Managementreactie Autoriteit Financiële Markten op het onderzoek door Alvarez & Marsal naar de toetsingen door de AFM van de herbeoordelingen van rentederivaten door banken

28 juni 2016

Autoriteit Financiële Markten

De AFM maakt zich sterk voor eerlijke en transparante financiële markten.

Als onafhankelijke gedragstoezichthouder dragen we bij aan duurzaam financieel welzijn in Nederland.

Inhoudsopgave

1. Voorwoord 4

2. Aanleiding onderzoek 5

3. Conclusies onderzoek en leerpunten 6

4. Reactie AFM op de leerpunten uit het rapport 7
   - 4.1 Monitoring risicoprofiel project 8
   - 4.2 Bemensing 8
   - 4.3 Projectgovernance 9
   - 4.4 Kwaliteitsbewaking 10
   - 4.5 Signaleren mogelijke tekortkomingen 10

1. Voorwoord

In deze managementreactie gaan we in op het onderzoeksrapport van het bureau Alvarez & Marsal. Het rapport beschrijft de uitkomsten van het onderzoek naar de toetsingen door de AFM van de herbeoordelingen van rentederivaten door banken. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de raad van toezicht van de AFM. De onderzochte periode liep vanaf 1 januari 2013 tot en met 4 december 2015.

De aanleiding voor het onderzoek was de constatering in december 2015 dat de zes betrokken banken de herbeoordelingen van de rentederivatencontracten niet goed hadden uitgevoerd en dat we bij de toetsing van de herbeoordelingen onvoldoende streng en consistent waren geweest.

Het onderzoeksrapport maakt duidelijk wat de oorzaken zijn van de tekortkomingen in onze toetsingen van de herbeoordelingen van rentederivaten door banken. Alvarez & Marsal concludeert dat de samenloop van een aantal oorzaken heeft geleid tot de tekortkomingen. Daarbij hebben we met name de toenemende complexiteit van het dossier niet tijdig onderkend. We erkennen de oorzaken en betreuren het dat we onze rol in dit dossier niet effectief genoeg hebben uitgeoefend.

Op grond van een analyse van andere lopende projecten binnen de AFM, trekt het rapport de conclusie dat de samenloop van oorzaken, zoals die voorkwamen in het rentederivatenproject, niet structureel van aard is.

Het rapport geeft een vijftal leerpunten. Deze hebben betrekking op het structureler monitoren van de risico's van het project, meer aandacht voor het aansluiten van de bemensing bij de complexiteit van het project, striktere projectgovernance, betere kwaliteitsbewaking, en het verbeteren van de wijze van escalatie en onderlinge communicatie, zodat signalen sneller worden opgepakt.

De leerpunten zijn aanleiding om een aantal verbeteringen door te voeren die aansluiten bij de ingezette veranderingen in het kader van onze strategie gericht op het versterken en vernieuwen van het toezicht. Zo gaan we op continue basis 'het risicoprofiel van projecten monitoren. Verder versterken we de inhoudelijke aansturing van medewerkers. Ook krijgt het bevorderen van persoonlijk leiderschap meer aandacht, zodat management en medewerkers zelfbewuster en opener communiceren.

Het rentederivatenproject, de evaluatie ervan en het onderzoeksrapport hebben ons belangrijke inzichten opgeleverd om ons toezicht verder te versterken.

Namens het bestuur van de AFM,

Merel van Vroonhoven
Voorzitter

2. Aanleiding onderzoek

Vanaf eind 2013 richt de AFM zich op het verbeteren door banken van hun rentederivatendienstverlening aan het MKB. Onderdeel hiervan is dat de AFM vanaf 2014 de zes betrokken banken heeft opgeroepen om de bestaande rentederivatencontracten aan een herbeoordeling te onderwerpen.

Het doel hiervan is dat de banken de fouten herstellen die zijn gemaakt in de dienstverlening aan klanten en dat zij klanten passende compensatie bieden. Dit traject had op 31 december 2015 afgerond moeten zijn.

Eind 2015 constateerden we dat de herbeoordelingen van de zes betrokken banken onjuistheden en onvolledigheden bevatten, waarbij onder meer onvoldoende vanuit het klantbelang is geredeneerd. De AFM heeft hierover op 4 december 2015 gecommuniceerd. We concludeerden daarbij ook dat de AFM zelf onvoldoende streng en consistent is geweest in de toetsing van de herbeoordelingen.

Direct na deze constateringen hebben we een aantal maatregelen getroffen. Zo is een taskforce in het leven geroepen onder leiding van bestuurslid Femke de Vries om de bevindingen nader te duiden en een nieuwe oplossingsrichting te ontwerpen.

Dit heeft geleid tot een nieuwe aanpak van het rentederivatendossier die we op 1 maart 2016 hebben gepresenteerd. Op dit moment werkt de ingestelde onafhankelijke derivatencommissie aan het vaststellen van een uniform voorschrijvend herstelkader. Het doel hiervan is dat klanten krijgen waar ze recht op hebben.

Een andere maatregel betrof het nader onderzoeken van de oorzaken van de tekortkomingen in de toetsingen door de AFM van de herbeoordelingen van rentederivaten door banken. Dit had als doel het toezicht te verbeteren en te leren van de zaken die niet goed zijn gegaan. Daarom is in opdracht van de raad van toezicht van de AFM het bureau Alvarez & Marsal aangesteld om dit onderzoek uit te voeren. Het onderzoek heeft de eerste helft van 2016 plaatsgevonden en is gebaseerd op interviews met direct betrokkenen bij het rentederivatenproject en een analyse van de aan het project gerelateerde documenten.

3. Conclusies onderzoek en leerpunten

Alvarez & Marsal concludeert in haar rapport dat vooral de samenloop van een aantal oorzaken heeft geleid tot de tekortkomingen in de toetsingen door de AFM van de herbeoordelingen van rentederivaten door banken. Deze oorzaken houden verband met de complexiteit van het dossier, de bemensing van het project, de projectgovernance, de kwaliteitsbewaking en de communicatie binnen het project. De samenloop van oorzaken is onvoldoende onderkend, waardoor er geen maatregelen genomen zijn om de effecten van de samenloop afdoende te mitigeren.

Verschillende factoren droegen bij aan de complexiteit van het rentederivatenproject. Het gaat in de eerste plaats om ingewikkelde producten voor de zakelijke markt. Daarnaast zijn met het oplossen van de problematiek grote financiële belangen gemoeid. In samenhang hiermee was een derde complicerende factor dat het toezicht van de AFM vooral gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. De AFM kan op grond van het huidige wettelijk kader compensatie voor door klanten geleden schade niet afdwingen, terwijl in het rentederivatendossier deze compensatie een belangrijk vraagstuk werd.

Naast de oorzaken van de tekortkomingen in het rentederivatenproject beschrijft het rapport een aantal leerpunten. De leerpunten hebben betrekking op het structureler monitoren van de risico's van het project, meer aandacht voor het aansluiten van de bemensing bij de complexiteit van het project, striktere projectgovernance, betere kwaliteitsbewaking, en het verbeteren van de wijze van escalatie en onderlinge communicatie zodat signalen sneller worden opgepakt. Alvarez & Marsal constateert daarbij ook dat de AFM op een aantal punten al verbeteringen aan het doorvoeren is.

Naast het onderzoek naar de tekortkomingen in het rentederivatenproject is door de IAD, de interne accountantsdienst van de AFM een analyse gemaakt van alle in 2015 lopende projecten van de AFM. Op basis van deze analyse concludeert Alvarez & Marsal dat niet is gebleken dat de samenloop van oorzaken zoals die voorkwam binnen het rentederivatenproject, structureel van aard is.

4. Reactie AFM op de leerpunten uit het rapport

We omarmen de uitkomsten van het onderzoek. Het rapport geeft een duidelijke uiteenzetting van de oorzaken die hebben geleid tot de tekortkomingen in het rentederivatenproject. Daarbij komt vooral naar voren dat we de toenemende complexiteit van dit dossier niet tijdig hebben onderkend, waardoor de capaciteit niet op tijd is aangepast en er te weinig senior-medewerkers op het project zijn ingezet. De samenloop van de oorzaken, zoals het rapport concludeert, heeft uiteindelijk geleid tot de tekortkomingen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de maatregelen die we in december 2015 hebben genomen, onmiddellijk na de constatering van de tekortkomingen, de sinds eind 2014 ingezette strategie van versterken en vernieuwen van het toezicht en onze reactie op de vijf leerpunten in het rapport van Alvarez & Marsal.

Maatregelen rentederivatenproject in december 2015

Na de constatering van de tekortkomingen hebben we in december 2015 een aantal maatregelen getroffen om verbeteringen door te voeren in het rentederivatenproject:

- Er is eenduidige aansturing vanuit het bestuur met één verantwoordelijk bestuurslid, dat tevens de in december opgerichte taskforce leidt.
- Er is extra capaciteit en kennis vrijgemaakt en er is externe expertise ingehuurd.

Versterken en vernieuwen toezicht vanaf 2014

Na een periode van snelle groei van de organisatie met nieuwe toezichttaken en primair een externe focus, hebben we vanaf 2014 de eerste stappen gezet om de interne organisatie hierop aan te passen. Omdat er verschillen in werkwijze van de verschillende toezichtafdelingen waren ontstaan, is in 2014 gekozen voor een meer uniforme governance en prioritering om zo AFM-breed de kwaliteit van het toezicht en de consistentie te bevorderen.

Medio 2014 onderkenden we als bestuur dat een nadere analyse van ontwikkelingen buiten en binnen de organisatie wenselijk was. Deze analyse gaf ons inzicht in de wijze waarop we ons toezicht konden versterken en vernieuwen. Op grond hiervan is onze strategie vanaf eind 2014 gericht op het vergroten van de effectiviteit, efficiency en wendbaarheid van de interne organisatie en op het versterken van het toezicht door te investeren in technologie en methodiek. Een belangrijke constatering was bijvoorbeeld dat de combinatie van een risico-gestuurde projectorganisatie en een traditionele lijnorganisatie de structuur complex had gemaakt.

In 2015 hebben we daarom besloten tot versterking van de besturing en het inrichten van een lijnorganisatie, waarbij medewerkers aan één manager rapporteren. Projecten en dossiers worden zoveel mogelijk in de lijn worden uitgevoerd. Deze vereenvoudiging legt de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij het management en niet bij projectleiders. Dit zorgt voor een meer eenduidige en inhoudelijke aansturing van medewerkers. Tegelijkertijd heeft er een roulatie van

afdelingshoofden plaatsgevonden, met deels nieuwe benoemingen. Inhoudelijke competenties en leiderschapskwaliteiten zijn hierbij opnieuw gewogen.

Leerpunten rapport

De vijf leerpunten uit het rapport zijn voor ons aanleiding om een aantal verbetermaatregelen door te voeren in het rentederivatenproject en andere projecten, die wij hieronder zullen beschrijven. Zo gaan we op continue basis de risico's van projecten monitoren en versterken we de inhoudelijke aansturing van medewerkers. Ook krijgt het bevorderen van persoonlijk leiderschap meer aandacht, zodat medewerkers zelfbewuster en opener communiceren.

Het rapport stelt eveneens vast dat we op een aantal punten al zijn gestart met verbeteringen. Zo hebben we in het kader van onze strategie van versterken en vernieuwen van ons toezicht verbeteringen doorgevoerd in de kwaliteitsbewaking van ons toezicht en de projectgovernance.

4.1 Monitoring risicoprofiel project

Leerpunt rapport

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

Reactie AFM

De AFM voert bij de start van elk project een risicoanalyse uit. Op grond van het onderzoek hebben we nu besloten tot een continue en meer uniforme wijze van risicomonitoring gedurende een project. Deze zal worden toegepast bij het rentederivatenproject en ook bij de andere lopende toezichtprojecten van de AFM.

Met de nieuwe wijze van risicomonitoring maken we bij de start van elk project of dossier een risicoanalyse aan de hand van vaste indicatoren. Vervolgens monitoren we elk kwartaal hoe de risico's zich ontwikkelen en doen we dat frequenter als zich belangrijke nieuwe ontwikkelingen voordoen. Op grond hiervan kunnen we bijvoorbeeld sneller doelstellingen bijstellen en de capaciteit en/of expertise aanpassen. De voortgang van dossiers met een hoog risico bespreken we elk kwartaal in het bestuur.

4.2 Bemensing

Leerpunt rapport

Binnen het rentederivatenproject zijn medewerkers meer op beschikbaarheid dan op geschiktheid toegewezen. Een heldere escalatie binnen het project bij voorziene problemen met bemensing kan dit mede voorkomen.

Reactie AFM

In het rentederivatenproject is na het constateren van de tekortkomingen door de taskforce de capaciteit en benodigde kennis aangepast. De capaciteit is uitgebreid en zijn er meer senior-medewerkers toegevoegd aan het team. Verder is externe expertise ingehuurd, waardoor de juiste kennis aanwezig is.

AFM-breed zijn we in de loop van 2014 en 2015 begonnen met strategische personeelsplanning. Dit houdt in dat we op periodieke basis een analyse doen van de huidige en benodigde kwaliteit van de personeelsbezetting met het oog op het ontwikkelen van medewerkers en het aannamebeleid. We bewaren hierbij een goede balans tussen het ontwikkelen en aannemen van specialisten en generalisten. Voorts bewaken we als onderdeel van de continue risicomonitoring van projecten of de senioriteit toereikend is. Tot slot huren we tijdelijk externe expertise in als de kennis intern onvoldoende is.

We hebben verder ingevoerd dat bij projecten met een hoog risico de afdelingshoofden capaciteitsproblemen escaleren naar het management team van de verantwoordelijke bestuurder, die in voorkomende gevallen kan escaleren richting bestuur. Hierdoor zal snellere en eenduidige besluitvorming plaatsvinden, waardoor eveneens bemensing sneller kan worden aangepast, met als doel het kwaliteitsniveau van projecten op peil te houden.

4.3 Projectgovernance

Leerpunt rapport

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

Reactie AFM

Zoals we in de inleiding bij dit hoofdstuk hebben aangegeven, zijn we in 2015 tot de conclusie gekomen dat de combinatie van een risico-gestuurde projectorganisatie en een traditionele lijnorganisatie de structuur en de governance complex had gemaakt. Dit leidde onder meer tot onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden. Met het AFM-breed inrichten van een lijnorganisatie rapporteren medewerkers uitsluitend nog aan één leidinggevende, waarbij medewerkers inhoudelijk worden aangestuurd door hun manager.

Zo wordt het rentederivatenproject sinds december 2015 door één afdelingshoofd aangestuurd, die rapporteert aan het verantwoordelijke bestuurslid. Ook andere projecten zullen we zoveel mogelijk binnen de lijnorganisatie uitvoeren, waarbij medewerkers door één manager worden aangestuurd. Hiermee krijgen de managers een grotere inhoudelijke verantwoordelijkheid.

Met het oog op rolzuiverheid worden de rollen en verantwoordelijkheden binnen projecten helder beschreven, waarbij ook expliciet aandacht is voor de rol en verantwoordelijkheid van stafafdelingen zoals Juridische Zaken en Strategie, Beleid & Internationale zaken. Dit zal ook bijdragen aan een grotere discipline binnen projecten en we voorkomen daarmee onduidelijkheid over rollen.

4.4 Kwaliteitsbewaking

Leerpunt rapport

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.

Reactie AFM

Om de kwaliteit van ons toezicht te waarborgen en continu te blijven leren, hebben we in 2015 besloten de functie Kwaliteitsbewaking toezicht (*quality assurance*) centraal te beleggen binnen de organisatie. Dit in aanvulling op het vier-ogen-principe, zoals dat al AFM-breed geldt.

Binnen de functie wordt de kwaliteit van het toezicht permanent onderzocht, beoordeeld en gemeten met als doel de effectiviteit van het toezicht te verhogen. Daarbij worden kwaliteitsstandaarden getoetst en onderzoeksmethoden beoordeeld en zo nodig uniform voorgeschreven. De rol van quality assurance als ‘extra paar ogen’ bevordert bovendien de interne discussie over kwaliteit, zowel met de betrokken afdelingen als binnen het bestuur. Dit draagt ook bij aan het voorkomen van een tunnelvisie binnen een project. Als de kwaliteit onvoldoende blijkt te zijn, dan zal een project worden bijgestuurd. Eventuele escalatie vindt plaats naar de voorzitter van het bestuur.

Om bij te dragen aan het verder ontwikkelen van de AFM als lerende organisatie, verbreden we het inhoudelijke opleidingsaanbod met de begin 2016 opgerichte Toezichtacademie. In aanvulling op de huidige opleiding Toezichthouder worden op continue basis nieuwe modules ontwikkeld die aansluiten bij de belangrijkste leerpunten voor de organisatie, zoals die bijvoorbeeld uit de quality assurance komen. Daarbij gaat het om inhoudelijke kennis, en ook om aspecten als het goed toepassen van kwaliteitswaarborgen.

4.5 Signaleren mogelijke tekortkomingen

Leerpunt rapport

Interne signalen vanuit het project 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 hebben sommige medewerkers aangegeven terughoudend te zijn signalen te melden. 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.

Reactie AFM

De lijnorganisatie zorgt ervoor dat projecten meer dan voorheen binnen de lijn worden uitgevoerd met één verantwoordelijk afdelingshoofd. Medewerkers werken primair op een vast vakgebied onder leiding van een lijnmanager die rapporteert aan het afdelingshoofd . Dit verkleint de kans dat signalen het management niet (tijdig) bereiken.

Hierbij is het belangrijk dat mensen zich vrij voelen om signalen af te geven en elkaar feedback te geven. We bevorderen daarom persoonlijk leiderschap zodat managers en medewerkers leren feedback te geven en te ontvangen. Dit draagt bij aan het gemakkelijker bespreekbaar maken van dilemma's en bevordert inhoudelijke tegenspraak. In het verlengde hiervan is er binnen de nieuwe strategie ook veel aandacht voor versterking van de besturing door middel van het verder ontwikkelen van leiderschap. In 2016 is een leiderschapsprogramma voor alle hoofden en managers van start gegaan. Onderdelen van dit programma zijn persoonlijk leiderschap, inhoudelijke aansturing en aandacht voor kwaliteit. Doordat bij de periodieke risico-analyses van projecten ook de mensen in de projectteams worden betrokken, zullen signalen uit die teams eerder naar boven komen.

We realiseren ons bovendien terdege dat we bij het verder ontwikkelen van de effectiviteit van onze medewerkers en managers als bestuur een belangrijke voorbeeldfunctie hebben. Bijvoorbeeld door goed te luisteren naar wat er binnen de organisatie speelt. Daarbij zullen we als bestuur nog nadrukkelijker een cultuur van inhoudelijk debat, samenwerking en leren van elkaar, uitdragen en stimuleren.

Autoriteit Financiële Markten
T 020 797 2000 | F 020 797 3800
Postbus 11723 | 1001 GS Amsterdam
www.afm.nl