesloten. Ook kunnen BigTechs de concurrentie op de schademarkt vergroten, door in samenwerking met een buitenlandse (her)verzekeraar de markt te betreden. Het online distributiekanaal van BigTechs sluit goed aan bij de huidige Nederlandse marktpraktijk voor verzekeringen, die al een aanzienlijke mate van digitalisering kent: ca. 60% van de afsluitingen vindt online plaats; wat hoger is dan elders in de EU.⁴² Ook is er al platformisering: circa een kwart van de schadepolissen is afgesloten via een vergelijkingsite, en verzekeraars zoeken zoals bovengenoemd samenwerking op met platforms van anderen. BigTechs kunnen ook de concurrentie aangaan met verzekeraars op het vlak van additionele diensten die rondom verzekeringsproducten geleverd kunnen worden, zoals platforms die werkgevers en werknemers ondersteunen bij het verlagen van ziekteverzuim en gezond houden van werknemers.

Ondanks wederzijdse voordelen van partnerships op de zorgverzekeringsmarkt in Nederland lijkt de potentiële impact niet heel groot, vanwege de sterke mate van regulering. De Nederlandse zorgverzekeringsmarkt is groot, maar tevens

⁴² Roland Berger & Efma (2020), *Acceleration of digital in retail insurance acquisition*.

nationaal ingericht en sterk gereguleerd. Op Achmea en ASR na zijn de meeste zorgverzekeraars alleen actief in het zorgsegment, hetgeen het grote strategische belang ervan voor het verdienmodel van typische zorgverzekeraars aangeeft.

Samenwerking tussen zorgverzekeraars en BigTechs kan wederzijds voordelen bieden door de hoge informatiewaarde van IoT-data geproduceerd door *smart devices* als *smartphones* of *smart watches* en de mogelijkheid om die data te gebruiken in gezondheidsprogramma's of premieberekeningen.

De markt is echter dusdanig gereguleerd dat partnerships niet heel waarschijnlijk zijn. Naast strenge privacyvereisten, werpen wettelijke regels voor de basiszorgverzekering verschillende obstakels op. De markt voor aanvullende zorgverzekeringen, die kleiner is qua omvang maar wel minder streng is gereguleerd, biedt meer mogelijkheden voor samenwerking. Hier komen dan ook al partnerships voor, ook in Nederland. Een voorbeeld hiervan is het al eerder genoemde Vitality-platform gericht op gezondheidspreventie, waarbij de Nederlandse zorgverzekeraar ASR aangesloten is.

De impact van partnerships op de Nederlandse levensverzekeringsmarkt is waarschijnlijk heel beperkt, vanwege de aanhoudende krimp van deze markt.

Voor overlijdensrisicoverzekeringen kunnen samenwerkingen tussen levensverzekeraars en BigTechs in beginsel voor beide partijen interessant zijn. Dit omdat AI en IoT-data gebruikt kunnen worden voor risico-inschattingen en premieberekeningen. IoT-data kan daarnaast helpen bij het bevorderen van een gezonde, actieve levensstijl. Toch is het onwaarschijnlijk dat zich op afzienbare termijn op de Nederlandse levens-

verzekeringsmarkt op grote schaal partnerships zullen ontwikkelen met BigTechs. Daarvoor krimpt deze markt te snel en is het klantcontact te weinig frequent. Verder kan de privacygevoeligheid van persoonlijke gezondheidsdata voor risico-inschatting en premiedifferentiatie een obstakel vormen voor partnerships. Ook voor aanvullende diensten lijkt er weinig potentieel voor partnerships te zijn. In het levenssegment zijn complementaire diensten vooral gericht op financiële planning. NN's Platform55 is hiervan een voorbeeld. Partnerships tussen verzekeraars en BigTechs liggen op dit terrein minder voor de hand: IoT-data heeft hier een minder evidente rol dan in het schade- of zorgsegment.

3 Scenario's voor de relatie tussen BigTechs en financiële instellingen

28

Dit hoofdstuk schetst in de vorm van een scenario-analyse hoe de bancaire en verzekeringsmarkt er over 5 tot 7 jaar uit zou kunnen zien als de partnerships met BigTechs zich verder ontwikkelen.⁴³

3.1 Trends

Een aantal trends zal bepalend zijn voor de ontwikkeling van samenwerkingsvormen tussen BigTechs en financiële instellingen en gevolgen hebben voor de bancaire en verzekeringsmarkt.

De belangrijkste trends zijn in te delen in vier categorieën: technologie, markt, samenleving en regelgeving (figuur 6). Op het gebied van technologie nemen clouddiensten een grote vlucht. De IT van financiële instellingen draait vrijwel geheel in de cloud, en nieuwe diensten en werkwijzen worden *cloud-native* ontwikkeld. Geavanceerde data-analyse-technieken, onder meer met data uit sensoren in producten (IoT), en AI zijn alomtegenwoordig. Adequate cyberveiligheid en een goede ethische normering van datagebruik zijn randvoorwaarden. Voor de bancaire en verzekeringsmarkt is het economische herstel na de coronacrisis van belang. Hierbij is verondersteld dat de lage (kapitaalmarkt) rente aanhoudt en de rentetermijnstructuur relatief vlak blijft.⁴⁴ De marges op kredietverlening staan hierdoor onder druk, waardoor banken zich moeten

blijven richten op het vergroten van hun kosten-efficiëntie. De trend van platformisering en de vorming van ecosystemen van diensten en producten zet door. Slechts een aantal platforms is levensvatbaar, met mogelijk concentratierisico's tot gevolg. Financiële diensten worden binnen Europa veelal vanuit één vestigingsland digitaal en grensoverschrijdend aangeboden. In de samenleving schrijdt de digitalisering, die het afgelopen jaar door coronamaatregelen in een stroomversnelling is gekomen, krachtig voort. Digitale munten hebben hun intrede gedaan, waaronder de zogenoemde 'stablecoins'.⁴⁵ *Distributed ledger* technologie wordt ruimer gebruikt, maar vergaande vormen van 'decentralized finance' worden niet verondersteld. Voor de financiële sector blijven veiligheid en vertrouwen centrale begrippen, waarbij het publiek belang hecht aan zowel de veiligheid van zijn geld als aan dataprivacy. Financiële instellingen hebben in dit opzicht een voorsprong op de BigTechs. Daarentegen zijn BigTechs in het voordeel bij het bieden van digitaal gebruiksgemak, waar de consument sterk aan hecht. Qua regelgeving is in Europa een hele set aan wetgeving ingevoerd gericht op onder meer het versterken van de operationele weerbaarheid van clouddienstverleners, datasoevereiniteit, het faciliteren van veilig delen van financiële data met derden, digitale identificatie, de veiligheid van platformbedrijven, en het voorkomen van machtsmisbruik door deze platforms.⁴⁶

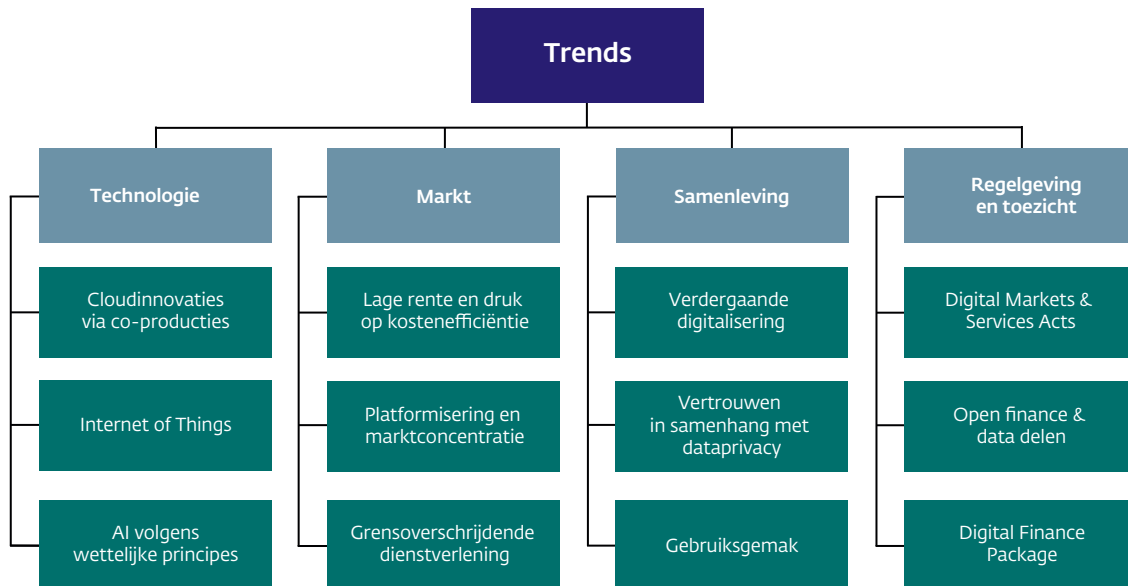
⁴³ Dit is een verdieping van scenario's uit DNB (2020b), waarin samenwerking tussen BigTechs en financiële instellingen één van de scenario's vertegenwoordigde.

⁴⁴ Ondanks een licht oplopen van de kapitaalmarktrente en daarmee versteiling van de rentetermijnstructuur tegen de afsluitdatum van dit rapport, half juni 2021.

⁴⁵ Central Bank Digital Currencies maken geen deel uit van de scenario's (zie box 3).

⁴⁶ Zie paragraaf 2.2.2 voor een beschrijving van de Europese regelgevingsinitiatieven.

Figuur 6 Trends



3.2 Vier scenario's

Hoe de trends en keuzes rondom de cruciale factoren precies zullen uitpakken is onzeker.

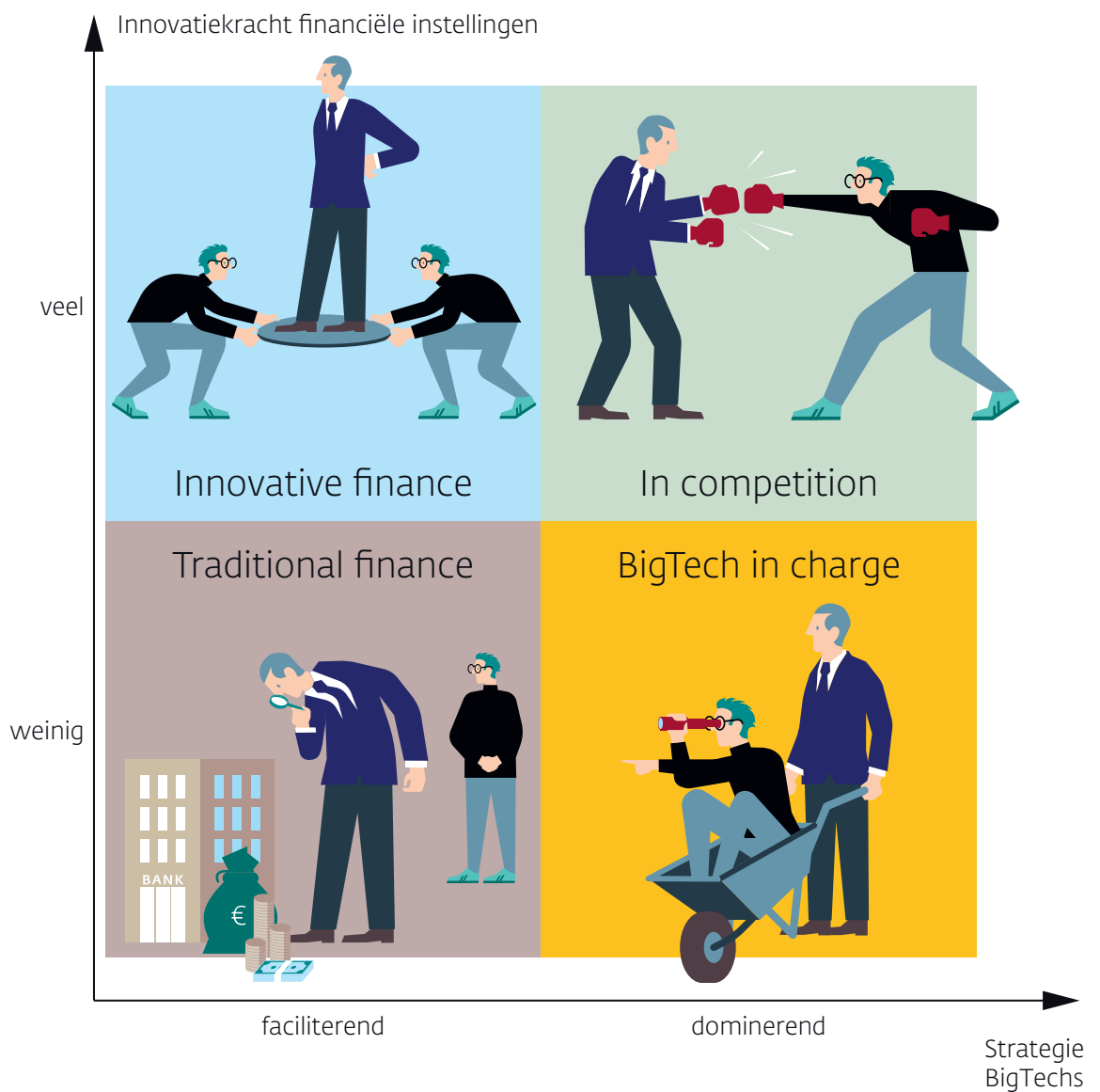
De twee belangrijkste factoren naast de genoemde trends vormen de assen die bepalen hoe de relatie tussen BigTechs en financiële instellingen eruit ziet en wat dat betekent voor de bancaire en verzekeringsmarkt (figuur 7). Het is de strategie van de BigTechs die uiteindelijk gaat bepalen welke positie de BigTechs innemen en welke keuzes in het partnership worden gemaakt (horizontale as). De innovatiekracht van financiële instellingen bepaalt de mate waarin financiële instellingen in het partnership een actieve rol kunnen vervullen of juist meer afhankelijk worden van de BigTechs (verticale as). Aan de twee

factoren liggen keuzes van zowel BigTechs als financiële instellingen ten grondslag. Deze keuzes zijn onzeker en zullen afhangen van meerdere (hieronder verder toegelichte) factoren.

De eerste cruciale factor is de gekozen strategie van de BigTechs in de samenwerking.

Is de strategie van BigTechs om faciliterend of juist dominant ten opzichte van de bank of verzekeraar te worden? Bepalen BigTechs vrij eenzijdig de contractvoorwaarden en de mate van betrokkenheid aan de voorkant van financiële diensten? De keuze die BigTechs hierover maken, vormt één van de cruciale factoren. Hoe dominant BigTechs kunnen zijn, hangt af van het vertrouwen dat BigTechs genieten bij het publiek, hun onderlinge

Figuur 7 Scenario's gedreven door innovatiekracht financiële instellingen en BigTechs' strategie ten aanzien van partnerships



concurrentie en in hoeverre ze de infrastructuur van financiële instellingen nodig hebben. Bovendien hangt de dominantie af van de regulering van BigTechs op meerdere terreinen, waaronder mededingingsaspecten, privacywaarborgen en de reikwijdte van het financieel (gedrags)toezicht.

De tweede cruciale factor die bepalend zal zijn voor het toekomstbeeld, is de innovatiekracht van banken en verzekeraars. De innovatiekracht van financiële instellingen is niet los te zien van BigTechs. Juist doordat BigTechs qua innovatie de toon zetten, is het de vraag hoe snel en effectief banken en verzekeraars hierin mee willen en kunnen komen. Hoewel financiële instellingen in een aantal gevallen al succesvol hebben geïnnoveerd, is de vraag in hoeverre ze daartoe ook in de toekomst in staat zullen zijn. Weten ze de voorsprong die ze hebben als vertrouwde relatie van klanten, expert op financieel gebied, en de al opgebouwde innovatiekracht in hun domein te benutten in het partnership met BigTechs? Zetten zij zelf actief in op het verder innoveren van hun diensten? Dat hangt af van onder meer hun visie en strategie, hun verandervermogen, hun aantrekkingskracht voor innovatief talent, de capaciteit om samen te werken met innovatieve partijen in de cloud en de mogelijkheid om nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen.

De vier scenario's die voortvloeien uit de interactie van de twee cruciale factoren hebben tot doel mogelijke toekomstbeelden te laten zien. Het zijn geen voorspellingen, maar statische, mogelijke scenario's waarlangs de toekomst zich kan ontwikkelen. In werkelijkheid is de markt dynamisch, en is het denkbaar dat scenario's volgtijdelijk ontstaan en zich niet precies materialiseren zoals in de gestileerde toekomstbeelden beschreven. Zo zal de houding van BigTechs in een samenwerking in eerste instantie waarschijnlijk eerder faciliterend dan dominerend zijn, maar kan dit wel uitmonden in een meer dominante houding op de langere termijn. Nieuwe en bestaande financiële instellingen kunnen afwijkende keuzes maken en daardoor terecht komen in de scenario's met zowel weinig als veel innovatiekracht. In de loop van de tijd kunnen deze keuzes net zoals de houding van BigTechs veranderen. Zo kan een financiële instelling bijvoorbeeld na verloop van tijd de keuze maken niet volledig in te zetten op innovatiekracht, maar zich toe te leggen op een nichemarkt of op efficiency en schaal. Het inzichtelijk maken van mogelijke, voor discussie vatbare, uitkomsten helpt beleidsmakers om knelpunten te identificeren en tijdig te anticiperen op mogelijke risico's voor de soliditeit van instellingen en de financiële stabiliteit.

Scenario 1 Innovative finance

Partnerships: BigTechs hijsen innovatieve financiële instellingen op het schild

Belangrijkste punten Innovative finance scenario:

- Finance platforms hebben grootste marktaandeel in financiële diensten
- Door innovatiesprong hebben financiële instellingen ook belangrijke rol bij brede platforms
- Techbedrijven zijn opgeknipt naar activiteiten om een te grote machtspositie binnen de markt te voorkomen
- Techbedrijven leggen zich in de financiële sector toe op hun kernactiviteit in de cloud



De gevolgen voor de Nederlandse bank- en verzekeringsmarkt:

- Alleen de meest innovatieve banken en verzekeraars zijn succesvol
- Hogere winstmarges voor meest innovatieve partijen
- Nieuwe verdienmodellen dankzij samenwerking met retailbedrijven
- Verminderde afhankelijkheid van rente-inkomsten
- Langjarige kasstromen dankzij exclusieve contracten

In het eerste scenario hebben *personal finance* platforms een plek veroverd die traditionele fysieke bank- en verzekeringskantoren nooit konden vervullen qua uitgebreidheid en snelheid van de dienstverlening. Deze platforms zijn uitgegroeid tot dé plek voor consumenten en MKB-ers om hun complete *personal finance* te organiseren; van de studielening via de hypotheek tot de oudedagsvoorziening, en van starterslening tot effectenuitgifte op de blockchain. Grote financiële instellingen hebben hun expertise op financieel gebied verder uitgebouwd en voeren hierover de regie. Banken en verzekeraars hebben hierbij het vertrouwen dat ze genieten van het grote publiek benut om hen innovatieve platformdiensten aan te

bieden. Enkele grote techreuzen hebben geprobeerd een sterke positie op de markt te verkrijgen, maar dit is niet succesvol gebleken. De weerstand vanuit regelgevers en toezichthouders die een te grote belemmering voor marktcompetitie zien in de grote techreuzen heeft een belangrijke rol gespeeld.

In Europa zorgt open finance er voor dat consumenten en MKB-ers met één klik toestemming kunnen geven om hun belangrijkste persoonlijke financiële data te delen met de dienstverlener van hun keuze. Over het vrijgeven van informatie over bijvoorbeeld spaarsaldi en het uniform pensioenoverzicht van consumenten is lang gestreden. Alleen de onder financieel toezicht staande instellingen

kunnen deze data inzien na instemming van de consument. Dit was voor de Tweede Kamer een belangrijke voorwaarde om een zo vergaande vorm van datadeling mogelijk te maken. Aan grote tech-reuzen vertrouwen consumenten deze data nog steeds niet toe. Ook niet in ruil voor gebruiksvriendelijke diensten of andere voordelen. Ook MKB-ers zijn terughoudend met het in zee gaan met BigTechs, en geven de voorkeur aan banken en verzekeraars, waarvan zij vaak al jarenlang diensten afnemen. Digitale munten uitgegeven door BigTechs, waarmee het publiek op hun digitale platforms voor goederen en diensten kan betalen, hebben vooralsnog geen voet aan de grond weten te krijgen als betaalmiddel, en er zijn geen signalen dat het gebruik in de komende tijd een grote vlucht gaat nemen. Het grote publiek en ondernemers vertrouwen liever op de betaalmiddelen die aangeboden worden door banken.

Niet alleen 'finance platforms' spelen een dominante rol in het dagelijks economisch leven, ook rond thema's als reizen, culinair, wonen en gezond leven trekken platforms het merendeel van de verkoop én databewegingen naar zich toe.

Deze themaplatforms staan onder regie van grote retailbedrijven in samenwerking met geselecteerde banken. Verzekeraars participeren ook in bredere platforms (wonen, mobiliteit, lifestyle), die ze soms zelf opzetten. De meest innovatieve banken en verzekeraars hebben hier baat bij, want zij verzorgen alles rondom de financiële afwikkeling op het platform. Dat is allang niet meer alleen de betaling zelf. Het meeste geld wordt juist verdiend met betalingen achteraf, op krediet, in leasing, of een verzekering.

Retailbedrijven die een platform runnen laten de financiële innovatie volledig over aan de partner bank of verzekeraar. Dit staat in de professionele markt bekend als *banking-as-a-service, of insurance-as-a-service*. Hiervoor worden contracten met de retailbedrijven gesloten. Deze contracten kenmerken zich door exclusiviteit. De financiële instellingen die als eerste in deze markt zijn gekomen staan op grote voorsprong. Er zijn ook bedrijven die soortgelijke platforms runnen gericht op ondernemers. Veel ondernemers hebben hun gehele financiële administratie uit handen gegeven aan deze platforms, zodat zij zich zelf kunnen richten op hun klanten en het aanbieden van hun eigen diensten en goederen, zonder de financiële rompslomp eromheen. Die regelt het platform. Die verzorgt bijvoorbeeld de ingaande en uitgaande betalingenstroom, de tijdige BTW-afdracht en belastingbetaling, regelt bedrijfsfinanciering, en sluit verzekeringen af. En dat allemaal geautomatiseerd en tegen zo gunstig mogelijke voorwaarden: *banking- en insurance-as-a-service* ineen. Het platform heeft hiervoor, net als voor de particuliere markt, langdurige contracten afgesloten met enkele financiële instellingen.

Een ondersteunende kracht achter deze innovatiekracht van financiële instellingen zijn BigTech bedrijven en hun cloudoplossingen waarmee ze behalve rekenkracht vooral ook AI en andere IT-capaciteit leveren. In de cloud ontwerpen banken en verzekeraars met fintechs en andere bedrijven nieuwe producten en diensten. Banken en verzekeraars die hierin te traag waren, hebben zich gericht op een nichemarkt of moeten het doen met een leverancierspositie aan een platform van een andere bank of verzekeraar en kunnen minder marge

34

maken. Grote techbedrijven ondersteunen financiële instellingen. Voor hen geldt: meer werk in de cloud is meer business en dat is waarop ze zich toelagen.

De cloudactiviteiten van BigTechs zijn afgesplitst van de overige activiteiten. De Europese en Amerikaanse politiek hebben dit afgedwongen, om te voorkomen dat de sterke positie van BigTechs in deze cloudmarkt zou kunnen leiden tot machtsmisbruik in andere markten. Financiële instellingen profiteren van voldoende mogelijkheid om te switchen tussen aanbieders. De markt voor clouddiensten is zo hard gegroeid dat ook andere grote techbedrijven dan de BigTechs hierin een positie hebben kunnen behouden.

Voor prudentiële toezichthouders zijn onderzoeken naar het bedrijfsmodel en de strategie van banken en verzekeraars een belangrijk middel om zicht te houden op de rol die financiële instellingen gaan spelen. Zijn ze innovatief genoeg om hun bedrijfsmodellen succesvol aan te passen aan de platformeconomie of hebben ze een nichemarkt waarmee ze hun continuïteit borgen? Veel aandacht is er ook voor de operationele en veiligheidsrisico's rond contracten met niet-financiële instellingen en cloudpartijen, inclusief de vraag of de regelgeving voldoende is voor open, veilige, inwisselbare en voor toezicht controleerbare cloudbedrijven.

Scenario 2: In competition

Partnerships: Door cloud gedragen financiële instellingen concurreren met verticaal geïntegreerde BigTechs



Belangrijkste punten In competition scenario:

- Finance platforms van financiële instellingen en brede BigTech-platforms concurreren om de klant
- Onderscheidend kenmerk financiële instellingen: vertrouwen en databescherming
- Onderscheidend kenmerk BigTechs: lage prijs en gebruiksgemak
- Financiële instellingen werken samen met niet-financiële platforms door banking en insurance as a service te bieden
- BigTech-platforms geven digitale munten uit

De gevolgen voor de Nederlandse bank- en verzekeringsmarkt:

- Alleen grote partijen zijn succesvol
- Financiële instellingen hebben de keuze tussen twee mogelijke hoofdstrategieën: een succesvol innovatief platform worden of gaan voor de rol van efficiënte toeleverancier
- Wanneer die strategieën niet haalbaar zijn kunnen ze opgaan in een groter geheel, of een specifieke nichespeler worden
- Innovatieve financiële instellingen werken nauw samen met niet-financiële partijen
- Verminderde afhankelijkheid van rente-inkomsten
- Langjarige kasstromen dankzij exclusieve contracten

De markt voor financiële dienstverlening omvat een aantal grote platforms opgezet door financiële instellingen. Een aantal banken en verzekeraars is er in dit scenario in geslaagd om bredere platforms en ecosystemen op te zetten, die financiële dienstverlening als kern hebben, en in een aantal gevallen ook diensten en producten daaromheen aanbieden. Een door een verzekeraar opgezet platform rond het thema 'ouder worden' biedt bijvoorbeeld financiële producten en diensten gericht op ouderen, maar ook vrijetijdsactiviteiten, gezondheidsadviezen en

bemiddeling voor vrijwilligerswerk. De financiële instellingen die op deze platforms opereren werken nauw samen met allerlei *cloud-native* fintechns. Op deze manier slagen de financiële instellingen erin innovatief toptalent aan te trekken. Ze maken gebruik van diverse clouddienstverleners, waaronder BigTechs. Financiële instellingen hebben financiële producten en diensten ontwikkeld die naadloos kunnen worden geïntegreerd in de producten en diensten van niet-financiële bedrijven, zoals grote retailers: *banking-as-a-service* en *insurance-as-a-service*.

Met name banken hebben op deze manier hun *fee-based* inkomsten, uit zowel de particuliere als de zakelijke markt, aanmerkelijk vergroot. De applicaties van financiële instellingen worden zodanig ontwikkeld dat ze relatief makkelijk naar een andere clouddienstverlener kunnen worden overgezet. Ook regelgeving is gericht op interoperabiliteit en het voldoende concurrerend blijven van de cloudmarkt.

BigTechs zijn ook aan de 'voorkant' actief in de financiële sector. Zij doen dat door in partnership met een aantal grotere financiële instellingen bancaire diensten en verzekeringen aan te bieden aan consumenten en aan ondernemers, geheel geïntegreerd in hun brede ecosysteem. De banken en verzekeraars die als partner fungeren zijn grote en efficiënte pan-Europese spelers. Financiële instellingen die teveel achterliepen met de digitalisering zijn verdwenen of een specifieke nichespeler geworden. Hierbij kan gedacht worden aan duurzaamheid, met veel kennis van specifieke markten, of aan klanten die persoonlijke dienstverlening op prijs stellen. Verzekeraars en banken die hun *core banking* systeem op flexibele wijze in de cloud hadden, konden makkelijker fuseren, onder andere ook met *online only* aanbieders. Deze banken en verzekeraars leveren de balans voor de BigTech-platforms. Voor platforms van BigTechs en die van financiële instellingen gelden in Europa dezelfde regels. Deze regels zijn voortgekomen uit de *Digital Markets Act* en geven platforms de verantwoordelijkheid om onoorbare praktijken (zoals toegang van criminelen, maar ook machtsmisbruik) te voorkomen en geven ruimte aan publieke autoriteiten om daar op toe te zien. BigTechs geven digitale munten uit, die al een zekere tractie hebben gekregen,

en waarvan het gebruik nog verder lijkt te gaan stijgen. Consumenten gebruiken ze om diensten te betalen binnen de ecosystemen van de BigTechs, en retailers die hun producten op de BigTech platforms aanbieden, accepteren deze als betaalmiddel.

Platforms van financiële instellingen en BigTechs concurreren met elkaar. Niet alle platforms overleven de harde concurrentiestrijd, maar er blijven voldoende platforms actief om eerlijke competitie op de platformmarkt te behouden. De consumentenmarkt is in zekere zin verdeeld, evenals de zakelijke markt. Een deel van de consumenten en bedrijven maakt zoveel mogelijk gebruik van de diensten van een breed platform van een BigTech, een one-stop shop voor producten en diensten, ook financiële. Hoewel deze groep - doorgaans jonge consumenten en ondernemers - zegt privacy wel belangrijk te vinden vallen ze toch voor het grote gebruiksgemak en de lage prijzen die de BigTech platforms bieden. Privacy blijkt in de praktijk voor hen minder van belang, en ze zien voordelen van het gebruik van hun data voor gepersonaliseerde aanbiedingen. Een andere grote groep consumenten, die doorgaans wat ouder is, hecht juist wel veel aan privacy en bescherming van data en financiële middelen, en is bereid daarvoor moeite te doen en zo nodig iets meer te betalen. Ze vertrouwen financiële instellingen meer dan de BigTechs, en gebruiken dan ook de financiële platforms die door hen zijn opgezet. Ook voor andere producten en diensten zijn ze gericht op kwaliteit en duurzaamheid, waarbij ze vooral platforms gebruiken die lokale en duurzaam geproduceerde goederen kunnen leveren. Banken en verzekeraars maken gebruik van hun lokale kennis en relaties om met dit

soort platforms samen te werken, waardoor ze qua gemak voor de consument en ondernemer dichtbij het niveau van de BigTechs kunnen blijven.

Prudentiële toezichthouders moeten in dit scenario volop samenwerken met toezichthouders van andere gebieden, zoals het financieel gedragstoezicht, mededinging, dataprivacy en IT-beveiliging. Deze samenwerking is essentieel omdat het beeld van de financiële gezondheid van platforms en het gelijke speelveld sterk samenhangt

met de genoemde terreinen. Ook is er het risico dat op de lange termijn de platforms van de financiële instellingen de concurrentiestrijd verliezen en grote investeringen teloor gaan. Toezichthouders besteden dan ook gericht aandacht aan de resolutieplanning van banken en verzekeraars, vanwege hun toenemende systeemrelevantie. Tevens wordt met het oog op mededinging gekeken naar een afdoende mate van concurrentie op de platformmarkt. Het verdwijnen van platforms mag niet leiden tot een te grote macht voor de overgebleven platforms.

Scenario 3: BigTech in charge

Partnerships: BigTechs drukken banken in de rol van 'dumb pipes' en maakt verzekeraars 'invisible'

Belangrijkste punten BigTech in charge scenario:

- De technologische superioriteit heeft BigTech-platforms dominant gemaakt en geleid tot een hoge mate van marktconcentratie
- Financiële instellingen zijn afhankelijk van BigTechs voor hun omzet (voorkant) en IT-dienstverlening (achterkant)
- Een aantal financiële instellingen is in resolutie gegaan door gebrek aan overnamepartners
- Financiële instellingen zijn risicodrager geworden



De gevolgen voor de Nederlandse bank- en verzekeringsmarkt:

- Afname aantal partijen door gevecht om schaalvoordelen, BigTechs werken samen met grote pan-Europese instellingen
- Grotere balansomvang overgebleven partijen
- Veel financial engineering om balansmanagement te optimaliseren
- Lage winstmarges
- Geen nieuwe verdienmodellen, daarmee nog sterker afhankelijk van rente-inkomsten
- Langjarige kasstromen dankzij exclusieve contracten

Technologie is in dit scenario alom aanwezig in het dagelijks leven in en om het huis: in de ledlamp, de koelkast, de auto tot in de sportschoen aan toe. Vervanging van deze slimme producten gaat in een handomdraai als de consument dat wil. Die krijgt een berichtje van een partij als Amazon, Apple of Google en kan met één klik vervanging of een alternatief bestellen. BigTechs spelen – dankzij hun superieure gebruik van data en technologie - een sleutelpositie in de aan- en verkoop van deze slimme producten die gebruik maken van IoT. Ze zijn de schakel tussen meerdere partijen: van de leveranciers van producten zoals fabrikanten en retailers, de afnemers ervan - zowel consument als het bedrijfsleven zelf - en van de financiële dienstverleners. In deze slimme producten zijn financiële diensten 'embedded', dat wil zeggen de betaling gaat direct, eventueel met door de BigTechs uitgegeven digitale munten, of de diensten zijn gekoppeld aan vernieuwende concepten als abonnementen of vervangingsverzekeringen. Banken en verzekeraars verzorgen op de achtergrond de financiële diensten in opdracht van de BigTechs.

Maar dat is niet de enige plek waar BigTechs een spilfunctie vervullen: ze hebben ook een schil gelegd over de betaalrekening en de verzekeringspolis. De 'superapp' van de BigTechs is het startpunt voor alle financiële zaken en is inmiddels verreweg de meest gebruikte app op vrijwel iedere smartphone. Het is het begin van alles wat de consument of ondernemer wil kopen of doen. Zelfs hypotheek komen langs deze weg tot stand, met behulp van datagedreven robot-advies. Met hun slimme inzet van AI, bescherming tegen cybercriminelen en

telkens vernieuwend design hebben de BigTech portals die van de financiële instellingen verdrongen. Om de klant tevreden te houden is een partnership de enige optie voor de banken en verzekeraars. Voor consumenten biedt de app de oplossing om dieper financieel inzicht te krijgen, op diverse terreinen kortingen te bedingen en is het makkelijk te switchen tussen producten en aanbieders. De vertrouwensparadox komt in dit scenario bij uitstek naar voren: consumenten zeggen wel BigTechs minder te vertrouwen dan financiële instellingen, maar kiezen uiteindelijk toch voor het grootste gemak en de voordelen die BigTechs aanbieden.

Door de extra laag van BigTechs over financiële diensten en hun spilfunctie in de afzet van IoT-producten zijn banken en verzekeraars afhankelijk van BigTechs. Financiële instellingen richten zich voor hun activiteiten op de tech-bedrijven. Ze moeten scherp concurreren voor hun plaats op de platforms van de BigTechs. Als instellingen de benchmark qua omzet, prijs en review van diensten niet halen, dan kunnen ze hun contract verliezen. De BigTech heeft als prioriteit zijn ecosysteem te bewaken en de hoge kwaliteit ervan te behouden. Marges houden de financiële instellingen amper over, terwijl ze wel met hulp van de cloudoplossingen van de BigTech moeten innoveren om het vereiste serviceniveau te halen, en pan-Europese schaal nodig hebben om een laag genoeg kostenniveau te bereiken.

De financiële instellingen dragen de financiële risico's van de door BigTechs opgezette ecosystemen op hun balans. Dit is waarop banken en verzekeraars moeten uitblinken ten opzichte van

elkaar en schaalgrootte helpt daarbij. Banken hebben daarbij ook toegang tot centralebank-financiering. De uitvoeringskosten van banken en verzekeraars zijn al tot de laagst mogelijke niveaus teruggebracht nu de lokale kantoren op een enkeling na zijn verdwenen, en het personeelsbestand is teruggedrongen. Een aantal banken en verzekeraars kiest voor een agressieve 'alles of niets'-strategie: enkele jaren verliezen draaien met als doel om de concurrent uit de markt te duwen en meer schaal te maken. Hierdoor dreigt hun kernkapitaal in het geding te komen, en zetten zij hun voortbestaan op het spel.

Financiële instellingen kiezen niet voor overnames van hun kleinere branchegenoten uit vrees voor legacy-problemen. Ze wachten liever op afwikkeling van instellingen via de European Resolution Board waar zowel banken als verzekeraars in resolutie gaan, en nemen daarna via hun platform de lucratieve klanten over. Dit heeft wel onzekerheid in de markt gebracht, en daarmee gepaard gaand ook een verminderd consumentenvertrouwen in de financiële sector.

Ook aan de achterkant van de waardeketen hebben BigTechs door hun activiteiten in de cloud een sterke positie ingenomen bij banken en verzekeraars. Zij konden weliswaar niet bij de data in de cloud, dankzij beschermende Europese regelgeving en waarborgen, maar bleken aan geaggregeerde data dankzij hun interface als 'laag' over de diensten al genoeg te hebben om de financiële sector te doorgronden. Niet voor niets noemen financiële instellingen hun cloudcontracten

'spekcontracten', want het zijn vooral de BigTechs die veel fees opstrijken met iedere stap die de financiële instelling in de cloud zet in samenwerking met andere partijen. Kleinere banken en verzekeraars waren al langer overgeleverd aan enkele BigTechs. Zij konden geen flexibele multicloudstrategie voeren omdat ze niet de financiële en operationele capaciteit in huis hadden om die in goede banen te leiden. BigTechs bieden pakketten die voordeliger zijn naarmate meer diensten voor een langere tijd worden afgenomen. Deze salamitactiek heeft zich voor hen uitbetaald.

Prudentiële toezichthouders zijn in dit scenario gericht op de risico's op de balans en werken samen met mededingingsautoriteiten om de macht van de BigTech-platforms onder controle te houden. Nemen instellingen niet te veel risico en blijven ze bij lagere omzetten voldoende winstgevend om kapitaal te genereren voor hun bufferopbouw? Ook zijn toezichthouders gericht op de *living will* en de resolutieplanning van banken en verzekeraars, omdat de overgebleven partijen zo groot zijn geworden dat ze ook systeemrelevanter zijn geworden. In dit scenario staat het vertrouwen in de financiële sector onder druk vanwege de onrust die gepaard gaat met het in korte tijd in resolutie gaan van veel banken en verzekeraars. Toezichthouders proberen een vuist te maken tegen de grote marktmacht van BigTechs, echter blijven BigTechs hun macht uitbreiden gedurende de langlopende mededingingsdisputen. De veranderde marktordering maakt ook voor verzekeraars Europees toezicht noodzakelijk.

Scenario 4: Traditional finance

Partnerships: Financiële instellingen hebben BigTechs nodig om kosten te besparen

Belangrijkste punten Traditional finance scenario:

- Weinig dynamiek door gebrek aan innovatiekracht financiële instellingen en gebrek aan interesse van BigTechs
- Financiële instellingen richten zich op kostenbesparing en efficiency
- Grote afhankelijkheid financiële instellingen van clouddienstverleners
- Consolidatieproces verloopt traag

De gevolgen voor de Nederlandse bank- en verzekeringsmarkt:

- Beperkte verandering
- Druk op marges wordt opgevangen door accent op kostenbesparing en efficiency
- Financiële instellingen die niet voldoende hun kosten kunnen drukken en efficiencyvoordelen behalen verdwijnen



De samenleving digitaliseert verder, en de financiële sector gaat daarin mee, zonder noemenswaardig te innoveren. De druk om kosten te besparen is groot. Financiële instellingen slagen er niet goed in innovatief toptalent aan te trekken, waardoor de innovatieve kracht van financiële instellingen beperkt blijft. Een geleidelijke beweging richting de clouddiensten van de BigTechs stelt financiële instellingen wel in staat hun legacy-systemen op te ruimen en te voldoen aan toenemende veiligheids- en weerbaarheidseisen. Het belangrijkste motief om gebruik te maken van de cloud is kosten besparen. Daarom kiezen instellingen veelal voor één primaire clouddienstverlener, vrijwel altijd één van de BigTechs. De kosten van clouddiensten nemen af als zij meer diensten en een groter volume afnemen. Voorts

hebben financiële instellingen niet de capaciteit en kennis in huis voor een multicloudstrategie.

De huidige gefragmenteerde markt voor bancaire diensten en verzekeringsproducten blijft in dit scenario goeddeels intact. Consolidatie in Europa vindt vooral binnen landsgrenzen plaats, waarbij zwakkere instellingen het lang volhouden en soms opgaan in een groter maar weinig krachtig geheel.

De platforms van financiële instellingen zijn beperkt succesvol. De toegang tot data is niet goed gestandaardiseerd, en consumenten en ondernemers vinden de toegevoegde waarde vaak niet groot genoeg om derden toegang tot allerlei gevoelige data te verlenen. Ook banking-as-a-service en insurance-as-a-service komen slechts beperkt van de grond. De eigen apps en websites

van instellingen, en vergelijkingssites en intermediairs voor verzekeringen en krediet, blijven dan ook de belangrijkste afzetkanalen. De consument en het MKB zien bancaire dienstverlening en verzekeringsproducten als 'commodities', waar zij weinig voor over hebben.

BigTechs tonen weinig interesse voor verdere penetratie in de financiële sector, vanwege strakke regelgeving en standaardisering voor datatoegang. Hierdoor kunnen zij moeilijk succesvolle applicaties op de markt brengen. Ook in samenwerkingsverbanden hebben ze last van het uitgebreide toezichtrechtelijke kader, en ze beperken die samenwerking daarom tot ondersteunende IT-dienstverlening. Regels rond operationele risico's, cyberveiligheid, dataprotectie en marktmacht, alsook toenemend protectionisme, maken Europa als markt voor uitbreiding van hun producten en dienstverlening voor BigTechs onaantrekkelijk. Marges voor financiële diensten en producten zijn gering. Het vertrouwen van consumenten en ondernemers in BigTechs voor het afnemen van financiële producten en het geven van toegang tot financiële data blijft bovendien laag.

De winstgevendheid van banken en verzekeraars komt verder onder druk. Nieuwe initiatieven leiden maar beperkt tot alternatieve inkomsten voor de dalende rentemarge van banken. Ook de verzekeringsmarkt laat weinig dynamiek zien. De nadruk ligt daarom voor zowel banken als verzekeraars op verdere kostenbesparingen. Instellingen die op dit vlak achterblijven, prijzen zichzelf uit de markt en verdwijnen.

Prudentiële toezichthouders zijn in dit scenario gericht op de haalbaarheid van kostenbesparingen en efficiencylagen van financiële instellingen. Ook is er aandacht voor de winstgevendheid die onder druk staat. Zijn banken en verzekeraars voldoende winstgevend om kapitaal te genereren voor hun bufferopbouw? Ook worden instellingen uitgedaagd om een multicloudstrategie te bewandelen om concentratierisico's te voorkomen.

4 Implicaties voor beleid en toezicht

42

De veranderingen die de groeiende rol van BigTechs in de financiële sector teweeg brengen, vragen om een heroverweging van bestaande financiële regels en toezicht. De toetreding van BigTechs biedt kansen voor een efficiëntere en meer innovatieve financiële sector. Het kan echter ook leiden tot verregaande structuurveranderingen in de sector, met de daarmee gepaard gaande risico's voor de financiële stabiliteit, dataprivacy en de financiële soliditeit en integriteit van instellingen. De in hoofdstuk 3 gepresenteerde scenario's vragen om een herbezinning op hoe het mandaat van financieel toezichthouders aan kan sluiten bij een veranderend sectorlandschap. In de volgende drie paragrafen presenteren we in dit verband drie implicaties voor beleid en toezicht.

4.1 Financiële instellingen stevig uitdagen op houdbaarheid verdienmodel

DNB zal in haar toezicht instellingen stevig blijven uitdagen op hun strategie en op de houdbaarheid van hun verdienmodel, gegeven de digitalisering van financiële diensten. Uit de scenario-analyse blijkt dat de strategische keuzes van BigTechs, maar ook de strategische inzet van banken en verzekeraars cruciaal zijn voor de toekomstbestendigheid van het verdienmodel van de financiële sector. Het gaat hierbij niet alleen om strategische afwegingen en voorkeuren van financiële instellingen; het hebben

van de capaciteiten en expertise om de gekozen strategie uit te voeren is minstens net zo belangrijk.

Zo moeten bij een instelling die een platformisatiestrategie wil volgen hiervoor wel de juiste capaciteiten - zowel qua technologie als organisatie - voorhanden zijn. In de DNB-studie *Veranderen voor Vertrouwen* (2020) is al aangegeven dat voor het succesvol implementeren van innovatieve verdienmodellen, solide datamanagement van essentieel belang is voor instellingen. Financiële instellingen die er daarentegen voor kiezen via een platform van een BigTech producten aan te bieden, dienen rekening te houden met druk op marges en omzetvolumes. Hierbij moet worden gekeken naar de capaciteiten van de instelling om hiermee te kunnen gaan, door bijvoorbeeld het realiseren van schaalvergroting en hogere kostenefficiëntie. Een nichestrategie vraagt tevens om specifieke capaciteiten wat betreft kennis over bepaalde klantsegmenten, bedrijfssectoren en lokale omstandigheden, om in een dynamische omgeving als specialist uit te blinken.

DNB zal in haar toezicht instellingen nog meer uitdagen op hun strategie. Hierbij zal worden onderzocht of instellingen rekening houden met verschillende scenario's omtrent de ontwikkeling van productsegment(en) die voor hen van belang zijn, of ze de vereiste *capabilities* in huis hebben en vervolgens de houdbaarheid van hun verdienmodel hieraan ijken.

4.2 Regelgeving aanpassen op nieuwe risico's

Concentratierisico's gerelateerd aan BigTechs maken aanpassing financiële regelgeving noodzakelijk. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, creëren BigTech-platforms waarde door het bij elkaar brengen van de vraag- en aanbodzijde van een markt. De waarde van het platform wordt daarmee groter naarmate meer spelers - van beide zijden van de markt - via het platform opereren. Deze netwerk-effecten stimuleren de groei en concentratie van platforms. Dit wordt versterkt door de rol van data: platforms kunnen door de inzet van grote volumes en de variëteit van data die hen ter beschikking staan, hun dienstverlening verbeteren en op maat maken voor hun klanten, wat de waarde van het platform voor gebruikers verder vergroot⁴⁷ Door deze elementen leiden BigTechs tot concentratie en tot oligopolistische marktstructuren.

Deze concentratie van platforms en de risico's hiervan voor het financieel systeem worden vooralsnog niet op een structurele wijze door regelgeving ondervangen. Mededingingsregelgeving richt zich niet zozeer op het tegengaan van concentratie van platforms, maar vooral op het voorkomen van misbruik van de marktmacht door grote platforms⁴⁸, inclusief mogelijke *lock-in* van klanten of gebruikers. In de context van de financiële sector kunnen grote, geconcentreerde platforms echter tot risico's voor de financiële stabiliteit leiden, ook wanneer deze platforms voldoen aan mededingingsregels. Deze

risico's raken het mandaat van financieel toezicht-houders rechtstreeks.⁴⁹ In dit verband zijn drie types concentratierisico's in het bijzonder relevant voor de financiële sector:

- **Concentratie van dienstverlening:** een sterke afhankelijkheid van financiële instellingen van een relatief kleine groep kritieke dienstverleners voor het leveren van technologiediensten. Het gaat dan bijvoorbeeld om clouddiensten, maar ook om het leveren van (AI-)modellen, software of data. Deze vorm van concentratie kan leiden tot systeemrelevante cyberrisico's.
- **Concentratie van distributie:** wanneer BigTechs een dominante rol spelen in het klantcontact binnen de financiële waardeketen, kunnen hier risico's door ontstaan. Denk hierbij aan het wegvallen van financiële BigTech-platforms, reputatieschade voor het platform als gevolg van bijvoorbeeld *misselling* door het platform of gebeurtenissen elders in de BigTech. Het materialiseren van deze risico's kan het vertrouwen in het financieel systeem - en daarmee ook financiële stabiliteit - schaden.
- **Concentratie van data:** zoals aangegeven vormen data een belangrijke aanjager voor groei en concentratie van BigTechs: meer (gevarieerde) data maakt betere dienstverlening mogelijk, hetgeen weer meer data oplevert. Concentratie van data leidt daarmee echter ook weer tot meer concentratie van dienstverlening en distributie. Dataconcentratie werkt zo als een katalysator voor de hierboven beschreven risico's van concentratie van dienstverlening en distributie.

⁴⁷ Zie Crémer et al (2019) *Competition policy for the digital era*, European Commission.

⁴⁸ Zie de Commissievoorstellen voor de *Digital Markets Act* die zich specifiek richten op verplichtingen voor poortwachters-platforms met betrekking tot hun business practices.

⁴⁹ BIS (2021c), *Big techs in finance: regulatory approaches and policy options*, FSI Briefs No 12.

Bovengenoemde concentratierisico's kunnen zich tevens snel ontwikkelen, ook in markten waarin BigTechs momenteel nog een bescheiden rol spelen.⁵⁰ Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe deze risico's in financiële regelgeving kunnen worden ondervangen.

Concentratie van dienstverlening noopt tot een bredere toezichtblik op belangrijke schakels en spelers in de waardeketen.

Zoals hierboven omschreven spelen BigTechs een steeds belangrijkere rol in het leveren van technische diensten aan de financiële sector. Deze dienstverlening wordt momenteel niet altijd ondervangen door uitbestedingsregels, waarin uitbestedingen zijn gedefinieerd als activiteiten uitgevoerd door een externe partij die de financiële instelling *anders of normaliter* zelf zou uitvoeren.⁵¹ Naarmate BigTechs echter meer en vooral ook nieuwe diensten gaan verlenen aan banken en verzekeraars, kan het onduidelijker worden wat instellingen 'anders' of 'normaliter' zelf zouden doen, en daarmee welke samenwerkingen nog onder uitbestedingsregels vallen. Dit soort vragen is reeds opgekomen rondom e-wallets ontwikkeld door BigTechs: betreffen applicaties als Apple Pay of Google Pay nieuwe diensten, of zijn het diensten die worden uitbesteed omdat ze anders zelf door instellingen uitgevoerd zouden worden? Verdere vergelijkbare discussies zijn in de toekomst waarschijnlijk. Afgezien van de definitie van uitbesteding, zullen financiële instellingen ook in toenemende mate gebruik maken van ingekochte data, modellen of software;

onder andere geleverd door BigTech-platforms. Dat soort transacties valt nu niet onder de definitie van uitbesteding.

Deze veranderende marktomstandigheden vergen een verschuiving in de aandacht van de toezichthouder: van een focus op uitbestedingen naar een bredere blik op alle voor een instelling belangrijke contractuele relaties met externe partijen. De op handen zijnde Europese regelgeving onder de *Digital Operational Resilience Act* (DORA, zie hoofdstuk 2) vormt een belangrijke stap in deze richting. DORA plaatst voor het financieel systeem kritieke dienstverleners onder *oversight*, ongeacht de vraag of de diensten die zij leveren een vorm van uitbesteding zijn of niet. Hierbij moet in de toekomst worden overwogen of verdere eisen nodig zijn om op bepaalde kritieke dienstverleners goed te kunnen toezien. Hierbij kan worden gedacht aan inhoudelijke eisen omtrent operationele weerbaarheid, sub-uitbesteding of risicomanagement, maar ook aan micro- of macroprudentiële eisen voor kritieke dienstverleners of maatregelen rondom de afwikkeling van zulke partijen. DNB werkt reeds aan het automatiseren van het analyseren van uitbestedingsmeldingen gedaan door financiële instellingen. Dat zal DNB in staat stellen concentratierisico's in dienstverlening aan financiële instellingen sneller en beter te identificeren.

Betere grip op de waardeketen vraagt naast *oversight* op kritieke dienstverleners echter ook om een meer compleet overzicht en uitgebreidere

⁵⁰ BIS (2021a).

⁵¹ Deze definitie wordt gebruikt in EBA Guidelines on Outsourcing, EIOPA Guidelines on Cloud Outsourcing en ook in de DORA regelgeving.

analyse van samenwerkingen en contractuele relaties tussen financiële instellingen en techpartijen, als ook om een grotere toezichtfocus op die samenwerkingen. Eventueel benodigde aanpassingen in regelgeving en toezicht zullen onderdeel zijn van een advies van de Europese financiële toezichthouders (ESA's) aan de Europese Commissie, dat later dit jaar wordt verwacht. DNB werkt in samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten (AFM) mee aan het opstellen van dit advies.

Concentratie van distributie vergt nieuwe regels voor distributie van financiële producten en diensten. Zoals besproken in hoofdstuk 2 ligt het niet in de lijn van de verwachting dat BigTechs in de komende jaren in significante mate risicodragers zullen worden door zelf bank- of verzekeringsentiteiten op te zetten. Wel is de verwachting dat ze een grotere rol zullen spelen als distributeur (inclusief vergelijkingsplatforms) van financiële producten en diensten. Het karakter van deze markten, in het bijzonder de indirecte netwerk-effecten die daarin een rol spelen, kan leiden tot sterke concentratie van distributie in een beperkt aantal BigTech-platforms, zelfs als de rol van BigTechs in distributie vooralsnog beperkt is.

Dergelijke concentratie leidt ook tot nieuw risico's, zowel voor individuele risicodragende instellingen als mogelijk voor de financiële stabiliteit. Allereerst bestaat het risico dat wanneer distributiekanaalen en klantcontact bij BigTech-platforms zijn geconcentreerd, het lastiger wordt voor risicodragende instellingen om goede risico-inschattingen

te maken en risico's te managen. Dit kan ook systeem-brede gevolgen hebben indien BigTech-platforms, die zelf geen risico's dragen, in grote mate excessieve risico's doorzetten naar risicodragende instellingen.

Een ander risico voor de financiële stabiliteit betreft de mogelijke grootte en concentratie van BigTech-distributieplatforms zelf. Het wegvallen van zo'n platform, of van het vertrouwen in het platform, kan de werking van het financieel systeem ondermijnen. De vraag is in hoeverre bestaande financiële (distributie)wetgeving toezichhouders afdoende grip geven op deze risico's. De bestaande wet- en regelgeving is niet gericht op dominante en geconcentreerde distributieplatforms. In plaats daarvan is de wetgeving vooral afgestemd op de distributie door kleinere, niet-systeemrelevante tussenpersonen, of door risicodragende instellingen (banken of verzekeraars) die ook onder prudentieel toezicht staan. Deze leemte wordt ook niet gedicht in de door de Europese Commissie voorgestelde *Digital Services Act* (DSA). Hoewel de DSA vereist dat zeer grote platforms jaarlijks een risicoanalyse doen omtrent hun systeemrisico's voor de samenleving, richten deze analyses en de eraan gekoppelde mitigerende maatregelen zich niet op systeem-relevantie in de context van de financiële sector⁵². Indien BigTech-platforms een steeds belangrijkere rol gaan spelen in de distributie van producten, dient ook additionele financiële regelgeving te worden overwogen omtrent de distributie van financiële producten en diensten door grote platforms. Voorbeelden hiervan zijn regels om te voorkomen

⁵² Zie overweging 68, artikelen 26 en 27 van Commissievoorstellen voor een [Digital Services Act](#).

dat excessieve risico's worden doorgezet vanuit de platforms naar risicodragende instellingen en regels om te borgen dat goed risicomanagement voor risicodragende instellingen mogelijk blijft.⁵³

Ook kunnen maatregelen worden overwogen die als doel hebben de systeemrisico's van geconcentreerde distributieplatforms te ondervangen. Voor platforms zou de aard van dit soort maatregelen ook af kunnen wijken van meer traditionele macroprudentiële maatregelen, zoals de additionele kapitaaleisen die nu bijvoorbeeld gelden voor systeemrelevante banken. Daarnaast kan aandacht voor de continuïteit en afwikkeling van systeem-relevante distributieplatforms op den duur nodig zijn. Verdere grondige analyse is allereerst nodig omtrent de mogelijke aard en omvang van systeemrisico's als gevolg van concentratie van distributie.

Concentratie van data vereist dat de consument controle houdt over zijn data. Zoals uit de in hoofdstuk 3 besproken scenario's blijkt, zal data een steeds belangrijker rol spelen in de concurrentie in de financiële sector. Data speelt ook een belangrijke katalyserende rol bij het in de hand werken van concentratie van dienstverlening, doordat het platforms in staat stelt haar gebruikers te voorzien van innovatieve en gepersonaliseerde diensten en producten. De bestaande regelgeving maakt het - afgezien van beperkte sectorale regels omtrent datadeling, zoals PSD2 - lastig voor burgers om te bepalen welke organisaties toegang hebben tot hun persoonlijke data, wanneer en tot welke gegevens

zij toegang hebben. Dit leidt ertoe dat BigTechs momenteel het grootste volume en variëteit aan persoonsdata hebben.

De oplossing voor deze data *lock-in* is tweeledig: allereerst kan een gelijkjer speelveld voor toegang tot persoonlijke data worden gecreëerd door consumenten daadwerkelijk de controle te geven over hun persoonsgegevens en over de vraag voor wie welke persoonsgegevens toegankelijk zijn. Datatoegang kan dan gebaseerd zijn op de (verwachte) toegevoegde waarde die een partij aan de consument biedt met haar dienstverlening. In de komende discussies over datadeling en datasoevereiniteit⁵⁴ is het dan ook van belang dat wordt ingezet op regels die de consument volledige controle geven over het proces van datadeling. Hierbij is het tevens van belang dat het mogelijk wordt over sectorgrenzen heen (dus niet alleen binnen de financiële sector) data te delen. Op die manier zou een consument financiële instellingen of BigTech-platforms opdracht kunnen geven persoonlijke data met elkaar uit te wisselen waar dit de consument voordelen oplevert. Ten tweede moet ook worden gekeken hoe toegang tot - en deling van - niet-persoonsgegevens kan worden verbeterd. Databanken (*data spaces*) kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

Later dit jaar zullen DNB en AFM hun standpunt publiceren over hoe een raamwerk voor hergebruik van data ingericht en ingevuld zou moeten worden. Daarbij zal worden ingegaan op zowel datadeling

⁵³ BIS (2021C).

⁵⁴ Hierbij kan worden gedacht aan de aangekondigde regelgeving omtrent Open Finance en de Data Act, maar ook voorstellen omtrent de Digital Markets Act en de Digital Governance Act.

als op hoe de inrichting van databanken (*data spaces*) toegang tot niet-persoonsgegevens kan bevorderen.

4.3 Naar meer Europees toezicht en samenwerking tussen toezichthouders

Naarmate BigTech-partijen een grotere rol gaan spelen in de financiële sector, moet overwogen worden of financieel toezicht op BigTechs meer op Europees niveau zou moeten worden belegd.

In tegenstelling tot fintechs of veel traditionele banken en verzekeraars, opereren BigTechs internationaal en zelfs mondiaal. Hierdoor is goed toezicht op de financiële activiteiten van BigTechs veelal alleen mogelijk op Europees niveau. Soms kan deze 'Europeanisatie' van financieel toezicht via een meer formele samenwerking tussen nationale toezichthouders worden ingevuld: zo onderzoeken de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's) momenteel of - indien een BigTech of andere partij in meerdere landen verzekeringsproducten verkoopt - toezichtcolleges nodig zijn waarin de financiële toezichthouders van de verschillende Europese landen gezamenlijk toezicht houden op de verkoopregels voor verzekeringen.

In andere gevallen zou financieel toezicht echter moeten worden verschoven naar één enkele Europese toezichthouder. Zo heeft de Europese Commissie naar aanleiding van de aankondiging van Facebook's stablecoin Diem, de nieuwe *Markets in Crypto Assets Regulation* (MiCAR) voorgesteld. DNB is van mening dat op belangrijke stablecoins als Diem – wanneer ze in de EU geïntroduceerd zouden worden – op Europees niveau toezicht gehouden

moet worden. Hier ligt een rol voor de Europese Bankautoriteit (EBA) of de ECB. Ook *oversight*-bevoegdheden onder DORA (zie volgende paragraaf) zouden zoveel mogelijk gecentraliseerd moeten worden bij één Europese financieel toezichthouder, bijvoorbeeld de EBA. Om goed toezicht te houden op mondiaal-opererende dienstverleners is concentratie van expertise en capaciteit - en daarmee centralisatie van *oversight* - noodzakelijk. Hierbij blijft het wel van belang dat de toezichthouder over voldoende middelen beschikt en het duidelijk is wat wel en niet van het *oversight* kan worden verwacht.

Een platformiserende financiële sector en economie vraagt om samenwerking tussen verschillende toezichthouders. De in hoofdstuk 3 beschreven scenario's laten zien dat een nauwere vervlechting tussen financiële en niet-financiële partijen en een verdere vervaging van de grens tussen financiële en niet-financiële activiteiten waarschijnlijk is. BigTech-platforms creëren immers waarde door verschillende zijden van markten aan elkaar te verbinden, vaak over (sector)grenzen heen. Netwerkeffecten fungeren hierbij als katalysator voor verdere schaal en scope van zowel financiële als niet-financiële activiteiten van het BigTech-platform. Het zijn precies die eigenschappen die toezicht en regelgeving op platforms moeilijk maken: het is voor afzonderlijke, gespecialiseerde toezichthouders lastig om op de vele verschillende activiteiten en risico's van een BigTech toe te zien.

Eén mogelijke oplossing hiervoor zou het vormen van een nieuwe gecentraliseerde toezichthouder met een cross-sectoraal mandaat kunnen zijn.

Het is echter de vraag of een dergelijke toezicht-houder over voldoende specifieke expertise kan beschikken inzake de diverse sectoren waarin BigTechs actief zijn. Een alternatieve oplossing zou een 'platformisering' van toezicht kunnen zijn: meer verregaande samenwerking tussen toezichthouders met verschillende mandaten - bijvoorbeeld financieel toezicht, bescherming van privacy, waarborgen van cybersecurity, of het toezien op mededinging - bij het ontwerpen van regelgeving en het uitvoeren van toezicht. Net als bij andere platforms kunnen netwerkeffecten waarde toevoegen: door expertise-terreinen te koppelen en informatie uit te wisselen, wordt completer toezicht mogelijk.

Geplatformiseerd toezicht kan verschillende vormen nemen: in lichte vorm kan worden gedacht aan gestructureerde informatie-uitwisseling. Zo is in Nederland voor het toezicht op PSD2-regels een convenant gesloten tussen financieel toezicht-houders en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), waarin de wijze van informatie-uitwisseling is vastgesteld. Een meer verregaande vorm van geplatformiseerd toezicht zou kunnen bestaan uit gecoördineerd en gezamenlijk uitvoeren van toezichtstaken, al dan niet onder een coördinerende lead-toezichthouder. Dit model wordt gehanteerd in voorgestelde regelgeving als de Digital Services Act of de AI-verordening. Tot slot is er de optie om vanuit verschillende toezichthouders gezamenlijk een nieuwe toezichtentiteit in te richten. Het Single Supervisory Mechanism (SSM) is hiervan een voorbeeld: het SSM is opgezet door verschillende nationale banktoezichthouders en de ECB. Het SSM betreft een toezichtplatform binnen de financiële sector en het toezicht is ondergebracht bij

een bestaande entiteit: de ECB. Deze aanpak zou zich ook voor een toepassing over sectorgrenzen heen kunnen lenen, waarbij toezichthouders met verschillende mandaten een nieuwe toezichtentiteit opzetten. Dit zou voor bijvoorbeeld voor toezicht op clouddienstverleners kunnen worden overwogen (zie aanbeveling hieronder).

De praktische invulling van geplatformiseerd toezicht is een uitdaging: meer intensieve samenwerking vraagt om een andere werkwijze van toezicht-organisaties. Tevens moeten verantwoordelijkheden goed worden belegd en moet erover worden nagedacht hoe verschillende mandaten zich tot elkaar verhouden. Financiële toezichthouders hebben echter een groot belang bij, maar ook al ervaring met dergelijke toezichtplatforms. Zo is in Nederland het toezicht op betaaldienstverleners onder de PSD2-richtlijn een samenwerking tussen DNB, AFM, AP en ACM. Ook is DNB op nationaal niveau betrokken bij het cross-sectorale *Online Trust Coalition*-initiatief, dat verwachtingen opstelt voor informatiebeveiliging voor clouddiensten. Daarnaast houden financiële toezichthouders via toezicht-colleges al gezamenlijk toezicht op banken en verzekeraars met een internationaal karakter. Financiële toezichthouders kunnen vanuit deze ervaring dan ook een belangrijke rol spelen in de inrichting van toekomstig toezicht op BigTechs. DNB zal zich op nationaal en Europees niveau inzetten voor de ontwikkeling van Europese toezichtplatforms, vooral waar het effectief toezicht op BigTech-platforms of AI-regelgeving betreft.

Effectief cloudtoezicht vraagt om toekomstige stroomlijning op Europees niveau. De meest verregaande vorm van geplatformiseerd toezicht betreft het gezamenlijk opzetten van een nieuwe toezichtentiteit. Voor clouddienstverleners is dit op middellange termijn de beste optie. Van alle BigTechs zijn clouddienstverleners momenteel het meest van belang voor de financiële sector: in toenemende mate worden data en processen van financiële instellingen ondergebracht, uitgevoerd en ontwikkeld in de cloud. Cloudplatforms spelen daarnaast via partnerships een belangrijke rol in de ontwikkeling van nieuwe producten en interfaces. Concentratierisico is daarmee bij clouddienstverlening in sterke mate aanwezig. Het is dan ook de verwachting dat grote clouddienstverleners onder eerdergenoemd DORA-oversight zullen komen te vallen. Voor clouddienstverleners zullen echter niet alleen de Europese DORA-regels gelden; ook op nationaal niveau wordt op deze partijen reeds toezicht gehouden via de Netwerk- en Informatiebeveiliging (NIS) richtlijn, die momenteel wordt herzien en regels inzake de operationele weerbaarheid oplegt voor kritieke infrastructuur, waaronder cloud. De DORA- en NIS-raamwerken overlappen daarmee deels, wat goed toezicht op clouddienstverlening complexer maakt. Bovendien legt NIS, anders dan DORA, bindende inhoudelijke eisen op aan clouddienstverleners, bijvoorbeeld omtrent ICT-risicomanagement en incidentrapportage en -resolutie. Dit zal toekomstig DORA-oversight op cloudpartijen mogelijk minder effectief maken: immers moeten clouddienstverleners voldoen aan NIS-regels, terwijl de aanbevelingen die onder DORA worden gedaan, niet bindend zijn. Daarnaast kunnen de NIS-regels het in

de toekomst lastiger maken om onder de DORA-regelgeving stringenter inhoudelijke eisen aan clouddienstverleners op te leggen: dit zou leiden tot twee wettelijk-bindende regimes voor cloud die overlappend dan wel tegenstrijdig met elkaar zijn. Op de langere termijn dient dan ook te worden gekeken hoe toezicht op kritieke clouddienstverleners verder geoptimaliseerd kan worden. DNB vindt dat hierbij in de toekomst de mogelijkheid tot het opzetten van een Europees cross-sectoraal regelgevend en toezichtregime voor clouddiensten onderzocht moet worden. De ESA's zouden, samen met Europese toezichthouders op bijvoorbeeld het terrein van privacy of cybersecurity, een belangrijke rol kunnen spelen in het opzetten van een dergelijk Europees toezichtsraamwerk. DNB zet daarom nu al in op sterkere contacten -zowel bilateraal als in ESA-verband- met het Europese Cybersecurity Agentschap (ENISA), dat een steeds grotere rol krijgt in de ontwikkeling van regels en standaarden voor onder meer clouddiensten.

Voor andere dienstverleners die naar verwachting onder DORA als kritiek aangemerkt worden, gelden bovengenoemde complexiteiten en overlappen vooralsnog niet. Voor die dienstverleners - zeker indien zij vooral diensten leveren aan, of vooral van kritiek belang zijn voor de financiële sector - is er daarmee minder reden om cross-sectoraal toezicht in te stellen. Voor deze partijen zou DORA-oversight dan wel DORA-toezicht ook in de toekomst kunnen blijven gelden.

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

De Nederlandsche Bank N.V.
Postbus 98, 1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
dnb.nl