



ALVAREZ & MARSAL

Onderzoek AFM

Extern onderzoek op AFM toetsingen van de herbeoordelingen rentederivaten door banken

28 juni 2016

28 juni 2016

De raad van toezicht van de AFM heeft Alvarez & Marsal gevraagd de oorzaken te identificeren van de door de AFM geconstateerde tekortkomingen in het project Generieke Beïnvloeding Rentederivaten. Dit betekent dat alle bevindingen negatief zijn geformuleerd. Verder merken wij expliciet op dat dit betekent dat alle geïdentificeerde oorzaken uitsluitend betrekking hebben op dit project. Het project maakt deel uit van het thema Zakelijk dat meerdere projecten omvat en onderdeel uitmaakt van het domein Klantbelang centraal. Thema Zakelijk maakt 3% uit van het budget 2015 van de AFM. Bij het lezen van de bevindingen in het rapport dient dit telkens in ogenschouw genomen te worden.

Inhoudsopgave

MANAGEMENTSAMENVATTING	4
DEEL A - ACHTERGROND	8
1 INLEIDING	9
2 DOEL & SCOPE	10
3 VERRICHTE WERKZAAMHEDEN	11
4 ORGANISATIE EN STRUCTUUR AFM	12
DEEL B – PROJECT GBR	22
5 OORZAKEN TEKORTKOMINGEN	23
6 COMPLEXITEIT PROJECT GBR	24
7 BEMENSING	27
8 PROJECTGOVERNANCE	30
9 KWALITEITSBEWAKING	33
10 MELDEN INTERNE SIGNALLEN MOGELIJKE TEKORTKOMINGEN	36
DEEL C – OVERIGE PROJECTEN AFM	38
11 KOMEN DE OORZAKEN UIT PROJECT GBR VAKER VOOR?	39

Managementsamenvatting

De raad van toezicht van de AFM heeft Alvarez & Marsal gevraagd de oorzaken te identificeren van de door de AFM geconstateerde tekortkomingen in het project Generieke Beïnvloeding Rentederivaten (hierna 'GBR'). Dit betekent dat alle bevindingen negatief zijn geformuleerd. Verder merken wij expliciet op dat dit betekent dat alle geïdentificeerde oorzaken uitsluitend betrekking hebben op dit project. Het project maakt deel uit van het thema Zakelijk dat meerdere projecten omvat en onderdeel uitmaakt van het domein Klantbelang centraal. Thema Zakelijk maakt 3% uit van het budget 2015 van de AFM. Bij het lezen van de bevindingen in het rapport dient dit telkens in ogenschouw genomen te worden.

Achtergrond

Op 10 november 2015 is de portefeuillehouder bestuur op de hoogte gesteld van problemen in het project GBR. De portefeuillehouder bestuur besloot dat een interne analyse uitgevoerd moest worden om meer duidelijkheid te verkrijgen.

Uit de interne analyse bleek dat de herbeoordeling van rentederivaten door de banken onjuistheden en onvolledigheden bevatte. Tevens bleek dat onvoldoende vanuit het klantbelang was geredeneerd. In de herbeoordeling door de banken, evenals in de toetsingen daarop door de AFM, is het wettelijk kader onvoldoende toegepast. Uit de interne analyse bleek ook dat de AFM bij het toetsen onvoldoende streng en consistent is geweest om de kwaliteit van de herbeoordeling door banken te beoordelen. Hierdoor liepen klanten het risico dat ze niet de eventueel daarbij behorende compensatie zouden ontvangen. Op 23 november 2015 is het bestuur geïnformeerd over deze uitkomsten en is een Taskforce opgericht om de vastgestelde tekortkomingen zo snel mogelijk op te lossen.

De raad van toezicht van de AFM is op 27 november 2015 geïnformeerd en besloot een aanbesteding uit te schrijven om onafhankelijk extern onderzoek te laten uitvoeren naar de oorzaken van deze tekortkomingen bij de AFM in dit proces. De raad van toezicht heeft Alvarez & Marsal geselecteerd om deze opdracht uit te voeren.

Opdracht

Dit onderzoek geeft inzicht in de interne oorzaken van de tekortkomingen bij het toezicht van de AFM op banken, voor zover het rentederivatendienstverlening aan het niet-professionele MKB betreft. Voor zover mogelijk beschrijven wij of de oorzaken incidenteel of structureel van aard zijn.

De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2013 tot en met 4 december 2015. De bevindingen hebben geen betrekking op het project rentederivaten na 4 december 2015. Het onderzoek richt zich op de interne organisatie van de AFM en niet op handelingen van externe partijen. Evenmin is het onderzoek gericht op het functioneren van individuele medewerkers van de AFM.

Werkzaamheden

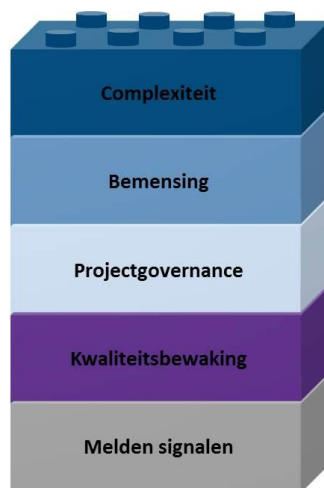
In het kader van de opdracht hebben wij 28 interviews gehouden met (voormalige) medewerkers van de AFM en hebben wij honderden documenten geanalyseerd die ons door de AFM ter beschikking zijn gesteld. Na het voeren van verkennende gesprekken en een globale analyse van documenten hebben wij een uitgebreid vragenprotocol ontwikkeld aan de hand waarvan wij de interviews hebben afgenomen.

Gedurende onze werkzaamheden hebben wij volledige medewerking gehad van medewerkers, management en bestuur van de AFM. Wij hebben toegang gekregen tot de beschikbare relevante informatie.

Waar nodig zijn de conceptbevindingen gevalideerd door betrokkenen.

Samenvattende kernbevindingen

Wij hebben verschillende oorzaken geïdentificeerd die ten grondslag liggen aan de door de AFM geconstateerde tekortkomingen. Deze oorzaken hebben wij in dit rapport als volgt onderverdeeld:



Onze conclusie is dat deze oorzaken in samenloop hebben geleid tot de geconstateerde tekortkomingen.

Samenloop van oorzaken

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de geconstateerde tekortkomingen zijn ontstaan door een samenloop van oorzaken. In beginsel kunnen bij ieder project één of enkele oorzaken een rol spelen en kunnen deze leiden tot een tekortkoming. Als een oorzaak tijdig wordt onderkend, kan worden ingegrepen of bijgestuurd waardoor risico's worden beheerst en mogelijke tekortkomingen worden voorkomen. Het projectmanagement van het project GBR heeft op diverse momenten mitigerende maatregelen genomen op losse onderdelen zoals het uitbreiden van de capaciteit. De samenloop van oorzaken is echter niet onderkend, waardoor er geen maatregelen genomen zijn om de effecten van de samenloop afdoende te mitigeren. Van de vijf oorzaken vormt complexiteit een meer exogene oorzaak. Hieronder beschrijven wij hoe deze oorzaken in samenloop hebben geleid tot de geconstateerde tekortkomingen.

Oorzaken

De complexiteit nam gedurende het project GBR sterk toe. Ten eerste was de dienstverlening van banken aan zakelijke klanten een nieuw terrein voor de AFM. Daarnaast was het project eerst gericht op het beïnvloeden van de toekomstige dienstverlening van de banken, terwijl dit later is gewijzigd in beïnvloeding van de dienstverlening met betrekking tot in het verleden afgesloten contracten. Verder heeft de AFM geen wettelijke bevoegdheid om compensatie af te dwingen. De belangen van partijen met betrekking tot al afgesloten rentederivaten zijn groot. Het betreft ruim 17.000 contracten, met een op dat moment negatieve waarde van € 2,7 miljard. Uit interviews blijkt dat de AFM het effect van deze verandering heeft onderschat. Ook de (onvoorziene) vervroeging om te rapporteren verhoogde de complexiteit.

28 juni 2016

Uit het onderzoek blijkt dat deze toename van complexiteit niet telkens (tijdig) is onderkend. Mede hierdoor heeft de organisatie niet of niet tijdig bijgestuurd.

Het project GBR had te maken met diverse wisselingen van belangrijke medewerkers op cruciale momenten. Volgens geïnterviewden speelde beschikbaarheid een grotere rol dan geschiktheid bij de toewijzing van medewerkers aan het projectteam. Het projectteam bestond uit relatief veel junior medewerkers die veelal niet meer dan 25% tot 50% van hun tijd aan het project GBR besteedden. De toename van de complexiteit van het project zien wij niet evenredig terug in de ontwikkeling van de bemensing op het project GBR. Dit terwijl een adequate bemensing de toegenomen complexiteit mede had kunnen mitigeren.

Ten aanzien van de projectgovernance waren verantwoordelijkheden binnen het project GBR niet voor iedereen helder en waren deze verantwoordelijkheden niet expliciet vastgelegd. Verder werd het project GBR meer op het proces dan op inhoud aangestuurd. Geïnterviewden hebben soms afstand ervaren tussen de projectmedewerkers en de managers. De onduidelijkheid in verantwoordelijkheden betekent onder meer dat een medewerker ten onrechte de overtuiging kon hebben dat gemaakte keuzes in het project GBR juridisch gedragen waren.

In het project GBR is de richtlijn dossiervorming onvoldoende nageleefd. Het projectdossier was dan ook niet afdoende gedocumenteerd. Daarnaast bevatte het project GBR onvoldoende waarborgen om consistentie te garanderen. Ook zijn tijdens het project GBR diverse signalen gegeven, maar deze hebben niet telkens direct tot ingrijpen geleid.

Samenloop van oorzaken niet structureel

De Interne Audit Dienst van de AFM (hierna 'IAD') concludeert op basis van de door haar uitgevoerde werkzaamheden dat geen van de door haar beoordeelde projecten dezelfde combinatie van risicofactoren kent, zoals die zich bij project

GBR heeft voorgedaan. De conclusie van de IAD is consistent met informatie die wij hebben ontvangen tijdens de gehouden interviews. Op basis van de werkzaamheden van de IAD en ons onderzoek concluderen wij dat ons niet is gebleken dat de geconstateerde samenloop van oorzaken in het project GBR binnen de AFM structureel is.

Leerpunten uit het project

Uit het project GBR kunnen de volgende lessen getrokken worden. Ten aanzien van een aantal punten is de AFM al gestart met verbeteringen.

Monitoring risicoprofiel project

Het meer continu monitoren van de complexiteit in samenloop met de bemensing, de projectgovernance en het toepassen van de AFM-normen helpt om de samenloop van oorzaken tijdig te signaleren en te mitigeren.

Bemensing

In het project GBR zijn medewerkers meer op beschikbaarheid dan op geschiktheid toegewezen. Een heldere escalatiemogelijkheid van het domein bij geïdentificeerde problemen bij het bemensen kan dit probleem mede voorkomen.

Projectgovernance

Ten tijde van het project GBR bestond binnen de AFM geen AFM-brede projectmethodiek die bij projecten waarborgt dat de aansturing, beheersing, verantwoording en toezicht voor betrokken partijen en medewerkers eenduidig is. Het verhelderen van rollen en verantwoordelijkheden, inclusief inhoudelijke betrokkenheid bij projecten, helpt om eventuele problemen tijdig te onderkennen en bij te sturen.

Kwaliteitsbewaking

Het toepassen van kwaliteitsnormen was in dit project niet vanzelfsprekend. Om te waarborgen dat projecten voldoen aan minimale kwaliteitsstandaarden is het belangrijk dat eenduidige heldere normen bestaan, waarop strikt wordt toegezien. Het opstellen van 'best practices' en vaktechnisch toetsen kan behulpzaam zijn om meer concreet richting aan medewerkers te geven. Om de kwaliteit in projecten te kunnen bewaken en normen op te kunnen stellen waar deze ontbreken, is het belangrijk dat het Expertise Centrum voldoende mandaat heeft.

Melden van signalen

Interne signalen vanuit het project GBR zijn binnen de organisatie onvoldoende opgepakt. Deels is dit veroorzaakt doordat signalen op verschillende plaatsen zijn geuit, waardoor de ernst van signalen diffuus is geworden. Dit is versterkt door de onduidelijkheid in de projectgovernance. Verder heeft een aantal medewerkers aangegeven terughoudend te zijn geweest in het melden van signalen. Een heldere escalatielijn is belangrijk om het niet (tijdig) oppakken van signalen te voorkomen. Verder dient terughoudendheid van medewerkers om te melden weggenomen te worden.

Relevante ontwikkelingen en initiatieven AFM

Vanaf 2014 heeft de AFM verschillende initiatieven genomen om de kwaliteit van de organisatie te versterken. De AFM is stapsgewijs vereenvoudigd, de besturing is versterkt en het toezicht is toekomstbestendiger gemaakt. Deze vereenvoudiging creëert meer helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden, waarbij de focus ligt op eenduidige en inhoudelijke aansturing en heldere rapportage- en escalatielijnen.

In 2015 is een COO benoemd die de bedrijfsvoering integraal leidt en zijn afdelingshoofden vernieuwd. Ook is in 2015 besloten om bij het Expertise Centrum de Kwaliteitsbewaking toezicht (quality assurance) te beleggen. Deze functie houdt als tweedelijnsfunctie toezicht op het toezicht en onderzoekt, beoordeelt en meet de kwaliteit.

Daarnaast heeft de AFM een leiderschapsprogramma ontwikkeld met nadruk op aansturing, gedrag en cultuur. Om eenheid en consistentie te bevorderen, heeft de AFM een uniforme werkwijze ontwikkeld die handvatten biedt voor het dagelijks werk en het gedrag van medewerkers.

Deel A - Achtergrond

1 Inleiding

Begin 2014 heeft de AFM op basis van onderzoek naar de rentederivatendienstverlening bij niet-professionele MKB-ondernemingen de banken aanbevelingen gedaan om tot betere rentederivatendienstverlening te komen.

Eind mei 2014 heeft de AFM bekend gemaakt dat ongeveer 17.000 rentederivaten uitstaan bij niet-professionele MKB-ondernemingen. Dit was gebaseerd op opgaven van zes Nederlandse banken per 1 april 2014. Het onderliggende bedrag aan financiering waar deze derivaten betrekking op heeft is circa € 26 miljard. De waarde van deze uitstaande derivaten was in april 2014 € 2,7 miljard negatief.

Banken gaven aan op redelijke termijn hun dienstverlening met betrekking tot in het verleden afgesloten rentederivaten opnieuw te beoordelen aan de hand van de bestaande wettelijke normen. De AFM zag erop toe dat de juiste aspecten in deze herbeoordeling werden meegenomen en dat prioriteit werd gegeven aan situaties die een groter risico voor de MKB-onderneming opleveren.

In september 2015 is voor het project Generieke Beïnvloeding Rentederivaten (hierna 'GBR') een nieuwe projectleider benoemd. De projectleider sprak in september en oktober met diverse medewerkers en constateert diverse aandachtspunten. De projectleider besprak deze in de projectmanagers/opdrachtgever overleggen.

Op 10 november 2015 informeerde de projectmanager de portefeuillehouder bestuur over de problemen in het rentederivatendossier, waarna de portefeuillehouder bestuur op 11 november 2015 het bestuur hierover informeerde. De portefeuillehouder bestuur gaf aan dat er duidelijkheid moest komen rond de problematiek. Op 11 november 2015 is besloten een interne

analyse uit te voeren op 100 getoetste dossiers. Later zijn hier nog 26 extra dossiers ter nadere analyse aan toegevoegd. De portefeuillehouder bestuur informeerde diezelfde dag het bestuur. De AFM heeft tussen 11 november 2015 en 3 december 2015 de omvang van het probleem in kaart gebracht en beoordeeld wat de consequenties van de tekortkomingen zouden moeten zijn. Het bestuur is op 23 november 2015 ingelicht over de uitkomst van de analyse. In navolging van deze bestuursvergadering is een taskforce opgericht om het probleem zo snel mogelijk in kaart te brengen en op te lossen. De raad van toezicht is op 27 november 2015 geïnformeerd.

Tekortkomingen

Op basis van de interne analyse is vastgesteld dat de herbeoordeling van rentederivaten door de banken onjuistheden en onvolledigheden bevatten. Tevens bleek dat onvoldoende vanuit het klantbelang is geredeneerd. In de herbeoordeling door de banken, evenals in de toetsing daarop door de AFM, is het wettelijk kader onvoldoende toegepast. Uit een interne analyse bleek ook dat de AFM onvoldoende streng en consistent is geweest bij het toetsen van de herbeoordelingen door banken om de kwaliteit van de herbeoordeling te beoordelen (hierna 'de tekortkomingen'). Hierdoor lopen klanten het risico dat ze niet de eventueel daarbij behorende compensatie zouden ontvangen.

Het beeld varieerde per bank. De AFM heeft onmiddellijk na constatering van de problemen capaciteit, middelen en kennis vrijgemaakt om de problemen aan te pakken. Daarnaast heeft de raad van toezicht van de AFM besloten om een aanbesteding uit te schrijven voor een extern onderzoek naar de oorzaken van de tekortkomingen bij de AFM in dit proces. De raad van toezicht van de AFM heeft Alvarez & Marsal geselecteerd om deze opdracht uit te voeren.

2 Doel & scope

Het onderzoek geeft inzicht in de interne oorzaken van de tekortkomingen bij het toezicht van de AFM op banken, voor zover het rentederivatendienstverlening aan het niet-professionele MKB betreft.

Voor zover mogelijk beschrijven wij of de oorzaken incidenteel of structureel van aard zijn. Aangezien wij geen andere projecten van de AFM beoordelen, zal hiervoor gebruik worden gemaakt van interne onderzoeken van de Interne Audit Dienst van de AFM (IAD). Verder identificeert het onderzoek waar mogelijk verbeterpunten die de AFM bij andere projecten/onderzoeken kan toepassen.

Voor de opdracht gelden de volgende beperkingen:

- De onderzoeksperiode loopt van 1 januari 2013 tot en met 4 december 2015
- De opdracht is niet gericht op inhoudelijke validatie van de herbeoordeling
- De werkzaamheden richten zich op de interne organisatie van de AFM en niet op handelingen van externe partijen
- Het onderzoek is niet gericht op het functioneren van individuele medewerkers van de AFM

3 Verrichte werkzaamheden

In het kader van ons onderzoek hebben wij de volgende werkzaamheden verricht:

1. **Globale inventarisatie beschikbare informatie**

Om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de problematiek is de door de AFM beschikbaar gestelde informatie geïnventariseerd. Aan de hand van deze inventarisatie is onder meer bepaald welke AFM-medewerkers uitgenodigd dienden te worden voor een verkennend gesprek.

2. **Verkennende gesprekken AFM-medewerkers**

Met vijf medewerkers van de AFM is verkennend gesproken over de rol van de AFM bij het onderwerp rentederivaten en in het bijzonder over rentederivatendienstverlening aan niet-professionele MKB. Hierbij is door de medewerkers van de AFM een inzicht gegeven in de werkwijze van de AFM in het algemeen en de opzet van de projecten inzake rentederivaten in het bijzonder.

3. **Bestuderen van AFM-rapportages inzake rentederivaten**

De AFM heeft diverse rapportages opgesteld inzake rentederivaten. Om een beeld te krijgen van deze interne en externe rapportages zijn deze rapportages door ons nader bestudeerd.

4. **Identificatie relevante AFM-functionarissen**

Op basis van de globale inventarisatie van de beschikbare informatie, verkennende gesprekken met AFM-medewerkers en het bestuderen van de interne en externe AFM-rapportages inzake rentederivaten hebben wij de relevante (voormalige) AFM-medewerkers geselecteerd die wij in het kader van het onderzoek in ieder geval wensten te interviewen.

5. **Analyse documentatie dataroom**

Door de AFM is ons toegang gegeven tot de relevante digitale informatie inzake rentederivaten. Hiertoe hebben wij leesrechten gekregen op negen projectmappen in de digitale werkomgeving van de AFM. Wij hebben de digitale projectmappen met onderliggende documenten ten behoeve van ons onderzoek waar nodig geanalyseerd. De digitale projectmappen bevatten onder andere de projectdossiers.

6. **Interviewen (voormalig) AFM-medewerkers**

Op basis van voornoemde werkzaamheden hebben wij een interviewprotocol ontwikkeld. Aan de hand van dit interviewprotocol hebben wij 19 interviews gehouden met (voormalige) AFM-medewerkers.

7. **Analyse aanvullende documentatie**

Naar aanleiding van de interviews hebben wij aanvullende informatie ontvangen. Deze informatie hebben wij geanalyseerd.

8. **Aanvullende interviews AFM-medewerkers**

Op basis van de uitkomsten van voornoemde werkzaamheden hebben wij geconstateerd dat vier aanvullende interviews nodig waren om het beeld naar de oorzaken van de tekortkomingen aan te vullen.

9. **Opstellen en uitbrengen rapport**

Op onderdelen zijn onze bevindingen geverifieerd door de verantwoordelijke medewerkers. Daarna is dit rapport opgesteld.

Wij hebben gedurende onze werkzaamheden volledige medewerking gehad van medewerkers, management en bestuur van de AFM. Wij hebben toegang gekregen tot de beschikbare relevante informatie.

4 Organisatie en structuur AFM

Voor een beter begrip van de achtergrond van de AFM-projecten inzake rentederivaten schetsen wij hieronder eerst de achtergrond van de organisatie en het door haar uitgeoefende toezicht tijdens de onderzoeksperiode.

4.1 Organisatie AFM tot en met 4 december 2015

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten. Als onafhankelijke gedragstoezichthouder draagt de AFM bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

Bestuursrechtelijke positie AFM

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het functioneren van het financiële bestel, voor het beleid en de wetgeving op het gebied van financiële markten. De minister benoemt het bestuur van de AFM, keurt de begroting goed en stelt heffingen vast. De AFM is een zelfstandig bestuursorgaan met wettelijke taken en bevoegdheden. De AFM houdt toezicht op het naleven van wetgeving op het gebied van financiële markten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor het beleid en de wetgeving op het gebied van werknemerspensioenen.

Als zelfstandig bestuursorgaan draagt de AFM onafhankelijk de verantwoordelijkheid voor de concrete uitoefening van het toezicht, dus voor de beslissingen in individuele gevallen. De AFM adviseert de betrokken ministeries bij het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving.

Wettelijk kader

Financiële ondernemingen vallen onder het gedragstoezicht van de AFM. Dit gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële

marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

De Wet op het financieel toezicht (artikel 1:25) beschrijft de taakomschrijving van de AFM. Wettelijke regels zijn nodig, omdat financiële markten niet altijd vanzelf optimaal functioneren. Het gedragstoezicht dient ertoe het vertrouwen in de financiële sector te versterken.

4.2 Thema's

Het toezicht van de AFM is risicogestuurd. Dit houdt in dat de AFM prioriteiten stelt om haar activiteiten toe te spitsen waar de risico's het grootst zijn. De AFM analyseert marktontwikkelingen en risico's, zodat zij de juiste prioriteiten in het toezicht kan stellen. De marktontwikkelingen en risico's zijn vervolgens vertaald naar thema's. Elk toezichtthema heeft een eigen aandachtsgebied met eigen doelstellingen en beoogde effecten. De doelstellingen en beoogde effecten bepalen welke activiteiten de AFM onderneemt.

Ten tijde van de onderzoeksperiode kende de AFM negen thema's. Deze thema's waren op basis van de strategische doelstellingen en gesignaleerde ontwikkelingen gedefinieerd.

Domeinen en afdelingen

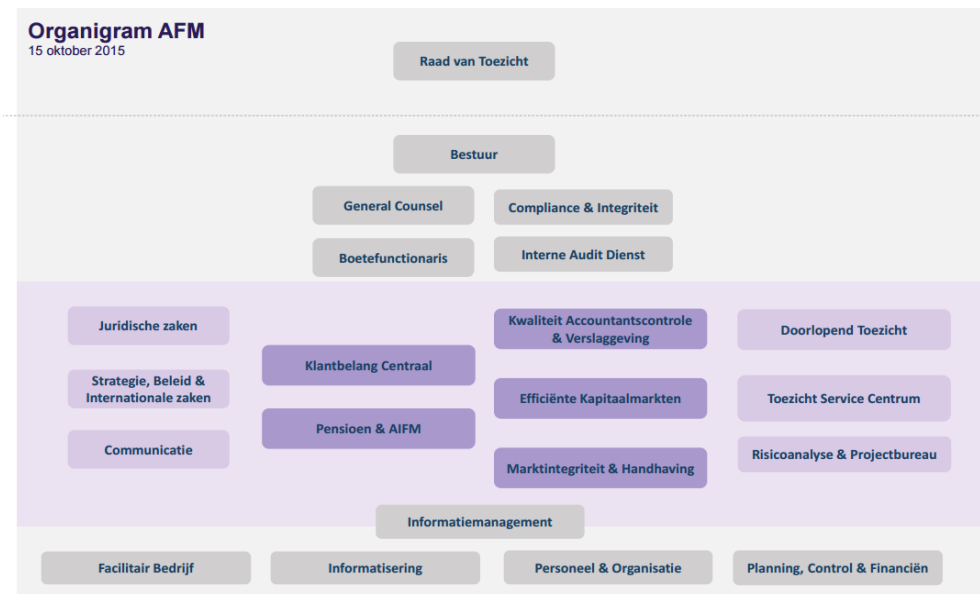
De gedefinieerde thema's worden sinds 2014 ondergebracht in zogenaamde domeinen. Domeinen zijn organisatorische eenheden op basis van een bepaald toezichtsdoel. Op 4 december 2015 onderscheidde de AFM vijf domeinen:

- Klantbelang centraal
- Pensioen & AIFM
- Kwaliteit Accountantscontrole & Verslaggeving
- Efficiënte Kapitaalmarkten
- Marktintegriteit & Handhaving

Naast vijf domeinen bestaan drie afdelingen voor de doorlopende toezichtwerkzaamheden, te weten: Doorlopend Toezicht, Toezicht Service Centrum en Risicoanalyse & Projectbureau.

Verder kent de AFM drie toezichtondersteunende afdelingen, te weten: Juridische Zaken, Strategie, Beleid & Internationale Zaken (hierna 'SBI') en Communicatie.

Hieronder is het organigram van de AFM weergegeven ten tijde van project Rentederivatendienstverlening:



4.3 Thema's per domein

Hierna beschrijven wij kort per domein de thema's. De thema's zijn leidend voor de verdeling van het grootste deel van de doorlopende toezichtcapaciteit van de AFM. Aan deze thema's werd volgens de AFM-begroting van 2015 90% van de middelen besteed. Met ingang van 2016 is meer focus in de thema's aangebracht om meer effect te realiseren. Naast deze specifieke thema's wordt thans een groot deel van de toezichtcapaciteit ingezet in het doorlopend toezicht van de AFM. De overige middelen van de AFM zijn begroot voor eenmalige verrichtingen en toezicht op de BES-eilanden.

Om inzicht te geven in de omvang van de thema's hebben wij telkens het aandeel van het thema in de totale middelen van de AFM vermeld (Begroting AFM 2015). De thema's zijn genummerd van 1 tot en met 9. Thema 8 is als enige niet ondergebracht bij een domein, maar bij de afdeling Risicoanalyse & Projectbureau.

Domein Klantbelang centraal

Thema 1: Productaanbieders stellen het belang van de klant centraal (12%). Hoofddoelstelling van dit thema is dat banken en verzekeraars in hun producten, diensten en advies aan consumenten het klantbelang centraal stellen en dat de noodzaak hiertoe bij financiële ondernemingen intrinsiek gevoeld wordt.

Thema 2: Kwaliteit van financiële dienstverlening is beter (9%). Dit thema wil een omslag bevorderen van transactiegericht verkopen naar een klantgerichte benadering die past bij de behoefte van de consument en waarbij aanbieders een gelijk speelveld nastreven.

Thema 3: Kwaliteit vermogensopbouw is beter (10%). Doelstelling van dit thema is, dat financiële instellingen in hun diensten voor het behoud en opbouw van vermogen het belang van de consument centraal stellen.

Thema 4: Financiële dienstverlening aan zakelijke partijen is passend (3%). De AFM wil dat zakelijke klanten kunnen vertrouwen op de producten en diensten die zij afnemen van financiële ondernemingen.

Domein Pensioen & AIFM

Thema 5: Pensioenuitvoerders geven overzicht en inzicht in de hoogte en risico's van pensioen (5%). De AFM wil dat deelnemers goed zijn voorbereid op hun financiële situatie na pensionering. Het effectiever en eerlijker maken

van zowel pensioencommunicatie als het pensioenstelsel kan daaraan een bijdrage leveren.

Domein Kwaliteit Accountantscontrole & Verslaggeving

Thema 6: De kwaliteit van governance, verslaggeving en accountantscontrole gaat omhoog (18%). Doelstelling van dit thema is het verhogen van de governance, de verslaggeving en de accountantscontrole.

Domein Efficiënte Kapitaalmarkten

Thema 7: De effectenmarkten functioneren eerlijk en efficiënt en de infrastructuur blijft bestendig (16%). Hoofddoelstelling van dit thema is te bevorderen dat vraag en aanbod van kapitaal en risico eerlijk en efficiënt bij elkaar komen.

Domein Marktintegriteit & Handhaving

Thema 9: Schadelijk gedrag en financiële criminaliteit nemen af (16%). Dit thema wil schadelijk gedrag tegengaan dat relatief de grootste impact heeft op het marktvertrouwen van consumenten en het gelijke speelveld tussen marktpartijen en gedrag tegengaan dat de integriteit van de financiële markten in ernstig gevaar brengt.

Afdeling Risicoanalyse & Projectbureau

Thema 8: Gedragstoezicht draagt bij aan de stabiliteit van het financiële stelsel (1%). De nadruk van dit thema ligt in het signaleren en prioriteren van potentiële stabiliteitsrisico's en het beïnvloeden van beleidsvorming.

De verschillende projecten op het gebied van rentederivaten maken deel uit van het hierboven genoemde thema 4 (hierna 'thema Zakelijk').

4.4 Ontwikkelingen binnen de AFM vanaf 2013

De afgelopen jaren heeft de AFM een sterke toename van haar taken en groei van personeelsomvang gekend. Na de financiële crisis lag de primaire focus van de AFM op externe risico's. In 2013 brak een periode aan van reflectie op de toezichtstaken en de inrichting van de organisatie. De AFM constateerde dat de combinatie van een risicogestuurde projectorganisatie en een traditionele lijnorganisatie de structuur en governance complex hadden gemaakt.

De AFM heeft een langetermijnvisie en nieuwe missie opgesteld. Hierin richt de AFM zich op het versterken en toekomstbestendig maken van het toezicht. Dit leidt er toe dat de organisatie vanaf 2014 in stappen is vereenvoudigd, de besturing is versterkt en het toezicht toekomstbestendiger is gemaakt. Hierbij zijn rollen en verantwoordelijkheden duidelijker benoemd.

Per 1 januari 2014 is de organisatie aangepast met een indeling in toezichtsdomeinen. In 2015 is een COO benoemd die de bedrijfsvoering integraal leidt en heeft een roulatie – en deels vernieuwing – van afdelingshoofden plaatsgevonden. In 2015 is besloten om bij het Expertise Centrum ook de Kwaliteitsbewaking toezicht (quality assurance) te beleggen. Deze functie houdt als tweedelijnsfunctie toezicht op het toezicht en onderzoekt, beoordeelt en meet de kwaliteit. Zo kunnen lopende projecten worden bijgestuurd en kan lering worden getrokken voor toekomstig toezicht om zo de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Het Expertise Centrum zal een centrale rol gaan vervullen in de ontwikkeling van de AFM tot een technologie- en datagedreven toezichthouder. Verder is in 2015 het programma Innovatie & Fintech gestart.

Vervolgens is begin 2016 de lijnorganisatie geoptimaliseerd langs zes toezichtsafdelingen en een aantal ondersteunende afdelingen. Deze vereenvoudiging creëert meer helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden, waarbij de focus ligt op eenduidige en inhoudelijke aansturing en heldere rapportage- en escalatielijnen. Daarnaast heeft de AFM

een leiderschapsprogramma ontwikkeld met nadruk op aansturing, gedrag en cultuur. Om eenheid en consistentie te bevorderen, heeft de AFM een uniforme werkwijze ontwikkeld die handvatten biedt voor het dagelijks werk en het gedrag van medewerkers. Aansturing op basis van heldere en eenduidige verantwoordelijkheden en standaardisatie van processen zijn hierin belangrijke onderdelen.

4.5 Thema Zakelijk

In 2013 heeft de AFM drie thema's toegevoegd aan de op dat moment bestaande zes thema's waardoor het geheel op negen thema's kwam. Eén van deze nieuwe thema's is thema Zakelijk.

De aanleiding voor het toevoegen van thema Zakelijk zijn de incidenten in 2012 met rentederivaten bij semipublieke instellingen (zoals bij woningcorporaties en onderwijsinstellingen). Het daarop volgende publieke debat creëerde draagvlak voor bescherming van niet-retail klanten zoals semipublieke instellingen, waarbij ook van de AFM een rol werd verwacht. Daarom is de AFM in 2012 begonnen met het analyseren van de zakelijke markt en is per 1 januari 2013 het thema Zakelijk in het leven geroepen om nader onderzoek te kunnen doen naar de zakelijke markt en de niet-retail klanten. In deze meer verkennende fase is de opzet en bezetting van thema Zakelijk bescheiden. In de AFM begroting van 2013 en 2015 stijgt het percentage van de middelen toegewezen aan thema Zakelijk van 1,9% naar 3%.

Enkele groepen zakelijke ondernemingen blijken, net als consumenten, kwetsbaar. Om de daaruit voortkomende risico's beter in kaart te brengen, is in 2013 vanuit het thema Zakelijk een project gestart op het gebied van rentederivaten.

4.6 Projecten rentederivaten

De AFM heeft vanaf 2013 diverse projecten met betrekking tot rentederivaten uitgevoerd. Hierna volgt een korte beschrijving van deze projecten tot en met 4 december 2015.

Project Rentederivatendienstverlening aan semipublieke instellingen en het professionele MKB

Naar aanleiding van signalen over problemen met rentederivaten bij semipublieke instellingen (onder meer Vestia) en professionele MKB-bedrijven medio 2012 startte de AFM een verkennend onderzoek. Dit onderzoek richtte zich op de wijze waarop banken rentederivaten aan het professionele MKB en semipublieke instellingen aanbieden.

Het eindrapport van dit verkennende onderzoek verscheen op 25 september 2013. De conclusie van het onderzoek is dat de dienstverlening van banken op dit gebied voor verbetering vatbaar is. Het onderzoeksrapport is gebaseerd op desk research en gesprekken met marktpartijen. Ten behoeve van het onderzoek heeft de AFM een aantal cliëntdossiers onderzocht.

Project Rentederivatendienstverlening aan niet-professionele MKB

Voortbouwend op het project met betrekking tot het professionele MKB is op 12 juni 2013 een project gestart met betrekking tot rentederivatendienstverlening aan het niet-professionele MKB (in de zin van de Wft). Het overgrote deel van het MKB valt in deze categorie.

Het doel van het project was een best practice-document op te leveren, waarin de AFM schetst hoe de dienstverlening aan het niet-professionele MKB er idealiter uitziet. Ook het onderzoek met betrekking tot het niet-professionele

MKB is deels gebaseerd op desk research en deels op gesprekken met marktpartijen. Tevens heeft er dossieronderzoek plaatsgevonden door de AFM.

Het best practice-document verschijnt in februari 2014 onder de naam 'Aanbevelingen Rentederivatendienstverlening' (hierna 'de leidraad'). In de leidraad is geconcludeerd dat de dienstverlening aan niet-professionele MKB-klienten beter kan.

De leidraad wil de verschillende aanbieders handvatten geven bij het verbetertraject om tot een meer passende dienstverlening te komen. In de leidraad is een aantal wettelijke verplichtingen van aanbieders nader toegelicht. In de leidraad is verder aangegeven, dat de AFM de ontwikkelingen met betrekking tot het verbetertraject blijft volgen. De AFM doet dit door ook in de toekomst waar nodig met de individuele banken in gesprek te blijven om te bevorderen dat zij de nodige verbeteracties in gang zetten.

In februari 2014 concludeert de AFM, dat de onderzoeken in 2013 naar de dienstverlening op het gebied van rentederivaten hebben uitgewezen dat er nog veel te verbeteren valt. Uit de beoordeling van cliëntdossiers is het beeld naar voren gekomen dat de dienstverlening in sommige gevallen niet zorgvuldig heeft plaatsgevonden. Gezien de ernst van de bevindingen ligt het volgens de AFM voor de hand om te beoordelen of de AFM bij enkele banken door middel van formele (handhavings)trajecten hiertegen optreedt.

Ook wilde de AFM aanbieders bewegen hun dienstverlening op het gebied van rentederivaten aan het niet-professionele MKB te verbeteren en MKB-ondernemingen beter in staat stellen om zelf verantwoordelijkheid te nemen in het dienstverleningsproces. Als vervolg op de eerdere onderzoeken is daarom in februari 2014 een tweetal projecten gestart, te weten:

- Project Handhaving Rentederivaten
- Project Generieke Beïnvloeding Rentederivatendienstverlening (GBR)

Project Handhaving Rentederivaten

Het projectplan Handhaving Rentederivaten van 12 februari 2014 geeft aan dat het project zich zal richten op formele (handhavings)trajecten. Het project wil de mogelijkheden van formele handhaving onderzoeken en uitwerken waarna binnen het thema wordt overwogen welke vorm van formele handhaving de voorkeur heeft.

De volgende doelen werden genoemd bij handhavend optreden, te weten:

- Generale en speciale preventiewerking (de markt en de specifieke aanbieder weerhouden overtredingen te begaan)
- Normoverdracht en gedragsbeïnvloeding (wat is acceptabel en wat niet)

Project Handhaving Rentederivaten heeft geresulteerd in een boeteoplegging van € 2.000.000 aan ABN AMRO Bank N.V. op 20 oktober 2015.

Project Generieke Beïnvloeding Rentederivatendienstverlening tot en met 4 december 2015

Het projectplan GBR van 13 februari 2014 geeft aan dat het project zich zal richten op de beïnvloeding van de dienstverlening op het gebied van rentederivaten. Het beïnvloedingsdoel van het project is tweeledig:

1. Aanbieders bewegen om het belang van de niet-professionele MKB-onderneming meer centraal te stellen, om te bereiken dat banken en beleggingsondernemingen hun dienstverlening op het gebied van rentederivatendienstverlening aan deze doelgroep verder verbeteren.
2. Niet-professionele MKB-ondernemingen beter in staat stellen om zelf verantwoordelijkheid te nemen in het dienstverleningsproces.

In de hiernavolgende paragraaf gaan wij nader in op het project GBR.

4.7 Hoofdpijnen project GBR

De door de AFM geconstateerde tekortkomingen hebben allemaal betrekking op het project GBR tot en met 4 december 2015. In hoofdstuk 5 en verder gaan wij nader in op de oorzaken van deze tekortkomingen. Om de oorzaken van deze tekortkomingen beter te kunnen plaatsen, volgt in deze paragraaf een kort overzicht van de hoofdpijnen van het project GBR.

Projectstructuur

Het project GBR is uitgevoerd door een projectteam onder directe leiding van een projectleider. Volgens het projectplan van 13 februari 2014 zijn er drie opdrachtgevers, te weten de projectmanager, de themacoördinator en de portefeuillehouder van het bestuur, gezamenlijk in dit rapport hierna aangeduid als 'projectmanagement'.

Project GBR in bestuursvergaderingen

In de bestuursvergaderingen is het project GBR met enige regelmaat besproken. Vooral rond publicaties en persberichten is om afstemming en goedkeuring verzocht. Hieronder volgt een overzicht van de bestuursvergaderingen waarin het project GBR volgens de notulen is besproken als ook een korte toelichting op hetgeen is besproken.

- 10 februari 2014: de rapportage 'Aanbevelingen rentederivatendienstverlening' wordt besproken en goedgekeurd voor publicatie.
- 26 mei 2014: het conceptvoorstel persbericht 'rentederivaten' wordt besproken en goedgekeurd, onder voorbehoud van nadere afstemming met de portefeuillehouder bestuur.

- 25 augustus 2014: de rapportage en het persbericht 'rentederivaten' worden besproken. Het bestuur bespreekt de mogelijkheid om een brief naar de kamer te sturen, omdat het eigenlijk te vroeg in het proces is om een rapportage uit te brengen. Het bestuur besluit geen persbericht uit te geven en de rapportage niet openbaar te maken.
- 1 december 2014: het bestuur bespreekt hoe om te gaan met reeds beëindigde contracten en de rol van de AFM bij het herbeoordelen van dossiers en de aan klanten geboden oplossingen.
- 10 maart 2015: het bestuur geeft zijn goedkeuring op 1) de voortgangsrapportage rentederivatendienstverlening, 2) de verzending van deze rapportage aan het ministerie van Financiën, 3) de publicatie van deze rapportage en 4) de communicatiestrategie.
- 24 maart 2015: het bestuur wordt geïnformeerd dat de voortgangsrapportage rentederivatendienstverlening op 31 maart 2015 wordt gepubliceerd.
- 31 maart 2015: de voortgangsrapportage rentederivatendienstverlening wordt gepubliceerd.
- 8 september 2015: het bestuur wordt door de verantwoordelijke managers geïnformeerd over de activiteiten in het thema Zakelijk, waaronder het project GBR.
- 3 november 2015: het bestuur wordt geïnformeerd over een regulier overleg met het ministerie van Financiën waarbij ook het Rentederivatendossier aan de orde is geweest, maar geen bijzonderheden werden gemeld. Zoals in de inleiding vermeld werd de portefeuillehouder bestuur immers pas op 10 november 2015 geïnformeerd door de projectleider over de problemen in het rentederivatendossier, waarna de portefeuillehouder bestuur op 11 november 2015 het bestuur hierover informeerde.
- 23 november 2015: in een zeer vertrouwelijk overleg wordt het bestuur nader geïnformeerd over de problemen in het Rentederivatendossier. Het bestuur bespreekt dat een aanpak, acties en woordvoeringslijn moeten

worden uitgewerkt. Verder stelt het bestuur voor onafhankelijk onderzoek te laten verrichten.

- 1 december 2015: het bestuur wordt nader geïnformeerd over het Rentederivatendossier. Hierbij wordt vermeld dat een taskforce is opgericht om het probleem doelgericht op te lossen.

Verder vonden in de periode juli tot en met september 2015 strategische- en focussessies plaats. In deze sessies spraken vertegenwoordigers van het bestuur over thema's, waaronder thema Zakelijk. Daarnaast vonden regelmatig bilaterale overleggen plaats tussen portefeuillehouder bestuur en themacoördinator zakelijk. In deze overleggen werd de voortgang van de twee rentederivatenprojecten besproken, te weten het project Handhaving Rentederivaten en het project GBR.

Capaciteit project

Toewijzing van capaciteit (projectmedewerkers) aan projecten vond destijds bij de AFM plaats via zogenaamde prioriteitensessies per domein. Tweemaal per jaar werd vastgesteld hoe de capaciteit van de AFM zo effectief mogelijk kon worden ingezet.

In deze prioriteitensessies werden de verschillende projectvoorstellen gerangschikt naar prioriteit en werd de bemensing aan projecten en binnen de domeinen aan de thema's toebedeeld. Het domein MT bepaalde of en welke personen werden toegewezen aan het project. Per half jaar werd bekeken of bijsturing van de capaciteit noodzakelijk is. In deze halfjaarsessies werd volgens geïnterviewden de toebedeling van capaciteit aan een domein bij voorkeur niet gewijzigd, maar zijn binnen de thema's van een domein wel verschuivingen mogelijk.

Stuurgroep thema Zakelijk

Met betrekking tot rentederivaten bestonden gedurende de onderzoeksperiode twee projecten: project Handhaving Rentederivaten en het project GBR. De voortgang van beide projecten is in 2014 regelmatig besproken in de zogenaamde Stuurgroep thema Zakelijk (hierna 'de Stuurgroep'). In de Stuurgroep zijn doorgaans aanwezig: portefeuillehouder bestuur, themacoördinator Zakelijk, projectmanager, projectleiders en vertegenwoordigers van de afdeling Doorlopend Toezicht en de stafafdelingen SBI, Communicatie en Juridische Zaken.

In de Stuurgroep zijn relevante ontwikkelingen over de verschillende projecten binnen het thema Zakelijk besproken.

In het onderstaande overzicht staan de vergaderingen van de Stuurgroep beschreven waarin het project GBR is besproken.

Datum	Agendapunt
18/02/2014	4. Projectplan GBR 6b. Leidraad
18/03/2014	2. Aangepast projectplan GBR
22/04/2014	4. Aangepast projectplan GBR
17/06/2014	3. PvA vervolgacties GBR
25/06/2014	Vervallen
15/07/2014	4a. Aangepast projectplan vervolgacties 4b. Raamwerk rapportage 4c. Brief banken 4d. Invulformat
19/08/2014	2. Concept rapportage
16/09/2014	4. PvA herbeoordeling dossiers
27/10/2014	2a. Voortgangsrapportage 2b. Steekproeven 2c. Scenario's

Datum	Agendapunt
16/12/2014	4. Voortgangsrapportage
29/01/2015	2.1 Informeren MinFin en NVB 2.2 Rapportage
28/02/2015	2A. Concept rapportage 2B. Concept persbericht 2C. Concept bestuursmemo
26/03/2015	Vervallen
30/04/2015	3A. Beëindigde contracten 3B. Oplossingen 3C. Omvang
11/06/2015	3. Oplossingen
30/07/2015	Vervallen
24/08/2015	Vervallen

Zoals blijkt uit het overzicht hebben de Stuurgroepvergaderingen in 2014 en begin 2015 regelmatig plaatsgevonden. In de loop van 2015 heeft de Stuurgroep enkele malen geen doorgang gevonden.

Initiële doelstelling project GBR

In het projectplan van 13 februari 2014 staat als doelstelling met betrekking tot de banken beschreven: *'Aanbieders bewegen om het belang van de niet-professionele MKB-onderneming meer centraal te stellen. We willen bereiken dat banken en beleggingsondernemingen hun dienstverlening op het gebied van rentederivatendienstverlening aan deze doelgroep verder verbeteren.'*

Ten aanzien van het verleden wordt in het projectplan als doelstelling aangegeven, dat *'de AFM allereerst zal onderzoeken of er aanleiding is om met de banken in overleg te gaan over de noodzaak tot toetsing van dossiers uit het verleden aan de bestaande normen'*.

28 juni 2016

Het accent van het project ligt vooral op het geven van richtlijnen ten aanzien van toekomstige dienstverlening en de implementatie van de in februari 2014 gepubliceerde leidraad.

Aanpassing doelstelling project

Na externe signalen is in april 2014 besloten het projectplan aan te passen en aan de doelstelling expliciet toe te voegen: *‘Voor zover dienstverlening in het verleden niet zorgvuldig en /of passend is geweest willen wij banken bewegen tot herstel’*. Zoals wij verderop in hoofdstuk 6 nader uiteen zullen zetten, neemt door deze accentverschuiving in de doelstelling, de complexiteit van het project toe.

Ontwikkeling na Algemeen Overleg van 4 juni 2014

Op 4 juni 2014 is het Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie Financiën (hierna ‘het AO’). Tijdens het AO geeft de minister van Financiën aan dat de banken op korte termijn hun dienstverlening met betrekking tot in het verleden afgesloten rentederivaten moeten herbeoordelen aan de hand van de bestaande wettelijke normen. De Kamer is toegezegd dat de AFM de Kamer in de zomer van 2014 zal voorzien van een tussenrapportage en begin 2015 een meer definitieve rapportage.

Het oorspronkelijke projectplan van de AFM voorzag niet in het op korte termijn opleveren van rapportages aan de minister van Financiën. De in het AO toegezegde data leidden er toe dat het projectteam GBR op 10 juni 2014 een plan van aanpak opstelt, waarin deze data als deadlines zijn opgenomen. Ook is in het plan van aanpak aangegeven welke vervolgacties nodig zijn om eind van de zomer tot een rapportage te kunnen komen. Er is gesignaleerd dat de toegewezen capaciteit aan het project onvoldoende is en dringend moest worden uitgebreid. Dit plan van aanpak is verder uitgewerkt in een nieuwe versie van 9 juli 2014. De planning voorziet in een rapportage op 1 september en (bij voorkeur een eindstand) begin 2015.

Op 11 september 2014 is een apart plan van aanpak opgesteld voor de planning van de dossiercontrole door middel van additionele toetsingen van de herbeoordelingen. Dit plan van aanpak stuurt aan op een rapportage in het eerste kwartaal van 2015.

Rapportage in maart 2015

Eind maart 2015 heeft de AFM de voortgangsrapportage publiek gemaakt. De AFM geeft in deze rapportage aan dat de herbeoordeling vertraging heeft opgelopen, doordat de kwaliteit van de herbeoordelingen door de banken aanvankelijk te wensen overliet. Het persbericht vermeldt hierover: *‘De AFM heeft hierop bijgestuurd. De kwaliteit van de herbeoordelingen is nu over het algemeen voldoende. Het aantal afgeronde herbeoordelingen waarover banken bevindingen hebben gerapporteerd, is nog beperkt. Daarom vindt de AFM het te vroeg om conclusies te trekken over de uitkomsten’*.

In de voortgangsrapportage is de verwachting uitgesproken dat de meeste banken de herbeoordeling van de dossiers medio 2015 zullen afronden en één bank zal tot eind 2015 doorlopen.

Op dat moment verwachtte de AFM eind 2015 opnieuw te rapporteren. Uiteindelijk liepen de werkzaamheden van de AFM nog geheel 2015 door op het gebied van de toetsingen van de herbeoordelingsdossiers en de oplossingen.

Najaar 2015

In het najaar van 2015 stelt de AFM door eigen onderzoek van signalen vanuit het projectteam GBR vast dat haar eigen werkzaamheden bij het project GBR tekortkomingen bevatten. Op grond van een nadere analyse van de steekproeven van de AFM in november 2015 heeft de AFM geconcludeerd dat de banken bij de uitvoering van hun eigen werkprogramma het klantbelang onvoldoende centraal hebben gesteld en dat de kwaliteit van de herbeoordelingen – in afwijking van wat de AFM in maart 2015 had gerapporteerd – niet voldoende was. Dit betekent dat een substantieel deel van de herbeoordelingen van de rentederivaten door de banken opnieuw moest plaatsvinden. De AFM is met de individuele banken in gesprek gegaan over de mate waarin en de wijze waarop de herbeoordeling moet plaatsvinden. Op 4 december 2015 is een persbericht uitgegeven, waarin onder meer een extern onderzoek naar de oorzaken van deze tekortkomingen wordt aangekondigd. De AFM heeft een taskforce ingesteld voor de verdere aansturing van het project. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een aanpak voor de banken die begin maart 2016 is gepresenteerd.

De tekortkomingen zijn gedurende het project aan het licht gekomen, na wisseling van projectleider, en het bestuur is vanuit het project hierover geïnformeerd. Vervolgens heeft het bestuur actie genomen. Zoals in de brief van 4 december 2015 aan de minister van Financiën is meegedeeld, heeft de AFM op een aantal fronten maatregelen genomen om het eigen toetsingsproces te verbeteren:

- Oprichting taskforce Rentederivaten (onder leiding van het bestuur van de AFM)
- Afspraken met banken over de herbeoordelingen en de criteria waarmee het gedaan wordt
- Onafhankelijk onderzoek naar het ontstaan van de tekortkomingen in opdracht van de raad van toezicht van de AFM
- Nagaan welke lessen getrokken kunnen worden

In hoofdstuk 5 en volgende zullen wij nader ingaan op de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde tekortkomingen.

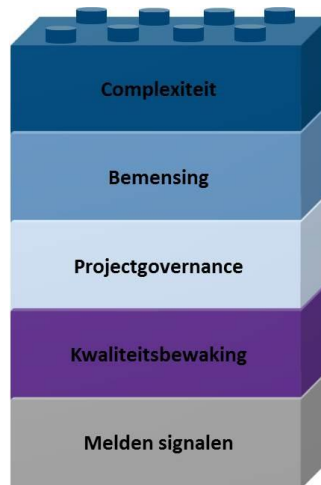
Deel B – Project GBR

5 Oorzaken tekortkomingen

Uit de analyse van documenten en de interviews hebben wij verschillende oorzaken geïdentificeerd die ten grondslag liggen aan de geconstateerde tekortkomingen. Wij beschrijven deze oorzaken nader in de hoofdstukken 6 tot en met 10. De conclusie uit ons onderzoek is dat deze oorzaken samen hebben geleid tot de geconstateerde tekortkomingen.

5.1 De oorzaken

Uit ons onderzoek blijken de volgende vijf oorzaken. Deze oorzaken hebben zich in samenloop gedurende het project voorgedaan:



5.2 Samenloop

Gedurende het gehele project GBR is sprake van een samenloop van de genoemde oorzaken. Juist door deze samenloop van de genoemde oorzaken in de verschillende fasen van het project, zijn de geconstateerde tekortkomingen ontstaan.

In beginsel kunnen bij ieder project één of enkele oorzaken een rol spelen en kunnen deze leiden tot een tekortkoming. Als een oorzaak tijdig wordt onderkend, kan worden ingegrepen of bijgestuurd, waardoor risico's worden beheerst en mogelijke tekortkomingen worden voorkomen.

Door het projectmanagement van project GBR zijn op diverse momenten mitigerende maatregelen genomen op losse onderdelen, zoals het uitbreiden van de capaciteit van de bemensing en inbreng van kennis en ervaring. De samenloop van oorzaken is echter niet onderkend en daarom zijn er geen maatregelen genomen om de effecten van deze samenloop te mitigeren.

Het herkennen van (het risico op) samenloop van genoemde oorzaken is cruciaal om het manifesteren van tekortkomingen te voorkomen, te herkennen en/of te mitigeren. De AFM kent geen systeem dat gedurende een project de wijziging van het risicoprofiel van een project op samenlopende oorzaken meet of onderkent.

Ondanks dat de samenloop van de oorzaken in de kern tot de tekortkomingen heeft geleid in het project, verdient elke individuele oorzaak aandacht. In de hoofdstukken 6 tot en met 10 gaan wij nader in op deze individuele oorzaken.

6 Complexiteit project GBR

Het project GBR was vanaf de start complex en om verschillende redenen is de complexiteit toegenomen. Deze toenemende complexiteit is gedurende het project onvoldoende onderkend, waardoor onvoldoende mitigerende maatregelen zijn genomen.

De AFM heeft geen wettelijke bevoegdheid om compensatie af te dwingen. Bij aanvang van het project werd de complexiteit van het project vooral gevormd doordat de AFM zich op een voor haar nieuwe markt bewoog, te weten de zakelijke dienstverlening door banken. Daarnaast nam gedurende 2014 de complexiteit volgens het projectteam snel toe, doordat de doelstelling van het project veranderde. Dit mede als gevolg van externe druk van stakeholders en tijdsdruk vanuit de politiek. Verder is het product rentederivaten een relatief complex product. Hieronder zullen wij de belangrijkste bijkomende gecompliceerde factoren nader uiteen zetten.

6.1 Complexiteit door relatief nieuwe markt

Sinds haar oprichting in 2002 heeft de AFM zich in eerste instantie gericht op de bescherming van particulieren ten opzichte van financiële instellingen en op een efficiënte werking van de kapitaalmarkten. In 2013 is de AFM in aanvulling op bovenstaande markten, het zogenaamde thema Zakelijk, gestart.

De aanleiding voor dit nieuwe thema werd gevormd door incidenten die zich in de voorafgaande jaren hadden voorgedaan rondom de dienstverlening aan zakelijke klanten (bijvoorbeeld Vestia). Het betrof onder andere de verkoop van rentederivaten aan semipublieke instellingen. De AFM concludeerde dat enkele groepen zakelijke klanten, net als consumenten, kwetsbaar bleken te zijn.

Binnen banken wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen de Retail markt (particulieren) en de Wholesale markt (zakelijke klanten). De Wholesale markt

kenmerkt zich onder meer door meer complexe producten, meer specialistische dienstverlening en een groter financiële belang.

Hierdoor had de AFM bij aanvang van het thema Zakelijk nagenoeg nog geen contactpersonen binnen de Wholesale afdelingen van de banken. Daarnaast blijkt uit interviews dat ook relatief weinig medewerkers van het project GBR kennis hadden van dienstverlening door banken aan zakelijke klanten. Vanaf 2013 moest de AFM dus contactpersonen identificeren en de relatie ontwikkelen bij de Wholesale afdelingen van banken en kennis en ervaring opbouwen in de zakelijke markt van banken.

6.2 Complexiteit door veranderende doelstelling en complexiteit product

Rentederivaten zijn een relatief complex financieel product waarbij de wettelijke normen een 'open' karakter hebben. Uit interviews blijkt dat de AFM bij aanvang van het project GBR heeft onderkend dat het project een complex project is.

In april 2014 nam de complexiteit van het project verder toe door een wijziging van het projectplan. Na externe signalen is besloten dat de aandacht van het project GBR meer focus diende te hebben op in het verleden afgesloten contracten. Tot die tijd richtte de aandacht zich vooral op de dienstverlening van banken bij het aanbieden van nieuwe rentederivatencontracten. Hieronder schetsen wij de achtergrond van deze wijziging en hoe dit de complexiteit van het project heeft verhoogd.

In het oorspronkelijk projectplan van februari 2014 is onderscheid gemaakt tussen verleende diensten in het verleden en dienstverlening in de toekomst. De belangrijkste doelstelling van het projectplan is het beïnvloeden van de toekomstige dienstverlening van de banken.

Ten aanzien van het verleden is in het projectplan vermeld dat *‘de AFM allereerst zal onderzoeken of er aanleiding is om met de banken in overleg te gaan over de noodzaak tot toetsing van dossiers uit het verleden aan de bestaande normen’*.

Na februari 2014 bleek uit gesprekken van de AFM met de banken dat de meeste banken hun beleid ten aanzien van rentederivaten al aan het wijzigen zijn. Sommige banken zijn op dat moment al gestopt met het aanbieden van rentederivaten aan het niet-professionele MKB. Hierdoor is de belangrijkste doelstelling van het projectplan van februari 2014 achterhaald, namelijk die voor de rentederivatendienstverlening aan het niet-professionele MKB in de toekomst.

Ook namen in het voorjaar van 2014 de externe signalen toe vanuit het MKB en de politiek dat er vooral pregnante problemen bestaan ten aanzien van al afgesloten rentederivaten; voortvloeiend uit rentederivatendienstverlening aan het niet-professionele MKB in het verleden. In april 2014 heeft de AFM daarom de doelstelling van het projectplan aangepast: *‘Voor zover dienstverlening in het verleden niet zorgvuldig en /of passend is geweest willen wij banken bewegen tot herstel’*. De AFM onderkent op dat moment dat *‘het precieze verloop van de gesprekken met de banken is moeilijk te voorspellen. Mogelijk dat het projectplan in deze fase van het onderzoek moet worden bijgesteld’*.

Met dit aangepaste projectplan nam de complexiteit van het project sterk toe. Het toetsen van dossiers uit het verleden werd een kernactiviteit. Hierdoor ontstond een geheel andere dynamiek. De belangen van partijen met betrekking tot al afgesloten rentederivaten zijn groot. Het betreft ruim 17.000 contracten, met een op dat moment negatieve waarde van € 2,7 miljard. Deze negatieve waarde staat overigens niet gelijk aan daadwerkelijk geleden schade. Toch is duidelijk dat de AFM zich door beïnvloeding van in het verleden afgesloten contracten op een terrein begeeft waar de belangen van betrokken partijen groot zijn.

Uit interviews komt naar voren dat de AFM het effect van deze verandering van de doelstelling heeft onderschat. Dit heeft niet tot een aanpassing van het risicoprofiel geleid.

6.3 Toenemende druk van stakeholders

Zoals vermeld zijn de belangen voor zowel de belangenorganisaties van MKB'ers als voor banken groot. Uit interviews komt naar voren dat projectmedewerkers in meer of mindere mate tijdsdruk of weerstand hebben ervaren van deze partijen.

De belangenverenigingen van MKB'ers gaven veel signalen en voorbeelden door aan het projectteam. Het projectteam had bijna dagelijks contact met (één van de) belangenverenigingen. Dit vergde veel tijd van het projectteam.

Verder komt uit de interviews het beeld naar voren dat verschillende projectmedewerkers weerstand hebben ervaren van de banken bij het inrichten van de werkprocessen en het bewegen in de door de AFM gewenste richting. Hierbij spelen ook praktische zaken een rol, zoals de verschillende organisatorische aspecten bij de individuele banken en de mate van vastlegging per bank. Vanuit een aantal banken is gedurende het traject gevraagd naar meer concrete instructies van de AFM. De AFM heeft dit door middel van vervolgbesprekingen aan de individuele banken een terugkoppeling gegeven. Deze terugkoppeling verschilde per bank.

Bij de concrete toetsing van de dossiers en de terugkoppeling naar de banken, gingen de banken doorgaans met meer ervaren juristen en experts het gesprek aan met de AFM.

De door verschillende projectmedewerkers ervaren weerstand van de banken vergroot de complexiteit van het project voor het team en leidt ook tot interne discussie binnen het team over de toetsing van individuele dossiers.

6.4 Complexiteit neemt toe door tijdsdruk naar aanleiding van toezegging AO juni 2014

Bij de start van het project GBR in februari 2014 was voor het projectteam nog veel onbekend. De gestelde mijlpalen hadden een tijdshorizon van een half jaar. Na deze periode zouden nieuwe mijlpalen worden gesteld op basis van de dan opgedane kennis en ervaring evenals het beoogde te bereiken doel.

Op 4 juni 2014 is een AO met de Vaste Kamercommissie Financiën. Zoals eerder besproken, zegt de minister bij dit AO toe dat de AFM de Kamer in de zomer zal voorzien van een tussenrapportage en begin 2015 een meer definitieve rapportage.

Deze toezeggingen van de minister aan de Kamer leidden tot concrete deadlines voor het projectteam. Direct na het AO heeft de projectleider een memo opgesteld over vervolgacties rentederivaten en rapportages voor de minister. In dit memo is direct aangegeven, dat extra capaciteit nodig is in verband met de onvoorziene rapportages.

Uit interviews blijkt dat de toezeggingen tijdens het AO leidden tot ambitieuze deadlines. Om deze deadlines te realiseren dienden alle zeilen te worden bijgezet. Medewerkers hadden het gevoel dat aan de toezeggingen tijdens het AO niet getornd kon worden en daarom is deze deadline verwerkt in de interne projectplannen van de AFM. Het beoordelen van het effect van nieuwe deadlines op de planning en kwaliteit, kan een belangrijke basis vormen om deadlines te bediscussiëren.

7 Bemensing

Eén van de oorzaken van de tekortkomingen van de AFM bij het project is de bemensing van het project. De bemensing van het project sloot beperkt aan bij de toenemende complexiteit van het project. Binnen het projectteam is een relatief groot verloop en de tijdsbesteding is versnipperd. Hierdoor is het projectteam minder betrokken en minder stabiel. Daarnaast zijn nieuwe projectmedewerkers GBR veelal toegewezen op basis van beschikbaarheid en minder op basis van geschiktheid. Verder blijkt uit het onderzoek dat binnen het projectteam GBR onvoldoende senioriteit, ervaring en expertise aanwezig was. Eén en ander is sterk veroorzaakt door de wijze waarop via de prioriteitensessies de medewerkers binnen het domein Klantbelang centraal aan projecten werden toebedeeld in combinatie met de toenemende complexiteit van het project GBR.

7.1 Achtergrond bemensing project GBR

Bij de start van het project GBR is binnen het projectteam beperkte ervaring met het managen van AFM projecten aanwezig en beperkte kennis op het gebied van rentederivaten. De werkervaring van de projectmedewerkers binnen de AFM varieerde van starter tot senior. Het project GBR is bij aanvang met 1,25 FTE bemand.

Deadline naar aanleiding AO

In het eerder genoemde AO van 4 juni 2014 zegt de minister aan de Kamer een voortgangsrapportage toe van de AFM over de herbeoordelingen bij de banken in de zomer van 2014. Tevens zegt hij de Kamer een meer definitieve rapportage per maart 2015 toe. De in het AO toegezegde data voor de rapportages waren niet voorzien in het oorspronkelijke projectplan. Deze gestelde data uit het AO leidden er toe dat op 10 juni 2014 door het projectteam GBR een bijgesteld plan van aanpak wordt opgesteld. In dit plan van aanpak is gesignaleerd dat de toegewezen capaciteit aan het project onvoldoende is en dringend moet worden

uitgebreid. Uitbreiding van het team vond plaats per juli 2014. Vanaf september 2014 is het projectteam zowel kwalitatief als kwantitatief wederom uitgebreid. Een externe expert (1 FTE) en een interne medewerker (0,5 FTE) zijn aan het team toegevoegd. Tot en met december 2014 zijn 3,75 FTE aan het project toebedeeld, verdeeld over zeven medewerkers. De ingehuurd externe medewerker is full time bij het project betrokken. De interne medewerkers (waaronder de projectleider) zijn merendeels voor 0,5 FTE bij het project betrokken.

Bemensing 2015

In het eerste kwartaal van 2015 werd het projectteam verder uitgebreid. In januari werd een ervaren interne medewerker aan het projectteam toegevoegd en werd de capaciteit verder uitgebreid met drie junior/medior toezichthouders. Inmiddels is de capaciteit uitgebreid tot 4,5 FTE verdeeld over tien medewerkers. De projectleider wordt pas per eind januari 2015 volledig aan het project toegewezen met het oog op de toegezegde rapportage in maart 2015.

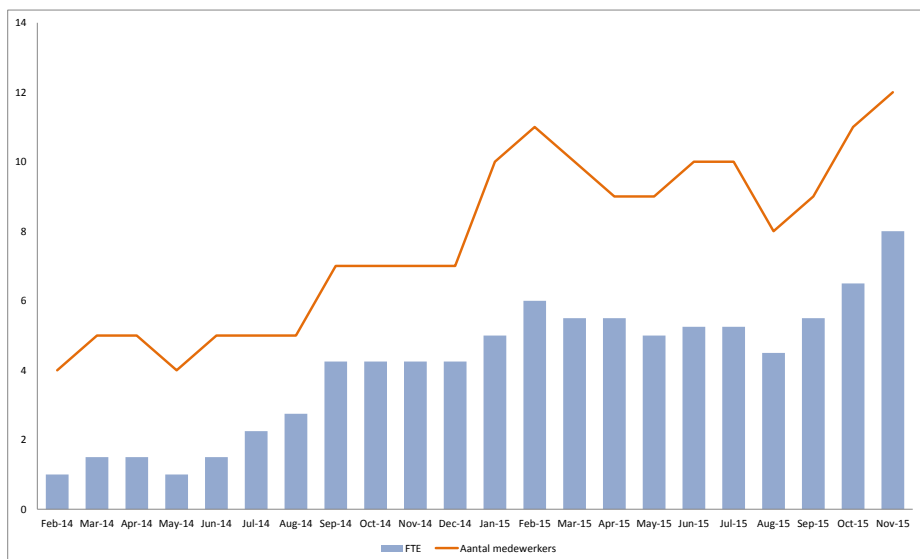
Nadat de rapportage in maart is afgerond, vertrekken achtereenvolgens zowel een ervaren medewerker als de projectleider uit het project, die samen voor 1,5 FTE aan het project waren toegewezen. Deze meer ervaren medewerker wordt niet vervangen door andere ervaren medewerkers in het projectteam. Vanaf april 2015 werd de rol van projectleider ingevuld door de externe projectmedewerker, die in september 2014 als projectmedewerker bij project GBR was gestart. In mei en in juni 2015 werd 0,75 FTE junior medewerker aan het projectteam toegevoegd, dit verdeeld over twee personen. Per augustus 2015 kwam intern een ervaren projectleider beschikbaar, die per september 2015 als projectleider bij het project werd aangesteld. De nieuwe projectleider had ervaring met soortgelijke trajecten binnen de AFM.

7.2 Minder stabiel en betrokken team door groot verloop in het projectteam en versnipperde tijdsbesteding

Het team kende een beperkte continuïteit. In de periode van februari 2014 tot en met augustus 2015 (1,5 jaar) zijn 18 medewerkers in het projectteam werkzaam. Van deze 18 medewerkers zijn 11 medewerkers voor een periode van circa een half jaar in het project werkzaam. Slechts 1 van de 18 medewerkers is over de gehele periode bij het project betrokken.

De tijdsbesteding van een projectmedewerker varieerde tussen de 25% en 100% van de werkweek. Slechts 3 van de 18 betrokken medewerkers zijn in enige periode 100% van hun werkweek bij het project GBR actief geweest.

Hieronder is de tijdsbesteding en het aantal FTE's van het project GBR voor de periode februari 2014 tot en met november 2015 weergegeven:



De combinatie van een relatief groot verloop in het projectteam en een wisselende tijdsbesteding per projectmedewerker leidde niet tot een stabiel en betrokken team. Overigens merken wij op dat de medewerkers ambitieus en intrinsiek gemotiveerd zijn met een hoog opleidingsniveau. De bemensing van het project was niet bevorderlijk voor het leerproces in het team en de onderlinge consistentie van de individuele dossierreviews. Het verloop is mede veroorzaakt doordat meerdere projectmedewerkers intern of extern een nieuwe functie kregen.

7.3 Toewijzing medewerkers aan project GBR meer op basis van beschikbaarheid dan geschiktheid

Toewijzing van capaciteit vond destijds bij de AFM plaats per domein. Binnen de domeinen vond toewijzing aan de thema's plaats via zogenaamde prioriteitensessies. Hierin werd de capaciteit van het domein toebedeeld aan de thema's. Aan het eind van ieder jaar werd vastgesteld hoe de capaciteit van de AFM zo effectief mogelijk kon worden ingezet. Allereerst werden de toezichtthema's vastgesteld. Vervolgens werd per toezichtthema bepaald, welke concrete activiteiten de AFM zou uitvoeren, wat de beoogde resultaten waren en wat de planning was. Medio ieder jaar was er tevens een prioriteitensessie. Dit was meer een 'light-versie' waarbij vooral werd gekeken voor welke projecten bijsturing plaats dient te vinden.

In zogenaamde prioriteitensessies werden de verschillende projectplannen gerangschikt naar prioriteit en besloten hoeveel capaciteit aan de projecten ter beschikking wordt gesteld. Na de prioriteitensessie bij het toewijzen van medewerkers aan projecten werden de expertise & ervaring, de leerdoelen en de wensen en ambities van medewerkers meegewogen. Per half jaar werd beoordeeld of bijsturing van de capaciteit noodzakelijk was. In deze halfjaarsessies werd de toewijzing van capaciteit aan een domein bij voorkeur niet gewijzigd, maar waren binnen en tussen de thema's binnen een domein wel verschuivingen mogelijk.

Bovengenoemde methode van bemensing leidt er toe dat alle medewerkers zijn ingepland en dat er niet een zogenaamde 'reservebank' is. Bij tussentijdse ontwikkelingen in een project vergt het enige tijd voordat de bezetting van een project kan worden aangepast. Daarnaast zal de benodigde extra capaciteit vanuit een ander project beschikbaar gemaakt moeten worden.

In het project GBR is de bemensing meerdere keren aangepast. Uit interviews blijkt dat tussentijds uitbreiden van het projectteam meer plaats vond op basis van beschikbaarheid dan op basis van geschiktheid. Dit is mede veroorzaakt door de methodiek van de prioriteitensessies bij de AFM. Projectmanagement keek voor zover mogelijk naar geschiktheid, maar binnen de AFM is kennis en expertise op het terrein van rentederivaten schaars. Geïnterviewden geven aan dat het projectmanagement van thema Zakelijk geen affiniteit had met rentederivaten en dat zij mogelijk daardoor tijdens de prioriteitensessies voor het project GBR minder nadrukkelijk aandacht hebben gevraagd.

In april 2015 werd een nieuwe projectleider benoemd. Deze projectleider was hiervoor als projectmedewerker betrokken bij het project GBR. Uit interviews blijkt dat bij vervanging van een projectleider eerst gekeken werd of dit binnen het project kon worden opgelost. Ook hier vond de benoeming meer plaats op basis van beschikbaarheid dan op basis van geschiktheid.

7.4 Onvoldoende senioriteit, ervaring en inhoudelijke expertise in projectteam GBR

In het projectteam GBR waren nagenoeg geen senior toezichhouders opgenomen. Daarnaast hadden gemiddeld twee medewerkers in het project GBR ervaring met rentederivaten.

Uit de interviews komt naar voren dat het projectteam onvoldoende senior medewerkers bevatte die in staat waren afdoende de complexiteit van het project goed te doorgronden. Veel medewerkers die werden ingezet op het project GBR hadden relatief weinig ervaring binnen de AFM. Daarnaast ontbrak bij de meeste projectmedewerkers de inhoudelijke expertise ten aanzien van rentederivaten. Hierbij wordt opgemerkt dat deze situatie zich vooral heeft gemanifesteerd vanaf april 2015, na het vertrek van de projectleider en de ervaren medewerker.

8 Projectgovernance

In dit hoofdstuk gaan wij in op de projectsturing. Hierbij wordt eerst de inhoudelijke en strategische aansturing van het project beschreven. Vervolgens beschouwen wij de operationele aansturing van het projectteam.

Zoals eerder beschreven neemt de complexiteit van het project medio 2014 sterk toe. Het projectteam was relatief onervaren. Uit de documentatie en de interviews maken wij op dat de afstand tussen projectteam en projectmanagement ook relatief groot was.

8.1 Geen helderheid over verantwoordelijkheden, waardoor een ieder zijn eigen invulling hieraan gaf

Het bestuur van de AFM is beslissingsbevoegd en heeft haar bevoegdheid via een mandaatregeling hiërarchisch gedelegeerd aan de verschillende lijnfuncties.

Binnen de domeinen en thema's voert de AFM projecten uit. Een project kent de volgende rollen: portefeuillehouder bestuur, themacoördinator, projectmanager, projectleider en projectmedewerkers.

Wij beschrijven de rollen en verantwoordelijkheden binnen het project GBR. Er zijn verschillende mogelijkheden om rollen en verantwoordelijkheden binnen een projectorganisatie in te vullen. De invulling van rollen en verantwoordelijkheden dient (onder meer) helderheid te geven over:

- Wie is (eind)verantwoordelijk?
- Wie is waartoe bevoegd?
- Wie is verantwoordelijk voor de operationele uitvoering?
- Welke verantwoordingslijnen bestaan (voortgang, besluiten)?
- Wie dient geconsulteerd te worden en op welke aspecten?

Binnen het project GBR hebben wij geen nadere uitwerking aangetroffen van voornoemde rollen in het project. Zo bevat het projectplan rentederivaten geen duidelijke omschrijving van deze rollen en verantwoordelijkheden in het projectteam. In het projectplan staan de portefeuillehouder bestuur, de themacoördinator en de projectmanager als opdrachtgever. Verder vermeldt het projectplan de namen van de projectleider en de projectmedewerkers.

De interviews bevestigen het beeld dat de formele rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk waren. Dit betekent overigens niet dat individuele medewerkers telkens in het duister tasten. Voor het individu was het vaak duidelijk wat zijn rol en verantwoordelijkheid was, maar was dit niet consistent met het beeld dat andere projectmedewerkers hadden. Verder blijkt uit interviews dat de rollen en verantwoordelijkheden per project konden verschillen.

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 was binnen het project GBR een Stuurgroep geformeerd en actief. De Stuurgroep heeft formeel geen bevoegdheid conform het beslissings- en tekenmandaat, maar een Stuurgroep kan wel richting geven aan een project. Naast de onduidelijkheid over de rollen van de projectmedewerkers was de functie van de Stuurgroep niet voldoende duidelijk. Ook waren de individuele rollen in de Stuurgroep niet voor iedereen duidelijk. Hierdoor kenden medewerkers een verschillend gewicht toe aan de beslissingsbevoegdheid van de Stuurgroep.

8.2 Afstand projectteam en projectmanagement is groot waardoor projectmanagement volledig afhankelijk is van informatie van projectleider

Zoals aangegeven in hoofdstuk 6 is de complexiteit van het project gedurende de looptijd vanwege diverse redenen sterk toegenomen. Zowel voor als na het toenemen van de complexiteit ervaren medewerkers een afstand tussen het projectteam en het projectmanagement (portefeuillehouder bestuur, themacoördinator en projectmanager). Bij de projectsturing ervaren medewerkers geen actieve betrokkenheid van het projectmanagement.

Verder komt uit interviews het beeld naar voren dat het projectmanagement haar rol meer zag als faciliterend. Dit betekende dat zij overwegend reactief aanstuurde. Dossiers werden bijvoorbeeld inhoudelijk niet door projectmanagement bekeken.

Deze manier van aansturing houdt in dat het projectmanagement nagenoeg volledig afhankelijk was van informatie die hen werd aangereikt door de projectleider en projectteam. Dit gold ook voor signalen van eventuele tekortkomingen.

Als gevolg hiervan heeft informatie, waaronder signalen, het projectmanagement niet of onvoldoende bereikt en heeft het projectmanagement daardoor niet ingegrepen.

Het projectmanagement van project GBR was in de veronderstelling dat de dossiers op alle wettelijke normen werden getoetst. Dit in overeenstemming met hetgeen is vermeld in het AFM-rapport van maart 2015, waarin bijvoorbeeld is vermeld dat 'alle banken hun werkprogramma zodanig hebben aangepast dat alle belangrijke wettelijke normen hierin zijn verwerkt'. Ook in formele correspondentie naar de banken heeft de AFM herhaaldelijk vermeld dat het werkprogramma van de banken aan de wettelijke normen diende te voldoen. Het projectteam GBR heeft echter bij het beoordelen van de opzet van de werkprogramma's van de banken getoetst aan een beperkter aantal wettelijke normen. Vooral voor zover de schending van deze normen al aantoonbaar tot financiële schade van de klanten had geleid. Toen is niet beoordeeld of de werkprogramma's aan alle belangrijke wettelijke normen voldeden, zoals in het AFM-rapport van maart 2015 is vermeld.

8.3 Onduidelijkheid rol Juridische Zaken waardoor ten onrechte werd verondersteld dat acties juridisch gedragen waren

Op zich is duidelijk dat de afdeling Juridische Zaken input levert aan het projectteam GBR als zij hierom wordt gevraagd. Echter over de rol van Juridische Zaken in de Stuurgroep had niet een ieder hetzelfde beeld.

Uit interviews blijkt dat de afdeling Juridische Zaken herkent dat de rollen binnen de Stuurgroep – als ook de rol van de afdeling Juridische Zaken in de Stuurgroep – niet duidelijk waren. Dit werd mede veroorzaakt doordat de Stuurgroep formeel geen mandaat had en daarom geen beslissingsbevoegdheid.

Hierdoor zaten medewerkers van de afdeling Juridische Zaken naar eigen zeggen ‘ter informatie’ in de Stuurgroep voor het project GBR, zodat zij op de hoogte zijn van ontwikkelingen. Uit interviews blijkt dat projectmedewerkers de indruk hadden dat acties juridisch gedragen waren, louter omdat Juridische Zaken aanwezig was in de Stuurgroep en de afdeling Juridische Zaken optreedt als juridisch geweten van de AFM.

8.4 Projectsturing op proces en te weinig waarborgen voor inhoudelijke consistentie

Uit interviews komt het beeld naar voren dat overwegend op proces is gestuurd. Het projectplan is globaal opgesteld. Medewerkers hebben geen gedetailleerde werkinstructie ontvangen. Er bestonden geen schriftelijke richtlijnen hoe de werkprogramma’s van de banken te toetsen.

Ten aanzien van toetsing van de herbeoordelingen is een globaal intern toetsingskader door de AFM opgesteld. Uit interviews ontstaat het beeld dat de verschillende projectleden autonoom hebben gewerkt en dat de onderlinge afstemming beperkt was.

Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 7 zijn er veel wisselingen in de teamsamenstelling geweest en bevatte het team relatief veel junior medewerkers. Medewerkers werden ingepland om de dossiers te toetsen en uit interviews blijkt dat medewerkers individueel werkten. Hierbij was geen sprake van een uniforme vastomlijnde aanpak en aansturing. Het interne toetsingskader om de dossiers te toetsen werd niet aantoonbaar op consequente wijze toegepast. Hierdoor kan het oordeel van de dossiers per bank mogelijk verschillen. De werkwijze in het team waarborgde niet op formele wijze de consistentie. Door het autonoom werken werd ook op informele wijze geen consistentie bereikt.

9 Kwaliteitsbewaking

In dit hoofdstuk beschrijven wij het toepassen van de norm binnen het project GBR in de periode tot en met 4 december 2015. Uit het onderzoek blijkt dat de interne standaarden voor kwaliteitsbewaking in het project GBR niet zijn nagevolgd. Hierdoor is ultimo 2015 de status van het project niet eenduidig vast te stellen.

De onderbouwing van de toegepaste methodiek voor het selecteren van dossiers is niet eenduidig vastgelegd. Ook zijn in de opzet van het project onvoldoende waarborgen ingebouwd om de consistentie van de toetsing binnen het projectteam te kunnen garanderen. Als gevolg van deze samenlopende oorzaken kan op grond van het projectdossier geen zekerheid worden gegeven of door het projectteam consistent aan dezelfde norm is getoetst.

Doordat het risicoprofiel van het project niet afdoende is gemonitord, heeft geen tussentijdse evaluatie plaatsgevonden, waarbij de toenemende complexiteit in is beschouwd in relatie tot de bemensing, de projectgovernance en het toepassen van de AFM-normen.

9.1 Projectdossier van project GBR niet afdoende gedocumenteerd

Uit ons onderzoek blijkt dat het projectdossier GBR niet afdoende is gedocumenteerd, waardoor de status van het project ultimo 2015 niet kon worden vastgesteld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit:

1. Communicatie met de banken vond plaats door individuele medewerkers via e-mail, telefoon of persoonlijke gesprekken. Deze communicatie werd niet systematisch vastgelegd in het dossier. Hierdoor ontstond onduidelijkheid over de afspraken die met de verschillende banken werden gemaakt.

2. De toetsing van de herbeoordelingen werd slechts voor een beperkt deel systematisch vastgelegd in het daarvoor bestemde Excel formulier. Gaandeweg ontstond de werkwijze om slechts de opmerkelijke zaken per dossier via de e-mail terug te koppelen aan het projectteam. Deze e-mails werden vervolgens niet systematisch in het projectdossier vastgelegd. Door deze werkwijze ontbrak ultimo 2015 een totaaloverzicht van de herbeoordelingen.
3. Gespreksverslagen met de verschillende banken werden niet systematisch opgesteld en vastgelegd in het dossier. Hierdoor ontstond na verloop van tijd onduidelijkheid over de onderwerpen die met de verschillende banken werden besproken en opmerkingen die hierbij van beide zijden werden gemaakt.
4. Om onderlinge consistentie van de herbeoordelingen te waarborgen werden wekelijks zogenaamde consistentiesessies georganiseerd (zie nader onder 9.2). Van deze consistentiesessies zijn niet systematisch verslagen opgesteld en deze verslagen zijn niet vastgelegd in het projectdossier.

Uit interviews komt naar voren dat de interne dossierrichtlijn van de AFM bij de projectmedewerkers wel bekend was, maar gaandeweg het project steeds minder werd toegepast. Wij hebben in het onderzoek wel een aantal documenten aangetroffen waarin de projectleiding aangeeft dat de dossierrichtlijn gehanteerd dient te worden.

Geïnterviewden gaven als reden voor het niet toepassen van de dossierrichtlijn aan dat zij het projectsysteem Fides als gebruikersonvriendelijk ervaren. Ook is een aantal malen gewezen op de tijdsdruk bij het project, waardoor de prioriteit lag op het toetsen van de dossiers en dat gestructureerd documenteren te veel tijd vergde.

Een aantal malen is een gebrek aan discipline of gevoelde noodzaak als verklaring aangegeven, waarbij er op wordt gewezen dat ook andere projectmedewerkers hun dossier in dit project niet op orde hadden en het kennelijk geaccepteerd werd. Wij hebben niet vastgesteld of er in de loop van het project door het projectmanagement consequenties zijn verbonden aan het niet naleven van de dossierrichtlijnen.

9.2 Onvoldoende waarborgen in opzet project om consistentie te garanderen

Geen vier-ogenprincipe toegepast

Afgezien van het enkele malen meekijken met nieuwe projectmedewerkers, vond de toetsing door individuele projectmedewerkers plaats en werd er geen vier-ogenprincipe gehanteerd. Bij het inwerken van nieuwe projectmedewerkers werd er enkele keren meegekeken door een meer ervaren projectmedewerker. Uit interviews blijkt dat door het projectteam is afgezien van het vier-ogenprincipe vanwege gebrek aan tijd. De consistentiesessies dienden een vervanging te zijn voor het niet toepassen van het vier-ogenprincipe.

Consistentiesessie niet afdoende om vier-ogenprincipe te vervangen

Om te waarborgen dat gelijke situaties op gelijke wijze worden beoordeeld (consistentie), zijn zogenaamde consistentiesessies georganiseerd. Bij deze wekelijkse sessies werden een aantal door projectmedewerkers ingebrachte dossiers besproken. Bij deze sessies was geen sprake van een vaste agenda, geen systematische werkwijze en vond geen vastlegging van de discussies en overwegingen plaats. Daarnaast werden niet alle dossiers besproken tijdens de consistentiesessies. Indien een medewerker van mening is dat een dossier de kwalificatie 'goed' verdiende, werd dit dossier niet in de consistentiesessie besproken.

Toetsingen herbeoordelingen niet systematisch vastgelegd

Voor het toetsen van de herbeoordeling is in juli 2014 door het projectteam een eigen werkprogramma opgesteld, dat wij hierna zullen aanduiden als het toetsingskader. Dit toetsingskader is vastgelegd in een Excel-formulier. De bedoeling was om ieder getoetst dossier in dit Excel-formulier vast te leggen. Wij hebben niet alle Excel-formulieren aangetroffen in het projectdossier. Uit interviews blijkt dat door toenemende tijdsdruk de formele vastlegging binnen het team verder afnam. Zo vond de formele vastlegging in Excel steeds minder plaats. Projectmedewerkers werkten naar eigen zeggen in lijn met het Excel-formulier maar vulden deze veelal niet meer in.

Verloop in projectteam verslechtert consistentie

Doordat er sprake is van toenemend verloop in het projectteam namen ook de informele mogelijkheden om consistentie te waarborgen af, doordat nieuwe projectmedewerkers niet aanwezig zijn geweest bij de consistentiesessies en er geen vastlegging van de resultaten heeft plaatsgevonden.

Geen uitgeschreven werkinstructie nieuwe projectmedewerkers

In de loop van het project zijn verschillende malen junior medewerkers aan het project toegevoegd, zonder ervaring met rentederivaten of de zakelijke markt. Ook deze junior medewerkers werden geacht zelfstandig te werken. Daarnaast komt uit interviews het beeld naar voren dat medewerkers hoog opgeleid zijn en dat relatief veel medewerkers van mening zijn dat zij autonoom moeten kunnen werken. Het vragen van instructies werd hierbij als negatief ervaren.

Voor nieuwe projectmedewerkers bestond geen uitgeschreven werkinstructie. De wijze waarop toetsing diende plaats te vinden is de projectmedewerkers mondeling uitgelegd. Daarnaast beschikten de projectmedewerkers over het toetsingskader in vorm van het genoemde Excel-formulier. Zoals aangegeven werd dit Excel-formulier veelal niet gehanteerd. Instructies over de wijze van toetsing voor projectmedewerkers zijn eind 2015 voor het eerst schriftelijk vastgelegd.

Doordat de mitigerende maatregelen onvoldoende waren om de consistentie te waarborgen, zijn ook de werkprogramma's van de banken en de herbeoordelingen niet consistent getoetst.

9.3 Risicoprofiel project tussentijds onvoldoende aangepast

Uit het onderzoek komt naar voren dat het risicoprofiel van het project niet systematisch is gemonitord. In de verschillende projectplannen werd wel een inschatting van het risico vastgelegd, maar de ontwikkeling van de complexiteit van het project werd niet systematisch gevolgd. Het risicoprofiel dat bij de start van het project is bepaald, werd in de opvolgende projectplannen min of meer standaard overgenomen.

Zoals eerder omschreven heeft de complexiteit van het project GBR zich sinds medio 2014 ontwikkeld. Uit interviews komt naar voren dat deze toenemende complexiteit in het projectteam sterk werd gevoeld, maar dat deze ontwikkeling naar het projectmanagement niet in gelijke mate werd aangegeven of ervaren. Er is ons niet gebleken dat de toenemende complexiteit als een toenemend risico van het project is gesignaleerd. Na het opstellen van het laatste projectplan in april 2014 heeft volgens de stukken geen aanpassing van het risicoprofiel van het project plaatsgevonden. Wel zijn tijdens de prioriteitsessies ten behoeve van de bemensing de risicoprofielen van alle individuele projecten, waaronder ook project GBR, nader beoordeeld.

Tussentijds heeft geen gestructureerde evaluatie van het project GBR plaatsgevonden die van voldoende kwaliteit was om de samenloop van oorzaken tijdig te signaleren en te mitigeren. Deze gestructureerde evaluatie had de toenemende complexiteit in relatie tot de bemensing, de projectgovernance en het toepassen van de AFM-normen moeten bevatten.

10 Melden interne signalen mogelijke tekortkomingen

Gedurende het project zijn er verschillende interne signalen afgegeven die vervolgens niet door het management of in de lijn van het project zijn opgevangen of waarop niet duidelijk is gereageerd. Het betroffen bijvoorbeeld signalen over de sfeer in het team, de kwaliteit van de herbeoordelingen of de opzet van het project.

10.1 Signalen over mogelijke tekortkoming uit projectteam hebben niet direct tot ingrijpen geleid

Uit interviews komt naar voren dat vanuit het projectteam meerdere personen signalen hebben gegeven over mogelijke tekortkomingen binnen het project GBR. Deze signalen zijn niet allemaal even expliciet afgegeven en zouden in de meeste gevallen kunnen worden geduid als 'het uiten van zorgen rondom het project'. De signalen zijn enerzijds gemeld in de lijn van het project en daarnaast ook bij functioneel managers. Deze signalen hebben niet direct geleid tot ingrijpen op het project. De portefeuillehouder bestuur, themacoördinator en projectmanager informeerde ons dat hen voor 11 november 2015 geen directe signalen hebben bereikt over tekortkomingen.

Wij hebben de volgende oorzaken geïdentificeerd voor het niet herkennen van signalen over tekortkomingen:

1. Niet alle signalen zijn even expliciet benoemd waardoor de ernst van deze signalen bij de ontvanger niet is overgekomen.
2. Signalen zijn toegeschreven aan frictie tussen projectmedewerkers binnen project GBR en daardoor niet als signalen voor mogelijke tekortkomingen geïdentificeerd.

3. De signalen zijn niet bij één persoon terechtgekomen maar bij diverse personen. Hierdoor hebben de personen niet de samenhang van de signalen onderkend.

10.2 Signalen uit Juridische Zaken en SBI hebben niet direct tot ingrijpen geleid

Naast signalen van medewerkers binnen het projectteam GBR hebben volgens geïnterviewden ook medewerkers van Juridische Zaken en SBI signalen gegeven over het project GBR. Deze signalen van medewerkers hebben niet direct geleid tot ingrijpen op het project. Overigens hebben de managers van de afdelingen Juridische Zaken en SBI geen directe signalen ontvangen over tekortkomingen.

Wij hebben de volgende oorzaken geïdentificeerd voor het niet herkennen van signalen over tekortkomingen:

1. De rollen en verantwoordelijkheden van deze staffunctionarissen ten aanzien van het project GBR waren onvoldoende duidelijk waardoor de signalen niet afdoende zijn onderkend.
2. Niet alle signalen zijn even expliciet benoemd waardoor de ernst van deze signalen bij de ontvanger niet is overgekomen.
3. De signalen zijn niet bij één persoon terechtgekomen maar bij diverse personen. Hierdoor hebben de personen niet de samenhang van de signalen onderkend.

10.3 Geen melding signalen door terughoudendheid medewerkers

Uit interviews komt naar voren dat een aantal medewerkers een zekere terughoudendheid ervoer om signalen te melden. Deze medewerkers hadden bijvoorbeeld bepaalde zorgen over de sfeer in het team, de kwaliteit van de herbeoordelingen of de opzet van het project. Ze gaven aan te vrezen dat het melden van hun zorgen een negatief effect zal hebben op de beoordeling van hun persoonlijk functioneren. Daarnaast vraagt een aantal medewerkers zich af of leidinggevenden het melden nu echt waarderen.

Deel C – OVERIGE PROJECTEN AFM

11 Komen de oorzaken uit project GBR vaker voor?

In dit hoofdstuk beschrijven wij de werkzaamheden verricht door de IAD na de vaststelling van tekortkomingen bij het project GBR. Doel van deze werkzaamheden was het identificeren van projecten en publicaties waar een risico bestaat op dezelfde tekortkomingen als in het project GBR. Op grond van deze werkzaamheden kan worden beoordeeld of de oorzaken uit het project GBR incidenteel of meer structureel van aard lijken te zijn. Vervolgens volgt onze conclusie.

RoI IAD

Binnen de Corporate Governance-structuur van de AFM heeft de IAD een toetsende rol. De doelstelling van de IAD is het evalueren en bijdragen aan de verbetering van de effectiviteit van het risicomanagement, control en governance proces door het uitvoeren van audits naar de interne beheersing van de AFM. De IAD stelt zich onafhankelijk op van de AFM bedrijfsactiviteiten en rapporteert rechtstreeks aan het bestuur en Auditcommissie van de raad van toezicht. Het hoofd IAD heeft onbeperkte toegang tot de voorzitter, de overige leden van het Bestuur en de voorzitters van de Auditcommissie en raad van toezicht.

11.1 Quick scan lopende projecten door IAD

Naar aanleiding van de geconstateerde tekortkomingen bij het project GBR heeft de IAD van de AFM een quick scan op alle in 2015 lopende projecten en afgeronde publicaties uitgevoerd.

Het doel van deze quick scan was het identificeren van die projecten en AFM-publicaties waar een risico bestaat op dezelfde tekortkomingen als die zich in het project rentederivaten hebben voorgedaan. Begin december 2015 heeft de IAD in samenwerking met het projectbureau en de afdeling communicatie een overzicht van alle 'lopende toezichtprojecten' en afgeronde publicaties opgesteld, welke

zijn meegenomen in de quick scan. De quick scan bestond uit twee onderdelen, zijnde een self assessment op de projecten en een nadere detailanalyse op de projecten die als hoogste risico uit het self assessment naar voren zijn gekomen. De quick scan uitgevoerd door de IAD omvatte 82 projecten en 22 publicaties.

Self assessment

Elke themacoördinator is gevraagd het self assessment in te vullen en per project en per publicatie dezelfde stellingen te beantwoorden. Het self assessment bestond per project uit 30 te beantwoorden stellingen verdeeld over 6 risicogebieden. De risicogebieden zijn: omgevingsfactoren, resultaat project, governance project, project methodiek, bemensing/inrichting project en borging van consistentie binnen AFM.

De risicogebieden en de meer specifieke risico's binnen deze gebieden zijn gedefinieerd op basis van een eigen analyse van de IAD van project GBR. De IAD heeft deze analyse gemaakt voordat de resultaten van ons externe onderzoek beschikbaar waren. Om deze reden zijn de gedefinieerde risicogebieden en specifieke risico's in het self assessment niet gelijk aan de oorzaken en specifieke risico's uit ons externe onderzoek. Wij hebben vastgesteld dat het self assessment een belangrijk deel van de vijf samenlopende oorzaken bevat, te weten: complexiteit (voor een belangrijk deel in omgevingsfactoren), bemensing, projectgovernance en toepassen norm (voor een belangrijk deel in project methodiek). In de 30 te beantwoorden stellingen van het self assessment, wordt het merendeel van de in het externe onderzoek geïdentificeerde oorzaken geraakt.

In de quick scan zijn de projecten nader geanalyseerd via een self assessment. De uitkomst is een gewogen percentage (score) per project; hoe hoger de score hoe meer gelijkenissen het project vertoont met de risicogebieden van het project GBR. In de score is een analyse van mitigerende maatregelen nog niet meegenomen. Deze mitigerende maatregelen kunnen ertoe leiden dat risico's worden verkleind.

Detailanalyse

Voor de projecten is beoordeeld of sprake was van een combinatie van risicofactoren en welke risicofactoren een rol spelen. Dit is verder uitgewerkt in een detailanalyse. De detailanalyse is besproken met de themacoördinatoren.

De IAD onderscheidt de volgende 3 opties als uitkomst uit het self assessment en de detailanalyse:

- Het project is dusdanig risicovol (door de combinatie van risicofactoren) dat direct quality assurance op het project moet plaatsvinden (optie 1)
- Het project bevat niet dezelfde combinatie van risicofactoren maar bevat enkele risico's die mogelijk nadere managementaandacht vereisen (optie 2)
- Het project is niet bijzonder risicovol en nadere analyse is niet noodzakelijk (optie 3)

De IAD heeft op basis van de score uit het self assessment en de detailanalyse geconcludeerd dat geen van de projecten dusdanig risicovol is dat direct quality assurance op het project moet plaatsvinden (optie 1). Wel heeft de IAD een aantal risico's en projecten geïdentificeerd die nadere managementaandacht vereisen. Zo is geconstateerd dat voor die projecten meer aandacht is vereist voor de risicomonitoring van projecten en voor een consistente kwaliteitswaarborging (optie 2).

11.2 Review werkzaamheden IAD

Ons onderzoek is uitsluitend gericht geweest op het project GBR. Wij hebben geen zelfstandig onderzoek verricht naar andere projecten. Om een beeld te verkrijgen in hoeverre de oorzaken uit project GBR vaker voorkomen binnen de AFM hebben wij ons gebaseerd op de quick scan lopende projecten van de IAD. Wij hebben de resultaten geanalyseerd en de plausibiliteit van de resultaten beoordeeld op basis van de door ons gehouden interviews.

Verder hebben wij beoordeeld of uitgevoerde werkzaamheden de door de IAD getrokken conclusies onderbouwen. In dat kader hebben wij een aantal gesprekken gevoerd met de IAD over de opzet en uitvoering van de IAD werkzaamheden.

28 juni 2016

Samenloop van oorzaken niet structureel

Het door de IAD uitgevoerde onderzoek heeft betrekking op alle in 2015 lopende projecten van de AFM. De opzet van de toegepaste methode van self assessment is helder weergegeven. De uit het self assessment voortvloeiende resultaten zijn niet exact gelijk aan de in ons rapport geïdentificeerde oorzaken, maar omvatten wel een belangrijk deel van deze oorzaken.

Op basis van deze self assessment en overige acties, concludeert de IAD dat geen van de projecten dezelfde combinatie van risicofactoren kent die zich bij project GBR heeft voorgedaan. Wij kunnen de conclusie van de IAD volgen en achten deze plausibel. De conclusie van de IAD is consistent met informatie die wij hebben ontvangen tijdens de gehouden interviews.

Op basis van bovenstaande concluderen wij dat ons niet is gebleken dat de geconstateerde samenloop van oorzaken in het project GBR binnen de AFM structureel is.

Hoogachtend,

Michel Grummel
Managing director
Alvarez & Marsal