

**Rapport van de commissie van
Onderzoek DSB Bank**

Den Haag, 23 juni 2010

Inhoudsopgave

Inleiding en verantwoording	7
Het beoordelingskader.....	8
Reikwijdte van het onderzoek	9
Uitvoering van het onderzoek	10
Ten slotte	13
Samenvatting en conclusies	15
Het functioneren van DSB Bank	15
Het optreden van de toezichthouders	18
A. De Nederlandsche Bank.....	18
B. De Autoriteit Financiële Markten	20
C. Het crisismanagement	21
Slotbeschouwing	24
HOOFDSTUK 1: Economische achtergrond in kort bestek	27
1.1 Inleiding	27
1.2 Groei schuldfinanciering	27
HOOFDSTUK 2: Chronologisch overzicht van de belangrijkste feiten.....	37
2.1 Inleiding	37
2.2 Voorgeschiedenis	37
2.3 Periode 2000 - 2005	38
2.4 Aanvraag en verlening tweede bankvergunning in 2005	40
2.5 Januari 2006 - september 2007.....	42
2.6 Augustus 2007 - oktober 2009: verhoogd toezicht.....	46
2.7 1 tot 12 oktober 2009: eindspel	61
2.8 Faillissement.....	69
DSB BANK	71
HOOFDSTUK 3: Bestuur en beheer	73
3.1 Inleiding	73
3.2 Corporate governance.....	73
3.3 Bestuur en beheer DSB Bank N.V.	77
3.3.1 Formele inrichting	77
3.3.2 De praktijk van corporate governance.....	81
3.4 Beoordeling bestuur en beheer	90
3.4.1 Raad van Bestuur	90
3.4.2 Directeur-groootaandeelhouder	93
3.4.3 Raad van Commissarissen	94
HOOFDSTUK 4: Financiën en verdienmodel.....	99
4.1 Financiën	99
4.1.1 De financiële positie in de periode 2005 - 2009	99
4.1.2 De ontwikkeling van de resultaten in de periode 2005 - 2009	102
4.1.3 Ontwikkeling van de financiële verhouding met DSB Beheer N.V.	105
4.1.4 De fiscale eenheid DSB Beheer.....	108
4.1.5 Ontwikkeling van de solvabiliteit	109
4.1.6 Ontwikkeling van het liquiditeitsrisico.....	112
4.2 Het verdienmodel van DSB Bank	116
4.3 Beoordeling financiën en het verdienmodel.....	127
4.4 Conclusies	131
HOOFDSTUK 5: De financiële producten en diensten.....	133
5.1 Inleiding	133
5.2 Betaalproducten.....	133
5.3 Spaarrekeningen en termijndeposito's	134
5.3.1 Inleiding.....	134
5.3.2 Transparantie: opnamekosten en boete.....	134

5.3.3 De achtergestelde deposito's	135
5.4 Kredietverlening en bijkomende verzekeringen.....	136
5.4.1 Inleiding.....	136
5.4.2 Het beeld van de wijze van zaken doen door DSB.....	137
5.4.3 Transparantie	140
5.4.4 Overkreditering.....	142
5.4.5 Advies.....	146
5.4.6 Bemiddeling in bijkomende verzekeringen	148
5.5 Andere producten.....	151
5.5.1 Effectenlease.....	151
5.5.2 Andere effectenactiviteiten (vermogensbeheer)	152
5.6 Klachten	152
5.6.1 Klachteninstituut verzekeringen, Kifid (Ombudsman) en de AFM.....	152
5.6.2 DSB	153
5.6.3 Organisaties van gedupeerden	153
5.6.4 Poging tot kwantificering	153
5.7 Conclusie.....	155
HOOFDSTUK 6: De relatie met de media	157
6.1 Inleiding	157
6.2 Methode van onderzoek	157
6.3 Een overzicht van DSB in het nieuws	159
6.4 Mediaprofiel van DSB vis-à-vis andere banken.....	161
6.5 Het mediagezag van DSB versus anderen.....	163
6.6 Teneur berichtgeving over DSB 1 maart - 29 september 2009	164
6.7 Donkere wolken boven DSB?	166
6.8 Interactie toezichthouders en DSB in de pers.....	169
6.9 Communicatiebeleid DSB nader belicht	176
6.10 Beoordeling relatie DSB en de media	179
HOOFDSTUK 7: De crisisperiode van 1 oktober - 12 oktober 2009.....	187
7.1 Inleiding	187
7.2 Chronologie aanloop naar de bank run.....	188
7.3 De bank run op DSB in kernmomenten	193
7.3.1 De publieke mededeling van DNB op 1 oktober	194
7.3.2 Het convenant	197
7.3.3 De haircut	198
7.3.4 Een akkoord voor DSB-gedupeerden	203
7.3.5 Constructie liquiditeitsvangnet mislukt	204
7.3.6 Aanvraag noodregeling.....	208
7.4 Beoordeling crisismanagement DNB	211
7.5 Beoordeling crisismanagement ministerie van Financiën.....	216
BEOORDELING TOEZICHT.....	221
HOOFDSTUK 8: De Nederlandsche Bank (DNB)	223
8.1 Inleiding	223
8.2 Kader	223
8.3 Beoordeling van het toezicht.....	228
8.3.1 Het toezicht op het vermogen, de liquiditeit en de solvabiliteit	228
8.3.2 Het toezicht op de governance structuur en het functioneren daarvan	232
8.3.3 Het toezicht op het beleid van DSB.....	238
8.4 Evaluatie van het toezicht door DNB.....	242
HOOFDSTUK 9: Autoriteit Financiële Markten (AFM)	245
9.1 Inleiding	245
9.2 Het wettelijk kader	246
9.3 Wezenlijke gedragskwesties bij DSB.....	247
9.4 Transparantie	248
9.5 Overkreditering	250

9.6 Advisering en beleggingsverzekeringen.....	251
9.7 Koppelverkoop en koopsomverzekeringen	251
9.8 Klachten	252
9.9 De relatie tussen de AFM en DSB	253
9.10 Conclusie.....	254
HOOFDSTUK 10: De samenwerking tussen DNB en de AFM.....	257
10.1 Inleiding	257
10.2 Regelgeving betreffende samenwerking	257
10.3 Praktijk van de samenwerking AFM / DNB	257
10.4 Oordeel over de samenwerking tussen de AFM en DNB	262
TOEKOMST.....	265
HOOFDSTUK 11: Lessen voor de toekomst	267
11.1 Inleiding	267
11.2 Het belang van corporate governance	267
11.3 Het belang van effectief crisismanagement.....	271
11.4 Het belang van verantwoording en openbaarheid bij toezichhouders	272
11.5 Overige aanbevelingen.....	272
REFERENTIES	277
VERKLARENDE WOORDENLIJST.....	279
AFKORTINGEN	287
BIJLAGE 1: Instellingsbesluit Commissie DSB Bank.....	289
BIJLAGE 2: Opdracht minister inzake DSB	295
BIJLAGE 3: Onderzoeksvragen opgedragen aan de commissie en plaats van beantwoording in het rapport.....	299
BIJLAGE 4: Protocol uitvoering taken Commissie DSB Bank.....	303
BIJLAGE 5: Lijst met gesproken personen	305
BIJLAGE 6: Voorbeeld arbeidscontract van account manager DSB uit 2006	308
BIJLAGE 7: Dataverzameling en inhoudsanalyse nieuwsanalyse DSB.....	312
BIJLAGE 8: Namen waaronder onderdelen van DSB in het economisch verkeer verschijnen/verschenen.....	316
BIJLAGE 9: Het wettelijk kader voor het gedragstoezicht	318
BIJLAGE 10: Uitspraak rechter aangevraagde noodregeling DNB	336
BIJLAGE 11: Feitenonderzoek naar lek bij berichtgeving rond de DSB Bank.....	342
BIJLAGE 12: Aanbeveling ombudsman inzake DSB	344
BIJLAGE 13: Organogram DSB	348

Inleiding en verantwoording

Op 19 oktober 2009 om 09.00 uur spreekt de rechtbank Alkmaar, nevenvestiging Amsterdam, het faillissement uit van DSB Bank N.V. Hiermee komt een voorlopig einde aan een zeer roerige periode. DSB Bank staat vanaf medio 2009 onder grote publicitaire druk, die culmineert in de oproep van Lakeman tot een *bank run* op DSB in de ochtend van 1 oktober 2009.

Het faillissement van een bank, groot of klein, brengt altijd een schok teweeg in de samenleving. Voor al degenen die een rekening bij de bank hebben, hun spaargeld aan de bank hebben toevertrouwd of kredieten of hypotheeklen bij de bank hebben afgesloten, breken onzekere tijden aan. Voor banken geldt dat zij geen 'normale' bedrijven zijn. Banken hebben, ten minste voor een deel, een publieke 'nuts' functie. De maatschappelijke kosten van een faillissement van een bank zijn altijd hoog en het faillissement van een individuele financiële instelling ondermijnt het vertrouwen in het financiële systeem. Indien vandaag blijkt dat een bepaalde bank kan omvallen, waarom zou dan morgen niet een andere bank aan de beurt zijn? Welke bank is dan nog wel te vertrouwen?

Het faillissement van een bank roept ook altijd een aantal vragen op waarvan 'hoe heeft het zover kunnen komen?' en 'had een faillissement voorkomen kunnen worden?' waarschijnlijk de meest voor de hand liggende zijn. Omwille van de deels publieke functie van een bank en de met een faillissement gepaard gaande maatschappelijke schade, is een onderzoek naar een dergelijke gebeurtenis op zijn plaats. De minister van Financiën heeft kort na het faillissement van DSB Bank de Tweede Kamer toegezegd om een onderzoek naar de ondergang van DSB in te laten stellen. Uiteindelijk is in overleg met de Kamer gekozen voor een opzet waarin er één volwaardig en onafhankelijk onderzoek door externe deskundigen zou worden uitgevoerd. Van dit onderzoek wordt in dit rapport verslag gedaan.

De samenstelling en de opdracht van de Commissie

De Commissie van Onderzoek DSB Bank is door de Minister van Financiën ingesteld met ingang van 1 november 2009¹ (zie bijlage 1). Zij is als volgt samengesteld:

- Prof. mr. Michiel Scheltema, voorzitter
- De heer Leo Graafsma, RA
- Prof. dr. Kees Koedijk
- Prof. mr. Edgar du Perron

Ondersteuning:

- Prof. dr. Harry van Dalen, secretaris
- Dr. Frieda Rijkers
- Mr. drs. Thomas van der Sanden
- Drs. Robert Wester, voorlichter

De Commissie had tot taak onderzoek te doen naar de gang van zaken bij DSB Bank N.V., de handelwijze van (voormalige) bestuurders en commissarissen van deze bank, de handelwijze van DNB en de AFM ten aanzien van DSB Bank N.V., de onderlinge samenwerking tussen DNB en AFM, de rol van het ministerie van Financiën en de toereikendheid van de relevante regels uit hoofde van de wet. Bij brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer (zie bijlage 2) is aangekondigd dat in het door de Commissie uit te voeren onderzoek, in elk geval de navolgende vragen aan de orde zouden komen:

1. Welke omstandigheden en ontwikkelingen liggen aan de bron van de problemen waarin DSB Bank is geraakt?
2. Hoe hebben het Bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank gefunctioneerd tijdens de te onderzoeken periode?

¹ Staatscourant 2009, 20474

3. Hoe is DSB Bank omgegaan met de omstandigheden en ontwikkelingen als bedoeld in vraag 1? Hoe is meer in het bijzonder omgegaan met onder andere nieuwe wet- en regelgeving vanaf 2005, de gewijzigde omstandigheden op de kapitaalmarkt vanwege de kredietcrisis, de claims van degenen die zich benadeeld voelen, de aanzwellende negatieve media-aandacht vanaf maart 2009 en het optreden van de heer Lakeman?
4. Welke relevante signalen hebben DNB en de AFM ten aanzien van die omstandigheden en ontwikkelingen ten aanzien van DSB Bank ontvangen en is op adequate wijze met deze signalen omgesprongen?
5. Vanaf welk moment hebben DNB en de AFM DSB Bank aan verscherpt toezicht en/of specifieke onderzoeken onderworpen? Hebben zij een en ander op juiste wijze vertaald naar concrete acties, meer in het bijzonder kijkend naar de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen zoals vermeld in vraag 3?
6. Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, op juiste wijze gewaardeerd en gewogen en daarover op de juiste wijze tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders) gecommuniceerd?
7. Hebben DNB en de AFM, gegeven hun bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, adequaat gehandeld, onder andere ten aanzien van de in vraag 3 vermelde specifieke omstandigheden en ontwikkelingen?
8. Heeft het Ministerie van Financiën op adequate wijze gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?
9. Hebben DNB en de AFM adequaat samengewerkt respectievelijk informatie gedeeld?
10. Zijn de regels uit hoofde van de Wft inclusief de aan DNB en de AFM ter beschikking staande bevoegdheden, gelet op de gebeurtenissen rondom DSB Bank en in het licht van de voorgaande vragen, toereikend?
11. Welke lessen zijn op hoofdlijnen te trekken?

Naast deze algemene vragen heeft de minister van Financiën tijdens een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 5 november 2009 toegezegd dat ook de volgende elementen in het onderzoek van de Commissie zouden worden meegenomen²:

- Een zo volledig mogelijk feitenrelaas;
- De zogenaamde *haircut* door DNB;
- De licentieverlening aan DSB en rechtsvoorgangers;
- De informatievervalsing aan spaarders door DSB en de toezichthouders;
- Ten principale de mogelijke spanning tussen prudentieel toezicht en gedragstoezicht;
- Eventuele signalen van de Ombudsman Financiële Dienstverlening en, indien deze er zijn geweest, wat hiermee is gedaan;
- Uitspraken van de minister en voorlichters.

Het beoordelingskader

De bovenstaande onderzoeksopdracht omvat vragen over het functioneren van private en publieke organisaties. Zij betreffen onder meer het optreden van het Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank, van de toezichthouders en van de minister. Dat stelt de vraag aan de orde op welke wijze dat functioneren beoordeeld moet worden.

De Commissie meent dat dit moet geschieden aan de hand van de vraag of deze organen op juiste wijze hebben gehandeld en of zij een goed beleid hebben gevoerd, beoordeeld naar de maatstaven van professionaliteit die men voor deze organen kan aanleggen. Welke beslissingen zou een goed bankbestuur in deze omstandigheden nemen en welk beleid zou een goede toezichthouder in dit geval kiezen?

² Zie voor het verslag van het Algemeen Overleg Kamerstukken II 2009/10, 31371, nr. 285.

Het is goed er op te wijzen dat deze maatstaven niet dezelfde zijn als die een rechter zou aanleggen indien hij tot beoordeling van hetzelfde handelen zou zijn geroepen. Zo pleegt een rechter die het beleid van een overheidsorgaan beoordeelt, de beleidsvrijheid van een bestuursorgaan te respecteren. De vraag die bij hem speelt is niet: heeft het bestuursorgaan een juist beleid gevoerd?, maar: kon het bestuursorgaan in redelijkheid tot dit beleid komen? Dat laat vaak een aanzienlijke ruimte voor het bestuursorgaan: verschillende beleidskeuzes zouden de toets van de rechter kunnen doorstaan indien zij binnen de marge van de redelijkheidstoets blijven. Ook de privaatrechtelijke aansprakelijkheidsnorm voor bestuurders en commissarissen is niet of men een goed beleid heeft gevoerd. Getoetst wordt aan normen van zorgvuldigheid en behoorlijkheid.

De Commissie is geen rechter en heeft zich dan ook niet door de beperkingen van de rechterlijke toets laten weerhouden. In de vraagstelling aan de Commissie klinkt immers door dat het gaat om de 'juistheid' of 'adequaatheid' van gevoerd beleid. Zeker indien het doel van het onderzoek mede is te beoordelen of er lessen voor de toekomst te trekken zijn, gaat het om de vraag: had het beter gekund? Het is voor een overheidorgaan dan niet voldoende dat zijn beslissing binnen de marges van de redelijkheid valt: het moet streven naar de juiste beslissing. Ook voor het Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen kan de maatstaf die de Commissie heeft gehanteerd verder gaan dan het civiele aansprakelijkheidsrecht.

Een en ander brengt met zich mee dat de oordelen van de Commissie niet zijn vervat in juridische termen en daarin ook niet zonder meer kunnen worden vertaald. Kwalificaties als 'onrechtmatig' of 'in strijd met de redelijkheid' komen in het rapport dan ook niet voor.

De Commissie stond wel voor het probleem dat zij handelen moest beoordelen zonder dat daarvoor een voldoende (professioneel) referentiekader beschikbaar was. Dat gold in het bijzonder bij het beoordelen van het optreden van de toezichthouders. Gezien de vertrouwelijkheid van de informatie over het financiële toezicht, is er buiten de muren van de toezichthouders weinig professionele kennis over goed financieel toezicht aanwezig. De Commissie heeft bovendien slechts één geval, namelijk DSB Bank, bestudeerd, hetgeen noopt tot terughoudendheid bij het trekken van meer algemene conclusies. Zo kan de Commissie niet nagaan of een gedragslijn van de toezichthouder, die in dit geval niet adequaat zou zijn gebleken, in andere gevallen wel het beoogde resultaat heeft behaald. De Commissie heeft wel getracht haar oordeel zo goed mogelijk te onderbouwen. Zij had daarbij ook behoefte aan commentaar van de toezichthouders, zodat zij kon nagaan of belangrijke argumentatie was gemist. Het uitvoerige commentaar van de toezichthouders heeft de Commissie dan ook op prijs gesteld.

Een probleem dat bij een onderzoek als dit onvermijdelijk is betreft het feit dat handelen beoordeeld moet worden tegen de achtergrond van de gegevens die toen ter beschikking stonden, terwijl nu bekend is hoe het verder is gegaan. Het gegeven dat DSB Bank failliet is gegaan kleurt de wijze waarop naar het verleden wordt gekeken en vertaalt zich ook in de selectie van het materiaal dat wordt onderzocht. De Nederlandsche Bank (DNB) heeft in haar commentaar op de initiële bevindingen van de Commissie aangegeven dat het handelen in het verleden te veel met de kennis van nu is beoordeeld. De AFM heeft in dit verband ook gewezen op de beperkingen in de onderzoeks- en handhavingcapaciteit van toezichthouders. Achteraf is duidelijk welke risico's zich hebben verwezenlijkt en dus om aandacht vroegen, maar de toezichthouders moeten hun keuzes vooraf maken op basis van een inschatting van die risico's.

De Commissie heeft getracht in voorkomende gevallen zo goed mogelijk aan te geven op grond van welke toen beschikbare kennis een bepaald oordeel van de Commissie tot stand is gekomen. Tegelijkertijd heeft dit onderzoek tot doel na te gaan hoe in de toekomst beter kan worden gehandeld. Dat kan leiden tot een enigszins andere invalshoek dan wanneer het er in de eerste plaats om gaat vast te stellen of in het verleden onjuist is gehandeld. Dat laatste is bijvoorbeeld aan de orde indien moet worden geoordeeld over aansprakelijkheid of strafwaardigheid.

Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de wijze waarop DSB Bank, de toezichthouders en de minister zijn opgetreden. Zoals ook in de vraagstelling tot uitdrukking komt, gaat het daarbij om het handelen van

het Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank, van de toezichthouders als geheel en van de minister en zijn departement. De Commissie heeft het dan ook niet als haar taak gezien bij het handelen van deze organen na te gaan wat de rol was van de individuele personen die deel uitmaakten van deze organen. Daarvoor was te minder aanleiding, nu besloten was dat de toezichthouders een afzonderlijk onderzoek zouden instellen naar de deskundigheid en betrouwbaarheid van die voormalige bestuurders en commissarissen van DSB die na het faillissement een beleidsbepalende of mede-beleidsbepalende functie in de financiële sector bekleeden. Bovendien zou de diepgang van dat onderzoek – waarvoor veel meer menskracht is ingezet dan waarover de Commissie de beschikking had – niet geëvenaard kunnen worden.

De opdracht van de Commissie beperkte zich in hoofdlijnen tot het handelen van de hierboven genoemde entiteiten. Hierdoor is geen onderzoek ingesteld naar het handelen van anderen die een rol hebben gespeeld in verband met de ontwikkelingen bij DSB. Zo is niet ingegaan op het handelen van de verschillende organisaties die zich hebben opgeworpen als belangenbehartigers van klanten van DSB. Uiteraard kon het optreden van Lakeman niet geheel buiten beeld blijven. Ook de rol van de externe accountant is om dezelfde reden geen voorwerp van onderzoek geweest. Ten slotte is door de Commissie besloten geen specifiek onderzoek te doen naar onderdelen van het DSB concern, niet zijnde DSB Bank, zoals DSB Schade en DSB Leven. Indien de relatie met andere onderdelen van DSB Groep van belang is voor een oordeel over het optreden van DSB Bank, zal aan deze bedrijven uiteraard wel aandacht worden besteed.

De Commissie heeft er voorts voor gekozen een beperking aan te brengen in de reikwijdte van het onderzoek in de tijd. De Commissie heeft de periode na het uitroepen van de noodregeling op 12 oktober 2009 slechts in beperkte mate onderzocht. De Commissie is van oordeel dat op 12 oktober 2009 de facto een einde kwam aan het zelfstandig functioneren van DSB Bank. De Commissie heeft kennis genomen van informatie die betrekking heeft op de periode na het uitspreken van de noodregeling, maar is vervolgens tot de conclusie gekomen dat de gebeurtenissen die plaats hadden na uitspreken van de noodregeling, geen nieuw licht konden werpen op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Uitvoering van het onderzoek

Materiaal

De Commissie heeft zich in haar onderzoek gebaseerd op een veelheid van gegevens. Een belangrijke verzameling van gegevens betrof de dossiers die de beide toezichthouders over DSB hebben bijgehouden. Deze vallen voor het overgrote deel onder de geheimhoudingsbepalingen van de Wft. De Commissie heeft daarvan kennis kunnen nemen in een dataroom bij DNB, waar de dossiers van DNB en de AFM bijeen waren gebracht. Ieder van de toezichthouders heeft bovendien een document opgesteld waarin een beschrijving is gegeven van de toezichtwerkzaamheden ten aanzien van DSB. Hiermee werd ook de toegang tot de dossiers aanmerkelijk vergemakkelijkt. De nota's zijn ook behulpzaam geweest bij het opstellen van het feitenoverzicht in hoofdstuk 2, vooral voor zover het de periode voorafgaand aan 1 oktober 2009 betreft. Voor dat overzicht zijn daarnaast uiteraard ook andere bronnen gebruikt.

DNB heeft ingevolge de geheimhoudingsbepalingen van de Wft geen informatie verstrekt over (i) 'Personen of vennootschappen die onder toezicht staan en buiten het mandaat van de DSB Commissie vallen (1:42, lid, onderdeel a); (ii) Ondernemingen die betrokken zijn of zijn geweest bij een poging een financiële onderneming in staat te stellen haar bedrijf voort te zetten (1:42, lid, onderdeel b); (iii) Informatie die is ontvangen van een buitenlandse toezichthoudende instantie (1:42, lid, onderdeel c); (iv) Informatie ten aanzien van de stelseltaken (in het bijzonder de kwestie van de zogenaamde *haircut*) voor zover het uitoefening van de monetaire taak betreft. Wel kan door DNB worden medegedeeld wat er in het toezicht met de *haircut* is gedaan. En (v) informatie ten aanzien van de ELA (*Emergency Liquidity Assistance*), tenzij deze informatie reeds openbaar is.' De Commissie heeft ook niet de beschikking gehad over de informatie die de toezichthouders na het faillissement hebben verzameld ten behoeve van het onderzoek naar voormalig bestuurders en commissarissen van

DSB die een beleidsbepalende functie bij een financiële instelling bekleeden. Alleen enkele algemene beschouwingen die in dat kader tot stand zijn gekomen zijn aan haar gegeven.

Daarnaast heeft de Commissie informatie ontvangen van het ministerie van Financiën en heeft zij, dankzij de medewerking van curatoren in het faillissement van DSB Bank, toegang gehad tot informatie die bij DSB Bank aanwezig is. Tevens is documentatie aangereikt door een aantal voormalige bestuurders van DSB.

Voorts heeft de Commissie een reeks gesprekken gevoerd met personen die voor het onderzoek relevante informatie zouden kunnen verschaffen. Het betreft in de eerste plaats personen die betrokken waren bij DSB, of bij het toezicht op DSB, of op andere wijze een rol hebben gespeeld bij de gebeurtenissen rondom DSB, en voorts enkele deskundigen. Daarnaast hebben leden van de Commissie achtergrondgesprekken gevoerd met andere personen waarvan verwacht werd dat zij informatie konden verstrekken. Een lijst van personen met wie de Commissie heeft gesproken is in bijlage 5 opgenomen. De gesprekspartners hebben de Commissie soms ook documenten verstrekt.

Ten slotte heeft de Commissie een ieder de mogelijkheid geboden via haar website www.commissiedsbbank.nl informatie aan te reiken die relevant is voor het onderzoek. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruik gemaakt.³

De Commissie dankt eenieder die informatie heeft aangereikt en op die wijze heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. De toezichthouders zijn nog verschillende keren benaderd voor het beantwoorden van nadere vragen en hebben in het algemeen veel werk verzet om de benodigde informatie beschikbaar te stellen. Ook de curatoren hebben naar aanleiding van de vele verzoeken van de Commissie een grote bereidwilligheid getoond om materiaal aan te leveren of gegevens te verstrekken. Nadrukkelijk zij vermeld dat hetgeen de Commissie afleidt uit het aangeleverde materiaal uitsluitend voor haar rekening komt.

Teneinde na te gaan of het beeld dat de Commissie zich op basis van dit materiaal had gevormd juist was, en ook om mogelijk additionele informatie te verkrijgen, is besloten om de initiële bevindingen voor te leggen aan diegenen, die daarover het beste zouden kunnen oordelen. Aan hen is gevraagd commentaar te leveren op die delen van de bevindingen waarover zij in het bijzonder in staat zouden zijn relevante informatie te verschaffen. De Commissie heeft gemeend dat naast de overheidsinstanties ook betrokkenen van de zijde van DSB (oud-bestuurders, oud-leden van de Raad van Commissarissen en curatoren) in de gelegenheid moesten worden gesteld commentaar te geven.

Bij de voorbereiding van deze procedure heeft de Commissie vastgesteld dat door haar niet kan worden bepaald in hoeverre de informatie neergelegd in de voorlopige bevindingen valt onder de geheimhoudingsbepalingen van de artikelen 1:89 Wft en verder. De Commissie kon om die reden de onderdelen van het rapport die zij voor commentaar wilde voorleggen aan betrokkenen, niet zijnde de toezichthouders, niet verstrekken zonder de inzichten van de toezichthouders en de minister van Financiën daaromtrent te vernemen. In het Protocol betreffende de uitvoering van taken door de Commissie (zie bijlage 4), dat door de minister van Financiën en de Commissie gezamenlijk is opgesteld, is bepaald dat de minister het rapport, alvorens het aan te bieden aan de Tweede Kamer, zal beoordelen op aspecten van vertrouwelijkheid en het belang van de staat. Tevens is bepaald dat DNB en de AFM in de gelegenheid worden gesteld om te controleren of in de rapportage vertrouwelijke gegevens of inlichtingen zijn opgenomen. Indien DNB of de AFM naar aanleiding van deze controle gegevens of inlichtingen uit de eindrapportage wensen te laten verwijderen of te anonimiseren, treedt de minister in overleg met DNB of de AFM over de gewenste aanpassingen. Daar betrokkenen van de zijde van DSB niet behoren tot de kring van personen die uit eigen hoofde toegang hebben tot informatie die uit hoofde van de Wft vertrouwelijk is, diende, eerder dan in het Protocol was beschreven, een beoordeling van de mate van vertrouwelijkheid en de aanvaardbaarheid van verstrekking daarvan door de minister, in overleg met de toezichthouders, plaats te hebben.

Op 26 april 2010 heeft de Commissie een exemplaar van initiële bevindingen aan de minister van Financiën verstrekt teneinde dat oordeel te vernemen. Vanuit het ministerie was toegezegd dat, in samenwerking met de toezichthouders, binnen twee dagen een screening zou kunnen plaatshebben van alle initiële bevindingen op toezichtvertrouwelijke informatie, feitelijke onjuistheden en passages die privacy van personen onnodig zouden kunnen schaden. De voorlopige bevindingen zouden vervolgens kunnen worden voorgelegd aan betrokkenen buiten de kring van de overheid. Het was de

³ Via de website van de Commissie zijn 225 reacties binnengekomen.

intentie van de Commissie dat betrokkenen gedurende een beperkte periode vanaf 29 april 2010, en door tussenkomst van advocaten, de mogelijkheid zouden hebben kennis te nemen van die bevindingen die in het bijzonder betrekking hebben op hun optreden, dan wel waarbij zij over bijzondere kennis beschikken, en deze van commentaar te voorzien. De Commissie heeft overwogen dat de hoofdstukken 2 tot en met 6 de relevante onderdelen vormden voor de genoemde personen (leden van de voormalige Raad van Bestuur van DSB, leden van de voormalige Raad van Commissarissen van DSB en de curatoren).

De Commissie heeft de Landsadvocaat benaderd om namens haar op te treden als intermediair. De Landsadvocaat heeft de betrokkenen benaderd en de genoemde voornemens van de Commissie dienovereenkomstig aan hun advocaten overgelegd. Op 28 april 2010 is namens DNB door het ministerie van Financiën aan de Commissie kenbaar gemaakt dat de toezichthouders meer tijd nodig hadden om het oordeel over toezichtvertrouwelijkheid te formuleren. De Commissie heeft dit laten weten aan betrokkenen. De Commissie heeft vervolgens op 12 mei 2010 overleg gevoerd met de minister van Financiën, teneinde de procedure te kunnen voortzetten. Dit heeft ertoe geleid dat op 21 mei 2010 aan betrokkenen de relevante delen van de bevindingen konden worden overlegd. Het heeft de Commissie verheugd dat er uiteindelijk – afgezien van enkele anonimiserings – geen enkele wijziging of weglating op grond van toezichtvertrouwelijkheid in de voorgelegde stukken heeft plaatsgevonden. Gelet op de afwijkende inhoud van hoofdstuk 2, dat een integraal overzicht van de relevante feiten betreft en informatie bevat die als toezichtvertrouwelijk beschouwd zou kunnen worden, is op verzoek van de minister van Financiën besloten dit onderdeel voor commentaar door betrokkenen ter inzage te leggen op het kantoor van de Landsadvocaat. De overige delen konden worden ingezien op de kantoren van de verschillende raadsleden.

Degenen die om commentaar zijn gevraagd, hebben dat gegeven, met uitzondering van de oud-leden van de Raad van Bestuur van DSB in zijn laatste samenstelling. De advocaat van laatstgenoemden heeft geweigerd de stukken in ontvangst te nemen. Bij brieven van 21 en 28 mei 2010 heeft hij protest aangetekend tegen de naar zijn oordeel ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van zijn cliënten, in vergelijking met de betrokken toezichthouders omdat de toezichthouders wel inzicht in alle voorlopige bevindingen hebben gehad. Bij brief van 31 mei 2010 heeft de Commissie toegelicht dat het bij het onderzoek van Commissie niet gaat om een procedure tussen een aantal partijen – er zijn immers zeer veel betrokkenen bij het faillissement van DSB Bank – maar om een onderzoek, gericht op het achterhalen van de gebeurtenissen die tot de ondergang van DSB hebben geleid. Bij dat onderzoek gaat het de Commissie steeds om de vraag wie over een bepaald onderwerp over informatie beschikt die voor de Commissie van belang is. De Commissie heeft de voormalig bestuurders nogmaals uitgenodigd commentaar te geven, maar zij hebben daarvan afgezien.

De voorzitter van de Commissie heeft in een besloten vergadering van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 19 mei 2010 en in de Algemene Overleggen van de Vaste Commissie op 19 mei en 7 juni de door de Commissie gevolgde procedure toegelicht.

De Commissie is degenen die om commentaar zijn gevraagd zeer erkentelijk voor het feit dat zij dit hebben willen geven en dit ook binnen de korte termijn die daarvoor ter beschikking stond. Dat geldt zowel voor de toezichthouders en het ministerie van Financiën, als voor degenen die buiten de overheid werden geraadpleegd.

Aanpassing van bevindingen naar aanleiding van de reacties

De Commissie heeft onder ogen gezien, en dat is in de reeds genoemde Algemene Overleggen ook aan de orde geweest, dat het van belang is te verantwoorden hoe zij met de ontvangen commentaren is omgegaan. Het spreekt voor zich dat feitelijke onjuistheden waarop de Commissie is gewezen en die zij heeft kunnen verifiëren, in het rapport zonder nadere aanduiding zijn aangepast.

Ten aanzien van reacties op bevindingen van de Commissie die geen feitelijk karakter hebben, is de Commissie als volgt te werk gegaan. Daar waar zij naar aanleiding van de reacties tot de conclusie is gekomen dat oorspronkelijke initiële bevindingen van de Commissie aanpassing behoeften, heeft zij die aangebracht. Het was immers de bedoeling van de raadpleging de reeds aanwezige informatie te kunnen aanvullen met nieuwe gegevens en te verifiëren of de Commissie met haar bevindingen op het goede spoor zat. In zoverre onderscheidt de informatie die de Commissie op deze manier heeft

verkregen zich niet van de overige bronnen waaruit is geput. Anders lag dat in het geval een commentaar kritiek op de bevindingen naar voren bracht die door de Commissie niet werd gedeeld. Om daaraan voldoende recht te doen, is op een aantal plaatsen bij de meer zwaarwegende kritiek in het rapport kort aangegeven wat die kritiek inhield en om welke redenen daaraan geen gevolg is gegeven.

Het spreekt overigens voor zich dat uitsluitend de Commissie verantwoordelijk is voor de inhoud van het rapport.

Ten slotte

De Commissie heeft niet de illusie met het uitbrengen van dit rapport het laatste woord over de zaak DSB te hebben gesproken. Dat ligt ook voor de hand bij een gebeurtenis die Nederland heeft geschokt en die voor velen die bij DSB betrokken waren, hun geld aan die bank hadden toevertrouwd of zaken met haar hadden gedaan, zeer onaangename gevolgen heeft gehad. Ook de rechter zal zich waarschijnlijk over onderdelen van deze gebeurtenis moeten uitspreken.⁴

Belangrijk is vooral dat wordt nagedacht over de vraag in hoeverre kan worden bereikt dat het in de toekomst beter gaat. De Commissie hoopt daaraan een bijdrage te hebben geleverd door een reëel beeld te schetsen van de gebeurtenissen die tot de ondergang van DSB hebben geleid en door een aantal lessen voor de toekomst te formuleren.

⁴ Zo zijn reeds procedures aanhangig over de klachten van klanten van DSB en ten aanzien van de vraag of achtergestelde deposito's van DSB Bank al dan niet onder het Depositogarantiestelsel vallen.

Samenvatting en conclusies

De ondergang van een bank is een dramatische gebeurtenis. De rekeninghouders kunnen ineens niet meer bij hun geld, de werknemers staan op straat en de aandeelhouders zien hun bezit in rook opgaan. Een dergelijke gebeurtenis schokt ook het vertrouwen in de stabiliteit van de bankwereld als geheel: hoe kan het in een cruciale sector van onze samenleving met veel regulering en toezicht toch zo ernstig mislopen? Wat is de oorzaak van de ondergang geweest? Had die ondergang voorkomen kunnen worden?

Een bank is geen gewone onderneming. Een bank kan alleen functioneren indien er vertrouwen bestaat in haar soliditeit. Verliezen rekeninghouders of andere crediteuren dat vertrouwen, dan gaat een bank ten onder. Een fatale *run* op de bank wordt dan mogelijk. Daarom is het verzekeren van soliditeit voor iedere bank van essentieel belang. Het beheersen van risico's en het zorgen voor voldoende reserves behoort tot de kerntaken van het bankbedrijf.

In economisch opzicht is de samenleving sterk afhankelijk geworden van de stabiliteit van het bancaire systeem. Het betalingsverkeer, het opbouwen van persoonlijke reserves in de vorm van spaargelden en pensioenen en de kredietverlening aan het bedrijfsleven steunen op het vertrouwen in de financiële sector. Daarom is het publieke belang bij die sector uitzonderlijk groot; dat komt tot uitdrukking in een omvangrijk stelsel van regulering en toezicht. Dat is te meer nodig omdat velen die afhankelijk zijn van financiële instellingen, zelf niet kunnen beoordelen in hoeverre hun vertrouwen op de soliditeit en de producten gerechtvaardigd is. Regulering en toezicht zijn erop gericht om te voorkomen dat banken omvallen of producten leveren die maatschappelijk ongewenst zijn.

Geschiedt dan toch wat voorkomen had moeten worden, het faillissement van een bank, dan rijzen vragen van private en publieke verantwoordelijkheid. Een bank is een privaatrechtelijke instelling en het is in de eerste plaats aan die instelling zelf om ervoor te zorgen dat zij overeind blijft. Mislukt dat, dan komt ook de publieke verantwoordelijkheid in het geding: regulering en toezicht hebben immers ten doel het onvoldoende functioneren van de privaatrechtelijke instelling te voorkomen of te redresseren. Die verantwoordelijkheden zijn met elkaar verbonden: de bank moet zich richten naar de eisen die uit regulering en toezicht voortvloeien en de overheid moet ernaar streven dat regulering en toezicht zodanig zijn, dat een debacle wordt voorkomen.

Overeenkomstig de opdracht gaat dit rapport over de beide verantwoordelijkheden. Eerst wordt besproken in hoeverre het handelen van DSB Bank tot de ondergang van die bank heeft bijgedragen. Werde de bank goed geleid en ging zij adequaat om met de verschillende problemen die op haar weg kwamen? Daarna wordt ingegaan op de rol van het toezicht: hadden de toezichthouders het faillissement niet kunnen voorkomen? En tenslotte: had de minister nog een rol kunnen spelen bij het redden van de bank?

Het functioneren van DSB Bank

Voorgeschiedenis

DSB Bank is voortgekomen uit de bemiddelingsbedrijven van Scheringa. Zij opereerden onder vele namen, maar deden in essentie hetzelfde: het bemiddelen in het verlenen van kredieten. Dat geschiedde tegen concurrerende tarieven, maar daar ging het bij het verkrijgen van inkomsten ook niet om. De winst werd vooral gemaakt op het tegelijkertijd aanbieden van verzekeringen. Dat gebeurde veelal in de vorm van koopsompolissen: voor een jarenlange verzekering werd de premie in één keer vooraf betaald. De voor die polissen berekende provisies waren hoog tot zeer hoog.

In de loop van de tijd werd het bemiddelen voor anderen deels vervangen door het zelf optreden als kredietverstrekker en verzekeraar. Daartoe werden eigen voorschotbanken en verzekeraars opgericht. In 2000 werd een reguliere bankvergunning verkregen door DSB Bank, die toen een kleine organisatie was. De marketing en distributie geschieden door andere bedrijven van DSB Groep.

In 2005 vond een reorganisatie plaats, waarbij de bemiddeling en het bankbedrijf bijeen werden gebracht in de nieuwe DSB Bank. Deze omvatte een veel grotere organisatie en had een andere RvB en RvC dan de eerdere DSB Bank. Eind 2005 werd aan deze bank een bankvergunning verstrekt.

Leiding en organisatie

Een bank is, zoals gezegd, geen gewone onderneming. De wet stelt dan ook bijzondere eisen aan de leiding en de organisatie. Zij betreffen onder meer de deskundigheid en betrouwbaarheid van de leiding, het tegengaan van belangenverstrengeling, de aanwezigheid van voldoende *checks and balances*, zoals de verplichting een Raad van Commissarissen te hebben, en een goede inrichting van de organisatie.

Bij de inrichting van DSB Bank was op bijna al deze punten de oorsprong van het bedrijf te herkennen. Scheringa was tegelijkertijd voorzitter van de RvB en (indirect) enig aandeelhouder (directeur-groootaandeelhouder). Als aandeelhouder had hij de bevoegdheid zijn medebestuurders, alsook de commissarissen, te benoemen en te ontslaan. Er was daardoor sprake van het ontbreken van een machtsevenwicht in de leiding. Scheringa beschouwde de bank als zijn bedrijf.

De deskundigheid en de belangstelling van Scheringa lagen op het terrein van de kredietbemiddeling en niet op het bancaire gebied. Daardoor werd het functioneren van de bank gekenmerkt door een onbalans tussen zijn commerciële invalshoek, gericht op groei van de onderneming en het behalen van winst, en de bancaire benadering, waarin beheersing van risico's en de financiële soliditeit centraal moeten staan. Die onbalans kwam tot uitdrukking in de samenstelling van de RvB waarin, naast de voorzitter, het hoofd van de commerciële organisatie de permanente factor was: beiden maakten van begin tot het eind deel uit van de RvB. In dezelfde periode wisselden vier financieel bestuurders (CFO's) elkaar af, waarbij er twee uit onvrede of onvrijwillig vertrokken. Dit bemoeilijkte de ontwikkeling van een stabiel financieel beleid. Een verdere belemmering daarvoor was de inrichting van de organisatie: daarin was de positie van de functies die de bancaire invalshoek moesten ondersteunen minder sterk ontwikkeld dan de commerciële functies.

De Commissie meent dat DSB Bank hierdoor onvoldoende in staat was om een afgewogen beleid te voeren. Het overwicht van commerciële belangen heeft zich geuit in een op expansie gericht business model in een conjuncturele omgeving die zich daarvoor niet leende. De noodzakelijke fundamentele aanpassing van het verdienmodel werd te langzaam en te laat uitgevoerd. De commerciële instelling heeft geleid tot een cultuur die te weinig was gericht op het beheersen van risico's en op het belang van de klant. Zorgplichtschendingen waren structureel van aard, hetgeen de geloofwaardigheid van de bank onherstelbaar heeft aangetast.

De dominante positie van de directeur-groootaandeelhouder kreeg extra accent door het tegengestelde belang dat bestond tussen DSB Bank en DSB Beheer, de houdstermaatschappij waarin de grootaandeelhouder ook activiteiten op sportief en museaal terrein had ondergebracht. Die belangen werden onvoldoende uit elkaar gehouden – er bestond lange tijd geen behoorlijke regeling voor het vertegenwoordigen van de bank bij tegenstrijdig belang – met als gevolg dat bij de besluitvorming de korte termijn belangen van de aandeelhouder hebben geprevaleerd boven de lange termijnbelangen van DSB Bank. De relatie met DSB Beheer is daardoor uit de hand gelopen.

Een Raad van Commissarissen (RvC) is een verplicht orgaan bij een bank om toezicht te houden op het beleid van het bestuur. Bij DSB Bank heeft de RvC die toezichtstaak niet naar behoren vervuld. De RvC werd door de RvB onvoldoende serieus genomen en slecht geïnformeerd, maar stelde zich zelf ook te passief op. Daardoor genoot de RvC onvoldoende gezag en was ook in eigen ogen meer een raad van advies. Commissarissen rechtvaardigden dat wel door te wijzen op de bevoegdheid van de aandeelhouder om hen te ontslaan, maar dat ten onrechte: zolang men in functie blijft, moet die functie ook overeenkomstig de taakopdracht worden vervuld. De Commissie concludeert dat het toezicht door de RvC onvoldoende is uitgeoefend.

Financiële ontwikkelingen

DSB Bank was ten tijde van het verlenen van de bankvergunning in 2005 een winstgevend bedrijf. Provisies op koopsompolissen vormden de belangrijkste inkomstenbron. Maatschappelijke kritiek en strenger wordende regelgeving ter bescherming van de consument brachten echter mee dat dit verdienmodel niet houdbaar was. Dat is door DSB in de loop van 2006 herkend. Aanpassingen zijn wel doorgevoerd, maar zij kwamen te laat en waren te beperkt. Medio 2009 wordt onder druk van slechte resultaten de strategische keuze gemaakt om als internetbank verder te gaan.

De gevolgen van de kredietcrisis werden door DSB onderschat. Het opdrogen van de securitisatiemarkt betekende dat middelen voor de kredietverlening niet meer langs de gebruikelijke

weg verkregen konden worden. Dit werd gecompenseerd door het aantrekken van spaargelden. Spaargelden zijn meestal direct of op korte termijn opvraagbaar. Onvoldoende werd voorzien welke risico's het aanwenden daarvan voor het verstrekken van langlopende kredieten met zich bracht. Ten onrechte is verondersteld dat eventuele liquiditeitsknelpunten door het opvragen van spaargelden gecompenseerd zouden kunnen worden met liquiditeiten te verkrijgen uit de herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem. De blijvende beschikbaarheid voor DSB van de toewijzing van die middelen is te gemakkelijk aangenomen.

Kredietverlening van DSB Bank aan DSB Beheer had niet moeten geschieden; in elk geval niet in de omvang die het vanaf de tweede helft 2007 heeft gekregen. Zij heeft de bank kwetsbaar gemaakt voor de financiële ontwikkelingen bij DSB Beheer. Pas in november 2008 is een beleidskader voor de kredietverlening aan DSB Beheer opgesteld. DSB Bank heeft in de relatie met DSB Beheer een onverantwoord risico genomen. Daardoor en door het op expansie gerichte beleid in omstandigheden die eerder tot terughoudendheid hadden moeten leiden, is de solvabiliteit onder grote druk komen te staan.

Aanpassing van het verdienmodel

De kern van het verdienmodel was, zoals gezegd, gebaseerd op hoge provisies op verzekeringen (koopsompolissen) die werden aangeboden bij het verstrekken van krediet. Het berekenen van hoge provisies was indertijd niet verboden. Wel was waarschijnlijk dat klanten, indien zij zouden beseffen hoe hoog de provisies zouden zijn, minder bereid zouden zijn tot het sluiten van verzekeringen die overigens ook niet altijd in het belang van de klant waren.

De wetgever is traag geweest met het stellen van regels ter bescherming van de consument, maar heeft die regels in de loop van de tijd wel strenger gemaakt. DSB heeft reeds in 2006 herkend dat haar verdienmodel niet houdbaar zou zijn: de toenemende kritiek op onzorgvuldige behandeling van consumenten, die overigens vrij breed in de sector voorkwam, en de strengere wetgeving met betrekking tot transparantie en zorgplicht zouden het handhaven van dat model op den duur onmogelijk maken. Aanpassingen zijn wel doorgevoerd, maar zij kwamen te laat en waren te beperkt: aan het vertrouwde verdienmodel is te lang vastgehouden. Toen in het voorjaar 2009 de verkoop van koopsompolissen onder druk der omstandigheden moest worden gestaakt, was er nog geen goed alternatief ontwikkeld. De slechte resultaten dwongen tot een nieuwe strategie, waarbij er uiteindelijk voor werd gekozen als internetbank verder te gaan. Er was echter geen tijd meer om die nieuwe strategie uit te werken en te implementeren.

De producten van DSB

Er is veel niet goed gegaan bij de manier waarop DSB met haar klanten omging. De problemen deden zich vooral voor bij de kredietverlening in combinatie met het afsluiten van verzekeringen op koopsombasis en bij beleggingsverzekeringen. Hoewel het bepaald niet zo is dat iedere kredietovereenkomst die DSB afsloot gebreken vertoonde op het gebied van de zorgplicht, waren de zorgplichtschendingen structureel van aard. De cultuur van DSB was lange tijd te commercieel en te weinig gericht op het belang van de klant. Dat was overigens ook bij andere instellingen het geval. DSB heeft vanaf 2007 getracht haar dienstverlening te verbeteren. Dat proces kende echter ook perioden waarin een terugval plaatsvond. Los daarvan is het proces niet snel genoeg verlopen en kan het als *too little, too late* worden gekarakteriseerd. Pas in het voorjaar van 2009 werd een fundamentele verandering van het verdienmodel ingezet, waarbij het belang van de klant voorop zou moeten staan. De resultaten stonden toen echter al onder zware druk.

Klachten en de rol van de media

In de loop van 2009 nam het aantal klachten van consumenten toe en werden ook belangenbehartigers van klanten van DSB actief. De bank was niet voortvarend in het zoeken naar oplossingen voor de gerezen problemen, hetgeen een factor is geweest bij de toenemende aandacht voor DSB in de media.

In het begin van 2009 was de beeldvorming in de media rondom de producten van DSB niet of nauwelijks slechter dan bij andere banken het geval was. Na enkele ongelukkige optredens in maart en april 2009 veranderde dat enigszins, maar grote gevolgen had dat nog niet. Toen de negatieve publiciteit toenam, is DSB een ambivalente strategie blijven volgen en heeft zij niet op professionele

wijze een einde gemaakt aan de groeiende stroom van negatieve publiciteit. Dat was waarschijnlijk mogelijk geweest door een geloofwaardige oplossing te presenteren, die duidelijk zou maken dat alle gegronde klachten tot een tegemoetkoming zouden leiden.

Doordat DSB dit heeft nagelaten, is een klimaat ontstaan waarin de fatale reeks van gebeurtenissen vanaf 28 september 2009, culminerend in de oproep van Lakeman, zich kon ontwikkelen.

Bovendien zijn het negatieve mediabeeld en het achterwege blijven van een vertrouwenwekkende regeling van de klachten, belemmeringen gebleken bij het zoeken van een mogelijkheid om de bank te redden. Banken vreesden bij een overname zelf besmet te worden door de negatieve beeldvorming. Ook bleef grote onzekerheid bestaan over de inschatting van de bedragen die voor de behandeling van klachten nodig zouden zijn. Werd tegen de zomer door DSB nog gedacht aan bedragen rond de € 1 miljoen, korte tijd later liepen de eigen schattingen al in de richting van € 100 miljoen. De banken hielden rekening met veel hogere bedragen.

Conclusie

Naar het oordeel van de Commissie heeft de DSB Bank onvoldoende adequaat gereageerd op de problemen waarmee zij werd geconfronteerd. Zij heeft haar verdienmodel niet tijdig aangepast aan de maatschappelijke kritiek en de strenger wordende regelgeving. Zij heeft ook niet voldoende oog gehad voor de eisen van prudent beleid waaraan een bank moet voldoen. Als gevolg daarvan was in de zomer van 2009 een situatie ontstaan waarin DSB Bank weinig toekomst meer had. De winstgevendheid en de vermogenspositie waren uitgehold en de onzekerheid over de claims van klanten en de liquiditeitsontwikkeling bij DSB Beheer, vormden een ernstig risico voor haar voortbestaan.

Het optreden van de toezichthouders

A. De Nederlandsche Bank

Het is primair de verantwoordelijkheid van een bank om ervoor te zorgen dat zij niet in moeilijkheden geraakt. Toch kan het voortbestaan van een bank niet volledig aan die private verantwoordelijkheid worden overgelaten: daarvoor zijn de publieke belangen te groot. Het toezicht door de Nederlandsche Bank (DNB) heeft daarom tot doel te controleren of banken voldoende soliditeit nastreven en om in te grijpen indien zich gevaarlijke ontwikkelingen voordoen.

Het toezicht richt zich daarbij in de eerste plaats op de financiële ontwikkelingen: zijn het vermogen en de solvabiliteit en liquiditeit op orde? Het gaat dan om de factoren die direct bepalend zijn voor de financiële continuïteit van de bank. Het toezicht kan zich daartoe echter niet beperken: de financiële positie wordt immers in belangrijke mate bepaald door het beleid dat de bank voert. Slecht beleid kan de bank van de ene op de andere dag in gevaar brengen. Daarom richt het toezicht zich ook op de achterliggende factoren die van invloed zijn op de financiële ontwikkelingen. Is de bank op haar taak berekend en voert zij daadwerkelijk een adequaat beleid?

Toezicht op de financiële ontwikkelingen

Het toezicht op de solvabiliteit, liquiditeit en vermogen is in grote lijnen goed uitgeoefend. Bij de vergunningverlening is geconstateerd dat DSB een winstgevend bedrijf was dat aan alle eisen van solvabiliteit en liquiditeit voldeed. Ook daarna is DNB goed op de hoogte geweest van de financiële ontwikkelingen en heeft zij die op de juiste wijze beoordeeld. Toen de gang van zaken minder goed werd, zijn reeds in 2007, bij de instelling van het verhoogde toezicht op DSB, de eisen betreffende solvabiliteit en liquiditeit opgetrokken.

Aan dit algemene beeld wordt echter afbreuk gedaan door de wijze waarop DNB de verhouding tussen DSB Bank en DSB Beheer heeft beoordeeld. Zoals eerder aangegeven waren in DSB Beheer de sportieve en museale activiteiten van Scheringa ondergebracht. Deze kostten veel geld, waardoor er een druk ontstond op DSB Bank om dividend uit te keren of leningen te verstrekken. Het inherente gevaar van belangentegenstelling werd nog versterkt doordat er bij DSB Bank geen goede regeling bestond voor de omgang met DSB Beheer. Een en ander heeft ertoe geleid dat de vorderingen van

DSB Bank op DSB Beheer te sterk zijn opgelopen. Bovendien vond dat oplopen voor een deel zijn oorzaak in transacties die gericht waren op het ontwijken van prudentiële regels. Zo kocht DSB Beheer bemiddelingsbedrijven nadat DNB geweigerd had DSB Bank daarvoor toestemming te geven omdat de solvabiliteit van de bank daardoor te veel onder druk zou komen te staan. DSB Bank financierde echter die transacties wel door de koopsom te lenen aan DSB Beheer.

DNB had deze problematiek eerder en indringender aan de orde moeten stellen en tot maatregelen moeten overgaan.

Toezicht op de governance en het functioneren daarvan: de bankvergunning

De organisatie van een bank bepaalt of zij in staat is adequaat te functioneren. Naast financiële eisen stelt de wet daarom eisen aan de zeggenschapsstructuur, aan de deskundigheid en betrouwbaarheid van de leiding en aan de inrichting van de organisatie. Bij de vergunningverlening in 2005 moest door DNB worden getoetst of aan die eisen was voldaan.

De toezichthouder heeft dit aspect bij de aanvraag van de vergunning onderschat. Wat de governance betreft, volgt uit de eerdere beschrijving van DSB dat de bank een bestuursstructuur had die niet bij een bank past. De machtspositie van de directeur-groootaandeelhouder was zodanig sterk dat er voorzieningen verlangd hadden moeten worden om voldoende *checks and balances* te bereiken en om belangenverstrengeling tegen te gaan. De statuten en reglementen bevatten op dit punt echter nauwelijks waarborgen. Later, na de vergunningverlening, heeft DNB aangedrongen op verbetering van de formele structuur, maar dat had al bij de beoordeling van de aanvraag moeten geschieden.

Deskundigheid op financieel terrein was ten tijde van de vergunningaanvraag slechts bij één bestuurder aanwezig. De directeur-groootaandeelhouder was onervaren op bancaire terrein. Degene die een zo centrale positie in de organisatie van een bank inneemt behoort voldoende inzicht te hebben in de essentie van het bankbedrijf. Indien dat niet het geval is, kan dit ertoe leiden dat het noodzakelijke evenwicht tussen de bancaire invalshoek en de rest van het bedrijf structureel uit evenwicht raakt. Dat gevaar heeft zich bij DSB daadwerkelijk gerealiseerd. De Commissie meent dat het aanvaarden van de directeur-groootaandeelhouder van DSB als deskundig bestuurder niet juist is gebleken. Het ontbreken van kennis of ervaring op bancaire terrein had in combinatie met de zeer sterke positie in de zeggenschapsstructuur tot een ander oordeel moeten leiden.

Aan de inrichting van de organisatie is bij de verlening van de vergunningaanvraag wel veel aandacht besteed. DNB heeft daarbij de toereikendheid van de formele organisatie beoordeeld. Tegelijkertijd formuleerde DNB als belangrijk aandachtspunt voor het toezicht dat DSB kennelijk minder belang placht te hechten aan het op orde houden van de administratieve organisatie en het voldoen aan *compliance*-vereisten. Die constatering had tot terughoudendheid bij de vergunningverlening moeten leiden. In dit verband is het opvallend dat direct na de vergunningverlening een gesprek met DSB plaats vond om, onder meer, dit onderwerp te adresseren en dat gebreken op dit punt vanaf de aanvang een bron van zorg zijn geweest.

De Commissie meent dat op het tijdstip van de beoordeling van de aanvraag onvoldoende was voldaan aan de eisen die voor vergunningverlening gelden. DNB had zich op het standpunt moeten stellen dat fundamentele verbeteringen nodig zijn, voordat een positieve beslissing op de aanvraag genomen zou kunnen worden.

Het lopende toezicht

Na de vergunningverlening is DNB bij het lopende toezicht op het functioneren van DSB en het beleid dat de bank voerde doorgaans goed op de hoogte geweest van de ontwikkelingen bij DSB, en heeft die in het algemeen op de juiste wijze beoordeeld. Bij het nemen van maatregelen heeft zij echter te weinig haar tanden laten zien. In plaats daarvan probeerde zij, door zorgen kenbaar te maken en door argumenten voor verandering aan te dragen, DSB tot handelen aan te zetten. Het dwingende karakter van die argumenten werd door DSB echter onvoldoende ingezien, noch begreep DSB hoe ernstig de situatie was. Aangezien DNB die ervaring bij voortdurende opdeed, had dit eerder tot opvoering van de druk op DSB moeten leiden.

Dat geldt in de eerste plaats voor de kritiek op het functioneren van het bestuur en de organisatie. DNB heeft met grote regelmaat aangedrongen op verbeteringen in de governance. Het ging haar daarbij steeds om het bieden van een beter tegenwicht tegen de commercieel gedreven structuur en

cultuur bij DSB. Door de leden van de RvB en RvC aan te spreken op de noodzaak daarvan, verwachtte DNB kennelijk dat er veranderingen zouden optreden. Toen dat onvoldoende gebeurde, heeft zij niet verder doorgepakt. Van het voornemen om een stille curator te benoemen is afgezien omdat DSB op het laatste moment met de benoeming van Zalm als CFO kwam. Van de aankondiging van formele maatregelen op een later moment is DNB zelfs afgestapt omdat DSB zei zich daaraan te storen. In de eindfase zijn wel maatregelen voorbereid om tot een ander bestuur te komen, maar er was toen geen tijd meer om die te realiseren.

Ook ten aanzien van het concrete beleid heeft DNB met grote regelmaat op actie door DSB aangedrongen. Het eroderende verdienmodel, de kwaliteit van de producten, de beheersing van de kosten en de voornemens tot verdere groei waren onderwerpen van wederkerende discussie, evenals in een later stadium de verhouding van DSB Bank tot DSB Beheer. Bij deze onderwerpen bleek de kwaliteit van de governance en de organisatie een belangrijke hindernis. De toezichthouder kan immers moeilijk zelf voorschrijven hoe DSB haar verdienmodel of haar producten moet gaan verbeteren: hij blijft daarvoor afhankelijk van de kwaliteit van de leiding van DSB. Toch gold ook bij deze onderwerpen dat zonder een opvoering van de druk onvoldoende resultaten bereikt konden worden.

Terugkijkend op de ervaringen bij DSB, meent de Commissie dat het belang van de inrichting van de bestuursstructuur en de organisatie van DSB sterk is onderschat. Bij de verlening van de bankvergunning waren deze voor een bank zodanig gebrekkig, dat de vergunning niet verleend had behoren te worden. Dit gebrek heeft een stempel gedrukt op het beleid van DSB. Pogingen van DNB om alsnog verbetering in de inrichting van DSB te brengen, hebben onvoldoende resultaat gehad. Hoewel ingrijpender optreden ook later nog mogelijk was geweest en meer aandacht had moeten hebben, is naar het oordeel van de Commissie duidelijk dat het geëigende moment om hierop te letten de verlening van de vergunning is. Repareren is aanzienlijk moeilijker dan het voorkomen dat deze problematiek ontstaat. Doordat dit laatste onvoldoende van de grond kwam, heeft DNB zich vervolgens intensief met de beleidsvoering bij DSB moeten bezighouden. In wezen betekent dit dat men niet de oorzaak – de gebrekkige inrichting – bestrijdt, maar de gevolgen daarvan.

Bij het lopende toezicht is DNB, op enkele belangrijke uitzonderingen na, goed op de hoogte geweest van de ontwikkelingen bij DSB. DNB heeft die ontwikkelingen doorgaans ook goed beoordeeld. In haar optreden is zij evenwel niet krachtadig genoeg geweest om voldoende resultaten te bereiken.

B. De Autoriteit Financiële Markten

De Commissie heeft uit de stukken en de gesprekken die zij heeft gevoerd kunnen opmaken dat de AFM, toen zij in 2002 het toezicht over DSB op grond van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) kreeg opgedragen, al snel een goed beeld had van de mogelijke problemen. Mede daardoor kreeg DSB veel aandacht van de AFM. Het was voor de AFM echter niet eenvoudig haar beeld van DSB feitelijk zo te onderbouwen dat dit grond opleverde voor het nemen van toezichtsmaatregelen. De Commissie heeft bij haar onderzoek ook zelf ervaren dat er over DSB veel verhalen de ronde doen, maar dat die lang niet altijd juist blijken te zijn of hard gemaakt kunnen worden. Onder deze omstandigheden acht de Commissie het begrijpelijk dat de AFM pas echt handhavend heeft kunnen optreden tegen de meest wezenlijke problemen bij DSB, nadat haar bevoegdheden met de invoering van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) sterk waren uitgebreid. De AFM heeft in de tussentijd het publiek voor de koopsomverzekeringen gewaarschuwd en stevig transparantietoezicht gehouden.

Na de invoering van de Wfd heeft de AFM, gegeven haar mogelijkheden en haar andere taken rond de invoering van de nieuwe wetgeving, in het algemeen adequaat op DSB toegezien. Zij had een goed beeld van de problemen bij DSB en trad daartegen in het algemeen ook op. De Commissie meent wel dat dit optreden in veel gevallen slagvaardiger had kunnen zijn en soms aanzienlijk sneller had kunnen verlopen. Ten aanzien van de belangrijke problemen rond overkreditering en koopsompolissen, had de AFM beter eerder tot (gedeeltelijke) correctie kunnen komen om pas daarna een marktbreed onderzoek te doen (bij koopsompolissen) of tot een gedetailleerde uitwerking van de

normen over te gaan (bij overkreditering). Ook bij de beleggingsverzekeringen had de AFM op sneller handelen bij DSB moeten aandringen.

Niet goed begrijpelijk is dat bij de invoering van de Wfd en later de Wft een vrijstelling is gegeven van de adviesregels voor betalingsbeschermers. Dat valt echter niet alleen de AFM aan te rekenen.

Samenwerking tussen toezichthouders

De samenwerking tussen DNB en de AFM heeft, na een wat moeizaam begin, aan de daaraan te stellen eisen voldaan. Wel is het de Commissie opgevallen dat de toezichthouders niet elkaars grootste bewonderaars zijn, hetgeen voor een deel te verklaren is uit het verschil in taken en traditie. Een nadeel daarvan kan zijn dat zij moeilijker een gezamenlijke visie ontwikkelen; zo percipiëren zij hun beider rollen bij de ondergang van DSB verschillend.

C. Het crisismanagement

Op 1 oktober 2009 ontstond een crisissituatie rondom DSB. Nadat Lakeman had opgeroepen spaargeld bij de bank weg te halen, werd aan die oproep op grote schaal gevolg gegeven. Er was bij DSB een hoog bedrag aan direct opvraagbare spaargelden ondergebracht. Daartegenover stonden in hoofdzaak langer lopende kredieten. Een omvangrijke uitstroom van spaargelden zou daardoor grote liquiditeitsproblemen veroorzaken.

De precaire situatie waarin DSB zich in de zomer 2009 toch al bevond, veranderde daardoor in een acute, voor iedereen zichtbare, crisis. Dit verstoorde ook de operatie Homerus, die DNB had ingezet om tot een ingrijpende herstructurering van DSB te komen. Het voorkomen van de ondergang van de bank zou alleen nog mogelijk zijn wanneer onverwijld actie werd ondernomen.

Een eerste poging om de uitstroom van spaargelden te stoppen was de verklaring van DNB op 1 oktober 2009. Deze verklaring luidde: 'DSB voldoet aan de eisen die aan solvabiliteit en liquiditeit worden gesteld'. Het naar buiten brengen van een dergelijke verklaring is uitzonderlijk. Zij werd na overleg met de minister van Financiën uitgegeven. In de verklaring wordt niet gesteld dat DSB een gezonde bank is, zoals bij een enkele eerdere verklaring wel was gedaan. Toch was het nog de vraag of de mededeling niet van een zeker voorbehoud of nuancering had moeten getuigen, al had dat weer afbreuk gedaan aan de mogelijke effectiviteit daarvan.

DNB heeft vervolgens een aantal stappen ondernomen om tot redding van DSB te komen. De enige reële oplossing die zij zag was een operatie door de grote Nederlandse banken. Die zouden daarbij ook belang hebben: zowel omdat zij bij een omvallen van DSB via het depositogarantiestelsel (DGS) tot € 100.000 garant stonden voor de verliezen van rekeninghouders, alsook omdat een faillissement vanuit internationaal perspectief een risico voor de Nederlandse banken in het algemeen zou kunnen inhouden. In eerste instantie werd vooral gedacht aan een liquiditeitsvangnet, vervolgens ook aan een overname en herstructurering.

In de eerste plaats heeft DNB de weg daarvoor geëffend door een convenant met DSB te sluiten waarin bestuur, commissarissen en aandeelhouder bewilligden in hun vertrek. Na langdurige onderhandelingen op zondag 4 oktober 2009 is het convenant in de vroege ochtend van 5 oktober 2009 getekend. Diezelfde avond vond – na een enkele eerdere polsing – het eerste gesprek tussen DNB en de banken plaats. Tot 10 oktober 2009 is er op verschillende niveaus voortdurend contact met de banken. Daarbij lijkt de ontstane situatie door DNB meer als een probleem voor de banken te worden gepresenteerd – die hebben gezien het DGS groot belang bij een redding – dan de banken als juist ervaren. Zij zien ook de overheid als verantwoordelijk voor de ontstane situatie.

Ondanks de wrijving die dit in het begin oplevert, wordt door de banken een oplossing uitgewerkt. Zij kunnen daarbij een beroep doen op de informatie bij DNB. Ook kunnen zij een beroep doen op een adviseur die door DNB is aangetrokken voor het zoeken naar een oplossing. De tijdsdruk is groot en het is lastig op grond van de genoemde informatie een goed zicht te krijgen op de omvang van de problematiek. Met name de omvang van de voorziening die nodig is voor de claims van afnemers van producten van DSB is moeilijk in te schatten. Het bestuur van DSB wordt – anders dan in het convenant met DNB is afgesproken – buiten de besprekingen gehouden. Alleen een commissaris van DSB wordt daarbij beperkt betrokken.

De haircut

Inmiddels besluit DNB op 5 oktober 2009 tot wat de *haircut* wordt genoemd. DNB is belast met de uitvoering van taken van het Eurosysteem en heeft in dat verband de taak toe te zien op de waarde van het onderpand dat DSB toegang geeft tot de ECB herfinancieringsoperaties. De beleenbare waarde van dit onderpand werd door de *haircut* (afslag) teruggebracht van € 1.875 miljard tot € 1 miljard. Vrijwel gelijktijdig besluit DNB nationale noodfinanciering (ELA) ter beschikking te stellen. In eerste instantie tot een maximum van € 200 miljoen, eventueel te verhogen tot het dubbele. Het resultaat is dat de liquiditeiten waarover DSB nog kon beschikken, aanmerkelijk afnamen.

Door de geheimhouding die bij Europese stelseltaken geldt, heeft de Commissie niet de beschikking gekregen over de schriftelijke documentatie over de *haircut*. Wel heeft de Commissie zich op grond van gesprekken een beeld kunnen vormen. Zij heeft de indruk gekregen dat er gegronde redenen bestonden voor een afslag op de waarde van de beleenbare activa, dit ook in verband met het onconventionele karakter van de Europese faciliteit. Wel kan men kanttekeningen plaatsen bij de timing van de *haircut*: die had meer in de tijd gespreid kunnen worden. Het valt in dit verband op dat DNB zelf in de eerder gehouden stresstest bij DSB geen rekening hield met een plotselinge *haircut* in de omvang als hier toegepast. Ook de communicatie over de *haircut* is een bron van problemen geweest. Hoewel DSB had kunnen en moeten beseffen dat een afslag plaats zou vinden, had beter gecommuniceerd moeten worden over de mogelijkheid dat die zo groot zou zijn en zo snel zou worden toegepast. De vertegenwoordigers van de banken die overlegden over de reddingsoperatie, werden niet over de *haircut* ingelicht. Zij begrepen enkele dagen niet waarom de liquiditeitspositie van DSB plotseling zo verslechterd was. DNB zag de noodzaak van het inlichten van de banken niet in omdat in de acute liquiditeitsbehoefte kon worden voorzien door toepassing van ELA. De Commissie meent dat die stelling voorbijgaat aan het belang van goede communicatie voor het behoud van vertrouwen en voor een goede inschatting van de ontwikkelingen door de banken. De Commissie heeft niet kunnen begrijpen welk belang zich tegen openheid hierover verzette. Ook de medewerkers van het ministerie van Financiën moesten de *haircut* in de wandelgangen vernemen. De Commissie meent dat het doel dat DNB nastreefde, bescherming van het Europese stelsel voor verliezen en tegelijkertijd voorkomen dat acute liquiditeitsproblemen een redding onmogelijk zouden maken, gerechtvaardigd was, maar dat de gebrekkige communicatie hierover nodeloze misverstanden en spanningen heeft opgeleverd. De misverstanden lijken tot in de rechtszaal bij de eerste aanvraag van de noodregeling te hebben voortgeduurd.

De Wabeke regeling

In de ontstane situatie wordt het treffen van een regeling voor gedupeerden van DSB-producten urgenter. In dat verband was aangekondigd dat in een uitzending van *Tros Radar* een overeenkomst getekend zou worden tussen DSB en de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek (SSP). DSB komt echter niet opdagen. Het punt komt ter sprake in een halfjaarlijkse lunch van de minister met Wabeke, de Ombudsman Financiële Dienstverlening, die toevallig op 7 oktober 2009 wordt gehouden. Naar aanleiding daarvan laat de minister informeren naar de belemmeringen voor een regeling. Diezelfde avond vindt er een bijeenkomst ten kantore van de advocaat van DSB plaats. Een groot deel van de hoofdrolspelers bij de totstandkoming van een regeling waren hier, mede door de faciliterende rol van het ministerie, bijeen gekomen. De minister werd ook uitgenodigd; twee van zijn ambtenaren waren aanwezig en voerden gesprekken met verschillende betrokkenen.

De besprekingen duren lang, maar leveren geen eindresultaat op. Wabeke kondigt daarop aan dat hij de volgende dag een – niet bindende – aanbeveling op de website van zijn instituut Kifid zal zetten voor het door DSB compenseren van schrijnende gevallen. De volgende dag zijn DSB en SSP in NOVA aanwezig en verklaren akkoord te gaan met de aanbeveling.

De reddingspoging mislukt

De banken presenteren op zaterdag 10 oktober 2009 hun voorstel. Het behelst de overdracht van de aandelen DSB voor € 1 aan een door DNB te beheren stichting. De banken wensen deelname van de Staat bij het verschaffen van nieuw kapitaal in de verhouding 60% door de banken en 40% door de Staat. Zij wensen tevens dat de uitgifte van € 5 miljard door DSB nieuw uit te geven obligaties door

de Staat worden gegarandeerd. De banken zouden die obligaties afnemen voor zover zij niet in de markt geplaatst konden worden.

DNB vindt de risicoverdeling onevenwichtig: de voordelen komen in overwegende mate bij de banken terecht en de risico's bij de Staat. Het ministerie van Financiën stelde zich wat de garantie betreft op het standpunt dat er strikte voorwaarden zijn verbonden aan overheids garanties aan banken. Er moet sprake zijn van een 'in de kern gezonde instelling'. Een oordeel daarover moet DNB geven en DNB is niet bereid te stellen dat aan die voorwaarde is voldaan. Een kapitaaldeelname door de overheid wordt alleen aanvaardbaar geacht indien sprake is van een systeemrelevante bank. DNB noch de minister zijn ervan overtuigd dat hiervan bij DSB sprake is.

De Commissie onderkent dat een aantal factoren het vinden van een oplossing door de banken ernstig belemmerde. De onzekerheid van de claims en het ontbreken van een verdienmodel waren een ernstige handicap. Daar kwam de vrees bij dat een partij die de boedel zou overnemen besmet zou raken door de slechte reputatie van DSB. Dat de minister van Financiën niet aan de voorwaarden van het voorstel van de banken wilde voldoen, acht de Commissie gerechtvaardigd.

Algemeen oordeel over de crisisperiode

In een crisissituatie is het belang van regie en goede communicatie groot. Na 1 oktober 2009 moest er in zeer korte tijd een oplossing gevonden worden in één van de moeilijkste tijden die de Nederlandse economie heeft meegemaakt. In de wetgeving is niet duidelijk wie de regie bij het vinden van een oplossing moet hebben, maar het ligt voor de hand dat DNB daarvoor de aangewezen partij is. Gezien haar centrale en gezaghebbende positie is zij het beste in staat om regie te voeren. DNB moest immers beoordelen of DSB, al dan niet in andere vorm, nog overlevingskansen had en of een faillissement een bedreiging voor het systeem zou vormen.

In het overleg met de banken heeft DNB het vinden van een oplossing voor DSB als een zaak voor de banken aangemerkt. Het was wenselijk geweest dat de penibele toestand waarin DSB verkeerde als een gezamenlijk probleem van DNB en de banken was gepresenteerd. De Commissie heeft de indruk dat de banken een zekere regie van DNB hadden geaccepteerd en zelfs wel hadden verwacht. Bij een krachtige aansturing door DNB hadden de condities van de banken, de mogelijkheden van DNB en de voorwaarden van de Staat op elkaar afgestemd kunnen worden.

Hoewel het dus naar het oordeel van de Commissie beter was geweest wanneer DNB nadrukkelijker de regie voor de reddingspoging op zich had genomen en daar beter met de betrokkenen over had gecommuniceerd, is daarmee niet gezegd dat DSB dan van een faillissement zou zijn gered. Daarover kan de Commissie niet met zekerheid oordelen. Aannemelijk acht zij het echter niet. Een oplossing met medewerking van de banken stuitte op veel belemmeringen, zoals hierboven is aangegeven. Aan de voorwaarden voor het verlenen van steun van de kant van de Staat was ook onvoldoende voldaan.

Het aanvragen van de noodregeling

Nadat duidelijk is geworden dat de reddingsoperatie van de banken geen succes zal hebben, wordt de aanvraag van de noodregeling op zondagavond door DNB ingediend. Die aanvraag wordt bestreden door het bestuur van DSB, terwijl de commissarissen geen verweer voeren. De aanvraag wordt in eerste instantie afgewezen, zeer tegen de verwachting van DNB en de minister in. Ook de Commissie meent dat DSB in een toestand terecht was gekomen die het honoreren van de aanvraag rechtvaardigde, maar heeft geen oordeel over de vraag in hoeverre de bijdragen van partijen aan de rechtzitting tot een ander oordeel van de rechtbank heeft bijgedragen. Na publicaties in de pers de volgende ochtend over de situatie bij DSB, ontstond opnieuw een uitstroom van spaargeld. Een nieuwe aanvraag voor de noodregeling werd daarop toegewezen.

In verband met de publicaties in de pers is door de rijksrecherche een onderzoek ingesteld naar de bronnen van die publicaties die de geheimhouding van de eerste aanvraag doorbraken. Gebleken is dat meer dan 500 personen zondagavond van de aanvraag op de hoogte waren of die konden vermoeden. Het is de Commissie gebleken dat een deugdelijke voorbereiding van de noodregeling bij een bank als DSB met zich brengt dat het inlichten van een aantal externe partijen noodzakelijk is. Zonder dat kan de noodregeling niet onmiddellijk ingaan en kunnen geen flankerende maatregelen worden getroffen. De Commissie plaatst daarom vraagtekens bij de mogelijkheid om de kring van personen die van een

aanvraag voor de noodregeling op de hoogte is, te beperken tot een kleine groep. Dit kan aanleiding zijn de procedure aan een nadere evaluatie te onderwerpen. Een en ander neemt overigens niet weg dat er wel een duidelijk protocol voor het omgaan met de geheimhoudingsplicht behoort te zijn.

Slotbeschouwing

Oorzaak ondergang

Wanneer men de vraag stelt naar de oorzaak van de ondergang van DSB, is die vraag niet eenduidig te beantwoorden. Er zijn vele factoren geweest die daaraan hebben bijgedragen.

Vanuit de leiding van de bank gezien kan men wijzen op de externe omstandigheden die onvoorziene moeilijkheden hebben veroorzaakt. Zonder de kredietcrisis en zonder de oproep van Lakeman was DSB Bank niet op dezelfde wijze ten onder gegaan, en was een voortbestaan in enigerlei vorm wellicht mogelijk geweest. Ook vanuit het toezicht gezien kan men erop wijzen dat de toezichthouder de abrupte ondergang mogelijk had kunnen verhinderen als niet de oproep tot een bankrun het reddingsproces plotseling had verstoord.

DSB

De Commissie is van mening dat de kern van de problematiek bij DSB was gelegen in de eenzijdige en weinig professionele wijze waarop de bank werd geleid en het beleid werd vormgegeven. De positie van Scheringa als directeur-groootaandeelhouder was zodanig sterk dat van een stelsel van *checks and balances* geen sprake was. Zijn invalshoek was de commerciële; op bancair gebied miste hij deskundigheid. Het functioneren van de bank was daardoor gericht op het ontplooiën van commerciële activiteiten en veel minder op het beheersen van risico's en financiële stabiliteit.

Hierdoor heeft DSB haar verdienmodel, dat onvoldoende gericht was op het belang van de klant en onder toenemende kritiek kwam, niet tijdig aangepast. Structurele tekortkomingen bij de klantbehandeling hebben tot een wassende stroom van klachten geleid, waarop niet goed is gereageerd. DSB heeft bovendien de gevolgen van de kredietcrisis niet goed onderkend, en risico's genomen die niet passen bij een prudent bancair beleid. Die risico's werden onder meer gelopen in de ongezonde verhouding met DSB Beheer, waarin Scheringa museale en sportactiviteiten had ondergebracht. De Raad van Commissarissen hield onvoldoende toezicht.

Door dit alles was de winstgevendheid en van de vermogenspositie van DSB tegen de zomer van 2009 zodanig uitgehold dat voor het voortbestaan van de bank moest worden gevreesd.

DNB

De Commissie meent dat DNB de gebreken in de opzet van DSB bij de vergunningverlening onvoldoende heeft onderkend. Hoewel de bank toen financieel gezond was, waren er zodanige tekortkomingen in de leiding en de organisatie van DSB Bank dat het verlenen van een vergunning een te groot risico inhield. Aan de eisen die de wet in dit opzicht stelt was dan ook onvoldoende voldaan: DNB had op deze punten meer moeten verlangen.

Bij het houden van toezicht naderhand is DNB te geduldig geweest en heeft te weinig haar tanden laten zien. Krachtdadiger optreden tegen de onbalans in de leiding en tegen belangenverstremming met DSB Beheer was mogelijk en gerechtvaardigd geweest. Het ingrijpen dat DNB uiteindelijk in de zomer van 2009 voorbereidde werd doorkruist door de oproep van Lakeman. Indien deze niet had plaats gevonden, had een faillissement wellicht voorkomen kunnen worden. Maar inmiddels was DSB Bank wel zeer kwetsbaar geworden. In een situatie als deze had het op de weg van de toezichthouder gelegen een dergelijke risicovolle situatie zoveel mogelijk te voorkomen.

AFM

Met inachtneming van het feit dat AFM pas later in de onderzochte periode voldoende wettelijke middelen in handen kreeg, heeft AFM in het algemeen adequaat op DSB toegezien. Zij heeft al snel gewaarschuwd tegen koopsompolissen en een stevig transparantiebeleid gevoerd. Wel had volgens de Commissie de AFM na uitbreiding van haar bevoegdheden slagvaardiger kunnen optreden ten aanzien

van de belangrijkste problemen: overkreditering, koopsompolissen en beleggingsverzekeringen. De AFM had bovendien bij DNB steviger kunnen aandringen op ingrijpen in de *governance* van DSB.

Behandeling van de crisis

De crisissituatie, ontstaan door het massaal opvragen van tegoeden na de oproep van Lakeman, leidt tot een veelheid van activiteiten. Het was beter geweest wanneer DNB voor een krachtiger aansturing daarvan had gezorgd. Nu werd het maken van een reddingsplan sterk op het bord van een consortium van banken gelegd. Tegelijk werd een 'haircut' toegepast waardoor de toegang van DSB tot ECB-liquiditeiten met euro 875 miljoen verminderde. De Commissie heeft begrip voor deze maatregel, maar is kritisch over de gebrekkige communicatie daarover door DNB.

De Commissie acht het overigens niet aannemelijk dat een ander optreden van DNB de ondergang van DSB had voorkomen.

Minister van Financiën

De banken presenteerden een reddingsplan waarin een kapitaaldeelname en een garantiestelling van de Staat werd gevraagd. De Commissie acht het gerechtvaardigd dat de minister van Financiën niet wilde voldoen aan de door de banken voorgestelde bijdragen.

Toekomst

Uit de ervaringen met DSB Bank moet de les worden getrokken dat de wijze waarop een financiële onderneming wordt geleid van doorslaggevend betekenis is, ook voor de publieke belangen die daarbij zijn betrokken. Indien de leiding niet berekend is op het voeren van een prudent bancair beleid in wisselende omstandigheden, of indien zij het klantbelang ondergeschikt maakt aan het streven naar groei en winst, is het voor een toezichthouder haast onmogelijk voldoende corrigerend op te treden.

In de wetgeving moeten daarom meer mogelijkheden worden opgenomen om niet alleen de geschiktheid van individuele bestuurders te toetsen, maar ook de professionaliteit en evenwichtigheid van de organisatie als geheel. Ook in het toezicht zal de *governance* en de daarmee samenhangende cultuur van de bank een meer centrale positie moeten krijgen.

HOOFDSTUK 1: Economische achtergrond in kort bestek

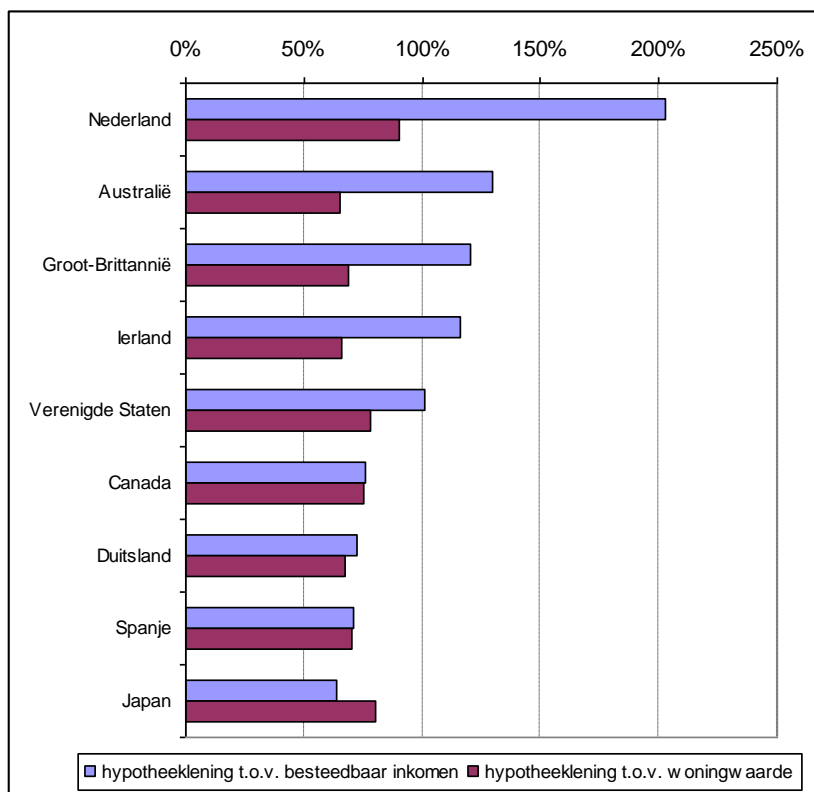
1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden in het kort de achterliggende omstandigheden en ontwikkelingen geschetst die aan de bron van de problemen liggen waarin DSB Bank is geraakt. De opkomst en ondergang van DSB omvat een zeer lange periode. Dirk Scheringa neemt op 27-jarige leeftijd ontslag bij de politie van Spanbroek en in 1977 gaat hij zijn volledige aandacht richten op zijn Buro Frisia, dat hij twee jaar eerder had opgericht. De periode van 1975 tot 2009 omvat 34 jaren waarin de Nederlandse maatschappij maar ook het bank- en verzekeringswezen danig is veranderd en enige contextinformatie over kenmerkende veranderingen achtte de Commissie op zijn plaats.

1.2 Groei schuldfinanciering

De context waarin DSB in al zijn verschijningsvormen opkwam was een samenleving en bankensector die sterk werd aangespoord door de fiscale mogelijkheden om hypotheekrente en voor lange tijd ook rente over consumptieve kredieten af te trekken en veel duurzame goederen via schuld te financieren. Een en ander is ook terug te vinden in de schuldratio's ten opzichte van het draagvermogen van de klant en het onderpand. Nederland steekt er ten opzichte van vergelijkbare andere westerse landen met kop en schouders boven uit wat betreft de hypotheekschuld ten opzichte van het besteedbaar gezinsinkomen (zie figuur 1.1): de hypotheeklening is gemiddeld twee keer het besteedbaar inkomen.

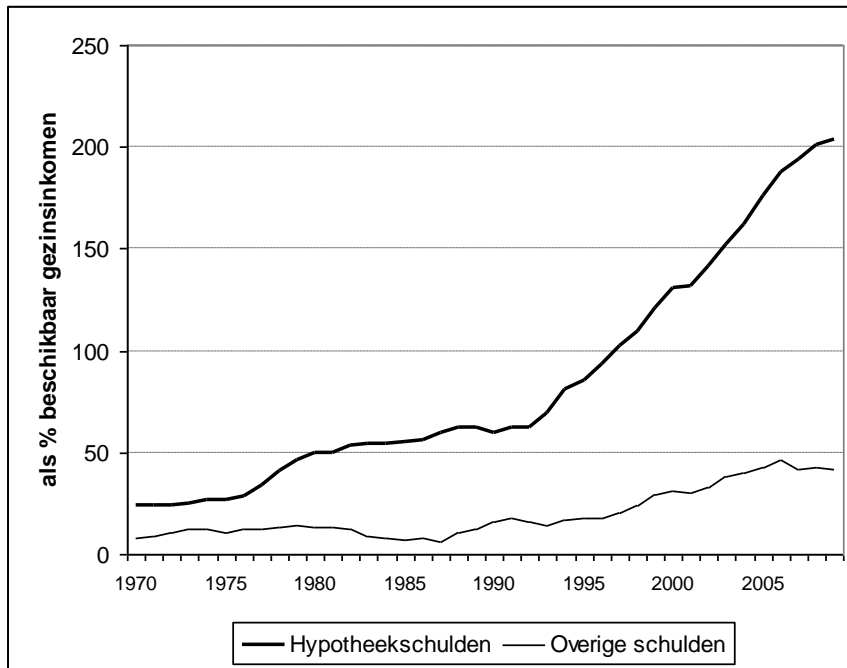
Figuur 1.1: Hypotheekschuldratio's in internationaal verband, 2005



Bron: CPB

De verhouding van hypotheekschuld ten opzichte van de woningwaarde is aanzienlijk minder, maar ook hier behoort Nederland tot de toplanden. Die verhouding is niet altijd zo extreem hoog geweest in Nederland. Begin jaren zeventig bedroeg de hypotheekschuld als percentage van het beschikbaar gezinsinkomen ongeveer 25% (zie figuur 1.2). De overige leningen van gezinnen bedroegen gemiddeld 10%. Op het moment dat Scheringa in de markt stapte met zijn Buro Frisia begon de gemiddelde hypotheekschuld (ten opzichte van het gezinsinkomen) te stijgen naar een gemiddeld percentage van 50%. Het aangaan van hoge hypotheeklenaming echter een vlucht rond 1990.

Figuur 1.2: Verhouding hypotheekschuld ten opzichte van beschikbaar gezinsinkomen, 1970-2009



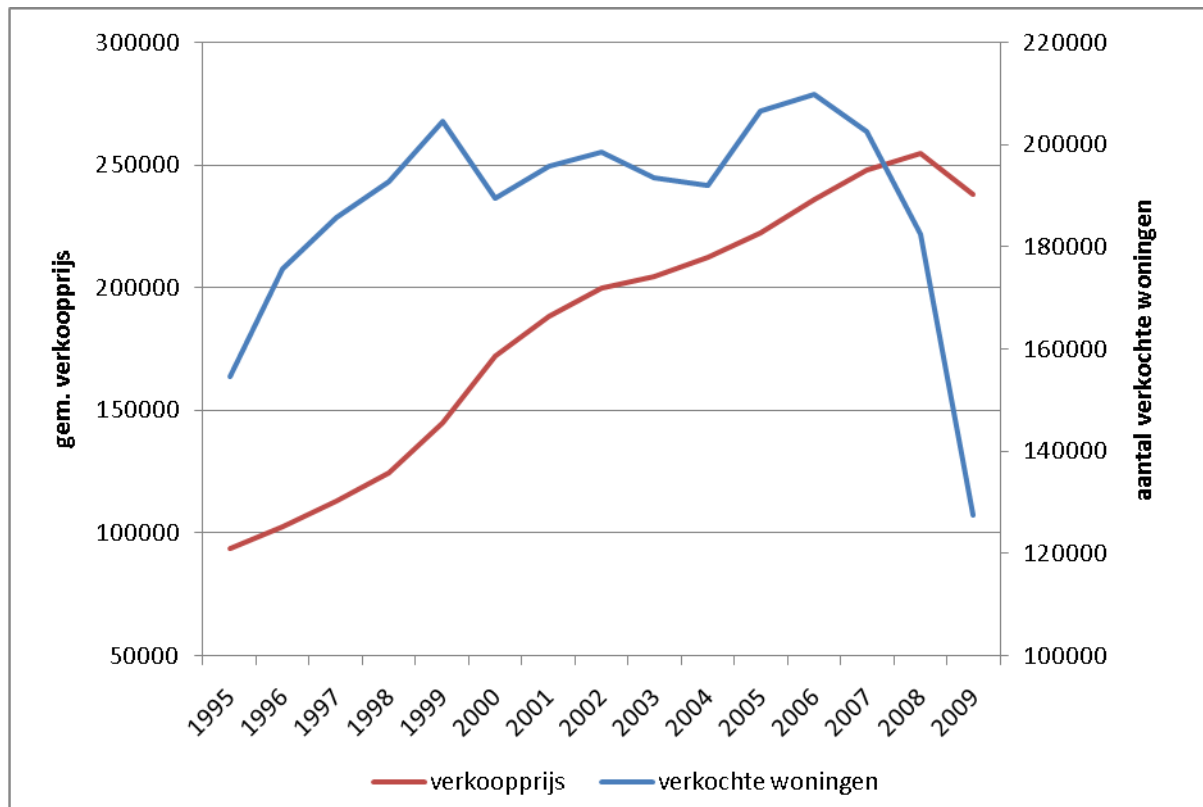
Bron: CPB (2010)

Uiteraard kan men die ontwikkelingen niet los zien van de ontwikkelingen op de woningmarkt. Om een voorbeeld te geven, het CPB heeft berekend dat de huizenprijsstijging in de tweede helft van de jaren negentig (1996-2001), toen de waarde van huizen gemiddeld met 10% per jaar toenam, voor een groot deel te danken is aan de snelle stijging van de inkomens en in tweede instantie de dalende rente. Het was de tijd van het succes van de arbeidsmarkthervormingen en de opkomst van het tweeverdienersmodel: de werkloosheid daalde en vrouwen gingen massaal de arbeidsmarkt op (zie Van Ewijk en Teulings, 2009).

De ontwikkeling op de huizenmarkt wordt gepresenteerd in figuur 1.3. Hieruit kan men aflezen hoe sterk de huizenprijsstijging is geweest in de laatste 15 jaar. Voor de DSB casus is het relevant om te zien hoe niet alleen de huizenprijs zich ontwikkelde maar ook het aantal transacties op de woningmarkt. Voor een lange tijd kenmerkte de omzet op de woningmarkt zich door een verkoop van rond 250.000 woningen per jaar. Een vermindering van omzet bij banken (periode 2008-2009) heeft onder andere zijn oorsprong in een sterke terugval in verkochte aantallen. Figuur 1.3 laat zien dat de terugval in verkoop duidelijk in 2008 en 2009 tot uiting komt, terwijl de huizenprijs in die twee jaren zeer gematigd daalde. In 2007 werden nog 202.000 woningen verkocht; in 2009 is dat aantal gedaald tot 127.000. Voor financiële instellingen en sectoren die voor hun inkomsten afhankelijk zijn van de woningmarkt (makelaars, notarissen) is dit een belangrijk gegeven, omdat zij afhankelijk zijn van omzet gerelateerd aan overdracht van huizen en hypotheekverlening. Daarnaast is het van belang dat

de matige daling van de huizenprijs betekent dat vooralsnog het onderpand van hypothecaire leningen voor veel huizenbezitters zijn waarde behouden heeft.

Figuur 1.3: Aantallen verkochte woningen en gemiddelde verkoopprijs woningen in Nederland, 1995-2009



Bron: CBS Statline

Opkomst woekerpolissen

De wijze waarop verzekeraars en banken in Nederland te werk gegaan zijn, kan niet op veel waardering rekenen van de bevolking. In de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw en de eerste jaren van de 21^{ste} eeuw kwamen diverse affaires bovendrijven. De meest in het oog springende affaire was de Legio Lease affaire. Legio Lease, een dochter van Dexia, was in 2000 de grootste verkoper van aandelenleaseproducten, waarbij consumenten aandelen kochten met geleend geld. Velen bleven achter met een restschuld als gevolg van de scherp gedaalde beurskoersen. In de loop der tijd zijn er processen aangespannen tegen tal van banken of verzekeraars als Aegon / Spaarbeleg, Dexia (voorheen Legio-Lease en Bank Labouchère), Fortis Bank, Groeivermogen, Defam, Levob, en DSB (Hollands Welvaren). Deze aandelenleaseproducten haakten in op de almaar stijgende beurskoersen en de namen die deze producten kregen maakten consumenten duidelijk dat er snel geld viel te verdienen met geleend geld. Om een voorbeeld te geven van het type namen dat op de markt werd gebracht: de WinstVerdubbelaar 1997, de WinstVerdriedubbelaar 2000, De Millennium Versneller, Gianni Romme Effect 1998, Feestplan II 1998, en ook Hollands Welvaren Select, het product van DSB. Later zijn de woekerpolisaffaires in de bank en verzekeringswereld aan het licht gekomen. In 1995 schreef Boot al een geruchtmakende studie over de woekerpolissen. Hij concludeert onder andere:

‘Hoewel de woorden polis, verzekerde en verzekeringsmaatschappij anders suggereren is het afsluiten van een koopsompolis of premieregeling identiek aan het beleggen in een beleggingsfonds of het plaatsen van geld op een spaarrekening. Het ‘verzekeringselement’ is een farce. Het gegarandeerde kapitaal bij overlijden

is nagenoeg altijd minder dan wat zou zijn opgebouwd bij het ‘normaal’ beleggen. Het aan de nabestaanden garanderen van het opgebouwde vermogen is bij het ‘normaal’ beleggen of sparen [...] uiteraard altijd het geval. Het enige wat een koopsompolis uniek maakt, in vergelijking met normale spaar of beleggingsproducten, is het mogelijke belastingvoordeel voor de spaarder.’

De ondertitel van zijn studie is dan ook veelzeggend ‘De consument betaalt, de overheid kijkt toe en de verzekeringsmaatschappij is de lachende derde.’ Vooral de kostenstructuur van al dit soort producten is volgens Boot (bewust) ondoorzichtig en onvergelijkbaar, maar wat hij ‘schokkend’ noemt is het niveau van de in rekening gebrachte kosten, die een ruime bandbreedte rond de 20% van het ingebrachte geld omvatten (Boot, 1995).

Vooral consumentenbelangenorganisaties en tv programma’s als Vara’s Kassa en Tros Radar hebben de praktijken van de financiële dienstverleners aan het licht gebracht en druk uitgeoefend om een einde te maken aan de verkoop van woekerpolissen. Kort gezegd is een woekerpolis een beleggingspolis of verzekering met een onzekere opbrengst en met aanzienlijke hoge verborgen kosten. Door deze verborgen kosten is het netto rendement van de belegging vaak minimaal. Bij al deze affaires staat de vraag centraal of de zorgplicht van financiële dienstverleners is nageleefd en of klanten deze producten überhaupt hebben gewild.

Opkomst van securitisatie

Het bankbedrijf is in de laatste tien, twintig jaar fundamenteel van karakter veranderd. Dit betreft vooral de markt voor gesecuritiseerde producten. In het traditionele bankmodel treedt de bank op als intermediair, waarbij de bank spaargelden aantrekt van depositohouders en deze gelden weer uitleent. Door het verschil in de rente die men op leningen in rekening brengt en de rente op besparingen verdient de traditionele bankier zijn brood. In essentie is de rentemarge de bron waarmee banken traditioneel hun bedrijf bekostigen. Dat is echter niet de enige functie van een bank, omdat in een wereld van perfect werkende markten financiële intermediairs zoals banken in feite overbodig zijn. Banken vervullen een nuttige rol in de economie omdat markten verre van perfect zijn en bij het sluiten van contracten transactiekosten in het geding zijn. De kosten kunnen zeer gering zijn zoals het overschrijven van een bedrag van de ene bank naar een andere, maar de kosten worden aanzienlijk groter wanneer een bank consumenten of bedrijven moet screenen op hun capaciteit om een lening terug te betalen of wanneer zij - achteraf - moeten toezien dat bedrijven of consumenten hun verplichtingen nakomen. Het centrale thema in de vormgeving van het bankwezen is dat de verschillende taken en risico’s die de traditionele bank vervult, respectievelijk dekt, uiteengerafeld zijn en vervuld worden door zeer gespecialiseerde partijen.

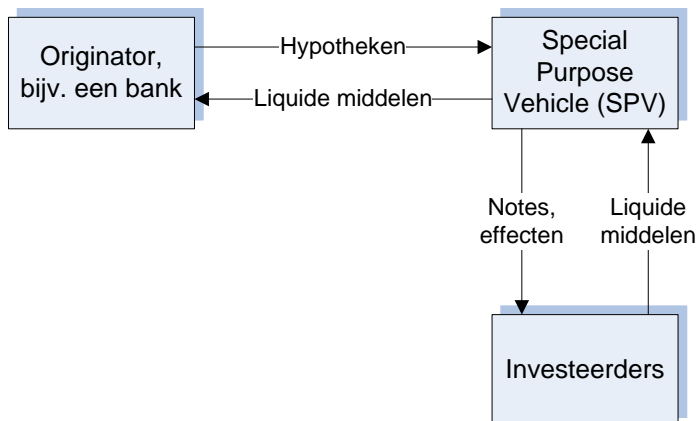
Securitisatie in het kort

Securitisatie is een term die veelvuldig in bankkringen voorkomt, maar wat houdt dit proces precies in? Sommigen definiëren het als een techniek om niet-liquide activa liquide te maken. Anderen noemen securitisatie het proces van herverpakken van schuldinstrumenten in een pakket om vervolgens nieuwe (schuld)zekerheden (‘securities’) uit te geven met het pakket van activa waarvoor de schuld oorspronkelijk is uitgegeven als onderpand. Beide definities raken de kern en in wezen is securitisatie in abstracte termen een proces waardoor de geldstromen die behoren bij een activum (bijvoorbeeld hypotheek) afgescheiden kunnen worden van de geldstromen van de broneigenaar, de zogenaamde *originator* van het activum in kwestie (bijvoorbeeld een bank). Het proces van securitisatie staat ook bekend als *originate-to-distribute*, met andere woorden: verstrekken-en-doorgeven.

Hoe werkt dit proces? Dit kan het best worden geïllustreerd aan de hand van een simpel voorbeeld waaruit de basismotivatie van banken om securitisatie te gebruiken blijkt: toegang tot een goedkopere vorm van financiering. Veronderstel dat een kleine bank in een afgelegen provincie zijn brood voornamelijk verdient met het aantrekken van depositogelden en het financieren van redelijk veilige investeringen. Deze bank kent voorts een lange geschiedenis en is solvabel. Het enige minpunt van de eigen bedrijfsomvang is dat de bank de kredietwaardigheid ontbeert die grotere banken genieten en als gevolg daarvan zijn de kosten van financiering hoger. Dit betekent dat deze bank niet tegen dezelfde gunstige termen leningen kan verstrekken als de grotere banken. De afzetmarkt voor leningen betreft vooral hypotheek aan welvarende gezinnen die een huis bezitten in een stabiele woningmarkt. Als gevolg van deze situatie is de kans op betalingachterstanden of een bankroet gering.

De kleine bank zou willen concurreren in deze lokale gunstige markt, maar heeft daar zeer veel moeite mee omdat de hypotheekrentes hoger zijn dan de rentes die grotere banken in rekening brengen. Wat de kleine bank idealiter zou willen doen is geld lenen met als doel hypotheek te verstrekken. In essentie wil deze bank zijn eigen kredietwaardigheid afscheiden van de kredietwaardigheid van de hypotheek die het in de markt zet. En securitisatie is het proces dat precies dat bewerkstelligt. Figuur 1.4 vat het proces van verstrekken en doorgeven in een notendop samen.

Figuur 1.4: het securitisatieproces ofwel het proces van *originate-to-distribute*

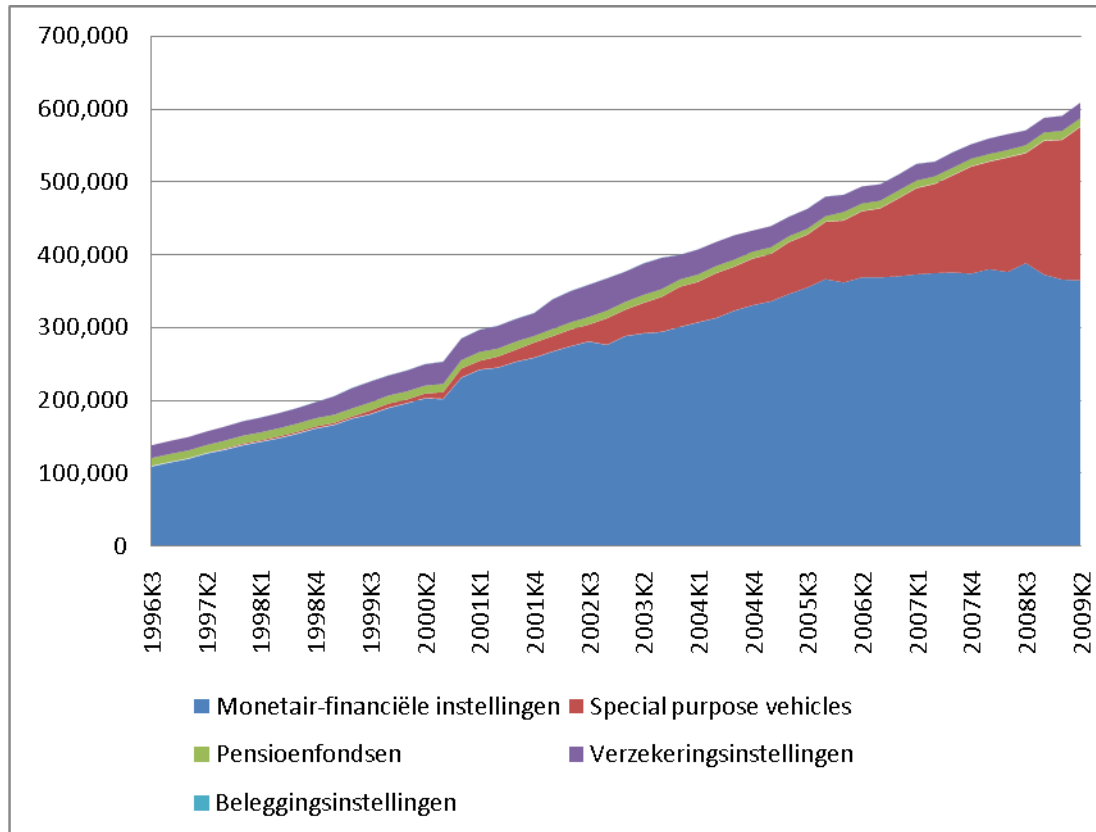


Zolang de kleine bank eigenaar van de hypotheek blijft, zullen de crediteuren (geldverstrekkers) de kredietwaardigheid van de bank als institutie beoordelen, zelfs als de leningen slechts zijn bedoeld voor hypotheek. De oplossing die securitisatie bewerkstelligt is als volgt: de kleine bank verkoopt zijn hypotheek gelijk nadat deze zijn afgesloten. Uiteraard is de vervolgvraag ‘aan wie?’ Een doorsnee investeerder (pensioenfonds, verzekeraar, hedgefonds en dergelijke) is niet geïnteresseerd in de hypotheek van een willekeurige individuele klant. Het wordt pas interessant voor investeerders als er een homogene groep van hypotheek aangeboden wordt omdat een groep met een bepaalde kwaliteit zich meer voorspelbaar gedraagt dan de enkele bezitter van een hypotheek. Wat de kleine bank dan vervolgens doet is het opzetten van een *Special Purpose Vehicle* (SPV) die de hypotheek aankoopt met behulp van geld van investeerders en op hun beurt krijgen de investeerders effecten van de SPV. De SPV is de volledige eigenaar van de hypotheek en de kleine bank is bij wijze van spreken uitgekocht door de investeerders. De effecten die de investeerders in bezit krijgen zijn in wezen obligaties uitgegeven door de SPV met de hypotheek als onderpand. Voor de dagelijkse praktijk zullen consumenten die een hypotheek ‘hebben lopen’ bij de kleine bank deze bank nog wel beschouwen als de hypotheekeigenaar en ‘hun’ bank maar in de praktijk van de bank zullen de effecten uitgegeven door de SPV geen risico meer inhouden voor de bank. Ergo, als de kleine bank failliet gaat, dan zijn de activa in de SPV veilig en zullen zij nog steeds de geldstroom opleveren. Het eindresultaat van dit securitisatieproces is dat de kleine bank nu op gelijke voet met de grootbanken kan concurreren, omdat het de kleine bank in staat stelt om de kredietwaardigheid als institutie af te zonderen van de kredietwaardigheid van de verstrekte hypotheek. De prijs die wordt betaald op de effecten uitgegeven door de SPV zal worden bepaald door de kwaliteit van de hypotheek, waarbij de kleine bank er hoegenaamd niet toe doet. De rente die voor een individuele hypotheek betaald moet worden is direct afhankelijk van de kwaliteit van dat type hypotheek en niet meer van de bank. De kleine bank wordt derhalve in staat gesteld om hypotheek uit te geven tegen een concurrerende prijs, een lagere prijs dan voorheen, en de winst behaalt deze bank door als een administrateur en serviceverlener voor deze hypotheeknemer op te treden door administratiekosten in rekening te brengen.

Securitisaties komen in allerlei vormen voor. Bij securitisaties kunnen twee hoofdvormen worden onderscheiden. Als bij een securitisatie kredieten van de balans van de *originator* worden gehaald en

naar die van de SPV worden verplaatst, is sprake van een zogeheten traditionele securitisatie. Bij een synthetische securitisatie blijven de leningen op de balans van de *originator* staan en worden alleen de kredietrisico's door middel van kredietderivaten overgedragen. De SPV belegt de emissieopbrengst dan in vorderingen van hoge kwaliteit, bijvoorbeeld deposito's. De hierop ontvangen rente dient, samen met de vergoeding die de SPV van de *originator* ontvangt voor het overgenomen risico, voor rentebetaling op de uitgegeven effecten.

Figuur 1.5: Samenstelling hypotheekschuld Nederland, naar eigendom



Bron: DNB, statistieken

Hoewel securitisatie in een kwaad daglicht is komen te staan door de kredietcrisis kan deze financiële innovatie nuttig zijn. Voor een securitisatie kunnen namelijk verschillende redenen bestaan:

- Verbetering van de solvabiliteit, doordat activa of kredietrisico's worden overgedragen;
- Het vrijmaken van kapitaal voor financiering van nieuwe activiteiten of rendementsverhoging;
- Goedkopere financiering, doordat de activa van de SPV zijn afgescheiden van het kredietrisico van de *originator* en meestal nog extra zekerheden worden gesteld (bijvoorbeeld *overcollateralisation*, wat inhoudt dat de waarde van de onderliggende activa hoger is dan de uitgegeven ABS);
- Vermindering van de *mismatch* tussen langlopende vorderingen en kortlopende verplichtingen of van uitstaande risico's op een bepaalde sector of debiteurencategorie;
- Aanboring van nieuwe groepen beleggers;
- Het via arbitrage profiteren van het verschil in rendement tussen de ABS en onderliggende activa;
- Creatie (voor liquiditeitsdoeleinden) van beleenbare activa die als onderpand kunnen dienen voor opname van kortlopende leningen bij de centrale bank.

De opmars van securitisatie als instrument van het hedendaagse bankmodel is duidelijk zichtbaar in het eigendom van hypotheekleningen in Nederland (zie figuur 1.5). Tot 2000 was het gebruik van securitisatie te verwaarlozen en waren het de banken die de voor het overgrote deel eigenaar waren van de verstrekte hypotheekleningen in Nederland. Eind 2009 bedraagt het gedeelte van de woninghypotheekleningen ondergebracht bij SPV's ruim € 200 miljard en was het een goede tweede partij naast de banken.

De kredietcrisis

Een element waar alle banken, inclusief DSB, mee te maken kregen vanaf 2007 was de kredietcrisis. Het voert te ver om de oorzaken en gevolgen van de kredietcrisis in extenso op deze plaats uiteen te zetten.⁵ Kern van het probleem van het securitisatieproces is dat banken dachten dat met het doorverkopen van gebundelde leningen de risico's bij de banken zouden verminderen. Banken brachten de gebundelde hypotheekleningen onder in aparte fondsen buiten hun balans (SPV's). Dit leek aantrekkelijk omdat banken daardoor minder kapitaal hoefden aan te houden en hogere rendementen konden behalen door meer risico te nemen. Toen deze aparte fondsen in de problemen kwamen door verliezen op de hypotheekleningen en het uitstappen van beleggers, bleek dat banken, vanwege juridische redenen of om reputatieschade te voorkomen, toch moesten bijspringen en de verliezen voor hun rekening moesten nemen. Ook Europese banken hadden aparte fondsen met beleggingen in gebundelde Amerikaanse hypotheekleningen en andere complexe producten, waardoor de crisis zich razendsnel over de wereld verspreidde.

Daarbij bleek de markt voor gebundelde leningen te kunnen opdrogen doordat banken goede en slechte leningen niet meer konden onderscheiden. Vanaf midden 2008 konden sommige producten nog slechts tegen dumprijzen van de hand worden gedaan, met verdere verliezen tot gevolg. Dit vergrootte de onduidelijkheid over de verliezen van afzonderlijke banken, waardoor het onderlinge vertrouwen van banken afnam. Onvoorspelbaar overheidsingrijpen in de Verenigde Staten vergrootte de onzekerheid: de ene bank werd gered, maar de andere bank niet. Na de val van Lehman Brothers op 15 september 2008 verdween het onderlinge vertrouwen van banken volledig. Als gevolg droogde ook de economisch cruciale interbancaire geldmarkt volledig op en moesten centrale banken ingrijpen door nog meer liquiditeit te verschaffen. Ook het vertrouwen van spaarders in hun banken daalde. Bij sommige banken (zoals Northern Rock in 2007 en Fortis Bank in 2008) namen klanten massaal hun deposito's op. Deze banken werden uiteindelijk genationaliseerd.

Om de kredietverstrekking van banken overeind te houden, moest de overheid kapitaal injecteren. De kapitaalinjecties voorkwamen echter niet dat het aanbod van krediet onder druk bleef staan. Zowel toezichhouders als de markt eisten van banken dat ze voor elke euro aan uitstaande leningen meer eigen vermogen aanhielden. De leverage werd effectief verlaagd naar 1:10, wat de kredietcapaciteit van Amerikaanse en Europese banken verminderde met circa 8500 miljard dollar. Hierdoor, en door de geleden verliezen, leidde het extra kapitaal niet tot toename van het bankkrediet.

Door het ineensstorten van de Amerikaanse huizenmarkt bleken de gesecuritiseerde kredieten veel meer risico's te bevatten dan de hoge waardering die kredietbeoordelaars er aan hadden gegeven, deed vermoeden. Na het uitbreken van de kredietcrisis moesten banken hun leningen soms terug op de balans nemen. In andere gevallen bleken ze te beleggen in hun eigen gesecuritiseerde hypotheekleningen. DNB (2008) constateert dat sinds 1996 securitisaties sterk zijn toegenomen. In tien jaar tijd is het balanstotaal van SPV's gestegen tot € 270 miljard in 2008. Sinds 2007 ligt, door de kredietcrisis, de markt voor het verpakken van bedrijfs- en hypotheekleningen nagenoeg stil. Volgens DNB is deze markt in de eerste tien maanden van 2008 40% gedaald, vergeleken met dezelfde periode in 2007. De vraag naar hypotheekobligaties is voornamelijk bij grote beleggers sterk teruggevallen.

Nederlandse garantieregeling

Ook in Nederland injecteerde de Nederlandse staat geld in banken. Preciezer geformuleerd, in oktober 2008 is de garantieregeling van € 200 miljard voor de uitgifte van middellang schuld papier in het leven geroepen voor banken vanwege een gebrekkig functioneren van de kapitaalmarkt voor

⁵ Voor een toegankelijke inleiding kan men zijn licht opsteken in het boek *De grote recessie* van Van Ewijk en Teulings (2009) of een CPB-memorandum van Bijlsma en Suyker (2008).

middellangetermijnfinanciering.⁶ Hierdoor konden financiële instellingen die problemen ondervonden bij het aantrekken van financiering op de kapitaalmarkt een beroep doen op de garantieregeling. Tabel 1.1 bevat een overzicht van de bankinstellingen die tot medio 2009 gebruik hebben gemaakt van de garantieregeling.

Tabel 1.1: Beslag garantieregeling tot medio juni 2009

	Totaal toegewezen	Totaal uitgegeven	Totaal toegewezen	Totaal uitgegeven
	In miljarden €		In %	
Leaseplan	7,6	7,2	16,2	16,1
NIBC	4,8	4,4	10,3	9,8
Fortis	15,9	15,0	34,0	33,6
SNS	5,7	5,7	12,2	12,8
ING	12,8	12,4	27,4	27,7
Totaal	46,8	44,7	100	100

Bron: ministerie van Financiën

De garantieregeling zou 31 december 2009 aflopen maar is met het oog op het fragiele herstel van de kapitaalmarkt verlengd onder restrictievere voorwaarden. De garantstelling heeft op zichzelf niet het doel de solvabiliteit van banken te verbeteren, aldus de minister van Financiën in een brief aan de kamer, d.d. 21 oktober 2008. Een bank krijgt een garantie alleen als ze een toereikende solvabiliteit heeft. Banken die gebruik willen maken van de garantieregeling dienen op continue basis voldoende gekapitaliseerd te zijn op niveaus die de toezichthouder nodig acht. Indien nodig kunnen banken voor risicodragend kapitaal een beroep doen op de overheid. Het ministerie van Financiën beslist hierover en kan hieraan extra voorwaarden verbinden. Banken moeten schriftelijk een aanvraag indienen voor iedere nieuwe uitgifte waar zij een staatsgarantie voor willen krijgen. DNB wordt op dit punt geconsulteerd om te beoordelen of een bank bij aanvraag voldoende solvabel is en de lening past binnen het liquiditeitsschema van de bank. Hierbij toetst DNB of er sprake is van herfinanciering. Voorwaarden kunnen worden gesteld aan de structuur van de balans en er worden ook eisen gesteld in de *corporate governance* sfeer, zoals een duurzaam beloningsbeleid. Om een en ander te mogen uitvoeren is de goedkeuring van de Europese Commissie gevraagd en ook de EC heeft in haar goedkeuringsbesluit de uitzonderlijke omstandigheden omschreven als een voldoende rechtvaardiging voor de uitvoering van de garantieregeling. De EC stelt echter wel dat deze regeling een bepaald doel en reikwijdte heeft. In het bijzonder krijgt ‘een bank de garantie alleen als ze voor de Nederlandse autoriteiten een toereikende (actuele en verwachte) solvabiliteitsratio en liquiditeit heeft, rekening houdend met de Wet op het financieel toezicht (Wft), zoals die door DNB voor de betrokken bank wordt toegepast. De garantieregeling is beschikbaar voor banken, zoals gedefinieerd in Wft, met hoofdzetel en substantiële operaties in Nederland.’

Naast het bieden van staatsgaranties roerde ook de ECB zich op de markt voor interbancair krediet en voerde vanaf 2008 zogenaamd ‘onconventioneel monetair beleid’ door niet langer restricties te verbinden aan het verstrekken van krediet. Op deze wijze hoopte de ECB het opdrogen van de geldmarkt weer vlot te trekken. In het geval van de herfinancieringsoperaties van de ECB zijn er geen beperkingen gesteld aan de omvang van het beroep dat wederpartijen op enig moment kunnen doen op de herfinancieringsoperaties, met dien verstande dat een beroep steeds gedekt dient te zijn door voldoende onderpand van beleenbare activa. Zoals later in dit rapport zal worden gerapporteerd maakte ook DSB gebruik van deze faciliteit vanaf november 2008.

⁶ Naast de bijzondere kapitaalinjecties in ABN/AMRO en ING.

Depositogarantiestelsel

Het probleem waar financiële instellingen voor staan sinds het uitbreken van de kredietcrisis is om de stabiliteit en het vertrouwen van het publiek of, breder gesteld, belanghebbenden te herwinnen. Het idee dat een bank kon ‘omvallen’ werd uitgesloten en veel mensen kennen de *bank run* alleen maar uit een ver verleden of Zuid-Amerikaans praktijken. De laatste keer dat zich een *bank run* ontwikkelde in het VK was in 1866 met de Londense bank Overend Gurney (zie Shin, 2009) en in de VS staat de crisis van de jaren dertig nog op het netvlies met als triest hoogtepunt het omvallen van 4.000 banken in 1933, maar ook de crisis in de Savings & Loans industrie van de jaren tachtig (Gorton, 2010). Het moest anders, en het werd ook anders. Sinds 1934 kent de VS een depositogarantiestelsel (DGS) waarmee het vertrouwen van depositohouders in banken en het financiële stelsel werd geborgd. In algemene zin is het doel van een DGS tweeledig: (1) borging financiële stabiliteit en voorkomen van een run op de bank, en (2) het beschermen van de ‘kleine’ depositohouders.

Tabel 1.2: Failliete banken in Nederland sinds 1945

Bank (jaar van faillissement):	Garantiestelsel voor spaarders
Teixeira de Mattos (bank) (1966)^a	Nog geen garantieregeling
Tilburgsche Hypotheekbank (1981)	Collectieve Garantieregeling
Amsterdam-American Bank (1982)	Collectieve Garantieregeling
Van der Hoop Bankiers (2005)	Collectieve Garantieregeling: € 20.000 / € 40.000 ^c
Indover Bank (2008)	Depositogarantiestelsel € 100.000
Landsbanki / Icesave (2008)^b	Depositogarantiestelsel € 100.000
DSB Bank (2009)	Depositogarantiestelsel € 100.000

(a) Hier is surseance van betaling toegepast, omdat een afzonderlijke noodregeling voor financiële instellingen toen nog niet bestond.

(b) IJslandse spaargeldgarantie, met aanvullende Nederlandse garantie. Een deel van de € 100.000 wordt verhaald op IJsland.

(c) Met terugwerkende kracht werd het garantiebedrag verdubbeld waarbij onbeperkte garantie gold tot € 20.000 en over de volgende € 20.000 gold een eigen risico van 10%.

Nederland kent ook een depositogarantiestelsel. In Nederland leidde het faillissement van de bank Teixeira de Mattos in 1966 tot een besluit van de banken en DNB dat de kleine spaarder niet de dupe hiervan mocht zijn en dat de banken de lasten gezamenlijk zouden dragen. Dit mondde uit in de collectieve garantieregeling, die met de Wet toezicht kredietwezen in 1978 een wettelijke basis verkreeg.⁷ Kort daarna gingen twee kleinere banken failliet (Amsterdam American Bank in 1981 en de Tilburgse Hypotheekbank in 1982). De internationale affaire rond de Luxemburgse Bank for Credit and Commerce International in 1991 was aanleiding voor regelgeving door de Europese Commissie. Zo werd in 1994 de Europese richtlijn betreffende depositogarantiestelsels aangenomen. Pas in 2005, naar aanleiding van het faillissement van Van der Hoop Bankiers, werd de Nederlandse regeling inhoudelijk aangepast. Zo werd het tot dan toe geldende dekkingsbedrag verhoogd van € 20.000 tot € 40.000 (met een eigen risico van 10% voor de tweede € 20.000). Met het uitbreken van de crisis rond de bank Icesave heeft de Nederlandse staat in overleg met andere EU-lidstaten het gegarandeerde bedrag verhoogd tot € 100.000 per depositohouder per bank en dat bedrag gold ook ten tijde van het faillissement van DSB. De regeling werkt als volgt in de praktijk. Wanneer een bank niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen (betalingsonmacht), treedt het DGS in werking en worden de kosten omgeslagen naar de overige deelnemende banken. DNB is belast met de uitvoering van het DGS. Het DGS heeft intrinsieke beperkingen en dit bracht een werkgroep van DNB, de Nederlandse

⁷ Het roept uiteraard de vraag op hoe banken voor 1978 omgingen met risico's van faillissement. Echt duidelijk en inzichtelijk is die periode niet. Voor die tijd werden namelijk verliezen door banken opgevangen via de VAR (Voorziening Algemene Risico's); een post verborgen reserves die werd aangewend voor grote tegenvallers binnen een bank. De VAR was volgens Van Zanden (2009) min of meer spontaan ontstaan en werd door toezichthouder DNB niet gereguleerd.

Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën in juni 2009 ook naar voren (zie tripartiete werkgroep DGS, 2009). Door de garantie ontstaat moreel risico en wordt de markt voor financiering van banken verstoord. Deposithouders kunnen hun gelden ongeacht eventuele hoge risico's onderbrengen bij een bank, omdat het DGS deze gelden uiteindelijk toch garandeert. Individuele banken kunnen de dekking van het DGS gebruiken om relatief voordelig middelen aan te trekken, ongeacht hun eigen risicoprofiel.

Het oproepen van moreel risico onder banken geeft aan dat het garanderen van deposito's niet voldoende is om stabiliteit te garanderen, dat toezicht onontbeerlijk is en dat de kans op een val van een bank zo klein mogelijk moet worden gemaakt. Dat dit niet altijd geschiedt is onontkoombaar. Sinds 1945 zijn er zeven faillissementen uitgesproken in de bankensector. Een opvallend feit is dat in de 21^{ste} eeuw vier van de zeven faillissementen zijn uitgesproken (zie tabel 1.2). Uiteraard heeft dit alles te maken met het feit dat Nederland te maken heeft met de zwaarste economische crisis sinds de jaren dertig; een crisis die de Nederlandse banken niet onberoerd heeft gelaten.

HOOFDSTUK 2: Chronologisch overzicht van de belangrijkste feiten

2.1 Inleiding

Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 5 november 2009 is aan de orde gekomen dat de Commissie wordt gevraagd een zo volledig mogelijk feitenrelaas op te stellen. Dat feitenrelaas wordt hieronder gepresenteerd. Het betreft een chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen. Onderdelen van dit relaas zullen in latere hoofdstukken, die thematisch zijn ingedeeld, terugkomen of in meer detail worden beschreven. Gelet op de overige vragen die aan de Commissie zijn gesteld, nemen in dit feitenrelaas de activiteiten van de toezichhouders een belangrijke positie in. Beoogd is een weergave te geven van de belangrijkste feiten. In de selectie van de gebeurtenissen noch met de presentatie van de feiten is beoogd een oordeel te geven.

2.2 Voorgeschiedenis

De ontwikkeling van het DSB concern begint in 1975 met de oprichting van Buro Frisia dat zich als intermediair richt op het bemiddelen in verzekeringen en consumptieve kredieten. In 1978 wordt de houdstermaatschappij DSB Beheer opgericht. Onder de paraplu van de houdstermaatschappij worden tal van dochtervennootschappen opgericht die zich voornamelijk bezig houden met de bemiddeling van financiering voor particulieren en het verkopen van verzekeringsproducten. In 1991 wordt de eerste voorschotbank van de groep opgericht. Een deel van de bemiddelde financieringen wordt dan op de balans van de voorschotbank voor eigen rekening en risico gehouden. Er zullen meerdere voorschotbanken in de groep volgen. Een voorschotbank wordt interbancair gefinancierd; er worden geen (spaar)gelden van cliënten opgenomen. Om die reden is voor een voorschotbank geen bankvergunning nodig en staat een voorschotbank niet onder toezicht van DNB.

In 1995 wordt door DSB Groep gestart met het voor eigen rekening en risico houden van een deel van de verzekeringsproducten die tegelijk met het verstrekken van consumptief krediet aan cliënten worden aangeboden. De risico's worden ondergebracht in de nieuw opgerichte dochtermaatschappijen DSB Schade N.V. en DSB Leven N.V. Deze twee vennootschappen komen onder toezicht te staan van de Verzekeringkamer (later opgegaan in DNB). Vanaf 1996 wordt door de groep naast consumptieve kredieten ook bemiddeld in hypothecaire leningen.

Eind 1998 vindt een herstructurering van de concernstructuur plaats waarbij de zakelijke activiteiten op het gebied van financieringen en verzekeringen juridisch worden gescheiden van de activiteiten op het gebied van kunst en sport. Financieringen en verzekeringen worden dan ondergebracht in DSB Groep N.V. en dochtermaatschappijen van die vennootschap. In de markt wordt door de groep onder diverse labels opgetreden. Bekende labels zijn Frisia Financieringen, Becam en Postkrediet. Daarnaast wil DSB-Groep een bankvergunning verwerven en aldus een algemene bank oprichten. In het najaar van 1999 dient DSB Groep N.V. een aanvraag in voor het verkrijgen van een bankvergunning voor een nieuw op te richten dochtermaatschappij.

Bij de beoordeling van de aanvraag stelt DNB vast dat wordt voldaan aan artikel 6 van de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk). DNB heeft hierbij de navolgende overwegingen betrokken:

- Businessplan / bedrijfsactiviteiten: dit betreft bemiddeling (de verkooporganisatie), consumptieve kredieten (inclusief hypotheek) en verzekeringen. DNB concludeert dat, zeker na het uitlichten van de sport- en kunstactiviteiten, sprake is van een financieel gezond concern dat een goede trackrecord heeft opgebouwd van immer stijgende winsten. De kwaliteit van de kredietportefeuille kan als goed worden beschouwd.
- Het initiële vermogen van DSB zal NLG 15 miljoen bedragen, waarmee dit vermogen uitstijgt boven het minimum zoals vereist op grond van het Besluit vaststelling minimum eigen vermogen (5 miljoen). DSB beoogt een solvabiliteitsratio van 10%: gegeven het feit dat sprake

is van een startende bank die bovendien nog sterk afhankelijk is van interbancaire financiering acht DNB de solvabiliteit aan de magere kant. Echter, in het vooruitzicht van een (succesvolle) beursgang lijkt DSB Groep N.V. voldoende in staat om het eventueel benodigd additioneel vermogen te verschaffen.

- In gesprekken op 1 november 1999 en 17 februari 2000 is Scheringa er door DNB nadrukkelijk op gewezen dat sprake moet zijn van een doorzichtige groepsstructuur, dat de aandeelhouder voor een aanspreekbare en verantwoordelijke Raad van Bestuur (RvB) en Raad van Commissarissen (RvC) dient zorg te dragen en dat wijzigingen in de samenstelling van het bestuur respectievelijk de RvC tijdig aan DNB worden doorgegeven. Tevens verlangt DNB dat de aandeelhouder de continuïteit van de kredietinstelling waarborgt, dat wil zeggen (financieel) inspringt in slechter tijden.
- Op basis van een vermogenstoets concludeert DNB dat er geen indicatie is dat DSB Groep N.V. onvoldoende vermogen heeft om als aandeelhouder van een kredietinstelling te kunnen fungeren. Aanvullend wordt afgesproken dat DNB minimaal halfjaarlijks financiële informatie van DSB Groep N.V. zal ontvangen en dat de RvB DNB onverwijld zal informeren over bijzondere ontwikkelingen bij DSB Groep N.V. en haar groepsgenoten.

Op 30 maart 2000 verleent DNB aan DSB Bank N.V. een vergunning om het bedrijf van kredietinstelling (bank) te gaan uitoefenen.

2.3 Periode 2000 - 2005

In de navolgende periode vindt een forse groei plaats van de activiteiten van DSB Bank N.V. In deze periode is het DSB concern commercieel actief met reclame in diverse media. De tv-spotjes mogen niet rekenen op algemene waardering maar leiden wel tot veel aandacht en commercieel succes. In 2000 wordt door DSB Groep voorbereidingen getroffen voor een beursgang. In mei van dat jaar wordt door DNB aan een andere financiële instelling een verklaring van geen bezwaar (v.v.g.b.) afgegeven om de introductie van DSB Groep op de AEX te begeleiden. Hoewel de emissie wordt overtekend, wordt door DSB (Scheringa) onder meer wegens te geringe belangstelling van particuliere beleggers van een beursgang afgezien. In juli van dat jaar verwerft DSB Groep Avéro Bank N.V. en Avéro Financieringen van Achmea en krijgt daarmee de beschikking over een bancaire infrastructuur.

In 2002 vinden gesprekken plaats tussen DSB en een grote Amerikaanse onderneming over een overname van DSB Groep. Mede in dat kader vindt een nieuwe herschikking plaats van het DSB concern waarbij de verzekeringmaatschappijen DSB Leven N.V., DSB Schade N.V. en Hollands Welvaren Leven N.V. door DSB Groep worden overgedragen aan de moedermaatschappij DSB Beheer. In april 2003 worden de gesprekken met de Amerikaanse partij uiteindelijk afgebroken.

DSB staat als bank onder toezicht van DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). DNB is zogenaamd prudentieel toezichthouder. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. De AFM, opvolger van de Stichting Toezicht Effectenverkeer, is gedragstoezichthouder. Gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. De AFM is in haar beginjaren betrekkelijk actief ten aanzien van DSB. De bevoegdheden van de AFM zijn in overwegende mate gebaseerd op de Wet toezicht effectenverkeer (Wte) en zijn tot de invoering van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) in 2006 buiten het terrein van de Wte beperkt.

Reeds op 24 september 2002 doet de AFM bij de FIOD/ECD aangifte van 17 overtredingen bij reclame-uitingen door bemiddelaars van de DSB Groep. De AFM is in deze periode voor handhaving van dergelijke overtredingen afhankelijk van het optreden van het Openbaar Ministerie. De toezichthouder is van oordeel dat door DSB de reclameregels worden overtreden, doordat in reclame-uitingen enkel 'vanaf-rentes' en niet het verplichte hoogste- en laagste tarief wordt vermeld. De aangifte wordt in 2005 geseponeerd.

In juni tot en met oktober 2002 voert de AFM tevens een onderzoek uit naar de naleving van de Wet op het consumentenkrediet (Wck) door kredietbemiddelaars binnen het DSB concern. De AFM

constateert in dat onderzoek dat sprake is van overtreding op een aantal onderdelen van de Wck. Het definitieve onderzoeksrapport wordt op 7 oktober 2003 aan DSB gezonden. Daar de AFM onder het regime van de Wck niet beschikt over formele onderzoeksbevoegdheden heeft de AFM voor het onderzoek gebruik moeten maken van *mystery-shopping* en klachten van consumenten. Deze beperkte onderzoeksmethode is voor de AFM aanleiding af te zien van formele sancties. Wel wordt op 21 oktober 2003 door de AFM indringend met DSB gesproken. De AFM waarschuwt consumenten op 6 maart 2003 publiekelijk voor koppelverkoop van verzekeringen bij leningen. Ook heeft de AFM in een tweetal brochures in september 2004 en januari 2008 gewaarschuwd voor koopsompolissen, waarbij de AFM zich overigens niet in het bijzonder op DSB richtte.

DSB reageert op 2 december 2003 formeel op de conclusies in het definitieve onderzoeksrapport en merkt daarbij op dat de kritiek van de AFM op een aantal onderwerpen (koppelverkoop, beschikbaarheid van prospectussen) niet wordt gedeeld. Daarnaast is DSB van oordeel dat de AFM bij haar onderzoeksmethode haar bevoegdheden heeft overschreden en in strijd heeft gehandeld met de beginselen van behoorlijk bestuur. Wel komt DSB op bepaalde punten tegemoet aan de kritiek van de AFM en benadrukt dat op onderdelen van de door de AFM gerapporteerde bevindingen voordeel zal worden gedaan.

Waar de AFM verantwoordelijk is voor het gedragstoezicht op DSB heeft DNB de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de soliditeit van de financiële onderneming. In dat kader wordt door DNB in 2002 en 2003 een aantal maal kritiek geleverd op de inrichting van de bedrijfsprocessen door DSB.

De kritiek richt zich onder meer op gepercipieerde gebreken in de naleving van de Regeling Organisatie en Beheersing (ROB). Met de ROB geeft DNB richtlijnen en aanbevelingen voor de organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen bij onder toezicht staande instellingen. Uitgangspunt hierbij is dat instellingen verantwoordelijk zijn voor een zodanige organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen, dat daarmee wordt voorzien in een beheerste en integere bedrijfsvoering. Op 12 juli 2002 vindt een bespreking plaats waarin DNB concludeert dat belangrijke bepalingen in de ROB niet worden nageleefd door DSB. Een soortgelijke constatering doet DNB op 29 januari 2003 ten aanzien van een onderzoek naar consumptieve en hypothecaire kredietverlening (uitgevoerd eind 2002) waarbij DNB concludeert dat zij het risicobeheer onvoldoende acht. Naar de mening van DNB ontbeert DSB duidelijke (schriftelijk) geformuleerde doelstellingen en een daaraan gekoppelde strategie, meet de instelling in onvoldoende mate de gerelateerde risico's en komt zij onvoldoende toe aan de (zichtbare) evaluatie en bijsturing hiervan.

In een beleidsgesprek op 2 april 2003 geeft DNB aan, gelet op de groei van de organisatie, zich in algemene zin niet gemakkelijk te voelen bij de ontwikkelingen bij DSB. In dat verband wordt onder meer de ontwikkeling van de Administratieve Organisatie (AO), het risicobeheer, de analyse en het redresseren van liquiditeitsrisico's en de *governance* (relatie tot de RvC) aan de orde gesteld. Passende maatregelen door de toezichthouder worden overwogen indien de ontwikkelingen in de organisatie en het risicobeheer structureel achterblijven bij de groei van DSB. DNB geeft in ieder geval aan geen toestemming te zullen verlenen aan het oprichten van een bijkantoor van DSB in Duitsland, zolang het thuisfront niet op orde is. DSB geeft in een reactie bij brief van 1 mei 2003 aan van mening te zijn dat de genoemde risico's op adequate wijze worden beheerst, maar schakelt tegelijkertijd wel een tweetal externe adviseurs in om de beheersing van het kredietrisico en het renterisico te verbeteren.

In juli 2003 voert DNB een onderzoek uit naar de *governance* bij DSB met als specifieke aandachtsgebieden het functioneren van de RvB en de RvC. DNB komt daarbij onder meer tot de conclusie dat zowel ten aanzien van de transparantie van de organisatiestructuur (positie van DSB Bank binnen de DSB Groep) als ook voor wat betreft het functioneren van de RvB en de RvC verbeteringen noodzakelijk zijn. DNB spreekt op 27 juni 2003 met commissarissen Scheringa en Van Dijk over het onderzoek, zij zijn daarentegen van mening dat de RvB goed functioneert. DNB zendt op 25 september 2003 de conceptrapportage aan DSB, DSB reageert op 28 oktober 2003 en zegt toe een aantal onderwerpen te zullen aanpakken.

In 2004 legt de AFM DSB twee bestuurlijke boetes op. Aanleiding is een onderzoek dat de AFM in de maanden mei tot september 2002 heeft uitgevoerd naar een aandelenleaseproduct van DSB, Hollands Welvaren Select II. In het definitieve onderzoeksrapport, dat op 2 juli 2003 aan DSB wordt aangeboden, constateert de AFM gebreken bij het inwinnen van cliënteninformatie en bij de

informatieverstrekking aan cliënten door DSB. DSB heeft dan reeds op 16 december 2002 gereageerd op de conceptbevindingen, die zijn op 31 oktober 2002 aangeboden. Voorts heroverweegt de AFM deskundigheid van de beleidsbepalers van DSB Bank (dochter van DSB Groep) op effectentypisch gebied.

Bij brief van 16 februari 2005 spreekt de AFM DSB aan op door haar geconstateerde gebreken in de informatie die wordt getoond in zogenoemde *banners* voor kredieten. De AFM is van mening dat de banner moet worden beschouwd als afzonderlijke reclame-uiting die aldus zelfstandig aan alle geldende wettelijke voorschriften dient te voldoen. DSB is daarentegen van mening dat de banner geen op zichzelf staande uiting is, maar in samenhang dient te worden gezien met de achterliggende website waar de banner naar doorverwijst. Omdat DSB de uitingen na herhaaldelijk contact in de periode februari-april 2005 niet aanpast, doet de AFM op 11 mei van dat jaar aangifte bij de FIOD/ECD. Het Openbaar Ministerie sponneert de zaken in 2006.

In 2005 doet de AFM, mede naar aanleiding van het onderzoek naar Hollands Welvaren Select II een nader onderzoek naar de effectenactiviteiten van DSB. In de conceptrapportage van 28 juni 2005 constateert de AFM onder meer gebreken bij de administratie van cliëntenovereenkomsten en -profielen. Omdat DSB de onderzochte activiteiten per 1 augustus 2005 heeft beëindigd, besluit de AFM geen formele toezichtmaatregelen op te leggen. Wel benadrukt de AFM in een brief op 10 oktober 2005 dat zij de directie van DSB volledig verantwoordelijk acht voor de geconstateerde overtredingen.

2.4 Aanvraag en verlening tweede bankvergunning in 2005

In een gesprek tussen DSB en DNB op 19 maart 2004 wordt door Scheringa aangegeven dat DSB als logisch gevolg van het volwassen worden van de onderneming een universele bankvergunning wenst voor DSB Groep. De bankvergunning vergroot naar de mening van Scheringa tevens de transparantie, daar de gehele groep zal moeten voldoen aan de zorgplicht, de voorschriften uit hoofde van de ROB en de internationale rapportagestandaarden IFRS.

In de navolgende periode wordt door DNB en DSB intensief overleg gevoerd over de bankvergunning. DNB en DSB corresponderen over de administratieve organisatie van DSB (op 25 maart 2004 ontvangt DNB een eerste versie van het Corporate Dossier Regeling Organisatie & Beheersing), de inrichting van de IT en de *Treasury* (juni 2004). In juli 2004 wordt aan DNB door de accountant van DSB medegedeeld dat de bestaande activiteiten geen belemmering vormen voor verstrekking van de bankvergunning. DNB constateert weliswaar problemen maar stelt tevens vast dat voortgang wordt gemaakt.

Op 17 maart 2005 wordt door DSB Groep bij DNB een conceptaanvraag voor een nieuwe bankvergunning ingediend. Het DSB concern zal worden geherstructureerd waarbij DSB Groep en de onderhangende vennootschappen (voorschotbanken, DSB Hypotheken, bemiddelingsbedrijven én DSB Bank) zullen fuseren en worden omgedoopt tot DSB Bank N.V. DSB Ficoholding wordt opgericht als houdster van de aandelen in de nieuwe bank en de verzekeringsmaatschappijen DSB Schade, DSB Leven en Hollands Welvaren. DSB Ficoholding is naast DSB Sport, DSB Art en een aantal andere vennootschappen dochter van DSB Beheer (zie bijlage 13). Op 26 september 2005 doet DSB Groep een definitieve aanvraag voor een bankvergunning.

In het kader van de verkrijging van een bankvergunning dient DNB de beoogde leden van de RvB van DSB Bank (Scheringa, Van Goor en Van Dijk) te toetsen op hun betrouwbaarheid en deskundigheid. Voor Scheringa en Van Dijk betreft de betrouwbaarheidstoetsing een hernieuwde beoordeling, zij zijn in hun rol als lid van de RvC van 'de oude DSB Bank' reeds door DNB beoordeeld.

Als onderdeel van de procedure van verlening van de bankvergunning verzoekt DNB op 4 oktober 2005 de AFM om informatie. De AFM meldt op 6 oktober 2005 dat haar in het kader van de betrouwbaarheidsbeoordeling geen antecedenten bekend zijn. Wel informeert de AFM DNB op 10 oktober 2005 over de conclusies van haar onderzoek naar de effectenactiviteiten. Op 29 november 2005 verstrekt de AFM DNB informatie ten aanzien van de vergunningaanvraag van DSB Groep. Het betreft vooral de bedrijfsvoering op de onderdelen die het toezichtsterrein van de AFM raken en de

deskundigheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers. De AFM heeft, vanwege een fout in de procedure, nagelaten eerder antecedenten over enkele bestuurders te melden. Ten aanzien van de betrouwbaarheid en/of deskundigheid van (mede) beleidsbepalers wordt DNB meegedeeld dat:

‘de AFM op 11 mei 2005 aangifte heeft gedaan bij het Functioneel Parket [...], op grond van een vermoeden van overtreding van artikel 26 Wet op het consumentenkrediet door een aantal dochterentiteiten jo. de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12 en 13 Besluit Kredietaanbiedingen, door enkele entiteiten binnen de DSB Groep N.V. Dit betrof Becam Eefde B.V., Becam Emmeloord B.V., Frisia Financieringen Wognum B.V., lenen.nl Lelystad B.V. en Postkrediet Eindhoven B.V. De heren Scheringa en Van Dijk waren[...] bestuurder van deze entiteiten. De heren Scheringa en Van Dijk hebben in oktober 2005 mondeling aangegeven dat zij geen verdachten (meer) zijn in het strafrechtelijk onderzoek. De AFM heeft hierover van het OM nog geen informatie ontvangen.’

De aangiftes (hoewel zij niet leiden tot een veroordeling) vormen een strafrechtelijk antecedent voor de betrokken personen.

De divisie Toezicht ontvangt van het interne Expertise Centrum Integriteit een advies voor de besluitvorming over de betrouwbaarheid van de DSB Groep N.V. bestuurders en commissarissen. Op grond van een aantal antecedenten in hun hoedanigheid als lid van de RvB van DSB Groep adviseert het ECI de betrouwbaarheid van Scheringa en Van Dijk niet buiten twijfel te stellen.⁸ Het negatieve advies is onder meer gebaseerd op de reeds genoemde en door de AFM beboette overtredingen. ECI concludeert dat afzonderlijk bezien de antecedenten niet zwaar genoeg gevonden worden om te komen tot een negatief betrouwbaarheidsoordeel, maar dat de combinatie en herhaling duidt op een patroon van niet integer handelen, mede veroorzaakt door een gebrekkige opzet en werking van de administratie.

De divisie die direct betrokken is bij het toezicht op DSB legt aan de directie de vraag voor of het advies van ECI met betrekking tot de heren Scheringa en Van Dijk al dan niet moet worden overgenomen. Zij adviseert om in de beslissing mee te wegen dat de overtredingen betrekking hebben op. Zij adviseert daartoe onder meer op basis van de afweging dat de overtredingen betrekking hebben op de omgang met en de informatieverschaffing aan cliënten, en niet op zwaarder te rekenen overtredingen als gebruik van voorkennis. Daarbij zou DSB 'slachtoffer' zijn geworden van de verhoogde toezichtsintensiteit van de AFM. De organisatie van DSB Groep N.V. is thans RO-compliant en de AFM ziet aldus de directie Toezicht geen belemmeringen bij het verstrekken van een bankvergunning.

Het oordeel over de betrouwbaarheid van Scheringa en Van Dijk komt op 20 december 2005 aan de orde in een vergadering van de directie van DNB. Er wordt opgemerkt dat weliswaar sprake is van een rommelige situatie met betrekking tot *compliance* maar dat een kwade trouw afwezig lijkt. Bij de overtredingen van Besluit toezicht effectenverkeer 1995 en de Nadere regeling toezicht effectenverkeer wordt geconstateerd dat sprake is van technisch gecompliceerde zaken waar de AFM zich langdurig over heeft gebogen en waar deze blijk geeft van voortschrijdend inzicht. Ten slotte wordt ten aanzien van de Beleidsregel Betrouwbaarheid opgemerkt dat deze nogal absoluut en rigide is geredigeerd. Blijkens de notulen van de vergadering van de directie van DNB wordt contact opgenomen met een bestuurder van de AFM, deze zou geen bezwaar hebben tegen een goedkeurende verklaring.⁹ Op 23 december 2005 besluit DNB geen bezwaar te hebben tegen de benoeming; de betrouwbaarheid en deskundigheid van alle bestuurders wordt daarmee door DNB buiten twijfel gesteld.

Naast de betrouwbaarheids- en deskundigheidstoetsing dient DNB in het kader van de herstructurering tevens een aantal goedkeurende verklaringen af te geven, onder meer voor het verkrijgen en houden van een deelneming van 97,8% van de aandelen door Scheringa in DSB Bank via DSB Beheer. Een dergelijke v.v.g.b. wordt niet verleend indien DNB van oordeel is dat de deelneming zou kunnen leiden tot een invloed op de betrokken kredietinstelling die in strijd is met een

⁸ De betrouwbaarheid van Van Goor wordt gelet op zijn korte dienstverband niet in twijfel getrokken.

⁹ De AFM heeft tegenover de Commissie verklaard zich dit gesprek niet te kunnen herinneren.

gezond bankbedrijf. De v.v.g.b.'s worden op 21 december 2005 verleend.¹⁰ De bankvergunning voor DSB wordt op dezelfde datum zonder nadere voorwaarden verleend en gaat in met het van kracht worden van de fusie.

Op 20 december 2005 wordt ter goedkeuring het besluit om bankvergunning te verlenen aan de directeur Toezicht van DNB voorgelegd. Op basis van de door DSB verstrekte informatie en de beoordeling van de aanvraag komt DNB tot de conclusie dat aan alle wettelijke vereisten is voldaan.

- De toetsing van de dagelijkse beleidsbepalers is zonder uitzondering positief uitgevallen.
- De formele en feitelijke zeggenschapsstructuur voldoet na de herstructurering aan de wettelijke voorschriften.
- Aan de houders van een gekwalificeerde deelneming zal een v.v.g.b. worden verstrekt.
- Er is een jaarrekening voorzien van een accountantsverklaring en de prognoses van de jaren 2006-2009 zijn aannemelijk en afdoende om een oordeel over DSB Bank te kunnen vellen.
- Het programma van werkzaamheden volstaat in het kader van de vergunningaanvraag.
- De AO/IC is toereikend.
- De organisatiestructuur en het *compliance charter* volstaan als maatregelen ter bevordering en handhaving van de integere bedrijfsvoering.

Wel wordt als kanttekening meegegeven dat door DSB kennelijk minder belang wordt gehecht aan het op orde houden van een administratieve organisatie en het voldoen aan de *compliance*-vereisten. Er wordt aanbevolen dat in het kader van het lopend toezicht de instelling erop wordt gewezen dat dit een punt is waar zij aandacht aan moeten besteden.

DNB heeft weliswaar de vergunning verleend, maar meent dat het wenselijk is een 'scherp gesprek' met betrokkenen te voeren. DNB heeft geconstateerd dat de aandacht vanuit DSB voor de administratieve organisatie duidelijk te licht is, de interne accountants dienst (IAD) nog in opbouw is en dat met betrekking tot *Compliance* sprake is van een rommelige situatie. Dit gesprek tussen DNB en de volledige RvB van DSB vindt plaats op 6 januari 2006. In het gesprek komen de inrichting van de administratieve organisatie maar ook de relatie met de AFM uitvoerig aan de orde. Van de zijde van DNB wordt onder meer aangegeven dat het belangrijk is dat bankbestuurders zich netjes gedragen en geen dingen doen die afbreuk kunnen doen aan hun reputatie.

2.5 Januari 2006 - september 2007

Op 2 januari 2006 wordt door DNB de jaarlijkse Algemene beschrijving, Risicoprofiel en Toezichtsverantwoording (ART) over DSB opgesteld. Hierin wordt onder meer ten aanzien van *compliance* opgemerkt dat, omdat DSB de naam heeft de randen van de wet op te zoeken, naar verwachting regelmatig herstelwerkzaamheden zullen moeten worden uitgevoerd. DNB zal ook in 2006 gerichte aandacht aan DSB geven en voert in dat kader onder meer onderzoeken uit naar het kredietrisicobeheer en de prudentiële aspecten van de hypothecaire en consumptieve kredietverlening. Daarnaast wordt door een externe partij tweemaal een IT-audit uitgevoerd.

Ten aanzien van het kredietrisicobeheer constateert DNB dat de managementinformatie onvoldoende is. Het blijkt voor de toezichthouder moeilijk inzicht te krijgen in belangrijke onderwerpen als acceptatiecriteria en de kredietportefeuille omdat rapportages ontbreken. Daarnaast constateert DNB dat er risico's bestaan ten aanzien van overkreditering en het onvoldoende naleven van de zorgplicht. De resultaten van het onderzoek worden op 30 maart 2006 met DSB besproken.

Uit het onderzoek naar de hypothecaire en consumptieve kredietverlening concludeert DNB dat het kredietbeleid bij DSB onvoldoende is uitgewerkt. Vooral de cliëntprofielen zijn een punt van zorg. DNB is van mening dat de door DSB gehanteerde cliëntprofielen ongeschikt zijn om vast te stellen of

¹⁰ Ten tijde van het verlenen van de bankvergunning is een klein deel van de aandelen onder gebracht in een stichting ten behoeve van een werknemersparticipatieplan. Dit wordt in 2006 beëindigd en op 24 mei 2006 worden door DNB v.v.g.b.'s verleend voor de vermindering van het eigen vermogen door de inkoop van de aandelen en het vergroten van de respectievelijke belangen naar 100 %.

verkochte verzekeringsproducten passend zijn voor de betreffende cliënt. De toezichthouder meent dat DSB door het onvoldoende naleven van de zorgplicht prudentiële risico's loopt. De belangrijkste bevindingen van dit onderzoek verstuurt DNB op 19 mei 2006 aan de bank.

In een eerste rapport van 7 maart 2006 naar aanleiding van de IT-audit komt de externe adviseur tot de conclusie dat DSB nog niet voldoet aan de gestelde normen. Naar aanleiding van dat rapport doet de bank een aantal investeringen in interne opleidingen en ICT en wordt gezocht naar versterking van de RvB op dat terrein. Dit leidt tot de benoeming van een *Chief Information Officer* (CIO) in de RvB later dat jaar. In een follow up, besproken op 8 december 2006, wordt aangegeven dat de situatie aanzienlijk is verbeterd en dat thans op belangrijke onderdelen wordt voldaan aan de normen.

Op 28 april 2006 zendt de AFM DSB een zogenoemde constateringsbrief (ook wel 'gele kaart' genoemd). De AFM is van oordeel dat DSB de wettelijke regels over reclames bij een aantal uitingen van Becam, Lenen.nl en Frisia niet correct heeft nageleefd. De AFM constateert dat de krediettabel, de verwijzing naar een prospectus en de vermelding van toetsing en registratie bij het BKR ontbraken. DSB reageert op 3 mei 2006: de bank erkent een aantal tekortkomingen maar heeft tegelijkertijd een aantal vragen en andere interpretaties van de regelgeving dan de toezichthouder. DSB verzoekt de AFM op 1 augustus 2006 zelfs de constateringsbrief in te trekken omdat de AFM niet in staat zou zijn te beoordelen of de uitingen van DSB al dan niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. De AFM wijst het verzoek af (7 september 2006) en wijst DSB kort daarna (28 september 2006) op een andere commercial die eveneens misleidend zou zijn. De toezichthouder en DSB bespreken de reclame-uitingen nogmaals op 4 oktober 2006. DSB geeft aan de 'gele kaart' serieus te nemen, de AFM constateert een verbetering ten aanzien van de *compliance*.

DNB constateert in gesprekken naar aanleiding van het onderzoek naar de hypothecaire en consumptieve kredietverlening dat DSB de problemen serieus oppakt, de benodigde middelen vrijmaakt en openstaande punten voldoende afdekt. Ook de opbouw van de afdeling Risk Management (gesprek op 21 september 2006) ontwikkelt zich naar het oordeel van DNB positief, ondanks de grote hoeveelheid werkzaamheden die nog te verrichten zijn.

Tegelijkertijd geeft DNB in een gesprek op 20 september 2006 aan een minder positief beeld te hebben ten aanzien van de *compliance*, het interne toezicht op de naleving van wet- en regelgeving. DSB scoort op 8 van de 10 principes ontwikkeld door het Bazels Comité voor banktoezicht van de Bank Internationale Betalingen (BIB) een onvoldoende. Door de *Compliance Officer* van DSB wordt dit gewijd aan de bedrijfscultuur: dat DSB nog te veel een commercieel bedrijf is en te weinig een bank. Tegelijkertijd is naar de mening van de *Compliance Officer* de toezichthouder te geduldig, het helpt als DNB zegt dat iets moet gebeuren, want dan gebeurt het pas.

Op 9 juni 2006 dient DSB bij de AFM een formele klacht in over het optreden van de toezichthouder. DSB is van mening dat de AFM bij het doen van de aangiftes in 2002 en 2005 niet heeft voldaan aan de zorgvuldigheids- en proportionaliteitsvereisten die aan haar als redelijk handelend toezichthouder worden gesteld. De klacht wordt op 20 december 2006 door de AFM ongegrond verklaard, de AFM wijst DSB daarbij wel op de mogelijkheid om bij de Nationale Ombudsman een klacht in te dienen. DSB zal zich op 3 augustus 2007 tot de Ombudsman wenden. De Ombudsman neemt de klacht in behandeling en verzoekt de AFM op 6 september 2007 om een zienswijze. De AFM besluit een beroep te doen op DSB om de klacht alsnog in te trekken. De Ombudsman heeft de klacht nadien aangehouden.

Op 26 en 27 juni 2006 wordt door de RvB van DSB tijdens een 'heisessie' uitvoerig gesproken over een nieuwe strategie. De RvB is van mening dat verandering in de wetgeving en de onder druk staande provisie-inkomsten dwingen tot heroriëntatie van het businessmodel. Tijdens deze strategiesessie stelt DSB zich tot doel van DSB de beste consumentenbank van Nederland te maken. Groei moet worden gerealiseerd door uitbreiding van verkoop- en distributiekanaalen.

Op 25 augustus 2006, trekt Ariëns zich terug als lid van de RvC van DSB. De RvC bestaat na het vertrek van Ariëns uit Bonnier, Offringa, Nijpels en Neelissen. Op 1 november 2006 treedt mevrouw De Jong als CIO toe tot de RvB van DSB. Deze bestaat dan uit Scheringa (CEO), Van Dijk (CFO), Van Goor (COO) en de Jong (CIO).

Als de kredietcrisis zich in de loop van 2007 aandient, lijkt DSB daarvan aanvankelijk weinig last te hebben. De bank heeft geen directe of indirecte investeringen in Amerikaanse hypotheken. De bezittingen van de bank bestaan hoofdzakelijk uit kredieten verstrekt aan consumenten in Nederland. Er hoeven geen incidentele afboekingen te worden verricht. Voor de financiering van de bank heeft de

kredietcrisis echter wel gevolgen (zie hierover hoofdstuk 4). De mogelijkheid om de verstrekte kredieten te financieren door middel van securitisaties houdt in het najaar van 2007 de facto op te bestaan. DSB ziet echter kans om het opdrogen van de markt voor securitisaties te compenseren door een verdubbeling van de omvang van de spaartegoeden. Ultimo 2007 bedragen de toevertrouwde spaartegoeden circa € 3,2 miljard tegenover € 1,6 miljard een jaar eerder. Die toename is voldoende om de groei van de kredietverlening in 2007 te financieren. DSB krijgt vanaf dat moment echter wel te maken met een zogenoemde *liquidity-mismatch*, langlopende verplichtingen zoals hypotheeklen worden gefinancierd met spaargelden die vaak op korte termijn (eventueel tegen betaling van een boete) kunnen worden opgevraagd.

Op 12 januari 2007 presenteert de AFM bevindingen naar aanleiding van een onderzoek onder verschillende kredietaanbieders, waaronder DSB, naar 'Verantwoorde kredietverstrekking'. De AFM concludeert dat bij het merendeel van de aanbieders de normbedragen (ondergrens van het inkomen voor het aangaan van een lening) te laag liggen. Naar aanleiding van dit rapport besluit de RvB van DSB op 15 januari 2007 tot aanpassing van de acceptatiecriteria.

Later (op 15 februari 2007) bericht de AFM DSB over het conceptoordeel ten aanzien van de door de AFM onderzochte DSB-dossiers. DSB reageert op 7 maart 2007 op het conceptrapport en stelt onder meer dat de vraag wanneer nog verantwoord krediet wordt verstrekt zich op grond van de wet moeilijk exact laat beantwoorden, vanwege de open norm van goed kredietgeverschap. De AFM is in haar definitieve rapport op 19 juli 2007 niettemin van oordeel dat DSB een onvoldoende bijdrage leverde aan de bescherming van consumenten en een adequaat functioneren van de financiële markten. De AFM besluit echter, gelet op de beslissing van DSB om haar acceptatiecriteria aan te passen, geen nadere toezichtmaatregelen te nemen. Wel merkt zij de in het kader van het onderzoek met DSB gevoerde overleggen aan als zogenoemde normoverdragende gesprekken. Tegen het laatste maakt DSB op 24 juli 2007 bezwaar. Een normoverdragend gesprek wordt door de AFM als sanctiemaatregel aangemerkt en DSB is van mening dat sanctionering in deze casus niet terecht is. Daarnaast dient een normoverdragend gesprek plaats te vinden met beleidsbepalers en als zodanig ook vooraf te worden aangekondigd.

In opdracht van DSB heeft in de tweede helft van 2006 een externe adviseur onderzoek gedaan naar naleving van de wettelijke voorschriften in de adviespraktijk van DSB. De adviseur presenteert een rapport op 15 januari 2007 en constateert meerdere tekortkomingen. Hoewel DSB het niet eens is met de bevindingen (deze waren naar het oordeel van DSB niet altijd juist en niet altijd gebaseerd op alle voorhanden zijnde informatie) kondigt de bank op 12 maart 2007 aan de zogenoemde 'beslisboom' voor kredietverstrekking te zullen aanpassen.

Op 26 maart 2007 treedt Linschoten toe tot de Raad van Commissarissen van DSB. Deze bestaat dan uit Bonnier (voorzitter), Linschoten, Nijpels, Neelissen en Offringa. Medio juni 2007 maakt DSB bekend dat voormalig minister van Financiën Zalm als Chief Economist gedurende twee dagen per week werkzaam zal zijn bij DSB.

Op 3 april 2007 meldt de AFM DSB dat zij voornemens is DSB een aanwijzing te geven. De AFM heeft een reclame-uiting van Becam als misleidend gekwalificeerd. De RvB van DSB besluit, weliswaar onder protest, dezelfde dag de reclame-uiting te wijzigen. DSB klaagt in een brief gedateerd op 8 mei 2007 over het feit dat de AFM zonder rechtsgrond concludeert dat de reclame-uitingen misleidend zijn. Voorts meent DSB dat het toezicht van de AFM zich richt op marginale discussiepunten ten aanzien van de uitleg van de reclameregels en dat de toezichthouder niet open staat voor gesprekken dienaangaande.

Gelet op het feit dat DSB de reclame aanpast, ziet de AFM af van het daadwerkelijk geven van de aanwijzing. De AFM besteedt wel in een persconferentie op 4 april 2007 publiekelijk aandacht aan reclame-uitingen waarbij uitingen van onder meer DSB als verleidend of misleidend worden aangemerkt. Dit vormt voor DSB opnieuw aanleiding op 23 mei 2007 een klacht over het handelen van de AFM in te dienen. Op 23 juli 2007 wordt de klacht door de klachtfunctionaris van de AFM ongegrond verklaard.

In 2007 presenteert ook DNB bevindingen naar aanleiding van twee nieuwe onderzoeken bij DSB. DNB heeft de organisatie van het betalingsverkeer en de IAD onderzocht. In de conceptbevindingen van het onderzoek naar het betalingsverkeer dat is uitgevoerd in maart 2007 en die DNB op 10 april 2007 presenteert, concludeert de toezichthouder dat DSB de betalingsverkeerprocessen onvoldoende in kaart heeft gebracht waardoor niet is gewaarborgd dat de risico's in het betalingsverkeersproces

volledig zijn geïdentificeerd. Het gevolg is dat DSB kwetsbaar is voor fraude. Overigens onderkent DNB dat er op diverse onderdelen goede voortgang is geboekt.

De RvB van DSB houdt in mei 2007 opnieuw een tweedaagse strategiesessie. De bijeenkomst had mede ten doel de teamgeest in het bestuur te verbeteren. DSB besluit tot voorzichtige aanpassingen van het businessmodel. DSB onderzoekt opnieuw mogelijkheden om een kanteling te maken van een op provisie gedreven model naar een meer traditioneel bancair model dat is gebaseerd op de rentemarge, het verschil tussen de rente die wordt betaald aan spaarders en de rente die wordt gevraagd van klanten die een lening of hypotheek afsluiten.

In haar onderzoek naar de IAD dat DNB op 29 mei 2007 presenteert, constateert de toezichthouder dat de afdeling weliswaar in vergelijking tot een jaar eerder beter is gaan functioneren, maar dat er nog wel sprake is van een onvoldoende bevredigende situatie. De RvB en RvC gebruiken de IAD onvoldoende als *tool of management*, tegelijkertijd geven de voortgangsrapportages te weinig inzicht in de risico's van DSB, de kwaliteit van de beheersmaatregelen en de risico's bij het niet adresseren van geconstateerde tekortkomingen. DSB reageert op 17 juni 2007 met een plan van aanpak op basis waarvan de tekortkomingen moeten worden geadresseerd.

Op 31 mei 2007 vindt een gesprek plaats tussen DNB en DSB over de voortgang van de implementatie van nieuwe wettelijke regels over kapitaalvereisten Bazel II. DNB concludeert dat DSB de verplichte ICAAP (*Internal Capital Adequacy Assessment Process*) waarmee een bank haar eigen kapitaalbehoefte dient te berekenen, niet met afdoende snelheid afrondt.

Op 5 juni en 10 juli 2007 verzoekt DSB DNB om de afgifte van een v.v.g.b ten behoeve van een overname van een drietal ondernemingen: DGA Financieel adviseurs Zeeland, Clicks4Sales en GEMA. Met het oog op een solvabiliteitsrisico voor de bank bij goedkeuring van alle overnames, verleent DNB op 31 augustus 2007 alleen voor de overname van Clicks4Sales een goedkeurende verklaring. DSB vreest reputatieschade bij het alsnog afzien van de overnames, om die reden worden DGA en GEMA door DSB Beheer overgenomen. DSB Beheer financiert de overname met behulp van twee leningen van in totaal € 17 miljoen van DSB Bank. De RvC noch DNB wordt vooraf over deze constructie geïnformeerd. Ook Clicks4sales zal later via een vergelijkbare constructie aan DSB Beheer worden overgedragen.

Vanaf medio 2007 dringt DNB er bij DSB op aan een nieuw verdienmodel te ontwikkelen. De gewijzigde economische omstandigheden maken dat het door DSB gehanteerde *originate to distribute*-model niet langer adequaat functioneert. De securitisatiemarkt is vrijwel stilgevallen. DSB krijgt daarom moeite met haar *funding* (de *liquidity mismatch*) en is tegelijkertijd genoodzaakt meer risico's op haar eigen balans te houden. Deze kunnen immers niet langer na securitisatie worden overgedragen.

Op 31 augustus 2007 vindt een ingelast beleidsgesprek plaats tussen DNB en de RvB van DSB. De bij DNB bestaande zorgen omtrent de resultaatsontwikkeling, de kostenbeheersing, het acquisitiebeleid, de expansie naar het buitenland en de stand van zaken met betrekking tot de ICAAP vormen aanleiding voor het gesprek.

- Het resultaat voor belastingen is in de eerste helft van 2007 teruggevallen van € 38 miljoen in 2006 naar € 4,7 miljoen. Deze terugval is mede te wijten aan het achterblijven van de provisieopbrengsten en rente-inkomsten. Naar de visie van DNB is niet uit te sluiten dat deze ontwikkelingen een structureel karakter hebben.
- Het achterblijvende resultaat wordt naast het achterblijven van de opbrengsten veroorzaakt door grote kostenstijgingen, die ook ver boven de begroting liggen.
- Naast de achtergebleven resultaten loopt ook de infectiegraad van de kredietportefeuilles (aanzienlijk) op.

Op 14 september vindt ten slotte een nader gesprek plaats ten aanzien van de door DSB ingestuurde ICAAP. Deze is naar het oordeel van DNB vooralsnog van onvoldoende niveau. Het is de vraag of DSB in 2008 over voldoende toetsingsvermogen zal beschikken om aan de Bazel II vereisten te kunnen voldoen, de solvabiliteitsprognose laat een verslechtering zien.

In september 2007 vindt voor het eerst sinds lange tijd weer een voor het publiek zichtbare *run on the bank* plaats als klanten van de Britse bank Northern Rock in de rij staan om hun spaargeld op te

vragen bij de door de kredietcrisis zwaar getroffen bank. De problemen voor de bank leiden er op 22 februari 2008 toe dat de bank door de Britse overheid wordt genationaliseerd.

2.6 Augustus 2007 - oktober 2009: verhoogd toezicht

De solvabiliteitsproblemen en de afhankelijkheid van securitisaties doen DNB eind augustus 2007 besluiten om DSB onder verhoogd toezicht te plaatsen. Naast de zorgen over de financiële resultaten en de solvabiliteitsontwikkeling vangt DNB ook signalen op dat er fundamentele meningsverschillen zijn binnen de RvB. Het besluit om DSB officieel onder verhoogd toezicht te plaatsen wordt medegedeeld aan de RvB in een gesprek op 27 september 2007 en een en ander wordt aan DSB later bevestigd in een brief van 2 oktober 2007. DSB dient in het vervolg in lijn met het risicoprofiel een harde signaleringsratio van 10% te waarborgen en daarenboven te streven naar een ratio van 12%.¹¹ Daarnaast dient de huidige liquiditeitsbuffer te worden vergroot van € 600 miljoen naar € 1 miljard. Onder normale omstandigheden wordt door banken maandelijks achteraf over de liquiditeitspositie gerapporteerd, DNB verlangt nu wekelijks te worden geïnformeerd over de actuele liquiditeitspositie.

In een voorbereidend memo voor een overleg van DNB met de RvB van DSB op 27 september 2007, verwoordt de toezichthouder de dan levende zorgpunten als volgt:

- De resultaatontwikkeling in samenhang met bedreigingen voor het businessmodel;
- Verslechterende solvabiliteitsprognoses;
- Afhankelijkheid van securitisaties;
- Een gebrek aan kostenbeheersing;
- Acquisitiebeleid;
- De voorgenomen internationale expansie;
- De infectiepercentages blijven toenemen;
- DSB rekt de acceptatiecriteria voor de verstrekking van krediet steeds verder op;
- Scheringa concentreert zich met name op het verwezenlijken van de commerciële doelstellingen en heeft minder oog voor het risicobeheer. Scheringa heeft nauwelijks direct contact met de afdelingen IAD, *Risk Management* en *Compliance*.

Een van de deelnemers van de kant van DSB meldt later aan de toezichthouder dat DNB er tijdens het gesprek niet in geslaagd is CEO Scheringa en COO van Goor van de ernst van de situatie te overtuigen. Scheringa had het gevoel dat de kou uit de lucht was en DNB zich minder zorgen maakte, hierdoor is het gevoel van urgentie bij Scheringa afgenomen.

Op 12 oktober 2007 ontvangt DNB een afvaardiging van de RvC, voornamelijk ter bespreking van de recente gebeurtenissen bij DSB. In dat gesprek komen het functioneren van de RvB en moeilijkheden ten aanzien van de *governance* aan de orde. Door de toezichthouder worden maatregelen genoemd voor het geval de liquiditeits- of de solvabiliteitspositie van DSB verder verslechtert: het stopzetten van de productie, de verkoop van DSB aan een sterke partij, verkoop van onderdelen van DSB of een kapitaalstorting door de aandeelhouder. Voorts wordt het benoemen van een stille curator als mogelijkheid overwogen.

Op 12 november 2007 vertrekt de CFO van DSB, Van Dijk. De *Compliance Officer* kondigt diezelfde dag zijn vertrek aan. Van Dijk meldt in een vergadering van de RvC zijn onvrede over de keuzes die in de RvB worden gemaakt ten aanzien van risicomanagement en solvabiliteitsbeheer. Hij heeft bezwaar tegen de mate waarin voorzieningen voor achterstanden vrijvallen nadat een vrijwillige looncessie is overeengekomen en is van mening dat onvoldoende voortgang wordt gemaakt met de overdracht van Fietsverzekeraar ENRA. Deze verkoop dient de solvabiliteitsmarge van de bank te verbeteren. De commissarissen steunen Van Dijk niet en de vergadering resulteert in zijn vertrek.

¹¹ Het wettelijk minimum voor de solvabiliteitsmarge bedraagt 8 procent (aan de hand van de verplichte ICAAP kan een instelling tot een hogere kapitaalbehoefte komen). De uitkomst van de ICAAP, eventueel aangepast naar aanleiding van opmerkingen van de toezichthouder (SREP), vormt de voor de specifieke instelling geldende solvabiliteitsnorm.

Door De Jong wordt in de vergadering kenbaar gemaakt dat zij de kanttekeningen van Van Dijk onderschrijft, ze blijft vooralsnog wel aan als lid van de RvB.

DNB spreekt naar aanleiding van het vertrek van Van Dijk op 13 november 2007 met Scheringa en Bonnier. DNB verzoekt DSB nadrukkelijk op zeer korte termijn concreet aan te geven op welke wijze de vacante positie van CFO wordt ingevuld. DNB deelt mee dat verdere besluiten van DNB in dit dossier in grote mate afhankelijk zullen zijn van de wijze waarop DSB omgaat met de ontstane situatie, de maatregelen die DSB treft om te borgen dat de balans tussen prudentie en commercie binnen de RvB wordt hersteld, de mate waarin de RvC haar verantwoordelijkheden invult en de (structurele) maatregelen die DSB treft om de bij DNB bestaande zorgen weg te nemen. Op 20 november 2007 spreekt DNB afzonderlijk nog met Scheringa, Van Goor en De Jong. Scheringa is het oneens met de visie van DNB dat de geëscaleerde discussie wellicht een manifestatie is van een fundamenteel probleem in de organisatie. Gedurende gesprekken op 13 en 20 november 2007 met Scheringa heeft hij het vertrek van CFO Van Dijk volledig geweten aan een pessimistische kijk op ontwikkelingen. Bij DNB blijft van deze gesprekken vooral het beeld hangen dat Scheringa de ernst van de situatie onvoldoende inziet.

Binnen DNB wordt op 13 november 2007 besloten de behandeling van het dossier DSB voort te zetten in een speciaal daartoe in het leven geroepen projectteam 'Hector'. De advocaat van DNB wordt benaderd voor een analyse van mogelijke formele maatregelen zoals het geven van een aanwijzing of het benoemen van een stille curator.

In reactie op de vraag hoe DSB de vacante positie van CFO wil invullen komt DSB met een kandidaat uit de financiële sector. Hij moet 6 à 9 maanden als CFO functioneren en in de tussentijd kijkt men via een headhuntersbureau naar een definitieve geschikte kandidaat. Gedurende het CFO-loze tijdperk functioneert een multidisciplinair team onder leiding van de financieel directeur bij DSB Beheer, die rapporteert aan RvB. DNB heeft niet veel vertrouwen in de beoogde kandidaat, hij zou zich moeilijk staande houden in de omgeving van dominante figuren. Andere kandidaten hebben om moverende redenen aangegeven niet beschikbaar te zijn.

Op 23 november 2007 wordt aan de directie van DNB een voorstel gedaan een formeel handhavingstraject in te gaan. In het memo wordt onder meer het volgende opgemerkt: DSB heeft te kampen met tegenvallende resultaten, in samenhang met bedreigingen voor het businessmodel, een gebrek aan kostenbeheersing en bestaande plannen voor internationale expansie. Begin november 2007 hebben de CFO en de *Compliance Officer* hun vertrek aangekondigd, omdat zij geen verantwoordelijkheid meer kunnen dragen voor het door (een aantal leden van) de RvB voorgestane beleid. Deze ontwikkelingen hebben de reeds bij DNB bestaande zorgen versterkt. Men constateert dat de RvB verdeeld was in een commercieel gedreven kamp en een prudent kamp en dat door het vertrek van Van Dijk uit het prudente kamp de balans verdwijnt. De schrijvers van het DNB memo bevelen aan om:

1. DSB een aanwijzing te geven tot het volgen van een zodanige gedragslijn dat:
 - a. Door de RvC opdracht wordt gegeven tot het doen van een onafhankelijk, extern onderzoek naar de wijze waarop *corporate governance* structuren binnen DSB hebben gefunctioneerd in nader te preciseren periode.
 - b. Door de RvC op basis van dit onderzoek binnen 3 maanden van deze aanwijzing verslag wordt gedaan van de bevindingen.
 - c. Door de RvC binnen 6 maanden na geven van de aanwijzing voorstellen tot herinrichting van *governance structure* aan DNB worden voorgelegd; opdat
 - d. Gewaarborgd blijft dat de instelling voldoet aan de wettelijke vereisten ter zake van een beheerste en integere bedrijfsvoering in het licht van de bestaande gevaarlijke ontwikkeling van de solvabiliteit.
2. Benoeming curator

Er is noodzaak tot onverwijld ingrijpen en benoeming van een curator ten aanzien van RvB en Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) van DSB. Indien mogelijk in overleg met Scheringa en de voorzitter van de RvC wordt de door hen beoogde interim CFO, middels een benoemingsbesluit voor de duur van 6 maanden benoemd tot curator. Hiermee wordt de positie van de CFO binnen de RvB versterkt en kan de door DNB gewenste balans tussen commercie en prudentie worden hersteld. Vanwege de formele positie van deze persoon zal

deze persoon eveneens in staat zijn om evenwicht te bieden aan de dominante heren Scheringa en Van Goor en maatregelen treffen die de solvabiliteitspositie van en de risicobeheersing binnen DSB structureel kunnen verbeteren.

Door de benoeming van een curator niet tevens op de RvC betrekking te laten hebben geeft DNB het signaal nog vertrouwen te hebben in RvC.

Op 27 november 2007 neemt de directie van DNB het besluit DSB onder stille curatele te stellen. De opdracht aan de te benoemen stille curator luidt:

- Het beoordelen van de *governance* structuur, waaronder de bevoegdheden van de RvB en RvC en AvA en hun onderlinge verhoudingen.
- Het verkrijgen van inzicht in en het geven van advies over de wijze waarop de besluitvorming (binnen de RvB) plaatsvindt, waarbij specifieke aandacht wordt gegeven aan de vraag of er voldoende evenwicht is tussen het commercieel ondernemen enerzijds en het risicobeheer anderzijds.
- Het beoordelen van de invulling van de vacante positie van CFO.
- Het beoordelen of adequate maatregelen (tijdig) worden genomen in het belang van de solvabiliteits- en liquiditeitspositie en het beoordelen van de sturing in deze door de RvB en RvC.
- Het verkrijgen van inzicht in en het geven van advies over de kwaliteit van het risicobeheer binnen DSB.
- Het verkrijgen van inzicht in en het geven van advies ter verbetering van de kwaliteit van de managementinformatie ten behoeve van de RvB en RvC.
- Het beoordelen van de totstandkoming en de kwaliteit van de resultatenrekening over 2007 met speciale aandacht voor de totstandkoming voorziening kredieten en voorziening negatieve interest marge.
- Het beoordelen van de totstandkoming en het realiteitsgehalte van het interne jaarplan 2008.
- Het informeren van DNB wanneer de stille curator overtredingen constateert van hetgeen bij of krachtens de Wft is bepaald.

De aanstelling van de stille curator geschiedt voor een periode van zes maanden. De curator heeft bevoegdheden ten aanzien van alle organen binnen DSB.

Het besluit tot benoeming van een curator komt opnieuw aan de orde in een directievergadering van DNB op 3 december 2007. In de vergadering wordt opgemerkt dat in de door DSB afgesloten securitisatiecontracten bepalingen zijn opgenomen (zogenaamde *Assignment Notification Events*) die DSB verplichten een stille curatele te melden aan de Rating Agencies (daarmee zou de onder curatele stelling dus niet 'stil' gehouden kunnen worden). Op basis van een analyse van de situatie komt DNB niettemin tot de conclusie dat het wenselijk is dat er iemand die het vertrouwen geniet van DNB wordt toegevoegd aan de RvB. Met het ontbreken van een sterke externe CFO, besluit DNB daarom toch te kiezen voor het aanstellen van een stille curator.

Duidelijk wordt tegelijkertijd dat de beoogde stille curator grote aarzelingen heeft om als curator of als adviseur in opdracht van DNB werkzaamheden te verrichten. Hij vreest de dominante positie van de CEO en ziet maar één oplossing: het terugtreden van Scheringa. Dit zou kunnen worden bewerkstelligd door zijn benoeming tot commissaris bij DSB om vervolgens uit de RvC een commissie samen te stellen belast met het doen van onderzoek naar de *corporate governance*.

DNB merkt op dat er meerdere vergunninghoudende banken in Nederland zijn waarbij de grootaandeelhouder een rol speelt in RvB of RvC en dat DSB daarin niet uniek is. Er heerst enige twijfel. DNB concludeert dat een stille curator toch het meest aangewezen instrument is, maar signaleert dat ook naar andere oplossingen moet worden gezocht. Er wordt door DNB besloten om op 4 december 2007 in gesprek met de RvB en de RvC van DSB het voornemen tot benoeming van een stille curator bekend te maken. In een aansluitend gesprek met Scheringa zal DNB de zorgen over het functioneren van de CEO binnen DSB kenbaar maken. Mogelijkerwijs komt Scheringa op basis van dit gesprek tot de conclusie dat hij zich beter kan terugtrekken als voorzitter van RvB. Mocht

Scheringa anders concluderen dan zal het formele traject tot benoeming van een curator worden voortgezet. Dit gesprek zal nooit plaatsvinden.

De vergadering van de directie van DNB op 3 december 2007 wordt om 17.00 uur afgesloten en om 17.07 uur rolt een fax bij DNB binnen met het bericht dat Zalm met onmiddellijke ingang bereid is als interim-CFO tot de RvB toe te treden. De benoeming van de curator wordt daarop aangehouden. Een dag later spreekt DNB met Zalm en Offringa, die als coach en vraagbaak voor Zalm zal optreden. Scheringa zegt af wegens ziekte. DNB wijst op de openstaande zorgpunten die aan Zalm worden meegegeven:

- De *governance* structuur, waaronder de wijze waarop de bevoegdheden van de RvB, de RvC en de AvA, alsmede hun onderlinge verhoudingen zijn geregeld.
- De wijze waarop besluitvorming binnen de RvB onder leiding van de voorzitter plaatsvindt, waaronder de vraag of er voldoende evenwicht is tussen het commercieel ondernemen enerzijds en risicobeheer anderzijds.
- De vacante positie van CFO.
- Het ontbreken van voldoende adequate maatregelen in het belang van de solvabiliteit en de liquiditeit, alsmede de wijze waarop de RvB en RvC hier tot op heden sturing aan geven.
- De huidige kwaliteit van risicobeheer binnen DSB. Meer specifiek gaat het om een kwalitatief en/of kwantitatief onvoldoende niveau van de interne accountantsdienst, de afdeling Finance & Control, de *compliance*-functie en de risk management-functie.
- De onvoldoende kwaliteit van de management informatie ten behoeve van de RvB en RvC.
- De totstandkoming en kwaliteit van de resultatenrekening over 2007.
- De totstandkoming en realiteitsgehalte van het interne jaarplan 2008.
- Het gebrek aan inzicht in de kwaliteit van de recente kredietproductie, zowel voor wat betreft het krediet- als het *compliance*-risico.
- Het ontbreken van een *contingency plan* om plotselinge intensieve opvragingen van spaargelden op te vangen.

De verzekeringsmaatschappijen van het DSB concern hebben op 24 september 2007 bij de toezichthouder een verzoek ingediend tot goedkeuring van de leden van de RvB van DSB als de statutaire directie van de verzekeraars (personele unie). Met het oog op de zorgen over het functioneren van de RvB van DSB heeft de toezichthouder deze beslissing op 16 november 2007 opgeschort. Met het aantreden van Zalm als interim CFO acht DNB de problematiek van dat moment afdoende geadresseerd en op 7 december 2007 verleent DNB haar goedkeuring. DNB stelt daarmee de deskundigheid en betrouwbaarheid van de RvB van DSB, ditmaal in de rol als beleidsbepalers bij de verzekeraars, opnieuw buiten twijfel.

Commissaris Offringa geeft Zalm in een memo een aantal opmerkingen mee over financiële aangelegenheden die hij als CFO, naar de mening van Offringa, de komende periode prioriteit zou moeten geven. Het betreft dan de versterking van de vermogenspositie, de liquiditeit, de rentabiliteit en de rapportages. Ter verbetering van de solvabiliteitsmarge wijst Offringa op de mogelijkheid van een kapitaalbreng vanuit DSB Beheer (waarbij hij ervan uitgaat dat er een surplus in DSB Beheer zit) en op de mogelijkheid van een verhangings van een deelneming naar DSB Beheer.

De AFM presenteert op 27 december 2007 de conceptbevindingen van het onderzoek naar beleggingsverzekeringen dat de toezichthouder in de periode februari 2007 - december 2007 heeft uitgevoerd. De AFM concludeert dat DSB ten aanzien van de opzet en werking van de onderzochte zorgplichtaspecten, evenals ten aanzien van de medewerking aan het onderzoek, onder het gemiddelde scoort. De AFM constateerde in haar onderzoek tekortkomingen in het klantprofiel. Tevens constateerde de AFM dat DSB onvoldoende informatie had ingewonnen ten aanzien van de kennis en ervaring van de cliënt met betrekking tot beleggen en zijn/ haar risicobereidheid en dat in een aantal cliëntdossiers niet-passende adviezen zijn gegeven.

Op 25 januari 2008 bericht DSB de toezichthouders dat Zalm de functie van CFO bij DSB op permanente basis zal gaan vervullen.

In een brief aan DSB van 13 februari 2008 constateert DNB een aantal verbeteringen bij DSB. De ontwikkeling van de solvabiliteit- en liquiditeitspositie is beter in beeld en wordt nu goed gemonitord.

DNB houdt echter zorgen over de *governance* binnen DSB: deze behoeft aandacht. Bij DNB rijst de vraag of de RvC voldoende bevoegdheden heeft tegenover de RvB, mede gelet op de aanwezigheid van Scheringa als DGA. Scheringa kan in die rol zowel de leden van de RvB als de leden van de RvC ontslaan. Voorts is DNB van mening dat de acceptatiecriteria van DSB te ruim zijn en de kredietportefeuille daardoor te risicovol.

De AFM presenteert op 26 februari 2008 conceptbevindingen van een review van het onderzoek door de externe adviseur van DSB uit 2006. Het onderzoek is op 21 januari 2007 aan de AFM ter beschikking gesteld en de kritische conclusies deden de toezichthouder besluiten deze nogmaals te toetsen. De AFM onderzoekt zelf een aantal van de 81 door de adviseur onderzochte dossiers. In de conceptbevindingen, die met de RvB worden besproken op 3 maart 2008, stelt de AFM dat in het algemeen gezegd kan worden dat DSB te weinig informatie van de klant opvraagt. DSB lijkt volgens de toezichthouder de zorgplicht bij de consument neer te leggen in plaats van zelf uit te voeren.

Op 5 maart 2008 meldt de AFM aan DSB een bestuurlijke boete te willen opleggen voor overtreding van de reclameregels bij een televisiereclame van Frisia. Op 17 augustus 2007 heeft de AFM DSB schriftelijk op de hoogte gebracht van onleesbare letters in een televisiecommercial. Op 12 september 2007 heeft DSB onder protest toegezegd de reclames te zullen aanpassen. Het bevreemdt DSB dat de AFM de grens niet aan kan geven tussen leesbaar en niet-leesbaar. Daarbij was de reclame naar aanleiding van een uitspraak van de Reclame Code Commissie al aangepast en daarna door de Reclame Code Commissie goed bevonden. Het bestuur van de AFM besluit uiteindelijk in juli 2008 van het opleggen van een boete af te zien. De ernst van de overtreding, het tijdsverloop en het feit dat de reclame-uiting inmiddels is aangepast maken het opleggen van een boete niet langer opportuun.

Op 25 maart 2008 heeft DNB een beoordeling gemaakt van de cijfers van DSB in de periode oktober - december 2007. DNB constateert dat de kredietportefeuille nog altijd risicovol oogt. De zogenoemde LTFV-ratio¹² van de hypothecaire productie is hoog. Bovendien neemt de kwaliteit van de kredietportefeuille af. Achterstanden nemen toe, zowel in absolute termen als in relatieve zin. Uit berekeningen van DSB zelf blijkt dat de hypothecaire kredietverlening vooral winstgevend is dankzij provisieopbrengsten en verwachte opbrengsten uit boeterente.

Door het wegvallen van de mogelijkheid tot securitisatie van kredietportefeuilles staat de vereiste solvabiliteitsmarge onder druk. Door DSB worden in de jaren 2007 en 2008 een aantal, voornamelijk incidentele, maatregelen genomen om deze te verbeteren. Zo verkoopt DSB in 2007 alsnog Fietsverzekeraar ENRA en draagt zij in 2008 onder meer leadgenerator Clicks4Sales over aan DSB Beheer. DSB Beheer financiert deze laatste overname met nieuwe leningen van DSB van in totaal bijna € 30 miljoen. In 2007 en 2008 wordt door DSB Bank aan DSB Beheer ook geen dividend uitgekeerd, in de jaren 2005 en 2006 is dividend uitgekeerd ter hoogte van respectievelijk € 15 en € 13,3 miljoen.

Op 25 maart 2008 presenteert de AFM de definitieve resultaten van het onderzoek naar de beleggingsverzekeringen en een review van het onderzoek door de externe adviseur. Om te voorkomen dat DSB van meerdere kanten op meerdere momenten over hetzelfde onderwerp wordt aangesproken verbindt de AFM beide onderzoeken. Het rapport wordt met Scheringa, Van Goor en Zalm besproken op 31 maart 2008. De AFM concludeert dat niet passende adviezen zijn gegeven en classificeert de bevindingen als ernstig tot zeer ernstig. DSB doet in de bespreking de toezegging om in de toekomst geen kapitaalverzekeringen met een looptijd korter dan 15 jaar en/of een op te bouwen kapitaal kleiner dan € 15.000 te adviseren. Bovendien zal DSB al haar cliënten aan wie zij een kapitaalverzekering heeft geadviseerd en in de genoemde categorie vallen, opnieuw gaan bezoeken. DSB zal een nieuw advies opstellen en vervolgens het oorspronkelijke advies hierop aanpassen. Tekortkomingen komen voor rekening van DSB. In 2008 corresponderen de AFM en DSB nog een aantal maal over vermeende overtredingen van de reclameregels door DSB. Zo zendt de AFM DSB verschillende 'gele kaarten': op 20 mei 2008 ten aanzien van overtredingen bij tekstadvertenties via Google en op 7 november 2008 ten aanzien van overtredingen bij een televisiereclame van Postkrediet. Daarnaast wordt per e-mail meermaals (27 november 2008, 11 december 2008, 30 december 2008) gewezen op tekortkomingen bij reclames voor achtergestelde deposito's. Ten aanzien van het laatste wijst de AFM in het bijzonder op de verplichting alle relevante productkenmerken te

¹² *Loan to foreclosure value*, een indicator van het risicogehalte van de hypotheek.

vermelden. DSB verzuimt op te nemen wat de gevolgen zijn van het feit dat het spaarproduct niet onder het depositogarantiestelsel valt. Uit de tekst komt onvoldoende naar voren dat bij faillissement mogelijk helemaal geen geld overblijft. DSB past na opmerkingen van de toezichthouder haar reclame-uitingen in de meeste gevallen aan.

In april 2008 vertrekken CIO De Jong, de directeur Risk Management en de pas aangetreden *Compliance Officer*.

Op 10 april 2008 wordt tijdens een intern overleg bij DNB de vraag opgeworpen in hoeverre de bestaande tekortkomingen bij DSB kwalificeren als een overtreding van de Wft waar het de beheerste uitoefening van het bankbedrijf betreft. DNB overweegt opnieuw een aanwijzing te geven met als doel zorgpunten (risicobeheersing, acceptatiecriteria en kredietrisico) weg te nemen. Ook de *governance* (geen evenwichtige besluitvorming binnen de RvB, risicobeheerafdelingen onvoldoende aangestuurd en / of ingevuld en het disfunctioneren van de CEO) blijven zorgpunten voor DNB. DNB besluit te volstaan met het zenden van een 'strengere' brief. Dit zal gezamenlijk met de AFM gebeuren.

Op 11 april 2008 spreken DNB en de commissarissen Bonnier en Offringa met elkaar. Uit het gesprek concludeert de toezichthouder dat de risicobeheersfuncties nog steeds onvoldoende worden ingevuld. Naar aanleiding van het gesprek sturen de RvB en RvC op 22 april 2008 een gezamenlijke brief aan DNB. In de brief stellen zij de besluitvormingsprocedure in de RvB en de RvC te zullen verbeteren zodat een goede afweging kan plaatsvinden van commerciële en beheersmatige belangen.

Eind 2007 heeft ook de AFM besloten onderzoek te doen naar de wijze waarop het bestuur en de organisatie van DSB functioneren. Aanleiding voor het onderzoek zijn de review op het onderzoek door de externe adviseur van DSB, het vertrek van sleutelfiguren op het terrein van *compliance* en interne controle (CFO, Hoofd IAD en de *Compliance Officer*) en de door DNB gesignaleerde solvabiliteitsproblemen. In een overleg op 24 april 2008 tussen de toezichthouders wordt door de AFM een overzicht gegeven van de op dat moment voor haar grootste zorgen, waaronder het functioneren van *Compliance*, de *tone at the top* ten aanzien van *compliance* en de instelling van de RvB. DNB onderschrijft de mening van de AFM, maar geeft aan dat er onvoldoende aanleiding is om de deskundigheid van de CEO of het bestuur te heroverwegen. DNB maakt zich wel zorgen over de top van de organisatie. De RvC weet volgens DNB onvoldoende wat haar verantwoordelijkheden zijn. Aan de top van de organisatie zijn er fundamentele problemen met betrekking tot de *governance*, vindt geen evenwichtige belangenafweging plaats, is de wijze van besluitvorming onvoldoende transparant en wordt onvoldoende zorgvuldig informatie verstrekt aan de RvC. Daarnaast speelt het feit dat Scheringa hierin een centrale rol vervult en hij ook geen echte bankier is. Zalm is wel als katalysator met verbeteringen bezig; het komt er nu op aan om dit te versterken.

DNB vindt het moment aangebroken voor een tweetal acties: in de vorm van een stevige brief of in de vorm van een aanwijzing waarin duidelijk gemaakt wordt wat DNB verwacht van de RvB met betrekking tot *corporate governance*. Een aanwijzing kan alleen als hiervoor juridisch mogelijkheden zijn. Daarnaast dient een stevig gesprek met de CEO gevoerd te worden. In dit gesprek moet hem duidelijk worden gemaakt dat het vijf minuten voor twaalf is. De AFM geeft aan dat de aanwijzing haar voorkeur heeft.

Naar aanleiding van de bevindingen uit de review, het onderzoek beleggingsverzekeringen en de quick scan naar de *governance*, voert de AFM in de periode april 2008 - juni 2008 een onderzoek bij DSB uit naar verantwoorde woonlasten bij eerste hypotheek. De conceptrapportage van het onderzoek wordt op 3 juli 2008 aan DSB voorgelegd. DSB reageert op 20 augustus 2008 op het conceptrapport.

Op 10 juli 2008 zenden DNB en de AFM een strenge brief aan DSB waarin beider zorgpunten onder de aandacht van de RvB en de RvC worden gebracht.

- DNB en de AFM hebben verschillende indicaties dat verschillende leden van de RvB zich onvoldoende bewust zijn van de collectieve verantwoordelijkheid van de raad. Daarnaast betwijfelen DNB en de AFM of er sprake is van een evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden binnen de raad.
- DNB en de AFM maken zich grote zorgen over de onevenwichtige besluitvorming binnen de RvB. Voor zover inzichtelijk, lijkt de RvB bij de besluitvorming meer oog te hebben voor het bereiken van commerciële doelstellingen en onvoldoende (zichtbare) aandacht te besteden aan de beheersing van (financiële en *compliance*) risico's. Er dient meer aandacht te komen

voor onderwerpen als audit, risk management, *compliance* en het management control proces. DNB en de AFM zien ook dat de besluitvorming van het bestuur niet in alle gevallen voldoende transparant en evenwichtig is en ook niet altijd kenbaar en toetsbaar is voor alle partijen.

- De RvC komt haar verplichtingen, taken en verantwoordelijkheden niet of onvoldoende zichtbaar na.
- Gezien de samenloop van het tegelijkertijd zijn van de voorzitter van de RvB en grootaandeelhouder lijkt het er sterk op dat de AvA een meer dan wenselijke invloed heeft op het beleid van de RvB en de RvC.
- DSB heeft haar bedrijfsvoering naar het oordeel van DNB (nog) niet zodanig ingericht dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar bankbedrijf waarborgt.
- Bij de AFM bestaat de zorg dat DSB de in de Wft opgenomen gedragsregels onvoldoende adequaat naleeft.
- Voorts schiet de kwaliteit van de informatievoorziening aan de RvB en RvC tekort.

In een concept van de brief (27 mei 2008) wordt de wens uitgesproken dat het gebruik van het informele instrumentarium voldoende zal zijn om te bewerkstelligen dat het gebruik van het formele instrumentarium onnodig zal zijn. Naar aanleiding van een bespreking van de conceptbrief tussen de drie partijen (27 juni 2008) wordt in de definitieve brief niet langer melding gemaakt van formele maatregelen.

In augustus 2008 besluit de RvB van DSB om alle zaken die DSB Beheer betreffen vooralsnog onder de verantwoordelijkheid van CFO Zalm te laten vallen. Dit om tegenstrijdige belangen te voorkomen.

DSB reageert op 12 september 2008 op de brief van DNB en de AFM. DSB merkt het volgende op: DSB is geconfronteerd met een buitengewoon sterke personele dynamiek. In het algemeen kan worden gesteld dat elke organisatie van tijd tot tijd te maken heeft met personele wijzigingen. Echter in de genoemde periode volgden deze wijzigingen elkaar in hoog tempo op en bovendien betrof het een relatief groot aantal strategische posities. De wekelijkse vergadering van de RvB zal anders worden gestructureerd. Ter verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming streeft DSB naar een grotere betrokkenheid van de afdelingen *Finance and Control* en *Risk Management*. De zorgen over de werkwijze en het functioneren van de RvC worden gedeeltelijk wel en gedeeltelijk ook niet herkend. De *Audit & Compliance Committee* van de RvC zal vaker bijeenkomen. De RvC zal de jaarlijkse beoordeling van zichzelf en van de RvB schriftelijk vastleggen. De indruk dat de AvA een meer dan wenselijke invloed heeft op het beleid van de RvC wordt door DSB niet gedeeld. Ten slotte zal DSB de IAD verzoeken een onderzoek in te stellen naar de structuur en werking van de *corporate governance* bij DSB, zoals deze vorm zal krijgen naar aanleiding van deze brief.

De beide toezichthouders bespreken op 29 september 2008 de reactie van DSB op de brief van 10 juli 2008. DNB is gematigd positief over de reactie, de AFM is minder enthousiast.

Op 15 september 2008 bereikt de kredietcrisis een nieuw dieptepunt met het faillissement van de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers. Het faillissement zendt een schokgolf door de financiële markten. In maart 2008 is de zakenbank Bear Stearns nog van faillissement gered door een door de Amerikaanse Centrale Bank gefaciliteerde overname door JP Morgan Chase. De Amerikaanse overheid wenst echter geen steun te verlenen aan Lehman Brothers. Eind september 2008 komt de Belgisch-Nederlandse Bank Fortis, dat na een grimmige overnamestrijd een jaar eerder deels eigenaar is geworden van ABN AMRO, in acute financiële problemen. Deze worden zo ernstig dat de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse overheden zich gedwongen voelen om op 3 oktober 2008 de nationale delen van het concern over te nemen. De Nederlandse Staat krijgt hiermee Fortis Bank Nederland en een belangrijke deel van ABN AMRO in handen.

Op 3 oktober 2008 meldt Zalm in een gesprek met DNB de acties van DSB naar aanleiding van de *Corporate Governance* brief van juli 2008. Zalm meldt onder meer dat door de RvB een nieuw bestuursreglement is opgesteld.

Op 7 oktober 2008 stort het IJslandse financiële stelsel ineen. Alle grote banken in IJsland worden genationaliseerd. De problemen in IJsland hebben ook grote gevolgen voor spaarders in Nederland. De IJslandse bank Landsbanki had via haar bijkantoor Icesave in Nederland een aanzienlijke

hoeveelheid spaargeld opgehaald. Naar aanleiding van het faillissement van Landsbanki / Icesave besluit minister van Financiën Bos, na overleg op Europees niveau, de dekking die wordt geboden door het depositogarantiestelsel te verhogen van € 40.000 naar € 100.000.

In november 2008 wordt aan DNB kenbaar gemaakt dat het ministerie van Financiën overweegt Zalm te vragen om ABN AMRO te gaan leiden. DNB ziet (18 november 2008) een gevaar in het vertrek van Zalm bij DSB. DSB is nog lang niet gezond en Buwalda die eerder werd genoemd als potentiële opvolger van Zalm boezemt vooralsnog weinig vertrouwen in. Op 21 november 2008 meldt Scheringa aan DNB officieel dat de minister van Financiën Bos CFO Zalm heeft aangezocht als CEO van ABN AMRO. Scheringa heeft een shortlist van 3 potentiële kandidaten voor de positie van CFO. De RvB en RvC van DSB zijn tegelijkertijd een procedure overeen gekomen waarin gezocht moet worden naar een zware CFO met een bancaire achtergrond. Zalm zal tot 1 februari 2009 nog in dienst zijn bij DSB en treedt formeel in dienst bij ABN AMRO per 1 maart 2009.

Zalm presenteert in november 2008 het concept financieel jaarplan 2009 waarin een meer uitgewerkt voorstel voor een aangepast verdienmodel is opgenomen. Er wordt ingezet op een *lean and mean* spaarbankmodel, gericht op het realiseren van een hoge rentemarge op producten en een omvangrijke kostensanering. De *funding* zou afkomstig moeten zijn van de depositomarkt en, zolang securitisatie niet mogelijk is, van de Europese Centrale Bank. Er wordt voorzien dat de nieuwe transparantieplichtingen het lastig maken het bestaande provisiegedreven model ongewijzigd te laten. Daarom is DSB voornemens proeven uit te voeren met een vaste adviesvergoeding waarbij de verzekeringen vrijwel tegen kostprijs worden aangeboden, samen met een 'financieel onderhoudsabonnement'.

Op 26 november 2008 spreekt DNB met Offringa. Hij geeft onder meer aan dat waar op het gebied van *financial control* verbetering zichtbaar is, op het terrein van *compliance* en *governance* minder zichtbare voortgang is geboekt. Offringa geeft verder aan dat hij een verandering ziet bij Scheringa maar dat Scheringa niettemin nog te weinig oog heeft voor IAD en *Compliance*.

Op 28 november 2008 stelt Zalm een beleidskader op voor de financiële relatie met DSB Beheer. In een memo aan de RvC d.d. 8 december 2008 licht Zalm het kader toe. De CFO schrijft daarin dat DSB Beheer in de praktijk niet aan haar aflossingsverplichtingen voldoet, maar deze herfinanciert door nieuwe leningen. Zalm stelt voor alle kredieten onder te brengen in één kredietfaciliteit. Zalm constateert voorts dat DSB Beheer onvoldoende onderpand heeft verstrekt in verhouding tot de uitstaande leningen.

Op 1 december 2008 spreken de beide toezichthouders met de RvB over de voortgang met betrekking tot *Compliance* en de IAD. De toezichthouders concluderen dat beide functies nog steeds onvoldoende functioneren.

Op 1 december 2008 spreekt DNB ook opnieuw met Offringa. In dit gesprek maakt Offringa een kritische kanttekening ten aanzien van de *funding* van DSB. De bank wordt via belening van intern gesecuritiseerde stukken (in de toekomst) afhankelijk van ECB herfinancieringsoperaties, waarbij het zeer de vraag is hoelang de ECB de markt op deze manier van liquide middelen zal blijven voorzien.

De AFM presenteert op 2 december 2008 de definitieve conclusies uit het onderzoek 'verantwoorde woonlasten bij eerste hypotheek.' De toezichthouder constateert dat DSB in de onderzochte periode over het algemeen een onvoldoende bijdrage levert aan de doelstellingen van de Wft, te weten de bescherming van de consument en een adequaat functioneren van de financiële markt. In de brief van 2 december 2008 meldt de AFM dat zij voornemens is DSB ter zake van de geconstateerde overtredingen bestuurlijke boetes op te leggen.

Op 11 december 2008 spreken beide toezichthouders opnieuw met elkaar. De benoeming van een nieuwe CFO is voor beide toezichthouders een belangrijk thema. DSB zal in elk geval moeten zorgen voor een sterke opvolger van Zalm die ten eerste op kan tegen de combinatie Scheringa / Van Goor en ten tweede weet hoe je een financiële organisatie moet besturen. Een punt waar Zalm, hoe positief zijn invloed op DSB ook geweest mag zijn, volgens de AFM eigenlijk niet aan voldeed. Voor wat betreft Scheringa zelf lijkt het probleem volgens de AFM en DNB niet zozeer kwade wil te zijn, maar eerder desinteresse en onbegrip ten opzichte van essentiële zaken als *compliance* en IAD, hetgeen zorgt voor een ongewenste *tone at the top*. De RvB interesseert zich naar het oordeel van de toezichthouders onvoldoende voor het belang van een prudente bedrijfsvoering: commerciële aspecten voeren de boventoon. De AFM en DNB zijn het erover eens dat Scheringa hierin niet zal veranderen. Er zijn dan ook twee opties ten aanzien van Scheringa's positie: of er wordt geaccepteerd dat Scheringa aanblijft

als CEO en er worden mitigerende maatregelen getroffen (zoals een zware CFO en een sterkere RvC) of hij vertrekt (vrijwillig of gedwongen). Zowel bij de AFM als bij DNB blijkt de voorkeur uit te gaan naar het vertrek van Scheringa, maar de formele mogelijkheden om hem weg te sturen lijken op dit moment nog beperkt.

Als gezamenlijke strategie van de AFM en DNB ten aanzien van DSB wordt afgesproken dat de druk op de instelling zal worden opgevoerd, met als doel dat Scheringa uiteindelijk zal aftreden en over zal gaan tot het benoemen van een extern aan te trekken CEO. Scheringa zelf zal dan vermoedelijk in de RvC plaatsnemen. Elke stap moet hierbij zorgvuldig worden gedocumenteerd en er moet strak op worden toegezien dat met DSB gemaakte afspraken tijdig worden nagekomen en geen sprake is van recidivisme. Beide toezichthouders beseffen dat deze strategie onevenredig veel toezichtinspanningen zal kosten, maar zijn het erover eens dat de situatie om deze tactiek vraagt. Zowel de AFM als DNB inventariseren wat voor maatregelen zij kunnen nemen om de druk te verhogen. Na de in begin december 2008 verzonden aanwijzing verwacht de AFM op korte termijn opnieuw kritische opmerkingen te moeten maken. Op dat moment loopt een onderzoek naar consumptief krediet. Daarnaast zal de instelling worden meegenomen in een binnenkort te starten onderzoek naar koopsomverzekeringen (deze vallen wel onder de adviesregels, maar niet onder de beloningstransparantie en bekend is dat DSB provisies van 50%-70% hanteert) en staat een onderzoek naar klachtenafhandeling door DSB gepland. DNB zal zich nog beraden op de vorm van escalatie die gehanteerd zal worden. Een serieus gesprek met de RvC zal hier in elk geval deel van uitmaken, evenals een strenge brief ten gevolge op de *corporate governance* brief van 10 juli 2008. Ook valt te denken aan het uitvoeren van een aantal kleinere deelonderzoeken op specifieke onderdelen waarbij heel feitelijk kan worden vastgesteld of de instelling voldoet of niet: een onderzoek naar de activiteiten van DSB in België en Duitsland lijkt hier het meest voor in aanmerking te komen. Of het moment rijp is voor het geven van een aanwijzing inhoudende heenzending van een bestuurder door DNB wordt, gezien het tot nu toe opgebouwde dossier, betwijfeld. Volgens de AFM zou een aanwijzing op het gebied van *compliance* wel kunnen. Zelf kan de AFM als niet-vergunningverlenend toezichthouder geen aanwijzingen geven.

Op 16 december 2008 laat Scheringa aan DNB weten dat hij De Grave bereid heeft gevonden Zalm op te volgen als CFO van DSB. De RvC is, ondanks de tussen de RvB en RvC overeengekomen procedure, over de voorgenomen benoeming van De Grave niet vooraf geraadpleegd.

Op 1 januari 2009 treedt Koemans toe tot de RvC van DSB.

Begin 2009 komt de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer nadrukkelijker op de agenda van DNB. In juli 2008 bedroeg de kredietverlening van DSB Bank aan DSB Beheer meer dan € 66 miljoen, deze groeit in de loop van 2009 tot bijna € 80 miljoen. DNB ontvangt op 8 januari 2009 na rappel het door DSB opgestelde concept beleidskader met betrekking tot de financiële relatie van DSB Bank met DSB Beheer. DNB stelt in een reactie op 20 januari 2009 dat het beleidskader veel te summier is om invulling te kunnen geven aan een prudent kredietbeheer. Als aandachtspunten noemt DNB dat onderpanden een dekkingswaarde hebben van 100% terwijl het op basis van prudentie gebruikelijk is dat slechts een percentage van de dekkingswaarde wordt gefinancierd, dat niet gedefinieerd wordt welk type onderpand voor financiering in aanmerking komt, dat er wordt gefinancierd op 'zachte' zekerheden als stil pandrecht op huidige en toekomstige huurpenningen en positieve / negatieve hypotheekverklaringen en dat de afdeling *Finance & Control* (gevalideerd door de IAD) de waarde van het onderpand bepaalt in plaats van een onafhankelijk deskundige.

DNB heeft in de brief van 20 januari 2009 tevens een globale beoordeling van de door DSB Beheer gestelde zekerheden uitgevoerd. DNB benadrukt dat, als gevolg van de kredietcrisis, de kans groot is dat de deelnemingen van DSB Beheer aanzienlijk in waarde zijn gedaald en dat de totale waarde aanmerkelijk lager ligt dan € 46,7 miljoen. DNB constateert dat de RvC en de RvB tot op heden niet adequaat hebben gehandeld op de door DNB geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de financiële relatie met DSB Beheer.

Op 21 januari 2009 vindt een bespreking plaats tussen DNB en de RvB van DSB over het voornemen van DSB om een hypotheekverstrekker over te nemen. Deze onderneming legde zich toe op het verstrekken van risicovolle hypotheeken. DSB is in november 2008 met het *due diligence* onderzoek gestart. Op 6 februari 2009 spreekt DNB met de RvC. De gesprekken met de RvB en RvC geven blijk van een verschil van inzicht tussen DNB en DSB over de inschatting van de risico's. In een brief van 12 februari 2009 adviseert ook de AFM DSB een mogelijke overname goed te

(her)overwegen. De AFM bevestigt dat het niet voor de hand ligt dat DSB, die zelf het adequaat behandelen van klanten naar het oordeel van de AFM onvoldoende beheerst, deze partij en haar kwetsbare portefeuille zou overnemen.¹³ Hoewel ook DSB onderkent dat het *compliance*-risico een belangrijk risico van de overname is, wegen de strategische argumenten voor DSB zwaarder. De RvC gaat akkoord met de overname onder de voorwaarde dat de AFM en DNB eveneens hun goedkeuring aan de overname geven. Uiteindelijk wordt door DSB op 16 februari 2009, mede naar aanleiding van de negatieve reacties van de toezichthouders, van de overname afgezien.

Op 27 januari 2009 wordt door DNB goedkeuring gegeven aan de benoeming van De Grave als CFO van DSB. De directie van DNB komt tot dit besluit ondanks twijfel over zijn bancaire deskundigheid. De mogelijkheid dat De Grave tegenwicht kan bieden aan Scheringa en daarmee de balans in de RvB tussen commercie en prudentie weer enigszins kan herstellen, geven voor DNB de doorslag. Om De Grave inhoudelijk te ondersteunen zal een ervaren bankier achter de schermen als coach en klankbord optreden. Tijdens een gesprek tussen De Grave en DNB op 5 februari 2009 wordt door De Grave nog opgemerkt dat plaatsvervangend CFO Buwalda hem voor wat betreft de bancaire deskundigheid zal ondersteunen. Buwalda kondigt echter al op 4 maart 2009 aan naar de Friesland Bank te zullen vertrekken.

Op 20 februari 2009 spreekt DNB met de RvB over de economische vooruitzichten van DSB. Scheringa geeft in dat gesprek aan ervan overtuigd te zijn dat DSB niet door de gevolgen van de kredietcrisis zal worden geraakt. Naar aanleiding van de besluitvorming rond de overname van een hypotheekverstrekker in januari 2009 wordt door DNB de deugdelijkheid en de zorgvuldigheid van de besluitvorming bij DSB opnieuw aan de orde gesteld. DNB constateert dat DSB nog niet zo ver blijkt te zijn als de toezichthouder had verwacht. DSB wordt erop gewezen dat het van belang is om de geplande verbeteringen zorgvuldig en overeenkomstig de ingezette planning uit te voeren. Bovendien wijst DNB op de mogelijkheid tot het treffen van formele maatregelen wanneer de noodzakelijke verbeteringen niet worden gerealiseerd.

DSB Beheer kampt in 2009 met ernstige liquiditeitstekorten. In de eerste helft van 2009 keert DSB voor het eerst in 3 jaar tijd weer interim-dividend uit aan DSB Beheer. Scheringa besluit op 12 februari 2009, in zijn rol als AvA, een interim-dividend van € 20,4 miljoen uit te keren aan DSB Ficoholding / DSB Beheer in 12 maandelijkse termijnen van € 1,7 miljoen per maand indien en voor zover de maandelijkse cumulatieve winst van DSB dit zou toelaten en DSB Bank steeds over het wettelijk vereiste minimale eigen vermogen zou kunnen beschikken. Het besluit is voordien in de RvB (9 februari 2009) aan de orde geweest. Op 9 maart 2009 wordt door de RvB tevens besloten om, om aan een oplossing van de directe liquiditeitsproblemen van DSB Beheer bij te dragen, na te gaan of de uitbetaling van het dividend op basis van het te verwachten resultaat naar voren kan worden gehaald. De RvC blijkt niet geïnformeerd over het door de RvB ingevoerde dividendbeleid (inclusief de uitbetaling van interim-dividend). Dit terwijl het, blijkens het reglement van de *Audit & Compliance Committee* van de RvC, een van haar taken is te adviseren over het dividendbeleid. De RvC besluit op 29 juni 2009 in ieder geval om verdere dividendbetalingen afhankelijk te stellen van een solvabiliteitsratio van ten minste 10,5%. De RvB van DSB besluit vervolgens in juli 2009 (nota d.d. 31 juli 2009) voorlopig geen dividend uit te keren omdat de solvabiliteitsratio is gedaald tot 10,5%. Uiteindelijk worden in 2009 tussentijdse winstuitkeringen gedaan van in totaal € 11,3 miljoen. In februari 2009 vinden 2 uitkeringen plaats (€ 4,5 miljoen en € 1,7 miljoen) en in maart, april en mei wordt maandelijks € 1,7 miljoen uitgekeerd.

In de vergadering van de RvB van 2 maart 2009 wordt het beleidskader voor de financiële relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer, met uitzondering van het rentepercentage, vastgesteld. Op 9 maart 2009 wordt door een afvaardiging van de RvB nog gesproken met commissaris Offringa die bezwaren uitte over de hoogte van de kredietlimiet (€ 80 miljoen). Offringa wenst een maximum van € 75 miljoen. Daarnaast wordt gesproken over de deelnemingen die DSB Beheer van DSB Bank heeft overgenomen. DSB Beheer zou DSB Bank een gunst hebben verleend door bedrijven over te nemen. In het contract is opgenomen dat DSB Bank het recht heeft om de bedrijven terug te kopen. Scheringa zou hier graag een intentie van maken, mits de solvabiliteit het toelaat.

¹³ De AFM heeft in het voorjaar van 2010 aan deze partij een boete opgelegd daar zij in het verleden bij de acceptatie van aanvragen voor hypothecair krediet beoordelingscriteria hanteerde die onvoldoende gericht waren op het voorkomen van overkreditering.

Op 9 maart 2009 bereiken de aandelenbeurzen wereldwijd een dieptepunt, de AEX realiseert *intraday* een laagste stand van 194,99 punten.

Naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen van de reclameregels in de jaren 2007, 2008 en 2009 meldt de AFM op 18 maart 2009 in een gesprek met DSB dat de toezichthouder bij meerdere lichte overtredingen niet meer eerst contact zal zoeken, maar direct formele maatregelen gaat opleggen. DSB reageert verbaasd daar de bank aangeeft reclames na commentaar altijd direct aan te passen. Niettemin laat de AFM DSB op 6 april 2009 formeel weten dat DSB voortaan vooraf en onmiskenbaar aan de eisen van informatieverstrekking moet voldoen, zodat het niet meer nodig is om tekortkomingen op instigatie van de AFM aan te passen. Als DSB hier niet aan voldoet, zal de AFM niet meer alleen reparatoir (aanwijzingen) maar direct ook punitief (boetes) optreden. De AFM typeert dit als lik-op-stuk-beleid. Intern bij de AFM wordt in dit verband aan het bestuur van de AFM het besluit voorgelegd om een doorlopende last onder dwangsom aan DSB op te leggen. Elke overtreding leidt dan onmiddellijk tot een financiële sanctie. Op 28 april 2009 vindt naar aanleiding van de brief van 6 april 2009 een gesprek plaats tussen de AFM en de RvB van DSB. De Grave merkt in dat gesprek op dat de term 'lik op stuk' past bij overtreders die calculerend gedrag vertonen. Dat zou volgens De Grave bij DSB niet het geval zijn.

Op 19 maart 2009 spreekt DNB met DSB over de waardering van de zekerheden van DSB Beheer. CFO Buwalda licht toe dat 18 waarderingsscenario's zijn doorgerekend waarbij de uitkomsten liggen tussen € 95 en € 195 miljoen. De waarde van het onderpand zou dus de verstrekte kredieten ruimschoots overstijgen.

Op 21 maart 2009 verschijnt een kritisch artikel over DSB in de Telegraaf. De AFM heeft op 20 maart 2009 aan de Telegraaf bevestigd dat zij relatief veel vragen en klachten over DSB heeft gekregen en dat naar aanleiding daarvan sinds enige tijd meerdere aspecten van de dienstverlening van DSB worden onderzocht. De mededeling van de zijde van de Telegraaf dat DSB reeds had verklaard dat er bij de AFM geen onderzoeken naar DSB lopen, vormt voor de AFM aanleiding deze mededeling aan de Telegraaf te doen. DSB spreekt telefonisch en per email op 20 maart 2009 meermaals haar ongenoegen uit over de verklaring van de toezichthouder en verlangt een rectificatie. De AFM meldt dat zij niet bereid is tot rectificatie over te gaan.

Op 2 april 2009 vindt een gesprek plaats tussen de AFM en DSB over de negatieve publiciteit rond het toezicht op de bank. In het gesprek wordt door Scheringa en Van Goor aangekondigd dat DSB per 1 mei 2009 zal stoppen met de verkoop van koopsompolissen. Premiebetaling zal in het vervolg op maandbasis geschieden. Dit besluit zal in de vergadering van de RvB van 6 april 2009 aan de orde komen. Op 19 mei 2009 wordt door DSB aan de AFM bevestigd dat zij inderdaad geen koopsompolissen meer verkoopt.

Op 5 mei 2009 legt de AFM DSB een drietal bestuurlijke boetes op van € 96.000, € 24.000 en € 4.000 naar aanleiding van het onderzoek 'verantwoorde woonlasten bij eerste hypotheek' uit 2008. Daarnaast kondigt de AFM aan dat zij van plan is het boetebesluit openbaar te maken. DSB tekent op 11 mei 2009 bezwaar aan tegen het boetebesluit en verzoekt tevens de voorzieningenrechter om openbaarmaking van het besluit voorlopig te verbieden. Dat verzoek wordt op 30 juni 2009 door de rechter afgewezen. De AFM maakt daarop het besluit tot oplegging van de boetes openbaar.¹⁴

Op 14 mei 2009 wordt CFO De Grave door Scheringa ontslagen. De samenwerking met De Grave verloopt naar het oordeel van Scheringa en Van Goor moeizaam. Daarnaast speelt een conflict tussen Scheringa en De Grave over de financiële afwikkeling tussen DSB Bank en DSB Beheer van de aankoop van Clicks4Sales in 2007. Net als bij de aanstelling van De Grave wordt de RvC pas achteraf over het vertrek van De Grave geïnformeerd.

Naar aanleiding van het ontslag van De Grave spreekt DNB op 14 mei 2009 met de RvB en de RvC van DSB. DNB vraagt in dat gesprek onder meer of de RvC niet in een eerder stadium geïnformeerd diende te worden.

Op 15 mei 2009 vindt het exit-gesprek plaats tussen DNB en De Grave. Uit het gesprek blijkt dat De Grave volkomen verrast is door zijn ontslag. De Grave meldt dat hij een verschil van mening had met Scheringa over de verhouding tussen DSB Bank en DSB Beheer. De opbrengsten van de koopsompolissen vielen geheel weg, waardoor de solvabiliteit onder druk kwam te staan. De Grave

¹⁴ De derde boete (€ 4.000) kon pas openbaar gemaakt worden nadat het besluit tot oplegging daarvan (eveneens van 5 mei 2009) onherroepelijk was geworden. De AFM maakte deze boete op 9 februari 2010 openbaar.

geeft aan dat hij van mening was dat in die situatie geen dividend uitgekeerd kon worden. Volgens De Grave was dit voor Scheringa onbespreekbaar.

Het vertrek van De Grave wordt op 18 mei 2009 publiek gemaakt. Over de reden van vertrek wordt niets bekend gemaakt, behalve dat sprake zou zijn van een onvoldoende match in de persoonlijke verhoudingen.

Op 20 mei 2009 spreekt DNB opnieuw met de RvB van DSB. DSB stelt voor Buwalda aan te stellen als titulair CFO, vooruitlopend op een definitieve oplossing in de vorm van een zware kandidaat of een herstructurering naar een *one-tier board*. Buwalda is eerder in beeld geweest als kandidaat om Zalm op te volgen, maar DNB stelde toen (toegelicht in een brief van 10 maart 2009) bezorgd te zijn over de mate waarin Buwalda in staat geacht kon worden om tegenwicht te bieden aan de binnen de RvB bestaande informele zeggenschapsverhoudingen. De aanstelling van een titulair CFO, alsmede het instellen van een *one-tier board*, worden door DNB afgewezen. In een gesprek op 20 mei 2009 van DNB met Scheringa en Van Goor wordt door DNB zware kritiek geleverd. DNB constateert:

- Dat er sprake is van een situatie met ‘trekken van onbeheerste bedrijfsvoering.’
- DNB is niet gelukkig met de *governance* structuur en de bedrijfsvoering is niet adequaat.
- DSB moet met een goed plan komen om de tekortkomingen te adresseren (o.a. een stabiele bezetting op kritische functies).
- DNB heeft geen goed gevoel bij de aanstellingsprocedure en de ontslagprocedure van De Grave.
- DNB verwacht een veel hogere ‘*sense of urgency*’ bij DSB dan het geval is, gezien het verhoogde toezicht.
- Het ontbreekt nog steeds aan evenwicht binnen het bestuur. De CEO en COO vormen een blok tegenover de CFO.
- Combinatie CEO / aandeelhouder.
- Het ontwikkelen van een nieuw business plan is pas laat op gang gekomen, terwijl het wegvallen van de koopsompolissen al lange tijd werd voorzien.

Op 29 mei 2009 spreekt DNB met de RvC van DSB. In dat gesprek wordt ingegaan op de rol van de RvC bij de aanstelling en het vertrek van CFO De Grave, de door De Grave naar voren gebrachte conflicten (Click4Sales en het dividendbeleid), het verhoogde toezicht, het herziene businessmodel en de gewenste nieuwe bestuurssamenstelling. In het kader van de bestuurssamenstelling komt ook de positie van Scheringa nadrukkelijk aan de orde. DNB constateert opnieuw dat in haar ogen de situatie bij DSB trekken van onbeheerste bedrijfsvoering in zich heeft. DNB benadrukt dat een actievere rol van de RvC gewenst is. De RvC en DNB komen overeen dat DSB op korte termijn een aantal document zal opleveren, te weten: een voorstel voor een nieuwe bestuurssamenstelling inclusief een taakverdeling, een herzien bestuursreglement, een plan van aanpak ten aanzien van het verhoogde toezicht en een herzien bedrijfsplan.

In de periode mei-juni 2009 spreekt DNB veelvuldig met DSB, onder meer met medewerkers van de afdelingen *IAD, Legal & Compliance, Treasury, Risk Management* en *Finance & Control*. DNB constateert diverse tekortkomingen in analyses.

Op 8 juni 2009 presenteert de AFM publiekelijk de resultaten van een onderzoek naar koopsompolissen dat de toezichthouder vanaf november 2008 onder verschillende aanbieders heeft gedaan, waaronder bij DSB (in het bijzonder dochter van DSB Beheer GEMA). Uit het onderzoek blijkt dat bij koopsomverzekeringen (deze worden geadviseerd bij een consumptief krediet) de provisie varieert van 25% tot 86%. DSB ontvangt hierbij de hoogste provisie. Bij hypothecair krediet is de gemiddelde provisie circa 42% met een maximum van 71% van de koopsom. Ook hier ontvangt DSB de hoogste provisie.

Door de RvC wordt in de vergadering van 8 juni 2009 gesteld dat de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer een nadrukkelijke rol moet krijgen in de diverse reglementen. Duidelijk moet worden hoe de verhouding tussen de vennootschappen geregeld is, bijvoorbeeld met betrekking tot sponsoring door de bank. Ook moet duidelijk worden hoe met conflicterende belangen wordt omgegaan, hoe besluitvorming plaatsvindt bij tegenstrijdige belangen van Scheringa in de positie als CEO en DGA.

Scheringa dient zich bij alle zaken die DSB Beheer betreffen te onthouden van besluitvorming. Door Neelissen wordt nog opgemerkt dat alle door DSB Beheer van de DSB Bank gekochte participaties zouden moeten worden teruggekocht en de rekening-courantverhouding zou moeten worden afgebouwd. Offringa stelt dat dit wenselijk is, maar dat andere zaken vooralsnog prioriteit hebben. Een belangrijke wijziging in het bestuursbeleid heeft betrekking op het voorkomen van belangenverstrengeling. Een partij die mogelijk een belangenconflict heeft (bijvoorbeeld in verband met DSB Beheer) zal niet meer betrokken zijn bij de beraadslaging of besluitvorming. Besluitvorming zal voortaan alleen kunnen plaatsvinden in unanimitieit waarbij de RvC een toetsende rol krijgt.

De inhoud van de gesprekken op 14, 20 en 29 mei 2009 wordt door DNB nogmaals bevestigd in een brief van 19 juni 2009. In algemene zin wordt door de toezichthouder vastgesteld dat de gang van zaken bij DSB de zorg van DNB over de beheersing van de bedrijfsvoering heeft vergroot. DNB merkt op dat DSB onvoldoende is geslaagd in het vormen van een evenwichtig bestuur, terwijl de toezichthouder het van groot belang acht dat het bestuur van een bank functioneert als collegiaal bestuur waarin alle bestuurders op gelijke en evenwichtige wijze hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. In dezelfde brief wordt door DNB aandacht besteed aan het businessplan van DSB. De toezichthouder stelt dat het door de aandeelhouder gehanteerde en in het businessplan neergelegde uitgangspunt om jaarlijks minimaal € 20 miljoen aan dividend te ontvangen, naar haar oordeel onwenselijk is. Dit gezien de binnen DSB ontstane spanningen en de financiële situatie waarin de bank op dat moment verkeert.

Naar aanleiding van de publiciteit in de media voert DNB op 23 en 26 juni 2009 een beperkt onderzoek uit teneinde inzicht te krijgen in de risico's die DSB loopt bij potentiële claims. In een gesprek op 29 juni 2009 met de toezichthouder geeft de externe accountant aan de risico's te waarderen rond de miljoen.

Op 30 juni 2009 maakt Koemans intern kenbaar dat hij besloten heeft als commissaris af te treden. De aanleiding is de moeizame relatie tussen de RvC en de RvB, met als dieptepunten de uitkering van het interim-dividend zonder voorafgaand overleg en het opnieuw niet tijdig ontvangen van vergaderstukken voor de vergadering van de RvC op 29 juni 2009. Op 8 juli 2009 treedt Linschoten als Chief Risk Officer vanuit de RvC toe tot de RvB van DSB Bank. Tegelijkertijd treedt Buwalda alsnog aan als statutair CFO en wordt daarmee lid van de RvB. In verband met het aantreden van Linschoten en Buwalda stelt Koemans zijn vertrek uit tot oktober 2009. Commissaris Nijpels treedt per 1 augustus 2009 aan als bestuursvoorzitter bij Pensioenfonds ABP, hij vertrekt formeel per 1 oktober 2009 als lid van de RvC van DSB.

DNB krijgt in de loop van 2009 steeds meer twijfel over de volwaardigheid van de vordering van DSB Bank op DSB Beheer. Voor de solvabiliteitsratio van DSB Bank is van belang of en zo ja voor hoeveel DSB Bank een voorziening moet treffen voor de vordering. Door de externe accountant van DSB Bank wordt in een gesprek met DNB op 2 juli 2009 echter aangegeven dat de waardering van de onderpanden door de IAD beoordeeld is en dat deze prudent is. De externe accountant heeft wel aan de *Audit & Control Committee* (vergadering van 29 juni 2009) gemeld dat de transacties tussen DSB Beheer en DSB Bank nog beter vastgelegd dienen te worden zodat deze verhouding zo transparant mogelijk is. De accountant merkt verder op dat de kredietverlening gedekt wordt door de door DSB Beheer verstrekte zekerheden voor de totale kredietfaciliteit, maar dat in het kader van het verscherpte toezicht op de DSB Bank de financiële verhouding tussen de DSB Bank en DSB Beheer niet verstandig is.

Op 8 respectievelijk 29 juli 2009 reageren de RvC en de RvB op de brief van DNB van 19 juni 2009. De RvC herhaalt dat zij op zo kort mogelijke termijn zal komen met een plan van aanpak ten aanzien van het verhoogde toezicht, waarbij uitdrukkelijk aandacht zal worden geschonken aan *governance*. De RvB reageert niet inhoudelijk maar sluit zich aan bij de reactie van de RvC.

DSB is dan al enige tijd bezig met de stapsgewijze ontwikkeling van een nieuw businessmodel. In april 2009 is in de RvB geconstateerd dat de productie met ruim € 1 miljoen is gedaald en dat om die reden nagedacht moet worden over een alternatief inkomstenmodel. Op 12 mei en 8 juni 2009 worden door de RvB cijfermatige uitwerkingen van verschillende scenario's van een nieuw verdienmodel aan de RvC aangeboden. In een notitie gedateerd op 27 juli 2009 bericht de RvB aan de RvC dat DSB zich zal omvormen tot een internetbank. De instelling zal via *direct marketing* simpele producten (sparen, lenen, hypotheek, bijbehorende verzekeringen en betaalrekeningen) online aanbieden.

Naar aanleiding van diverse gesprekken met directieleden en medewerkers van DSB, het kennismaken van de notulen van de RvB vergaderingen en de analyse van de halfjaarcijfers constateert DNB op 31 juli 2009 in een intern memo dat het beeld met betrekking tot DSB verder is verslechterd. Het resultaat en de solvabiliteit van DSB staan zwaar onder druk en er is geen zicht op dat DSB het stress scenario van DNB zou kunnen overleven zonder zware aanvullende maatregelen. De RvC heeft geen zichtbare bemoeienis gehad met de verdere uitwerking van het businessplan. Nadat de bestuurscrisis met de benoeming van Linschoten en Buwalda is opgelost, heeft de RvC – voor zover DNB heeft kunnen nagaan – nauwelijks geacteerd. Uit de notulen van de RvB vergaderingen blijkt verder niet dat gesproken wordt over de voor DSB essentiële onderwerpen, zoals het verhoogde toezicht. Ook zijn de in mei 2009 toegezegde documenten, waaronder een herzien bedrijfsplan, nog steeds niet opgeleverd. DNB heeft er geen vertrouwen in dat DSB zelfstandig in staat is om de crisis te overleven. De RvB van DSB is pas weer gaan acteren nadat DNB diverse indringende vragen heeft gesteld.

De directie Toezicht van DNB adviseert de directie van DNB op zeer korte termijn alternatieve oplossingen voor DSB te onderzoeken, waaronder de mogelijkheid van een overname of van overheidssteun. Tevens dient te worden bezien wat de consequenties zijn van de door Directie Toezicht genoemde constatering voor de (voorzitters van) de RvC en de RvB. De conclusie is dat DSB Bank te weinig grip heeft op de ontwikkelingen bij DSB Beheer. Op basis van de huidige informatie lijkt het onontkoombaar dat DSB Beheer in liquiditeitsproblemen komt tenzij DSB Beheer activa gaat verkopen. Buwalda heeft aangegeven dat dan bijvoorbeeld aan de verkoop van AZ gedacht kan worden. DNB maakt zich zorgen om de geringe inspanningen van de RvC rond het verhoogde toezicht. De notulen van de RvB ademen het beeld uit van een rustig voortkabbellende bank met aandacht voor operationele zaken.

Op 4 augustus 2009 reageert DNB op de brieven van de RvC en de RvB van 8 respectievelijk 29 juli 2009. DNB stelt nog in afwachting te zijn van het plan van aanpak ten aanzien van het verhoogde toezicht en benadrukt nogmaals de noodzaak van het aanpassen van de *governance* structuur. Verder wenst de toezichthouder geïnformeerd te worden over de acties van de RvC. DNB heeft, tegen de achtergrond van de zorgelijke resultaatsontwikkeling, de indruk dat door de commissarissen weinig initiatieven zijn ontplooid.

Op 14 augustus 2009 spreekt DNB met Bonnier en Offringa. Bonnier stelt een machteloos gevoel te krijgen bij de briefwisselingen. Hij verwijst naar de beperkte invloed van de RvC in het licht van de aanwezigheid van een DGA. De voordracht van De Grave wordt daarbij als voorbeeld genoemd. Offringa geeft ten aanzien van het nieuwe businessmodel aan dat hij persoonlijk van mening is dat DSB, gezien het marginale businessmodel, geen zelfstandig bestaansrecht heeft: uiteindelijk zal DSB overgenomen dienen te worden, aldus Offringa.

Op 18 augustus 2009 besluit de directie van DNB, naar aanleiding van de gebeurtenissen in de laatste periode, te verkennen wat de mogelijke gevolgen zijn van de afbouw van het bancaire bedrijf van DSB. Hiertoe wordt projectgroep ‘Homerus’ ingesteld.

Mede naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek naar de koopsompolissen heeft de AFM op 8 juni 2009 aangekondigd tevens onderzoek te zullen doen naar de advisering van kredietbeschermingsverzekeringen bij consumptief krediet. De AFM onderzoekt 28 dossiers uit de periode 1 januari - medio juni 2009. De AFM verzoekt DSB op 13 juli, 28 juli, 31 juli en 18 augustus 2009 om aanvullende gegevens aan te leveren. Bij brief van 20 augustus 2009 presenteert de AFM de conceptbevindingen. De toezichthouder constateert onder meer dat DSB onvoldoende informatie inwint betreffende de financiële positie, de risicobereidheid, de doelstellingen en de kennis en ervaring van een cliënt. Voor zover DSB wel informatie heeft ingewonnen bij haar cliënten is het de AFM niet gebleken dat het advies aan de cliënten mede is gebaseerd op deze informatie.

Op 7 september 2009 spreken DNB en een afvaardiging van DSB (Scheringa en Linschoten) uitvoerig met elkaar. DNB heeft in de uitnodiging uitdrukkelijk aan Scheringa kenbaar gemaakt hem tevens als aandeelhouder te willen spreken: zijn persoonlijke aanwezigheid is dus gewenst. Scheringa en Linschoten lichten in het gesprek de stand van zaken toe met betrekking tot het nieuwe verdienmodel. Zij voorspellen dat op basis van dit model al vanaf 2010 een positief resultaat gerealiseerd kan worden. Scheringa stelt voorts dat DSB veel gedaan heeft om aan de opmerkingen van DNB tegemoet te komen. Zo is er een vierde lid van de RvB benoemd, is er goed gekeken naar de opzet van de *governance* en is de verhouding tussen de aandeelhouder, RvC en RvB in het nieuwe

bestuursreglement heringericht. DNB uit niettemin zorgen over de gang van zaken bij DSB. Door het wegvallen van de mogelijkheden voor *cross-selling* en de afnemende provisieopbrengsten, is het businessmodel aangetast. In de visie van de toezichthouder blijft hierdoor slechts een zeer marginaal verdienmodel over.

Een ander zorgpunt dat tijdens het gesprek aan de orde komt is de relatie met DSB Beheer. De financieel directeur van DSB Beheer heeft op 31 augustus 2009 aan DNB kenbaar gemaakt dat er nog geen oplossing is voor het liquiditeitstekort in 2009. Het is voor DNB van belang dat de aandeelhouder van een bank solvabel en liquide is. Dit geldt temeer nu de bank een grote exposure heeft op DSB Beheer. Scheringa en Linschoten zien afdoende mogelijkheden om de huidige situatie bij DSB Beheer het hoofd te bieden, mits de toezichthouder DSB daartoe afdoende tijd biedt. DNB is echter van mening dat DSB Beheer geen tijd meer heeft. Uit de conceptcijfers van 2009 (door DNB ontvangen op 1 september 2009) van DSB Beheer leidt DNB af dat voor zover er waarde in DSB Beheer aanwezig is, deze bijzonder illiquide moet worden geacht. DSB dient uiterlijk 18 september 2009 helder inzicht te verschaffen in de solvabiliteits- en liquiditeitssituatie van DSB Beheer. Tevens wil DNB concrete plannen ontvangen voor het waarborgen van de solvabiliteit en liquiditeit van DSB Beheer op de langere termijn. Tevens wil DNB een analyse ontvangen op basis waarvan zij kan vaststellen of de strategie en het bedrijfsplan van DSB levensvatbaar zijn. Anders ziet de toezichthouder zich genoodzaakt aanwijzingen te geven.

DNB meldt de inhoud van het gesprek op 8 september 2009 telefonisch aan Bonnier en bevestigt hetgeen op 7 september 2009 is besproken op 15 september 2009 nogmaals schriftelijk aan DSB.

Op 18 september 2009 wordt door DSB de gevraagde informatie geleverd. In de brief van DSB wordt met betrekking tot de relatie van DSB Bank met DSB Beheer het volgende opgemerkt: DSB stelt vast dat DSB Beheer aan haar betalingsverplichtingen kan blijven voldoen, onder meer door een additionele dividenduitkering van de verzekeringsmaatschappijen DSB Schade en DSB Leven. DSB bevestigt nogmaals dat de zekerheden die ten aanzien van de vorderingen van DSB Bank op DSB Beheer zijn gesteld, toereikend zijn. Ten slotte wordt aangekondigd dat aan een externe adviseur de opdracht is gegeven om de mogelijkheid van de verkoop van een deel van de aandelen in DSB Bank te onderzoeken. Daarnaast presenteert DSB een bijgesteld jaarplan 2009. DSB Bank zal geen dividend uitkeren aan DSB Beheer en kondigt een financiële transactie en een nieuwe securitisatie aan. DSB voorspelt in het jaarplan een netto resultaat van € 12 miljoen, de resultaten voor 2010 en 2011 worden door DSB begroot op ruim € 7 en ruim € 9 miljoen.

Op 23 september 2009 spreekt DNB telefonisch met Linschoten. DNB stelt dat de door DSB verstrekte informatie de bij haar levende zorgen geenszins heeft kunnen wegnemen. De toezichthouder is van oordeel dat de door DSB voorgestelde aanpak op onderdelen niet adequaat is en getuigt van een onderschatting van de problematiek bij DSB Bank en DSB Beheer op de korte en middellange termijn. DSB stelt dat het cruciaal is dat de bank enkele maanden de tijd krijgt om naar structurele oplossingen te zoeken. De toezichthouder merkt nogmaals op dat in haar visie die tijd er niet meer is. DNB verwacht dat DSB Beheer op korte termijn niet meer in staat zal zijn aan haar verplichtingen te voldoen.

DNB heeft inmiddels haar advocaat verzocht om een verkenning naar de mogelijke maatregelen, formeel of anderszins, die kunnen worden getroffen ten aanzien van DSB en Scheringa persoonlijk.

Op 25 september 2009 stuurt DNB een formele reactie op het gesprek van 7 september 2009 en de brief van 18 september 2009. DNB is van mening dat de reactie van DSB onvoldoende blijkt geeft van concrete en structurele (voorgenomen) maatregelen ter adressering van (de ernst van) de huidige situatie. Ondanks de stelling van DSB dat de gestelde zekerheden vanuit DSB Beheer meer dan toereikend lijken te zijn in relatie tot de omvang van de kredietverlening van DSB Bank aan DSB Beheer, concludeert de toezichthouder op basis van de door DSB verstrekte informatie dat de ten aanzien van de vordering op DSB Beheer gevestigde zekerheden sterk in waarde zijn gedaald en derhalve onvoldoende zijn. Dit zou kunnen leiden tot het oordeel dat op het niveau van de bank een voorziening moet worden getroffen voor deze vordering of een substantieel gedeelte daarvan. De door DSB verstrekte informatie biedt DNB onvoldoende basis om vast te kunnen stellen of DSB in staat is een levensvatbaar bedrijfsmodel te ontwikkelen. Zelfs wanneer het plan, ondanks de vele onzekerheden, zou kunnen worden uitgevoerd, zou de *facto* sprake zijn van een marginale winstgevendheid.

Op 25 september 2009 reageert DSB op de conceptbevindingen van de AFM in het onderzoek naar advisering van kredietbeschermingsverzekeringen. DSB bestrijdt de conclusies van de toezichthouder en is daarbij van mening dat de AFM een verkeerde invulling geeft aan de wettelijke bepalingen over het inwinnen van informatie. Ook meent DSB dat de toezichthouder een publiekrechtelijke zorgplicht (het best mogelijke advies) nastreeft die zwaarder is dan de civielrechtelijke zorgplicht (redelijk handelend en redelijk bekwaam adviseur), terwijl DSB van mening is dat sprake is van dezelfde norm. De reactie van DSB leidt echter niet tot andere conclusies van de toezichthouder. De AFM legt op 26 januari 2010 een boete van € 24.000 op aan DSB wegens overtreding van artikel 4:23 Wft.

Op maandag 28 september 2009 vertellen oud-medewerkers van DSB in het televisieprogramma NOVA anoniem over de agressieve verkoopmethoden bij DSB. Volgens de oud-medewerkers probeert DSB, in ieder geval tot voor kort, systematisch zoveel en zo hoog mogelijke koopsompolissen te verkopen, zonder rekening te houden met de financiële draagkracht van de klant. Lage rentes en maandlasten verleiden de klant tot het afsluiten van een polis. Een oud-medewerker over één van de verkoopslogans binnen de bank: 'Liegen mag, bedriegen niet'.

Mede naar aanleiding van deze berichten vragen Kamerleden minister van Financiën Bos tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen op 29 en 30 september 2009 om een reactie op de situatie bij DSB. SP-Kamerlid Irrgang spreekt in dat verband van 'crimineel hoge provisies' en 'gelegaliseerde diefstal.' De minister noemt meer in het algemeen zeer hoge provisies van 80 tot 90 % 'totaal idioot' en stelt vast dat er bij DSB 'dingen gebeurd [zijn] die duidelijk niet door de beugel kunnen.'

2.7 1 tot 12 oktober 2009: eindspel

1 oktober 2009

In de ochtend van 1 oktober 2009 doet Lakeman in het programma 'Goedemorgen Nederland' een oproep aan spaarders bij DSB om hun geld bij de bank weg te halen. Lakeman vertegenwoordigt een groep ontevreden DSB-klanten die zich hebben verenigd in de Stichting Hypotheekleed. Lakeman stelt in het programma dat zijn achterban baat zou hebben bij een faillissement van de bank. De oproep van Lakeman leidt op die dag tot een uitloop (*outflow*) van spaargeld van ruim € 88 miljoen. Vanaf het middaguur is de internetbankieromgeving van DSB Bank niet langer bereikbaar. DSB meldt dat hackers de site van DSB hebben plat gelegd. Dit blijkt later echter niet het geval. Het blijft wel mogelijk om telefonisch transacties te verrichten.

DNB besluit als reactie op de ontstane *bank run* de liquiditeitsontwikkeling bij DSB op uurbasis te gaan monitoren. In een vergadering van de directie van DNB wordt geconcludeerd dat DSB in een dermate zorgwekkende financiële situatie verkeert dat op zeer korte termijn maatregelen voor een structurele oplossing dienen te worden getroffen. Wachten tot begin november 2009 is niet langer een optie. In elk geval dient de focus in eerste instantie te liggen op het beheersbaar maken en houden van de thans spelende problematiek. Onrust en verdere destabilisering dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen. In dit kader wordt binnen de directie gesproken over potentiële oplossingen op langere termijn, zoals een aandelenverkoop, het aanstellen van een waarnemer, eventueel gevolgd door het benoemen van een curator en een mogelijke private sector oplossing met behulp van een grootbank.

DNB spreekt op 1 oktober 2009 ook met de RvB van DSB. In reactie op het voorstel van DSB om op korte termijn te onderzoeken in hoeverre voor een bedrag van € 100 miljoen een belang van ongeveer 30% in DSB Bank kan worden verkocht om daarmee de vordering van DSB Bank op DSB Beheer af te lossen, geeft DNB aan dat eventueel geïnteresseerde partijen in het beste scenario vermoedelijk alleen bereid zullen zijn de bank 'om niet' over te nemen.

Door DSB worden in het gesprek tevens de opmerkingen van minister Bos tijdens de Financiële Beschouwingen aan de orde gesteld. Beide partijen achten die opmerkingen bijzonder ongelukkig. Ten slotte komt de mogelijkheid voor DSB aan de orde om gebruik te maken van *Emergency Liquidity Assistance* (ELA). ELA is een noodvoorziening van de centrale bank in de vorm van een stille kredietlijn. Voor ELA zijn door de Europese Centrale Bank wel een aantal voorwaarden gesteld. Kort gezegd moet sprake zijn van een illiquide, maar solvabele financiële instelling.

In een e-mailwisseling tussen DNB en haar advocaat gedateerd op 1 oktober 2009 wordt gesproken over het pandrecht van DNB ten aanzien van ECB herfinancieringsoperaties waarvan DSB

al geruime tijd intensief gebruik maakt. In de e-mail wordt gesuggereerd dat, wanneer DSB Leven niet aan haar verplichtingen kan voldoen en er sprake is van een gecombineerde krediet- en verzekeringsovereenkomst, de kredietnemer c.q. polishouder zal proberen de schuld aan DSB Bank uit hoofde van de lening te verrekenen met de vordering op DSB Leven uit hoofde van de polis. In dat geval zou het pandrecht teniet gaan. In de email wordt aangegeven dat bij dergelijke gecombineerde producten een behoorlijke afwaardering van het onderpand, een zogenoemde *haircut*, te verwachten valt.

In beginsel geeft DNB nimmer specifieke informatie over onder haar toezicht staande instellingen. Niettemin besluit DNB, na een suggestie van het ministerie van Financiën, aan het eind van de dag publiekelijk in een persbericht te verklaren dat ‘DSB aan de eisen van liquiditeit en solvabiliteit voldoet.’ Dit om de effecten van de oproep van Lakeman te neutraliseren. Zowel DNB als het ministerie van Financiën zullen in de hierop volgende dagen naar dit persbericht verwijzen.

2 oktober 2009

Op vrijdag 2 oktober 2009 bedraagt de zogenoemde *outflow* van spaargeld bij DSB € 101 miljoen. Binnen de directie van DNB wordt besproken of een terugtreden van Scheringa thans niet wenselijk is. Enerzijds zou zijn vertrek niet alleen de meest prangende *governance* problemen oplossen, maar ook de breuk met het verleden extra onderstrepen. Anderzijds kan onder de huidige omstandigheden niet geconcludeerd worden dat Scheringa destabiliserend werkt. Bovendien is de positie van Scheringa gecompliceerd aangezien hij tevens grootaandeelhouder is. De advocaat van DNB stelt dat het zeer lastig is een oplossing te vinden (in de vorm van het eventueel onderbrengen van DSB) zonder een aandelenoverdracht. DNB ontbeert volgens de advocaat de wettelijke bevoegdheid om een dergelijke aandelenoverdracht af te dwingen. De medewerking van Scheringa lijkt daarom belangrijk voor het bereiken van een oplossing.

DNB buigt zich over de vraag of voor DSB een doorstart mogelijk is of dat een afbouwscenario meer voor de hand ligt. Een eventuele negatieve restwaarde in een afbouwscenario zou voor rekening van de grootste financiële instellingen kunnen komen. In een dergelijk scenario is de toepassing van het DGS (hetgeen door de banken wordt gefinancierd) namelijk niet nodig. Medewerking van Scheringa blijft onontbeerlijk: de directie van DNB constateert dat in dit stadium nog geen goed gemotiveerd besluit kan worden genomen over het eventueel intrekken van de verklaring van geen bezwaar (v.v.g.b.) voor het (indirect) houden van aandelen in DSB door Scheringa.

3 oktober 2009

Op 3 oktober 2009 biedt Scheringa in een persbericht gedupeerde klanten van de bank ‘oprechte excuses’ aan. Hij verzekert hun klachten zo spoedig mogelijk te zullen oplossen.

Dezelfde dag vindt een bijeenkomst plaats tussen de RvC van DSB en DNB. DNB geeft aan dat er niet gewacht kan worden totdat er nog veel meer spaargeld is opgenomen. Indien de *outflow* in dit tempo doorgaat, komt de noodregeling erg dichtbij, aldus DNB. Noch de eerder genoemde optie van een overname om niet, noch de situatie waarbij de *outflow* naar een normaal niveau terugloopt en de meer structurele DSB problemen worden aangepakt, lijkt DNB realistisch.

De RvC geeft aan eerder die dag met de RvB te hebben gesproken en op basis daarvan tot de conclusie te zijn gekomen dat de RvB het alleen niet gaat redden. De RvB heeft het bedrijf niet meer onder controle en de door DSB gewenste oplossing lijkt niet meer uitvoerbaar. DNB benadrukt meermaals dat voor alle scenario's die de noodregeling kunnen voorkomen, de medewerking van Scheringa essentieel is. De RvC zal voor deze medewerking moeten zorgen. De RvC stelt op zijn beurt voor Van Goor te laten aftreden, teneinde publiekelijk een offer te maken. De RvC heeft dit scenario ook al met Van Goor besproken. De RvC aanvaardt dat een aandelenoverdracht, dan wel een afbouwscenario noodzakelijk is. Zij zal de noodzakelijke stappen, waaronder op termijn het aftreden van de CEO en de CFO, met de RvB bespreken.

4 oktober 2009

De advocaat van DNB brengt op 4 oktober 2009 een advies uit over de voor- en nadelen van het heenzenden (wegsturen) van Scheringa als bestuurder of grootaandeelhouder, dan wel het verbinden van voorwaarden aan zijn aandeelhouderschap. In het advies worden de mogelijkheden geschetst waarbij wordt uitgegaan van een situatie waarin de eindoplossing kan worden bewerkstelligd zonder de feitelijke medewerking van Scheringa. De advocaat stelt ter zake van beide alternatieven dat het de vraag is of een dergelijk besluit van DNB een rechtelijke toets zal kunnen doorstaan.

Door DSB en een belangenvereniging van gedupeerde DSB klanten, de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek (SSP), wordt dezelfde dag medegedeeld dat een overeenkomst tussen beiden is bereikt. Deze overeenkomst zou op 5 oktober 2009 in de uitzending van Radar moeten worden getekend.

5 oktober 2009

Op zondag 4 en maandag 5 oktober 2009 spreekt DNB meermaals met de RvB en de RvC van DSB. Als uitkomst van deze besprekingen wordt uiteindelijk op 5 oktober 2009 het volgende vastgelegd en ondertekend door alle leden van de RvB en RvC van DSB:

1. DNB maakt zich serieus zorgen dat de liquiditeitspositie van DSB Bank zich zodanig kan ontwikkelen dat DNB zich genoodzaakt ziet op korte termijn de noodregeling aan te vragen. Daarbij is door DNB opgemerkt dat het nog beschikbare door DSB Bank verschaft *eligible collateral* mogelijk een lagere dekkingswaarde zal hebben dan circa € 1.3 miljard, gezien het verstrekte onderpand. Deze omstandigheid kan van invloed zijn op de omvang van eventuele toekomstige monetaire kredietverstrekking door DNB aan DSB Bank.
2. Gezien de hiervoor geschetste ontwikkeling zijn de gesprekspartijen het eens dat DSB Bank onmiddellijk met enkele gerenommeerde partijen op de financiële markt in vertrouwelijk overleg dient te treden - waarbij DNB bereid is faciliterend op te treden - om te bezien of in de loop van de komende dagen en in ieder geval vóór 12 oktober 2009 overeenstemming kan worden bereikt over een toereikend liquiditeitsvangnet voor de deposito's van DSB Bank, waarbij ook de onder 8. bedoelde maatregelen kunnen worden betrokken (onder de onder 8. verwoorde voorwaarden en tegen de aldaar weergegeven waarborgen).
3. Door DNB is zorg geuit over het aanblijven van Scheringa als CEO. Van de zijde van DSB Bank is gesteld dat een plotseling vertrek van Scheringa naar haar stellige verwachting zal leiden tot vertrouwensverlies bij een substantieel deel van de spaarders van DSB Bank op basis van de door DSB Bank gemaakte inschatting van het vertrouwen dat genoemde spaarders stellen in Scheringa. In het belang van DSB Bank is Scheringa bereid om uiterlijk per 1 januari 2010 terug te treden als CEO en bestuurder van DSB Bank en dochtermaatschappijen van Ficoholding, hetgeen uiterlijk 12 oktober 2009 door DSB Bank publiekelijk bekend gemaakt zal worden (tezamen met de benoeming van de persoon als hieronder bedoeld onder 4).
4. Ter adressering van de zorg van DNB over het aanblijven van Scheringa, is door de RvB en de RvC toegezegd dat de RvB zal worden versterkt met de benoeming per uiterlijk 12 oktober 2009 van [een ervaren bankier], die de positie van gedelegeerd commissaris zal innemen. In dat verband zullen alle taken en verantwoordelijkheden van de CEO als voorzitter van de RvB worden overgedragen aan de gedelegeerd commissaris met ingang van de datum van zijn benoeming. De leden van de RvB en de RvC en Scheringa als uiteindelijk aandeelhouder zullen als zodanig de taken en verantwoordelijkheden van de gedelegeerd commissaris respecteren, onverminderd het gestelde in punt 8.
5. De gesprekspartners onderkennen dat de liquiditeitsontwikkeling in de komende dagen zou kunnen meebrengen dat de onder 2, 3. en 4. geplande acties die uiterlijk op 12 oktober 2009 dienen plaats te vinden, in de tijd naar voren moeten worden gehaald.

6. De onder 2. bedoelde gesprekken zullen vanaf 5 oktober 2009 aanvangen en namens DSB Bank worden gevoerd door de (te benoemen) gedelegeerd commissaris, de CFO (Buwalda), en een commissaris, te weten de heer A. Offringa. Scheringa zal bij de gesprekken geen directe betrokkenheid hebben.
7. Eventuele verdere wijzigingen van de RvB en RvC en publieke mededelingen daarover zullen vooraf worden besproken met DNB teneinde haar de gelegenheid te geven zich een mening te vormen over de wenselijkheid daarvan.
8. Vanwege de huidige liquiditeit- en solvabiliteitspositie van DSB Bank is Scheringa, in zijn hoedanigheid van (indirect enig) aandeelhouder van DSB Bank en in aanvulling op het bovenstaande, bereid om mee te werken aan een definitieve oplossing voor de in de inleidende alinea genoemde problemen van DSB Bank. Die oplossing zou onder meer maar niet uitsluitend kunnen bestaan in een volledige of gedeeltelijke exit van DSB Bank of Ficoholding uit het DSB concern, waaronder door vervreemding van de aandelen in DSB Bank of Ficoholding aan een of meer bonafide kopers. Het onderzoek naar de mogelijkheden daaromtrent en eventuele gesprekken met derde partijen zullen worden gevoerd door de personen als bedoel onder 6. Scheringa is bereid om aan een dergelijk onderzoek en een mogelijke vervreemding zijn medewerking te verlenen (en zo nodig als bestuurder van DSB Leven en DSB Schade af te treden), onder de voorwaarden dat de RvB en de RvC daarbij een zorgvuldige procedure zullen volgen en een zorgvuldige afweging zullen maken tussen de belangen van alle betrokkenen bij DSB Bank en het DSB concern (waaronder DSB Beheer), alsmede onder de voorwaarde dat de definitieve voorwaarden van een exit of vervreemding de voorafgaande instemming zal hebben van Scheringa als (indirect) aandeelhouder van DSB Bank.⁷

Op diezelfde dag doet de externe accountant van DSB een officiële melding aan DNB ten aanzien van ontwikkelingen in de financiële positie van DSB Beheer. Hierbij wordt verwezen naar correspondentie tussen DSB en de externe accountant van DSB Beheer.¹⁵ De accountant van DSB Beheer deelt daarin mede dat met name door het wegvallen van de dividendstroom vanuit DSB Bank de financiering van DSB Beheer en haar dochters niet zondermeer is gewaarborgd. Voordat een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening 2008 van DSB Beheer kan worden gegeven is het noodzakelijk dat meer duidelijkheid ontstaat over de financiering en continuïteit van DSB Beheer. De accountant van DSB Bank geeft vervolgens te kennen twijfel te hebben ten aanzien van de invorderbaarheid van de leningen die DSB Bank heeft uitstaan bij DSB Beheer en haar dochterondernemingen.

In de uitzending van Radar waarin de overeenkomst met de SSP zou worden getekend blijkt DSB afwezig. De RvB heeft besloten vooralsnog van ondertekening af te zien omdat een zorgvuldige analyse van de financiële onderbouwing naar hun oordeel ontbreekt. In NOVA wordt vervolgens door de SSP aan DSB een ultimatum gesteld: er moet vrijdag 9 oktober 2009 een overeenkomst zijn tussen DSB en SSP, anders wordt een gang naar de rechter overwogen.

In de avond van 5 oktober 2009 spreekt de directie van DNB over de waarde van het gedeponeerde onderpand voor de ECB herfinancieringsoperaties. DSB heeft op basis van een waardering van het onderpand op ruim € 1,8 miljard op dat moment voor € 540 miljoen op deze faciliteit getrokken. Naar het oordeel van DNB heeft DSB meer op de kredietfaciliteit getrokken dan voor een bank van deze omvang te rechtvaardigen is.

Onzekerheden over de impact die de claims van ontevreden klanten hebben op de waarde van het onderpand en de verhoogde correlatie met de kredietwaardigheid van DSB, doen DNB besluiten tot een *haircut*. Er wordt een plafond van € 1 miljard gezet op beleenbaarheidswaarde van DSB. Dit betekent een afwaardering van € 800 miljoen. Het gevolg hiervan is dat onder de herfinancieringsoperaties nog een ruimte van € 204 miljoen voor DSB resteert. In combinatie met een

¹⁵ De accountant van DSB Bank en de accountant van DSB beheer behoorden tot dezelfde accountantsorganisatie.

eventueel te verstrekken ELA, is DNB van oordeel dat de *haircut* geen directe invloed zal hebben op de liquiditeitspositie van DSB. De *treasurer* van DSB wordt 's avonds laat telefonisch van de *haircut* op de hoogte gebracht. Een formele bevestiging per brief volgt een dag later.

DNB heeft dan ten behoeve van het liquiditeitsvangnet voor DSB een consortium benaderd van banken (Rabobank, ING, ABN AMRO, Fortis Bank, SNS). De eerste contacten zijn door DNB gelegd met Rabobank: op 2 oktober 2009 en in de marge van de jaarvergadering van het IMF op 4 oktober 2009. Op maandagavond 5 oktober 2009 vindt tussen de consortiumleden een eerste bespreking plaats.

DNB legt de bal in eerste instantie nadrukkelijk bij de banken. Daar zij verantwoordelijk zijn voor de *funding* van het depositogarantiestelsel is een eventuele ondergang van DSB naar de mening van DNB in het bijzonder een probleem van de banken. Dit leidt tot enige wrijving tussen het consortium en DNB.

In de navolgende dagen zal de Rabobank namens de verschillende banken onderzoek doen naar de mogelijkheden voor ondersteuning van DSB. Eerst middels een liquiditeitsvangnet en later in de vorm van een doorstart. Een zakenbank is door DNB benaderd om berekeningen te maken en scenario's op te stellen.

6 oktober 2009

Op 6 oktober 2009 komt in de vergadering van de directie van DNB de mogelijkheid aan de orde om ELA te verlenen. In de vergadering wordt opgemerkt dat toepassing van ELA moet worden afgewogen tegen toepassing van de noodregeling. Niet alleen is de waarde van het onderpand betrekkelijk onduidelijk, het is ook zeer onzeker of de andere banken met een structurele oplossing komen voor DSB. Bij gebrek aan een dergelijke oplossing komt de noodregeling in beeld. De directie concludeert dat een constructie zonder enigerlei overheidsgarantie niet goed denkbaar lijkt, mede gelet op het feit dat bekendmaking van het vangnet waarschijnlijk zal leiden tot een toename van de *outflow* van spaargeld. Derhalve dient de voorbereiding van de noodregeling geheel te worden afgerond, inclusief de daartoe noodzakelijke documentatie. Op deze manier kan, mocht daartoe worden besloten, direct worden overgegaan tot aanvraag van de noodregeling. DNB besluit wel dat ELA-aanvragen in tranches zullen worden behandeld op voorwaarde dat ook daarop een forse *haircut* wordt toegepast. Op basis van het onderpand wordt berekend dat maximaal € 400 miljoen kan worden verstrekt. DNB stelt vooralsnog alleen de helft ter beschikking door een overeenkomst te sluiten voor € 200 miljoen (2 tranches van € 100 miljoen). Op 6 oktober 2009 wordt de overeenkomst tussen DSB en DNB gesloten, de eerste tranche wordt op 7 oktober 2009 ter beschikking gesteld.

Scheringa voert op 6 oktober 2009 zelf ook gesprekken met strategische partijen die wellicht geïnteresseerd zijn in overname van (een deel van) DSB Bank. De gesprekken leiden niet tot resultaten.

7 oktober 2009

De Rabobank heeft, als vertegenwoordiger van het consortium, aan DNB en het ministerie van Financiën kenbaar gemaakt van mening te zijn dat een eventuele deconfiture van DSB niet alleen een probleem van de banken is, maar ook een gemeenschappelijk probleem betreft. De bank stelt vervolgens dat financiële betrokkenheid van de Staat nodig is om te komen tot een private oplossing voor de problemen bij DSB. De banken zijn bereid om het normale bedrijfsrisico over te nemen, maar zijn niet bereid de risico's van de claims van gedupeerden en het reputatierisico op zich te nemen. De Rabobank wil niet in de positie van 'vette kip' terecht komen. DSB zou onder garantie van de Staat obligaties kunnen uitgeven die door het consortium worden afgenomen.

DNB verzoekt de banken te denken over een oplossing waarbij de medewerking van de Staat niet is vereist. Minister Bos besluit tegelijkertijd 'geen nee' te zeggen op het verzoek van de banken, maar zegt ook niet op voorhand 'ja' tegen staatssteun.

Minister Bos maakt aan DSB kenbaar dat hij een overeenkomst tussen DSB en SSP met ondersteuning van Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke wenselijk vindt.

Op 7 oktober 2009 spreken deze partijen in aanwezigheid van ambtenaren van het ministerie van Financiën met elkaar. Hoewel er overeenstemming lijkt over een compensatiemethodiek, wordt die dag geen akkoord gesloten. DSB stelt als voorwaarde dat het ministerie van Financiën een garantie afgeeft ter zake van eventuele solvabiliteitsproblemen. DNB dient een tijdelijke onderschrijving van

de voorgeschreven solvabiliteitsmarge in verband met noodzakelijke voorzieningen te aanvaarden. Het ministerie van Financiën verwijst ten aanzien van de gevolgen van een overeenkomst voor de solvabiliteit DSB in eerste instantie naar de DNB die niet bij de gesprekken aanwezig is.

8 oktober 2009

Op 8 oktober 2009 presenteert Wabeke alsnog een openbare aanbeveling voor spreiding van lasten en compensatie van gedupeerde DSB-klienten (zie bijlage 12). Deze aanbeveling komt *grosso modo* overeen met de op 7 oktober 2009 door de SSP en DSB afgesproken compensatiemethodiek. Er is echter geen compensatie door de overheid voorzien. Naar aanleiding van deze aanbeveling neemt de AFM contact op met Wabeke. Hoewel de aanbeveling de verantwoordelijkheid is van de Ombudsman maakt de AFM een aantal kritische opmerkingen. Ten aanzien van de kritiek geeft Wabeke aan dat hij zich bewust was van de zwakheden, maar dat er geen tijd was om alles volledig uit te werken. Hij merkt tevens op dat de aanbeveling niet bindend is en dat klienten zich alsnog kunnen richten tot het Klachteninstituut Financiële Dienstverlening (Kifid) of de rechtbank.

In het licht van de aanbeveling ziet DSB af van het sluiten van een afzonderlijke overeenkomst met de SSP, een dergelijke overeenkomst zou de aanbeveling van de ombudsman kunnen ondergraven. DSB en SSP geven in een uitzending van NOVA die avond wel aan de aanbeveling te zullen opvolgen.

Het bankenconsortium meldt op 8 oktober 2009 aan DNB het niet onmogelijk te achten dat uiteindelijk een levensvatbare instelling kan worden gecreëerd. Zij zijn daarom bereid naar een doorstartvariant te kijken. Daarbij is wel een behoorlijke herkapitalisatie nodig. Voorlopig wordt hierbij gedacht aan een bedrag van € 250 miljoen waarvan 30% voor rekening van de Staat zou moeten komen. Als variant op dit scenario wordt een toepassing van de noodregeling genoemd plus een doorstart waarbij een garantie door de Staat wordt gegeven.

Dezelfde dag informeert DNB de AFM dat er geen akkoord is voor een liquiditeitsvangnet. DNB acht een doorstart van DSB op dat moment weinig realistisch: er bestaat een groot risico op faillissement of afbouw van activiteiten.

9 oktober 2009

Op 9 oktober 2009 stellen de banken een concept 'ondersteuningsovereenkomst' op waarin de voorwaarden voor een redding van DSB zijn opgenomen. De banken zullen het voorstel op 10 oktober 2009 presenteren.

- Er zal een stichting ondersteuning worden opgericht met DNB als enige bestuurder.
- De aandelen DSB bank zullen door DSB Ficoholding voor € 1, - worden overgedragen aan de stichting.
- De banken en de Staat zorgen voor solvabiliteitssteun in een verhouding 60% / 40% met een voorlopig maximum voor de banken van €180 miljoen en voor de Staat van € 120 miljoen.
- De Staat dient te verklaren dat DSB in aanmerking komt voor steun uit het zogenoemde garantieloket van € 200 miljard. DSB zal voor € 5 miljard obligaties uitgeven onder garantie van de Staat. Voor zover deze obligaties niet kunnen worden geplaatst zal het bankenconsortium de obligaties afnemen.
- De leden van de RvB en RvC treden terug, zij worden vervangen door DNB met goedkeuring van de banken en de door de Staat voorgedragen personen. DSB dient ervoor te zorgen dat op verzoek van DNB ook andere bestuurders of toezichthouders binnen de DSB Groep hun functie neerleggen.
- Alle banden tussen DSB bank en DSB Beheer worden zo spoedig mogelijk beëindigd en alle vorderingen op zo kort mogelijke termijn ingevorderd.

In een overleg tussen het ministerie van Financiën en DNB op 9 oktober 2009 wordt gesproken over verschillende opties voor DSB, waaronder de mogelijkheid van een doorstart naar een eenvoudige consumentenfinancieringsbank waarbij een bankenconsortium voor een liquiditeitsvangnet zorgt. Het ministerie van Financiën stelt daarbij de levensvatbaarheid van DSB voorop. Dit moet blijken uit afdoende risicobereidheid van private partijen.

De directie van DNB constateert op 9 oktober 2009 dat een doorstart het vooralsnog geprefereerde scenario is. Bij dit scenario kunnen de maatschappelijke schade, het vertrouwensverlies en de aansprakelijkheidsrisico's namelijk worden ingeperkt. Wel worden nadelen op het gebied van mededinging en *moral hazard*, als ook een groot banenverlies erkend. Mocht een private oplossing niet mogelijk blijken, dan zou moeten worden teruggevallen op een liquidatiescenario waarbij alleen de noodregelingvariant realistisch lijkt. In dat geval zullen de maatschappelijke gevolgen wel duidelijk groter zijn dan bij een private oplossing.

10 oktober 2009

Op 10 oktober 2009 wordt door een Amerikaanse investeringsbank contact gezocht met DSB om de mogelijkheid van een herstructurering van DSB Beheer te onderzoeken. Een dag eerder is door een vermogensbeheerder interesse getoond voor een kapitaalinjectie in DSB Bank. Beide partijen zullen uiteindelijk afzien van een investering. De vermogensbeheerder zal op 14 oktober 2009 als laatste afhaken omdat de instelling niet aan de kapitaaleisen van DNB kan voldoen.

De banken presenteren hun voorstel aan DNB, het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van het ministerie van Algemene Zaken dat inmiddels ook bij de bespreking betrokken is. Het ministerie van Financiën heeft twijfel ten aanzien van het voorstel van de banken. Het ministerie van Financiën is nog steeds van mening dat de levensvatbaarheid van de bank voorop dient te staan. Daarbij zijn strikte voorwaarden verbonden aan de overheids garanties (het garantieloket voor banken) voor *funding*. Een voorwaarde voor het gebruik van de regeling is dat sprake moet zijn van een 'in de kern gezonde instelling.' Het ministerie van Financiën wijst voor een oordeel dienaangaande naar DNB. DNB is in reactie hierop niet bereid te stellen dat bij DSB sprake is of kan zijn van een gezonde levensvatbare instelling. Een kapitaaldeelname door de overheid is daarenboven alleen aanvaardbaar indien sprake is van een systeemrelevante bank. DNB, alsook het ministerie van Financiën, zijn er niet van overtuigd dat hiervan bij DSB sprake is.

De directie van DNB concludeert ten aanzien van de conceptovereenkomst dat haar directe betrokkenheid als bestuurder van de stichting in het licht van de rol van de toezichthouder onwenselijk is. Bovendien is DNB van mening dat in de overeenkomst de risicoverdeling tussen de banken en de Staat onevenwichtig is: de voordelen komen in overwegende mate terecht bij het consortium en de risico's bij de Staat. Indien al sprake zou kunnen zijn van een eventuele garantie, moet de omvang naar het oordeel van DNB in redelijke verhouding staan tot de omvang van het bedrijf, met een absoluut maximum van € 3 miljard. Tevens dient onder toepassing van een zware *haircut* voldoende onderpand aanwezig te zijn.

Op 10 oktober 2009 licht minister Bos Eurocommissaris Kroes in over het feit dat gesprekken plaatsvinden over een interventie bij DSB. In geval van een directe financiële bijdrage van de Staat dient de Europese Commissie goedkeuring te verlenen aan de steun. Tevens is van belang dat de eerder door de staat gesteunde banken (ABN AMRO / Fortis Bank / ING / SNS) van de Europese Commissie beperkingen opgelegd hebben gekregen. Zo mogen zij bijvoorbeeld hun marktaandeel niet vergroten door het doen van een overname. Een kapitaalinjectie in DSB door het bankenconsortium – waarvan deze banken onderdeel uitmaken - zou wellicht problemen met Brussel opleveren.

Door de banken wordt aangegeven dat, hoewel afzien van de kapitaalinjectie van € 120 miljoen door de overheid wellicht overkomelijk zou zijn, de garantie van *funding* (€ 5 miljard) essentieel is. Een eenzijdige kapitaalinjectie zonder garanties is voor de banken geen optie.

11 oktober 2009

DNB en het ministerie van Financiën hebben vanaf 9 oktober 2009 tezamen met de zakenbank een aantal alternatieven onderzocht. Eén van die alternatieven betreft het aanvragen van de noodregeling. In de nacht van 10 op 11 oktober 2009 concluderen het ministerie van Financiën en DNB dat geen overeenstemming met het consortium zal worden bereikt en DNB zal moeten besluiten de noodregeling aan te vragen.

DNB kondigt het aanvragen van de noodregeling aan bij de RvB van DSB. Deze acht de aanvraag buiten proportie; niet alle opties zouden zijn verkend. Daarnaast meent de RvB dat de *haircut* onaanvaardbaar is. De RvB kondigt aan verweer te zullen voeren tegen de aanvraag.

Bij DNB worden vervolgens voorbereidingen getroffen ten aanzien van de communicatie over de noodregeling. Er wordt een persconferentie voorbereid en er wordt een uitzendbureau benaderd voor de versterking van het *callcenter* van DNB. Via het ministerie van Financiën is contact geweest met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Nationaal Coördinator Terrorisme Bestrijding. DNB informeert tevens een aantal grote financiële instellingen over de aanstaande aanvraag van de noodregeling bij DSB.

Op 11 oktober 2009 om 19.00 uur ontvangt de rechtbank Alkmaar, nevenzittingsplaats Amsterdam, een verzoekschrift van DNB om ten aanzien van DSB de noodregeling uit te spreken. Er vindt om 21.00 uur een zitting plaats waarbij de RvB van DSB zich tegen het verzoek verweert. De RvC heeft besloten in rechte geen verweer te zullen voeren tegen het uitspreken van de noodregeling, gegeven zijn oordeel dat, nu een liquiditeitsvangnet niet realiseerbaar is, er buiten de noodregeling geen alternatieven meer voorhanden zijn. DNB voert ter zitting aan dat DSB slechts in haar liquiditeitsbehoefte wil voorzien met behulp van ELA. Het staat DNB vrij te oordelen of de ELA wordt verstrekt. Dergelijke liquiditeitssteun kan alleen voor beperkte tijd worden verstrekt aan solvabele instellingen die over voldoende onderpand beschikken. DNB heeft DSB de ELA verstrekt omdat er op dat moment vooruitzicht was dat met behulp van gerenommeerde partijen op de financiële markt overeenstemming kon worden bereikt over een liquiditeitsvangnet en een structurele oplossing. Inmiddels is gebleken dat dit niet mogelijk is. DNB heeft daarnaast gesteld dat DSB niet kan voldoen aan het wettelijk vereiste minimum solvabiliteitspercentage van 8%. Met inachtneming van een noodzakelijke afwaardering op de vordering die DNB heeft op DSB Beheer N.V., daalt de solvabiliteit naar 8,2%. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met potentieel zeer omvangrijke claims waarmee DSB wordt geconfronteerd in verband met de koopsom- en 'woeker polissen'. Als gevolg van die ontwikkelingen zal de solvabiliteit van DSB significant lager worden dan het wettelijk vereiste minimum van 8%.

DSB betwist dat er sprake is van onvoldoende liquiditeit. Er zijn nog voldoende middelen in kas om de crediteuren te voldoen. Wel is sprake van een liquiditeitskrapte maar deze is veroorzaakt door de *haircut* van DNB. Hierdoor is de mogelijkheid voor aanvullende belening afgenomen van € 1,8 miljard naar € 1 miljard. Volgens DSB is geen sprake van een liquiditeit die zich op gevaarlijke wijze ontwikkelt. De opvragingen vertonen een duidelijk dalende tendens. Het consumentenvertrouwen neemt toe. DSB betwist voorts dat sprake is van onvoldoende solvabiliteit. De externe accountant heeft medegedeeld dat een bij de jaarrekening behorende goedkeurende verklaring eerst zonder voorbehoud kan worden afgegeven indien duidelijkheid bestaat over de continuïteit van DSB Beheer. Immers, indien DSB Bank geen dividenden aan DSB Beheer uitkeert, zal dat gevolgen kunnen hebben voor DSB Beheer als aandeelhouder. De gevolgen moeten daarom eerst in kaart gebracht worden. Wat betreft de gevolgen van de overeenkomst met SSP erkent DSB dat deze begroot worden op circa € 85 miljoen. Dit bedrag dient volgens DSB echter te worden uitgesmeerd over de komende jaren.

12 oktober 2009

De rechtbank doet op 12 oktober 2009 om 01.05 uur uitspraak. De rechtbank overweegt in het vonnis dat de liquiditeitspositie van DSB weliswaar zorgelijk is, maar dat de uitstroom wel een duidelijk dalende tendens vertoont en dat de komende dagen zal moeten blijken of de uitstroom tot stilstand komt (zie bijlage 10 voor het vonnis van de rechtbank). Met betrekking tot de solvabiliteitspositie overweegt de rechtbank dat de vordering van DSB Bank op DSB Beheer niet zonder meer als oninbaar kan worden beschouwd en dat de gevolgen van de probleemhypotheek thans nog onvoldoende in kaart zijn gebracht om de gevolgen te kunnen begroten. De rechtbank wijst het verzoek van DNB om de noodregeling uit te spreken dan ook af.

Het ministerie van Financiën en DNB bespreken kort daarna de mogelijkheid om later die dag opnieuw de noodregeling aan te vragen. DNB besluit in ieder geval een eventuele aanvraag van DSB voor uitbetaling van de tweede tranche ELA later die dag te zullen afwijzen.

In de ochtend van 12 oktober 2009 publiceert een aantal kranten nieuwsberichten over het feit dat DNB de noodregeling heeft aangevraagd. De Volkskrant meldt dat het voortbestaan van DSB aan een zijden draadje hangt. Deze nieuwsberichten leiden tot een hernieuwde run op DSB.

DSB verzoekt DNB in de ochtend van 12 oktober 2009 om uitbetaling van de tweede tranche van € 100 miljoen van de ELA. DNB wijst het verzoek overeenkomstig het voornemen af. DSB beschikt

dan inmiddels over onvoldoende middelen om aan alle verzoeken om uitbetaling van spaargeld te kunnen voldoen. Het tekort bedraagt rond 9.00 uur € 19,5 miljoen. DNB verzoekt de rechtbank opnieuw om de noodregeling uit te spreken. De RvB van DSB verzet zich niet langer en om 11.15 uur verklaart de rechter op DSB de noodregeling van toepassing.

2.8 Faillissement

In de daaropvolgende dagen zullen door DSB en de bewindvoerders, Schimmelpenninck en Kuiper, met verschillende partijen gesprekken worden gevoerd over een eventuele overname van de bank.

Op woensdag 14 oktober 2009 melden de bewindvoerders dat er niet langer geïnteresseerde partijen zijn voor de overname van DSB. Zij achten een faillissement onafwendbaar. Er vindt die avond een zitting plaats bij de rechtbank. Van Goor stelt die avond in NOVA de *haircut* aan de orde, hij spreekt van ‘de grootste bankroef aller tijden.’ Hij stelt daarnaast dat door de RvB op 5 oktober 2009 onder druk van DNB is afgezien van het tekenen van de overeenkomst met de SSP in Radar.

De rechter besluit op 15 oktober 2009 de faillissementsaanvraag aan te houden. DSB krijgt tot 16 oktober 12.00 uur de tijd om zelf met het bankenconsortium te spreken over een mogelijke redding.

Op 15 oktober 2009 spreekt DSB in aanwezigheid van DNB en het ministerie van Financiën met het consortium. DSB presenteert een businessplan gebaseerd op een rentemargemodel. DSB zal geen koopsompolissen meer verkopen en minder reclame maken. Tevens zal DSB zich omvormen tot internetbank. DSB verzoekt de aanwezigen om een kapitaalinjectie van € 200 miljoen en een kapitaalgarantie van € 1 miljard teneinde het wegvallen van de ECB herfinancieringsoperaties te compenseren. De banken beraden zich, maar achten de berekening van DSB niet reëel. Ze blijven bij hun oorspronkelijke analyse: kapitaalbehoefte € 300 miljoen en benodigde garantie € 5 miljard. Onder deze omstandigheden zijn zowel DNB als het ministerie van Financiën van oordeel dat geen sprake is van een levensvatbaar voorstel.

Op vrijdag 16 oktober 2009 vindt opnieuw een zitting plaats bij de rechtbank. De rechter verleent DSB uitstel tot maandagochtend 19 oktober 9.00 uur omdat een Amerikaanse investeringsmaatschappij interesse heeft getoond in DSB. De investeringsmaatschappij initieert een *due diligence* onderzoek, maar besluit zaterdag 17 oktober 2009 af te zien van nader onderzoek nadat de voorwaarden voor een investering (waaronder een garantie van 5 miljard) bekend worden gemaakt.

Op zondag 18 oktober 2009 presenteert DSB het zogenoemde ‘Plan B’ waarbij houders van achtergestelde deposito’s hun vorderingen kunnen omzetten in aandelen in de bank. Dit levert DSB € 100 miljoen op. Er rest echter een kapitaalbehoefte van ten minste € 100 miljoen, terwijl het voor de *funding* nog steeds noodzakelijk is dat de *haircut* ongedaan gemaakt wordt of dat de overheid een emissie garandeert. Het ministerie van Financiën is van oordeel dat de situatie onder ‘Plan B’ niet wezenlijk anders is en aldus nog steeds geen sprake is van een realistisch scenario.

Op 19 oktober 2009 spreekt de rechter definitief het faillissement van DSB uit. Enkele dagen later, op 21 oktober 2009, wordt ook DSB Beheer failliet verklaard.

DSB BANK

HOOFDSTUK 3: Bestuur en beheer

3.1 Inleiding

Aan de Commissie is gevraagd een antwoord te geven op de vraag hoe het bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank hebben gefunctioneerd.

Deze vraag zal in dit hoofdstuk aan de orde worden gesteld. Na een korte inleiding zal allereerst worden ingegaan op de eisen waaraan een deugdelijk bankbestuur zou moeten voldoen. In dat verband zal worden gewezen op een aantal principes en *best practices* die door verschillende instellingen zijn geformuleerd. Voorts zal worden ingegaan op de wettelijke taakverdeling tussen de verschillende vennootschappelijke lichamen en op de bijzondere eisen die in de wetgeving aan een bankbestuur worden gesteld. Vervolgens zal specifiek worden ingegaan op de situatie bij DSB Bank. Daartoe worden de taken en verantwoordelijkheden van de RvB en RvC kort op een rij gezet en worden meer in detail de belangrijkste gebeurtenissen rond de *corporate governance* bij DSB besproken. Ten slotte zal de Commissie het functioneren van de RvB, de DGA en de RvC beoordelen.

DNB heeft veel informatie over het onderwerp van dit hoofdstuk verzameld en ook veelvuldig getracht invloed op het bestuur en de bestuursstructuur uit te oefenen. De Commissie heeft bij het schrijven van dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de informatie verkregen uit de gegevens van DNB, uit de gesprekken die zij heeft gevoerd en uit inzage van gegevens bij DSB.

3.2 Corporate governance

Corporate governance betreft de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de eisen van een verantwoord ondernemingsbestuur. Verantwoord ondernemingsbestuur impliceert onder meer dat rekening wordt gehouden met de belangen van alle relevante *stakeholders* van een onderneming. Zoals in de Nederlandse *Corporate Governance Code*¹⁶ wordt opgemerkt:

‘Het in Nederland gehanteerde uitgangspunt [is] dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. De belanghebbenden zijn de groepen en individuen die direct of indirect het bereiken van de doelstellingen van de vennootschap beïnvloeden of er door worden beïnvloed: werknemers, aandeelhouders en andere kapitaalverschaffers, toeleveranciers, afnemers, de overheid en maatschappelijke groeperingen. Het bestuur en de Raad van Commissarissen hebben een integrale verantwoordelijkheid voor de afweging van deze belangen, doorgaans gericht op de continuïteit van de onderneming. [...] Het bestuur en de Raad van Commissarissen behoren met de belangen van de verschillende belanghebbenden rekening te houden, inclusief de voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen. Vertrouwen van de belanghebbenden dat hun belangen worden behartigd, is een voorwaarde voor hen om binnen en met de vennootschap samen te werken. Goed ondernemerschap, waaronder inbegrepen integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, waaronder inbegrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden.’

Het belang van een deugdelijke *governance* geldt voor banken wellicht nog sterker dan voor andere bedrijven. Banken vervullen een publieke (nuts) functie. Die rol is essentieel voor het functioneren van de economie als geheel. Het gevolg hiervan is dat problemen in de bancaire sector repercussies hebben voor de gehele economie, de financiële crisis is daarvoor een treffend voorbeeld. De kredietcrisis heeft laten zien hoe ernstig de gevolgen kunnen zijn indien een grote bank - zoals

¹⁶ Te raadplegen op www.commissiecorporategovernance.nl.

bijvoorbeeld Lehman Brothers - in de problemen komt. Maar ook voor een kleinere bank geldt dat een faillissement een schok in de samenleving teweeg kan brengen. De maatschappelijke kosten van een faillissement van een bank zijn altijd hoog. Het ondermijnt ook het vertrouwen in het financiële systeem: indien vandaag blijkt dat een bank kan omvallen, kan morgen een andere bank aan de beurt zijn. Zoals het Bazels Comité voor Banktoezicht (2006) constateert:

‘Effective corporate governance practices are essential to achieving and maintaining public trust and confidence in the banking system, which are critical to the proper functioning of the banking sector and economy as a whole. Poor corporate governance may contribute to bank failures, which can pose significant public costs and consequences due to their potential impact on any applicable deposit insurance systems and the possibility of broader macroeconomic implications, such as contagion risk and impact on payment systems. In addition, poor corporate governance can lead markets to lose confidence in the ability of a bank to properly manage its assets and liabilities, including deposits, which could in turn trigger a bank run or *liquidity* crisis. Indeed, in addition to their responsibilities to shareholders, banks also have a responsibility to their depositors.’

De verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, de inrichting van de interne structuur en de *governance* ligt primair bij de onderneming zelf. De toezichthouder heeft in dit verband hoofdzakelijk een controlerende en soms corrigerende taak; het stelsel van toezicht op het functioneren is een repressief stelsel. De verantwoordelijkheid voor beleidsbeslissingen verschuift niet in meer of mindere mate naar de toezichthouder.¹⁷

Sound corporate governance principles

Op verschillende niveaus en door verschillende gremia zijn principes en *best practices* opgesteld ten aanzien van het functioneren van de leiding van een financiële instelling.¹⁸

Zo heeft het Bazels Comité een aantal *Sound corporate governance principles* opgesteld waaraan deugdelijk bankbestuur zou moeten voldoen. In 2010 zijn door het Bazels Comité voorstellen gedaan om te komen tot aanpassing, onder meer naar aanleiding van ervaringen van de kredietcrisis.¹⁹ Het Comité stelt als principes onder meer voor:

- The board has overall responsibility for the bank, including approving and overseeing the implementation of the bank’s strategic objectives, risk strategy, corporate governance and corporate values. The board is also responsible for providing oversight of senior management.²⁰
- The board should define appropriate governance practices for its own work and have in place the means to ensure such practices are followed and periodically reviewed for improvement. Board members should be and remain qualified, including through training, for their positions. They should have a clear understanding of their role in corporate governance and be able to exercise sound and objective judgment about the affairs of the bank.
- Banks should have an independent risk management function (including a chief risk officer or equivalent) with sufficient authority, stature, independence, resources and access to the board.
- The board and senior management should effectively utilise the work conducted by the internal audit function, external auditors, and internal control functions.
- The bank should be governed in a transparent manner.

¹⁷ Zie het arrest van de Hoge Raad van 13 oktober 2006, in de zaak *Vie D’Or*. JOR 2006/295.

¹⁸ Zie in dat verband tevens het rapport *Naar een herstel van vertrouwen* van de Adviescommissie Toekomst Banken, de Nederlandse Code Banken en de Nederlandse Corporate Governance Code.

¹⁹ BIS, Principles for enhancing corporate governance, maart 2010. Beschikbaar op www.BIS.org.

²⁰ Het betreft in dit verband zowel de strategische doelen van de onderneming (bedrijfsmatig) als de professionele waarden en normen die in de organisatie centraal dienen te staan (*tone at the top*).

Wettelijke regeling - algemeen

De relatie tussen de verschillende organen (aandeelhouders, bestuur en interne toezichthouder) vormt een kernonderdeel van de *governance*-structuur van een onderneming. De verhouding tussen de verschillende organen is in belangrijke mate wettelijk voorgeschreven.

Het algemene juridische kader voor de *governance* van DSB Bank N.V. wordt gevormd door de regels ter zake van een naamloze vennootschap in Boek 2 BW.²¹ Daarin wordt bepaald dat voor een reguliere N.V het bestuur en de AvA de voornaamste organen zijn. Het bestuur (de Raad van Bestuur, RvB) bestuurt de vennootschap en vertegenwoordigt de vennootschap ten aanzien van derden.²² Het bestuur handelt als college met een collectieve verantwoordelijkheid. Dit sluit niet uit dat individuele bestuurders krachtens de statuten of een bestuursreglement een eigen takenpakket hebben, taken kunnen echter niet aan de collectieve verantwoordelijkheid worden onttrokken. Aan de AvA (de eigenaren van de vennootschap) behoort, binnen de door de wet en de statuten gestelde grenzen, alle bevoegdheid, die niet aan het bestuur of aan anderen is toegekend.²³ Zo benoemt en ontslaat de AvA de bestuurders²⁴ en beslist zij over majeure onderwerpen die de vennootschap betreffen. Een N.V is niet verplicht te beschikken over een Raad van Commissarissen (RvC). Als een gewone N.V. in de statuten niettemin heeft bepaald dat een RvC moet worden benoemd, dan is het de taak van de RvC toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap.²⁵ De RvC staat het bestuur met raad ter zijde. De RvC houdt in dat verband toezicht op de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap. Voorts houdt de RvC toezicht op het functioneren van het bestuur en belangrijke bestuursbesluiten. Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap. Leden van de RvC worden net als het bestuur benoemd door de AvA die hen te allen tijde kan schorsen of ontslaan.²⁶

Bij een N.V onder het structuurregime²⁷ - een N.V die gedurende 3 jaar onafgebroken heeft voldaan aan de vereisten van een geplaatst kapitaal en reserves van meer dan € 16 miljoen, een ingevolge een wettelijke plicht ingestelde ondernemingsraad en in de regel meer dan 100 werknemers werkzaam in Nederland - gelden een aantal andere bepalingen ten aanzien van de verhouding tussen de AvA, de RvC en de RvB.²⁸

Bij een structuurvennootschap benoemt en ontslaat de RvC de RvB. De RvC mag een bestuurder ontslaan nadat de AvA over dat voornemen is gehoord. Ook moet de AvA worden ingelicht omtrent een voorgenomen benoeming. Het besluit om een bestuurder te benoemen of te ontslaan vereist het advies van de ondernemingsraad. De leden van de RvC worden benoemd door de AvA op voordracht van de RvC. Zowel de AvA als de ondernemingsraad kunnen aan de RvC personen aanbevelen om als commissaris te worden voorgedragen.²⁹ De AvA kan de voordracht van de RvC verwerpen met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, wanneer ten minste een derde van het geplaatste kapitaal vertegenwoordigd is. De AvA kan tevens met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen, vertegenwoordigende ten minste een derde van het geplaatste kapitaal, het vertrouwen in de RvC opzeggen. Het besluit moet de redenen noemen en kan pas genomen worden nadat het bestuur 30 dagen eerder de ondernemingsraad van het voorstel en de redenen daarvoor in kennis heeft gesteld. Als het voorstel wordt aangenomen is de hele RvC met onmiddellijke ingang ontslagen.

²¹ Thans is bij de Eerste Kamer aanhangig een voorstel tot aanpassing van Boek 2, onder meer op het terrein van de verantwoordelijkheden van bestuurders, tegenstrijdig belang en de positie van de RvC. Kamerstukken I 2009/10, 31763, A.

²² Artikelen 2:129 en 2:130 BW.

²³ Artikel 2:107 BW.

²⁴ Artikel 2:132 BW.

²⁵ Artikel 2:140 BW.

²⁶ Artikel 2:142 in verbinding met 2:144 BW.

²⁷ De AFM was de mening toegedaan dat DSB Bank een structuurvennootschap had behoren te zijn. Gelet op het feit dat DSB pas in 2009 formeel is overgegaan tot het instellen van de wettelijk verplichte ondernemingsraad was niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 2:153 BW.

²⁸ Artikelen 2:152 tot en met 2:164 BW.

²⁹ De aanbeveling van de ondernemingsraad is daarbij voor een derde deel van de zetels in de RvC in beginsel bindend (art. 2:158 lid 6 BW), voor het overige binden aanbevelingen de RvC niet.

Een verzwakt structuurregime (ook wel: verlicht regime) kan van toepassing zijn op grote vennootschappen die onderdeel zijn van een internationale groep en op bepaalde familie houdstervennootschappen.³⁰ Als het verzwakt regime van toepassing is, blijft de AvA bevoegd tot benoeming en ontslag van de bestuurders. De volgende bevoegdheden van de RvC blijven gehandhaafd: het recht om bestuurders te schorsen, de rol bij de benoeming van commissarissen en de vereiste goedkeuring van de RvC voor bepaalde bestuursbesluiten.

Wettelijke regeling - bijzonderheden voor banken

Financiële instellingen zijn, zoals reeds is opgemerkt, geen gewone ondernemingen. De risico's die verbonden zijn aan verlies van vertrouwen, de snelheid waarmee ontwikkelingen zich kunnen voordoen en de grote maatschappelijke belangen waarvoor een bank staat, vereisen strengere voorschriften ten aanzien van het bestuur van een bank. Het grotere publieke belang bij het functioneren van een bank in vergelijking met andere ondernemingen moet tot uitdrukking komen in een bestuur(scultuur) waarin dat publieke belang een stevige verankering heeft. Dat komt tot uitdrukking in de eisen die door de wet aan het bestuur worden gesteld.

Voor banken gelden ingevolge de op 1 januari 2007 in werking getreden Wft, een aantal belangrijke nadere voorschriften ten aanzien van de *governance* van de onderneming. Deze bepalingen zijn neergelegd in hoofdstuk 3.3 Wft en uitgewerkt in het Besluit prudentiële regels Wft. De wettelijke voorschriften zijn op hoofdlijnen gelijklopend aan de bepalingen die voordien golden onder het wettelijk kader van de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) 1992.

Afdeling 3.3.2 Wft geeft regels ten aanzien van deskundigheid, betrouwbaarheid en integriteit van beleidsbepalers bij een financiële onderneming. Het dagelijks beleid van een bank moet worden bepaald door personen die deskundig zijn in verband met de uitoefening van het bankbedrijf.³¹ Daarnaast dient het beleid van een bank te worden bepaald of mede bepaald door personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat.³² Dit laatste vereiste geldt evenzeer voor leden van een orgaan dat is belast met het toezicht op het beleid en de algemene gang van zaken van de financiële ondernemingen (RvC).³³ Gezien het belang van *checks and balances* bij een financiële instelling is een bank die een N.V of B.V. is, verplicht een RvC van ten minste 3 leden te hebben.³⁴

Afdeling 3.3.3 Wft geeft regels over de structurering en inrichting van een financiële onderneming met zetel in Nederland. Zo dient het dagelijks beleid van een bank te worden bepaald door ten minste twee personen.³⁵ Dit zogenaamde vier-ogen-beginsel of beginsel van tweehoofdige dagelijks leiding strekt tot waarborging van de continuïteit en kwaliteit van uitoefening van het bedrijf en de dienstverlening. Ten aanzien van de inrichting van de onderneming bepaalt de wet dat een bank de bedrijfsvoering zodanig inricht dat een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf wordt gewaarborgd.³⁶ Zo dient een bank te beschikken over procedures en maatregelen met betrekking tot het tegengaan van verstrengeling van privébelangen van personen die het beleid van de financiële onderneming bepalen.³⁷ Een beheerste en integere bedrijfsuitoefening betreft primair de verantwoordelijkheid van de onderneming zelf. De bank moet, binnen de wettelijke kaders, in staat zijn zelf te bepalen welke maatregelen moeten worden getroffen, gelet op de risico's die de onderneming loopt. DNB houdt daarop toezicht.

Gelet op de belangrijke rol van de aandeelhouders in een vennootschap zijn in de Wft voorwaarden opgenomen voor grootaandeelhouders. Voordat een natuurlijke- of rechtspersoon een 'gekwalificeerde deelneming' (kort gezegd een aandelenbelang van ten minste 10% of een daarmee vergelijkbare zeggenschap) in een financiële instelling mag verwerven, moet bij de toezichthouder

³⁰ Artikel 2:155a BW. Het is aannemelijk dat DSB gebruik had kunnen maken van deze gedeeltelijke vrijstelling.

³¹ Artikel 3:8 Wft.

³² Artikel 3:9 Wft.

³³ Inmiddels is door de minister van Financiën een voorstel tot wijziging van de Wft aangekondigd ingevolge waarvan ook leden van de RvC deskundig dienen te zijn in verband met de uitoefening van dat toezicht. Kamerstukken II 2009/10, 31980, nr. 9.

³⁴ Artikel 3:19 Wft.

³⁵ Artikel 3:15 Wft.

³⁶ Artikel 3:17 Wft.

³⁷ Artikel 11 Besluit prudentiële regels Wft.

een verklaring van geen bezwaar worden aangevraagd.³⁸ Deze wordt in ieder geval niet verleend indien de handeling zou kunnen leiden of zou leiden tot een invloed op de desbetreffende financiële onderneming waardoor een gezonde en prudente bedrijfsuitoefening van die onderneming in gevaar komt.³⁹

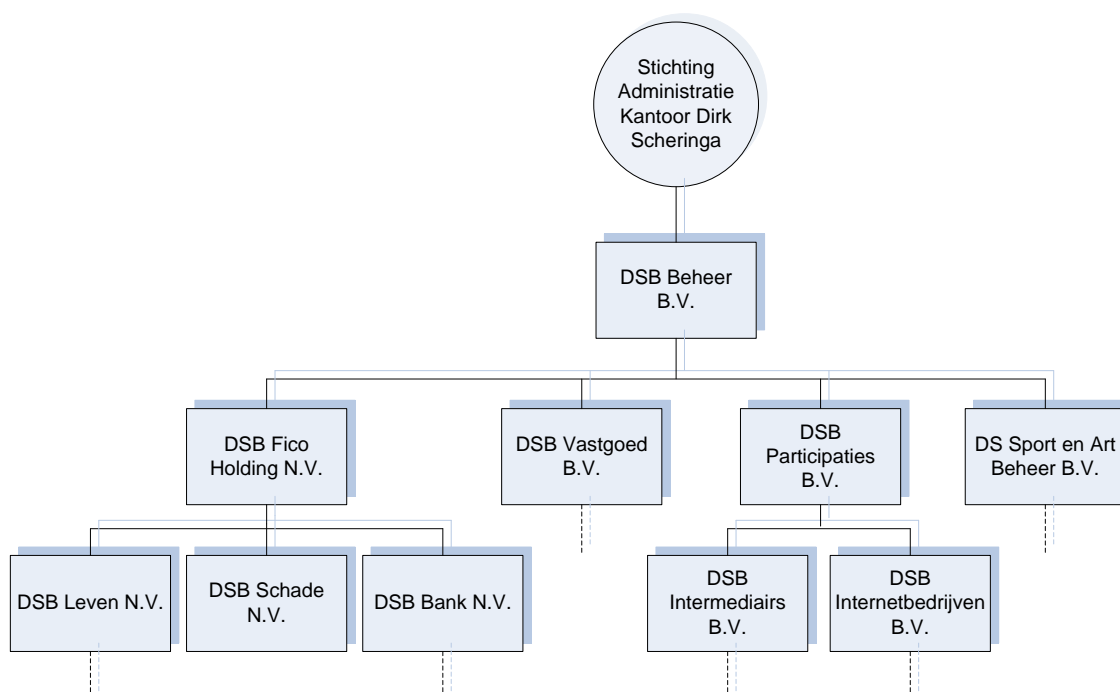
3.3 Bestuur en beheer DSB Bank N.V.

3.3.1 Formele inrichting

Groepsstructuur

Onderstaand is de structuur van DSB weergegeven ten tijde van het faillissement in 2009. Bovenin bevindt zich DSB Beheer. DSB Beheer is de persoonlijke holding van Scheringa waarin al zijn zakelijke belangen zijn ondergebracht.

Figuur 3.1: concernstructuur DSB in grote lijnen



De voornaamste onder DSB Beheer vallende vennootschappen zijn (via DSB Ficoholding) DSB Bank, de verzekeringsmaatschappijen DSB Leven en DSB Schade en voorts DSB Vastgoed, DSB Participaties (waaronder zich onder meer DSB Intermediairs bevindt) en DS Sport en Art Beheer (waaronder zich onder meer AZ en het museum bevinden).

Tussen DSB Beheer en DSB Bank en verzekeringsmaatschappijen bevindt zich DSB Ficoholding N.V. Ficoholding is een financiële holding, waarbinnen geen andere activiteiten plaatsvonden dan het houden van deelnemingen in de DSB Bank en de verzekeringsmaatschappijen (zie figuur 3.1). De leden van de RvB van DSB Bank vormden tevens het bestuur van DSB Ficoholding. Het bestuur van DSB Bank/DSB Ficoholding vormde in die constellatie dus tevens de AvA van DSB Bank. Alle aandelen van DSB Ficoholding waren in bezit van DSB Beheer, de persoonlijke holding van Scheringa.

³⁸ Artikel 3:95 Wft.

³⁹ Artikel 3:100 Wft.

Genoemde situatie verschilt wezenlijk van de concernstructuur voorafgaand aan het verlenen van de bankvergunning in 2005. In 2004 was de toenmalige DSB Bank tezamen met de voorschotbanken, de bemiddelingsbedrijven en DSB Hypotheken een dochter van DSB Groep N.V. DSB Groep was vervolgens weer samen met DSB Sport, DSB Verzekeringen en DSB Art een dochter van DSB Beheer.

Vennootschapsorganen DSB Bank: Raad van Bestuur

Het bestuur van de vennootschap is opgedragen aan de RvB en bestaat uit ten minste twee bestuurders die onder het toezicht staan van een RvC. De AvA stelt het aantal bestuurders vast. De bestuurders worden door de AvA benoemd en kunnen te allen tijde door de AvA worden geschorst en ontslagen. Schorsing kan ook door de RvC geschieden. Indien een bestuurder door de commissarissen wordt geschorst, dient de AvA binnen drie maanden te besluiten tot ontslag, handhaving van de schorsing of tot opheffing van de schorsing.

BESTUUR

Artikel 14

1. Het bestuur van de vennootschap is opgedragen aan het bestuur, bestaande uit ten minste twee bestuurders, onder toezicht van de Raad van Commissarissen, zulks met inachtneming van het hierna in artikel 16 bepaalde.

De algemene vergadering stelt met inachtneming van het hiervoor bepaalde het aantal bestuurders vast.

De bestuurders worden door de algemene vergadering benoemd en kunnen te allen tijde door deze vergadering worden geschorst en ontslagen. Slechts personen waarvan De Nederlandsche Bank N.V. vóór de oproep van de algemene vergadering van aandeelhouders waarin de benoeming van de bestuurders aan de orde is, heeft verklaard dat zij voldoen aan de vereisten voor een vergunning van het bedrijf van kredietinstelling als omschreven in de artikelen 8 en 9 van de Wet toezicht kredietwezen 1992, kunnen voor benoeming in aanmerking komen. Schorsing kan tevens door de Raad van Commissarissen geschieden. Indien een bestuurder wordt geschorst, dient de algemene vergadering binnen drie maanden na ingang van de schorsing, na terzake de Raad van Commissarissen te hebben gehoord, te besluiten hetzij tot ontslag hetzij tot opheffing of handhaving van de schorsing. Bij gebreke van een dergelijk besluit vervalt de schorsing. Een besluit tot handhaving van de schorsing kan slechts eenmaal worden genomen en de schorsing kan daarbij worden gehandhaafd voor ten hoogste drie maanden, ingaande op de dag, waarop de algemene vergadering het besluit tot handhaving heeft genomen.

Indien de algemene vergadering niet binnen de voor de handhaving bepaalde termijn tot ontslag op opheffing van de schorsing heeft besloten, vervalt de schorsing.

Een geschorste bestuurder wordt in de gelegenheid gesteld zich in de algemene vergadering van aandeelhouders te verantwoorden en zich daarbij door een raadsman te doen bijstaan.

2. In geval van ontstentenis of belet van een bestuurder zijn de overblijvende bestuurders tijdelijk met het bestuur van de vennootschap belast, mits ten aanzien van ten minste twee bestuurders geen ontstentenis of belet bestaat. In geval van ontstentenis of belet van alle bestuurders, alle bestuurders behoudens één, of de enige bestuurder, is de persoon die daartoe door de algemene vergadering wordt benoemd, tijdelijk met het besturen van de vennootschap belast.
3. De algemene vergadering stelt het beleid op het terrein van bezoldiging van het bestuur vast. Het salaris en de overige arbeidsvoorwaarden van de bestuurders worden met inachtneming van het beleid vastgesteld door de algemene vergadering.

Bron: Statuten DSB Bank, laatstelijk gewijzigd 30-01-2007

Vennootschapsorganen DSB Bank: Raad van Commissarissen

De vennootschap beschikt over een RvC van ten minste 3 leden. De commissarissen worden benoemd door de AvA die hen te allen tijde kan schorsen of ontslaan. In augustus 2009 is een laatste wijziging van het reglement van de RvC opgesteld. Opvallend is onder meer dat de commissarissen niet langer adviesrecht hebben met betrekking tot het dividendbeleid. De RvC behoeft hierover slechts geïnformeerd te worden.

RAAD VAN COMMISSARISSEN

Artikel 16

1. De vennootschap kent een Raad van Commissarissen, bestaande uit drie of meer leden.
Slechts natuurlijke personen kunnen tot commissaris worden benoemd.
De commissarissen worden, met inachtneming van het in artikel 142 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bepaalde, benoemd door de algemene vergadering, die hen te allen tijde kan schorsen of ontslaan en die tevens het aantal leden van de Raad van Commissarissen vaststelt. Slechts personen waarvan De Nederlandsche Bank N.V. vóór de oproep van de algemene vergadering van aandeelhouders waarin de benoeming van commissarissen aan de orde is, heeft verklaard dat zij voldoen aan de vereisten voor een vergunning van het bedrijf van kredietinstelling als omschreven in de artikelen 8 en 9 van de Wet toezicht kredietwezen 1992, kunnen voor benoeming in aanmerking komen.
De commissarissen benoemen uit hun midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter, die eerstgenoemde bij diens afwezigheid vervangt.
2. Een commissaris kan een vergoeding genieten vast te stellen door de algemene vergadering.
3. De Raad van Commissarissen houdt toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming(en).
Hij staat het bestuur met raad terzijde en geeft advies zo dikwijls daartoe aanleiding bestaat.
Bij de vervulling van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.
4. Elke commissaris heeft tijdens de kantooruren toegang tot de kantoren, terreinen en gebouwen van de vennootschap en heeft het recht inzage en afschriften te nemen of te doen nemen van alle boeken, bescheiden en correspondentie van de vennootschap.
Het bestuur verschaft de Raad van Commissarissen tijdig de voor de uitoefening van diens taak noodzakelijke gegevens. De Raad van Commissarissen kan zich ter uitoefening van zijn functie voor rekening van de vennootschap doen bijstaan door één of meer deskundigen.
Het bestuur stelt ten minste één keer per jaar de Raad van Commissarissen schriftelijk op de hoogte van de hoofdlijnen van het strategisch beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers- en controlesysteem van de vennootschap.
5. De Raad van Commissarissen vergadert zo dikwijls één van zijn leden die verzoekt, doch met een minimum aantal van vier vergaderingen per jaar, en regelt zelf de wijze van vergaderen. Alle besluiten van de Raad van Commissarissen worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen; blanco stemmen zijn van onwaarde en tellen niet mee bij de berekening van het aantal uitgebrachte stemmen. Bij staking van stemmen wordt de beslissing verdaagd tot een volgende vergadering, te houden binnen een maand na de eerste doch niet eerder dan acht dagen daarna. Indien in deze vergadering de stemmen weer staken, wordt bij het staken van stemmen over aangelegenheden niet personen betreffend, het voorstel geacht te zijn verworpen en beslist het lot bij het staken van stemmen over personen. Een geldig besluit kan slechts genomen worden als de meerderheid van de leden aanwezig en/of vertegenwoordigd is; indien na twee oproepingen aan de eden van de Raad van Commissarissen de meerderheid van de leden niet ter vergadering aanwezig en/of vertegenwoordigd is, kunnen de aanwezige leden rechtsgeldig besluit nemen. Commissarissen kunnen zich in de vergaderingen van de raad bij een schriftelijke volmacht door een andere commissaris laten vertegenwoordigen.
Het bestuur is verplicht de vergaderingen van de Raad van Commissarissen bij te wonen zo dikwijls zij daartoe wordt uitgenodigd en aldaar alle verlangde inlichtingen de aangelegenheden de vennootschap betreffende te verstrekken. Van het verhandelde in een vergadering van de Raad van Commissarissen worden notulen gehouden, die in een daartoe bestemd notulenboek worden ingeschreven en in een volgende vergadering van die raad door de commissarissen en het bestuur, indien er voor zover er ter vergadering aanwezig, worden getekend.
De Raad van Commissarissen kan ook buiten vergadering besluiten nemen, mits alle commissarissen zich voor het voorstel uitspreken en terzake een schriftelijk besluit in het notulenboek wordt bijgevoegd.

Bron: Statuten DSB Bank, laatstelijk gewijzigd 30-01-2007

Positie DGA

DSB Bank kende een voor een bank ongebruikelijke beheers- en bestuursstructuur. De instelling kende in Scheringa een directeur-grootaandeelhouder (DGA). Formeel was DSB Ficoholding (na beëindiging van het werknemersparticipatieplan) de enige aandeelhouder van DSB Bank. Uiteindelijk was Scheringa via DSB Beheer echter middellijk houder van alle aandelen. De aanwezigheid van een DGA is in de Nederlandse bancaire sector uitzonderlijk.⁴⁰ De aanwezigheid van een DGA brengt risico's met zich. De aandeelhouder kan geneigd zijn het eigen belang boven het (langetermijn-) belang van de vennootschap of de andere *stakeholders* te plaatsen. De kwetsbaarheid kan worden gemitigeerd indien adequate regelingen zijn getroffen om in het geval van conflicterende belangen tussen de vennootschap en de aandeelhouder-bestuurder toch tot een afgewogen besluit te komen. Hoewel uiteindelijk de DGA in zijn rol als middellijk houder van alle aandelen bij een eventueel conflict zijn zin kan 'doordrukken', beperken adequate procedurele waarborgen de risico's van conflicten. Om die reden zal hierna meer specifiek worden ingegaan op de wijze waarop bij DSB de besluitvorming bij tegenstrijdige belangen was vormgegeven.

DSB kende tot augustus 2009 slechts een zeer beperkte regeling ten aanzien van tegenstrijdige belangen. De algemene vertegenwoordigingsbevoegdheid beruiste ingevolge de statuten bij twee gezamenlijk handelende bestuurders. In geval de vennootschap een tegenstrijdig belang heeft met één of meer bestuurders blijft het voorgaande onverkort van kracht, tenzij de AvA een andere persoon heeft aangewezen om de vennootschap in dat geval te vertegenwoordigen. Een besluit van het bestuur tot het verrichten van een rechtshandeling die een tegenstrijdig belang met een bestuurder in privé betreft, is onderworpen aan de goedkeuring van de RvC. Het ontbreken van zodanige goedkeuring tast de vertegenwoordigingsbevoegdheid van het bestuur of bestuurders echter niet aan.

De enige voorwaarde ten aanzien van rechtshandelingen van de enige aandeelhouder waarbij de vennootschap ook wordt vertegenwoordigd door deze aandeelhouder, is dat deze rechtshandelingen schriftelijk dienen te worden vastgelegd. Deze voorwaarde is vervolgens niet van toepassing op rechtshandelingen die tot de gewone bedrijfsuitoefening behoren. In het bestuursreglement was wel in meer algemene zin de bepaling opgenomen dat elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen de vennootschap en bestuurders moest worden vermeden en dat bestuurders ervoor dienden te waken dat tussen hen en de vennootschap niet een dergelijke verstrengeling van belangen ontstond. Mogelijk tegenstrijdige belangen dienden te worden gemeld bij de RvC.

In de 'strengere brief' van de toezichthouders van juli 2008 heeft DSB aanleiding gezien om tot aanpassing van het reglement te komen.

In het reglement dat uiteindelijk in augustus 2009 is vastgesteld is het volgende opgenomen ten aanzien van eventuele tegenstrijdige belangen:

Tegenstrijdig belang (artikel 9)

1. Een lid van de RvB meldt een (potentieel) tegenstrijdig belang dat van materiële betekenis is voor de Vennootschap en/of voor het betrokken lid terstond aan de overige leden van de RvB en verschaft daarover alle relevante informatie. De RvB beoordeelt, buiten de aanwezigheid van het betrokken lid van de RvB, of er sprake is van een tegenstrijdig belang.
2. Een tegenstrijdig belang bestaat in elk geval wanneer de Vennootschap voornemens is een transactie aan te gaan:
 - i. Met DSB Beheer B.V., haar dochtermaatschappijen DSB Participaties B.V., DSB Vastgoed B.V., DS Sport en Art Beheer B.V. en hun respectievelijke dochtermaatschappijen;
 - ii. Op het gebied van sponsoring met één van de onder (i) genoemde vennootschappen of daaronder vallende activiteiten;
 - iii. Met een rechtspersoon waarin een lid van de RvB persoonlijk een materieel financieel belang houdt; of

⁴⁰ Minder uitzonderlijk is dat een bank een dochtermaatschappij of een vestiging is van een buitenlandse bank die deel uitmaakt van een groep die uiteindelijk wordt beheerd door een grootaandeelhouder.

- iv. Met een rechtspersoon waarvan een bestuurder een familierechtelijke verhouding heeft met een lid van de RvB; of
 - v. Met een rechtspersoon waarbij een lid van de RvB een bestuurs- of toezichthoudende functie vervult.
3. Besluiten tot het aangaan van transacties waarbij tegenstrijdige belangen van een lid van de RvB spelen die van materiële betekenis zijn voor de Vennootschap en/of de overige leden van de RvB behoeven de unanieme goedkeuring van de overige leden van de RvB. De RvC zal over dergelijke transacties geïnformeerd worden.
 4. Bij de uitoefening van haar taak neemt de RvB bij haar besluitvorming het door de Vennootschap vastgestelde en door de RvC goedgekeurde beleidskader inzake de financiële relatie met DSB Beheer in acht. De RvC dient over alle transacties tussen de Vennootschap en onder (i) van lid 2 van dit artikel vermelde vennootschappen te worden geïnformeerd.
 5. Een lid van de RvB neemt geen deel aan de discussie en de besluitvorming over een onderwerp of transactie waarbij hij een tegenstrijdig belang heeft met de Vennootschap en het betreffende besluit en de daarmee verband houdende documenten zullen te allen tijde worden ondertekend door twee leden van de RvB, waarbij het lid van RvB met een tegenstrijdig belang wordt uitgesloten.

Bron: Reglement Raad van Bestuur DSB Bank, laatstelijk gewijzigd augustus 2009.⁴¹

3.3.2 De praktijk van corporate governance

Hieronder worden in aanvulling op het feitenrelaas de naar het oordeel van de Commissie belangrijkste momenten nogmaals en soms in meer detail besproken, om keerpunten te markeren of nader te illustreren hoe de *corporate governance* bij DSB gefunctioneerd heeft.⁴²

Voor het overzicht is het goed om de hoofdrolspelers in de geschiedenis van DSB Bank op het netvlies te hebben. De RvB van DSB Bank kende vanaf het verlenen van de bankvergunning een wisselende samenstelling. Tabel 3.1 bevat op beknopte wijze wie op welk moment zitting had in de RvB. Scheringa en Van Goor hebben tot het einde op 26 oktober 2009 voortdurend deel uitgemaakt van de RvB. Wat opvalt is dat de positie van CFO vanaf 2005 door vier verschillende personen is ingevuld, hetgeen twijfel oproept over de mogelijkheid om een stabiel financieel beleid te voeren.

⁴¹ In de voorlaatste versie van het reglement van de RvB van 30 maart 2009 was in artikel 6.4 ten aanzien van belangenverstrengeling slechts het volgende opgenomen: 'Bij de uitoefening van haar taak neemt het Bestuur in acht de relevante wettelijke en statutaire bepalingen inzake tegenstrijdige belangen en het door de Vennootschap vastgestelde beleidskader inzake de financiële relatie met DSB Beheer B.V.'. De Commissie heeft geen eerdere formeel vastgestelde versies van een reglement van de RvB van DSB Bank aangetroffen.

⁴² Hier en daar zullen onderdelen van het feitenrelaas (letterlijk) worden herhaald.

Tabel 3.1: Samenstelling Raad van Bestuur DSB Bank NV, vanaf 2005

Naam:	Titel	Van	Tot	2005	2006	2007	2008	2009
D. Scheringa	CEO	24-12-05	26-10-09	Vz	Vz	Vz	Vz	Vz
H. van Goor	COO	24-12-05	26-10-09	L	L	L	L	L
J. van Dijk	CFO	24-12-05	12-11-07	L	L	L		
G. Zalm^a	CFO	05-12-07	01-02-09			L	L	
F. de Grave	CFO	15-03-09	15-05-09					L
R. Buwalda	CFO	08-07-09	26-10-09					L
R. Linschoten	CRO	08-07-09	26-10-09					L
Mw. R. de Jong	CIO	01-11-06	02-05-08		L	L	L	

Vz = voorzitter; L = lid van Raad van Bestuur. CEO = voorzitter van de Raad van Bestuur, COO= Operationeel directeur, CFO = Financieel directeur, CRO = Directeur Risicomanagement, CIO = Directeur IT.

(a) Chief Economist vanaf 1 juli 2007 tot 3 december 2007, CFO van december 2007 tot februari 2009.

De RvC van DSB Bank kende vanaf het verlenen van de bankvergunning een hogere graad van stabiliteit in de bezetting dan de RvB. Tabel 3.2 bevat een beknopt overzicht van de personen die zitting hadden in de RvC. Bonnier was gedurende de gehele periode tot en met het faillissement van DSB voorzitter van de RvC (president-commissaris). Neelissen was naast zijn commissariaat bij DSB Bank tevens lid van de RvC van DSB Beheer (middelijk grootaandeelhouder van DSB Bank) en directeur bij AZ. Baukje Scheringa, de vrouw van Dirk Scheringa, is gedurende de gehele periode als toehoorder bij de vergaderingen van de RvC aanwezig geweest.

Tabel 3.2: Samenstelling Raad van Commissarissen DSB Bank NV, vanaf 2005

Naam:	Van	tot	2005	2006	2007	2008	2009
R. Bonnier	28-02-01	01-11-09	Vz	Vz	Vz	Vz	Vz
R. Neelissen	01-01-04	11-10-09	L	L	L	L	L
E. Nijpels	01-07-04	01-10-09	L	L	L	L	L
A. Offringa	03-04-06	01-11-09		L	L	L	L
R. Linschoten	26-03-07	15-06-09			L	L	L
F. Koemans	01-01-09	11-10-09					L
J. Ariëns	24-12-05	01-09-06	L	L			
Mw. B. Scheringa	01-01-04	11-10-09	T	T	T	T	T

Vz = voorzitter; L = lid van Raad van Commissarissen; T = toehoorder

Slechte structuur en verslaglegging bij besluitvorming

DSB was een betrekkelijk kleine onderneming met een informele werksfeer, ook aan de top. Personen met ervaring in de bancaire sector hebben tegen de Commissie opgemerkt dat de sfeer bij DSB aanmerkelijk afweek van hetgeen in de bedrijfstak gebruikelijk is. Dit hoeft uiteraard niet per definitie verkeerd te zijn. Van een financiële instelling wordt echter wel verwacht dat zij beschikt over regels en procedures voor een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf en dat aan de uitvoering en handhaving van die regels strikt de hand wordt gehouden. Belangrijk onderdeel van een beheerste uitoefening van het bankbedrijf vormt een transparante en herleidbare besluitvorming in de RvB. Besluiten dienen in beginsel te worden genomen in vergadering en de aan het besluit ten grondslag liggende motivering dient toetsbaar te zijn voor de RvC, alsook voor de toezichhouders. Het is de Commissie gebleken dat de RvB van DSB Bank niet voldeed aan de genoemde eisen.

Besluiten werden vaak op informele basis en buiten de vergadering van de RvB om genomen.⁴³ CFO Zalm noteert bij zijn binnenkomst dat de interne besluitvorming tamelijk ‘ad hoc’ geschiedt. Die waarneming komt overeen met die van andere informanten. Als illustratie wordt het volgende voorbeeld gegeven. In de notulen van de RvB van 23 maart 2009 staat vermeld:

‘de RvB [...] op 18 maart jl. [heeft] besloten op voorstel van Hans [van Goor] en in overleg met de overige RvB-leden de rentetarieven te verhogen.’

De RvB heeft op 18 maart 2009 niet vergaderd. Kennelijk is het besluit buiten de vergadering om genomen. In het onderhavige geval is het besluit naderhand opgenomen in de notulen. Er ontbreekt echter een aanduiding welke rentetarieven zijn verhoogd, met welk percentage, op grond van welke overwegingen en per welke datum. Er zijn aanwijzingen dat er ook besluiten zijn genomen buiten de vergadering om die niet in de notulen van een volgende vergadering zijn opgenomen en dus niet als bestuursbesluit zijn vastgelegd. De wijze van besluitvorming is onvoldoende transparant en onvoldoende toetsbaar.⁴⁴ Daarbij moet worden geconstateerd dat belangrijke onderwerpen niet altijd werden besproken in de bestuursvergadering. Rapportages van de *Asset-Liability Committee* (ALCO) en het Kredietcomité werden niet stelselmatig besproken in de RvB. In deze gevallen waren ALCO en het Kredietcomité in beginsel het eindstation.

Bovendien blijkt niet uit de notulen dat cruciale onderwerpen als de problematiek van het verhoogde toezicht of de consequenties van het plotselinge vertrek van een lid van de RvB in de vergadering zijn besproken. Daarmee was ook niet vastgelegd wie de open gevallen taken voorlopig zou waarnemen.

Voorts constateert de Commissie dat de RvB relatief weinig vergaderde. Ervan uitgaande dat een normaal functionerende RvB gemiddeld één keer per week vergadert, zou de RvB, rekening houdend met vakanties, ongeveer 46 à 48 keer per jaar bijeen moeten komen. In de periode 2006-2009 wordt in een jaar nimmer meer dan 44 maal vergaderd. In 2008 wordt blijkens de verslagen slechts 36 maal vergaderd, hetgeen opmerkelijk is gelet op het feit dat DSB op dat moment al onder verhoogd toezicht staat van DNB. Het feit dat contactmomenten tussen de leden van de RvB veelal een informeel karakter hadden is een aannemelijke verklaring voor het beperkte aantal formele vergaderingen.

Een ander kenmerkend element in het functioneren van de RvB dat uit de gesprekken met betrokkenen naar voren komt, is dat de vergaderingen te wensen overlieten wat efficiëntie betreft. Een vergadering van de RvB begon stevast met het ‘mandje van Dirk’, waarin de binnengekomen post en perifere bestuurszaken werden doorgenomen. Pas daarna kwamen de echte agendapunten aan de orde. De beperkte verslaglegging maakt dat niet te achterhalen is hoe lang en hoe diepgaand belangwekkende onderwerpen zijn besproken. De notulen van de RvB geven weinig informatie over de gedachtenwisselingen noch over de uiteindelijke motivering van genomen besluiten.⁴⁵

De verslaglegging van de vergadering van de RvC is uitgebreider dan de verslaglegging van de RvB. De commissarissen geven echter aan dat in de verslaglegging de kritiek die in de vergadering werd geuit, slechts beperkt was verwoord, maar zij legden zich daar kennelijk ook bij neer. Blijkens de verslaglegging worden ook hier cruciale onderwerpen niet besproken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vertrek van leden van de RvB en het feit dat de RvB met twee verschillende standpunten naar de RvC komt (laatste RvC vergadering van De Grave).

⁴³ Pas op 4 augustus 2009 besluit de RvB alle gesprekken tussen de RvB-leden buiten de officiële vergaderingen zoveel mogelijk schriftelijk vast te laten leggen of in ieder geval daarvan melding te maken in een reguliere RvB-vergadering zodat een samenvatting van het besprokene in de notulen opgenomen kan worden.

⁴⁴ DNB en AFM constateren in hun *corporate governance* brief ook dat de besluitvorming van het bestuur niet in alle gevallen voldoende transparant en evenwichtig is en ook niet altijd kenbaar en toetsbaar voor alle partijen.

⁴⁵ Door oud-CFO Van Dijk is tegenover de Commissie verklaard dat het *format* van de notulen reeds in 2005 ter goedkeuring aan DNB is voorgelegd.

Looncessies en voorzieningen en ENRA

Uit een analyse van de notulen van de RvB van DSB blijkt dat vanaf april 2007 gedurende enkele maanden in de RvB een discussie heeft plaatsgevonden over de vervolgacties op de maandcijfers van maart 2007. Door het invoeren van een vrijwillige looncessie bij achterstallige kredieten is de verwachting dat de achterstanden zullen teruglopen. Scheringa en Van Goor wilden hierop al een voorschot nemen door de achterstanden op 'nul' te zetten (waardoor ondermeer foute securitisatie-rapportages alsook foute BKR registraties dreigden). Daarnaast wilden ze een deel van de kredietvoorzieningen vrij laten vallen. Van Dijk vond dat Van Goor hiermee onoirbare praktijken introduceerde. Voor de relatie binnen de RvB vormt dit een keerpunt: het wordt een cruciale kwestie in de ontwikkeling van de onderlinge relaties tussen de verschillende bestuurders. Daar komt in de zomer van 2007 bij dat naar het oordeel van Van Dijk de overdracht van Fietsverzekeraar ENRA door Scheringa wordt tegengewerkt. Deze vervreemding is noodzakelijk om de solvabiliteitsmarge van DSB te verbeteren. Dat de overdracht niet voortvarend wordt afgehandeld is naar zijn mening strijdig met een verantwoord bankbeleid. Vanaf dat moment verandert het collegiale bestuur in een bestuur met verschillende kampen waarin bilateraal tjes ontstaan en zaken vooraf worden voorbereid en besloten. Er ontstaat in de RvB een, in zekere zin structurele, tweedeling tussen een prudentieel en commercieel kamp.

Verhoogd toezicht

Op 27 september 2007 informeert DNB Scheringa dat DSB in het verhoogde toezichtsregime is geplaatst. De voorbereidende notitie vermeldt een aantal zorgpunten van de toezichthouder ten aanzien van de *governance* bij DSB. DNB constateert dat de voorzitter van de RvB, Scheringa, zich met name concentreert op het verwezenlijken van de commerciële doelstellingen en minder oog heeft voor het risicobeheer. De CEO heeft nauwelijks contact met de afdelingen IAD, *Risk Management* en *Compliance*. DNB benadrukt dat het van belang is dat de voorzitter van de RvB zijn verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van het risicobeheer binnen de bank. Daarbij is de directeur IAD kort geleden ontslagen. Naar het oordeel van de RvB zou hij onvoldoende functioneren. De toezichthouder herkent weliswaar sommige door de RvB genoemde kritiekpunten, maar meent tegelijkertijd dat het onvoldoende waarden van de IAD-werkzaamheden een rol heeft gespeeld. Dit duidt op een *tone at the top* waarbij onderwerpen betreffende de commercie de prudentie overvleugelen.

Vertrek Van Dijk en de compliance officer

Op 12 november 2007 vertrekt CFO Van Dijk en kondigt de *Compliance Officer* ook zijn vertrek aan. De laatste vertrekt als gevolg van zijn opzegtermijn uiteindelijk op 1 februari 2008. De meningsverschillen tussen Van Dijk enerzijds en Scheringa en Van Goor anderzijds waren van dien aard dat een functionele samenwerking met Van Dijk niet meer mogelijk was.

Van Dijk verwijst in een verklaring aan de RvC op een fundamenteel verschil van mening over de keuzes die in de RvB worden gemaakt ten aanzien van risicomanagement en solvabiliteitsbeheer. Er is in zijn visie geen sprake van verantwoord ondernemen. De RvB zou als gevolg van deze discussiepunten niet langer als team (kunnen) opereren. Scheringa wijt het vertrek van de CFO daarentegen aan een pessimistische kijk op ontwikkelingen. Hoewel Van Dijk samen met De Jong steun zocht voor zijn benadering bij de president-commissaris en de plaatsvervangend voorzitter van de RvC, lijken de commissarissen zich - althans voor zover dat uit de verslaglegging blijkt - niet wezenlijk te hebben verdiept in de aard van het conflict. Opmerkelijk is voorts dat het vertrek van het hoofd *Compliance* bij de commissarissen niet bekend is.

Voor DNB zijn deze problemen en het feit dat DSB kort geleden al onder verhoogd toezicht is geplaatst, aanleiding een bijzondere projectgroep op te zetten onder de codenaam 'Hector'. De *governance* bij DSB is daarbij een belangrijk zorgpunt. Daarbij wordt voorgesteld over te gaan tot het treffen van formele handhavingsmaatregelen, bestaande uit een aanwijzing aan DSB en de benoeming van een stille curator ten aanzien van de RvB en de AvA. De RvC wordt opgedragen een onafhankelijk onderzoek te laten uitvoeren naar het functioneren van de *corporate governance* binnen DSB. Binnen zes maanden zou het onderzoek moeten resulteren in een herinrichting van de *governance-structuur* van de onderneming.

De beoogde stille curator krijgt ten aanzien van de *governance* de opdracht de *governance-structuur*, waaronder de bevoegdheden van en onderlinge verhouding tussen de RvB, de RvC en de AvA, te beoordelen. Daarnaast dient hij inzicht te verkrijgen in en advies te geven over de wijze waarop de besluitvorming binnen de RvB plaatsvindt. Hierbij moet specifieke aandacht worden gegeven aan de vraag of er voldoende evenwicht is tussen het commercieel ondernemen enerzijds en het risicobeheer anderzijds. De beoogde stille curator voorziet echter problemen in zijn toekomstig functioneren onder een dominante Scheringa. Hij vreest de dominante positie van de CEO en ziet maar één oplossing: terugtreden van Scheringa. De stille curator denkt dat zijn oplossing kan worden gerealiseerd door zijn benoeming tot commissaris bij DSB om vervolgens vanuit de RvC een commissie samen te stellen met verregaande bevoegdheden op het gebied van solvabiliteit en liquiditeit. Tevens is deze commissie belast met het doen van onderzoek naar de *corporate governance*. Het besluit tot het benoemen van een stille curator wordt aangehouden nadat DSB aangeeft dat *Chief Economist* Zalm bereid is gevonden om met ingang van 3 december 2007 waar te nemen als CFO bij DSB. Daarnaast zal met ingang van 1 januari 2008 een nieuwe functionaris de functie van *Compliance Officer* gaan bekleden voor een periode van ten minste drie maanden. Per 1 januari 2008 zal een extern geworven kandidaat in dienst treden als directeur IAD.⁴⁶

Op 4 december 2007 vindt ten kantore van DNB een bespreking plaats tussen de toezichthouder, CFO Zalm en commissaris Offringa. Er wordt onder meer gesproken over de rol van Scheringa als voorzitter van de RvB. DNB werpt de vraag op of verwacht kan worden dat Scheringa zijn functie met inachtneming van afdoende prudentie vervult. DNB geeft aan dat Scheringa grote blinde vlekken heeft op het gebied van risicobeheer en dat hij zich dit onvoldoende realiseert. Er wordt van gedachten gewisseld over een mogelijk vertrek van Scheringa. Zalm en Offringa voorzien dat dit voor Scheringa geen serieuze optie is. Hij hecht aan zijn positie als bestuursvoorzitter van een bank. De RvC heeft vervolgens de opvolgingsproblematiek voorzichtig op de agenda gezet, waarop Scheringa reageerde dat hij voorlopig zou aanblijven. Hij ziet in Van Goor op termijn zijn opvolger.

In een brief naar aanleiding van dit gesprek wordt DSB er nogmaals nadrukkelijk op gewezen dat er iets moet gebeuren met de zorgpunten van de toezichthouder. Het betreft daarbij onder meer de wijze waarop de bevoegdheden van de RvB, de RvC en de AvA, alsmede hun onderlinge verhoudingen, zijn geregeld en de wijze waarop de besluitvorming binnen de RvB onder leiding van de voorzitter plaatsvindt. Daarbij speelt in het bijzonder de vraag of er voldoende evenwicht is tussen het commercieel ondernemen enerzijds en risicobeheer anderzijds. Daar komt bij dat de positie van CFO nog steeds vacant is.

Vertrek De Jong

In april 2008 vertrekken wederom een aantal sleutelfunctionarissen: CIO De Jong, de directeur Risk Management en de pas aangetreden *Compliance Officer*. Er is aldus geen sprake van een stabiel bestuur, noch van een stabiele bezetting van kritieke groepsfuncties.

Tegenover de Commissie heeft De Jong verklaard reeds in november 2007 te hebben overwogen haar functie neer te leggen omdat zij de opvattingen van Van Dijk deelde. Zij wilde echter de komst van Zalm een kans geven. De Jong heeft aangegeven dat zij gelet op de diverse *compliance issues* niet langer verantwoordelijk wilde zijn, noch het beleid van DSB kon uitvoeren of uitdragen. Daarbij werd zij sinds het vertrek van Van Dijk, naar eigen zeggen, door de overige leden van de RvB als spion van DNB betiteld. Zij heeft hieruit geconcludeerd dat er geen sprake was van een collectief dat kon functioneren en dat het gehoopte herstel van de verhoudingen ook ondanks toetreding van Zalm niet mogelijk zou zijn.

DNB spreekt hierover met de commissarissen Offringa en Bonnier. De toezichthouder heeft weliswaar vertrouwen in het functioneren van Zalm als CFO, maar ziet hem als eenling die niet alles tegelijk kan. Het ontbreken van evenwicht in de besluitvorming blijft structureel een groot punt van zorg. Uit het gesprek concludeert DNB dat de RvC onvoldoende functioneert. De commissarissen worden enerzijds door Scheringa niet geaccepteerd in de rol die zij behoren te hebben en anderzijds is

⁴⁶ Naderhand geven DSB bestuurders (Scheringa, Van Goor, Buwalda en Linschoten) in gesprek met de Commissie aan dat zij nooit op de hoogte waren van het plan van DNB om eind 2007 een stille curator aan te stellen. De Jong heeft tegenover de Commissie aangegeven wel bekend te zijn geweest met het voornemen van DNB.

de RvC is niet in staat afdoende tegenwicht te bieden aan het koppel Scheringa - Van Goor. DNB concludeert ten aanzien van de *governance* opnieuw dat er geen sprake is van een evenwichtige besluitvorming binnen de RvB en dat DSB niet in staat is om een stabiele organisatie neer te zetten. Het hoge verloop op sleutelposities ligt hier mede aan ten grondslag. De AFM heeft naar aanleiding van een eigen onderzoek naar de wijze van functioneren van DSB een aantal vergelijkbare punten van zorg: het functioneren van de RvB, het functioneren van *Compliance* en de *tone at the top* ten aanzien van *compliance*.

Corporate governance brief DNB / AFM

DSB en de AFM zien inmiddels aanleiding om hun zorgen op formele en indringende wijze onder de aandacht van DSB te brengen. Op 10 juli 2008 zenden DNB en de AFM een strenge brief aan DSB waarin beider zorgpunten nogmaals worden uitgeschreven. Er wordt voorafgaand aan de verzending van de brief door de drie partijen, DNB, de AFM en DSB, over een concept van deze brief gesproken. Scheringa geeft aan zowel de toon als de inhoud van de brief teleurstellend en demotiverend te vinden en is van mening dat DNB te weinig aandacht besteedt aan de vele maatregelen die door DSB al zijn genomen. Door DNB wordt toegelicht dat het functioneren van de *governance* reeds in december 2007 nadrukkelijk ter sprake is gekomen, doch vanwege het aantreden van Zalm even is geparkeerd. De personele wisselingen en het tijdelijke parkeren zijn echter aanleiding geweest voor het uitvoeren van de evaluatie zoals verwoord in het concept brief. Bij de toezichthouder leeft sterk de vraag waar zekerheden voor de toekomst aan kunnen worden ontleend. Niettemin besluiten de toezichthouders de opmerking in de besproken conceptversie '*dat DNB indien nodig tot inzet van formele instrumenten zal overgaan*', in de definitieve versie van de brief niet op te nemen.

In de brief wordt melding gemaakt van het feit dat DNB en de AFM zich grote zorgen maken over de onevenwichtige besluitvorming binnen de RvB zoals die naar hun beider oordeel heeft plaatsgevonden. Voor zover inzichtelijk lijkt de RvB bij de besluitvorming meer oog te hebben gehad voor commerciële doelstellingen en onvoldoende (zichtbare) aandacht te hebben besteed aan de beheersing van (financiële en *compliance*) risico's. De voorzitter van de RvB lijkt de verantwoordelijkheid die hij draagt voor een evenwichtige besluitvorming onvoldoende in te vullen. Bovendien lijkt het er sterk op dat de AvA een meer dan wenselijke invloed heeft op het beleid van de RvB en de RvC: de grootaandeelhouder lijkt de rol en verantwoordelijkheden van de RvC nog onvoldoende te accepteren. DSB heeft haar bedrijfsvoering naar het oordeel van DNB (nog) niet zodanig ingericht dat een beheerste en integere uitoefening van haar bankbedrijf wordt gewaarborgd. DSB wordt gevraagd om binnen twee maanden te komen met resultaten van een onderzoek door de RvC en RvB naar de wijze waarop de *governance* en de risicobeheersing dient te worden versterkt. Daarnaast worden de RvC en RvB gevraagd te komen met een actieplan voor het wegnemen van eventuele tekortkomingen.

In een reactie geeft DSB aan de zorgen van de toezichthouders over de werkwijze en het functioneren van de RvB en RvC van DSB gedeeltelijk wel en gedeeltelijk niet te herkennen. Zij merkt op dat momenteel hard wordt gewerkt aan een nieuwe structuur voor de werkwijze van de RvB. Bovendien zou de huidige samenstelling van de RvC een onafhankelijke, actieve en kritische houding van de RvC jegens de AvA juist goed mogelijk maken. DSB stelt in de periode december 2007 tot en met juni 2008 daarbij geconfronteerd te zijn met veel personele wisselingen en dat bovendien op relatief strategische posities. DSB zegt toe dat de IAD een onderzoek zal instellen naar de structuur en werking van de *corporate governance*.

In augustus 2008 besluit de RvB van DSB om alle zaken die DSB Beheer betreffen vooralsnog onder de verantwoordelijkheid van CFO Zalm te laten vallen. Dit om tegenstrijdige belangen te voorkomen. Op 3 oktober 2009 zet Zalm in een gesprek met DNB de acties uiteen die DSB naar aanleiding van de *Corporate Governance* brief van juli 2008 heeft genomen.

Vertrek Zalm en komst De Grave

In november 2008 wordt bekend dat CFO Zalm per 1 februari 2009 bij DSB zal vertrekken. Hiermee is opnieuw de positie van CFO vacant en verdwijnt opnieuw het prudentiële tegenwicht tegen het commerciële koppel Scheringa - Van Goor. In december 2008 introduceert Scheringa De Grave bij DNB als nieuwe CFO. Het vertrek van Zalm en de komst van de door DSB voorgestelde opvolger De

Grave vormen voor DNB aanleiding voor een gesprek met de RvC van DSB. De RvC, met wie door de RvB een procedure voor de werving van een nieuwe CFO was afgesproken, blijkt niet bij de benadering van De Grave betrokken te zijn geweest. In dit gesprek geeft DNB aan twijfel te hebben ten aanzien van de bancaire ervaring van De Grave. De toezichthouder merkt op dat het bij DSB een worsteling blijft om op één lijn te komen inzake het doel van procedures, processen en *checks and balances*. Met de komst van De Grave zal dit niet worden opgelost. Commissaris Offringa erkent dat de RvC de mening was toegedaan dat een meer bancaire ervaren bestuurder nodig was. Research activiteiten in die richting hebben ook plaatsgevonden. Scheringa kwam echter opeens met de kandidatuur van De Grave op de proppen. Voorzitter van de RvC Bonnier geeft aan dat het voorzitterschap van De Grave bij een toezichthoudend orgaan, de Nederlandse Zorgautoriteit, voor hem doorslaggevend is geweest om in te stemmen met de benoeming.

Vertrek De Grave

Op 14 mei 2009 wordt De Grave al weer door Scheringa ontslagen. Er zou volgens Scheringa sprake zijn van een onvoldoende match tussen De Grave enerzijds en Scheringa en Van Goor anderzijds. Er zijn echter tevens inhoudelijke verschillen van mening. Zij betreffen in het bijzonder de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer. Ook had De Grave een ander voorstel ten aanzien van het dividendbeleid aan de RvC gezonden dan de beide andere leden van de RvB hadden gedaan. De RvC wordt ook over het ontslag van de CFO pas achteraf formeel ingelicht. Er vindt nog dezelfde dag een gesprek plaats tussen de RvB en RvC over het plotselinge vertrek van de CFO: de zoveelste personele mutatie op een sleutelpositie in zeer korte tijd. DSB stelt thans voor om, gegeven het vertrek van De Grave, Buwalda tijdelijk aan te stellen als titulair CFO. DSB overweegt als definitieve oplossing het aantrekken van een zware kandidaat of zelfs het omzetten van het bestuursmodel naar een *one-tier board*.

Bij DNB wordt thans geconstateerd dat de vraag voorligt of Scheringa als bestuursvoorzitter nog te handhaven is nu verschillende keren is vastgesteld dat sprake is van belangenvermenging en -verstrengeling tussen zijn rol van aandeelhouder en bestuursvoorzitter. DNB heeft de RvB en de RvC erop gewezen dat de besluitvorming binnen de RvB op onacceptabele wijze door Scheringa wordt beïnvloed. De invloed van Scheringa blijkt echter ook nu het onderliggende probleem van het ontslag van De Grave.

Op 20 mei 2009 vindt op verzoek van DSB een gesprek plaats tussen DNB en de RvB van DSB. De voorstellen om een titulair CFO aan te stellen en de structuur om te vormen naar een *one-tier board* worden door de toezichthouder afgewezen. DNB merkt op dat de rol van Scheringa een evenwichtige besluitvorming in de weg lijkt te staan. DNB concludeert dat gesproken kan worden over een situatie met ‘trekken van onbeheerste bedrijfsvoering’. De toezichthouder is bepaald niet gelukkig met de *governance-structuur* en de bedrijfsvoering is niet adequaat. De toezichthouder wijst op het belang van een stabiele bezetting op kritische functies. Met betrekking tot het verhoogde toezicht is Scheringa van mening dat DSB al veel zaken heeft gedaan en dat er voldoende vorderingen zijn gemaakt ten opzichte van de situatie ten tijde van de vergunningverlening. Scheringa is het oneens met de stelling dat er sprake is van onvoldoende evenwicht binnen het bestuur. Hij benadrukt dat DSB een simpele bank is. Met betrekking tot zijn positie als DGA benadrukt Scheringa dat Nederland gelukkig een vrij land is waarin je vrij mag ondernemen. Hij merkt daarbij op dat de minister-president hem onlangs heeft gecomplimenteerd met DSB (de winstgevendheid, de wijze van werken en geen staatsteun). Scheringa benadrukt dat hij zijn eigen vermogen in DSB Bank heeft zitten en dat hij echt niet zo dom is om dit eigen vermogen te verspelen.

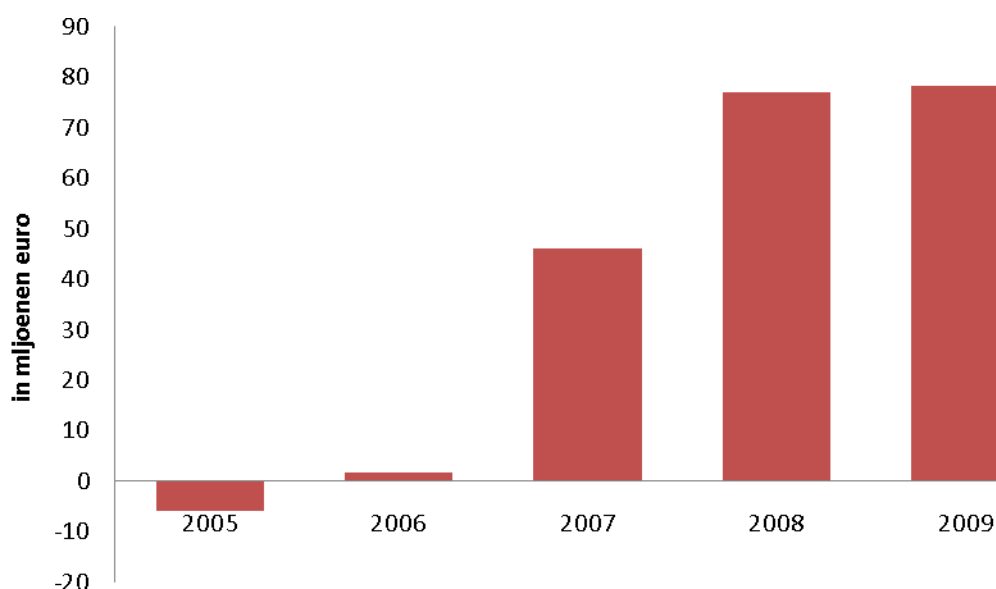
In vervolg op het gesprek met de RvB vindt ook een gesprek plaats tussen DNB en de RvC. Hierin komt de rol van de RvC bij de aanstelling en het vertrek van De Grave aan de orde. DNB constateert dat het aanstellings- en vertrekproces van De Grave een voorbeeld is van onzorgvuldig opereren van de RvC. Volgens de RvC was wel degelijk sprake van een zorgvuldig aanstellingsproces: er was een aanstellingscommissie waarin twee commissarissen participeerden. Halverwege het proces is het toch anders gelopen. Achteraf kun je zeggen dat dit niet gelukkig is geweest. Met betrekking tot de rol van de RvC bij het vertrek van De Grave wordt door de toezichthouder aangegeven dat de RvC veel intensiever met De Grave had moeten spreken, alvorens in te stemmen met zijn vertrek. Hoewel DNB begrip heeft voor het feit dat partijen vanwege een mismatch uit elkaar zijn gegaan, had de RvC goed moeten onderzoeken of er naast de mismatch nog andere problemen speelden.

DSB Beheer

De verhouding met DSB Beheer komt in het volgende hoofdstuk nader aan de orde. Hier is van belang dat de dominante positie van de DGA een belangrijke verklaring is voor de groeiende problematische verhouding met DSB Beheer.

De betaling van interim-dividend in 2009 moet worden gezien tegen de achtergrond van de liquiditeitsproblemen die bij DSB Beheer te verwachten waren. In de periode tussen het vertrek van Zalm en de komst van De Grave is door de RvB besloten tot betaling van dit dividend. Op 9 februari 2009 wordt dit vastgesteld op € 20,4 miljoen, uit te keren in 12 maandelijkse termijnen van € 1,7 miljoen.⁴⁷ De RvC is van het dividendbesluit niet vooraf op de hoogte gesteld. De door De Grave aangedragen onderwerpen van conflict met de andere bestuursleden betroffen beide de verhouding met DSB Beheer: de financiële afwikkeling van de overdracht van Clicks4Sales en het voorgenomen dividendbeleid. Wanneer DNB de RvC na het vertrek van De Grave informeert naar de door De Grave daarvoor gegeven redenen, blijken de commissarissen daarvan niet op de hoogte te zijn. Door de toezichthouder wordt aangegeven dat uit de casus Clicks4Sales blijkt dat de verhouding tussen DSB Beheer en DSB Bank slecht is. DSB Beheer ontwikkelt zich als een *bleeder* en de RvC neemt daar te beperkt kennis van. In het gesprek benadrukt commissaris Neelissen, die eveneens commissaris is bij DSB Beheer, dat de hoge vordering van DSB Bank op DSB Beheer een grote zorg vormt voor de RvC. Het streven is om deze vordering zo snel mogelijk af te bouwen, aldus Neelissen.

Figuur 3.2: Netto positie DSB Bank op DSB Beheer, 2005-2009



Bron: jaarverslagen DSB

Uit de notulen van de vergadering van de RvB van 2 maart 2009 blijkt dat gesproken wordt over de kredietlimiet van DSB Beheer. In de vergadering wordt overeenstemming bereikt over een limiet van € 80 miljoen. Dit voorstel zal door plaatsvervangend CFO Buwalda met commissaris Offringa worden besproken. In een latere vergadering van de RvB (d.d. 9 maart 2009) wordt opgemerkt dat Offringa aanvankelijk een kredietlimiet van € 80 miljoen te hoog acht. Hij wilde niet verder gaan dan € 75 miljoen met een duidelijke aflosregeling. Niettemin besluit de RvB in te zetten op € 80 miljoen waarbij het bedrag ten behoeve van de RvC nader inzichtelijk wordt gemaakt, inclusief een doorkijk hoe de schuld afgebouwd gaat worden. Voorts besluit de RvB om, teneinde aan de oplossing van de liquiditeitsproblemen van DSB Beheer bij te dragen, de huur voor de rest van 2009 ineens aan DSB

⁴⁷ Het besluit wordt formeel genomen in de AvA d.d. 12 februari 2009. Zoals blijkt uit het organogram bestaat de AvA van DSB Bank uit DSB Ficoholding. DSB Ficoholding bestaat uit dezelfde bestuurders als DSB Bank. Scheringa is via DSB Beheer middellijk houder van de aandelen.

Beheer over te maken. Ook zal gekeken worden of de uitbetaling van het interim-dividend op basis van het te verwachten resultaat naar voren gehaald kan worden. Ten slotte meent Scheringa dat DSB Beheer DSB Bank een gunst heeft verleend door bedrijven (bijvoorbeeld Clicks4Sales) over te nemen. Op dit moment staat in het overnamecontract dat DSB Bank het recht heeft om de bedrijven terug te kopen. Scheringa zou hier graag een intentie van maken, mits de solvabiliteit het toelaat.

De RvC blijkt niet geïnformeerd over het door de RvB ten uitvoer gelegde dividendbeleid (inclusief de uitbetaling van interim-dividend), terwijl de *Audit & Compliance Committee* (ACC) van de RvC tot taak heeft te adviseren over het dividendbeleid. De RvC besluit in de vergadering op 8 juni 2009 om de uitkering van het interim-dividend weliswaar als *fait accompli* te beschouwen, maar besluit tevens om verdere dividendbetalingen afhankelijk te stellen van een solvabiliteitsratio van ten minste 10,5%. Door de RvC wordt in diezelfde vergadering gesteld dat de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer een nadrukkelijker rol moet krijgen in de diverse reglementen. Duidelijk moet worden hoe de verhouding tussen de vennootschappen geregeld is. Bijvoorbeeld met betrekking tot sponsoring door de bank, hoe met conflicterende belangen wordt omgegaan, hoe besluitvorming plaatsvindt indien sprake is van een tegenstrijdig belang bij Scheringa als CEO en DGA. Scheringa stelt zich bij alle zaken die DSB Beheer betreffen te onthouden van besluitvorming. Door Neelissen wordt nog opgemerkt dat alle door DSB Beheer van DSB Bank gekochte participaties zouden moeten worden teruggekocht en dat de rekening-courantverhouding zou moeten worden afgebouwd. Offringa stelt dat dit wenselijk is maar dat andere zaken vooralsnog prioriteit hebben.

RvC ziet geen uitweg meer

Op 14 augustus 2009 voert DNB een gesprek met Bonnier en Offringa. Tijdens dit gesprek geeft Bonnier aan een machteloos gevoel te krijgen bij de briefwisselingen tussen de toezichthouder en DSB. Volgens hem gaat de toezichthouder voorbij aan het feit dat een RvC slechts een beperkte macht heeft in een situatie waarin een DGA, zoals bij DSB, de hoofdrol speelt. Het heeft hem verbaasd dat DNB thans aangeeft bezwaren te hebben tegen een dergelijke structuur, terwijl de situatie reeds bij de vergunningsaanvraag bekend was. Offringa noemt als voorbeeld de benoemingsprocedure van De Grave. De afgesproken procedure was reeds in gang gezet; de RvC zou enkele kandidaten gaan benaderen. Scheringa kwam tijdens dit proces opeens met het bericht dat hij De Grave bereid had gevonden om de vacature in te vullen en dat DNB inmiddels ook akkoord zou zijn. Offringa heeft toen geconcludeerd dat de RvC buitenspel was gezet en derhalve geen rol meer behoefde te spelen in het proces. Bonnier heeft aangevuld dat de RvC formeel ook geen rol heeft bij de aanname van een directielid.

Door de toezichthouder wordt de relatie met DSB Beheer ter sprake gebracht. De commissarissen blijken niet op de hoogte van het liquiditeitstekort van DSB Beheer en evenmin van het feit dat DSB Beheer betaalachterstanden heeft. Beiden verwijzen hierbij naar de verantwoordelijkheid van de CFO om de RvC te informeren over dergelijke achterstanden. Bonnier benadrukt dat zij commissaris zijn bij DSB Bank en niet bij DSB Beheer. De toezichthouder merkt in een reactie op dat de heren zich als commissaris van DSB Bank zorgen zouden moeten maken over de volwaardigheid van de vordering op DSB Beheer.

Op de opmerking van Bonnier dat Scheringa graag met DNB wil spreken maar dat DNB nog niet op dit verzoek is ingegaan, merkt DNB op dat Scheringa blijkbaar wil brainstormen over de omvorming van het bestuursmodel naar een *one-tier board*. DNB benadrukt dat een dergelijk model voor de toezichthouder onbespreekbaar is omdat in dat geval de aandeelhouder, commissarissen en bestuur van DSB in één gremium vertegenwoordigd zijn. Het is van groot belang dat de RvC haar rol duidelijk vervult, er binnen de RvB sprake is van voldoende *countervailing power* en dat hobby's van de aandeelhouder duidelijk gescheiden zijn van DSB Bank. Zowel Bonnier als Offringa is het hier mee eens. Bonnier merkt op dat het nu eenmaal moeilijk werken is met Scheringa. Maar dat neemt niet weg dat er (zonder dat dit wellicht uit de notulen blijkt) regelmatig stevige discussies worden gevoerd.

Projectgroep Homerus

Binnen DNB wordt, gelet op alle problemen (zie ook hoofdstuk 2), tot verdere escalatie besloten. Er wordt een projectteam ingesteld dat onder de codenaam 'Homerus' de verdere aanpak uitwerkt.

Onderdeel van de aanpak vormt een gesprek met Scheringa in zijn rol als aandeelhouder. Aangezien Scheringa wil dat Linschoten bij dit gesprek aanwezig is, spreekt DNB op 7 september 2009 met beide heren. Ook het onderwerp *governance* komt in dit gesprek aan de orde. DSB heeft een vierde lid van de RvB benoemd hetgeen volgens Scheringa heeft geleid tot een versterking van het bestuur. De verhouding tussen de verschillende gremia (aandeelhouder, RvC en RvB) is opnieuw ingericht en er is nieuw beleid geformuleerd op het gebied van transacties met een potentieel tegenstrijdig belang. DNB grijpt terug op de opmerking van Scheringa dat hij denkt aan een exit op termijn. DNB heeft al eerder opgemerkt geen voorstander te zijn van de huidige constructie. Zij heeft Scheringa dan ook gevraagd of de exit niet naar voren kan worden gehaald. Scheringa is dat niet van plan. DNB sluit af met de opmerking dat als DSB Beheer inderdaad het grootste risico blijkt voor DSB, de huidige situatie niet kan voortduren. Dat zal DNB niet accepteren. Scheringa straalt volgens DNB niet uit dat hij het daarmee eens is.

3.4 Beoordeling bestuur en beheer⁴⁸

3.4.1 Raad van Bestuur

Onevenwichtige samenstelling

Een RvB van een bank waarin het voorzitterschap wordt bekleed door een persoon die tevens (indirect) een controlerend belang in de vennootschap houdt, kenmerkt zich door gebrek aan machtsevenwicht tussen de leden en de voorzitter. Dat doet zich met name voor indien, zoals bij DSB, de bevoegdheden tot benoeming, ontslag en beloning van de leden van de RvB bij de AvA liggen⁴⁹ en deze door de persoon van de bestuursvoorzitter in zijn hoedanigheid als grootaandeelhouder of enig aandeelhouder wordt gedomineerd. De leden van de RvB zullen zich bij hun functioneren in het bestuur bewust zijn van het feit dat de voorzitter de feitelijke macht bezit.⁵⁰

Het functioneren van de RvB van DSB Bank wordt bovendien gekenmerkt door een gebrek in balans tussen bestuurders die primair ondernemers zijn en denken in termen van *opportunities* en kansen en bestuurders die oog hebben voor risico's en voorzichtigheid betrachten. Beide aspecten van besturen behoren op evenwichtige wijze in het bestuur te zijn vertegenwoordigd. Meer dan bij een gewone onderneming moet het bestuur van een bank echter vooral oog hebben voor het beheersen van de risico's. Het is aan het collectief van het bestuur en in het bijzonder aan de bestuursvoorzitter om ervoor te zorgen dat besluitvorming op evenwichtige wijze plaatsvindt en de commerciële belangen en risico's goed worden afgewogen. Bij twijfel over welk van deze beide aspecten het zwaarst weegt, dienen bij een bank de risico's het zwaarst te wegen.

De bestuursvoorzitter van DSB was daarbij een ondernemer *pur sang* die op eigen kracht een grote financiële onderneming heeft opgebouwd. Deze verdienste kan op gespannen voet staan met de behoedzame benadering en prudente instelling die voor het besturen van een bank gewenst is. Om zijn rol adequaat te kunnen spelen is het van belang dat de voorzitter van de RvB kennis heeft van en contact houdt met die groepsfuncties die hem van belangrijke informatie en advies kunnen voorzien. Scheringa had mede om die reden en op advies van DNB cruciale groepsfuncties als IAD en *Compliance* in zijn portefeuille; zaken die hem onvoldoende interesseerden en die hij ook onvoldoende beheerste, zo blijkt later.⁵¹

Oud-CFO Van Dijk informeerde de Commissie dat naar zijn mening de RvB van DSB Groep voor 2004 een samenstelling kende waarbij twee meer prudent ingestelde leden (Rozemond en Van Dijk) de meer ondernemende CEO (Scheringa) in evenwicht hielden. Met het aantreden van Van Goor in

⁴⁸ Het betreft thans het functioneren van de RvB in meer algemene zin. Voor een beoordeling van het beleid van DSB Bank op het terrein van strategie/verdienmodel en producten verwijzen wij naar de hoofdstukken 4 en 5.

⁴⁹ Anders dan bij een vennootschap onder een volledig structuurregime.

⁵⁰ Een hoge functionaris van DSB merkt begin 2009 jegens DNB op dat de governance situatie is verbeterd, maar dat Scheringa bij besluitvorming nog steeds dominant is.

⁵¹ Zo meldt een hoge functionaris van DSB in juni 2009 dat inhoudelijke IAD onderwerpen Scheringa niets zeggen, dan wel dat hij daar geen interesse voor heeft.

2005 als vervanger van Rozemond in de RvB, slaat de balans door richting de meer ondernemend ingestelde bestuursleden. Van Goor heeft zijn hele carrière bij DSB doorgebracht, heeft meerdere functies in de onderneming bekleed en is een vertrouweling van Scheringa geworden. Scheringa en Van Goor zaten veelal op dezelfde lijn ten aanzien van het te voeren beleid. Met de komst van De Jong medio 2006 kwam de balans weer meer in evenwicht. Van Dijk en De Jong hebben tegenover de Commissie verklaard dat zij vooral vanaf de tweede helft van 2007 hebben ervaren dat het moeilijker werd om hun standpunten over het te voeren beleid in de RvB aanvaard te krijgen. Zij ervoeren in toenemende mate een gebrek aan respect voor hun inbreng.

Na het vertrek van Van Dijk in november 2007 neemt DNB het besluit om een stille curator te benoemen om te zorgen dat de balans in het bestuur wordt hersteld. Een besluit dat overigens wordt aangehouden als Zalm bereid wordt gevonden om tijdelijk de functie van CFO te vervullen. Zalm ervaart in zijn periode niet dat er conflicten in de RvB waren die niet konden worden opgelost. Hij ziet het als de rol van de CFO om tegenwicht te bieden tegen de op de commerciële belangen gerichte leden Van Goor en Scheringa. In zekere zin zag hij een parallel met de situatie binnen het kabinet waarin de minister van Financiën de *'spending departments'* in bedwang moet proberen te houden. Zalm kiest daarbij voor een stijl van overtuigen en zette niet in op confrontatie. Met het vertrek van Zalm naar ABN AMRO valt zijn stabiliserende invloed weg. Zijn rechterhand Buwalda wordt door DSB aan DNB voorgedragen om Zalm als CFO op te volgen. DNB geeft aan bezorgd te zijn over de mate waarin Buwalda in staat geacht moet worden tegenwicht te kunnen bieden aan de binnen de RvB van DSB bestaande 'informele' zeggenschapsverhoudingen. Uiteindelijk komt De Grave als CFO op de plaats van Zalm. Hij koos gedurende zijn korte verblijf voor een wijze van optreden die bij DSB als confronterend is ervaren. De stijl van De Grave botste met de stijl van Scheringa en Van Goor. De 'onvoldoende match in persoonlijke verhoudingen' waar Scheringa naar verwees bij het vertrek van De Grave bevat dan ook zeker een kern van waarheid.

De Commissie concludeert dat de RvB van DSB Bank als collectief en de voorzitter in het bijzonder onvoldoende zijn geslaagd in het vinden van een balans tussen prudentie en commercie. Er is sprake van een ondernemend duo Scheringa - Van Goor waaraan steeds wisselende personen (Van Dijk, De Jong, Zalm, De Grave, Buwalda, Linschoten) tegenwicht moeten bieden. Een fundamenteel verschil van mening over de keuzes die in de RvB worden gemaakt ten aanzien van risicomanagement en solvabiliteitsbeheer leiden tot het min of meer gedwongen vertrek van CFO Van Dijk. Voor CIO De Jong vormde de dominantie van het ondernemende duo Scheringa en Van Goor de aanleiding om op eigen initiatief te vertrekken. Het functioneren van de RvB van DSB geeft blijk van een attitude waarbij commerciële belangen de boventoon voeren. De Commissie verwijst bij wijze van voorbeeld naar de gang van zaken rondom de voorgenomen overname van de hypotheekverstrekker in 2008 / 2009. De RvB heeft na kritische kanttekeningen van de beide toezichthouders toegegeven dat er weliswaar *compliance* risico's kleefden aan een overname maar dat de strategische argumenten voor hem de doorslag gaven.

Het overwicht van commerciële belangen heeft zich geuit in een op expansie gericht businessmodel in een conjuncturele omgeving die zich niet daarvoor leende.⁵² De noodzakelijke fundamentele aanpassingen van de bedrijfsactiviteiten werden te langzaam, te laat of onvoldoende ingrijpend uitgevoerd. Daarbij heeft de commerciële instelling geleid tot een cultuur die te weinig gericht is geweest op het belang van de klant. Zorgplichtschendingen waren structureel van aard hetgeen de geloofwaardigheid van DSB Bank onherstelbaar heeft aangetast.⁵³

Deskundigheid

Bestuurders van een bank moeten deskundig en betrouwbaar zijn. Daarbij hoeft niet iedere bestuurder van een bank deskundig te zijn op bancaire terrein; voldoende is dat die deskundigheid binnen de leiding van de bank aanwezig is. Specifieke ervaring in de bancaire sector was in het bestuur van DSB Bank ten tijde van de vergunningverlening in 2005 niet aanwezig en financiële deskundigheid was slechts aanwezig bij CFO Van Dijk. Scheringa en Van Goor hadden vooral kwaliteiten als ondernemer, manager en verkoper. Deze kwaliteiten zijn uiteraard ook van belang voor een onderneming die zich tot de beste consumentenbank wil ontwikkelen en onderscheiden. Van

⁵² Zie uitvoeriger hoofdstuk 4.

⁵³ Zie uitvoeriger hoofdstuk 5.

minstens zo'n groot belang is echter de ervaring in het bankiersvak en in het bijzonder ervaring met balans- en risicomanagement. Bij Van Goor achtte referenten het in 2005 aannemelijk dat hij zich de benodigde kennis snel eigen zou kunnen maken. Ten aanzien van Scheringa bestond, in ieder geval bij de toezichthouder, meer twijfel.

Zoals hierboven opgemerkt, is het bewaken van een evenwichtige besluitvorming primair de taak van de voorzitter van het bestuur. Bij DSB beschikte de CEO over onvoldoende kennis en ervaring van het bankbedrijf en was hij onvoldoende geïnteresseerd in voor een bank cruciale onderwerpen als *risk management*, *audit* en *compliance*. DNB hoopte bij verlening van de bankvergunning in 2005 dat Scheringa in zijn rol van voorzitter van de RvB van een bank zou groeien. Om de functiescheiding tussen de CFO en de CEO te verbeteren adviseerde DNB de groepsfuncties IAD, *Compliance* en *Risk Management* niet langer aan de CFO maar aan de CEO te laten rapporteren. Kennelijk werd gehoopt dat de CEO dan meer verantwoordelijkheid zou nemen voor het goed functioneren van deze voor de bank cruciale functies. Deze door DSB opgevolgde suggestie werkte echter averechts. De groepsfuncties hielden een zwakke positie en kregen in de top van de onderneming stelselmatig minder aandacht dan de commerciële kolom. In plaats van meer aandacht voor deze kant van het bedrijf bij de CEO leidde de verandering er toe dat hun rapportages nog minder goed doordrongen tot het bestuursniveau. De beperkte aandacht heeft er voorts toe geleid dat zowel DNB als de AFM vrijwel permanent ontevreden waren over het functioneren van deze groepsfuncties.

Gelet op het voorgaande is de vraag aan de orde in hoeverre DSB Bank te allen tijde heeft voldaan aan de wettelijke eis⁵⁴ dat het dagelijks beleid van de bank dient te worden bepaald door personen die deskundig zijn op het gebied van de uitoefening van het bankbedrijf. De beoordeling van nieuw aantredende DSB-bestuurders heeft DNB continu voor een dilemma geplaatst. Het ging hier, zoals uit het voorgaande blijkt, vrijwel steeds om de aanstelling van een nieuwe CFO. In de constellatie van het DSB bestuur was het daarbij van belang dat die twee zaken werden ingebracht: tegenwicht tegen de dominantie van Scheringa en tegenwicht tegen de dominantie van de door hem en Van Goor vertegenwoordigde commerciële invalshoek. Dat betekende dus iemand die zowel als persoon in staat was tegenwicht tegen Scheringa te bieden, als de bancaire invalshoek voor het voetlicht kon brengen. Die combinatie van eigenschappen in één persoon, die bovendien bereid was met DSB in zee te gaan, was niet eenvoudig te vinden.

Reeds bij de vergunningverlening in 2005 is de afweging tussen specifieke bancaire kennis en ervaring en de wens om tegenwicht te organiseren tegen Scheringa aan de orde geweest. DNB constateert dat Van Dijk, gelet op zijn ervaring, 'geen all-round Wtk bestuurder' is. DNB acht hem wel in staat tegenwicht te bieden aan Scheringa. Bij de voordracht van Zalm lijkt opnieuw een goede benadering te zijn gevonden: de statuur van Zalm was zodanig dat kon worden verwacht dat hij een goed tegenwicht kon vormen in de richting van Scheringa. Een gebrek aan specifieke bancaire ervaring en deskundigheid kon worden gecompenseerd door zijn tweede man Buwalda. De aanvankelijk door DSB voorgedragen opvolger van Zalm, Buwalda, bezat weliswaar de benodigde deskundigheid, maar werd door DNB onvoldoende in staat geacht tegenwicht te kunnen bieden aan Scheringa. De Grave bezat deze statuur naar het oordeel van DNB weer wel, maar beschikte over een zeer beperkte bancaire kennis en ervaring.

Ziet de Commissie het goed, dan is op structurele basis sprake geweest van suboptimale oplossingen om het bestuur van DSB te versterken. In de eerste plaats zijn de vele personele wisselingen op de positie van financieel directeur (CFO) onwenselijk voor een bancaire organisatie. Daarnaast zijn compromissen gesloten met betrekking tot de invulling van de positie van CFO die niet altijd even gelukkig waren. Als illustratie kan de gang van zaken rond de opvolging van Zalm dienen. Buwalda beschikte over de noodzakelijke kennis en ervaring om de taken van CFO in een bancaire organisatie als DSB te kunnen vervullen: kennis en ervaring die voor DSB van groot belang waren gelet op de negatieve ontwikkeling van de resultaten en de noodzaak om te komen tot aanpassing van het businessmodel. De noodzaak om tegenwicht te bieden aan de CEO en de COO maakte naar het oordeel van DNB echter dat gekozen moest worden voor een andere persoon. Dat bleek uiteindelijk een CFO te zijn met een beperkte bancaire deskundigheid, die wel in staat werd geacht om tegenwicht te kunnen bieden.

⁵⁴ Die overigens ook in de *principles* van het Bazels Comité een centrale positie inneemt.

Zoals uit de voorgaande beschrijving volgt, ontbreekt het op een aantal kritieke tijdstippen binnen de RvB aan de benodigde deskundigheid en ervaring voor een beheerste uitoefening van het bankbedrijf. De Commissie acht dit symptomatisch voor het opereren van de RvB. Pas met het aantreden van de nieuwe leden van de RvB Linschoten (tegenwicht) en Buwalda (bancaire deskundigheid) wordt weer een betere balans gevonden.

3.4.2 Directeur-groootaandeelhouder

De organisatiestructuur van DSB kende zoals hierboven is beschreven een dominante positie toe aan Scheringa in zijn rol als DGA. Hij verenigde de bevoegdheden van de AvA en die van voorzitter van de RvB. De positie van Scheringa als DGA heeft, anders dan de vraag naar zijn deskundigheid als bestuursvoorzitter, tijdens de verlening van de bankvergunning weliswaar niet zichtbaar bijzondere aandacht gekregen, twijfel over zijn functioneren als DGA wordt door DNB intern en ook ten overstaande van bijvoorbeeld de RvC meermaals over het voetlicht gebracht. Het functioneren van Scheringa als voorzitter van de RvB is hierboven reeds aan de orde gekomen. Thans belicht de Commissie de rol van Scheringa als DGA. De Commissie is daarbij van oordeel dat Scheringa onvoldoende in staat is geweest de rol van voorzitter van de RvB te scheiden van die van aandeelhouder. De Commissie zal dit aan de hand van twee voorbeelden illustreren.

Verhouding met DSB Beheer

De financiële huishouding van DSB Beheer, de persoonlijke holding van Scheringa, was problematisch. DSB Beheer was in overwegende mate afhankelijk van winstuitkeringen en kredietverlening van DSB Bank. Door de intieme relatie van DSB Bank met DSB Beheer, de kredietverlening aan DSB Beheer en de inbedding van DSB Bank in de fiscale eenheid van DSB Beheer, werd DSB Bank kwetsbaar voor risico's die voortvloeiden uit de activiteiten van DSB Beheer en de buiten de controle van de bank vallende groepsmaatschappijen. DNB merkt dienaangaande in 2005 op dat een fiscale eenheid van DSB Bank met DSB Beheer niet gelukkig is omdat zo een relatie ontstaat met de persoonlijke holding van de CEO (hieronder vallen onder meer AZ en het museum).

De Commissie concludeert in hoofdstuk 4 dat de kredietverlening van DSB Bank aan DSB Beheer niet paste in het bedrijfsmodel van een consumentenbank. De kredietverlening had daarom niet moeten geschieden. Door deze kredietverlening heeft DSB Beheer bijvoorbeeld acquisities kunnen verrichten ten behoeve van DSB Bank. Acquisities tegen hoge prijzen die anders niet mogelijk waren geweest. Daarmee zijn beperkingen in de bancaire prudentiële regels omzeild en is DSB Bank kwetsbaar geworden voor de financiële gang van zaken bij DSB Beheer. Tevens constateert de Commissie dat het onwenselijk is dat een bank, door deelneming aan een fiscale eenheid, blootgesteld wordt aan risico's die niet door het bestuur van DSB Bank kunnen worden beheerst. Het is naar het oordeel van de Commissie aannemelijk dat de aanwezigheid van de DGA met een *vested interest* in DSB Beheer een belangrijke verklaring is voor het uit de hand lopen van de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer. De Commissie tekent daarbij aan dat pas in augustus 2009 een bestuursreglement wordt vastgesteld dat de relatie met DSB Beheer (en de overige dochtervennootschappen) adequaat lijkt te regelen.

Dividendbeleid

Een nadere beschouwing van de dividendbesluiten leidt evenzeer tot een beeld waarbij de belangen van de aandeelhouder hebben geprevaleerd boven de lange termijn belangen van DSB Bank. Uit een analyse van de resultaten van DSB Bank blijkt (hoofdstuk 4) dat bij eliminatie van incidentele posten in 2008 vrijwel geen winst wordt behaald en dat in 2009 (tot 30 september) de activiteiten verlieslatend zijn. Uit gesprekken met betrokkenen is het de Commissie gebleken dat Scheringa reeds in 2008 voornemens was tot een winstuitkering over te gaan. In februari 2009 wordt door de RvB besloten tot uitkering van interim-dividend op basis van zeer onzekere vooruitzichten. Daarbij wordt naar aanleiding van zeer kritisch commentaar van de RvC op het dan reeds door Scheringa genomen dividendbesluit opgemerkt dat de situatie bij DSB Beheer een winstuitkering door DSB Bank noodzaakt. DSB legt ten slotte in een in 2009 opgesteld businessplan, dat onder zeer onzekere

omstandigheden tot stand komt, het uitgangspunt neer dat jaarlijks minimaal € 20 miljoen aan dividend zal worden uitgekeerd.

3.4.3 Raad van Commissarissen

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is het de taak van de RvC toezicht te houden op het beleid van het bestuur alsmede op de algemene gang van zaken in de vennootschap. Gelet op het feit dat het functioneren van de interne structuur primair de verantwoordelijkheid van de onderneming zelf betreft, kan de rol van de RvC als interne toezichthouder moeilijk overschat worden. De RvC kan bij de invulling van deze rol niet enkel passief zijn. Het behoort tevens tot de taak van de RvC om juist in (financieel) moeilijke tijden het management van de vennootschap met raad en daad bij te staan en terzake eigen initiatieven te ontwikkelen.⁵⁵

RvC is slecht geïnformeerd

Een voorwaarde voor een goed functionerende RvC is dat zij alle informatie krijgt van de RvB die zij nodig heeft om toezicht te kunnen houden en de RvB van advies te kunnen dienen. De leden van de RvC maken bij voortdurend - tot het einde toe - kenbaar dat zij onvoldoende worden geïnformeerd. Zo verwerft de RvC pas in de loop van 2009 inzicht in de acute problemen bij DSB Beheer, wordt de RvC pas achteraf op de hoogte gesteld van zowel het aantrekken als het vertrek van CFO De Grave en wordt het dividendbesluit van februari 2009 pas in juni 2009 in de vergadering aan de orde gesteld.

Uit de gespreksnotitie van de RvC van 29 juni 2009 blijkt dat er veel onvrede heerst bij de RvC over de gang van zaken. Delen van deze notulen zijn hieronder weergegeven:

‘In vervolg op de zojuist gehouden A&CC-vergadering geeft de voorzitter aan dat de RvC niet gelukkig is met de huidige situatie. Door het te laat aanleveren van de jaarrekening en het concept accountantsverslag heeft de RvC onder hoge druk de vergadering moeten voorbereiden en was er geen tijd voor reflectie. Daarnaast heeft de RvC geen goed gevoel over de kwaliteit van de winst en over de verhouding tussen DSB Beheer en DSB Bank. Verder is de RvC ontevreden over de gang van zaken rondom het dividendbesluit: dat ligt er inmiddels maar de A&CC is daar niet bij betrokken geweest. Dit besluit is echter van grote invloed op de solvabiliteit. De RvC vraagt zich dan ook af hoe de RvC meer comfort kan krijgen en hoe de verhouding RvC/RvB en DSB/DNB kan worden verbeterd. De RvC wenst graag het vertrouwen terug te krijgen zodat zij weer kan functioneren op de wijze die van hen verwacht wordt. De heer Offringa is echter van mening dat de RvC over het algemeen onvoldoende is geïnformeerd en niet alles weet. En dit is niet wenselijk in de positie waarin DSB zich bevindt. De heer Offringa geeft aan dat de RvC afhankelijk is van de input van de RvB. Zij moeten gevoed worden door de RvB. De heer Koemans geeft aan dat als de RvC te laat wordt geconfronteerd met een dividendbesluit of een ander belangrijk besluit het moeilijk is om goed te kunnen functioneren als RvC omdat de uitvoering dan al kan hebben plaatsgevonden. Beslissingen moeten gebaseerd zijn op beleid en dat gebeurt nu te vaak ad hoc. De heer Bonnier stelt nogmaals dat de RvC te laat of te onvolledig geïnformeerd wordt.’

De gebrekkige informatievoorziening leidt er toe dat commissaris Koemans in juni 2009 al na zeer korte tijd zijn vertrek aankondigt.

Een gebrekkige informatievoorziening vanuit de RvB doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de RvC. Het is aan de RvC om de RvB op structurele basis en met afdoende klem hierop aan te spreken teneinde de eigen rol en verantwoordelijkheid op adequate wijze te kunnen invullen. Daarbij beschikt de RvC over de bevoegdheid⁵⁶ en heeft de RvC de verantwoordelijkheid om zelfstandig die informatie te verwerven die hij ten behoeve van de uitvoering van zijn taak nodig acht.⁵⁷

⁵⁵ Zie in dat verband de uitspraak van de Ondernemingskamer van 28 december 2006 in de zaak KPNQwest, r.o. 3.47.

⁵⁶ Zie ook het Reglement van de RvC, paragraaf 3.3.1.

⁵⁷ Zie in dat verband tevens de uitspraak van de Ondernemingskamer van 28 december 2006 in de zaak KPNQwest, r.o. 3.47

De RvC heeft in reactie aangegeven dat hem ter zake van het gebrek aan informatie geen verwijt kan worden gemaakt. De RvC heeft de gebrekkige informatievoorziening herhaaldelijk en bij talloze gelegenheden bij de RvB onder de aandacht gebracht. Daarnaast zouden de leden van de RvC regelmatig, met voorbijgaan aan de RvB, contact hebben gehad met staffunctionarissen. De RvC merkt echter op dat het probleem van DSB vooral was dat veel managementinformatie niet voorhanden was binnen de organisatie zelf, het was althans niet of onvoldoende toegankelijk. De RvC concludeert dat de gebreken in de informatievoorziening dus niet buiten de RvB om konden worden opgelost.

Het is juist dat de gebrekkige informatievoorziening aan de RvC in belangrijke mate aan de RvB kan worden verweten. De Commissie is echter tevens van oordeel dat van een RvC verlangd kan worden dat, indien een gebrekkige informatieverschaffing vanuit de RvB de taakuitoefening van de RvC bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt, hierin verandering wordt gebracht. De Commissie is van oordeel dat een RvC die geacht wordt toezicht te houden op de RvB, medeverantwoordelijk kan worden gehouden wanneer de RvB aan het functioneren van dat toezicht onvoldoende meewerkt, en de RvC daartegen niet of onvoldoende optreedt.

De RvC heeft geen gezag

Voorts kan de Commissie zich niet aan de indruk onttrekken dat de RvC weinig gezag inboezemde bij de RvB en bij de toezichthouders DNB en de AFM. De RvB, in het bijzonder de leden Van Goor en Scheringa, ziet niet echt de noodzaak in van een interne toezichthouder. Toen de Commissie hen vroeg naar het nut van de RvC, vielen lange stiltes. Tekenend is ook de ervaring van commissaris Ariëns in dit verband. Ariëns, een ervaren bankier, heeft zich in augustus 2006 teruggetrokken uit de RvC. Dit omdat hij naar de mening van het bestuur te veel bleef hangen in details en te formalistisch was. In zijn reactie per brief d.d. 1 september 2006 aan de voorzitter van de RvC merkt Ariëns op dat de kritiek op hem strookt met de opvattingen van Scheringa dat toezicht ballast is en dat het vooral moet gaan over commercie en wat daaraan bijdraagt.

De RvC werd na het aantreden van ervaren bankiers als Offringa en Koemans kritisch over de gang van zaken bij DSB maar had onvoldoende kracht om tijdig fundamentele verbeteringen af te dwingen. De meeste commissarissen hebben een ambivalente houding ten opzichte van Scheringa en Van Goor. Voor het ondernemersgedrag hadden de commissarissen wel een zeker respect, maar men vond ook dit informele ondernemersgedrag niet passend bij een bank. Bij een bank moet niet het denken in kansen de overhand hebben, maar de afweging van risico's. Sommige leden van de RvC vonden dat DSB wel aspecten van een bank had, maar in gedrag en in activiteiten in wezen nog steeds een bemiddelingsbedrijf was.

De RvC stelt zich op als raad van advies

De RvC heeft zich in de dagelijkse praktijk meer opgesteld als Raad van Advies dan als toezichthouder op het functioneren van de RvB. Wanneer DNB in 2009 de RvC het verwijt maakt zuiver en alleen als adviesorgaan op te treden, wijst de RvC bij monde van de president-commissaris op het feit dat de commissarissen slechts een beperkte macht hebben bij een model met een DGA.

De RvC heeft in een reactie aan de Commissie opnieuw gewezen op de beperkingen die voortvloeiden uit de DGA-structuur en de persoon van Scheringa in het bijzonder. De RvC onderkent dat in de praktijk de toezichthoudende rol van de RvC onvoldoende tot zijn recht heeft kunnen komen, maar meent dat dat hem niet verweten kan worden. De beperkingen in de effectiviteit van de RvC waren naar de mening van de RvC het gevolg van omstandigheden die buiten zijn invloedssfeer lagen.

De Commissie meent echter dat het, in de omstandigheid dat de RvC zich te zeer beperkt voelt in zijn mogelijkheden om deugdelijk toezicht te houden, op de weg van de RvC ligt om die beperkingen zo mogelijk uit de weg te ruimen. De Commissie heeft onderkend dat in de *governance-structuur* bij DSB, als gevolg van de aanwezigheid van een DGA, veel bevoegdheden samenkwamen in de persoon van Scheringa. De Commissie is om die reden dan ook van oordeel dat een dergelijke combinatie van bevoegdheden onwenselijk is. In dat geval zijn extra waarborgen voor *checks and balances* noodzakelijk. Ziet de Commissie het goed, dan heeft de RvC zich uiteindelijk neergelegd bij het feit dat de toezichthoudende rol nimmer adequaat zou kunnen worden vervuld, gelet op de beperkingen die voortvloeiden uit de DGA-structuur. Gelet op de cruciale rol die de RvC heeft bij een

onderneming, en in het bijzonder bij een kredietinstelling,⁵⁸ had het in de rede gelegen dat de RvC zich niet bij het genoemde feit had neergelegd.

De Commissie constateert dat de RvC zich op belangrijke momenten te passief heeft opgesteld. De RvC wordt door de RvB / DGA op essentiële momenten gepasseerd en lijkt zich dat, behoudens kritische opmerkingen ter vergadering, te laten welgevalen. De Commissie wijst daarbij in de eerste plaats op het vertrek van CFO Van Dijk in november 2007, waarbij een meer onafhankelijke opstelling jegens de DGA in de rede had gelegen. De Commissie wijst in de tweede plaats op de benoeming en het vertrek van De Grave in 2009, waarbij de RvC beide keren *de facto* wordt gepasseerd en vervolgens de uitkomst accepteert. Voorts wijst de Commissie op de gang van zaken rondom de uitkering van het interim-dividend in 2009, alsmede op de rol van de RvC bij de voorgenomen overname van de hypotheekverstrekker. In de laatste casus maakte de RvC zijn eigen oordeel afhankelijk van het oordeel van de toezichthouders DNB en de AFM; een eigenstandig negatief oordeel had daarbij in de rede gelegen.

De Commissie is van oordeel dat de RvC van DSB minder bevoegdheden had dan bij de RvC van een bankinstelling wenselijk is. De RvC kon bestuurders niet ontslaan en besloot niet over de beloning van bestuurders. Dit gebrek aan bevoegdheden klemt te meer doordat bij de DGA-structuur van DSB geen sprake was van een pluriforme vergadering van aandeelhouders. Het belang van één individuele *stakeholder* stond hierdoor steeds voorop.⁵⁹ Het is echter niet zo dat de RvC geen enkele bevoegdheid had ten opzichte van het bestuur. Zo was in de statuten, in afwijking van de wettelijke regeling, opgenomen dat de RvC beschikt over de bevoegdheid om - ter uitvoering van zijn rol als interne toezichthouder - bestuurders te schorsen.⁶⁰ Daarnaast waren bepaalde bestuursbesluiten aan de goedkeuring van de RvC onderworpen. Weliswaar beschikt de AvA, in de persoon van Scheringa, over de finale beschikkingsmacht over zowel de leden van de RvC, als de leden van de RvB, maar de RvC had met (het dreigen van) het nemen van formele maatregelen als het schorsen van een bestuurder een niet mis te verstaan signaal kunnen afgeven. Daarbij wijst de Commissie er op dat ook zonder het nemen van formele maatregelen de RvC zich een grotere rol had kunnen, en naar het oordeel van de Commissie ook had moeten, aanmeten. De Commissie tekent daarbij aan dat indien de commissarissen van oordeel waren dat zij hun taak, gelet op de beperkte doorzettingsmacht die hun in een model met een DGA ter beschikking stond, nimmer adequaat konden vervullen, zij hun functie hadden behoren neer te leggen.

De RvC heeft in een reactie aangegeven zich niet in de kwalificatie van een passieve opstelling te herkennen. Hij merkt ten aanzien van de genoemde voorbeelden (het vertrek van Van Dijk, het aantrekken en het vertrek van De Grave en het dividendbeleid) in het bijzonder op dat hem de bevoegdheden ontbraken om een andere uitkomst te forceren. De RvC had niet de bevoegdheid om bestuurders te ontslaan, noch een ontslag door de AvA ongedaan te maken. Voorts stelt de RvC zich wel degelijk intensief met de gang van zaken rond het vertrek van Van Dijk respectievelijk De Grave te hebben bemoeid, maar dat hij zich uiteindelijk diende neer te leggen bij de gang van zaken.

Ten aanzien van de bevoegdheden van commissarissen om bestuurders te schorsen merkt de RvC op dat dat in zijn visie geen begaanbare weg was geweest. De mogelijk van schorsing is niet bedoeld om druk op de RvB uit te oefenen, maar om in te grijpen in situaties waarin een direct ingrijpen nodig is. Daarbij ging het in de eerste plaats om schorsing van de CEO die een dergelijk besluit middels een aandeelhoudersbesluit onmiddellijk ongedaan zou kunnen maken. Ten aanzien van een (collectief) aftreden van de RvC merkt de RvC het volgende op. De vraag of aftreden geboden is bij een niet-verbeterde situatie is in de RvC enige malen overwogen. De RvC merkt op dat de meerderheid van de commissarissen het punt waarop men zou moeten constateren dat de RvC zijn taak nimmer adequaat zou kunnen vervullen nooit bereikt heeft, zij het dat de mogelijkheid dat dit punt bereikt zou worden

⁵⁸ De Wft vereist in tegenstelling tot het BW immers de aanwezigheid van een interne toezichthouder bij een bank die de rechtsvorm B.V of N.V heeft.

⁵⁹ De problemen van een DGA-structuur en de mogelijke oplossingen daarvoor zijn hiervoor al aan de orde gekomen.

⁶⁰ Het is de commissie gebleken dat de RvC op 11 oktober 2009 de mogelijkheid heeft besproken om Scheringa en Van Goor als bestuurders te schorsen. Door het uitspreken van de toepasselijkheid van de noodregeling door de rechter op diezelfde dag zou een dergelijk besluit echter geen betekenis hebben. Om die reden is van schorsing afgezien.

meer dan eens onder ogen is gezien. Ten slotte merkt de RvC op dat een collectieve ontslagname door de RvC de indruk zou kunnen hebben gegeven van instabiliteit bij DSB met mogelijk ernstige gevolgen voor DSB Bank en andere *stakeholders*. Mede om die reden verwachtte de RvC DNB op de weg.

De Commissie merkt hierover het volgende op. Het is juist dat de RvC niet beschikte over bevoegdheden in formele zin die de uitkomst van de genoemde voorbeelden anders had kunnen doen zijn. Niettemin heeft de Commissie reeds opgemerkt dat het de RvC niet volledig ontbrak aan bevoegdheden. Het optreden van de RvC, zoals de Commissie dat destilleert uit de notulen van vergaderingen, gesprekken tussen DNB en de RvC en gesprekken met de Commissie, scheidt een beeld van een RvC die weliswaar bij tijd en wijle kritisch is (in het bijzonder in contacten met de toezichthouder), maar zich in zijn optreden toch in de eerste plaats laat leiden door de bevoegdheden die hij niet heeft. De commissarissen lijken reeds bij voorbaat ‘een stap terug’ te hebben gedaan. De opmerking van de commissarissen dat naar de mening van de meerderheid het punt waarop men zou moeten constateren dat de RvC zijn taak nimmer adequaat zou kunnen vervullen nooit is bereikt, is ook om die reden opvallend, dat de Commissie heeft moeten constateren dat de commissarissen op kritiek van DNB op hun functioneren telkenmale hebben gereageerd met de opmerking dat de RvC in een onderneming met een DGA nu eenmaal over zeer beperkte bevoegdheden beschikt. Een duidelijk signaal van de RvC dat die bevoegdheden onvoldoende waren om haar taken binnen DSB te kunnen vervullen, zo nodig bestaande uit (dreigen met) aftreden, had mogelijk de gewenste versterking van de positie van de RvC binnen DSB tot resultaat gehad. Zou dat resultaat zijn uitgebleven, dan had DNB door dat signaal in ieder geval een onmiskenbare aanleiding gehad om in de *governance* van DSB in te grijpen.

HOOFDSTUK 4: Financiën en verdienmodel

4.1 Financiën

In voorliggend onderdeel 4.1 worden de ontwikkelingen in de financiële positie (4.1.1), de financiële resultaten (4.1.2), de financiële verhouding van DSB Bank ten opzichte van DSB Beheer (4.1.3), de fiscale eenheid (4.1.4), de solvabiliteit (4.1.5) en de liquiditeit (4.1.6) besproken voor zover die ontwikkelingen relevant worden geacht voor de beoordeling van de omstandigheden die hebben geleid tot het faillissement. De periode waarover de ontwikkelingen worden weergegeven is beperkt tot de laatste vijf jaar voor het uitspreken van het faillissement.

In onderdeel 4.2 wordt vervolgens een beschrijving gegeven van het verdienmodel van DSB Bank. Daarbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de marktbenadering en distributiekanaalen, de ontwikkeling van provisieopbrengsten, de kredietverschaffing, het rentebeleid en de ontwikkeling van een nieuw business model.

Hoofdstuk 4 wordt in onderdeel 4.3 afgerond met een beoordelende beschouwing over de ontwikkelingen in de financiële positie, de financiële resultaten en over het verdienmodel.

4.1.1 De financiële positie in de periode 2005 - 2009

In de onderstaande tabel 4.1 is de ontwikkeling van de financiële positie van DSB Bank N.V. in de periode 2005 tot en met 2009 samengevat.

Tabel 4.1: Recapitulatie geconsolideerde balans (in miljoenen euro)

	31-12-05	31-12-06	31-12-07	31-12-08	30-09-09
Kredietverlening	3.822	4.309	5.510	6.788	7.265
Overige activa	1.277	1.407	2.242	1.050	924
	5.099	5.716	7.752	7.838	8.189
Spaargelden e.d.	1.373	1.596	3.200	3.853	4.252
Securitisatie notes	2.302	2.997	3.708	2.800	2.412
Achtergestelde leningen	68	114	87	138	143
Overige passiva	1.190	871	560	804	1.134
	4.933	5.578	7.555	7.595	7.941
Eigen vermogen	166	138	197	243	248
	5.099	5.716	7.752	7.838	8.189

Bron: DSB jaarrekeningen 2005 - 2008; maandrapportage september 2009

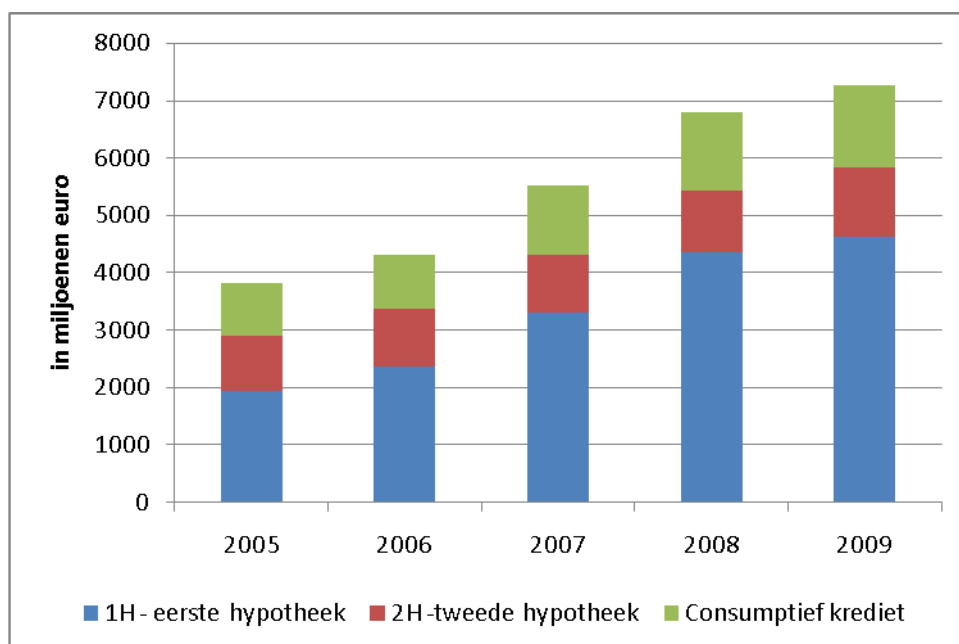
De cijfers in dit overzicht zijn over 2006⁶¹ tot en met 2009 opgesteld op basis van het accounting stelsel *International Financial Reporting Standards* (IFRS). De cijfers over 2005 zijn opgesteld op

⁶¹ De jaarrekening 2006 is destijds niet opgesteld op basis van IFRS. De cijfers over 2006 zijn gebaseerd op de in de jaarrekening 2007 ter vergelijking opgenomen cijfers over 2006 die zijn opgesteld op basis van IFRS.

basis van destijds in Nederland aanvaarde beginselen, die op een aantal punten afwijken van IFRS. Om die reden zijn de cijfers over 2005 soms niet goed vergelijkbaar met de andere jaren. Waar het essentieel is voor de conclusies van dit rapport zal worden aangegeven of bevindingen worden beïnvloed door het verschil in accounting stelsels.

Uit het bovenstaande overzicht blijkt dat de kredietverlening in de jaren 2005 tot en met 2008 sterk is gegroeid. In 2006 neemt de kredietportefeuille met 13% toe. In 2007 neemt de kredietportefeuille met bijna 28% toe en ook in 2008 is de groei in de kredietportefeuille hoog met 23%. In 2009 vlakt de groei van de kredietverlening af. De kredietverlening bestaat uit de verstrekking van leningen onder zekerheid van een eerste hypotheek (1H), leningen onder zekerheid van een tweede hypotheek (2H) en uit verstrekking van consumptief krediet (CK). De samenstelling van de kredietportefeuille is in figuur 4.1 zichtbaar gemaakt.

Figuur 4.1: Samenstelling kredietportefeuille per ultimo jaar (2009: per 30-9)



De kredietverlening is aanvankelijk voornamelijk gefinancierd door middel van securitisatie. Securitisatie is een techniek waarbij de risico's en de opbrengsten van een portefeuille van kredieten grotendeels worden 'verpakt' en overgedragen aan een speciaal daarvoor opgerichte rechtspersoon, bekend onder de naam *special purpose vehicle* (SPV). De SPV geeft verhandelbare schuldbewijzen (*notes*) uit aan investeerders die op hun beurt de middelen verschaffen om de portefeuille te financieren. De schuldbewijzen geven recht op de *cash flow* uit rente en aflossing van de gesecuritiseerde kredieten. De investeerders dragen op deze manier een belangrijk deel van het economisch risico van wanbetaling door debiteuren. Het renterisico en een deel van het kredietrisico van de overgedragen portefeuille blijven achter bij DSB Bank. DSB Bank blijft ook de inning van aflossing en rente van de debiteuren verzorgen. De gesecuritiseerde kredietportefeuille blijft in de geconsolideerde balans van DSB Bank onder de post Kredietverlening opgenomen, ook al is het juridisch eigendom⁶² van die portefeuille overgedragen. Daar staat tegenover dat de schuldbewijzen die de SPV heeft uitgegeven in de balans zijn opgenomen onder de schulden. Securitisatie leidt dus niet tot *off balance sheet* presentatie. Voor DSB Bank is securitisatie desalniettemin van groot belang. In de eerste plaats omdat de middelen voor de financiering van de kredietverlening ineens beschikbaar komen. In de tweede plaats omdat de overgedragen kredieten niet of slechts gedeeltelijk in aanmerking worden genomen voor de berekening van de vereiste

⁶² Bij sommige vormen van securitisatie is het juridisch eigendom overgedragen, bij andere vormen van securitisatie is het juridisch eigendom niet overgedragen, maar worden de vorderingen aan derden verpand.

solvabiliteit. Ultimo 2007 is de portefeuille gesecuritiseerde kredieten circa € 3,7 miljard groot, ofwel circa 67% van de totale kredietverlening. Eind september 2009 is de portefeuille circa € 2,4 miljard groot, ofwel circa 33% van de totale kredietverlening. Sinds het najaar van 2007 heeft DSB geen nieuwe schuldbewijzen meer bij investeerders geplaatst.

Tot medio 2007 was securitisatie een goed beschikbare en relatief goedkope manier om liquide middelen te verwerven en de kredietverlening te financieren. In het najaar van 2007 werden investeerders als gevolg van de *subprime crisis* kopschuw voor investeringen in verpakte kredieten zoals *asset-backed securities* (ABS). De *ratings* van de schuldbewijzen werden niet langer vertrouwd. De markt voor de verhandelbare schuldbewijzen, en daarmee de mogelijkheid voor securitisatie, is vervolgens volledig opgedroogd.⁶³

DSB reageerde in het najaar van 2007 op het opdrogen van de markt voor securitisaties door het aantrekken van spaargelden. Die actie was buitengewoon succesvol. Daarbij speelde naar eigen zeggen van het bestuur van DSB een rol dat de voormalige minister van financiën Zalm zich aan DSB had verbonden. Uit het hiervoor opgenomen overzicht van de ontwikkeling in de balanspositie kan worden opgemaakt dat ultimo 2007 een bedrag van € 3,2 miljard aan spaargelden was opgenomen, tegenover een bedrag van € 1,6 miljard een jaar eerder. De spaartegoeden namen in 2007 meer toe dan nodig was voor de financiering van de groei in de kredietverlening.

Uit de balans ultimo 2008 blijkt dat de financiële positie van DSB Bank op dat moment structureel is gewijzigd. De kredietverlening is in 2008 nog met circa € 1,2 miljard (23%) toegenomen, terwijl de *funding* uit hoofde van securitisatie met € 0,9 miljard is afgenomen. Het verschil van € 2,1 miljard dat door die tegengestelde beweging wordt veroorzaakt, is gefinancierd door de aanwending van beschikbare liquiditeiten met € 1,1 miljard, de toename van de spaartegoeden met € 0,7 miljard en het oplopen van de overige schulden. De beschikbaarheid van liquiditeiten had een incidenteel karakter en was onder meer mogelijk gemaakt doordat liquide middelen vrij kwamen bij de afwikkeling van de *Wadway*-structuur. *Wadway* was een met Morgan Stanley opgezette financiële structuur waarbij (netto) renteopbrengsten werden gegenereerd die bij DSB Bank niet belastbaar waren. Daar tegenover stonden rentelasten die volledig voor belastingaftrek in aanmerking kwamen. In 2008 is deze structuur beëindigd op verzoek van Morgan Stanley.

Doordat de nieuwe productie van kredietverlening in 2008 niet meer kon worden gesecuritiseerd, ontstond druk op de solvabiliteit. Om de solvabiliteitsratio op niveau te houden moest het toetsingsvermogen in gelijke verhouding met de productie van de kredietverlening toenemen. Aan DSB stonden in principe twee instrumenten ter beschikking om het toetsingsvermogen te laten toenemen, namelijk inhouding van winst en het aantrekken van achtergestelde leningen (waaronder achtergestelde spaardeposito's). Deze laatste vorm van financiering is relatief duur en kan niet onbeperkt in aanmerking worden genomen voor de berekening van de solvabiliteit. Limitering is afhankelijk van de omvang van het eigen vermogen en van de looptijd van de achtergestelde leningen. Volgens de balans per 30 september 2009 bedragen de achtergestelde leningen (voornamelijk achtergestelde spaartegoeden met een vaste looptijd) uiteindelijk circa € 143 miljoen.

In de loop van het jaar 2008 heeft DSB Bank voorbereidingen getroffen om het vermogen te versterken door plaatsing van eeuwigdurende achtergestelde leningen (*perpetuals*). Geschat werd dat een bedrag van tussen € 75 miljoen en € 125 miljoen kon worden geplaatst die als *tier 1 capital* voor de berekening van de solvabiliteit in aanmerking zou worden genomen. De opstelling van het prospectus voor de uitgifte van de *perpetuals* heeft een aantal maanden in beslag genomen. Toen het prospectus in het najaar van 2008 uiteindelijk was goedgekeurd, bleken de marktomstandigheden zodanig tegen te zitten dat niet kon worden verwacht dat de plaatsing succesvol zou zijn. De voorgenomen uitgifte is vervolgens definitief afgelast.

⁶³ Het Financieele Dagblad van 4-12-2009 meldt dat Delta Lloyd via een SPV voor circa € 800 miljoen obligaties heeft geplaatst met hypothecaire kredieten als onderpand. Dit werd destijds als een signaal gezien dat de securisatiemarkt weer voorzichtig opleeft. Terugkeer naar het oude niveau van vóór de kredietcrisis heeft nog niet doorgezet.

4.1.2 De ontwikkeling van de resultaten in de periode 2005 - 2009

De ontwikkeling van de resultaten in de periode 2005 tot en met eind augustus 2009 blijkt uit tabel 4.2. Het overzicht heeft betrekking op kalenderjaren bestaande uit een periode van 12 maanden, met uitzondering van het jaar 2009 dat betrekking heeft op de periode 1 januari - 30 september (9 maanden).

Tabel 4.2: Geconsolideerde winst- en verliesrekening (in miljoenen euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
					9 mnd
Renteresultaat	87	48	71	119	86
Provisies	129	119	118	81	29
Overige bedrijfsopbrengsten			25	44	39
Resultaat financiële instrumenten		12	13	-17	-14
Totaal baten	216	179	227	227	140
Personeelskosten	45	51	69	69	49
Overige kosten	77	87	101	101	57
Waardevermindering kredieten	28	21	21	4	13
Totaal lasten	150	159	191	174	119
Resultaat vóór belasting	66	20	36	53	21
Vennootschapsbelasting	-20	13	19	-8	-5
Nettowinst	46	33	55	45	16

Bron: jaarrekeningen 2005 - 2008; maandrapportage september 2009

Bij de beoordeling van de ontwikkeling van de nettowinst dient het volgende in aanmerking te worden genomen. In de periode 2007 tot en met 2009 zijn onder de overige bedrijfsopbrengsten omvangrijke incidentele baten opgenomen. In 2008 en 2009 betreft dit boekwinsten behaald bij de inkoop van securitisatie *notes* van € 37 miljoen in 2008 en € 36 miljoen in 2009. De boekwinst kon worden gerealiseerd door inkoop van de securitisatie *notes* tegen een lagere waarde dan de boekwaarde van de desbetreffende schulden. In 2007 is een (onbelaste) boekwinst van € 23 miljoen verantwoord, die is behaald bij de afstoting van de fietsverzekeringsmaatschappij ENRA. Bij de beoordeling van de winstontwikkeling in 2008 moet mede in aanmerking worden genomen dat in dat jaar slechts € 4 miljoen aan de voorziening voor oninbaarheid is toegevoegd. In de jaren daarvoor lag de toevoeging aan de voorziening voor oninbaarheid op een niveau van ruim € 20 miljoen.

Provisieopbrengsten

Een opvallende ontwikkeling in de resultaten is de stagnatie van de groei in de provisie in de periode 2005 tot en met 2007. Provisies vormden voor DSB traditioneel de belangrijkste inkomstenbron. In 2008 wordt een daling van de post provisie met € 37 miljoen zichtbaar. In 2009 zet de vermindering van de opbrengsten uit provisie versterkt voort. Tot april 2009 worden de provisie als opbrengst geboekt op het tijdstip van het afsluiten van het verzekeringscontract (met een beperkte voorziening voor het risico van premierestitutie bij voortijdige beëindiging van het contract). De provisie hadden voor een belangrijk deel betrekking op langjarige contracten waarvoor de premie door de cliënt voor de gehele looptijd ineens (op koopsombasis) werd voldaan. De koopsom werd dan op het aan de cliënt

verstrekke krediet bijgeboekt. Vanaf april 2009 zijn de nieuw afgesloten verzekeringen in rekening gebracht op basis van maandpremies. De contante waarde van de in toekomstige maandpremies begrepen provisiebedragen worden in de winst- en verliesrekening al als opbrengst geboekt bij het afsluiten van de verzekeringspolis. Ondanks het naar voren halen van provisieopbrengsten die in toekomstige maandpremies zijn begrepen, lopen de opbrengsten sterk terug. In de maanden januari tot en maart 2009 bedroeg de provisieopbrengst nog gemiddeld € 6,6 miljoen per maand; dat is een met 2008 vergelijkbaar niveau. In de maanden april tot en met september 2009 bedroegen de provisieopbrengsten nog gemiddeld slechts € 1,6 miljoen per maand. Deze opzienbarende vermindering van de provisies is veroorzaakt door de combinatie van twee factoren: een significante daling van het aantal afgesloten contracten en een verlaging van de tarieven. Hier wordt zichtbaar dat het traditionele verdienmodel van DSB in april 2009 is verlaten op een moment dat ook het volume van de transacties aanzienlijk afnam.

Voorziening oninbaarheid van kredieten

De lage toevoeging in 2008 aan de voorziening voor oninbaarheid van de verstrekte kredieten is opmerkelijk. Ultimo 2008 is de omvang van de voorziening voor oninbaarheid circa € 59 miljoen (0,87%) op een kredietportefeuille van € 6,8 miljard; ultimo 2007 was de voorziening voor oninbaarheid circa € 72 miljoen (1,3%) op een kredietportefeuille van € 5,6 miljard. Op grond van de bij andere banken in Nederland zichtbare ontwikkeling zou worden verwacht dat de toevoeging aan de voorziening voor oninbaarheid in 2008 zou toenemen ten opzichte van 2007 in plaats van afnemen. Het verloop van de voorziening voor oninbaarheid in de jaren 2007 en 2008 is als volgt gespecificeerd (zie tabel 4.3).

Uit dit overzicht blijkt dat in 2008 een relatief grote afboeking op de uitstaande vorderingen van € 23 miljoen heeft plaatsgevonden. Hiervan heeft circa € 16 miljoen betrekking op een in 2008 afgestoten deel van de creditcard business. Op de cardvorderingen was een relatief hoge voorziening getroffen. In verband met de verkoop is die hoge voorziening voor een deel vrijgevallen. Het gaat om een bedrag van circa € 5 miljoen, welk bedrag is gesaldeerd met de dotatie ten laste van de winst- en verliesrekening. Zonder deze vrijval zou de dotatie circa € 9 miljoen hebben bedragen.

Tabel 4.3: voorziening voor oninbaarheid (in miljoenen euro)

	2007	2008
Stand per 1 januari	57.1	71.6
Onttrekking	-1.6	
Dotatie ten laste van winst- en verliesrekening	21.1	4.4
Afboekingen van kredieten	-6.0	-23.0
Ontvangsten na afboeking	1.0	6.1
Stand per 31 december	71.6	59.1

Bron: jaarrekening 2008

De voorziening voor oninbaarheid is bij DSB bepaald door middel van een eenvoudige boekhoudmethode waarbij posten met een achterstand van meer dan 3 maanden voor 50% worden voorzien en posten met een achterstand van meer dan 12 maanden voor 75%.⁶⁴ Loopt de achterstand terug dan loopt ook automatisch de voorziening voor oninbaarheid terug. Dit eenvoudige stelsel komt niet zonder meer overeen met IFRS. De vermindering van de achterstanden, bijvoorbeeld door intensivering van incasso, betekent niet noodzakelijkerwijze dat de kwaliteit van de kredietportefeuille is verbeterd. Bij toepassing van IFRS dient bij indicatie van oninbaarheid in

⁶⁴ Bij hypothecaire leningen voor zover het uitstaande saldo de executiewaarde van het onderpand te boven gaat.

beginsel de contante waarde van de toekomstige kasstroom van het krediet te worden bepaald. Het verschil tussen de boekwaarde van het krediet en de contante waarde van de toekomstige kasstroom dient te worden voorzien. Daarbij wordt rekening gehouden met de verwachte opbrengst van uit te winnen zekerheden. Indien het gaat om een portefeuille met een groot aantal gelijksoortige posten kan de beoordeling op collectieve basis worden gedaan. De kredietportefeuille wordt voor dat doel gewoonlijk onderverdeeld in subportefeuilles met gelijke karakteristieken en de voorziening wordt dan bepaald op basis van statistische modellen.

De statistische modellen voor de kredietportefeuille van DSB waren naar het oordeel van het management nog onvoldoende getest om op basis daarvan de voorziening voor oninbaarheid per 31 december 2008 vast te stellen. Kort voor de vaststelling van de jaarrekening 2008, in juni 2009, heeft de afdeling Risk Management een benadering gemaakt van wat de voorziening zou zijn op basis van de toen beschikbare (oude) modellen. Geconcludeerd werd dat de voorziening op basis van de statistische modellen niet significant af zou wijken van de voorziening die het management van DSB op basis van de eenvoudige boekhoudmethode had bepaald. In de loop van 2009 heeft de afdeling Risk Management echter nieuwe modellen ontwikkeld die in de periode mei tot september 2009 zijn gevalideerd. Een proefberekening op basis van de nieuwe modellen, eind juli 2009 uitgevoerd door Risk Management, indiceerde dat de voorziening voor oninbaarheid naar de stand van 30 juni 2009 circa € 77 miljoen zou moeten bedragen, ongeveer € 20 miljoen hoger dan de vastgestelde voorziening per 31 december 2008.

Uit de interne kredietrisicorapportage van DSB van september 2009 blijkt dat het geschatte risico⁶⁵ op wanbetaling (exclusief de klanten die een betalingsachterstand hebben van drie maanden of meer) in de periode augustus 2008 tot en met augustus 2009 een geleidelijk stijgende tendens vertoont. Die tendens doet zich voor bij alle typen van kredietverlening maar het sterkst bij de portefeuille leningen met een tweede hypotheek. Deze tendens vormt een indicatie dat onderliggende kwaliteit van de kredietportefeuille in de genoemde periode is verslechterd. Risk management geeft een signaal af dat in 2009 rekening moet worden gehouden met een aanzienlijk hogere toevoeging aan de voorziening voor oninbare kredieten.

De Radar claims

Bij het opmaken van de jaarrekening 2008 in juni 2009 heeft het management van DSB beoordeeld of de klachten die werden ontvangen naar aanleiding van media-aandacht, in het bijzonder de uitzendingen van het consumentenprogramma Radar, vanaf april 2009 aanleiding moesten vormen voor het opnemen van een voorziening voor claims in de balans per 31 december 2008. In het accountantsrapport van de externe accountant d.d. 3 juli 2009 is vermeld dat er 135 klachten waren ontvangen naar aanleiding van de media-aandacht. Het management taxeerde dat met de afdoening van de klachten een bedrag van circa € 1 miljoen zou zijn gemoeid. In de balans per 31 december 2008 was een voorziening getroffen van € 0,5 miljoen. Verdere aanvulling van de voorziening werd niet opportuun geacht.

Op 8 oktober 2009 publiceert de Ombudsman Financiële Dienstverlening (Wabeke) een aanbeveling inzake DSB naar aanleiding van klachten van consumenten. Veel klachten hebben betrekking op overkreditering, in casu het verstrekken van kredieten waarvan de financieringslasten boven gestelde normen uitkomen. De aanbeveling van de Ombudsman komt er op neer dat de leencapaciteit van de klanten op basis van objectieve normen opnieuw moest worden vastgesteld en dat klanten binnen hun budgettaire mogelijkheden een aanpassing van de financiering moest worden aangeboden. Waar de financieringslasten hoger zouden zijn dan de normatieve bedragen, zou het verschil ten laste van DSB moeten komen. Op 17 oktober 2009 presenteert het management van DSB in het kader van een mogelijke doorstart met een nieuwe investeerder een taxatie van de kosten die gepaard zouden gaan met de opvolging van de aanbeveling van de Ombudsman. De taxatie van het management was dat in een *best case scenario* een bedrag van € 69 miljoen zou zijn gemoeid met de opvolging van de aanbeveling en in een *worst case scenario* een bedrag van € 148 miljoen. Deze taxatie van het management is overigens aanzienlijk optimistischer dan de bedragen waarmee de adviseurs van DNB en van de banken betrokken bij een mogelijk vangnet rekening hielden. De laatste

⁶⁵ *Probability of Default (PD)*: de verwachting dat een kredietnemer binnen een jaar in gebreke blijft om aan de betalingsverplichtingen te voldoen.

partijen beschikten niet over een gedetailleerde analyse van de kredietportefeuille van DSB en hebben de financiële effecten van de claims op basis van *professional judgement* geschat. De adviseurs van DNB taxeerden dat rekening moest worden gehouden met bedragen tot € 250 miljoen. De banken betrokken bij de vangnetoperatie hielden er rekening mee dat het negatieve effect van claims en afwaardering van activa zelfs tot € 500 miljoen zou kunnen oplopen.

4.1.3 Ontwikkeling van de financiële verhouding met DSB Beheer N.V.

De ontwikkelingen in de positie ten opzichte van DSB Beheer N.V. kan worden samengevat in het overzicht geboden in tabel 4.4. In 2005 is € 15 miljoen en in 2006 € 13,3 miljoen aan dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder. In 2007 en 2008 is door DSB Bank geen dividend uitgekeerd.⁶⁶ In 2009 (tot 30 september) is € 11,3 miljoen uitgekeerd als interim-dividend.

Tabel 4.4: Positie op DSB Beheer (in miljoenen euro)

	31-12-05	31-12-06	31-12-07	31-12-08	31-8-09
Saldo verstrekte leningen	12.1	22.0	40.9	74.6	74.7
Rekening-courant	-18.0	-20.1	-1.2	-1.1	
Overgenomen belastingvorderingen			6.5	3.6	3.6
Totaal	-5.9	1.9	46.2	77.1	78.3

Bron: jaarrekeningen 2006 - 2008; per 31-8-2009 boekhouddocument

In 2007 wilde DSB Bank drie bedrijven overnemen, namelijk het internetbedrijf Clicks4Sales en de intermediairs Gema en DGA. Voor deze acquisities moest een verklaring van geen bezwaar (v.v.g.b.) aan DNB worden gevraagd. DNB weigerde de v.v.g.b. te verstrekken voor alle drie de beoogde acquisities omdat de te betalen goodwill teveel zou drukken op de solvabiliteit.

Uiteindelijk is voor Clicks4Sales de v.v.g.b. verstrekt, maar niet voor Gema en DGA. Vervolgens heeft DSB Beheer in plaats van DSB Bank de laatste twee bedrijven gekocht, waarbij de koopsom overigens door DSB Bank is gefinancierd met een tweetal leningen van samen € 17 miljoen. Voor de acquisitie van Clicks4Sales werd wel een v.v.g.b. verkregen; die onderneming werd vervolgens door DSB Bank verworven. In 2008 is de vordering op DSB Beheer toegenomen met circa € 30 miljoen als gevolg van de verkoop van een aantal deelnemingen, inclusief de eerder genoemde Clicks4Sales, door DSB Bank aan een dochtermaatschappij van DSB Beheer. DSB Bank had die deelnemingen in de jaren 2006/2007 verworven voor ruim € 33 miljoen.

In februari 2008 heeft DSB Bank een aandelenportefeuille met een beurswaarde van € 8,5 miljoen en een bedrijfsgebouw met een getaxeerde waarde van € 7,1 miljoen van DSB Beheer overgenomen. Deze transacties vonden plaats om DSB Beheer liquiditeit te verschaffen. De beurswaarde van de aandelenportefeuille is ultimo 2008 gedaald tot € 3,3 miljoen, zodat door DSB Bank op deze transactie een verlies is geleden van € 5,2 miljoen. Het totaal van de met de aankoop van de aandelenportefeuille en het bedrijfsgebouw gemoede bedrag ad € 15,6 miljoen is voor een deel ad € 9 miljoen in mindering gebracht op de uitstaande vordering op DSB Beheer. De rest ad € 6,6 miljoen is aan DSB Beheer betaald.

⁶⁶ Er is wel dividend uitgekeerd door DSB verzekeringsmaatschappijen. In 2007 € 14 miljoen door DSB Leven N.V.; in 2008 € 4,8 miljoen door DSB Schade N.V.

In 2007 is een belastingvordering van DSB Beheer ad € 6,5 miljoen door DSB Bank voorgefinancierd.⁶⁷ In 2008 is daarop een bedrag van € 4 miljoen van de fiscus ontvangen. Het resterende bedrag ad € 2,5 miljoen is door DSB Beheer schuldig gebleven. Ultimo 2008 is nog aanvullend een latente belastingvordering groot € 1,0 miljoen overgenomen van DSB Beheer. Deze latente belastingvordering kan alleen worden gerealiseerd door verrekening met toekomstige winst. DSB bank heeft daarmee aan DSB Beheer liquiditeit verschaft voor een onzekere voorwaardelijke vordering op de Belastingdienst. De vordering op DSB Beheer van ultimo 2008 naar de stand van in totaal circa € 77 miljoen is in de jaarrekening 2008 voor de nominale waarde opgenomen. Er is geen voorziening voor waardevermindering gevormd.

Het beleid ten aanzien van de financiële relatie met DSB Beheer is in de notitie Beleidskader financiële relatie DSB Beheer d.d. 28 november 2008 door de RvB vastgelegd en voorgelegd aan de Raad van Commissarissen. De notitie geeft als beleid weer dat de kredietlimiet beneden de waarde van het onderpand en beneden de maximale ruimte voor de grote postenregeling⁶⁸ dient te blijven, DSB Beheer jaarlijks een liquiditeitsprognose dient te maken en maandelijks de liquiditeitsontwikkeling aan DSB Bank dient te rapporteren, de rente dient te zijn gebaseerd op Euribor plus een (ongespecificeerde) toeslag, en nieuwe kredietaanvragen worden getoetst op voldoende onderpand en betalingscapaciteit. In het Beleidskader is vastgelegd dat de financiële afdeling van DSB Bank jaarlijks de waarde van het onderpand zal waarderen en dat die waardering door de interne accountantsdienst zal worden gevalideerd. Ook is vastgelegd dat de financiële afdeling van DSB Bank de liquiditeitsprognose van DSB Beheer zal toetsen op realiteitsgehalte.

Op 28 mei 2009 heeft DSB Bank met DSB Beheer een nieuwe leningsovereenkomst gesloten ter vervanging van alle eerder gemaakte verschillende leningsovereenkomsten. In die nieuwe leningsovereenkomst is de faciliteit vastgesteld op een bedrag van € 80 miljoen, waarvan per 1 april 2009 € 75 miljoen is betaald c.q. verrekend met eerder verstrekte leningen en de resterende € 5 miljoen beschikbaar is voor trekking op elk gewenst moment mits vóór ultimo 2009. De looptijd is 15 jaar. De rente is 5,5% met een renteherziening na drie jaar. Aflossing geschiedt annuïtair op maandbasis. In aanvulling daarop is bepaald dat de hoofdsom van de lening ultimo 2009 maximaal € 72,5 miljoen, ultimo 2010 maximaal € 68 miljoen en ultimo 2011 maximaal € 61 miljoen mag bedragen.

Uit een liquiditeitsprognose van DSB Beheer gedateerd maart 2009 blijkt dat voor het jaar 2009 de inkomsten van DSB Beheer worden geraamd op € 55 miljoen en de uitgaven op ruim € 60 miljoen. De inkomsten van DSB Beheer waren in belangrijke mate afhankelijk van dividenden van de DSB Bank (geraamd € 20 miljoen) en van de DSB verzekeraars (geraamd € 10 miljoen), alsmede van transferopbrengsten van de voetbalclub AZ (geraamd € 10 miljoen). De mogelijkheden van DSB Beheer om de vordering aan DSB Bank terug te betalen, bleek dus in belangrijke mate afhankelijk te zijn van toekomstige dividenden van DSB Bank zelf. Nadat in juni 2009 duidelijk werd dat de betaling van interim-dividend moest worden gestopt, is een update van de liquiditeitsprognose gemaakt. In de update van de prognose zijn de begrote inkomsten uit dividend van DSB Bank verlaagd tot € 11,3 miljoen (gelijk aan de al uitbetaalde bedragen) en zijn de begrote inkomsten uit transfers van AZ verhoogd tot € 16 miljoen. De begroting van de uitgaven werd verlaagd door de post exploitatie AZ te verlagen van € 12,5 miljoen tot € 7,5 miljoen.

Na de sluiting van de transfermarkt voor voetballers in augustus 2009 bleek dat van de begrote inkomsten uit transfers niet € 16 miljoen maar slechts € 4 miljoen zou worden gerealiseerd. Uit de geactualiseerde liquiditeitsprognose d.d. 17 september 2009 van DSB Beheer bleek dat in november en december 2009 rente en aflossingen moesten worden betaald op bij andere banken opgenomen leningen voor de bouw van een nieuw museum en voor het AZ stadion. Bij DSB Beheer zou een liquiditeitstekort optreden van € 9 à 11 miljoen voor het eind van 2009. Voorzien werd dat de tekorten in 2010 verder zouden oplopen. De liquiditeitsbegroting voor 2010 was sluitend gemaakt door een bedrag van € 25 miljoen in te boeken voor transferopbrengsten van AZ. Het management van DSB Bank realiseerde zich dat de transferopbrengsten zeer onzeker waren en dat de liquiditeitspositie van

⁶⁷ Door DSB Beheer berekende vordering vennootschapsbelasting, niet DSB Bank betreffende, nominaal € 7,3 miljoen (contante waarde € 6,5 miljoen) bij onderhandse overeenkomst van 18-10-2007 aan DSB Bank 'verkocht'.

⁶⁸ Artikel 102 Besluit Prudentiële Regels Wft.

DSB Beheer zeer zorgelijk was. Een externe financieel adviseur werd ingehuurd om te adviseren over een oplossing. Een eerste beoordeling door deze adviseur van de samenstelling van de activa en schulden van DSB Beheer leidde tot de voorlopige conclusie dat de waarde van DSB Beheer was opgesloten in de aandelen van DSB Bank en de verzekeraars. Afstoting van de andere activa zou niet op korte termijn mogelijk zijn en/of onvoldoende soelaas bieden om op korte termijn liquide middelen vrij te krijgen. Een geheel of gedeeltelijke verkoop van DSB Bank en/of de verzekeraars (DSB Leven en DSB Schade) zou onvermijdelijk zijn. Door de gebeurtenissen vanaf 1 oktober 2009 heeft de geraadpleegde externe financieel adviseur zijn advies niet kunnen voltooien.

Uit de liquiditeitsprognoses kon worden opgemaakt dat DSB Beheer zich verbonden had aan verplichtingen die een hoge uitstroom van liquide middelen zeker maakte, terwijl de inkomsten afhankelijk waren van onzekere opbrengsten uit transfers van voetballers en van dividenden van DSB Bank en andere groepsmaatschappijen. De ruimte om rente en aflossing te betalen aan DSB Bank was daarmee op zijn minst kwestieus. De vraag ligt voor de hand of niet al in de jaarrekening 2008 een voorziening voor waardevermindering van de vordering op DSB Beheer had moeten worden opgenomen. In het accountantsrapport van E&Y d.d. 3 juli 2009 is vermeld dat het als niet nodig werd geoordeeld om een voorziening te vormen omdat DSB Beheer zekerheden had verstrekt door verpanding van aandelen van DSB verzekeringsmaatschappijen en de aandelen van een aantal intermediair bedrijven. Bij de verpanding van de aandelen van de verzekeringsmaatschappijen is aan DSB Bank een tweede pandrecht verleend; het eerste pandrecht is verleend aan Van Lanschot en Reaal. DSB Bank heeft berekeningen gemaakt van de aan die zekerheden toe te kennen waarde. Volgens die interne DSB-berekeningen zou de waarde van de zekerheden variëren van € 95 miljoen ('conservatief scenario') tot € 195 miljoen ('uitdagend scenario') en dus ruimschoots voldoende zijn om de vordering te dekken. Om die reden werd het treffen van een voorziening niet nodig geacht. In september 2009 meldde DSB aan DNB dat de waarde van de verpande aandelen naar beneden was bijgesteld als gevolg van tegenvallende resultaten van de ondernemingen. Een herberekening zou resulteren in een beschikbare onderpandwaarde van circa € 50 miljoen, onvoldoende om de vordering op DSB Beheer te dekken. Ook deze herberekende waarde van € 50 miljoen blijkt achteraf veel te optimistisch te zijn geweest. Volgens recente inzichten moet er vanuit worden gegaan dat voor DSB Bank bij uitwinning van de zekerheden slechts enkele miljoenen zal overschieten.

Na faillissement is gebleken dat niet kan worden vastgesteld dat de verpanding van aandelen van de intermediairbedrijven op rechtsgeldige wijze heeft plaatsgevonden. Aan die aandelen was destijds een waarde toegekend variërend van € 35 miljoen ('conservatief scenario') tot € 70 miljoen ('uitdagend scenario'). Overigens is na faillissement ook gebleken dat de opbrengst van de intermediairbedrijven veel minder was dan zelfs in het 'conservatieve scenario' was aangenomen.

De *exposure* van DSB Bank op DSB Beheer is feitelijk aanzienlijk groter geweest dan uit vorenstaande cijferopstelling blijkt. Naast de leningsovereenkomst had DSB Bank ook nog een vordering vennootschapsbelasting in de balans opgenomen. Deze vordering had weliswaar betrekking op vennootschapsbelasting maar was feitelijk een positie ten aanzien van DSB Beheer. Zie de uiteenzetting in paragraaf 4.1.4.

Op grond van artikel 102 van het Besluit Prudentiële Regels Wft mag een bank niet een grotere positie op een derde partij hebben dan 25% van het toetsingsvermogen ('de grote postenregeling'). Op 31 december 2008 bedroeg het toetsingsvermogen circa € 330 miljoen, zodat de positie op DSB Beheer maximaal € 82 miljoen zou mogen bedragen. Wordt de vordering uit hoofde van *carry-back* vennootschapsbelasting (zie hieronder paragraaf 4.1.4) in de beschouwing betrokken, dan moet worden geconstateerd dat in de loop van 2008 en in elk geval al ten tijde van het vaststellen van het Beleidskader financiële relatie DSB Beheer (in november 2008) de grote postenregeling was overtreden. Bij de herstructurering van de financiële relatie met DSB Beheer per 1 april 2009 had de maximale financieringsfaciliteit niet op € 80 miljoen mogen worden vastgesteld. Op basis van de grote postenregeling en het eigen Beleidskader had de maximale faciliteit in de nieuwe leningsovereenkomst (d.d. 28 mei 2009) op een bedrag van ten minste € 30 miljoen lager moeten zijn vastgesteld om te verzekeren dat de totale positie van DSB bank op DSB Beheer de maximaal toegestane positie niet zou overschrijden.

4.1.4 De fiscale eenheid DSB Beheer

DSB Beheer B.V. vormde met een groot aantal van haar dochtermaatschappijen, waaronder DSB Bank N.V., een fiscale eenheid zowel voor de vennootschapsbelasting als voor de omzetbelasting. Vorming van een fiscale eenheid voor de vennootschapsbelasting geeft de mogelijkheid om fiscale winsten van DSB Bank (en de verzekeraars) te verrekenen met verliezen van andere onderdelen van de groep van DSB Beheer. Vorming van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting (BTW) heeft het voordeel dat op onderlinge transacties tussen groepsmaatschappijen geen BTW in rekening hoeft te worden gebracht. Aangezien de meeste prestaties die DSB Bank verricht, zijn vrijgesteld van omzetbelasting, kan DSB Bank ook het overgrote deel van door derden in rekening gebrachte BTW niet in aftrek brengen. Door vorming van de fiscale eenheid voor de omzetbelasting wordt vermeden dat niet-aftrekbare BTW kostenverhogend werkt voor de prijs waarop transacties tussen groepsmaatschappijen plaatsvinden.

Een belangrijke voorwaarde voor de vorming van een fiscale eenheid is dat elke vennootschap die deel uitmaakt van de fiscale eenheid hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld voor de belastingverplichtingen van de fiscale eenheid als geheel. Door deel uit te maken van de fiscale eenheid van DSB Beheer is DSB Bank ten opzichte van de fiscus hoofdelijk aansprakelijk geworden voor de belastingverplichtingen uit hoofde van de vennootschapsbelasting, respectievelijk de omzetbelasting van vennootschappen waarop DSB Bank geen invloed had en slechts een beperkt inzicht had in de activiteiten en de fiscale risico's. Anders gezegd, de onder toezicht staande instelling DSB Bank liep het risico op onbeperkte aansprakelijkheid voor belastingschulden van vennootschappen die buiten het bereik van de toezichthouder vielen.

De belastingvorderingen en belastingschulden van de fiscale eenheid zijn in formele zin belastingvorderingen en -schulden van DSB Beheer als de formeel belastingplichtige vennootschap. Bij concerns die als een fiscale eenheid opereren, worden veelal overeenkomsten gesloten (*tax sharing agreement*) tussen de deelnemers aan de fiscale eenheid waarin de beginselen worden vastgelegd die gelden voor de onderlinge toe- en verrekening van belastingvorderingen en -schulden. Bij DSB bestond een dergelijke overeenkomst niet. Uit het feitelijk gedrag binnen de groep kan worden afgeleid dat de belastingvorderingen en -schulden van DSB Bank werden afgerekend alsof DSB Bank zelfstandig belastingplichtig was.⁶⁹

In de jaarrekening 2008 heeft DSB Bank per 31 december 2008 een vordering vennootschapsbelasting opgenomen van € 47 miljoen, waarvan € 37 miljoen een acute vordering betreft, waarbij is vermeld dat die in principe kan worden gerealiseerd door toepassing van verrekening met betaalde vennootschapsbelasting in voorgaande jaren. Een deel groot € 10 miljoen is een zogenaamde latente belastingvordering die eerst kan worden gerealiseerd door verrekening met in de toekomst te behalen winsten. Uit het eerste openbare verslag d.d. 17-11-2009 van de curatoren in het faillissement van DSB blijkt dat per faillissementsdatum (19-10-2009) een post acute vennootschapsbelasting bestaat van € 38 miljoen. De latente belastingvordering is door curatoren afgeboekt vanwege het ontbreken van perspectief op toekomstige winst.

De post acute vennootschapsbelasting is feitelijk niet een vordering van DSB Bank op de fiscus maar een positie van DSB Bank op DSB Beheer (de formeel belastingplichtige vennootschap). Voor deze positie op DSB Beheer heeft DSB Bank geen zekerheden. Vanuit het perspectief van DSB Beheer is het een zogenaamde concurrente schuld. Gezien de staat van de boedel van DSB Beheer moet de positie grotendeels als verloren worden beschouwd.

Overigens heeft de fiscus op grond van de Invorderingswet 1990 de mogelijkheid om een belastingvordering van de formeel belastingplichtige, in casu DSB Beheer, te verrekenen met openstaande belastingschulden van elke dochtermaatschappij van de fiscale eenheid. Het is daarom niet uitgesloten dat uiteindelijk een aanzienlijk lager bedrag dan de genoemde € 37 miljoen door DSB Beheer zal worden ontvangen. In dat verband wordt gewezen op een aantal lopende kwesties met de

⁶⁹ Op dit principe is in 2007 en 2008 een uitzondering gemaakt. In 2007 is door de bank een belastingvordering van Beheer (niet betreffende de bank) ad € 6,5 miljoen voorgefinancierd. In 2008 is een latente belastingvordering van Beheer (niet betreffende de bank) van € 1 miljoen gefinancierd. Hiervoor zijn afzonderlijke overeenkomsten opgesteld waarbij de desbetreffende vorderingen aan de bank zijn 'verkocht'.

fiscus. Voor geen van de hierna genoemde kwesties is in de jaarrekening 2008 een voorziening opgenomen.

Met betrekking tot de omzetbelasting bestaat een geschil tussen DSB Beheer en de fiscus. Het gaat om naheffingsaanslagen van in totaal € 25 miljoen (inclusief heffingsrente). Het geschil heeft betrekking op de periode 2001-2004. Het gaat om BTW over diensten verleend door reclamebureaus aan de groepsmaatschappij DSB Media B.V. Die laatste vennootschap had een zogenaamde vaste inrichting in Zwitserland. Op de diensten verleend aan de Zwitserse vestiging was geen BTW verschuldigd. Over de intercompany transacties tussen DSB Media B.V. en de andere in Nederland gevestigde vennootschappen is op grond van de regels die gelden binnen een fiscale eenheid geen BTW in rekening gebracht en heeft geen afdracht plaatsgevonden. Tegen de naheffingsaanslagen is door belastingplichtige bezwaar aangetekend. De procedure heeft nog niet tot een definitieve uitkomst geleid. DSB Media B.V. is eind 2005 door middel van een juridische fusie opgegaan in DSB Bank.

Met betrekking tot de loonbelasting bestaat met de fiscus een geschil over een naheffing over de waardevermeerdering van aandelen DSB Bank die in het kader van een werknemersaandelenplan eerst geplaatst en later, in 2006, bij de beëindiging van het plan zijn ingekocht. Het geschil gaat over een bedrag van ruim € 6 miljoen. DSB is in een procedure in eerste instantie door de rechtbank in het gelijk gesteld. De fiscus is in beroep gegaan bij het Hof. De appèlprocedure loopt nog.

Met betrekking tot de vennootschapsbelasting dient te worden opgemerkt dat de genoemde teruggaaf van vennootschapsbelasting van € 37 miljoen nog niet formeel is vastgesteld door de Belastingdienst en dat deze vaststelling thans onderwerp is van overleg namens de curatoren met de Belastingdienst.

4.1.5 Ontwikkeling van de solvabiliteit

De solvabiliteit van een bank wordt gewoonlijk uitgedrukt in een getal dat bekend staat als de BIS ratio. De BIS ratio is een verhoudingsgetal waarbij het toetsingsvermogen wordt uitgedrukt in een percentage van de naar risico gewogen activa (*risk weighted assets* of RWA). Zowel door toezichthouders als door investeerders wordt de BIS ratio als een belangrijk kengetal gezien voor de beoordeling in hoeverre DSB in staat zal zijn op langere termijn te blijven voldoen aan haar verplichtingen en of de bank in staat zal zijn eventuele verliezen op te vangen.

Het toetsingsvermogen wijkt af van het 'eigen vermogen' zoals blijkt uit de jaarrekening. Het eigen vermogen bestaat uit het aandelenkapitaal en de reserves. Voor berekening van het toetsingsvermogen worden correcties op het eigen vermogen aangebracht. Zo wordt bijvoorbeeld de post 'immateriële vaste activa' (*goodwill*) op het eigen vermogen in aftrek gebracht. Ook worden zogenaamde prudentiële filters toegepast waarbij correcties worden aangebracht bijvoorbeeld in verband met de toepassing van de waardering op marktwaarde van financiële instrumenten en andere aanpassingen als gevolg van de overgang naar het waarderingstelsel IFRS. Achtergestelde leningen worden bij het toetsingsvermogen geteld, met dien verstande dat de bijtelling gelimiteerd is.

Het bedrag van de naar risico gewogen activa (RWA) wordt berekend door een weging te geven aan de bezittingen van DSB. De wegingsfactor per soort actiefpost is in de regelgeving bepaald en kan variëren van 0 tot 400%. Activa met een wegingsfactor van 0% zijn van de hoogst haalbare kwaliteit, dat wil zeggen dat wordt aangenomen dat de DSB Bank geen risico loopt op waardevermindering. De posten met een 0%-weging worden niet meegeteld in het bedrag van de RWA.

Vanaf 1 januari 2008 is de berekening van de BIS ratio en de vaststelling van de toetsingsnorm de methodiek Basel II van toepassing, waarbij voor de berekening van de RWA een meer verfijnde methodiek wordt toegepast en overigens voor de berekening van de BIS ratio rekening wordt gehouden met het operationeel risico. DSB Bank heeft voor de berekening van de RWA gebruik gemaakt van een standaardbenadering.⁷⁰ De toepassing van Basel II had voor DSB het effect dat de RWA voor het kredietrisico lager uitkwam dan onder de oude berekeningsmethodiek; dat effect werd

⁷⁰ Voor kredietrisico de standaardbenadering, voor operationeel risico de basisindicatorbenadering.

vervolgens gemitigeerd door een opslag voor het operationeel risico.⁷¹ Als interne norm heeft DSB Bank voor de BIS ratio een target van 11,0% vastgesteld met een signaleringsnorm van 10,5%. Dat houdt in dat zodra het niveau van 10,5% zou worden bereikt het management maatregelen zou moeten nemen om de BIS ratio op het streefniveau van 11% terug te brengen. In het jaarplan 2008 werd als langere termijn doelstelling geformuleerd te streven naar een BIS ratio van 12%.

Tabel 4.5: Verloop RWA (Risk Weighted Assets) en BIS ratio (in miljoenen euro)

	31-12-05	31-12-06	31-12-07	31-12-08	27-08-09
RWA kredietrisico	1.261	1.462	1.787	2.385	2.745
Toetsingsvermogen	170	178	202	329	333
BIS ratio	13,5	12,2	11,3	11,8	10,5

Bron: DNB maandstaten DSB Bank 2005 tot en met augustus 2009

Als gevolg van het wegvallen van de mogelijkheid van het securitiseren van de nieuwe kredietproductie en het uitlopen van de vroegere securitisaties, vertoont de RWA een autonome groei. Dat kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende beschrijving: de kredietverlening neemt in de eerste acht maanden van 2009 toe met circa 6,5% terwijl de RWA toeneemt met meer dan 13%. Dit vormt een weerspiegeling van de omstandigheid dat een steeds groter deel van de kredietverlening door DSB Bank op eigen boek moest worden gehouden. De toeneming van de RWA zou ook bij een lager niveau van nieuwe productie van de kredietverlening zijn gecontinueerd. Om de BIS ratio op peil te houden moet het toetsingsvermogen in dezelfde verhouding toenemen als de RWA. In 2009 doen zich ontwikkelingen voor die groei in toetsingsvermogen in de weg staan. In de eerste plaats staat de winstgevendheid onder druk. Indien de incidentele boekwinst op inkoop van door DSB uitgegeven securitisatie *notes* wordt geëlimineerd, blijkt dat de operaties van DSB Bank in de eerste 9 maanden van 2009 verliesgevend zijn. In de tweede plaats kan worden genoemd dat de aandeelhouder wenste dat dividendbetalingen zouden worden hervat.⁷² In de derde plaats kan worden genoemd dat de ruimte om achtergestelde leningen in aanmerking te nemen voor het toetsingsvermogen volledig is benut.

In 2006 is het toetsingsvermogen negatief beïnvloed door de aankoop van eigen aandelen DSB Bank. In dat jaar werd een aandelenparticipatieplan voor werknemers beëindigd en de aandelen ingekocht door de vennootschap. Het betrof 970.132 aandelen die werden ingekocht voor een prijs van € 28,46 per aandeel voor een totaalbedrag van € 27,6 miljoen.

In de jaren 2006 tot en met 2008 is het toetsingsvermogen op peil gebleven door een combinatie van incidentele winsten, het afzien van het doen van dividendbetalingen en door verkoop van deelnemingen aan de aandeelhouder. De verkoop van de deelnemingen aan DSB Beheer heeft het toetsingsvermogen in 2008 met ongeveer € 30 miljoen verbeterd. Over 2005 werd een dividend uitgekeerd van € 15 miljoen en over 2006 een dividend van € 13,3 miljoen.

De kanttekening wordt geplaatst dat in de periode 2006-2008 de kredietverlening aan de aandeelhouder is opgelopen tot € 77 miljoen. Was in plaats van het geld te lenen aan de aandeelhouder, hetzelfde bedrag als dividend uitgekeerd dan zou het toetsingsvermogen met hetzelfde bedrag zijn verminderd. In dat geval zou al in 2007 zijn geconstateerd dat niet aan de gestelde solvabiliteitsnorm was voldaan. De vraag rijst dan ook of vanuit de positie van de crediteuren van DSB Bank er een materieel verschil is tussen het betalen van dividend of het geven van een lening aan de aandeelhouder. Voor solvabiliteitsdoeleinden is dat verschil er uitsluitend indien het geleende bedrag door de aandeelhouder kan worden terugbetaald ongeacht de gang van zaken bij DSB Bank.

⁷¹ Voor berekeningsdoeleinden van de BIS ratio werd vanaf 1-1-2008 het getal van de RWA verhoogd met het product van de factor 12,5 (de reciproke van de minimumsolvabiliteit van 8%) en het vereiste kapitaal van het operationeel risico. Bij DSB leidde dat tot een toename van de RWA van ruim € 400 miljoen.

⁷² In 2009 is een interim dividend van € 11,3 miljoen uitgekeerd.

Dus ook ongeacht de vraag of in de toekomst door DSB Bank dividend kan worden uitgekeerd. De toezichthouder DNB heeft in het voorjaar van 2009 een beoordeling⁷³ uitgevoerd van de toereikendheid van de interne solvabiliteitstarget van 11%. De voorlopige conclusie van die beoordeling was dat de *target* minimaal op 11% zou moeten liggen. Een meer definitief oordeel zou afhankelijk worden gesteld van door DSB Bank nader uit te werken stressscenario's. Daarbij is opgemerkt dat de situatie bij DSB Bank zodanig onzeker was dat naar inzicht van de toezichthouder de kapitaalbuffer niet hoog genoeg zou kunnen zijn. De toezichthouder signaleert daarbij het dilemma dat een te hoge kapitaal eis de continuïteit van DSB op korte termijn in gevaar zou brengen terwijl een te lage kapitaal eis later onvoldoende zou kunnen blijken te zijn. In dat verband is ook nog opgemerkt dat voor inschatting van het operationele risico, waaronder het reputatierisico, onvoldoende kwantitatieve data beschikbaar waren om te onderbouwen welke reserve nodig zou zijn. Hoewel het toezichtstelsel met zich meebrengt dat de toezichthouder zijn conclusie over de beoordeling van de interne solvabiliteitstarget (ICAAP) in een formele brief aan de onder toezichtgestelde instelling meedeelt, heeft DNB besloten daarvan af te zien. De toezichthouder meende dat de beoordeling van de ICAAP niet tot een definitieve conclusie kon leiden. Het zou nodig zijn de resultaten van aanvullend aan DSB gevraagde stress tests af te wachten. Uiteindelijk is het nooit tot een formele reactie van DNB gekomen. In de dagelijkse praktijk van het toezicht is overigens de solvabiliteit van DSB Bank getoetst aan de interne norm van 11%.

Voor de berekening van de BIS ratio mogen achtergestelde leningen als zogenaamd 'lageraanvullend kapitaal' onder voorwaarden in aanmerking worden genomen voor zover het totaalbedrag niet meer bedraagt dan 50% van het kernkapitaal. De criteria die gelden om de achtergestelde leningen in aanmerking te nemen, zijn opgenomen in artikel 92 lid 3 sub c van het Besluit Prudentiële Regels Wft (Bpr). Door vertegenwoordigers van houders van achtergestelde deposito's is de Commissie opmerkzaam gemaakt op de leningsvoorwaarden die op de achtergestelde deposito's van DSB vanaf eind 2005 van toepassing waren. In het bijzonder is daarbij aandacht gevraagd voor de bepaling van artikel 6 van die voorwaarden. Dit artikel 6 handelt over vervroegde opeisbaarheid.

ARTIKEL 6. VERVROEGDE OPEISBAARHEID

6.1. Het totaal uitstaande bedrag der Lening en hetgeen overigens door de Geldnemer uit hoofde van deze overeenkomst is verschuldigd, is terstond opeisbaar, zonder dat enige nadere ingebrekestelling door bevel of soortgelijke akte nodig zal zijn, een en ander met inachtneming van het gestelde onder Artikel 7.

- a) Bij niet of niet volledige nakoming door Geldnemer van haar verplichtingen uit deze overeenkomst;
- b) In geval van faillissement, aangifte of verzoek tot faillietverklaring, aanbieding van akkoord buiten faillissement of aanvraag tot het bekomen van surseance van betaling van Geldnemer c.q. in geval van toepassing van de noodregeling op Geldnemer;
- c) In geval van ontbinding, liquidatie of materiële stopzetting van het bedrijf van Geldnemer, of het bedrijf van Geldnemer zodanig wordt gewijzigd dat het bedrijfsmatige karakter daardoor in overwegende mate verandert;
- d) In geval op eigendommen van Geldnemer executoriaal beslag wordt gelegd, of indien daarop gelegd conservatoir beslag niet binnen 30 dagen zal zijn opgeheven;
- e) Bij verlies van rechtspersoonlijkheid van de Geldnemer;
- f) In geval van wijziging van de statuten van Geldnemer en deze wijziging niet binnen drie maanden na ontvangst van een schriftelijk bezwaar van Geldgever door Geldnemer ongedaan is gemaakt.

In artikel 92 lid 3 sub c van het Besluit Prudentiële Regels Wft zijn de voorwaarden opgenomen die gelden voor het in aanmerking nemen van achtergestelde leningen als 'lager aanvullende kapitaal'. Het gaat om de volgende voorwaarden:

⁷³ DNB conceptnota d.d. 18-3-2009.

- 1°. de vorderingen van de crediteur, voor zover het de terugbetaling van het leningbedrag betreft, volledig achtergesteld zijn bij die van alle andere crediteuren;
- 2°. de achtergestelde lening een vaste looptijd van oorspronkelijk ten minste vijf jaar of, indien de looptijd onbepaald is, een opzeggingstermijn van ten minste vijf jaar heeft;
- 3°. vervroegde aflossing slechts plaatsvindt indien de Nederlandsche Bank daartoe, op verzoek van de financiële onderneming, besluit;
- 4°. de hoogte tot welke de achtergestelde lening in aanmerking kan worden genomen als lager aanvullend kapitaal lineair wordt verlaagd gedurende ten minste de vijf jaar die voorafgaan aan de datum van de aflossing; en
- 5°. de leningovereenkomst geen bepaling bevat op grond waarvan de achtergestelde lening voor het einde van de looptijd, anders dan bij liquidatie, moet worden afgelost.

In de voorwaarden voor achtergestelde deposito's die tot eind 2005 golden, was expliciet bepaald dat betaling of verrekening van de achtergestelde deposito's niet kon plaatsvinden voordat zulks door DNB schriftelijk was goedgekeurd. In de voorwaarden die gelden vanaf eind 2005 ontbreekt die expliciete goedkeuring door DNB. Mede hierdoor kan twijfel bestaan over de vraag of de voorwaarden voor de achtergestelde deposito's van DSB voldoen aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 92 lid 3 sub c. Bpr. Houders van achtergestelde deposito's hebben de stelling ingenomen dat de achtergestelde deposito's niet voldoen aan de definitie als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn nummer 89/299/EEG, welk artikel inhoudelijk overeenkomt met de criteria vermeld in artikel 92 lid 3 sub c Bpr. De Vereniging 'dsbdepositos.nl' heeft een drietal proefprocedures bij de Rechtbank te Rotterdam tegen DNB aanhangig gemaakt (zie verder ook paragraaf 5.3.3.). Indien geoordeeld zou worden dat de achtergestelde deposito's niet voldoen aan de hiervoor bedoelde definitie, is het aannemelijk dat moet worden geconcludeerd dat een groot deel van de achtergestelde deposito's door DSB ten onrechte in aanmerking is genomen bij de bepaling van het toetsingsvermogen. De BIS ratio zou dan vanaf 2006 te hoog zijn gepresenteerd. Nu deze kwestie onder de rechter is, zal de Commissie zich onthouden van het geven van een oordeel over de vraag of de achtergestelde deposito's terecht of onterecht bij de bepaling van het toetsingsvermogen in aanmerking zijn genomen.

4.1.6 Ontwikkeling van het liquiditeitsrisico

Onder liquiditeitsrisico wordt verstaan het risico dat de bank niet aan de verplichtingen op korte termijn kan voldoen en/of niet in staat is om liquide middelen op korte termijn aan te trekken tegen acceptabele voorwaarden. Door het opdrogen van de markt voor securitisatie is het liquiditeitsrisico in de periode 2007 tot en met 2009 aanzienlijk toegenomen. Dat kan onder meer worden geïllustreerd aan de hand van een vergelijking van de vervalkalender liquiditeit ultimo 2008 en ultimo 2006 (zie tabel 4.6). Uit tabel 4.6 wordt duidelijk dat de *matching* in looptijden van middelen en schulden structureel is gewijzigd in de periode 2007 - 2008.

De *mismatch* in contractuele looptijd tussen middelen en schulden is aanzienlijk toegenomen. Dit is mede het gevolg van de omstandigheid dat de groei in de kredietverlening niet meer kon worden gefinancierd door securitisatie. Ultimo 2006 was nog circa 70% van de kredietverlening gefinancierd door securitisatie, ultimo 2008 was dat nog maar 38%.

Bij deze scheefgroei in de *match* tussen contractuele looptijden van middelen en schulden wordt het volgende aangetekend. Bij securitisatie worden de contractuele looptijden van de kredieten en de financiering min of meer op elkaar afgestemd. Bij een bank die voornamelijk wordt gefund door middel van securitisatie bestaat een goede *match* in looptijden van middelen en schulden. DSB had tot ultimo 2006 een balans waarbij de contractuele termijnen goed in evenwicht waren.

Een bank die voornamelijk wordt gefinancierd met direct opvraagbare tegoeden, zoals spaargelden, heeft per definitie een minder goed evenwicht in de contractuele looptijden van uitgezette middelen en schulden. De ervaring leert echter dat in normale omstandigheden in de direct opvraagbare tegoeden een vaste kern zit van tegoeden die op langere termijn worden opgenomen. Banken gebruiken verschillende hypothesen of scenario's om te beoordelen in hoeverre er rekening mee mag worden gehouden dat spaargelden op langere termijn beschikbaar blijven voor de financiering. DNB geeft aan banken aanwijzingen over hoe bij *stress testing* rekening te houden met directe opvraagbaarheid van spaargelden.

Toen voor DSB de mogelijkheid van het extern securitiseren van de nieuwe productie van kredieten wegviel, is een significant deel van de verleende kredieten gefinancierd met direct opvraagbaar spaargeld. Het is in het algemeen redelijk dat ervan wordt uitgegaan dat een belangrijk deel van het spaargeld op langere termijn beschikbaar blijft voor de financiering. Echter, of in concreto de verwachting gewettigd is dat het spaargeld op langere termijn ter beschikking blijft, is afhankelijk van de omstandigheden. Hoe beter de reputatie van de bank is, hoe vaster de kring van rekeninghouders, hoe stabielere de economische omstandigheden zijn, en hoe redelijker die verwachting. Indien de spaarders echter zijn afgekomen op hogere rentetarieven moet er rekening mee worden gehouden dat bij wijziging van rentetarieven of van omgevingsfactoren een relatief omvangrijke uitstroom van middelen kan plaatsvinden. Maar reputatie is dé bepalende factor. Door vanaf 2007 de *funding* meer te richten op spaargeld, is DSB meer dan ooit afhankelijk geworden van haar reputatie bij het publiek.

Tabel 4.6: Vervalkalender liquiditeit (in miljoenen euro)

Contractuele looptijd	≤ 1 maand	1 maand ≤ 3 mnd	3 mnd ≤ 1 jaar	1 jaar ≤ 5 jaar	> 5 jaar
Ultimo 2008					
(1) Kredieten en andere middelen	642	155	697	2625	3434
(2) Schulden	3.126	399	780	1.242	1.465
Waarvan:					
<i>Spaargelden e.d.</i>	2.825	339	592	93	4
<i>Securitisatie notes</i>	3	60	188	1.152	1.397
<i>Andere schulden</i>	298			-3	64
Gap ultimo 2008 = (1) – (2)	-2.484	-244	-83	1.383	1.969
Ultimo 2006					
(1) Kredieten en andere middelen	1.282	152	379	1817	1985
(2) Schulden	1.790	369	843	1.684	1.056
Waarvan:					
<i>Spaargelden e.d.</i>	1.443	13	397	54	1
<i>Securitisatie notes</i>	30	137	435	1.447	953
<i>Andere schulden</i>	317	219	11	183	102
Gap ultimo 2006 = (1) – (2)	-508	-217	-464	133	929

Bron: jaarrekeningen 2007 en 2008

Op aanwijzing van DNB is op basis van stress scenario's vastgesteld dat DSB een permanente liquiditeitsbuffer moest aanhouden van € 1 miljard. Het liquiditeitsbeleid van DSB is dan ook volledig gericht op het aanhouden van deze buffer.

Bij de berekening van de beschikbare liquiditeit is rekening gehouden met de toegang tot de herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem. De herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem behoren tot de reguliere monetaire beleidsinstrumenten van de ECB.⁷⁴ Bijzonder is evenwel dat de ECB in oktober 2008 besloot om bij wijze van crisismaatregel tijdelijk alle inschrijvingen van solvabele banken op liquiditeiten in het kader van herfinancieringstransacties onbeperkt toe te wijzen,

⁷⁴ Zie Handleiding Monetaire Beleidstransacties, DNB, uitgave maart 2009.

althans voor zover de inschrijvende bank toereikend onderpand van beleenbare activa kon verschaffen. Deze bijzondere crisismaatregel werd in oktober 2008 getroffen omdat de geldmarkt destijds vrijwel stil viel. De herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem worden in Nederland uitgevoerd door DNB. Waar hierna wordt gesproken over ‘ECB herfinancieringsoperaties’ wordt bedoeld op de basis en langere termijn herfinancieringstransacties van het Eurosysteem zoals die in het kader van de crisismaatregel worden toegepast. DSB heeft in de loop van 2007 tot en met 2009 drie structuren van (niet aan derden gesecuritiseerde) kredieten gevormd met het doel onderpand te kunnen verstrekken om gebruik te kunnen maken van de ECB herfinancieringsoperaties. De drie structuren zijn: Convent 2007-I gevormd in het vierde kwartaal 2007 met een beleenbaar onderpand van € 500 miljoen, Convent 2008-I gevormd in het vierde kwartaal 2008 met een beleenbaar onderpand van € 1.065 miljoen en Chapel 2009-I gevormd in het tweede kwartaal 2009 met een beleenbaar onderpand van € 470 miljoen. Op de waarde van het beleenbare onderpand past de Centrale Bank een waarderingscorrectie (de *haircut*) toe. De *haircut* is in beginsel afhankelijk van het type instrument dat in onderpand wordt gegeven.

Op wekelijkse basis is bij DSB vastgesteld of aan het vereiste niveau van de liquiditeitsbuffer werd voldaan. In het onderstaande overzicht is de interne *treasury* rapportage van de stand van de liquiditeit op enkele steekdata in 2009 samengevat (zie tabel 4.7).

Tabel 4.7: Beschikbare liquiditeit (in miljoenen euro)

	02-1-09	30-4-09	25-9-09
Banksaldi ter vrije beschikking	79	83	82
Geldmarkt	285	75	147
Geld beschikbaar	364	158	229
waarvan terug te betalen (> 1 week ≤ 1 maand)	47	0	0
Directe liquiditeit	317	158	229
ECB waardering beleenbare activa	1.213	1.688	1.851
Reeds getrokken op de faciliteit	250	275	510
Indirecte liquiditeit	963	1413	1341
Totaal directe en indirecte liquiditeit	1.280	1.571	1.570
Vereiste buffer	1.000	1.000	1.000
Surplus	280	571	570

Bron: DSB treasury reporting

Uit tabel 4.7 blijkt dat DSB in de loop van 2009 voor het aanhouden van de vereiste liquiditeitsbuffer volledig afhankelijk is geworden van mogelijke participatie in de ECB herfinancieringsoperaties. Ter vergelijking kan worden opgemerkt dat ultimo 2007 de directe liquiditeit zich nog ruim boven de € 1 miljard bevond. In de loop van de tijd is de directe liquiditeit verkapt en kon alleen aan de vereiste liquiditeitsnorm worden voldaan door rekening te houden met aan de ECB verpandbare activa. DSB ging ervan uit dat deelneming aan de ECB herfinancieringsoperaties direct toegankelijk en beschikbaar zou blijven totdat de securitisatiemarkt zich weer zou hebben hersteld. Een deel van de liquiditeitsruimte die door de beschikbaarheid van de ECB herfinancieringsoperaties ontstond, heeft DSB gebruikt door zowel in 2008 als in 2009 eigen schulden (securitisatie *notes*) in te kopen. In 2008 werd voor een bedrag van ruim € 200 miljoen en in 2009 voor nog een bedrag van circa € 250 miljoen aan eigen schulden ingekocht. Deze inkoop had een gunstig effect op de winst en daarmee op de solvabiliteit van DSB Bank. In het beleid van DSB

Bank had het op peil houden van de solvabiliteit een grotere prioriteit dan het verminderen van de afhankelijkheid van de ECB herfinancieringsoperaties.

In mei 2009 werd door DSB Bank als uitgangspunten⁷⁵ voor de financiering de volgende punten in volgorde van prioriteit geformuleerd:

1. Financiering moet bijdragen aan de verbetering van de rente marge.
2. Financiering moet, bij voorkeur, bijdragen aan de solvabiliteit.
3. Financiering dient, met het oog op de bestaande *mismatch* tussen lange en korte financiering, gericht te zijn op verlenging van de looptijd.
4. Financiering met staatsgarantie wordt vanwege negatief imago-effect alleen als financieringsbron gekozen indien andere bronnen uitgeput dan wel niet toegankelijk zijn of te hoge *funding*kosten met zich meebrengen.

In de toelichting bij de beleidsuitgangspunten is vermeld dat DSB Bank succesvol is bij het aantrekken van spaargeld maar dat het spaargeld door de hoge tarieven niet of nauwelijks bijdraagt aan de rentemarge. Opgemerkt wordt dat ECB financiering de goedkoopste bron van financiering is met op dat moment een effectieve rente van 1,55%.⁷⁶ Op ECB financiering kan worden getrokken door inschrijving op de wekelijkse tender. De maximale looptijd van beschikbare ECB financiering is dan 6 maanden.

Het is opmerkelijk dat DSB Bank de mogelijkheid om een middellange lening onder staatsgarantie te plaatsen een lage prioriteit heeft gegeven. Juist deze laatste mogelijkheid had DSB Bank minder afhankelijk kunnen maken van de ECB herfinancieringsoperaties en had de *mismatch* tussen langlopende en kortlopende financiering gedeeltelijk kunnen herstellen. Het bestuur van DSB vond dat gebruikmaking van de plaatsing van een lening onder staatsgarantie schade zou berokkenen aan het imago van DSB. Behalve het gevreesde negatief imago-effect heeft mogelijk ook meegespeeld dat de rente van een lening voor de middellange termijn ook onder staatsgarantie aanzienlijk hoger lag dan het renteniveau van de ECB financiering. Dat zou de rentemarge negatief hebben beïnvloed, terwijl de resultaten van DSB Bank al onder zware druk stonden. Bovendien was de gedachte dat plaatsing van een lening onder staatsgarantie nog altijd als laatste redmiddel zou kunnen worden ingezet. Toen DSB Bank acute liquiditeitsproblemen kwam, bleek dat het laatste redmiddel niet meer beschikbaar was. DSB Bank had niet meer de tijd om een lening te plaatsen en voldeed niet meer aan de voorwaarden die zijn verbonden aan de staatsgarantie.

Op 1 oktober 2009 heeft Pieter Lakeman de spaarders bij DSB Bank opgeroepen hun geld terug te halen. De oproep heeft kennelijk weerklank gevonden. Vanaf 1 oktober 2009 komt een omvangrijke uitstroom van spaargeld op gang. Op 3 oktober 2009 zakt DSB Bank door het plafond van de vereiste liquiditeitsbuffer van € 1 miljard, terwijl er dan nog rekening mee wordt gehouden dat participatie in de ECB herfinancieringsoperaties tot een bedrag van € 1,8 miljard minus het al getrokken deel van € 540 miljoen beschikbaar is. Per 6 oktober 2009 is de beschikbaarheid van de ECB herfinancieringsoperaties voor DSB Bank ingeperkt tot maximaal € 1 miljard. Op dezelfde dag heeft DSB Bank de beschikbare ruimte van € 1 miljard van de ECB herfinancieringsoperaties volgetrokken. DNB verstrekt dan nog een noodkrediet (*Emergency Liquidity Assistance*) waarop op 8 oktober 2009 € 100 miljoen wordt getrokken. Het noodkrediet van € 100 miljoen moet op 14 oktober 2009 worden terugbetaald. DSB Bank zal niet aan de terugbetalingsverplichting kunnen voldoen. Op 11 oktober 2009 verzoekt DNB aan de rechtbank te Amsterdam om ten aanzien van DSB Bank de noodregeling van toepassing te verklaren. De noodregeling wordt op 12 oktober 2009 van toepassing verklaard.

⁷⁵ DSB memo d.d. 6 mei 2009 van afdeling Treasury aan RvB

⁷⁶ ECB basis herfinancieringsrente vanaf 10 december 2008 2,5%, 21 januari 2009 2%, 11 maart 2009 1,5%, 8 april 2009 1,25% en sinds 13 mei 2009 1%.

4.2 Het verdienmodel van DSB Bank

DSB Bank is voortgekomen uit de activiteiten van de toenmalige DSB Groep. Deze onderneming is ontwikkeld vanuit een positie als kredietbemiddelaar van consumptief krediet (persoonlijke leningen en doorlopend krediet) in combinatie met het bemiddelen bij het afsluiten van verzekeringspolissen. Geruime tijd in de historische ontwikkeling van de onderneming heeft de primaire bron van inkomsten bestaan uit provisies voor kredietbemiddeling en afsluiten van verzekeringspolissen. Gaande weg is een ontwikkeling ingezet waarbij DSB Groep minder als intermediair en meer als eigen risicodrager van de afgesloten contracten is gaan fungeren. Verkochte verzekeringsproducten werden voor een belangrijk deel ondergebracht bij de eigen verzekeringsmaatschappijen DSB Leven N.V. en DSB Schade N.V. Sinds het jaar 2000 beschikte de Groep over een dochtermaatschappij met een bankvergunning en kon spaargeld worden aangetrokken. Verstrekte leningen en kredieten werden voor een groter deel op eigen boek gehouden. De *funding* voor de verstrekte financieringen werd aanvankelijk interbancair en later voornamelijk op de securitisatiemarkt verkregen. Het grootste deel van de inkomsten bleef tot en met 2007 bestaan uit de opbrengst van provisies. Daarbij week het verdienmodel af van het typische model van een retailbank, waarbij het in de kern gaat om het verdienen van een rentemarge op kredietverschaffing aan cliënten welke wordt gefund door aan DSB Bank toevertrouwde middelen. Informanten hebben aan de Commissie verklaard dat de cultuur van DSB meer het karakter van een intermediairbedrijf dan van een bank heeft gehouden. Dat zou onder meer zijn gebleken uit de commerciële gedrevenheid, de gerichtheid op het behalen van provisies, de *risk-appetite* en de informele organisatie.

Kern van het traditionele verdienmodel van DSB

De kern van het traditionele verdienmodel van DSB is het aanbieden van financieringscontracten aan particulieren (consumptief krediet en woninghypotheken) waarbij tegelijkertijd verzekeringscontracten worden afgesloten. Voor het grootste deel van de verzekeringscontracten is de premie voor de gehele looptijd ineens en vooraf, bij het afsluiten van het contract, betaald door middel van een koopsom. De koopsom wordt meegefinancierd in de lening of het doorlopende krediet. Een groot deel van de koopsom bestaat uit provisie en tekencommissie voor DSB. De provisie en tekencommissie worden direct bij het afsluiten van het verzekeringscontract door DSB als verdiend beschouwd en volledig als opbrengst in de winst- en verliesrekening in het jaar van afsluiten verantwoord. Provisie en tekencommissie worden dus niet uitgespreid over de looptijd van het contract. Een klein deel van de provisie wordt gereserveerd voor het risico van premierestitutie bij voortijdige beëindiging. Gedurende de looptijd van de financieringsovereenkomst wordt een rentemarge behaald op de lening of het krediet en in de winst- en verliesrekening opgenomen naarmate de looptijd verstrijkt. In dit model bestaat een grote druk op de organisatie om steeds weer nieuwe verzekeringscontracten af te sluiten om daarmee de stroom van provisieopbrengsten op gang te houden.

Marktbenadering en distributiekkanalen

Klanten voor kredietverstrekking werden geworven door advertenties in tijdschriften en spotjes op radio en televisie, almede door *banners* en andere trekkers naar verschillende websites voor het lenen van geld. DSB opereerde onder verschillende labels, waarvan DSB, Frisia Financieringen, Becam, Postkrediet en Lenen.nl waarschijnlijk de bekendste namen zijn. Door sportsponsoring werd een grote naamsbekendheid verkregen voor het DSB label. Potentiële klanten werden opmerkzaam gemaakt op voordelige rentetarieven in vergelijking met andere aanbieders. Belangstellenden werden uitgenodigd om telefonisch contact op te nemen of een formulier via één van de websites in te zenden. Daarnaast paste DSB telemarketing toe. Dat houdt in dat de eigen klanten of potentiële nieuwe klanten actief per telefoon werden benaderd om de belangstelling voor een nieuwe of herziene financiering te polsen.

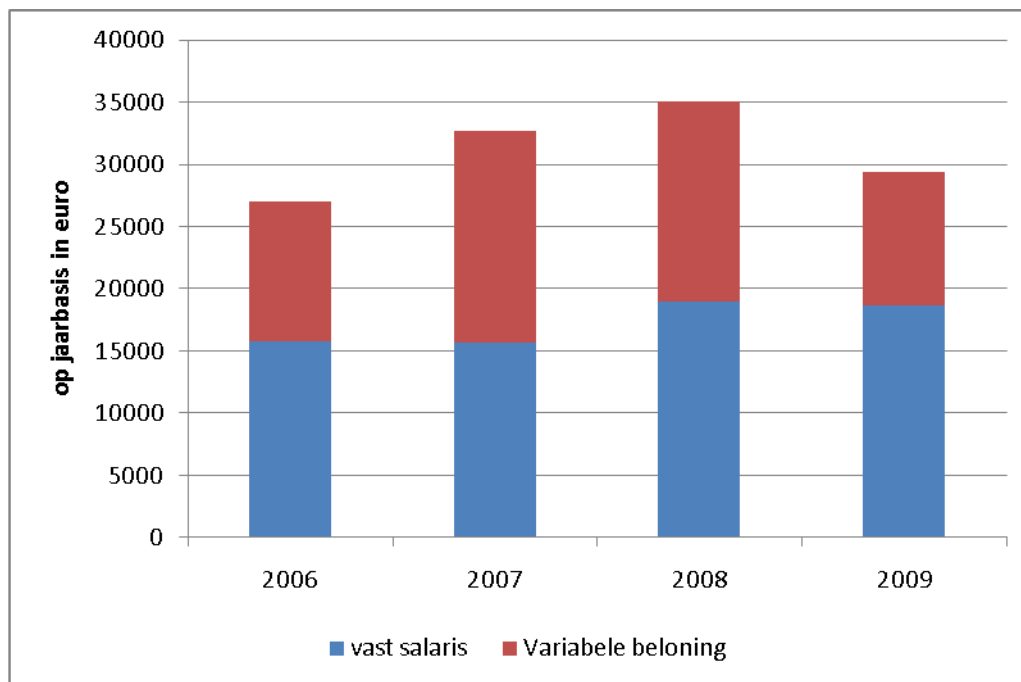
DSB hanteerde een vuistregel dat circa tien financieringsaanvragen of *leads* moesten worden gegenereerd om met één relatie een kredietovereenkomst te kunnen afsluiten. Het aantal gegenereerde *leads* en de verhouding tussen de *leads* en het aantal afgesloten contracten, de zogenaamde conversiefactor, werd door het management op wekelijkse basis gevolgd. De ontwikkeling van de

leads en de conversiefactor kon leiden tot het bijstellen van financiële doelstellingen en van marketinginspanningen. Dat het hierbij om omvangrijke aantallen gaat, kan blijken uit het volgende: In het jaarplan 2008 werd uitgegaan van 676.000 *leads* die bij een conversiefactor van 11,7% tot 79.200 financieringscontracten zouden moeten leiden. Overigens bleek dit hoge aantal niet te kunnen worden gerealiseerd; uiteindelijk werden in 2008 ruim 52.000 financieringscontracten afgesloten. In het oorspronkelijke jaarplan 2009 is in lijn met de realisatie in 2008 uitgegaan van het lagere niveau van 442.000 *leads* die bij een conversiefactor van 11,8% tot 52.468 financieringscontracten zouden moeten leiden.

Vanuit het belang om voldoende *leads* te genereren, werden acquisities gedaan om intermediairbedrijven en internetbedrijven te verwerven. Omdat acquisities waarbij *goodwill* moest worden betaald een nadelig effect hadden op de solvabiliteitsratio van DSB Bank, werden de verworven bedrijven ondergebracht bij een andere dochtermaatschappij van DSB Beheer. Voor aangebrachte *leads* betaalde DSB een bemiddelingsvergoeding.

Potentiële relaties die na een eerste screening van de financieringsaanvraag in aanmerking kwamen voor het aangaan van een financieringsovereenkomst, werden uitgenodigd voor een gesprek op één van de vestigingen of kregen huisbezoek van een van de accountmanagers. DSB beschikte in 2007 over een twintigtal vestigingen over Nederland verspreid. In de loop van 2008 en 2009 werd het aantal vestigingen om redenen van kostenbesparing teruggebracht tot zeven vestigingen.

Figuur 4.2: Verhouding gemiddeld vast/variabel loon per fte in de verkooporganisatie DSB



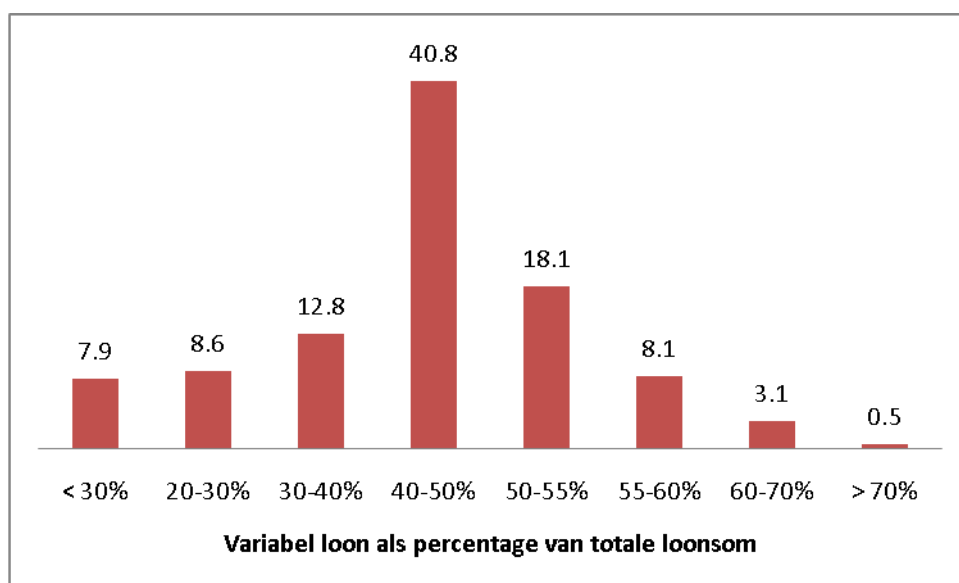
Bron: DSB afdeling personeelszaken⁷⁷

DSB stelde *targets* vast om naast de financieringsovereenkomsten tevens één of meer verzekeringsovereenkomsten op basis van koopsommen aan de klanten te verkopen, de zogenaamde *cross selling*. Accountmanagers hadden belang bij *cross selling* doordat het succes medebepalend was voor de hoogte van hun beloning. Uit bovenstaande grafieken blijkt dat de medewerkers van de verkooporganisatie voor een belangrijk deel van hun inkomen afhankelijk waren van variabele beloning. In 2007 was het variabele deel van de beloning van de verkoopmedewerkers het hoogste over de periode 2006 tot en met 2009, namelijk gemiddeld € 16.967 per fte bij een vaste beloning van

⁷⁷ Cijfers 2009 niet geheel vergelijkbaar door faillissement op 19-10-2009.

gemiddeld € 15.703. Uit figuur 4.3 blijkt de spreiding over het aantal medewerkers van de gemiddelde variabele beloning over de periode 2006-2009 uitgedrukt in de totale beloning.⁷⁸

Figuur 4.3: Spreiding in variabele beloning binnen de verkooporganisatie DSB⁷⁹



Bron: DSB afdeling personeelszaken

Geconcludeerd kan worden dat de beloning van circa 30% van de medewerkers voor meer dan de helft bestond uit variabele beloning. Voor ruim 60% van de medewerkers bestond meer dan 40% van de totale beloning uit variabele beloning. Gezien het betrekkelijk lage niveau van het vaste loondeel vormde de mogelijkheid om het inkomen aan te vullen met een variabel loondeel een krachtige *incentive* voor de medewerkers van de verkooporganisatie. De hoogte van de variabele beloning was afhankelijk van de verrichte prestaties van de medewerkers. De prestatiecriteria zijn niet over elke periode gelijk gebleven. Het management heeft met enige regelmaat de prestatiecriteria aangepast. Vaste elementen voor meting en beloning van prestaties waren de conversiefactor, het aantal getekende contracten en de gemiddeld gerealiseerde koopsommen. Uit de hoge realisatie van afgesloten verzekeringspolissen blijkt dat de DSB-organisatie effectief was in het afsluiten van financieringsovereenkomsten en het daarbij verkopen van één of meer verzekeringsproducten.

Verzekeringsproducten

Aanvankelijk vormden de provisies uit verzekeringsproducten de belangrijkste bron van regelmatig terugkerende inkomsten. In 2005 bestond nog 60% van de baten van DSB uit opbrengsten van provisies en 40% uit renteresultaat. In 2008 loopt het aandeel van de provisies in de totale baten duidelijk terug. In 2009 zet de trend tot vermindering van de provisiebaten sterk door. De ontwikkeling van de provisieopbrengsten vanaf 2005 tot 30 september 2009 is weergegeven in tabel 4.8. Bij de beoordeling van dit overzicht dient in aanmerking te worden genomen dat provisies financieringen (gedeeltelijk) en afsluitprovisies op hypotheek (grotendeels) in de cijfers vanaf 2006 zijn geamortiseerd over de looptijd van de financiering als onderdeel van het renteresultaat. Dit is het gevolg van de toepassing van het stelsel *International Financial Reporting Standards* (IFRS), welk stelsel niet op de cijfers 2005 is toegepast. Het verloop van de provisies op de verzekeringsproducten wordt niet beïnvloed door de wijziging van het *accounting* stelsel. Geconstateerd kan worden dat tot en met het jaar 2007 ongeveer de helft van de baten werd verdiend met provisies op verzekeringen. Daarna loopt het aandeel van de provisies op verzekeringsproducten sterk terug.

⁷⁸ Voor een voorbeeld van een arbeidscontract van een DSB accountmanager zie bijlage 6 bij dit rapport.

⁷⁹ Betreft het gemiddelde over de jaren 2006-2009, uitgedrukt in percentage van aantal medewerkers.

Tabel 4.8: Ontwikkeling van de provisieopbrengsten vanaf 2005 tot 30 september 2009

in € miljoen	2005	2006	2007	2008	2009
					9 mnd
Provisies verzekeringen	88.1	72.2	68.2	49.8	18.3
Tekencommissies	8.4	20.2	27.5	21.7	5.5
Fietsverzekeringen	6.9	7.7	7.8		
<i>Provisies verzekeringsproducten</i>	103.4	100.1	103.5	71.5	23.8
<i>in % baten excl. incidenteel⁸⁰</i>	48%	56%	51%	38%	13%
Provisies financieringen	15.0	14.7	10.4	9.9	5.6
Afsluitprovisies hypotheke	11.0	3.7	3.8		
<i>Provisies financieringsproducten</i>	26.0	18.4	14.2	9.9	5.6
Totaal provisieopbrengsten	129.4	118.5	117.7	81.4	29.4
In % van baten excl. incidenteel	60%	66%	58%	42%	28%

Bron: DSB jaarrekeningen/maandrapportages 2006-2009

De provisies op verzekeringsproducten hebben voornamelijk betrekking op zogenaamde betalingsbeschermers die dekking bieden voor overlijdensrisico en arbeidsongeschiktheid tijdens de looptijd van de verstrekte financieringen. Uit een overzicht opgesteld uit de polisbestanden van DSB Verzekeringen B.V. per 30 september 2009 blijkt dat meer dan 60% van de totale provisieopbrengsten van verzekeringen is verdiend met het afsluiten van overlijdensrisico-verzekeringen en zo'n 30% met het afsluiten van arbeidsongeschiktheidverzekeringen. Kenmerkend voor DSB is dat het overgrote deel van de polissen is afgesloten in combinatie met verstrekte financieringen en dat de verzekeringspremie bij het aangaan van het contract ineens door middel van een koopsom werd voldaan voor de gehele looptijd van de polis. De koopsom werd door DSB voor de cliënten gefinancierd door een verhoging van de verstrekte lening of het verstrekte krediet. Veelal diende de verzekering om bij overlijden of arbeidsongeschiktheid de aan DSB verschuldigde bedragen voor opgenomen leningen en kredieten terug te betalen. De positie van DSB werd op die manier beschermd voor wanbetaling als gevolg van overlijden of arbeidsongeschiktheid van de debiteur. De hoogte van de provisie (inclusief tekencommissie) bedroeg over de periode 1996 tot en met 2009 gemiddeld circa 56% van de gemiddeld in de periode ontvangen koopsommen. Op basis van het bestand van op 30 september 2009 nog lopende polissen bedraagt de gemiddelde provisie (inclusief tekencommissie) van die polissen circa 62% van de ontvangen koopsommen.

Afhankelijk van de omvang van de koopsom kon het relatieve aandeel van provisies (inclusief tekencommissie) aanzienlijk boven het hiervoor genoemde gemiddelde van 56% respectievelijk 62% oplopen. Op basis van het bestand van op 30 september 2009 nog lopende polissen is de volgende tabel 4.9 opgesteld. Het geeft inzicht in het relatieve aandeel van de poliskosten ten opzichte van de door de polishouder betaalde koopsommen. Uit deze tabel kan worden afgeleid dat 87.000 van de 231.000 polissen ofwel 37% van het totaal zijn afgesloten waarbij een provisie (inclusief tekencommissie) van 70% of meer van de koopsom is behaald. Het management van DSB heeft tegenover de Commissie verklaard dat de hoogte van de provisie op de verzekeringsproducten moeten worden beschouwd in samenhang met scherpe rentetarieven op de verstrekte leningen en kredieten. Naar het oordeel van het management kon de rente op verstrekte leningen en kredieten laag blijven door 'subsidiering' uit de provisieopbrengsten van verzekeringsproducten.

⁸⁰ Incidentele baten geëlimineerd. In 2007 € 23 mln.; in 2008 € 37 mln.; in 2009 € 35 mln.

Tabel 4.9: Overzicht poliskosten en -opbrengsten

Totaal provisies incl. commissies in % van koopsom	Aantal polissen	Koopsom	Provisies incl. tekencommissie	Gemiddelde koopsom per polis	Gemiddelde provisie in % van koopsom
		€	€	€	
tot 20%	3.809	18.152.375	3.446.252	4.766	19%
tot 30%	35	250.877	67.638	7.168	27%
tot 40%	1040	7.456.607	2.836.975	7.170	38%
tot 50%	16.567	59.851.444	27.203.934	3.613	45%
tot 60%	58.361	285.641.715	162.111.356	4.894	57%
tot 70%	64.261	226.486.888	141.315.955	3.524	62%
tot 80%	70.468	208.975.697	156.401.914	2.966	75%
Hoger	16.926	23.714.230	20.055.581	1.401	85%
	231.467	830.529.833	513.439.605	3.588	62%

Bron: DSB Verzekeringen B.V. polisbestanden nog lopende polissen (LNS, RIS, Level 7) 30.9.2009

Kredietverlening

Voor de kredietverschaffing door DSB kunnen drie categorieën van financieringsproducten worden onderscheiden:

- Leningen onder zekerheid van een eerste hypotheek (1H);
- Leningen en doorlopend krediet onder zekerheid van een tweede hypotheek (2H);
- Persoonlijke leningen en doorlopend krediet (CK).

De leningen onder zekerheid van een tweede hypotheek is te beschouwen als een variant van consumptief krediet. Deze lening wordt doorgaans niet aangegaan voor de aankoop van een woning, maar dient ter financiering van consumptieve bestedingen, bijvoorbeeld de aankoop van een caravan of het vernieuwen van de badkamer. De overwaarde van de woning ten opzichte van de eerste hypotheek kan dan dienen als zekerheid voor de kredietverstrekking.

In onderstaande tabel 4.10 is de samenstelling van de productie van de kredietverschaffing in de jaren 2005 tot en met 2009 zichtbaar gemaakt. Uit de tabel blijkt dat de verstrekking van leningen onder zekerheid van een eerste hypotheek naar hoofdsom gemeten het belangrijkste leningproduct is voor DSB. Dit product maakt per 30 september 2009 circa 63% uit van de totale kredietportefeuille.

In 2007 en 2008 is de productie van eerste hypotheekleningen en consumptief krediet fors gestegen. De cijfers voor 2009 hebben betrekking op 9 maanden en zijn dus niet goed vergelijkbaar. Als de cijfers worden geëxtrapoleerd naar een 12-maands basis dan kan worden geconcludeerd dat de productie van eerste en tweede hypotheekleningen in 2009 bijna de helft lager is dan de productie in 2008. De productie van consumptief krediet heeft zich in de eerste negen maanden van 2009 redelijk weten te handhaven.

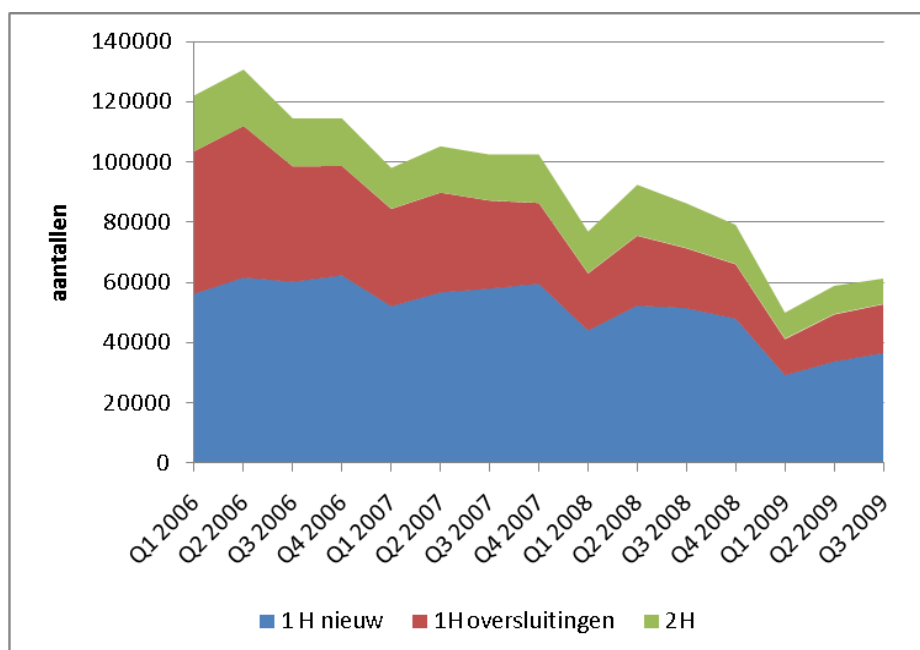
Tabel 4.10: Samenstelling van de productie van de kredietverlening, 2005-2009 (in miljoenen euro)

in € miljoen	2005	2006	2007	2008	2009
					9 maanden
Productie 1H	670	783	1.339	1.179	502
Productie 2H	310	299	221	248	60
Productie CK	190	338	671	599	390
Totale productie	1.170	1.420	2.231	2.026	952

Bron: DSB productierapportages 2005-2009 (incl. verstrekte limieten)

De productie van nieuwe hypotheeklen in 2007 en 2008 is opmerkelijk hoog in vergelijking met de trend in de markt in Nederland zoals die blijkt uit gegevens van het Kadaster. Uit figuur 4.4 kan worden opgemaakt dat vanaf 2006 een daling plaatsvindt van de aantallen bij het kadaster geregistreerde particuliere woninghypotheeklen. In het licht van de ontwikkeling van de aantallen bij het Kadaster geregistreerde woninghypotheeklen is opvallend dat DSB in 2007 nog een sterke groei van de 1H portefeuille laat zien en dat de productie van de 1H portefeuille in 2008 op een hoog niveau blijft. De DSB productie wijkt significant af van de trend die zich volgens de cijfers van het Kadaster op de markt voordoet. Bij DSB wordt in 2009 een duidelijke teruggang van de productie van hypotheeklen zichtbaar. Die teruggang in productie heeft meerdere oorzaken maar gesignaleerd kan worden dat DSB daarmee meer in lijn komt met de ontwikkeling die zich in de markt voordoet. Het totaal in de eerste drie kwartalen van 2009 bij het Kadaster geregistreerde eerste hypotheeklen is met meer dan 30% gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar (zie figuur 4.4).

Figuur 4.4: Aantallen afgesloten hypotheeklen naar soort in Nederland, 2006-2009



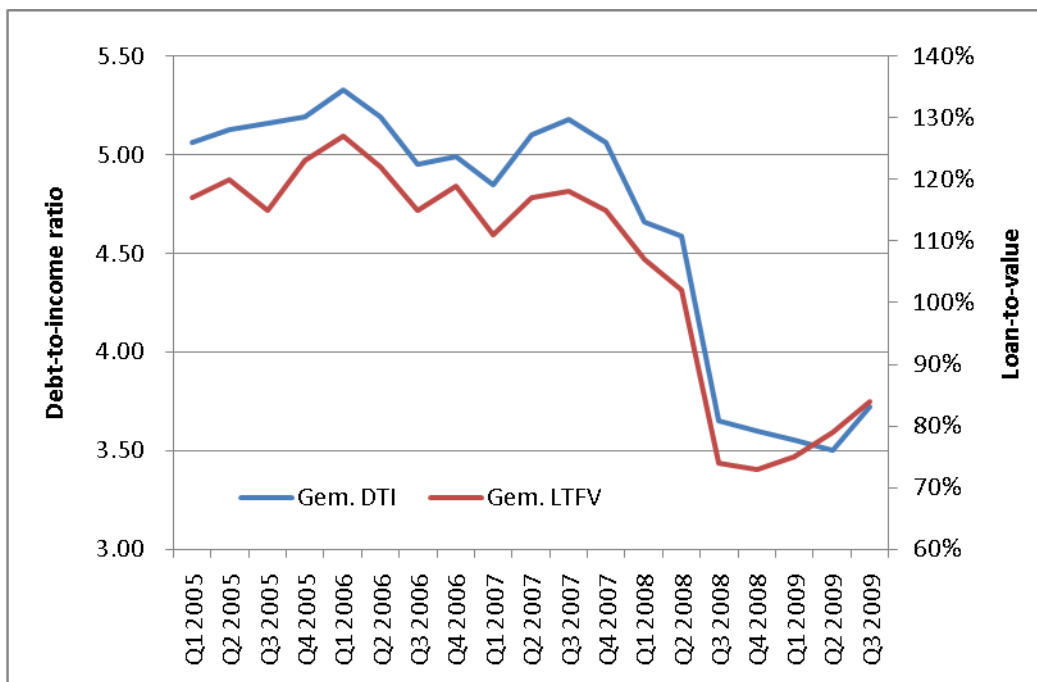
Bron: Kadaster kwartaalberichten

De daling ten opzichte van de vergelijkbare periode in 2006 bedraagt zelfs 54%. Voor tweede hypotheek doet zich in de eerste drie kwartalen van 2009 een daling voor van 42% ten opzichte van het voorgaande jaar. Ten opzichte van 2006 is de daling voor tweede hypotheek 50%. De gesignaleerde ontwikkeling op de markt van woninghypotheek kan niet los worden gezien van de invloed van de kredietcrisis. DSB heeft in 2009 die invloed van de kredietcrisis uiteindelijk ook ondervonden door een teruglopende vraag naar eerste en tweede woninghypotheek.

DTI en LTFV ratio

De ontwikkeling kwaliteit van de leningportefeuille en de gehanteerde acceptatiecriteria kan worden beoordeeld aan de hand van de DTI en LTFV ratio's. DTI staat voor *debt to income* en is een verhoudingsgetal waarin het leningbedrag wordt gedeeld door het jaarinkomen van de debiteur. Als bijvoorbeeld de debiteur op het tijdstip van acceptatie van lening een jaarinkomen heeft van € 40.000 en aan hem een hypotheecaire lening wordt verschaft van € 200.000 is de DTI: $200.000/40.000 = 5$. 'LTFV' staat voor *loan to foreclosure value* en is een verhoudingsgetal waarin de lening wordt uitgedrukt in een percentage van de executiewaarde van de woning waarop een eerste hypotheek is verleend. Hoe lager de getallen van de DTI en LTFV zijn, hoe conservatiever de kredietverstrekking plaatsvindt. Hoe hoger de getallen, hoe agressiever de kredietverstrekking. De ontwikkeling van de verhoudingsgetallen bij de productie van eerste hypotheek van DSB Bank blijkt uit onderstaande figuur 4.5. Voor de berekening van de getallen is gebruik gemaakt van de gegevens over het inkomen en de taxatiewaarden zoals die in de systemen van DSB zijn vastgelegd. Uitgaande van de veronderstelling dat de desbetreffende gegevens telkens consistent in de systemen zijn vastgelegd, kan uit bovenstaande grafiek worden opgemaakt dat vanaf de tweede helft van 2008 een duidelijke daling van de DTI en LTFV plaatsvindt. De kredietverstrekking door DSB wordt vanaf dat moment minder agressief. Dat kan het resultaat zijn van eigen beleid van DSB door aanscherping van de acceptatiecriteria. Het kan ook samenhangen met externe omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de afnemende kredietvraag en voorzichtiger gedrag van (potentiële) cliënten onder invloed van de kredietcrisis.

Figuur 4.5: Gemiddelde DTI en LTFV van 1^e hypotheek verkocht binnen DSB



Bron: DSB Bank Risk Management - queries op VSF kredietsysteem per 30-9-2009

Rentebeleid

DSB voerde een beleid om zowel aan de kredietkant als aan de spaarkant een rentetarief te bieden dat concurrerend was met andere banken. Met de advertenties van scherpe rentetarieven werden klanten aangetrokken en de labels van DSB geprofileerd. Op het gebied van consumptief krediet werd geadverteerd met rentetarieven die significant lager waren dan de rente die postorderbedrijven hanteerden of de rente die aan banken verschuldigd is bij debetstanden op de privérekening-courant. DSB bood een alternatief aan klanten die regelmatig rood stonden bij postorderbedrijven, op de credit card of op de betaalrekening bij de bank. Herstructurering van de schuldenpositie van klanten van andere financieringsinstellingen en postorderbedrijven behoorde tot de kerncompetenties van DSB. Daarbij kon worden geadviseerd om tot oversluiting te komen van de woning hypotheek en schulden waarop hoge rentes verschuldigd waren te vervangen door DSB producten waarop een lagere rente van toepassing was. Dat betekende overigens niet dat het lenen bij DSB goedkoop was.

Het gevoerde rentebeleid komt uiteindelijk tot uitdrukking in de gerealiseerde rentemarge. De rentemarge is de resultante van de renteopbrengsten en de rentelasten uitgedrukt in een percentage van het gemiddelde van de rentedragende activa. De hoogte van de rentemarge wordt beïnvloed door zowel de *cost of funding* als door de hoogte van de aan klanten in rekening gebrachte rentetarieven. Het verloop van de rentemarge bij DSB kan als volgt worden weergegeven.

Bij de beoordeling van het verloop van de rentemarge in 2006 tot en met 2007 ten opzichte van 2005 moet rekening worden gehouden met een vertekening die is opgetreden door de wijziging van de rubricering van de rente op een specifiek financieel instrument (*Wadway*, zie hoofdstuk 4.1.1). De wijziging houdt verband met de invoering van IFRS en heeft een negatieve invloed op de gepresenteerde cijfers van de rentemarge in 2006 en 2007 van circa 0,3 procentpunt en een negatieve invloed op de rentemarge 2008 van circa 0,1 procentpunt.

De gemiddelde rentemarge over 2006 en 2007 (ook gecorrigeerd voor het *Wadway*-effect) is lager dan de marge in de eerdere en latere jaren. Die lage rentemarge is mede beïnvloed door renteacties bij de kredietverlening in 2006 en in de eerste drie kwartalen van 2007. Acties hebben in die periode plaatsgevonden bij zowel hypothecaire leningen als bij consumptief krediet. Hypothecaire leningen werden tijdens de actie aangeboden met voor het eerste jaar een significant lager instaptarief. Bijvoorbeeld een hypothecaire lening met een rentevaste periode van 10 jaar werd met een instaptarief aangeboden variërend tussen 1,5% en 3%; na dat eerste jaar werd de rente voor de overeengekomen rentevaste periode op een marktconform rentetarief gebracht. In die tijd lag het marktconform tarief op een niveau variërend van 4,6% tot 5%. Voor de klanten kan de verhoging van de rente na het eerste jaar overigens geen verrassing zijn geweest. Bij het afsluiten van de overeenkomst was vastgelegd dat het instaptarief alleen voor het eerste jaar gold en was de hoogte van de rente voor de rentevaste periode vooraf gefixeerd. Ook voor tweede hypotheekleningen werden in dezelfde periode vergelijkbare renteacties toegepast.

Tabel 4.11: verloop renteresultaat en rentemarge DSB

		in € mln.	in %
2005	NL GAAP basis	87	1.7
2006	IFRS basis	48	0.8
2007	IFRS basis	71	1.1
2008	IFRS basis	119	1.6
2009	IFRS basis (9 maanden)	86	1.5

Bron: jaarrekeningen 2006-2008 en maandrapportage september 2009

De rentemarge, uitgedrukt in een percentage van de gemiddelde rentedragende activa, in 2006 en 2007 lijkt erop te duiden dat de rentetariefstelling ten opzichte van de *cost of funding* eerder aan de lage kant dan aan de hoge kant is geweest. Bij nadere beschouwing blijkt dat over de gehele periode 2006-2009 genomen de gemiddelde gerealiseerde rente op hypothecaire leningen in een range van 50

tot 55 basispunten en de gemiddelde gerealiseerde rente op consumptief krediet tussen 500 en 550 basispunten hoger te hebben gelegen dan de gemiddelde rentelast. Deze uitkomst geeft een indicatie over het verschil in rentemarge tussen hypothecaire leningen en consumptief krediet. De cijfers zijn echter te globaal om als nauwkeurige analyse te gelden voor het renteresultaat op de verschillende producten. Uit interne notities blijkt bijvoorbeeld dat de rentemarge op tweede hypotheke een factor 2 à 3 is van de rentemarge op eerste hypotheke. De rentemarge op eerste hypotheke zal dan ook krasser zijn geweest dan het gemiddelde van 50 à 55 basispunten op de hele hypothekeportefeuille. Ook blijkt uit interne notities dat voor consumptief krediet wordt gerekend met een rentemarge van 320 tot 400 basispunten.

Bij consumptief krediet wordt een onderscheid gemaakt tussen Persoonlijke leningen (PL) en Doorlopend krediet (DK). Persoonlijke leningen werden aangeboden met een vaste rente gedurende de looptijd van de lening. De looptijd van persoonlijke leningen varieerden van 6 maanden tot 10 jaar. Doorlopend krediet werd aangeboden tegen variabele rente. De instaprente kon bij doorlopend krediet per klant verschillend zijn, afhankelijk van de acceptatiecriteria voor het krediet respectievelijk een actie voor rentekorting op het instapmoment. Variabele rente werd op gezette tijden voor de gehele portefeuille aangepast door een opslag met een aantal basispunten welke afhankelijk was van de ontwikkeling van de rentetarieven. Een klant die met een laag tarief was ingestapt, kreeg in principe bij rentaanpassing dezelfde verhoging in basispunten als een klant die met een hoger tarief was ingestapt en behield daarmee zijn relatief gunstige uitgangspositie. Overigens zijn er ook acties geweest waarbij een rentekorting werd toegepast op de kredietverlening in de eerste maanden en werd na het verstrijken van die actietermijn de rente op het niveau gebracht van het dan geldende normale variabele rentetarief voor doorlopend krediet.

Klanten met een doorlopend krediet die op een hoog renteniveau zijn ingestapt, kunnen tijdens de looptijd geconfronteerd zijn met verhogingen van het rentetarief bij stijging van Euribor. De stijging van Euribor doet zich met name voor in de periode van begin 2006 tot en met oktober 2008. De in rekening gebrachte tarieven kunnen in die periode voor bepaalde klanten met doorlopend krediet de 10% ruimschoots hebben overtroffen, hoewel de renteopbrengst van consumptief krediet gemiddeld onder het niveau van 10% blijft.

Nadat de Euribor tarieven vanaf november 2008 een sterke daling vertoonden, zijn de variabele rentetarieven niet meer verhoogd, maar ook niet verlaagd. DSB hanteerde het beleid om de tarieven niet te verlagen en had bovendien niet de financiële ruimte om tot verlaging over te kunnen gaan. De kosten van *funding* zouden zich eerst op langere termijn kunnen aanpassen aan het lagere niveau van Euribor. Een verlaging van de rentetarieven op de spaartegoeden kon bijvoorbeeld niet in een sneller tempo dan bij de concurrentie geschieden. Zou dat wel zijn gebeurd dan zou al eerder een uitloop van spaargeld op gang zijn gebracht.

Verlaging van de variabele rente op uitstaande kredieten zou ten koste zijn gegaan van de rentemarge. Die rentemarge was meer dan nodig omdat de provisiebaten terug liepen en de bedrijfskosten op een relatief hoog niveau lagen. Overigens was het beleid van DSB om een daling van Euribor niet direct te vertalen in een lagere variabele rente op lopende kredieten niet uitzonderlijk. Dat beleid werd ook door andere banken toegepast.

Internationale operaties

DSB heeft activiteiten ontplooid in België, in Duitsland (Nordrhein-Westfalen) en in Slovenië. De beperkte betekenis van de internationale operaties blijkt uit het overzicht in tabel 4.12. Alleen de operaties in België waren van substantiële betekenis. Twee dochtermaatschappijen, namelijk Creafin N.V. en Silver Finance N.V., zijn in België actief als kredietbemiddelaar. De activiteiten in Duitsland zijn beperkt van omvang gebleven, waarbij aangetekend wordt dat relatief significante kredietverliezen op de Duitse kredietportefeuille zijn geleden. De activiteiten in Slovenië zijn feitelijk in een start-up fase blijven steken. De buitenlandse activiteiten als geheel hebben niet in positieve zin bijgedragen aan het nettoresultaat van DSB. Over 2007 bedroeg het resultaat (vóór vennootschapsbelasting) van de buitenlandse activiteiten € 5,5 miljoen negatief, over 2008 was het resultaat (vóór vennootschapsbelasting) € 2,6 miljoen negatief.

Tabel 4.12: Aandeel buitenlandse vestigingen in totaal DSB Bank

Aandeel buitenland in totaal DSB Bank t.a.v.	2007	2008
kredietportefeuille	2.1%	4.2%
toevertrouwde middelen	0.0%	0.0%
bedrijfsopbrengsten	5.3%	5.9%
resultaat vóór belastingen	-15.0%	-4.9%

Bron: DSB jaarrekening 2008

Beleidsinzet voor 2009

In het najaar van 2008 heeft het bestuur de beleidsuitgangspunten voor het jaarplan 2009 geformuleerd. Daarbij is ingezet op een verbetering van de rentemarge. Het streven is erop gericht de rentemarge zodanig te laten toenemen dat die in combinatie met de financierings- en verzekeringsprovisies, voldoende winst zou genereren om het solvabiliteitsbeslag van een groeiende kredietportefeuille te dekken. Uit de bijbehorende cijfermatige uitwerking blijkt dat er toen vanuit werd gegaan dat het interestresultaat in 2009 met ongeveer 10% zou stijgen en de provisieopbrengsten met 5 à 6% zouden dalen.

In maart 2009 is een eerste update gemaakt van het jaarplan. De voorlopige cijfers van de feitelijke realisatie over het boekjaar 2008 waren toen bekend. Inmiddels was ook gebleken dat de productie van hypothecaire leningen in de eerste 11 weken van 2009 duidelijk achterbleef ten opzichte van het oorspronkelijke jaarplan. Overigens bleef de productie van consumptief krediet redelijk op peil ten opzichte van het jaarplan en het voorgaand jaar. In de update van het jaarplan in maart 2009 werd ervan uitgegaan dat de renteopbrengsten uiteindelijk slechts licht beneden de realisatie van 2008 zouden uitkomen en dat de provisieopbrengsten zich op het niveau van 2008 zouden kunnen handhaven.

Nieuw verdienmodel

In april 2009 is een belangrijke beleidswijziging ingezet waarbij is gestopt met de *cross selling* van koopsompolissen. In plaats daarvan werden verzekeringsproducten aangeboden uitsluitend op basis van maandpremies. De provisies werden verlaagd. Daarvoor in de plaats werd van de klanten een vaste kostenvergoeding gevraagd voor de advisering bij de financiering. Het interestresultaat zou significant moeten groeien en de kurk zijn waarop DSB Bank zou moeten drijven.

Op 12 mei 2009 vindt een vergadering plaats met de RvC waarbij een cijfermatige uitwerking is gepresenteerd van het nieuwe business model. De belangrijkste uitgangspunten van het basisscenario van het nieuwe business plan zijn de volgende.

- Er worden 7000 financieringsaanvragen per week gegenereerd met een conversiefactor van 18,5. Dit houdt in dat 67.300 financieringscontracten moeten worden afgesloten. Dit is een stijging van 28% ten opzichte van de realisatie van het aantal contracten in 2008.
- In de volgende jaren zal het aantal aanvragen voor hypotheekleningen met 20% per jaar stijgen en de overige financieringsaanvragen zullen met 5% per jaar toenemen.
- De rentemarge op de producten zal verbeteren, wat er toe leidt dat in het basisscenario de rentemarge toeneemt met gemiddeld circa 20 basispunten tot ruim 1,8%. De afsluitprovisie voor hypothecaire leningen wordt vervangen door een vaste adviesvergoeding van € 1.750 voor 1H en € 750 voor 2H producten.
- Verzekeringsproducten worden nog uitsluitend op basis van maandpremies aangeboden.
- De *cross selling* target wordt gesteld op 50%. Dit houdt in dat op 50% van de afgesloten financieringscontracten één of twee verzekeringspolissen worden verkocht. DSB Bank ontvangt per verkochte polis 20% provisie en 15% tekencommissie van de maandpremie. Daarnaast ontvangt DSB Bank van de klant een vaste adviesvergoeding van € 750 op het eerste verzekeringsproduct en € 500 op een tweede afgenomen verzekeringsproduct.

- Personeelskosten worden gereduceerd met € 15 miljoen door een vermindering van het personeelsbestand met 400 fte. Dit zal moeten geschieden zonder dat afvloeiings- of reorganisatiekosten zijn verschuldigd.

Volgens het uitgewerkte basisscenario zouden deze uitgangspunten leiden tot een nettowinst van circa € 37 miljoen in 2009. Hiervan zou circa € 22 miljoen het gevolg zijn van inkoop van eigen schulden (securitisatie notes), zodat circa € 15 miljoen kan worden toegerekend aan operationele activiteiten. Commissarissen stellen in de vergadering van 12 mei 2009 kritische vragen, in het bijzonder ten aanzien van de effecten op de vereiste solvabiliteit. Van de zijde van het bestuur wordt opgemerkt dat voor de productie van eerste hypotheek een nieuwe variant van het business model zal worden opgesteld die uitgaat van het stoppen van de verstrekking van gewone eerste hypotheek en het uitsluitend verstrekken van eerste hypotheek onder NHG-garantie. NHG-hypotheek zijn vrij van solvabiliteitsbeslag. Gesignaleerd wordt dat de rentemarge op hypotheek onder NHG-garantie gering is en dat de kansen op *cross selling* van verzekeringsproducten laag. De volumes moeten op hoog niveau liggen voor een substantiële winstbijdrage.

In de vergadering van de RvC van 8 juni 2009 wordt een aangepaste variant van de cijfermatige uitwerking van het nieuwe business model besproken. De belangrijkste aanpassing betreft de veronderstelde productie van eerste hypotheek. De aanname voor de productie van ‘gewone’ eerste hypotheek is verlaagd met twee derde (van 75 contracten naar 25 contracten per week) en voor NHG-hypotheek met ruim een derde (van 40 naar 25 contracten per week). Voor 2009 zou de nettowinst op basis van deze uitgangspunten uitkomen op circa € 33 miljoen, waarvan circa € 11 miljoen uit operationele activiteiten. Voor de jaren na 2009 zou de nettowinst volgens de cijfermatige uitwerking variëren tussen € 44 miljoen in 2010 en € 52 miljoen in 2012. Dit resultaat moet worden bereikt door een stijging van het interestresultaat bij lagere kosten. Bij dit scenario hoort een liquiditeitsplanning waarin wordt verondersteld dat toegang tot de ECB herfinancieringsoperaties voor het opnemen van liquiditeiten in elk geval beschikbaar blijft tot ultimo 2012. De beschikbaarheid van deze faciliteit vormt in de liquiditeitsplanning de bepalende factor.

Nadere aanpassing van de strategie

Eind juli 2009 is door de RvB vastgesteld dat de inkomsten achter blijven bij de planning door (1) een te laag niveau van financieringsaanvragen, (2) een te lage conversiefactor, (3) een te lage productie van hypotheek en (4) te weinig *cross sell*. De kosten blijven echter te hoog. Tegen deze achtergrond zijn in augustus 2009 een nieuwe strategie en scenario's gepresenteerd, waarbij minder optimistische uitgangspunten voor de opbrengstontwikkeling zijn gehanteerd.

Het bestuur bericht in een notitie van 27 juli 2009 aan de RvC dat DSB de strategie heeft om internetbank te worden, die via *direct marketing* simpele producten aan het publiek zal aanbieden. De producten zullen bestaan uit sparen, lenen, hypotheek, bijbehorende verzekeringen en betaalrekeningen. Alle producten zullen *online* worden aangeboden.

In het nader aangepaste basisscenario van een cijfermatige uitwerking wordt ervan uitgegaan dat in 2009 een verlies van circa € 4 miljoen zal worden geleden. Het verlies zou in 2010 oplopen tot circa € 12 miljoen, waarna in 2011 een klein verlies en in 2012 een winst van circa € 5 miljoen zou worden behaald. Dit scenario gaat uit van een groei van de kredietportefeuille van gemiddeld ruim 3% per jaar over een periode van vier jaar. De groei van het interestresultaat die gerelateerd is aan de groei in de kredietverlening is in dit scenario onvoldoende om de verwachte daling van de provisieopbrengsten op te vangen. Een kostenreductie die uitgaat boven de in juni gepresenteerde plannen is noodzakelijk. Die kostenvermindering wordt ingeboekt op de posten personeelskosten en verkoopkosten.

In de bespreking van de plannen tijdens de vergadering van de RvC van 24 augustus 2009 blijkt dat de commissarissen menen dat de plannen te globaal zijn, er een meer uitgewerkte versie van een strategisch plan moet komen en een plan van aanpak hoe de strategie te realiseren. De gevraagde uitwerking van de strategie en het plan van aanpak voor het veranderingstraject is er niet meer gekomen.

4.3 Beoordeling financiën en het verdienmodel

Afwijkend bedrijfsmodel

Bij de verlening van de bankvergunning ultimo 2005 voldeed DSB ruimschoots aan de normen voor solvabiliteit en liquiditeit. De winstgevendheid van het bankbedrijf was voldoende om uitbetaling van dividend mogelijk te maken en om voldoende winst in te houden om het vermogen toe te laten nemen om een beheerste groei te faciliteren. Groei in de kredietverlening kon worden gefund door de verstrekte kredieten te securitiseren. Uit de winst- en verliesrekening 2005 blijkt dat het grootste deel van de opbrengsten destijds bestond uit provisies. Daarmee had DSB Bank een profiel dat afweek van andere retailbanken die het merendeel van de opbrengsten genereren uit het renteresultaat.

Groei kredietverlening 2007 en 2008

In 2006 heeft DSB de ambitie geformuleerd om de 'beste consumentenbank' van Nederland te worden. Dat moest worden gerealiseerd door bestaande producten en diensten uit te bouwen en door nieuwe producten en diensten in de markt te zetten. Het management was zich ervan bewust dat de marktomstandigheden, waaronder de ontwikkeling met betrekking tot de consumentenbescherming, ervoor zouden zorgen dat de inkomsten uit provisies structureel lager zouden worden. De voorziene vermindering van provisies zou moeten worden opgevangen door groei van het renteresultaat. In het kader van de ambitie om beste consumentenbank van Nederland te worden, wordt een groeiscenario van de kredietverlening in gang gezet.

In 2007 groeit de kredietverlening met 28% ten opzichte van 2006. Dit is in vergelijking met andere Nederlandse banken een bovengemiddeld sterke groei.⁸¹ In 2008 is de kredietverlening met nog circa 23% toegenomen. De toeneming in 2008 is opmerkelijk in vergelijking met andere banken waar de kredietverlening in dat jaar gemiddeld vrijwel geen groei laat zien.

Opdrogen van securitisatiemarkt

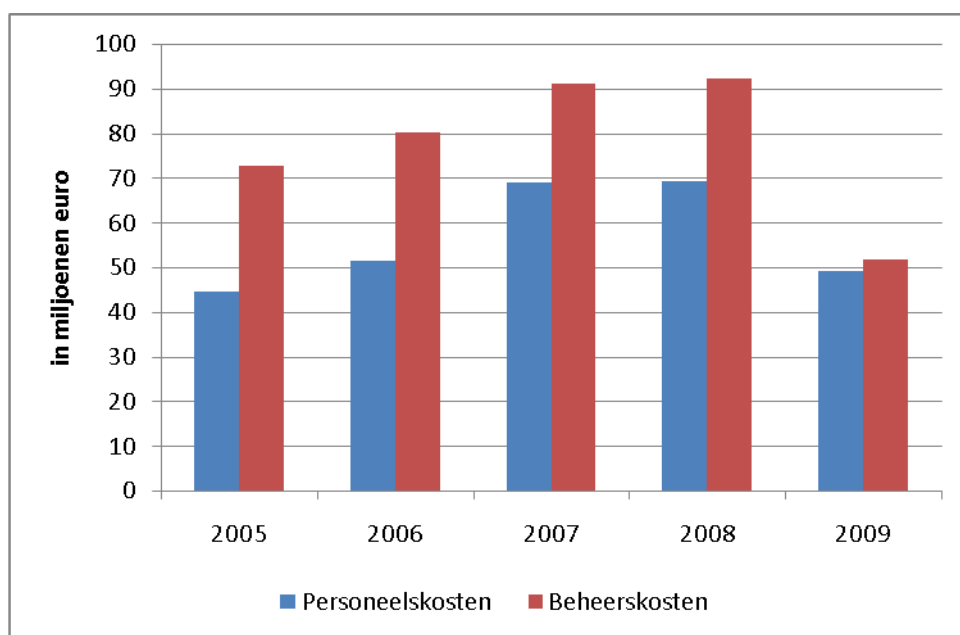
In 2007 treedt in de financiële markten een crisis op die grote invloed zou hebben op de ontwikkeling van DSB Bank. In de tweede helft van 2007 droogt de securitisatiemarkt bijna volledig op. Dat betekent voor DSB dat de groei in de kredietverlening in het vervolg niet meer kan worden gefund door middelen uit externe securitisaties. DSB had in principe op twee verschillende manieren kunnen reageren op deze wijziging op de financiële markten. Een manier zou zijn om in plaats van te groeien de kredietverlening te laten krimpen. Het alternatief zou zijn om andere bronnen van *funding* aan te boren. DSB besluit op dit laatste alternatief in te zetten. Door gunstige publiciteit en concurrerende rentetarieven wordt de particuliere spaarmarkt aangeboord. De door spaarders toevertrouwde middelen nemen in 2007 toe van € 1,6 miljard tot € 3,2 miljard.

Hoog niveau van kosten

De groei van de kredietverlening staat niet op zichzelf. Met de groei nemen in 2007 ook de personeelskosten en overige bedrijfskosten met ruim 20% toe. Hierdoor ontstaat een druk op de winstgevendheid. Ook ontstaat druk op de solvabiliteit. Dit komt voornamelijk doordat een groter deel van de kredietverlening voor eigen risico moest worden gehouden en de winstgevendheid onvoldoende is om het toetsingsvermogen in een gelijk tempo als de groei in activa te laten toenemen. De druk op de solvabiliteit wordt dragelijk gehouden door winstinsthoudingen en door verkoop van de fietsverzekeraar ENRA. Volgens het jaarverslag 2007 werd deze laatste onderneming niet meer gerekend tot de core business.

⁸¹ DNB statistieken, geconsolideerde bankbedrijf binnenland (tabel 5.6), gemiddelde groei kredietverlening 11%.

Figuur 4.6: Kostenontwikkeling 2005-2008 en (9 maanden) 2009 (in miljoenen euro)



Bron: DSB

In 2008 worden de kosten onder controle gehouden, althans laten de kosten ten opzichte van 2007 geen stijging zien. De solvabiliteit blijft echter onverminderd onder druk staan. Voor een deel is die druk op de solvabiliteit (cosmetisch) opgevangen door de overdracht van een aantal dochtermaatschappijen aan DSB Beheer. Die laatste vennootschap bleef de koopsom schuldig aan DSB Bank. De kredietverlening aan DSB Beheer loopt ultimo 2008 op tot circa € 77 miljoen. Een poging in 2008 om het toetsingsvermogen te laten toenemen door plaatsing van een *perpetual* loopt spaak door te weinig belangstelling in de markt bij een voor DSB aanvaardbaar rentetarief.

Kwaliteit van de winst

De winsten in 2007, 2008 en 2009 zijn beïnvloed door incidentele baten en, in 2008, door een incidenteel lagere dotatie aan de voorziening voor oninbaarheid kredieten. Bij eliminatie van die incidentele posten blijkt dat in 2007 de winst daalt, in 2008 vrijwel geen winst wordt behaald en in 2009 (tot 30 september) de activiteiten verliesgevend zijn. Dat laatste is vooral het geval vanaf april 2009. Het aantal afgesloten financieringscontracten loopt vanaf april 2009 duidelijk terug en de provisies op de afgesloten verzekeringscontracten zijn significant lager dan daarvoor. Beoordeling van de kwaliteit van de resultaten vanaf 2005 tot en met 2009 leidt tot de conclusie dat al vanaf 2005 de nettowinst een tendens vertoont van dalende resultaten, welke tendens zich in de maanden april tot en met september 2009 versterkt heeft doorgezet.

Voorziening oninbaarheid kredieten

Ultimo 2008 is de voorziening voor oninbare kredieten zowel in relatieve als absolute zin afgenomen ten opzichte van voorgaande jaren. Deze vermindering is contra-intuïtief. Op basis van de ontwikkeling van de kredietcrisis en de invloed daarvan op bijvoorbeeld de woningmarkt zou een toename van de voorziening worden verwacht. De vermindering is door het management verklaard aan de hand van statistieken die een vermindering van betalingsachterstanden vertonen. Dat laatste zou mede te danken zijn aan successen bij incasso en in het bijzonder door toepassing van het middel van looncessies. Ongeveer een maand nadat de jaarrekening 2008 werd vastgesteld, is door *Risk Management* gesignaleerd dat in 2009 met een aanzienlijke toename van de voorziening rekening moest worden gehouden. Dat zou de winstgevendheid in 2009 verder onder druk zetten.

Financiële relatie met DSB Beheer

De vordering van DSB Bank op DSB Beheer is ultimo 2008 opgelopen tot een bedrag van € 77 miljoen. Daarin is begrepen een bedrag van circa € 47 miljoen voor verstrekte leningen aan DSB Beheer voor acquisities die door DSB Beheer ten behoeve van DSB Bank zijn gedaan. Door de desbetreffende acquisities niet op de balans van DSB Bank op te nemen, kon worden vermeden dat van DNB een v.v.g.b. moest worden verkregen en werd de solvabiliteit van de DSB Bank gunstig beïnvloed. DSB verkreeg het eerste of tweede pandrecht op de aandelen van een aantal dochtermaatschappijen van DSB Beheer. De verpanding van aandelen zou zekerheid moeten bieden aan DSB Bank dat de vordering volwaardig was. Over de toereikendheid en de waarde van het pandrecht is niet een oordeel van onafhankelijke deskundigen⁸² gevraagd. Gezien de verbondenheid van DSB Bank en DSB Beheer zou mogen worden verwacht dat het bestuur en de RvC in elk geval vóór de totstandkoming van de nieuwe leningsovereenkomst in mei 2009 een onderzoek door onafhankelijke bancaire deskundigen hadden laten instellen. In het bijzonder zou een deskundigenoordeel moeten zijn gevraagd over de marktconformiteit van de aan DSB Beheer verstrekte financiering, de terugbetalingcapaciteit en de realiseerbaarheid van de mogelijke uitwinning van het pandrecht, mede in het licht van de consequenties voor de bedrijfsvoering van DSB Bank en van de te verwachten opbrengsten bij uitwinning. Dit onderzoek was temeer nodig nu bestuur en commissarissen wisten of konden weten dat DSB Beheer in de voorzienbare toekomst een grote behoefte had aan liquide middelen om in de financiering van een nieuw museum en de voetbalclub te voorzien.

Bij de beoordeling van de *exposure* van DSB Bank op DSB Beheer had niet alleen de vordering uit hoofde van de leningsovereenkomst maar ook de positie uit hoofde van vennootschapsbelasting (per 31 december 2008 € 37 miljoen) in de beschouwing moeten worden betrokken. De balanspost acute vennootschapsbelasting was feitelijk een positie op DSB Beheer. Uit niets blijkt dat de *exposure* op DSB Beheer als gevolg van de belastingpositie en de risico's die samen hangen met de fiscale eenheid die bestond tussen de DSB Bank, DSB Beheer en andere groepsmaatschappijen stelselmatig zijn geëvalueerd. Kennelijk is niet onderkend dat bij de beoordeling van de *exposure* op DSB Beheer de balanspost vennootschapsbelasting in de beschouwing had moeten worden betrokken.

'Radar' -claims

De problemen met kredietverlening die uitgaat boven budgettaire normen die maatschappelijk als verantwoord worden gezien ('overkreditering'), is door betrokkenen stelselmatig onderschat. In het bijzonder is het effect onderschat van de maatschappelijke verontwaardiging over de overkreditering die mede het gevolg is van de verkoop van verzekeringsproducten waarop hoge provisies werden gerealiseerd. Hoewel vanaf 2007 een dalende tendens van overkreditering bij het afsluiten van nieuwe contracten zichtbaar is, sleept DSB een portefeuille uit voorgaande jaren mee die geïnfecteerd is met posten met overkreditering. Pas nadat Lakeman op 1 oktober 2009 tot een *bank run* heeft opgeroepen, worden serieuze pogingen in het werk gesteld om tot een fundamentele oplossing te komen van de problematiek van overkreditering. Op 8 oktober 2009 is door Wabeke een aanbeveling gepubliceerd over hoe om te gaan met de problemen. De aanbeveling wordt door DSB als richtinggevend geaccepteerd. De financiële consequenties van de uitvoering van de aanbeveling blijven onzeker. Management calculeert op 17 oktober 2009 een waardevermindering van de kredieten in een bandbreedte van € 69 miljoen tot € 148 miljoen. Banken betrokken bij een mogelijk vangnet houden er rekening mee dat de schade, door overkreditering, het niet hebben voldaan aan de zorgplicht bij advisering van klanten en door reputatieverlies bij het publiek, tot € 500 miljoen zou kunnen oplopen. Ongeacht welk bedrag de meest realistische benadering is, het is in elk geval duidelijk dat de waardevermindering van de kredietportefeuille zeer aanzienlijk was in relatie tot de omvang van het eigen vermogen van de bank.

⁸² Niet bedoeld wordt op de controle van de jaarrekening door de externe accountant. Die controle leidt tot een oordeel over de jaarrekening als geheel en niet over specifieke elementen van de jaarrekening. In het accountantsrapport aan de RvC heeft de externe accountant voor de waardering van het pandrecht verwezen naar een onderzoek door de interne accountant.

Solvabiliteit

De zichtbare solvabiliteit heeft op balansmomenten tot en met 31 december 2008 steeds voldaan aan de gestelde solvabiliteitsnorm (BIS ratio) van 11%. De norm is vastgesteld op basis van een door DSB uitgevoerd proces in overeenstemming met de systematiek van Basel 2. Dit proces staat bekend als het *Internal Capital Adequacy Assessment Process* (ICAAP). De procedure brengt met zich mee dat DNB een beoordeling uitvoert (*supervisory review and evaluation process*, SREP) van de ICAAP en als resultaat daarvan een schriftelijke reactie aan de onder toezichtgestelde instelling zendt. In het geval van DSB is de schriftelijke reactie achterwege gebleven. DNB heeft wel invloed uitgeoefend op de totstandkoming van de norm door het stellen van vragen en verzoeken om aanvullende stresstesten uit te voeren. DNB maakte zich zorgen over de reputatierisico's die aan de zaken van DSB verbonden waren. Mede om die reden vond DNB het niet opportuun om zich schriftelijk uit te spreken over de resultaten van de uitgevoerde review en daarmee over de toereikendheid van de vastgestelde norm. Overigens hebben zowel het toezicht als het management van DSB veel aandacht geschonken aan de effecten van de bedrijfsactiviteiten op de BIS ratio. De verkoop van dochtermaatschappijen van DSB Bank aan DSB Beheer in 2008 moeten dan ook geheel in het licht worden gezien van de wens van het management om de BIS ratio op peil te houden. De toezichthouder heeft zich daar niet tegen verzet.⁸³ In 2009 ontstaat een zodanige druk op de solvabiliteit dat de groei in de kredietverlening moet worden beperkt respectievelijk worden gezocht in producten met een laag solvabiliteitsbeslag en dienovereenkomstig lage winstgevendheid. De druk op de solvabiliteit in 2009 is mede het gevolg van onvoldoende winstgevendheid en de uitkering van een interimdividend van € 11 miljoen aan de aandeelhouder. Als de zichtbare solvabiliteit bovendien zou worden gecorrigeerd voor de effecten van de waardevermindering van de vordering op DSB Beheer en voor de 'radar'-claims dan zou niet aan de solvabiliteitsnorm zijn voldaan. Bovendien had niet mogen gebeuren dat twijfel kan bestaan over de vraag of de achtergestelde deposito's terecht in aanmerking zijn genomen bij de bepaling van het toetsingsvermogen. DSB had de contractvoorwaarden voor achtergestelde deposito's zo moeten opstellen dat geen twijfel had kunnen ontstaan over de vraag of aan de voorwaarden voor kwalificatie als toetsingsvermogen zou worden voldaan.

Funding

Op basis van door DNB voorgeschreven stresstesten over de uitloop van liquiditeit bij verschillende scenario's heeft het management van DSB vastgesteld dat een liquiditeitsbuffer van € 1 miljard moest worden aangehouden. Deze uitkomst is door DNB geaccepteerd. Op wekelijkse basis is aan DNB gerapporteerd over het verloop van de liquiditeit. Om vast te stellen of aan de liquiditeitsbuffer werd voldaan, mocht naast de directe liquiditeit ook rekening worden gehouden met de middelen die beschikbaar konden komen door inschrijving op de ECB herfinancieringsoperaties. Deze laatstgenoemde middelen zijn aangeduid als 'indirecte liquiditeit'. In beginsel worden de middelen waarop banken inschrijven in het kader van crisismaatregel steeds gehonoreerd met als limiet de waarde van de aangeboden beleenbare activa verminderd met een *haircut*.⁸⁴

Vanaf begin 2009 is DSB om te kunnen voldoen aan de vereiste liquiditeitsbuffer volledig afhankelijk van de beschikbaarheid van de ECB herfinancieringsoperaties. Weliswaar is eerst tegen eind 2008 voor niet meer dan € 250 miljoen getrokken op die faciliteit, maar voor de berekening van de beschikbare liquiditeit wordt de indirecte liquiditeit volledig in aanmerking genomen. Door de beperkte beschikbaarheid van andere bronnen loopt de afhankelijkheid van de toegang tot de ECB herfinancieringsoperaties steeds verder op. Op 25 september 2009 is de waarde van de beleenbare activa na *haircut* berekend op € 1,8 miljard, waarop dan € 0,5 miljard is getrokken. Er resteert derhalve € 1,3 miljard aan indirecte liquiditeit. Het management gaat in de financiële modellen er voor de planperiode 2009 tot en met 2012 vanuit dat de toegang tot de ECB herfinancieringsoperaties beschikbaar blijft en dat eind 2010 een bedrag van meer dan € 1,3 miljard op die faciliteit zal zijn getrokken. Alternatieven om de financiering minder afhankelijk te maken van de beschikbaarheid van de ECB herfinancieringsoperaties worden door het management afgewezen of niet uitgewerkt. In het bijzonder wordt besloten het alternatief tot plaatsing van een middellange obligatielening onder

⁸³ De DGA heeft verklaard de dochtermaatschappijen te hebben verhangen naar aanleiding van een suggestie van de toezichthouder (DNB). De toezichthouder kan zich niet herinneren die suggestie te hebben gedaan.

⁸⁴ De *haircut* is een door het Eurosysteem toegepaste waarderingscorrectie op de marktwaarde van de activa.

staatsgarantie niet uit te werken. Het bestuur meende dat een beroep op staatsgarantie niet zou passen bij het imago. De toegang tot de ECB herfinancieringsoperaties was gemakkelijk en de rente laag⁸⁵ vergeleken met het rentetarief van een middellange lening onder staatsgarantie. De belangen op korte termijn prevaleerden daarmee over het langere termijnbelang van een structurele verandering in de *funding* mix. Daarmee werd een kans gemist om minder afhankelijk te worden van toegang tot de ECB herfinancieringsoperaties.

Het nieuwe verdienmodel

Al in 2006 stelt het management vast dat het verdienmodel van DSB Bank waarbij sterk geleund wordt op provisies verkregen uit de verkoop van koopsompolissen op termijn niet houdbaar is. De keuze wordt gemaakt om het verdienmodel aan te passen waarbij de verwachte teruggang van provisies wordt gecompenseerd door een hoger renteresultaat. Dit hogere renteresultaat wordt aanvankelijk in 2006 en 2007 voornamelijk gerealiseerd door groei in de kredietverlening. Later wordt het beleid ingezet om het renteresultaat te verbeteren door verhoging van de rentemarge. De groei in kredietverlening gaat in de jaren 2005 tot en met 2007 gepaard met aanzienlijke toename van de bedrijfskosten. In 2008 blijven de bedrijfskosten op het niveau van 2007. Een noodzakelijke verlaging van het kostenniveau blijft echter achterwege.

In april 2009 wordt besloten tot onmiddellijke stop van de verkoop van koopsompolissen en wordt besloten alleen nog polissen op basis van maandpremies te verkopen. Het provisieaandeel wordt verminderd, maar daar tegenover staat dat per contract een vaste adviesfee wordt bedongen. De beslissing om te stoppen met de koopsompolissen wordt genomen onder druk van de publiciteit en acties van de gedragstoezichthouder. Om het effect van die beslissing op de winst- en verliesrekening zoveel mogelijk te mitigeren wordt als toevlucht het provisieaandeel in de toekomstige premies onmiddellijk als resultaat geboekt. Dat verhindert evenwel niet dat in april 2009 en volgende maanden de opbrengsten sterk teruglopen. Medio 2009 wordt door het management besloten tot een drastische strategiewijziging. Er zal worden ingezet op wijziging van het verdienmodel door te transformeren tot een internetbank. Alle zaken zullen per internet worden gedaan en de kosten zullen aanzienlijk moeten worden verlaagd. Een internetbank kan alleen winstgevend zijn bij een hoog volume van eenvoudige producten bij uiterst efficiënte bedrijfsprocessen en tegen lage kosten. Commissarissen constateren dat de strategie niet duidelijk is uitgewerkt en dat een transitieplan om de organisatie aan te passen aan de nieuwe strategie ontbreekt.

4.4 Conclusies

Het in 2007 en 2008 gevoerde beleid om de kredietverlening van hypothecaire leningen en consumptief krediet te laten groeien, is verkeerd gebleken. Dit beleid was gericht op een vergroting van het renteresultaat om de verwachte teruggang van provisies te compenseren. Bij het opdrogen van de securitisatiemarkt is de groei van de kredietverlening niet, respectievelijk te laat ingedamd. Het management heeft het ingrijpende karakter van het opdrogen van de securitisatiemarkt onderschat.⁸⁶ Publiekelijk werd verkondigd dat DSB anders dan de andere banken niet door de kredietcrisis werd getroffen. DSB werd echter wel degelijk door de kredietcrisis getroffen. In de eerste plaats door het opdrogen van de securitisatiemarkt. In de tweede plaats door de teruggang van de activiteiten op de markt voor woninghypotheken. De noodzakelijke fundamentele aanpassingen van de bedrijfsactiviteiten werden te langzaam, te laat of onvoldoende ingrijpend uitgevoerd.

DSB is kwetsbaar geworden door de groei van de kredietverlening na het opdrogen van de securitisatiemarkt uitsluitend te *funden* met spaargelden. Onderschat is welke effecten op de uitloop van spaargelden zouden kunnen ontstaan indien de reputatie van DSB in opspraak zou komen. Ten onrechte is verondersteld dat eventuele liquiditeitsknelpunten door onvoorziene uitloop van

⁸⁵ ECB basis herfinancieringsrente vanaf 10 december 2008 2,5%, 21 januari 2009 2%, 11 maart 2009 1,5%, 8 april 2009 1,25% en sinds 13 mei 2009 1%.

⁸⁶ In een memo d.d. 16-9-2007 van de CFO wordt genoteerd dat gezien de liquiditeitskrapte een marktaandeelstrategie niet is aan te raden. De RvB besluit op 17-9-2007 geen productiebeperking toe te passen en de marketing voor sparen te intensiveren.

spaartegoeden zouden kunnen worden gecompenseerd door inschrijving op de ECB herfinancieringsoperaties. De blijvende beschikbaarheid van de volledige toewijzing op inschrijving in het kader van de ECB herfinancieringsoperaties is te gemakkelijk aangenomen ondanks waarschuwingen van de toezichthouder en van commissarissen dat die faciliteit niet onbeperkt beschikbaar zou blijven. Het ontwikkelen van een evenwichtige mix van *funding* heeft niet de prioriteit gekregen die nodig was en is achterwege gebleven. Daardoor is DSB voor haar liquiditeitspositie volledig afhankelijk geworden van het door de ECB en DNB te voeren beleid.

Kredietverlening van DSB Bank aan DSB Beheer paste niet in het bedrijfsmodel van een consumentenbank en had niet moeten geschieden. Door deze kredietverlening heeft DSB Beheer acquisities kunnen verrichten ten behoeve van DSB Bank. Het ging om acquisities tegen hoge prijzen die anders niet mogelijk waren geweest. Daarmee zijn beperkingen in de bancaire prudentiële regels omzeild en is de bank kwetsbaar geworden voor de financiële gang van zaken bij DSB Beheer. Een systematische beoordeling en bespreking met de RvC van de *exposure* van DSB Bank op DSB Beheer vond onvoldoende tijd plaats. Pas in november 2008 is een beleidskader van de kredietverlening aan DSB Beheer opgesteld. Toen was de *exposure* op DSB Beheer al te ver opgelopen. Niet gebleken is dat de vorderingen uit hoofde van vennootschapsbelasting (die in juridische zin onderdeel zijn van de positie op DSB Beheer) in de beschouwing van de *exposure* op DSB Beheer zijn betrokken. Met het oplopen van de positie op DSB Beheer heeft DSB Bank een onverantwoord risico genomen.

Het management van DSB Bank heeft tijdig, in de loop van 2006, herkend dat het verdienmodel van DSB moet worden gewijzigd. Aanpassing van de bedrijfsactiviteiten is echter onvoldoende voortvarend doorgevoerd. De in 2006 tot en met 2008 doorgevoerde aanpassingen waren te laat en te weinig. Medio 2009 wordt onder druk van de slechte resultaten de strategische keuze gemaakt om primair als internetbank verder te gaan. De strategie en de daaruit volgende bedrijfsplannen zijn onvoldoende uitgewerkt en onvoldoende in concrete acties vertaald. Een transitieplan waarin op systematische wijze de transitie van de bestaande organisatie naar de beoogde organisatie wordt uitgewerkt, ontbreekt. Wel aanwezig zijn spreadsheet berekeningen waarin op basis van verschillende assumpties de veronderstelde gevolgen voor resultaten en financiële positie in de toekomst zijn berekend. De uitkomst van die berekeningen staat of valt met de ingevoerde assumpties. Een systematische evaluatie van het realiteitsgehalte van de assumpties is niet beschikbaar.

HOOFDSTUK 5: De financiële producten en diensten

5.1 Inleiding

De financiële diensten die DSB Bank heeft verleend, kunnen worden verdeeld in bancaire activiteiten en bemiddelingsactiviteiten, waarbij het in het bijzonder gaat om de bemiddeling in verzekeringen. De bancaire activiteiten kunnen weer worden verdeeld in het aanbieden van betaalrekeningen en spaarrekeningen, het verstrekken van hypothecair en consumptief krediet en het verlenen van beleggingsdiensten. In de praktijk verleende DSB aan haar klanten veelal diverse diensten tegelijk. De kern van het verdienmodel van DSB was, zoals in hoofdstuk 4 al is gebleken, de combinatie van het aanbieden van krediet en het bemiddelen in met dat krediet verbonden verzekeringen. In deze combinatie hebben zich ook de ernstigste zorgplichtproblemen voorgedaan.

In het navolgende zal worden ingegaan op de producten die DSB voerde en de vragen van transparantie en zorgplicht die in verband met die producten zijn gerezen. De Commissie heeft zich daarbij gebaseerd op de onderzoeken en analyses van de AFM en DNB, haar gesprekken met betrokkenen, klachten van klanten van DSB zoals die zijn gebleken uit de media en uit de stukken die de Commissie ontving, informatie die zij van het voormalige bestuur van DSB en via de curatoren heeft ontvangen, informatie die haar via haar website heeft bereikt, en op naar aanleiding daarvan gevoerde gesprekken. Ondanks deze veelheid aan informatiebronnen, is het onmogelijk in het bestek van dit onderzoek een compleet beeld te geven van de producten en diensten van DSB en van de wijze waarop deze zijn aangeboden. De variëteit in deze producten en diensten is daarvoor eenvoudigweg te groot. Zo zijn er bijvoorbeeld grote verschillen afhankelijk van de periode waarin een product of dienst werd aangeboden of verleend. Verder is over de in veel gevallen cruciale vraag hoe de gesprekken tussen DSB en haar klanten zijn verlopen, nauwelijks generieke informatie beschikbaar. Het was voor de Commissie dan ook ondoenlijk zich een eigen oordeel over alle producten en diensten van DSB te vormen.

De problemen van transparantie en zorgplicht die zich bij DSB voordeden, waren niet tot DSB beperkt. Soms zijn er enkele andere aanbieders of dienstverleners die op een vergelijkbare wijze werkzaam waren, soms was een bepaalde handelwijze in de markt meer algemeen gangbaar. De Commissie zal daaraan in het navolgende soms meer specifiek aandacht besteden. Zij merkt op dat het voor haar maar beperkt mogelijk was ook het handelen van andere marktpartijen in het onderzoek te betrekken. De AFM en DNB konden de Commissie over andere partijen dan DSB en over hun optreden daartegen geen vertrouwelijke informatie verschaffen. De wettelijke geheimhoudingsregeling verzet zich daar tegen.

Bij de bespreking van de vragen rond zorgplicht en transparantie zal in dit hoofdstuk steeds het optreden van de toezichthouders, in het bijzonder de AFM, worden betrokken. Voor een uitgebreider overzicht van het optreden van de toezichthouders verwijzen wij naar hoofdstuk 2. Een beoordeling van het toezicht is te vinden in de hoofdstukken 8 en 9. In bijlage 9 wordt nader ingegaan op de toepasselijke toezichtswetgeving.

5.2 Betaalproducten

Over de betaalproducten van DSB zijn bij de Commissie geen klachten bekend over de periode tot het uitspreken van de noodregeling. In tegendeel: de gratis betaalrekening met creditrentevergoeding die DSB geruime tijd heeft aangeboden, kon op waardering rekenen. Het uitspreken van de noodregeling heeft voor de houders van betaalrekeningen wel tot problemen geleid, al zijn die door de inspanningen van andere banken en van werkgevers in de regel beperkt gebleven. In de hoofdstukken 7 en 11 wordt nader op de positie van rekeninghouders tijdens de noodregeling ingegaan.

Een positief saldo op de betaalrekening was in het overgrote deel van de gevallen, tot het maximum van € 100.000 gedekt door het depositogarantiestelsel. Ook dat stelsel komt aan de orde in

de hiervoor genoemde hoofdstukken. Rekeninghouders die buiten de dekking van het depositogarantiestelsel vielen, of van wie het tegoed de maximumdekking te boven ging, lijden schade door het faillissement van DSB. In sommige gevallen gaat het daarbij om zeer hoge bedragen. Deze schade is evenwel geen gevolg van het product of de dienst van DSB als zodanig, maar van de omstandigheid dat DSB ten onder is gegaan. De vragen hoe dat is gekomen, en wie daarvoor verantwoordelijk is of zijn, komen niet in dit hoofdstuk aan de orde, maar in de overige delen van dit rapport. Wel zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de informatieverstrekking over de achtergestelde deposito's van DSB.

5.3 Spaarrekeningen en termijndeposito's

5.3.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is al gebleken dat DSB voor haar *funding* in ruime mate afhankelijk was van spaartegoeden. Bij de bespreking van de betaalrekeningen is hiervoor al opgemerkt dat rekeninghouders die buiten de dekking van het depositogarantiestelsel vielen, of van wie het tegoed de maximumdekking te boven ging, schade lijden door het faillissement van DSB.⁸⁷ De positie van deze spaarders komt in deze paragraaf aan de orde voor zover die schade mede te wijten zou kunnen zijn aan zorgplichtproblemen bij DSB.

5.3.2 Transparantie: opnamekosten en boete

Een aantal spaarproducten van DSB kende opnamekosten. Deze kosten zijn een voor de beoordeling relevant gegeven in de zin van art. 4:20 Wft. Zij dienen daarom volgens art. 4:19 Wft in reclame-uitingen te worden vermeld.

In de hevige concurrentie op de spaarmarkt eind 2008 heeft de AFM haar aandacht gericht op de voorlichting over spaarproducten. Zij heeft geconstateerd dat DSB in haar reclame-uitingen niet steeds duidelijk was over de opnamekosten. De 'Topspaarrekening' van DSB kende standaard 1% opnamekosten. Toen DSB voor deze rekening adverteerde onder het motto 'Icevrij', werden deze opnamekosten niet in de advertentie genoemd. Hierdoor kregen consumenten een verkeerd beeld van het mogelijke rendement. Daarbij komt dat opnamekosten van 1% niet marktconform zijn bij een product met variabele rente. De AFM heeft DSB op 22 december 2008 telefonisch over haar bevindingen ingelicht. DSB heeft op 23 december 2008 laten weten dat zij haar campagne voor 'Icevrij' zou beëindigen.

De uitingen voor 'Topsparen' voldeden bij waarneming door de AFM op 12 januari 2009 aan de wettelijke eisen. Later constateerde de AFM dat het feit dat opnamekosten in rekening zouden worden gebracht toch weer onvoldoende duidelijk in de reclame-uitingen van DSB naar voren kwam. De AFM heeft DSB hierover op 20 februari 2009 een voornemen tot een aanwijzing gestuurd. DSB heeft in reactie daarop laten weten haar reclame-uitingen te zullen aanpassen.

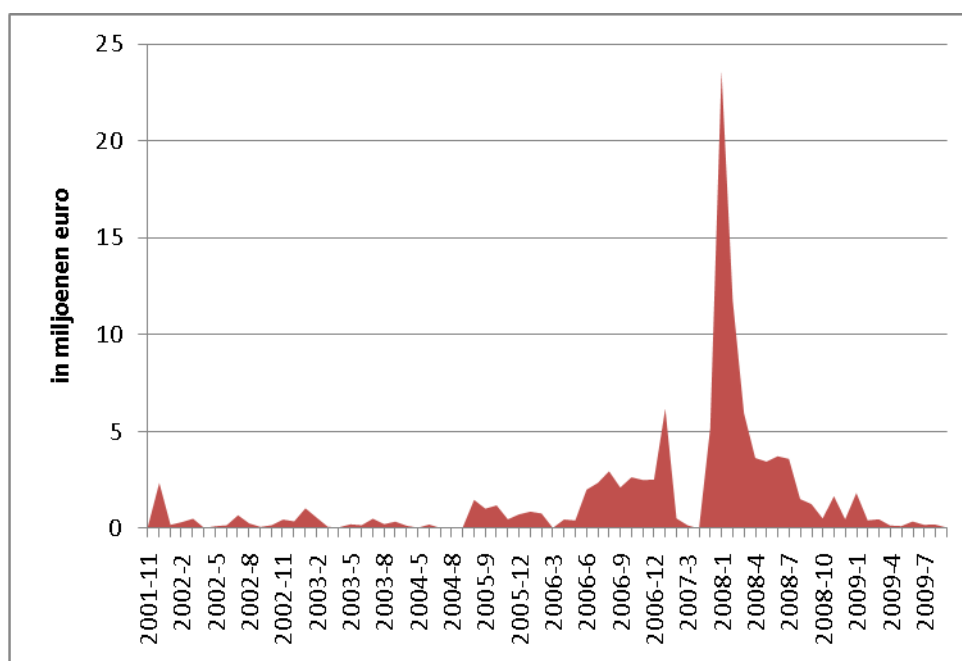
Een vergelijkbaar probleem heeft de AFM in juli 2009 geconstateerd bij de 'Zilvervlootrekening' van DSB. Ook daar was onvoldoende duidelijkheid verschaft over een boete die bij een tussentijdse opname in rekening zou worden gebracht. Door het faillissement van DSB heeft de AFM geen gevolg gegeven aan haar voornemen hiervoor een boetetraject te beginnen.

⁸⁷ De al dan niet achtergestelde spaarders zijn onder meer actief in de Stichting Spaarders DSB (www.spaardersdsb.nl) en de Vereniging DSB Deposito's (www.dsbdepositos.nl). Een algemene website voor (mogelijk) benadeelden door het faillissement van DSB is www.dsb-klantenleed.nl. Zie verder hierna over klachten (paragraaf 5.6).

5.3.3 De achtergestelde deposito's

Bij een achtergesteld deposito zette een klant van DSB een vast bedrag, met een minimum van € 2.500, voor een periode van vijf of tien jaar vast, tegen een vast rentepercentage. Bijzonder aan een dergelijk deposito is dat in geval van faillissement pas recht op terugbetaling bestaat als alle andere crediteuren zijn voldaan. Alleen de aandeelhouders komen later aan de beurt. Het voordeel daarvan voor de bank is dat achtergestelde deposito's tot een bepaald maximum meetellen als kapitaal bij het bepalen van de solvabiliteit van een bank. De keerzijde daarvan voor de deposanten is dat zij bij een eventueel faillissement een aanmerkelijk groter risico lopen dan gewone spaarders. Figuur 5.1 geeft de instroom van de achtergestelde deposito's bij DSB weer.

Figuur 5.1: Verloop instroom achtergestelde deposito's bij DSB (in miljoenen euro), november 2001-september 2009



Bron: DSB

Het toetsingsvermogen Tier 2 was eind 2007: 53 miljoen en eind 2008: 106 miljoen.⁸⁸

Naar het oordeel van DNB is het depositogarantiestelsel op een achtergesteld deposito niet van toepassing, althans niet op de gestorte hoofdsom.⁸⁹ De houders van achtergestelde deposito's bestrijden deze opvatting.⁹⁰ Zij betogen dat de achtergestelde deposito's van DSB niet voldoen aan de omschrijving in bijlage B bij het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft, waarbij op grond van art. 20 lid 1 van het besluit van het stelsel uitgezonderd zijn: 'Financiële instrumenten die vallen onder de definitie van eigen vermogen als bedoeld in artikel 2 van richtlijn nr. 89/299/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 april 1989 betreffende het eigen vermogen van kredietinstellingen (PbEG L124) zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij richtlijn nr. 92/16/EEG (PbEG L 75) 21 maart 1992.'

⁸⁸ Bron: jaarrekeningen DSB.

⁸⁹ Zie de website van DNB <http://www.dnb.nl/over-dnb/veelgestelde-vragen/vragen-over-banken/dnb148053.jsp>

⁹⁰ Brief van Wijn & Stael advocaten aan DNB van 11 november 2009.

DNB heeft de deposanten gesuggereerd door middel van proefprocedures helderheid over deze kwestie te verkrijgen.⁹¹ Inmiddels zijn procedures aanhangig. De Commissie neemt in dit hoofdstuk verder bij wege van veronderstelling tot uitgangspunt dat de achtergestelde deposito's niet gedekt zijn door het stelsel, om de informatieverstrekking door DSB en het optreden van de toezichthouders bij die veronderstelling te toetsen. De toezichthouders zijn immers bij het beoordelen van de informatie ook zelf uitgegaan van de veronderstelling dat het garantiestelsel niet van toepassing was.⁹²

De Vereniging DSBDeposito's heeft de Commissie bij brief afdrukken verschaft van de informatie die in januari 2008 op de website van DSB over de achtergestelde deposito's werd gegeven.⁹³ De nadruk ligt in de hoofdtekst op de hoge rente van 7 of 7,5%. Aan het slot van de hoofdtekst staat: 'Het DSB Achtergesteld Deposito is een achtergesteld deposito en valt derhalve niet onder het depositogarantiestelsel.' Onder de veelgestelde vragen vermeldt de website in 2008: 'Achtergesteld betekent dat de terugbetaling aan het einde van de looptijd achtergesteld is bij overige concurrente crediteuren van DSB Bank N.V. Dit houdt in dat andere crediteuren eerst worden terugbetaald. Slechts in het uitzonderlijke geval van een onverhoopt faillissement van DSB Bank N.V. wordt u als achtergesteld crediteur hiermee geconfronteerd. Daarnaast valt het achtergesteld deposito niet onder het depositogarantiestelsel.'

De AFM heeft in november en december 2008 met DSB gecorrespondeerd over de informatie die op de website van DSB werd gegeven met betrekking tot de achtergestelde deposito's. Volgens de AFM diende DSB op grond van art. 4:19 Wft alle relevante productinformatie direct bij de productaanbieder te vermelden. De AFM noemde daarbij als voorbeeld vermelding van de gevolgen van het feit dat het product niet onder de depositogarantieregeling viel. DSB heeft een voorstel tot aanpassing van de tekst gedaan, waarin de AFM nog twee wijzigingen heeft voorgesteld. Daarna voldeed de informatie volgens de AFM aan de eisen.

De Commissie verkreeg ook gegevens over hetgeen in oktober 2009 op de website van DSB stond.⁹⁴ Toen was de informatie over het risico in geval van een faillissement aanzienlijk duidelijker. In een overzicht van de verschillende spaarvormen stond vermeld of het depositogarantiestelsel op een bepaalde spaarvorm van toepassing was. Alleen bij het Achtergesteld Deposito is hier 'nee' vermeld. De rente van een achtergesteld deposito was toen tot 6,5%, tegen 5,25% voor een gewoon deposito. De website vermeldt verder: 'Achtergesteld houdt in dat u bij een eventueel faillissement van uw bank als laatste het geld terugkrijgt. U loopt hierdoor het risico dat u uw (volledige) spaarbedrag misschien niet terugkrijgt. Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat het Achtergesteld Deposito niet valt onder het Depositogarantiestelsel van De Nederlandsche Bank.'⁹⁵

5.4 Kredietverlening en bijkomende verzekeringen

5.4.1 Inleiding

De meeste problemen rond de producten van DSB concentreren zich rond de kredietverlening en de bij die kredietverlening afgesloten verzekeringen. In deze paragraaf zal eerst het beeld worden geschetst dat ingewijden in de markt hadden van de wijze waarop DSB zaken deed. Dat beeld komt ook naar voren uit verhalen van klanten van DSB.⁹⁶ Vervolgens zal op een aantal onderwerpen nader worden ingegaan om te bezien in hoeverre dat beeld wordt gestaafd.

⁹¹ Brief zijdens DNB van 15 december 2009.

⁹² De achtergestelde deposito's komen in verband met de kapitaalvereisten nader aan de orde in hoofdstuk 4.

⁹³ De brief is te vinden op de website www.dsbdepositos.nl.

⁹⁴ Zowel van de Vereniging DSBDeposito's als van de AFM. Uit de gegevens van de AFM blijkt dat de informatie in oktober overeenkwam met hetgeen aan het begin van het jaar, na het ingrijpen van de AFM, op de website stond.

⁹⁵ De voorlichting komt nader aan de orde in hoofdstuk 9.

⁹⁶ Ontevreden kredietnemers van DSB hebben zich verenigd in diverse organisaties, zoals de Stichting Hypotheekleed (www.hypotheekleed.nl) van onder meer Lakeman, de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek (SSP) (www.stichting-steunfonds-probleemhypotheek.nl) en www.dsbramp.nl) waarvan de inmiddels vertrokken Hendrickx de voorman was, en de Vereniging van Cliënten van Financiële

5.4.2 Het beeld van de wijze van zaken doen door DSB

Van diverse ingewijden in de markt en uit de informatie die de Commissie van klanten van DSB ontving, heeft de Commissie het volgende beeld gekregen van de wijze waarop DSB te werk ging. Daarbij dient direct de kanttekening te worden geplaatst dat dit beeld is gebaseerd op persoonlijke ervaringen en indrukken van betrokkenen. Daarbij komt dat, zoals in de inleiding al is opgemerkt, er bij DSB een grote variëteit aan producten en verkoopmethoden bestond en dat er daarin in de loop van de tijd diverse veranderingen zijn doorgevoerd. De Commissie heeft zoveel mogelijk getracht het beeld te controleren aan de hand van de interne gegevens van DSB, maar dat leverde niet steeds een eenduidig antwoord op. Doordat het bestuur van DSB heeft afgezien van een reactie op het conceptrapport, heeft de Commissie haar bevindingen ook niet aan de opvatting van de bestuurders kunnen toetsen. In ieder geval kunnen uit het beeld dat hieronder wordt geschetst geen conclusies worden getrokken voor individuele gevallen.⁹⁷

DSB had een agressief marketingbeleid, waarin zij succesvol de indruk wekte een goedkope, dan wel de goedkoopste, aanbieder van krediet te zijn. Dat is belangrijk, omdat de meeste kredietklanten slechts zijn geïnteresseerd in de laagste rente of de laagste maandlasten. Dat zij bijvoorbeeld over de looptijd van de lening uiteindelijk veel duurder uit zijn, interesseert hen niet. Daarbij kwam dat voor degenen die krediet hadden uitstaan op kredietkaarten of bij postorderbedrijven, het alternatief van DSB inderdaad voordeliger kon zijn. De primaire doelgroep van DSB waren mensen met een lagere opleiding en een laag inkomen, maar later werden ook mensen uit hogere inkomensgroepen (hypotheek)klant van DSB. DSB gaf in verhouding tot andere spelers op de markt veel geld uit aan marketing. Klanten werden vaak thuis ‘aan de keukentafel’ bezocht. Dat bleek tot meer resultaat te leiden dan afspraken op een kantoor van DSB. De verkoper had een printer bij zich, waardoor hij de contracten meteen kon uitprinten. Stukken werden in de regel niet van tevoren opgestuurd en bedentijd werd de toekomstige klant nauwelijks gelaten.

De lage rente waarvoor werd geadverteerd, was een lokkertje. Deze rente was namelijk alleen van toepassing indien de klant naast zijn krediet een of meer verzekeringen afsloot.⁹⁸ Aan de provisie op deze verzekeringen, verdiende DSB veel geld. Zo maakte zij een eventueel verlies op de rente goed. Hoeveel DSB precies aan koopsommen verdiende, verschilde over de tijd. Zo is bij hypotheeken op enig moment een procentuele demping op de provisie aangebracht, omdat bij hoge bedragen de provisie te zeer opliep. Ook is in 2007 een beweging ingezet om de provisieomvang te verlagen. Daarvan is DSB eind 2007, begin 2008 weer teruggekomen. In het tweede kwartaal 2009, ten slotte, werd het provisiestelsel grondig herzien.⁹⁹

De verkopers van DSB werden gestuurd op het ‘verkopen’ van verzekeringspolissen. Binnen DSB heerste een commerciële cultuur waarin de termen ‘verkopen’ en ‘verkoper’ gebruikt werden in plaats van adviseren en adviseur.¹⁰⁰ Een groot deel van de beloning van de verkopers was variabel,¹⁰¹ en (mede) afhankelijk van de verdiende provisie. DSB kende ook een ‘malussysteem’, waarin een adviseur die een klant verkeerd geadviseerd had, werd gekort met € 100. Dat systeem werd echter toegepast binnen de adviesnormen van DSB, die lange tijd tekortschoten (zie hierna).¹⁰² Volgens een betrokkene bij het verkoopproces kregen klanten fictieve namen van verkopers te horen, zodat niet

Instellingen (www.vcfi.nl), waaraan Hendrickx inmiddels is verbonden, de Vereniging Consument & Geldzaken (www.koppelverkoopmetleningen.nl). Zie voorts nog de website www.dsbschadeclaim.nl.

⁹⁷ Zie hierover, op meer geaggregeerd niveau, ook hoofdstuk 4.

⁹⁸ Dit heeft de Commissie van diverse betrokkenen vernomen; het vindt bevestiging in het hierna te noemen onderzoek door middel van *mystery shopping*. Uit de cijfers van DSB blijkt echter op geaggregeerd niveau niet dat er sprake was van aan verzekeringen gekoppelde lokrentes.

⁹⁹ Zie hoofdstukken 3 en 4.

¹⁰⁰ Daarover kritisch Memo Zalm aan de RvB DSB van 28 augustus 2008.

¹⁰¹ Zie de gegevens in hoofdstuk 4. Scheringa heeft verklaard dat hij geen bonussen betaalde, maar een variabele beloning komt in de kern op hetzelfde neer.

¹⁰² De Commissie heeft geen inzicht gekregen in de feitelijke toepassing van dit malussysteem.

meer te achterhalen was met wie zij contact hadden gehad.¹⁰³ Het klagen over verkopers, of het doen van navraag, werd daardoor bemoeilijkt.¹⁰⁴

De geadviseerde risicoverzekeringen werden in de regel betaald in de vorm van een koopsom, die werd meegefinancierd met het krediet.¹⁰⁵ De krediet som nam daardoor fors toe, evenals de te betalen rente. Door de extra lening voor de hoge provisie, werd in wezen een hoger rentepercentage in rekening gebracht over het bedrag dat de klant oorspronkelijk wilde lenen. Immers, de rest van de lening vloeide grotendeels als provisie naar DSB terug en kwam niet in handen van de klant. Aan het eind van deze paragraaf is dit geïllustreerd meteen praktijkvoorbeeld.

Zoals in de hoofdstukken 2 en 4 nader is beschreven, begon Scheringa zijn activiteiten als bemiddelaar in consumptief krediet. Later ging hij ook bemiddelen in hypothecair krediet, waardoor hogere provisies op de verzekeringen ontvangen konden worden. Door zelf als bank te gaan optreden, kon DSB het rentetarief commercieel variëren om de koopsommen aantrekkelijker te maken. Bovendien werd zo ook aan de rente verdiend. DSB kocht andere partijen in de keten op, zodat in veel gevallen alle provisie als winst aan DSB zelf toekwam.

Lang niet altijd was er een noodzaak voor het sluiten van een verzekering, terwijl dit toch gebeurde. Soms werden verzekeringen verkocht die nimmer tot uitkering zouden kunnen komen. Een voorbeeld hiervan is het verkopen van een arbeidsongeschiktheidsverzekering aan werknemers van de sociale werkvoorziening die reeds arbeidsongeschikt waren. Het kwam ook voor dat de verzekerde som en de looptijd niet aansloten op de lening. Tot slot kenden de verzekeringen soms zeer beperkende voorwaarden. Een en ander komt in het navolgende nader aan de orde.

In theorie kon de klant zijn verzekeringen na het afsluiten nog twee weken opzeggen. In de praktijk waren de meeste verzekeringsnemers met die mogelijkheid niet bekend. Wie toch wilde opzeggen, stuitte soms op administratieve moeilijkheden.

Kredietnemers die leenden met een variabele rente, hetgeen zich vooral bij doorlopend krediet voordeed, werden in veel gevallen geconfronteerd met een snelle en periodieke rentestijging. Ook in dit opzicht was de geadverteerde rente een lokkertje. Van betrokkenen bij het verkoopproces en van klanten heeft de Commissie vernomen dat klanten in dergelijk geval na verloop van tijd weer werden benaderd door een ander label van DSB, met een nieuwe kredietaanbieding met een gunstiger rente dan het geldende tarief. Bij het sluiten van een nieuwe kredietovereenkomst, werden dan weer nieuwe verzekeringen aangeboden. Daarbij moest weer provisie worden betaald. Bovendien ging voor sommige verzekeringen een nieuwe wachttijd in, waardoor de klant extra risico liep.¹⁰⁶ Het doel was uiteindelijk om een klant maximaal met krediet te belasten. DSB hanteerde daarbij hogere verhoudingen tussen schuld en inkomen (DTI) en, bij hypotheken, tussen schuld en executiewaarde van het onderpand (LTFV) dan in de markt gebruikelijk was.¹⁰⁷ De klant kon daardoor niet naar een andere kredietaanbieder overstappen.

Indien bij een klant betalingsproblemen ontstonden, voerde DSB sinds 2007 een actief beleid, waarbij de klant thuis bezocht werd door een incassomedewerker. Door een looncessie te verlangen, kon DSB de geldstroom in haar richting herstellen.¹⁰⁸ De klant voorkwam hiermee verdergaande maatregelen, maar kreeg niet de kans een schuldsaneringstraject te overwegen. Ook de gelijkheid van schuldeisers kon door het looncessiesysteem worden bedreigd.

¹⁰³ Steun hiervoor is te vinden in een intern memo van DSB Groep van 14 maart 2000 waarin wordt gevraagd alle spreekkamers te voorzien van een bordje met daarop 'de voornaam (fictief)'. Dit zou evenwel een incident geweest kunnen zijn; medewerkers van DSB die de Commissie heeft gesproken, waren van een dergelijk beleid niet op de hoogte. Wat uit mededelingen van klanten in ieder geval blijkt, is dat het soms moeilijk was te achterhalen met wie de klant contact had gehad.

¹⁰⁴ De verkoopcultuur bij DSB kwam uitgebreid aan de orde in een uitzending van NOVA op maandag 28 september 2009. Twee ex-medewerkers vertelden daarin onder meer over het uitreiken van het T-shirt 'Koopsomkanjer' aan de meest verkopende medewerker.

¹⁰⁵ Bij de beleggingsverzekeringen (opbouwproducten) werd gewerkt met maandpremies.

¹⁰⁶ Hierop heeft onder andere Financieel Ombudsman Wabeke gewezen in zijn jaarverslagen.

¹⁰⁷ Zie over deze begrippen nader hoofdstuk 4.

¹⁰⁸ Voor de gang van zaken en de verwerking daarvan in de boeken, verwijzen wij naar de hoofdstukken 2, 3 en 4.

Begin 2008 heeft een onderzoek door middel van *mystery shopping* plaatsgevonden bij DSB en een andere bemiddelaar in krediet.¹⁰⁹ De resultaten daarvan zijn in juli 2008 gepresenteerd aan onder meer het ministerie van Financiën en medewerkers van de AFM. De bevindingen daaruit worden hieronder weergegeven.¹¹⁰

Na contact via de website lenen.nl volgt een gesprek op kantoor. Bij een lening van € 35.000 die mede dient ter aflossing van een bestaande lening van € 18.001 bij een andere partij, worden de volgende koopsommen geadviseerd: € 4.522 voor overlijdensrisico, € 6.048 voor FZP (betaalbescherming bij arbeidsongeschiktheid), € 1.365 voor betaalbescherming WW, en € 1.536 voor betaalbescherming ongevallen. De totale hoofdsom komt daardoor op € 48.471. De maandtermijn is € 485,49 en de looptijd 138 maanden. De effectieve rente is 6,10% en de totale kosten zijn € 66.998. De extra rentekosten door de koopsom zijn € 5.149. Indien men de totale kosten voor de verzekeringen omslaat in het kredietvergoedingspercentage - en deze dus fictief behandelt alsof het om rente gaat - dan is het percentage geen 6,1% maar 13,6%.¹¹¹ Voor het verschil van 7,5% krijgt de klant een dekking tegen overlijden en tegen bepaalde vormen van onvrijwillige inkomensterugval. Het is lastig uit te rekenen wat de verzekeringen 'los' zouden moeten kosten, omdat voor een deel ervan in de markt geen alternatief te vinden is. Een actuaris schatte deze kosten (bij een 33-jarige klant) op in totaal 1,57%. Daarbij is de ongevallenpolis buiten beschouwing gelaten, mede omdat niet duidelijk is wat deze toevoegt aan de FZP-dekking tegen arbeidsongeschiktheid. De winstmarge op de verzekeringen is dus fors. Bovendien wordt over de koopsom, die DSB al heeft ontvangen, rente berekend. Men zou kunnen zeggen dat dit stuk van de lening, in elk geval voor zover het betrekking heeft op de aan DSB toekomende provisie, in wezen fictief is. Het gaat immers om bedragen die de klant niet uitbetaald zal krijgen, maar die in handen van DSB blijven.¹¹²

De rente van 6,1% was alleen beschikbaar met alle risicodekkingen. Met alleen een overlijdensrisicodekking zou het rentepercentage 8,1% worden. Opvallend was voorts dat de looptijden van de verzekeringen en de dekkingsbedragen niet geheel aansluiten op de looptijd van de lening. Bij de arbeidsongeschiktheidsdekking was de looptijd 18 maanden korter, bij de andere dekkingen 6 maanden langer. Dit verschil tussen de looptijden van lening en verzekering was overigens bij de andere bemiddelaar die via *mystery shopping* werd onderzocht, veel groter.

Aan het begin van deze paragraaf merkte de Commissie al op dat het aldus geschetste beeld van de wijze van zaken doen door DSB gebaseerd is op indrukken en individuele gevallen en daardoor nuancering behoeft. Zo werd maar bij 40% van de consumptieve kredieten een koopsom afgesloten. Bij de (tweede) hypotheek lag dat percentage hoger, maar ook daar was lang niet in alle gevallen sprake van een koopsom. Als er overkreditering plaatsvond, kwam dat niet altijd door DSB. Soms was een klant al overgekrediteerd (tegen een hogere rente) voordat hij bij DSB kwam. Daarbij komt dat er, vanaf medio 2008,¹¹³ bij DSB gewerkt werd aan een ander verdienmodel, mede onder druk van de gewijzigde regelgeving en de handhaving daarvan door de AFM. In het navolgende zal een en ander nader worden uitgewerkt. Aan het slot zal een poging worden gedaan te kwantificeren in hoeveel procent van de gevallen er sprake was van schending van de zorgplicht door DSB.

¹⁰⁹ De Commissie beseft dat bij onderzoek in opdracht van een concurrent het gevaar bestaat dat de uitkomsten niet objectief zijn. Mede doordat het onderzoeksverslag inzage verschaft in de aantekeningen van het adviesgesprek, acht de Commissie de resultaten voldoende betrouwbaar. Wel moet in het oog worden gehouden dat het onderzoek niet (statistisch) representatief is.

¹¹⁰ De Commissie verkreeg de gegevens van betrokkenen bij het onderzoek. Een ander voorbeeld van een kredietverleningstransactie uit 2005 door DSB is de transactie die blijkt uit Rb. Alkmaar 3 februari 2010, 106424 / Ha Za 08-902.

¹¹¹ Omdat een deel van de beloning voor DSB – de provisie – wordt opgenomen in het bedrag van de lening, wordt het bedrag van de lening hoger. Daardoor ziet het kredietvergoedingspercentage er gunstiger uit: zou men hetzelfde bedrag aan vergoeding berekenen over het bedrag dat de klant als hoofdsom krijgt uitbetaald, zoals in de tekst gebeurt, dan wordt het percentage aanzienlijk hoger. DSB kan zo spelen met de beloning die zij van de klant ontvangt, door die aan verschillende componenten toe te rekenen.

¹¹² Zie nader de vorige noot. DSB loopt natuurlijk wel risico: als de klant niet zou afbetalen, loopt DSB de meegeleende koopsom geheel of gedeeltelijk mis. Dat geldt heeft DSB, voor zover het om haar provisie gaat, evenwel nooit echt uitgeleend. Er is economisch veeleer sprake van uitstel van betaling, met het daaraan verbonden kredietrisico, dan van een echte lening.

¹¹³ Daarvoor is het beeld wisselend, mede door de verschillende visies binnen het bestuur van DSB.

5.4.3 Transparantie

Inleiding

Hiervoor bleek al dat DSB veel geld uitgaf aan advertenties. Zowel vanwege de reputatie als vanwege de omvang van DSB, hield de AFM scherp toezicht op de advertenties en andere vormen van informatieverstrekking door DSB.

Prospectus

Een aanbieder van krediet is verplicht een kredietprospectus op zijn website beschikbaar te hebben, waarin de belangrijkste kenmerken van het krediet, deels in gestandaardiseerde vorm, zijn beschreven. Desgevraagd moet hij het prospectus aan de klant verstrekken. In het onderzoek dat de AFM in 2002 heeft gedaan naar het verlenen van consumptief krediet door DSB, constateerde zij dat de prospectussen van DSB niet in overeenstemming waren met de regelgeving. Bepaalde passages waren volgens de AFM verwarrend of onjuist. Bovendien hield DSB niet alle relevante prospectussen op internet beschikbaar.

Vanaf-rentes

De AFM heeft in 2002 geconstateerd dat DSB in aanbiedingen van hypothecair krediet gebruik maakte van zogenaamde ‘vanaf-rentes’. Volgens art. 5 Bka was dat niet toegestaan: ‘indien een kredietvergoedingspercentage niet voor alle krediettransacties geldt, moeten zowel het hoogste als het laagste percentage worden vermeld.’ De AFM heeft aangifte gedaan bij de FIOD-ECD. DSB heeft zich op het standpunt gesteld dat het Bka niet van toepassing was op hypothecaire kredietaanbiedingen. De AFM bestreed dat. Het Openbaar Ministerie heeft de aangiftes in 2005 geseponeerd omdat de feiten inmiddels waren verjaard.

De AFM constateerde in 2002 tevens dat DSB in advertenties in *De Kampioen* voor consumptief krediet ‘vanaf-rentes’ hanteerde, in strijd met art. 5 Bka. De AFM heeft geen formele toezichtsmaatregelen getroffen, omdat zij de informatie die zij had verkregen daarvoor niet hard genoeg vond, de AFM heeft wel een normoverdragend gesprek met DSB gevoerd.

In het themaonderzoek naar consumptief krediet dat de AFM in 2006 uitvoerde, constateerde de AFM dat twee derde van de onderzochte instellingen niet aan de transparantienormen van de Wfd voldeed.

Lokrentes

De AFM heeft eind 2008 bij DSB informatie gevraagd om te kunnen vaststellen of DSB bij de werving voor consumptief krediet voldeed aan de reclameregels. Later is een dergelijk verzoek ook gedaan aan andere partijen die op deze markt actief waren. De AFM constateerde uit het antwoord van DSB in januari 2009 dat bij DSB in rond de 68% van de gevallen hogere rentes werden afgesloten dan stonden vermeld in de reclame-uitingen. Het rentepercentage genoemd in de reclame was daardoor niet representatief voor de kredieten die werkelijk werden verstrekt, in strijd met art. 53 Bgfo. De AFM heeft DSB hierop niet aangesproken omdat zij eerst de resultaten van het marktbrede onderzoek wilde afwachten. In verband met het faillissement van DSB heeft de AFM uiteindelijk geen boete opgelegd.

Variabele rente

Klanten van DSB hebben er bij de Commissie over geklaagd dat in gesprekken met verkopers/adviseurs van DSB niet duidelijk is gemaakt dat en hoe de rente tijdens de looptijd van de lening zou variëren.

In juni 2009 heeft de AFM aan DSB in het kader van een marktbreed onderzoek om informatie gevraagd over de variabele hypotheekrente.¹¹⁴ Hierover heeft een gesprek plaatsgevonden, waarbij DSB heeft laten weten het verstrekken van informatie niet nodig te vinden. Daarnaast heeft DSB verklaard hypotheekleningen met variabele rente niet meer actief aan te bieden. De AFM heeft geconstateerd

¹¹⁴ In zijn jaarverslag over 2009 gaat de Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke in op de voor klanten weinig inzichtelijke wijziging van variabele rente, zonder daarbij namen van aanbieders te noemen.

dat de informatie die DSB aan haar klanten gaf over de variabele rente onvoldoende duidelijk was, terwijl informatie daarover op grond van art. 4:19 en 20 Wft duidelijk behoort te zijn. De AFM heeft geen maatregelen tegen DSB genomen, omdat zij eerst marktbrede actie wil ondernemen, in de vorm van een beleidsregel, die ter consultatie aan de markt zal worden voorgelegd.

Banners

In 2005 heeft de AFM aan DSB laten weten dat DSB in *banner*-advertenties¹¹⁵ op internet ten onrechte niet alle wettelijk voorgeschreven informatie vermeldt. DSB heeft zich op het standpunt gesteld dat een *banner* geen zelfstandige reclame-uiting is, maar dat deze moet worden gezien in combinatie met de website waarnaar zij via een link verwijst. De AFM en DSB hebben hierover uitvoerig gecorrespondeerd. In mei 2005 heeft de AFM bij de FIOD-ECD vijf maal aangifte gedaan van overtreding van de Wck en het Bka. Daarvan werd DSB, zoals gebruikelijk, niet op de hoogte gebracht. In december 2005 heeft de FIOD-ECD een controlebezoek gebracht aan DSB. DSB was over deze gang van zaken hevig verontwaardigd.

Eind 2007 heeft de AFM opnieuw aandacht besteed aan *banners*. Deze voldeden volgens de AFM nog steeds niet aan de eisen: als in de *banner* een rentepercentage of een maandbedrag werd getoond, bleven de overige kredietkenmerken, in strijd met art. 53 Bgfo, onvermeld. De AFM heeft op 15 januari 2008 aan DSB laten weten dat zij voornemens was een aanwijzing te geven en op 4 februari 2008 dat zij had besloten tot het geven van een aanwijzing. Op dezelfde datum heeft DSB aan de AFM bericht dat zij haar beleid zou aanpassen. Later die maand heeft DSB laten weten dat zij voortaan in haar *banners* geen elementen meer zou opnemen die verplichtten tot het opnemen van de aanvullende informatie. Nadien heeft de AFM geen overtredingen inzake *banners* meer geconstateerd.

Online tekstadvertenties

De kwestie van de volledigheid van de informatie die aan de orde was bij de *banners*, heeft ook gespeeld bij de online tekstadvertenties bij zoekmachines. De AFM constateerde medio 2008 in een marktbreed onderzoek dat DSB als een van de weinige onderzochte partijen niet voldeed aan de informatieverplichtingen. Zij heeft dit aan DSB geschreven, met een verzoek de advertenties aan te passen. De AFM heeft daarna niet onderzocht of DSB dit verzoek heeft opgevolgd.

Televisiereclame

DSB adverteerde met diverse labels regelmatig op televisie. De reclames wonnen tweemaal de prijs van *Radar* voor de meest irritante tv commercial (De Loden Leeuw). Omdat DSB zo veel adverteerde, had de AFM, zoals eerder opgemerkt, extra aandacht voor de commercials van DSB. In de periode 2006-2008 heeft de AFM veelvuldig met DSB gecorrespondeerd en gesproken over transparantieproblemen met betrekking tot haar televisiereclames voor Becam, Lenen.nl, Frisia Financieringen en Postkrediet. Het betrof onder meer het onvermeld blijven van verplichte informatie, de grootte van de letters waarin de informatie werd weergegeven en de duur van het weergeven daarvan, misleidende vergelijkingen, het misleidend gebruik van een logo 'veilig lenen' en van de term 'laagste rente garantie' en het verboden adverteren met de snelle verkrijgbaarheid van het krediet.¹¹⁶ In veel gevallen heeft DSB, al dan niet onder protest, de reclame-uiting aangepast. De AFM heeft eenmaal een normoverdragende brief ('gele kaart') gezonden, eenmaal een voornemen tot het geven van een aanwijzing en eenmaal het voornemen tot het opleggen van een boete. Tot het opleggen van een boete is de AFM uiteindelijk niet overgegaan omdat het bestuur de overtreding van te gering belang vond en inmiddels al veel tijd was verstreken. Een andere reden was dat DSB haar reclame-uiting had aangepast. DSB ontkent overigens dat van een aanpassing sprake was.

DSB was het in veel gevallen niet met de AFM eens. Zij vond onder meer dat de AFM zich richtte op marginale discussiepunten, te weinig helderheid kon verschaffen over de invulling van open normen en te weinig aandacht had voor normschendingen door de concurrenten van DSB.

Eind 2008 blijkt de houding van DSB volgens de AFM veranderd; in een kwestie die dan speelt, tracht DSB haar uiting actief in lijn te brengen met de geldende regels.

¹¹⁵ Een *banner* is een grafische reclame-uiting op internet, doorgaans in de marge van een website, waarop geklikt kan worden om bij de onderliggende pagina van de adverteerder te komen.

¹¹⁶ Dit waren natuurlijk niet de redenen waarom de spotjes door het publiek zo irritant werden gevonden.

Beleggingsverzekeringen

DSB heeft ook beleggingsverzekeringen aangeboden. Die komen hierna onder het kopje ‘advies’ aan de orde. De beleggingsverzekeringen van DSB kenden (zoals bij die producten vaker het geval was) hoge kosten, die ten koste gingen van het beleggingsrendement. DSB is van mening dat zij over de kosten altijd transparant is geweest.¹¹⁷

Andere transparantieproblemen

De AFM heeft DSB in januari 2009 geïnformeerd over het ontbreken van een tabel waarin de kredietkenmerken stonden genoemd op de website www.frisia.nl. Een dergelijke tabel is verplicht op grond van art. 53 Bgfo indien wordt geadverteerd met een maandbedrag of een rentepercentage. DSB heeft de website in februari 2009 aangepast. In februari 2009 heeft de AFM aan DSB een voornemen tot een aanwijzing gestuurd wegens het ontbreken van een risico-indicator op de website bij de informatie over een spaarhypotheek. DSB heeft dit direct hersteld. Medio 2009 heeft de AFM contact opgenomen met DSB vanwege het ontbreken van de sinds 1 april 2009 verplichte waarschuwing ‘geld lenen kost geld’ in reclame-uitingen van DSB. In reactie op het ontbreken van deze waarschuwing in radioreclame van DSB, heeft het bestuur van de AFM besloten tot het opleggen van een voortdurende last onder dwangsom aan DSB bij overtreding van art. 53 lid 8 Bgfo.

5.4.4 Overkreditering

Inleiding

Als aan kredietnemers meer krediet wordt verstrekt dan zij kunnen dragen, kunnen zij in ernstige problemen komen. Ook voor de bank vormt dat een bedreiging. Leningen die niet worden terugbetaald, betekenen voor de bank immers een verlies. Een slechte kredietportefeuille is een bedreiging voor een bank. Vandaar dat zowel de AFM als DNB aandacht had voor de kredietverstrekking door DSB.

DNB heeft DSB begin 2003 laten weten dat haar acceptatiecriteria bij krediet te ruim waren, hetgeen het risicoprofiel van de kredietportefeuille verhoogde. Bovendien was er een niet-acceptabele invloed van verkoopdirecteuren in de kredietcommissie. In april 2003 herhaalt DNB deze zorgen. DSB zegt toe het kredietrisico te zullen beperken. Op 9 mei 2006 bespreekt DNB haar conceptrapportage ‘Onderzoek hypothecaire en consumptieve kredietverlening’ met DSB. De conclusie is dat het kredietbeleid bij DSB onvoldoende is uitgewerkt, in het bijzonder op de aspecten van overkreditering en cliëntenprofielen. De acceptatiecriteria zijn de laatste drie jaar verder opgerekt. DSB kan niet weerleggen dat haar acceptatiecriteria kunnen leiden tot overkreditering. Zij zegt in haar reactie dat zij inmiddels een visie op goed kredietgeverschap heeft ontwikkeld die tot acceptabele resultaten leidt. Tevens is DSB gestopt met het product ‘cards’.¹¹⁸

In de eerste drie kwartalen van 2006 doet de IAD van DSB een onderzoek naar het kredietverleningsproces. Er worden problemen gesignaleerd tussen de afdelingen acceptatie en nacontrole. Zo blijkt uit de gegevens van de afdeling acceptatie onvoldoende of geaccepteerde leningen binnen de criteria vallen. Uitbetaling vindt vaak plaats voordat de afdeling nacontrole naar de leningaanvraag heeft kunnen kijken.

In augustus 2007 spreekt DNB haar zorgen uit over het verdienmodel van DSB. Die zorgen leiden mede tot het onder verhoogd toezicht plaatsen van DSB. Zowel bij als na de komst van Zalm als CFO herhaalt DNB haar zorgen over de acceptatiecriteria bij DSB en over de kwaliteit van de kredietportefeuille.

De Commissie heeft van betrokkenen bij het verkoopproces van DSB begrepen dat afgewezen kredieten met een grote omvang aan bestuurslid Van Goor moesten worden voorgelegd en dat deze die kredieten dan alsnog kon fiatteren. De Commissie heeft hiervan ook voorbeelden onder ogen

¹¹⁷ Zie verder paragraaf 5.4.5.

¹¹⁸ De Commissie heeft informatie gekregen dat klanten die al een aanzienlijke schuld hadden in de periode 2002-2003 geldkaarten kregen waarbij een jaarrente gold van 21,9%.

gekregen. Dit is een afwijking van de bij banken gebruikelijke procedure en past in het beeld dat bij DSB commercie belangrijker was dan risicobeheersing en de zorgvuldige behandeling van klanten.

De Ombudsman heeft in zijn Aanbeveling in oktober 2009 geconstateerd dat de financiële situatie van klanten van DSB in een deel van de gevallen dermate ongunstig is, dat de vraag is ontstaan of de klant daarmee bewust kan hebben ingestemd. In andere gevallen is de ongunstige financiële situatie ontstaan door persoonlijke omstandigheden die DSB niet zijn aan te rekenen. In weer andere gevallen is er geen sprake van een ongunstige financiële situatie, aldus de Ombudsman.¹¹⁹

Overkreditering bij hypothecair krediet

Om de financiële kwetsbaarheid van consumenten bij hypothecair krediet te verminderen, heeft toenmalig minister van Financiën Zalm het Contactorgaan Hypothecair Financiers (CHF)¹²⁰ gevraagd na te gaan hoe de verstrekking van te hoge hypotheekleningen kan worden ontmoedigd of beperkt. Ten gevolge hierop is de Gedragscode Hypothecaire Financieringen (GHF) vastgesteld. Over deze GHF-norm werd op 24 augustus 2006 overeenstemming bereikt door de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en het CHF. De gedragscode is per 1 januari 2007 formeel in werking getreden. De NVB heeft haar leden overigens gevraagd de code al vanaf 1 september 2006 na te leven. DSB was lid van de NVB en heeft de GHF-code onderschreven.

De AFM heeft op 1 november 2007 het rapport 'Kwaliteit advies en transparantie bij hypotheekleningen' gepubliceerd en daarin kenbaar gemaakt dat zij de GHF-norm als een redelijk uitgangspunt beschouwt om te toetsen of de woonlasten, die de consument wil aangaan, verantwoord zijn (en daarmee een goede invulling is van art. 4:34 Wft).¹²¹ De AFM heeft opgemerkt dat ter voorkoming van overkreditering ook gerekend kan worden met een andere toetsnorm, mits hiermee ook een goede invulling wordt gegeven aan de norm van overkreditering.

DSB heeft de GHF-norm in de loop van 2007 gefaseerd ingevoerd. In haar kredietnota's wordt vanaf Versie 20 (gedateerd 26 november 2007) melding gemaakt van de GHF-code.

Uit bevindingen van de afdeling *Risk Management* van DSB in 2008 blijkt dat door de te ruime acceptatiecriteria over 2007 45% van de productie aan hypotheekleningen niet gesecuritiseerd zou kunnen worden. Het merendeel van de over 2007 verstrekte hypotheekleningen heeft een LTFV van boven de 125% en de productie heeft een gemiddelde DTI van 5,1. Daarbij moet nog bedacht worden dat DSB zich op het standpunt heeft gesteld dat zij de financieringslast van de koopsom niet behoefde mee te rekenen bij het bepalen van de leencapaciteit op basis van inkomen, omdat die last al in de bestedingsnormen was meegenomen. Uit de administratie van DSB heeft de Commissie niet kunnen afleiden in welke gevallen wel en in welke gevallen geen rekening is gehouden met de financieringslast van de koopsommen. Dat gebeurde in ieder geval niet stelselmatig.

Volgens DNB maakt DSB zich bij de acceptatie vooral zorgen over de vraag of de klant de maandlast kan betalen en niet of hij op lange termijn de lening kan aflossen. DNB meldt DSB in oktober 2007 dat zij heeft geconstateerd dat DSB veel hypotheekleningen verstrekt met een hogere DTI en LTFV dan is voorgeschreven in de GHF. DSB antwoordt dat het hier maatwerk betreft dat dit is toegestaan in de gedragscode en dat dit usance is in de markt.

DNB overweegt in april 2008 DSB een aanwijzing te geven op het gebied van onder meer acceptatiecriteria en beheersing van het kredietrisico. Uiteindelijk volgt een gezamenlijke brief met de AFM.¹²²

In april 2008 start de AFM een onderzoek naar de verstrekking van leningen onder verband van eerste hypotheek bij DSB. Achtergrond hiervan is dat bij de quick scan bij DSB is gebleken dat DSB acceptatiecriteria hanteert die ruimer zijn dan de GHF-norm. Dit was, zoals al opgemerkt, intern ook door de afdelingen *Compliance* en *Risk Management* aan het bestuur gerapporteerd. Grote aantallen kredietverstrekkingen hebben een LTFV van boven de 125% en in 17% van de gevallen werd een hypotheek verstrekt met een DTI van meer dan 6,0.

¹¹⁹ Bevindingen in aanbeveling Ombudsman van 8 oktober 2009.

¹²⁰ De koepelorganisatie van de verstrekkers van hypothecair krediet.

¹²¹ Dit betekent niet dat de AFM de norm in alle gevallen adequaat acht. Zo doet zij nog onderzoek naar de vraag of de norm kan worden toegepast voor de consumptieve aanwending van hypothecair krediet.

¹²² Deze kwam al aan de orde in hoofdstuk 2.

Uit het onderzoek van de AFM blijkt dat DSB over de periode van 1 november 2007 tot en met 31 maart 2008 394 eerste hypotheekleningen heeft verstrekt met een DTI groter dan 5,7 (de maximale factor in de GHF-norm bij een inkomen vanaf € 74.000). Dit komt overeen met 19% van alle verstrekte eerste hypotheekleningen in deze periode. De AFM heeft 31 van deze dossiers onderzocht. Deze zijn niet aselect gekozen. Naast deze 31 dossiers zijn drie additionele dossiers geselecteerd uit de periode van 1 juli 2007 tot en met 31 oktober 2007. Bij 34 van de 34 dossiers is naar het oordeel van de AFM sprake van een onverantwoorde verhouding tussen de financiële positie en het overeengekomen hypotheeklening krediet. DSB heeft in deze 34 dossiers geen adequate beoordeling van de financiële positie verricht, aldus de AFM.¹²³

De AFM concludeert op grond van haar onderzoek dat de acceptatiecriteria van DSB niet zijn gericht op het voorkomen van overkreditering. DSB wint onvoldoende informatie in, of legt deze niet vast. Het gaat bijvoorbeeld om andere onvermijdbare persoonlijke uitgaven dan alimentatie, het gewenste opbouwbedrag, de risicobereidheid ten aanzien van de aflossing¹²⁴ en al bestaande voorzieningen ter aflossing van de hypotheek. In beide dossiers waarin dat relevant was, heeft DSB zelfs de alimentatieverplichtingen niet meegeteld. Ook is de mogelijkheid tot afwijken van de normen te ruim,¹²⁵ en zijn de daarbij gehanteerde criteria te vaag. Verder hanteert DSB niet de in haar criteria voorgeschreven vaste toetsrente van 6% per jaar, maar de werkelijke rente. Bij een korte renteperiode en een lage rente, vergroot het risico dat een consument de gevolgen van een renteverandering niet kan dragen. Daarnaast constateert de AFM dat DSB een renteperiode van 5 jaar heeft geadviseerd aan 5 klanten (uit 34 dossiers) die hadden aangegeven geen wijziging van de maandlast als gevolg van renteschommelingen te wensen.

De informatieverstrekking aan klanten is naar het oordeel van de AFM eveneens onvoldoende. Zo is de klant in alle 34 dossiers niet geïnformeerd over de hoogte van de overschrijding van de GHF-normen, terwijl dat voor de beoordeling van het risico wel relevant is. In 32 van de 34 dossiers heeft de klant geen informatie gekregen over de netto maandlast.

Het onderzoek 'Verantwoorde woonlasten' leidt tot het opleggen van drie boetes.¹²⁶

In een gesprek over de resultaten van het onderzoek van de AFM, in april 2008, zegt CFO Zalm dat de cijfers in 2008 sterk zijn verbeterd: het percentage leningen boven 6,5 maal het jaarinkomen zou gedaald zijn van 1% naar 0,7%, en het percentage leningen tussen 5,5 en 6,5 maal het jaarinkomen zou gedaald zijn van 8,5% naar 3%. In 93% van de gevallen zou een lening zijn verstrekt van 5,5 maal het jaarinkomen. De AFM acht deze percentages nog steeds fors. De afwijkingmogelijkheid bij de DTI lijkt, gelet op het hoge percentage, te zijn gestandaardiseerd. Een brief van DSB van 17 april 2008 aan de AFM bevestigt dit: in 19,1% van gevallen is bij eerste hypotheekleningen, en in 10,3% bij tweede hypotheekleningen, afgeweken van de acceptatiecriteria op grond van individuele omstandigheden. Daarbij verdient aantekening, zo heeft de Commissie van ingewijden in de markt begrepen, dat de kredietcrisis, en de daardoor beperkte mogelijkheden van securitisatie, DSB al dwong tot bijstelling van haar kredietbeleid in meer conservatieve zin. Zoals hiervoor al bleek, heeft de afdeling *Risk Management* van DSB in 2008 op dit securitisatieprobleem gewezen.

In de periode neemt Zalm het aantal hypotheekleningen met een LTFV van minder dan 100% toe van 11% tot 62% en het aandeel leningen met een LTFV van boven de 150% af van 10% tot 0,6%.

¹²³ In de media zijn naar aanleiding van een beroepsprocedure van de Postbank (ING) tegen de AFM berichten verschenen dat het maar in 5 van deze 34 dossiers van DSB 'fout zat' en dat de Postbank slechter was dan DSB. Dit berust op verwarring van het aantal dossiers dat aan het boetebesluit ten grondslag is gelegd met het aantal dossiers waarin bij het onderzoek gebreken werden geconstateerd. Dat laatste percentage was bij DSB 100% van de onderzochte dossiers. Die dossiers zijn wel op mogelijke schending van de norm geselecteerd, zodat het percentage niet betekent dat het in alle hypotheekdossiers mis is gegaan.

¹²⁴ Waarbij kan worden gedacht aan het opbouwen van het aflossingsbedrag in een beleggingsverzekering.

¹²⁵ Twee voorbeelden: DSB houdt rekening met te verwachten inkomensgroei, zonder dat deze verwachting gestaafd is. DSB neemt potentieel inkomen van de niet-werkende echtgenoot mee, zonder dat is vastgesteld dat deze wil gaan werken.

¹²⁶ Boetebesluit van 5 mei 2009 inzake overtreding van art. 4:23 lid 1 Wft (€ 24.000). Boetebesluit van 5 mei 2009 inzake overtreding van art. 115 BGfo juncto art. 4:34 lid 3 Wft (€ 96.000). Deze boetes zijn op 1 juli 2009 openbaar geworden. De derde boete (€ 4.000), wegens overtreding van art. 4:34 leden 1 en 2 Wft, kon naar de toen geldende regels pas openbaar worden gemaakt nadat het besluit tot oplegging daarvan (eveneens van 5 mei 2009) onherroepelijk was geworden. De AFM maakte deze boete op 9 februari 2010 openbaar.

Uit een kredietrisicorapportage van DSB in 2009 blijkt dat kredieten met een DTI boven de 5,5 en een LTFV van meer dan 150% nauwelijks meer worden gesloten.

De AFM heeft op 10 december 2008 aan DSB een aanwijzing gegeven om onder meer de acceptatiecriteria binnen vier weken zodanig aan te passen, dat deze minimaal dezelfde bescherming tegen overkreditering bieden als de GHF-norm. Nadat de AFM op 18 maart 2009 twijfels uitte over de nieuwe criteria, heeft DSB deze verder aangepast. Op 19 maart 2009 constateerde de AFM dat de acceptatiecriteria voldeden aan de wet. DNB oordeelt dat het proces van kredietacceptatie nog onvoldoende is. In juni 2009 concludeert DNB dat de daarna door DSB genomen stappen adequaat zijn.

Volgens DSB¹²⁷ is aan 8.441 klanten een eerste hypotheek verstrekt boven de woonquote van de GHF. Aan 4.273 klanten is een eerste hypotheek verstrekt boven de woonquote van de GHF en met een DTFV boven de 125%. Van deze klanten hebben er in oktober 2009 1.309 een betalingsachterstand, waarvan 107 van meer dan drie maanden. Bij tweede hypotheeklen is aan 10.989 klanten krediet verstrekt boven de Nibud-norm. Bij 6.021 klanten is de overschrijding meer dan € 15.000. Hiervan hebben 1.069 klanten drie of meer maanden achterstand.

Overkreditering bij consumptief krediet

In 2006 heeft de AFM een themaonderzoek uitgevoerd naar consumptief krediet. Ook DSB is in dat onderzoek betrokken. De resultaten werden in een generieke rapportage op 12 januari 2007 gepubliceerd.¹²⁸ De AFM constateerde dat bij het merendeel van de aanbieders de gehanteerde minimumnormbedragen lagen onder de normen van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Daardoor kon een budget voor levensonderhoud resteren dat ruim onder het bijstandsniveau lag. Bovendien werd niet steeds rekening gehouden met een toename van het uitgavenpatroon bij een stijging van het inkomen. De AFM heeft met de VFN en de NVB afgesproken dat de VFN-norm zou worden herzien en inkomensafhankelijk zou worden. Bij kredieten die dicht bij de minimumnorm zitten, zou een verhoogde zorgplicht gaan gelden. Afgesproken werd dat de herziening uiterlijk in maart 2007 zou zijn afgerond. DSB heeft in reactie op het onderzoek van de AFM op 16 januari 2007 laten weten dat zij op 15 januari 2007 had besloten een van haar acceptatiecategoriën (DSB 4) per direct te sluiten. De minimale leefnormen in DSB 3 werden volgens DSB aangepast.

Op 15 februari 2007 heeft de AFM DSB op de hoogte gesteld van haar bevindingen ten aanzien van DSB. De AFM had aselect 20 dossiers uit de periode december 2005 - augustus 2006 geselecteerd voor onderzoek. In twee van de twintig onderzochte dossiers (10%) was sprake van kredietverstrekking die buiten de interne normen van DSB viel. Weliswaar was afwijking van de algemene normen in individuele gevallen mogelijk indien goede gronden bestonden om aan te nemen dat de afwijking niet tot overkreditering zou leiden, maar de AFM kon niet nagaan of en waarom dit naar het oordeel van DSB het geval was. DSB heeft in een reactie gewezen op de onduidelijkheid van de normen. Zij memoreerde voorts dat zij haar normen direct na ontvangst van het rapport had aangepast.

Op 19 juli 2007 heeft de AFM aan DSB per brief laten weten dat zij heeft geconstateerd dat DSB ten tijde van het onderzoek acceptatiecriteria hanteerde die kredietverlening toelaten totdat de cliënt 87% van de destijds geldende bijstandbedragen overhoudt voor levensonderhoud. De destijds geldende VFN-gedragscode kende een leefnorm die op 95% van de bijstandbedragen lag. Volgens de AFM kon de norm van DSB tot overkreditering leiden. Daarbij komt dat van de interne norm is afgeweken, terwijl DSB niet kon aantonen dat de betrokken kredieten voor de consument verantwoord waren. In haar brief merkt de AFM ook op dat de door DSB gehanteerde minimale leefnormen ten onrechte niet inkomensafhankelijk zijn. Bovendien maakten de maandlasten die het gevolg zijn van de financiering van een verzekering bij DSB geen onderdeel uit van de kredietlast die getoetst werd aan de norm. Anders gezegd, de koopsommen en de rente daarover telden niet mee. In de brief heeft de AFM DSB verzocht om de volgende maatregelen te nemen:

¹²⁷ Presentatie gehouden op 17 oktober 2009 in het kader van een mogelijke overname.

¹²⁸ Het rapport Verantwoorde kredietverstrekking 2006 is raadpleegbaar via de website www.afm.nl
<http://www.afm.nl/nl/professionals/afm-actueel/rapporten/2007/verantwoorde-kredietverstrekking.aspx>

1. DSB past haar acceptatiecriteria aan conform de uitgangspunten die in overleg met de VFN en de NVB zijn geformuleerd;
2. DSB past haar acceptatiecriteria aan op het punt van de maandlasten die gepaard gaan met het financieren van een verzekering. Deze maandlasten dienen volgens de AFM onderdeel uit te maken van het bedrag dat getoetst wordt aan de norm.

Doordat DSB haar normen al direct na de publicatie van het onderzoek had aangepast aan hetgeen gangbaar was in de markt, en omdat de invulling van de open norm nog onvoldoende duidelijk was in de markt, vond de AFM een normoverdragend gesprek een passende maatregel.

Na overleg tussen de AFM en de brancheorganisaties VFN, NVB en NTO (Nederlandse Thuiswinkel Organisatie) zijn in 2008 nieuwe gedragscodes voor consumptief krediet tot stand gekomen. De AFM laat de branche bij brief van 10 juni 2008 weten dat zij deze codes als minimale norm zal beschouwen ter voorkoming van overkreditering. In de codes zijn onder meer de basisnormen (het gewenste restinkomen) verhoogd van 95% van de bijstandsnorm naar de normen gebaseerd op de Nibud-budgetten, is de leefnorm inkomensafhankelijk geworden, doordat van iedere euro inkomen ten minste 15% gereserveerd moet zijn voor een andere uitgave dan het krediet, en is er een nieuwe categorie ingevoerd: gezinnen met kinderen. De normen werden gefaseerd ingevoerd: de basisnormen per 1 juli 2008, de inkomensafhankelijkheid per 1 oktober 2008 en de nieuwe categorie per 1 januari 2009.

In het project 'Verantwoorde consumptieve kredietverstrekking', enquêteert de AFM eind 2008 de branche, waaronder DSB. Uit de antwoorden blijkt dat DSB valt in categorie drie: er zijn weinig tekortkomingen geconstateerd en de aanbieder wordt daarover gebeld. De tekortkomingen die wel werden gevonden, betroffen de inkomensbestanddelen die DSB meeneemt in haar berekeningen. Er zijn wel aanpassingen van de acceptatiecriteria nodig, die worden, na overleg, door DSB op 19 mei 2009 aan de AFM overhandigd.

5.4.5 Advies

Algemeen en beleggingsverzekeringen

Klanten konden via DSB naast een lening ook beleggingsverzekeringen¹²⁹ afsluiten. DSB trad daarbij op als bemiddelaar en adviseur.¹³⁰ Uit een onderzoek dat PwC in opdracht van DSB ter voorbereiding op de invoering van de adviesregels per 1 juli 2006 op 81 (niet aselekt getrokken) dossiers bij DSB had gedaan, bleek dat het adviestraject bij DSB aanzienlijke gebreken vertoonde. Zo was de informatieverstrekking vaak onvoldoende, bijvoorbeeld over de kosten en risico's verbonden aan beleggingsverzekeringen, waarborgde de gevolgde procedure niet dat een adequaat klantenprofiel werd opgesteld, en was in het merendeel van de dossiers niet duidelijk wat het advies was. In een groot aantal gevallen kan niet worden onderbouwd dat het advies in het belang van de klant was. De AFM heeft het onderzoeksrapport gekregen en met DSB besproken. DSB was het niet eens met de conclusies van PwC, en heeft een eigen onderzoek ingesteld. Voorts heeft zij aangekondigd de uitgebreide beslisboom, die tot een goed klantenprofiel en goede advisering zou moeten leiden, versneld te implementeren. Uiteindelijk vond het bestuur van DSB slechts in drie van de dossiers dat het advies anders had moeten luiden. In één geval is aan de klant een aanbod gedaan tot verlenging

¹²⁹ Producten om kapitaal op te bouwen waarbij de (maand)premie werd belegd, na aftrek van kosten. Het verzekeringselement is bij dergelijke producten veelal fiscaal gedreven en beperkt zich tot uitkering van een percentage van de opgebouwde waarde bij overlijden. Die uitkering kan meer, maar ook minder zijn (90%) dan wat is opgebouwd. In dat geval is overlijden dus nadelig voor de (nabestaanden van de) verzekerde. Daar staat als het goed is een hogere opbrengst bij leven tegenover. De beleggingsverzekeringen waarin DSB bemiddelde, kenden veelal een uitkering van 90% bij overlijden.

¹³⁰ DSB Bank, waarover dit rapport gaat, was geen verzekeraar. DSB Beheer, en via DSB Beheer uiteindelijk Scheringa, verdiende wel aan de winst die werd gemaakt door verzekeraars binnen de DSB Groep.

van de looptijd van de lening. De AFM heeft, mede in verband met het onderzoek naar de advisering bij beleggingsverzekeringen (waarover hierna meer) aangedrongen op ruimere compensatie.¹³¹

De AFM heeft tien dossiers uit het onderzoek van PwC bekeken, en geconstateerd dat in een aantal dossiers de geadviseerde beleggingsverzekeringen niet passend zijn. Zij heeft nog tien dossiers opgevraagd. Op de aldus (niet aselekt) verkregen twintig dossiers heeft de AFM eind 2007 een *review* toegepast met behulp van het toetskader dat zij had ontwikkeld in het themaonderzoek naar de kwaliteit van advies en transparantie bij hypotheke. De dossiers van DSB scoren daarin een 2,8 op een schaal van 0-10, op een gemiddelde van 5,8 op alle 408 dossiers die in het themaonderzoek waren betrokken. Onder meer de advisering ten aanzien van het oversluiten van hypotheke is gebrekkig, doordat onvoldoende informatie is ingewonnen of doordat het advies niet past bij hetgeen is vastgelegd. De AFM laat DSB weten dat in de uiteindelijk zestien onderzochte dossiers in geen geval een voldoende klantprofiel is aangetroffen. Daardoor is het advies niet goed te beoordelen. In vijf van de zestien dossiers kan de AFM desondanks tot de voorlopige conclusie komen dat het advies niet passend was. Mede omdat de dossiers niet aselekt zijn getrokken, wordt niet overgegaan tot het opleggen van een boete.

In februari 2007 was de AFM begonnen met een onderzoek naar beleggingsverzekeringen. Ook in dit onderzoek bleek dat bij DSB sprake was van tekortkomingen in de beslisboom en daarmee in het klantenprofiel, dat onvoldoende informatie bij klanten was ingewonnen, onder meer over hun kennis en ervaring ten aanzien van beleggen, en dat in een aantal dossiers niet-passende adviezen waren gegeven. DSB heeft de conclusies van de AFM bestreden. Zo achtte zij onder meer de informatie over beleggingskennis en -ervaring niet relevant voor haar dienstverlening. De discussie hierover is gecombineerd met die over de bevindingen uit het PwC-onderzoek en het onderzoek naar de advisering bij hypotheke in het algemeen. De gesprekken en correspondentie hadden als belangrijkste onderwerpen het aanpassen van de beslisboom en de compensatie van bestaande klanten. De AFM heeft, zoals reeds is opgemerkt, aangedrongen op ruimere compensatie dan DSB in eerste instantie voor ogen had. De besluitvorming daarover binnen DSB, die in het bijzonder betrekking heeft op beleggingsverzekeringen, en het overleg daarover met de AFM, is tot het faillissement van DSB voortgegaan.¹³² Wel is in 2009 met een aantal klanten overleg over compensatie gevoerd en heeft gedeeltelijke compensatie plaatsgevonden.

Ook het proces van aanpassing van de beslisboom heeft geruime tijd in beslag genomen, en heeft tot in 2009 geduurd. DSB is herhaaldelijk toegezeggen over het aanleveren van gegevens aan de AFM niet nagekomen. In het bijzonder heeft een verschillenanalyse waarin DSB uiteenzette hoe zij haar beslisboom had aangepast naar aanleiding van de kritiek van de AFM, lang op zich laten wachten. De uiteindelijk in januari 2009 ontvangen analyse stemde de AFM niet tevreden. De beslisboom is hierna meegenomen in het onderzoek naar betalingsbeschermers, en bleek daarin niet te voldoen.¹³³

In verband met het productenaanbod van DSB is nog van belang dat DSB op 3 maart 2008 heeft besloten geen kapitaalverzekeringen meer te adviseren met een kortere looptijd dan 15 jaar en/of een op te bouwen kapitaal kleiner dan € 15.000. De AFM laat in een gesprek op dezelfde datum onder meer aan DSB weten dat aan consumenten met een defensief profiel geen kapitaalverzekering geadviseerd zou moeten worden. Scheringa vindt dat betuttelend, hetgeen de AFM bestrijdt. Afwijken van het profiel mag, maar alleen als de klant zich daarvan bewust is en ervoor tekent. Op 29 juli 2009 heeft DSB aan de AFM laten weten dat zij is gestopt met het bemiddelen in beleggingsverzekeringen.¹³⁴

¹³¹ Voor een meer uitgebreid verslag van de gang van zaken naar aanleiding van het PwC onderzoek verwijzen wij naar hoofdstuk 2.

¹³² Zie over deze verzekeringen ook het jaarverslag van de Ombudsman Financiële Dienstverlening 2008.

¹³³ Voor een nadere weergave van de gang van zaken rond de beslisboom en de compensatie van klanten verwijst de Commissie naar hoofdstuk 2.

¹³⁴ Volgens de presentatie van DSB op 17 oktober 2009 dateert de eigen productie van beleggingsverzekeringen van vóór 2004. Daarna is alleen bemiddeld voor een externe partij.

5.4.6 Bemiddeling in bijkomende verzekeringen

Inleiding

De verzekeringen waarin DSB heeft bemiddeld, worden gekenmerkt door een grote variëteit. Zij verschillen onder meer in het soort verzekering, het verzekerd belang, de omvang van de dekking, de verdere verzekeringsvoorwaarden, waaronder de opzeggingsmogelijkheden en eventuele aanspraken op (gedeeltelijke) restitutie bij beëindiging, de hoogte van de premie en de daarin verdisconteerde provisie en de wijze van premiebetaling. De verschillen zijn afhankelijk van het moment van afsluiten, het label waaronder de verzekeringen werden aangeboden en de achterliggende aanbieder/risicodrager. Het is daardoor niet mogelijk algemeen geldende uitspraken over de verzekeringen te doen. Wel kan worden gezegd dat het overgrote deel van de polissen betalingsbeschermers betreft die door bemiddeling van DSB zijn afgesloten in combinatie met verstrekte financieringen, dat de premie daarbij in de regel werd betaald in de vorm van een koopsom die DSB meefinancierde in de lening, en dat de premie die de klant voor de verzekering betaalde in hoge mate werd bepaald door de provisie die aan DSB ten goede kwam.

In de verzekering kan onderscheid worden gemaakt tussen kredietbeschermingsverzekeringen of betalingsbeschermers en overlijdensrisicoverzekeringen. Kredietbeschermingsverzekeringen beogen in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (een deel van) de kredietlasten van de klant gedurende een bepaalde periode te verzekeren. Bij hypothecaire leningen spreekt men ook van woonlastenbeschermers. In geval van een overlijdensrisicoverzekering wordt (een deel van) de krediet som ineens uitgekeerd in geval van overlijden, waarmee vervolgens (een deel van) het nog uitstaande krediet kan worden ingelost.

Koppelverkoop

De wet verbodt en verbiedt een kredietverstrekker niet bij het verstrekken van een krediet te verlangen dat de kredietnemer een of meer verzekeringen afsluit. Wel moet de kredietnemer dan uitdrukkelijk vrij worden gelaten in de keuze met welke partij die andere overeenkomst wordt aangegaan (art. 33 Wck; zie ook art. 112 lid 1 onder f BGfo).

Een veelgehoorde klacht over DSB is dat DSB aan koppelverkoop heeft gedaan. Voor zover er daarmee op wordt gedoeld dat DSB kredietnemers in veel gevallen verplichtte een of meer verzekeringen af te sluiten, volgt uit het voorgaande dat daarmee nog geen sprake was van verboden koppelverkoop. Van verboden koppelverkoop is wel sprake indien het de kredietnemer niet duidelijk was dat hij die verzekering(en) ook bij of via een andere partij dan DSB kon afsluiten. Dit moet ook blijken bij de verzekeringsverplichting in de kredietovereenkomst.

In haar onderzoek in 2002 constateerde de AFM dat bij de hypothecaire kredietverstrekking door DSB de kredietovereenkomst en de verzekeringsovereenkomst / koopsompolis zo met elkaar verweven waren, dat er sprake was van verboden koppelverkoop. De AFM heeft hierover met DSB een normoverdragend gesprek gevoerd. Tevens heeft zij in een persbericht en later¹³⁵ in brochures consumenten gewaarschuwd voor de gevaren van koppelverkoop bij kredietaanbiedingen.

Klanten van DSB hebben aan de Commissie laten weten dat zij de indruk kregen dat de via DSB aangeboden verzekering verplicht was om het krediet te verkrijgen. In ieder geval hebben klanten ervaren dat zij alleen voor de laagste rentepercentages in aanmerking kwamen indien zij tegelijkertijd door bemiddeling van DSB verzekeringen afsloten.

Hoogte provisie

In november 2008 begint de AFM met een marktbreed onderzoek naar koopsomverzekeringen, waarbij wordt gekeken naar de hoogte van provisies. Gema, een dochter van DSB Beheer, is mede onderwerp van dit onderzoek. Daaruit blijkt dat bij koopsomverzekeringen die worden geadviseerd bij een consumptief krediet (kredietbeschermers), de provisies varieerden van 25% tot 86%. Het gros van de betaalde provisies ligt rond de 80%. DSB ontving met 86% de hoogste provisie (van Gema). De provisie is per 1 januari 2009 verhoogd tot 87%. Daar kwam de eigen provisie van 7,5% voor Gema

¹³⁵ In 2004 en januari 2008.

(immers verbonden met DSB) nog bij, zodat de totale provisie kon oplopen tot 94,5%. Voor overlijdensrisicoverzekeringen liggen de provisiepercentages aanzienlijk lager.

Bij koopsomverzekeringen die worden afgesloten bij hypothecair krediet (woonlastenbeschermers) is het beeld genuanceerder en het aantal aanbieders groter. De provisies lopen hier op tot 71% van de koopsom, waarbij het gemiddelde rond 42% ligt. De gemiddelde koopsom bij woonlastenbeschermers is echter hoger dan bij kredietbeschermers, zodat de absolute bedragen aan provisie hoger zijn. Ook hier ontvangt DSB de hoogste provisie. In de periode 1 januari 2009 tot 10 juni 2009 heeft DSB gemiddeld 87% van de koopsom die dient ter betaling van de kredietbeschermingsverzekeringen ontvangen als provisie.¹³⁶ Voor een gedetailleerd overzicht verwijzen wij naar het hoofdstuk 4. In dat hoofdstuk blijkt ook dat volgens het bestuur van DSB de hoogte van de provisie op de verzekeringsproducten moeten worden beschouwd in samenhang met soms scherpe rentetarieven op de verstrekte leningen en kredieten. Er was sprake van kruissubsidie.

Of de betaalde provisie een redelijke beloning is voor de inspanningen van de bemiddelaar, hangt niet alleen af van het provisiepercentage, maar ook van het bedrag waarover dat percentage wordt berekend. Doordat, vooral bij consumptief krediet, de verzekerde bedragen laag waren, levert een hoog provisiepercentage niet zonder meer een hoog provisiebedrag op. Van een deskundige uit de branche hebben wij begrepen dat de provisiebedragen die DSB in rekening bracht in de meeste gevallen desondanks hoog tot zeer hoog waren. In de nichemarkt van betalingsbeschermers waren hoge provisies gebruikelijk.¹³⁷ In totaal is er volgens een interne presentatie van DSB op 17 oktober 2009 over de laatste 10 jaar voor € 875 miljoen aan koopsommen afgezet, waarin een provisie van € 422 miljoen was besloten.¹³⁸ Het gemiddelde provisiepercentage is 48,23%. Bij een gemiddelde koopsom van € 3.680, levert dit een gemiddeld provisiebedrag op van € 1.775. Bij een hoeveelheid advieswerk van drie uur,¹³⁹ komt dat neer op een uurtarief van € 355. Gaat men uit van zes tot acht uur werk, hetgeen mede in verband met nazorg ook wordt verdedigd, dan komt het uurtarief op het nog steeds hoge bedrag van € 177,50 tot € 296. Dit gemiddelde zegt uiteraard niets over het percentage en het bedrag dat in individuele gevallen in rekening is gebracht. Die percentages en bedragen hebben zowel veel hoger als veel lager gelegen.

In een overleg met de AFM begin april 2009 heeft DSB gezegd dat zij per 1 mei 2009 wil overgaan op een nieuw provisiestelsel van vaste *fees* bij eerste hypotheek en (koopsom) verzekeringen.¹⁴⁰ Gedacht wordt aan € 1.750 voor het advies van eerste hypotheek en € 750 voor de eerste koopsomverzekering of andere dekking (bij een tweede koopsom is het tarief lager, € 500). De provisie bij tweede hypotheek en consumptief krediet ligt complexer en daarover is nog geen beslissing genomen. De provisie van de koopsom(men) zouden vooraf kenbaar worden gemaakt in de twee gesprekken die standaard bij een hypothecaire lening worden gevoerd, terwijl de regelgeving dan nog niet voorschrijft dat provisie bij koopsommen transparant wordt gemaakt.¹⁴¹

Wijze van betaling

De premie van de verzekeringen die via DSB werden gesloten, werden in veel gevallen voldaan in de vorm van een koopsom.¹⁴² Ten gunste van betaling ineens wordt wel als argument aangevoerd dat de klant, indien deze in financiële problemen geraakt, als eerste zijn verzekeringen tegen maandpremie

¹³⁶ Van de verkochte koopsommen bestond ongeveer 20% uit kredietbeschermingsverzekeringen (bij consumptief krediet), zo blijkt uit de administratie van DSB. De woonlastenverzekeringen kenden lagere percentages.

¹³⁷ Zie het rapport van de *Competition Commission* in het Verenigd Koninkrijk op http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/fulltext/542.pdf. De *Commission* concludeert tot de noodzaak van strenge regulering, waaronder regels ter vermijding van feitelijke koppelverkoop en een verbod op premiebetaling in de vorm van een koopsom.

¹³⁸ Deze cijfers zijn niet te herleiden tot de administratie van DSB.

¹³⁹ Het gemiddeld aantal uren dat een adviseur volgens een enquête van de AFM onder 300 financiële dienstverleners aan een passend advies voor een betalingsbeschermer besteedt.

¹⁴⁰ De Commissie heeft begrepen dat andere rechtspersonen binnen de DSB groep in ieder geval tot in de zomer nog wel in koopsomverzekeringen handelden.

¹⁴¹ Dit werd per 1 januari 2010 verplicht.

¹⁴² Uit de administratie van DSB blijkt dat van de lopende polissen 89% provisiebetaling kent in de vorm van een koopsom. Volgens de presentatie op 17 oktober 2009 heeft van de lopende contracten 51% een koopsom.

zal opzeggen, of door wanbetaling de dekking ervan zal verliezen. De verzekering helpt dan niet meer indien het verzekerde voorval zich voordoet. Daartegen kan weer worden aangevoerd dat de financiële problemen - als het goed is - in veel gevallen juist voorkomen worden door de verzekering, die immers uitkeert als iemand bijvoorbeeld werkloos wordt of arbeidsongeschikt raakt. Voor niet-gedekte oorzaken van financiële problemen, zoals echtscheiding, is het argument echter wel valide. Daartegenover staat het nadeel dat het meefinancieren van de koopsom het leningbedrag verhoogt en daarmee het gevaar van overkreditering. Hiervoor bleek al dat DSB de leninglast van de koopsom niet stelselmatig meerekende bij het vaststellen of sprake was van verantwoorde kredietverlening (waaronder de berekening van de DTI en de LTFV) waardoor het gevaar van overkreditering nog verder toenam.

Een koopsom ineens is niet noodzakelijkerwijs duurder dan betaling van maandpremie. Dit hangt af van de premiestelling, en de wijze waarop het rentevoordeel bij betaling ineens daarin is verdisconteerd. Als de koopsom wordt geleend, zal de rekenrente doorgaans lager zijn dan de kredietrente. In dat geval lijdt de klant dus rentenadeel door betaling ineens. Betaling ineens is ook niet noodzakelijkerwijs voordeliger doordat kosten worden bespaard. Ook hier is de vraag of het voordeel ten gunste van de klant komt. De belangrijkste oorzaak van hoge koopsommen, te weten hoge provisies, kunnen ook bij maandbetaling voorkomen. Alles hangt er dus van af of ten gunste van de klant of ten gunste van de bemiddelaar/adviseur wordt gerekend. Uit hetgeen hiervoor over de hoogte van de provisies is opgemerkt, valt af te leiden dat het belang van de klant voor DSB niet de leidraad was bij het vaststellen van de provisie.

In vergelijking tot maandpremie wordt koopsombetaling zeker nadelig indien bij tussentijdse beëindiging van de lening, en daarmee van de noodzaak tot dekking, geen recht op opzegging en gedeeltelijke terugbetaling bestaat.¹⁴³ Ook indien de verzekering wel kan worden beëindigd, met gedeeltelijke terugbetaling, treedt echter nadeel op, door de wijze van berekening van het terug te betalen bedrag. Klanten hadden geen inzicht in de methode die daarbij werd gehanteerd en kregen minder terug dan ze op grond van het tijdsverloop mochten verwachten.¹⁴⁴ In de voorwaarden van de verzekeringen van DSB stond soms dat het terug te betalen bedrag verminderd zou worden met al gedane uitkeringen. Dat komt neer op het achteraf laten vervallen van de verzekering.

Hoewel koopsombetaling dus niet noodzakelijkerwijs nadeliger is dan maandbetaling, was dat bij de verzekeringen die via DSB tot stand kwamen, door de combinatie van het rentenadeel, de mogelijke overkreditering en de onopzegbaarheid of nadelige terugbetalingsregeling, wel het geval. Daarbij komt dan nog de hoogte van de provisie als zodanig. Op grond van dit alles oordeelde de rechtbank te Alkmaar¹⁴⁵ dat DSB haar zorgplicht heeft geschonden door de klant niet te wijzen op de nadelen van betaling ineens van de premie en van het meefinancieren daarvan in de lening. De rechtbank acht DSB aansprakelijk voor de daardoor geleden schade.

Verzekeringsvoorwaarden

De verzekeringen die via DSB tot stand kwamen kenden een aantal bijzondere beperkingen en uitsluitingen. Zo kwamen bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen voor: beperkingen van het aantal uitkeringen en beëindiging van de dekking na het eerste jaar bij arbeidsongeschiktheid boven de 80%. Ook zijn veelvoorkomende vormen van arbeidsongeschiktheid vaak uitgesloten (aandoeningen van de wervelkolom, psychische oorzaken). Dat maakt de verzekeringen maar beperkt nuttig. Bij werkloosheidsuitkeringen kwamen voor: beperking van het aantal uitkeringen, verlaging van de uitkering bij inkomensvoortgang of verlaging van de dekking bij verlaging van de bruto hypotheeklast.

De vraag is of de klanten van DSB deze uitsluitingen uit de documentatie hebben kunnen afleiden of dat zij daarop in het gesprek met hun adviseur zijn gewezen. In sommige gevallen zal een expliciete waarschuwing nodig zijn geweest, zoals bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering waarbij de meest voorkomende oorzaken zijn uitgezonderd en waarbij het recht op een eventuele uitkering

¹⁴³ Voor 2006 was onopzegbaarheid standaard. In 2006 is een wettelijk opzeggingsrecht ingevoerd voor polissen met looptijd langer dan vijf jaar. Er bestaat dan recht vermindering van de premie naar billijkheid.

¹⁴⁴ Zie hierover ook Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke in zijn jaarverslag over 2009.

¹⁴⁵ Rb. Alkmaar 3 februari 2010, 106424 / Ha Za 08-902.

bovendien zeer beperkt is. Daardoor werd risicodekking in veel gevallen illusoir.¹⁴⁶ Verzekerden hebben de Commissie laten weten dat de uitsluitingen in het gesprek met de adviseur van DSB niet duidelijk werden gemaakt. Zij meenden zekerheid te krijgen, die zij niet kregen.

Advies

Mede naar aanleiding van de hoogte van de provisies die zijn gebleken uit het onderzoek naar koopsomverzekeringen, heeft de AFM medio 2009 de advisering van kredietbeschermingsverzekeringen bij consumptief krediet onderzocht. Zij bekeek daartoe 27 dossiers uit de periode januari - juni 2009 waarin het afsluiten van een verzekering is geadviseerd en waarin dat advies is opgevolgd. Uit het onderzoek blijkt onder meer dat gebreken bestaan op het gebied van het inwinnen van informatie. Zo worden de te verwachten veranderingen door ingrijpende levensgebeurtenissen als pensionering en reeds getroffen voorzieningen niet meegenomen. De ingewonnen informatie die uit het dossier blijkt, is te weinig concreet. Zo wordt wel gevraagd of er een voorziening is voor arbeidsongeschiktheid, maar niet vastgelegd wat de aard en omvang daarvan is. Ook wordt niet geïnformeerd naar een voorkeur voor koopsombetaling of periodieke premiebetaling. Voor zover wel voldoende concrete informatie is ingewonnen, sluiten de gegeven adviezen niet aan op de positie van de consument. De looptijden van de verzekering sluiten niet steeds aan op die van de lening. Soms is onduidelijk waarom een bepaalde verzekering is geadviseerd, omdat de klant het verzekerde risico zelf lijkt te willen dragen. De AFM besluit tot het opleggen van een boete.¹⁴⁷

De AFM maakt uit het productieoverzicht van DSB op dat bij circa 40% van de geadviseerde consumptieve kredieten een kredietbeschermingsverzekering is geadviseerd. Voorts blijkt dat bij 58% van de consumptieve kredieten met een kredietbeschermingsverzekering meer dan 15% van het krediet wordt gebruikt om de koopsom te betalen, terwijl voor 22% geldt dat meer dan 25% van het krediet hiervoor wordt gebruikt. DSB kondigt in april 2009 aan dat zij per 1 mei 2009 geen koopsommen meer zal adviseren. Zij biedt na die datum dezelfde verzekering tegen maandbetaling aan.

Volgens een deskundige in de verzekeringsbranche waren alternatieve overlijdensrisicoverzekeringen goed verkrijgbaar in de vorm van losse verzekeringen, behalve voor lage verzekerde bedragen of korte looptijden. Losse arbeidsongeschiktheidsverzekeringen waren voor de looptijden en bedragen waar het bij DSB om ging niet of nauwelijks te verkrijgen. Voor werkloosheidsverzekeringen en andere bijzondere dekkingen waren losse alternatieven ook niet voorhanden.

5.5 Andere producten

5.5.1 Effectenlease

DSB heeft vanaf 1997 kredietovereenkomsten aangeboden die verbonden werden met een effectenleaseproduct. Door de opbrengst van het leaseproduct zou, althans dat was de bedoeling, de lening kunnen worden afgelost. Het is na alle publiciteit daarover niet nodig dieper in te gaan op het gegeven dat de effectenleaseovereenkomsten de klanten in de praktijk geen winst maar juist verlies brachten.¹⁴⁸

In april 2002 heeft de AFM onderzoek gedaan naar het effectenleaseproduct van DSB *Hollands Welvaren Select II* (HWS II). Zij constateert diverse gebreken, onder meer wat betreft de informatieverstrekking en het inwinnen van cliënteninformatie. Naar aanleiding hiervan heeft de

¹⁴⁶ Op de onduidelijkheid die hierdoor voor de klanten ontstaat wijst, zonder namen te noemen, ook de Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke in zijn jaarverslag over 2009.

¹⁴⁷ Boetebesluit van 26 januari 2010 (boete € 24.000). De boete werd op 9 februari 2010 gepubliceerd. De AFM neemt het standpunt in dat de boete niet verhaald kan worden op de boedel van DSB, zodat de schuldeisers van DSB er niet door worden benadeeld.

¹⁴⁸ Zie over de problematiek van aandelenlease in het algemeen, en de rol van DSB daarin, het eindrapport van de Commissie Geschillen Aandelenlease, "Over lenen, leasen en verliezen" van 13 juli 2004.

AFM in 2004 besloten twee bestuurlijke boetes op te leggen. Tevens heeft de AFM de deskundigheid van de bestuurders van DSB op effectentypisch gebied heroverwogen. De Commissie verwijst daarvoor naar hoofdstuk 2. DSB heeft de distributie van HWS II in mei 2002 gestaakt. DSB heeft nadien nog wel in beleggingspolissen bemiddeld.¹⁴⁹ In rechterlijke uitspraken is geoordeeld dat DSB bij het aanbieden van effectenleaseproducten haar zorgplicht heeft geschonden.¹⁵⁰

5.5.2 Andere effectenactiviteiten (vermogensbeheer)

Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar HWS II, heeft de AFM in april 2005 onderzoek gedaan naar de effectenactiviteiten van DSB. Daarbij werden diverse gebreken geconstateerd. Zo zijn de cliëntenprofielen, ook na de boete die is opgelegd voor HWS II, nog steeds niet op orde. Onduidelijk is of transacties worden getoetst aan het profiel. De kennis van de effectenregelgeving in de organisatie is onvoldoende. De IAD is daardoor niet in staat een goede risicoanalyse te maken.

DSB bericht de AFM in mei 2005 dat zij haar werkzaamheden als orderremisier¹⁵¹ zal staken. De AFM besluit daarop geen formele toezichtsmaatregelen te nemen. Wel laat de AFM weten dat zij het bestuur volledig verantwoordelijk acht voor de geconstateerde overtredingen. Bij de procedure voor het verlenen van de bankvergunning in 2005 heeft de AFM de ervaringen rond de effectenactiviteiten van DSB aan DNB gemeld. Wij verwijzen hiervoor verder naar hoofdstuk 2.

5.6 Klachten

5.6.1 Klachteninstituut verzekeringen, Kifid (Ombudsman) en de AFM

Bij het Klachteninstituut verzekeringen zijn in de periode 2002-2007 356 klachten over betalingsbeschermers binnengekomen. Daarvan was ongeveer 80-85% gerelateerd aan DSB en een andere grote partij. De Ombudsman (eerst Verzekeringen, later Financiële Dienstverlening) Wabeke, heeft in zijn geanonimiseerde jaarverslagen in de periode 2002-2008 ieder jaar, behalve in 2006, aandacht besteed aan klachten over betalingsbeschermers. De verslagen werden toegezonden aan het ministerie van Financiën en aan de AFM. Wabeke had bovendien regelmatig persoonlijk contact met de minister en met medewerkers van de AFM. Voor ingewijden was het geen geheim dat de klachten onder meer op DSB betrekking hadden. Ombudsman Wabeke waarschuwde ook publiekelijk tegen de koppelverkoop van verzekeringen bij krediet. *De Telegraaf* besteedde op 15 augustus 2003 aandacht aan dit onderwerp, en verwees daarbij onder meer naar DSB en Cardif.¹⁵² Ook aan de jaarverslagen van de Ombudsman werd in de pers aandacht besteed.

Bij het Klachteninstituut Kifid zijn over DSB de volgende klachten binnengekomen:

2007: 88 (vanaf de oprichting van Kifid in april)
2008: 170
2009: 365

Volgens Wabeke is van de 250 klachten van DSB die hij recent behandeld heeft de helft geheel of gedeeltelijk gegrond.

¹⁴⁹ Zoals hiervoor al besproken bij het advies inzake hypothecair krediet.

¹⁵⁰ Zie onder meer Rb. Rotterdam 27 februari 2008, LJN BC5904, te vinden op www.rechtspraak.nl. Daar staan ook andere uitspraken over effectenlease bij DSB.

¹⁵¹ Een orderremisier geeft orders van klanten door aan een andere instelling.

¹⁵² Een klacht hierover van Cardif bij de Raad voor de Journalistiek werd afgewezen.

Op 8 oktober 2009 heeft de Ombudsman een Aanbeveling inzake DSB gepubliceerd.¹⁵³ De aanbeveling heeft alleen betrekking op klanten die in financiële problemen zijn geraakt of dreigen te komen als gevolg van dienstverlening door DSB. De strekking van de aanbeveling is ervoor te zorgen dat klanten weer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen binnen de normen die gelden voor verantwoorde kredietverstrekking.

In 2009 zijn 420 meldingen en signalen over DSB bij de AFM binnengekomen.

5.6.2 DSB

DSB berekent in een presentatie op 17 oktober 2009 de totale kosten voor compensatie van haar klanten in een *worst case* scenario op € 147,9 miljoen, in een *real case* scenario op € 111,8 miljoen en in een *best case* scenario op € 69 miljoen. Daar komt dan nog € 10 miljoen bij voor effectenlease en € 7 miljoen voor lopende zaken en procedurekosten. Zelfs het *best case* bedrag is aanzienlijk hoger dan het bedrag van € 26 miljoen dat Scheringa als kosten van compensatie noemde in de uitzending van NOVA op 8 oktober 2009.

5.6.3 Organisaties van gedupeerden

De Stichting Hypotheekleed meldde per 14 juni 2010 3161 betalende donateurs. Van de overige organisaties zijn de Commissie geen betrouwbare aantallen aangesloten bekend.¹⁵⁴ Bij de curatoren zijn enkele duizenden klachten binnengekomen.¹⁵⁵

De Stichting Hypotheekleed schat de door DSB berokkende schade als volgt:¹⁵⁶

Tabel 5.1: Samenvatting door DSB berokkende schade (in miljoenen euro) volgens Stichting Hypotheekleed

Schadeschatting:	Bedrag (in € miljoenen)
Schade door 2e hypothecaire leningen	577
Schade door 1e hypothecaire leningen	987
Schade door consumptief krediet	1.237
Totale schade voor huidige klanten	2.801

De Commissie heeft geen onderzoek gedaan naar de werkzaamheden van de rechtspersonen waarin spaarders bij en kredietnemers van DSB zich verenigd hebben en naar de werkzaamheden van de adviseurs van de kredietnemers. Een dergelijk onderzoek gaat haar opdracht te buiten. Zij heeft het evenmin tot haar taak gerekend een oordeel uit te spreken over de werkzaamheden van de Ombudsman Financiële Dienstverlening of over diens aanbeveling.

5.6.4 Poging tot kwantificering

De Commissie heeft op basis van de administratie van DSB en van een analyse van de AFM op basis van de onderzoeken die de AFM heeft gedaan, getracht te kwantificeren in hoeveel gevallen er bij het aangaan van de kredietovereenkomst sprake is geweest van een schending van de zorgplicht door

¹⁵³ Deze is te vinden op de website www.kifid.nl.

¹⁵⁴ Uit onderzoek door KPMG in opdracht van de NOS, gepubliceerd op 29 januari 2010, bleek dat de administratie van de SSP onvoldoende betrouwbaar was. Van de andere organisaties zijn geen opgaven bekend.

¹⁵⁵ De curatoren geven informatie via de website www.houthoff.com, onder Service, Insolventie.

¹⁵⁶ In een bijlage bij de brief van de Stichting aan de curatoren, van 26 januari 2010; te vinden op de al genoemde website van de Stichting.

DSB. Daarbij moet worden aangetekend dat een schending van de zorgplicht niet vanzelfsprekend leidt tot een civielrechtelijke claim tot schadevergoeding of vernietiging of ontbinding. Een voorbeeld: als de schending van de zorgplicht bestaat uit het niet-voldoende inwinnen van informatie, is goed mogelijk dat hetzelfde advies zou zijn gegeven en had mogen worden gegeven als er wel voldoende informatie zou zijn ingewonnen.

Bij consumptief krediet staan in totaal ongeveer 100.000 contracten open. Bij ongeveer 38.000 daarvan is sprake van een koopsom voor een of meer verzekeringen.¹⁵⁷ Van de contracten met een koopsom kan, op basis van het onderzoek van de AFM naar bijkomende producten (hiervoor besproken in paragraaf 5.4.6) worden aangenomen dat in alle gevallen de zorgplicht onvoldoende in acht is genomen. Op grond van de onderzoeken naar verantwoorde kredietverlening en naar passend advies (hiervoor besproken onder 5.4.4-5.4.6) is aannemelijk dat in ten minste 10% van de gevallen sprake is van overkreditering. Aangezien overkreditering zich vaker zal voordoen bij contracten met een koopsom¹⁵⁸ zal sprake zijn van een aanzienlijke dubbeltelling. Het adviesproces is nooit helemaal in orde geweest, maar het is niet mogelijk in abstracto vast te stellen wat daarvan de gevolgen zijn.

Bij het eerste hypothecair krediet staan in totaal ongeveer 22.000 contracten open, waarvan ongeveer 15.000 met een koopsom. Bij het tweede hypothecair krediet staan in totaal ongeveer 22.000 contracten open, waarbij ongeveer 18.000 met een koopsom. Op grond van het onderzoek van de AFM naar passend advies (hiervoor 5.4.4-5.4.6) kan worden aangenomen dat in al de gevallen waarin een koopsom is betaald, sprake is van schending van de zorgplicht. In hoeverre die schending meer technisch van aard is, en in hoeverre deze de klant daadwerkelijk heeft benadeeld, is niet vast te stellen. Zo zal het bij kredietnemers met potentiële nabestaanden, althans bij hogere leenbedragen, meestal in het belang van de klant zijn geweest dat er een overlijdensrisicoverzekering werd afgesloten.

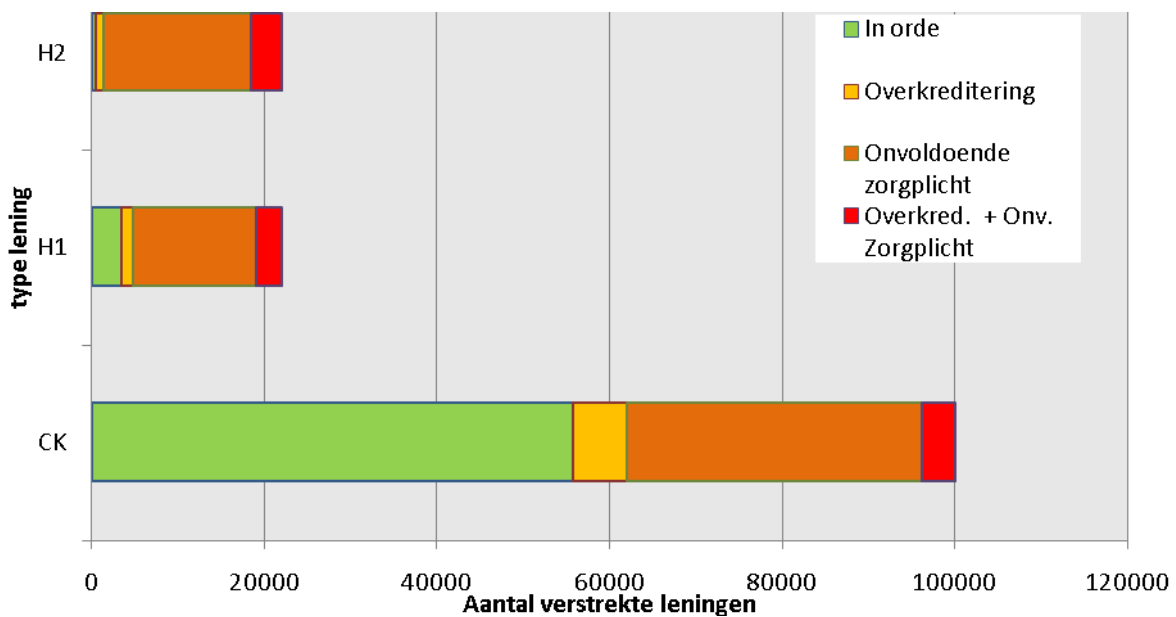
Uit het onderzoek van de AFM naar verantwoorde kredietverlening (hiervoor 5.4.4) bleek dat in ieder geval in meer dan 13% van de contracten sprake was van niet verantwoorde kredietverlening. De AFM heeft echter alleen gekeken naar dossiers met een hoge DTI. Daardoor zijn er geen algemene conclusies aan het onderzoek te verbinden. Bovendien zijn na het onderzoek de verstrekkingnormen aangepast. Het is daardoor lastig een percentage overkreditering vast te stellen. Uit gegevens uit de administratie van DSB leidt de Commissie af dat er in ten minste 60% van de gevallen zeker geen sprake was van overkreditering. De overige 40% vereist een nader onderzoek om te kunnen vaststellen of er al dan niet van overkreditering sprake was. Figuur 5.2 vat de uitkomsten van dit onderzoek samen.

Uit het onderzoek over passend advies (zie hiervoor 5.4.5) bleek dat het adviesproces van DSB niet op orde was. Daardoor is in alle gevallen sprake van schending van de zorgplicht. Ook hier geldt dat niet is vast te stellen in hoeverre deze schending de klant daadwerkelijk heeft benadeeld.

¹⁵⁷ De aantallen koopsomverzekeringen zijn hier en in het navolgende een ruwe schatting. Door de wijze van inrichting van de administratie van DSB is het lastig koppelingen te leggen tussen kredietdossiers en verzekeringen. Uit de onderzoeken van de AFM zijn beperkte gegevens af te leiden. De Commissie heeft de gegevens die zij ter beschikking had tot totalen geëxtrapoléerd.

¹⁵⁸ Mede doordat, zoals eerder opgemerkt, DSB de koopsom niet stelselmatig meetelde bij het bewaken van eventuele overkreditering.

Figuur 5.2: Schatting van overkreditering en schending van zorgplicht bij de kredietverlening door DSB¹⁵⁹



5.7 Conclusie

Er is veel niet goed gegaan bij DSB. De meest in het oog springende problemen deden zich voor bij de kredietverlening in combinatie met het afsluiten van verzekeringen op koopsombasis en bij de beleggingsverzekeringen. Hoewel het bepaald niet zo is dat iedere kredietovereenkomst die DSB afsloot gebreken vertoonde op het gebied van de zorgplicht, waren de zorgplichtschendingen structureel van aard. De cultuur van DSB was lange tijd te commercieel, en te weinig gericht op het belang van de klant. Dat was overigens ook bij andere instellingen het geval. DSB heeft vanaf 2007 getracht haar dienstverlening te verbeteren. Dat proces kende echter ook perioden waarin een terugval plaatsvond, is ook los daarvan niet snel genoeg verlopen, en kan als *too little, too late* worden gekarakteriseerd. Pas in het voorjaar van 2009 werd een fundamentele verandering van het verdienmodel ingezet, waarbij het belang van de klant voorop zou moeten staan. De resultaten stonden toen echter al onder zware druk. Mede doordat DSB de problemen uit het verleden bleef bagatelliseren (zie hierna hoofdstuk 6) werd haar geloofwaardigheid onherstelbaar aangetast. Wat de beste consumentenbank van Nederland had moeten worden, werd als de slechtste bank van Nederland ervaren. In die sfeer kon de oproep van de Stichting Hypotheekleed om DSB naar het faillissement te voeren, haar vernietigende werk doen.

¹⁵⁹ Bij eerste en tweede hypotheke is ervan uitgegaan dat in 20% van de gevallen sprake was van overkreditering. Dat is de helft van het aantal gevallen waarin dit onduidelijk is; zie nader de hoofdstekst.

HOOFDSTUK 6: De relatie met de media

6.1 Inleiding

De Commissie heeft de opdracht om de omstandigheden en ontwikkelingen te analyseren die ten grondslag liggen aan de problemen waarin DSB Bank is geraakt. Een van de omstandigheden of factoren die ten grondslag ligt aan de problemen van DSB is de rol van de media. Daarom is een specifieke vraag binnen de onderzoeksopdracht van de Commissie hoe DSB is omgegaan met de aanzwellende negatieve media-aandacht vanaf maart 2009 en het optreden van de heer Lakeman.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd: allereerst worden de methode van onderzoek en de feiten op een rijtje gezet. Deze feiten komen uit een onderzoek dat door de Commissie is uitbesteed aan Stichting Het Persinstituut. Stichting Het Persinstituut doet in het kader van het project ‘de Nederlandse Nieuwsmonitor’ onderzoek naar mediaberichtgeving. Deze stichting heeft een inhoudsanalyse uitgevoerd van de berichtgeving waarin DSB figureerde (zowel dagbladen als tv-programma’s). In bijlage 7 van dit rapport wordt de methode van dataverzameling kort uiteengezet.¹⁶⁰

De volgende vragen komen in dit hoofdstuk aan bod. Hoe vaak en wanneer kwam DSB in de schijnwerpers van krant en tv? Welk beeld doemt op van DSB in de ogen van de pers? En wat is de teneur van de berichtgeving over DSB in 2009?

6.2 Methode van onderzoek

Voor het beantwoorden van de vraag hoeveel aandacht DSB heeft gekregen zijn voor de periode 1 maart 2009 tot en met 20 oktober 2009 in totaal ruim 10.000 artikelen getraceerd. In deze artikelen wordt bericht over de financiële wereld in het algemeen en over individuele banken in het bijzonder. Met behulp van dit bestand is een automatische inhoudsanalyse gemaakt. Voor het maken van een dergelijke analyse zijn zoektermen met bijbehorende condities ontwikkeld.

Tabel 6.1: Aantal artikelen per dagblad per periode voor automatische inhoudsanalyse

<i>periode</i>	1 mrt-17 mei	18 mei-28 sep	29 sep-4 okt	5-11 okt	12-18 okt	19-25 okt	TOTAAL
<i>Krant</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>
de Volkskrant	310	545	38	46	88	82	1109
NRC Handelsblad	260	541	42	30	93	67	1033
De Telegraaf	320	557	44	39	83	66	1109
Trouw	215	299	21	27	45	68	675
Algemeen Dagblad	261	365	34	38	78	73	849
Spits	57	59	13	4	33	7	173
Metro	88	102	8	9	23	19	249
De Pers	584	735	65	43	148	33	1608
Het Financieele Dagblad	852	1301	87	101	128	112	2581
Noordhollands Dagblad	274	421	38	41	84	86	944
TOTAAL	3221	4925	390	378	803	613	10330

Bron: Stichting Het Persinstituut

¹⁶⁰ Overgenomen uit de notitie *DSB in het nieuws* van Stichting Het Persinstituut (zie verder Scholten et al. 2010).

Aan de hand van een lijst van zoektermen en bijbehorende condities worden relevante actoren (waaronder DSB, de toezichthouders en andere banken) en thema's (waaronder bankproducten, klachten over producten en faillissement) gedefinieerd. Vervolgens zijn de artikelen met behulp van de computer geanalyseerd. Hierdoor kan een beeld worden gevormd van de personen en thema's die het nieuws beheersen. Daarnaast wordt met de analyse inzichtelijk gemaakt in hoeverre de verschillende actoren en thema's met elkaar worden geassocieerd in het nieuws. Tabel 6.1 bevat een overzicht van de artikelen die per krant gebruikt zijn voor de automatische inhoudsanalyse.

Naast de automatische inhoudsanalyse is het nieuws ook bestudeerd met de meer tijdsintensieve handmatige inhoudsanalyse. Deze methode is gebaseerd op het idee dat de impliciete of concrete inhoud van een tekst weergegeven kan worden als een netwerk van positieve en / of negatieve relaties tussen de actoren en issues in de tekst. Deze relaties worden beschreven in gecodeerde zinnen (Van Cuilenburg et al., 1986) en zijn samenstellingen van een bron, een subject, een predicaat en een object. De bron, het subject en het object worden benoemd op basis van een vooraf gedefinieerde lijst met concepten (ontologie). Met deze methode wordt nieuws ontleed tot kernbeweringen die één en dezelfde structuur hebben, of preciezer, dezelfde syntactische opbouw hebben. Een kernzin is een uitspraak waarin enigerlei relatie tussen twee actoren, tussen twee issues of tussen een actor en een issue wordt gelegd. Voor de goede orde: één zin kan meerdere kernzinnen bevatten. In een zin als 'VVD en PvdA kritisch over instituut X' zitten twee kernzinnen, te weten: 'VVD kritisch over instituut X' en 'PvdA kritisch over instituut X'. Aan de hand van deze methode wordt de informatie zoals weergegeven in een artikel omgezet tot een netwerk van onderlinge relaties tussen actoren en issues.

Tabel 6.2: Aantal artikelen per dagblad per periode voor handmatige inhoudsanalyse

<i>periode</i>	1 mrt-17 mei	18 mei-28 sep	29 sep-4 okt	5-11 okt	12-18 okt	19-25 okt	TOTAAL
<i>Krant</i>	<i>Aantal</i>	<i>Aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>
de Volkskrant	18	20	9	20	77	62	206
NRC Handelsblad	9	20	11	13	81	51	185
De Telegraaf	13	21	10	11	83	60	198
Trouw	6	19	6	10	39	50	130
Algemeen Dagblad	13	53	15	28	84	62	255
Spits	-	8	10	4	36	8	66
Metro	7	13	4	5	17	12	58
De Pers	13	26	21	14	131	18	223
Het Financieel Dagblad	12	32	14	24	58	55	195
Noordhollands Dagblad	22	40	17	19	81	74	253
TOTAAL	113	252	117	148	687	452	1769

Bron: Stichting Het Persinstituut

De methode kent een aantal verschillende zintypen / relaties die voorkomen in de netwerken en worden gebruikt voor verschillende analyses. Voor een uitgebreider overzicht wordt verwezen naar bijlage 7. De handmatige inhoudsanalyse van de artikelen (het betreft berichten en items in zowel dagbladen en actualiteitenprogramma's op televisie) heeft volgens deze methode een verzameling van ruim 13.000 gecodeerde zinnen opgeleverd. Hierbij zijn alleen die artikelen / items gecodeerd die daadwerkelijk over DSB Bank gingen.

Om een overzicht te krijgen van de hoeveelheid nieuws in de media in de periode 1 maart tot en met 25 oktober 2009, verwijzen wij naar de tabellen 6.2 en 6.3. Hierbij maken we onderscheid tussen het televisienieuws en het nieuws in de dagbladen.

Zoals in tabel 6.2 te zien is, waren veruit de meeste artikelen over DSB terug te vinden in het *Noordhollands Dagblad* (NHD), het *Algemeen Dagblad* (AD) en *De Pers*. Wat de verschillende periodes betreft, spant oktober 2009 de kroon. Het grote verschil in aantal artikelen in de eerste periode tussen de automatische analyse en de handmatige inhoudsanalyse is te verklaren door de mate van selectie: bij de handmatige analyse is specifiek gezocht op DSB Bank en bij de automatische analyse op Nederlandse banken in het algemeen. In de beginmaanden ging het nieuws veel minder over DSB Bank dan in de maand oktober. Tabel 6.3 laat zien dat de meeste actualiteitenprogramma's vooral in oktober 2009 over DSB Bank berichtten. In de periodes ervoor besteedden de programma's wel enige aandacht aan DSB Bank, maar de berichtgeving is dan nog verspreid over de maanden. Blijkbaar was het issue toen nog niet nieuwswaardig genoeg om te worden overgenomen door andere programma's.

Tabel 6.3: Aantal artikelen per actualiteitenprogramma per periode voor handmatige inhoudsanalyse

<i>periode</i>	1 mrt-17 mei	18 mei-28 sep	29 sep-4 okt	5-11 okt	12-18 okt	19-25 okt	TOTAAL
<i>Krant</i>	<i>Aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>
EenVandaag	1	-	-	1	6	2	10
Netwerk	-	2	-	2	5	4	13
NOVA	1	5	4	4	6	4	24
Pauw & Witteman	1	-	1	2	5	3	12
Kassa	1	-	-	-	1	1	3
Radar	2	2	-	1	1	1	7
TOTAAL	6	9	5	10	24	15	69

Bron: Stichting Het Persinstituut

6.3 Een overzicht van DSB in het nieuws

Figuur 6.1 visualiseert de relatie tussen het nieuws over DSB in de actualiteitenprogramma's op tv en het nieuws over DSB in de dagbladen. Per week is het aantal krantenartikelen over DSB weergegeven en daarnaast is bekeken wanneer de verschillende tv-uitzendingen plaatsvonden. Uit de figuur blijkt dat de verschillende tv-programma's aandacht besteedden aan DSB tijdens pieken in de totale aandacht rond de bank. Echter, van een duidelijke relatie tussen de hoeveelheid nieuws over DSB en tv-programma's die aandacht besteden aan DSB is geen sprake. Sterker nog, het lijkt erop dat zeker in de beginfase van de berichtgeving over DSB de dagbladen nauwelijks verwijzen naar de tv-programma's. In maart en april 2009 worden slechts enkele verwijzingen naar tv-programma's teruggevonden in de dagbladen. Na april 2009 waren er meer tv-uitzendingen te vinden in het nieuws, maar van duidelijke verbanden is ook hier geen sprake.

Een indeling op dag- of weekbasis geeft voor de casus DSB te veel complicaties in de analyse, omdat er over de periode 1 maart 2009 tot en met oktober 2009 voor sommige subperiodes te weinig waarnemingen zijn. Om een zinvolle (statistische) analyse te maken, is daarom een grovere indeling van de subperiodes noodzakelijk. Voor dit hoofdstuk is gekozen voor een tijdsindeling die grofweg overeenkomt met de cruciale fases in het eindspel van DSB.

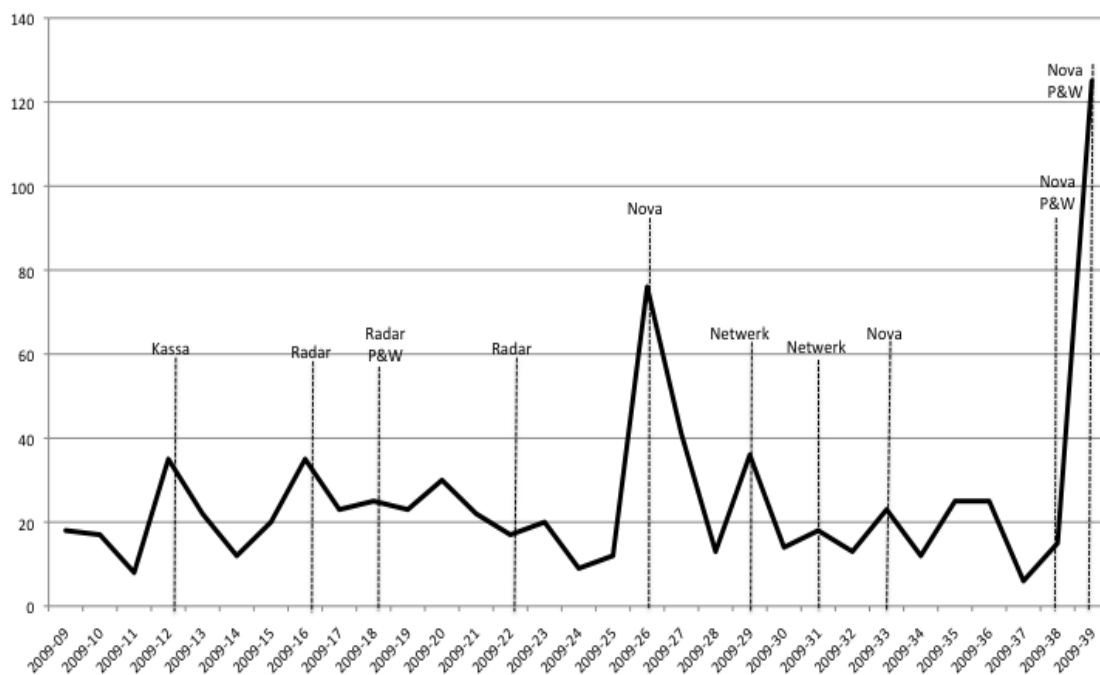
- *Periode De Grave*. De eerste periode tot en met 17 mei 2009 is gekozen om het vertrek van De Grave bij DSB te markeren.

De twee daaropvolgende periodes omvatten de roerige periode van DSB na het vertrek van De Grave tot en met de aanloop naar de oproep van Lakeman:

- *Na-ijleffecten van vertrek De Grave*: 18 mei tot 30 juni

- *Onrustige zomer*: 1 juli tot 29 september. De zomerperiode omvat niet alleen de aanstelling van de nieuwe bestuursleden Buwalda en Linschoten, maar ook het definitief bekend en openbaar worden van de AFM-boete van 1 juli 2009.
- *Vlam in de pan*. De periode van 29 september tot en met 4 oktober 2009 omvat de periode waarin Kamervragen worden gesteld naar aanleiding van NOVA-uitzendingen over torenhoge provisies op koopsompolissen. Hieronder valt ook de oproep van Lakeman tot een *bank run*, tot en met het eerste weekend daarna, zondag 4 oktober 2009.
- *Mislukte zoektocht naar een oplossing* (maandag 5 oktober tot en met zondag 11 oktober 2009). In deze week gaat het bankenconsortium op initiatief van DNB op zoek naar de constructie van een liquiditeitsvangnet.
- *Uitstel van executie* (maandag 12 oktober tot en met zondag 18 oktober 2009).
- *Faillissement DSB* (maandag 19 oktober tot en met 25 oktober 2009).

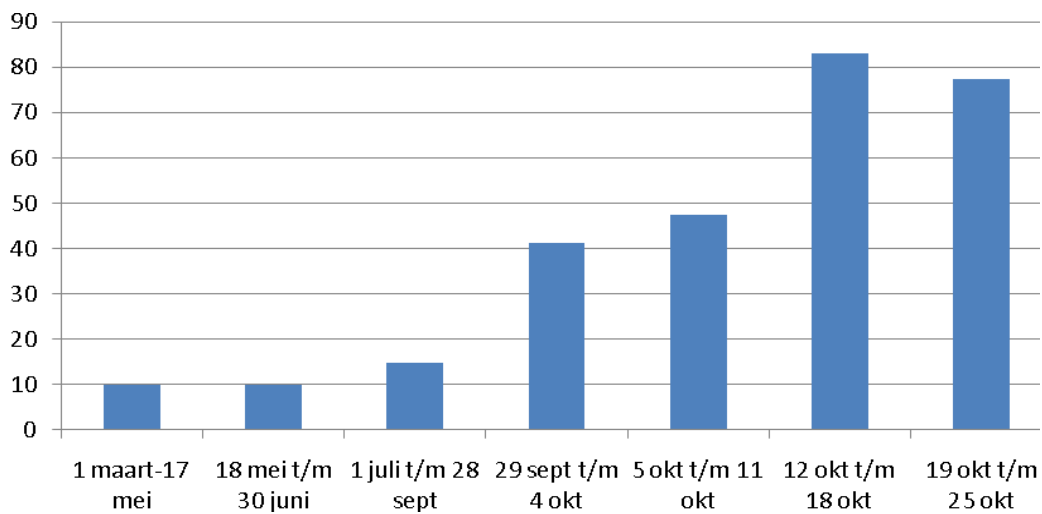
Figuur 6.1: Berichtgeving in de dagbladen over DSB en verschillende tv-uitzendingen over DSB



Bron: Stichting Het Persinstituut

Een indicator van de omvang van de berichtgeving over DSB is het aantal artikelen waarin DSB voorkomt in verhouding tot het aantal waarin andere banken voorkomen. In figuur 6.2 wordt de zichtbaarheid van DSB weergegeven in de verschillende periodes ten opzichte van de andere banken. Uit de figuur blijkt duidelijk dat DSB tot eind september 2009 een ondergeschikte rol speelt in het nieuws. In ongeveer 10% van de artikelen over een bank gaat het over DSB. Veel vaker gaat het over ING, ABN AMRO en / of Fortis Bank. Vanaf 29 september 2009 zwelt het nieuws over DSB aan. Vanaf het eerste bericht over een noodmaatregel van DNB domineert DSB het nieuws over banken.

Figuur 6.2: Percentage artikelen in het nieuws over banken waarin DSB genoemd wordt

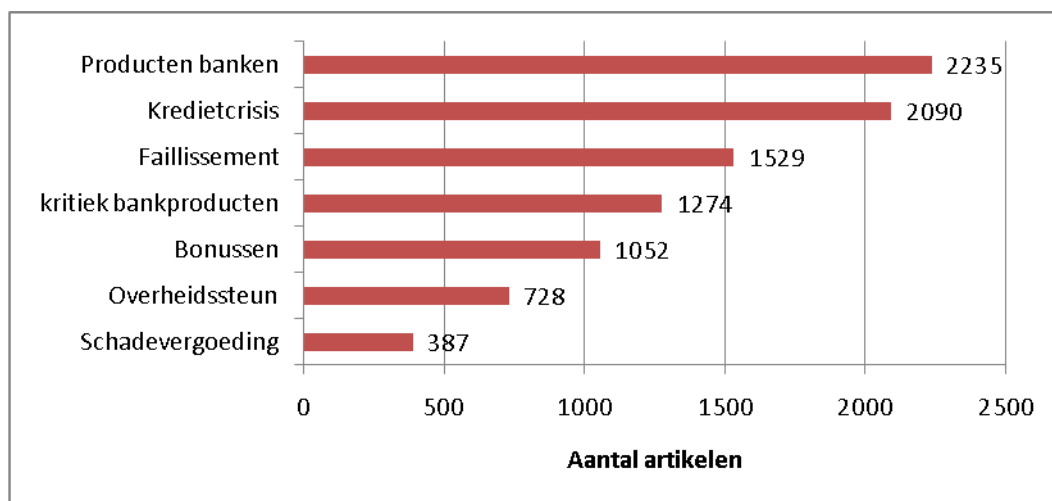


Bron: Stichting Het Persinstituut

6.4 Mediaprofiel van DSB vis-à-vis andere banken

Maar welk beeld van DSB komt naar voren wanneer de berichtgeving van kranten als richtsnoer wordt genomen? Op basis van een automatische inhoudsanalyse voor het tijdvak 1 maart tot en met 28 september 2009 zijn voor DSB en de overige banken de associaties van de banken met verschillende thema's in kaart gebracht. De thema's die in het nieuws voorkwamen hebben betrekking op de volgende zaken: de producten van de banken (hypotheeken, leningen, verzekeringen.), de kredietcrisis, faillissement, kritiek op bankproducten (inclusief klachten en claims), bonussen, overheidssteun en schadevergoedingen (inclusief afspraken over regelingen). Deze thema's zijn aan de hand van een groot aantal zoektermen, synoniemen en condities gebruikt bij het uitvoeren van de automatische inhoudsanalyse (zie: methode automatische inhoudsanalyse in bijlage 7). Vervolgens is gekeken naar de associaties tussen de verschillende betrokkenen en de thema's. Het gaat hierbij om alle artikelen waarin de banken voorkwamen.

Figuur 6.3: Zichtbaarheid van voornaamste thema's tussen 1 maart en 25 oktober 2009 (N=5577 unieke artikelen)



Bron: Stichting Het Persinstituut

Figuur 6.3 portretteert welke onderwerpen over de gehele waarnemingsperiode de meeste aandacht trekken in het bankennieuws. De meeste berichten noemen de producten van banken (2235 keer, dat is zo'n 40% van het totaal aantal unieke berichten waarin een van de issues wordt genoemd). Opvallend is dat met de noemenswaardige aandacht voor de kredietcrisis (2090 berichten, circa 37% van het totaal aantal unieke berichten), de overheidssteun aan banken veel minder vaak wordt bediscussieerd (728 artikelen, 13% van het totaal). Verder blijft, mede door de aandachtspiek in oktober 2009 voor de omvallende DSB, het (mogelijke) faillissement van banken een terugkerend onderwerp op de media-agenda (1529 artikelen, ongeveer 27% van het totaal).

Uitgesplitst naar periode levert dit het volgende beeld op (tabel 6.4). In de kolommen staan de drie periodes uitgesplitst, in de rijen worden de verschillende associaties voor DSB en de overige banken tezamen genoemd. Uit de tabel blijkt dat DSB in vergelijking met de andere banken in de eerste drie periodes in de berichtgeving op een aantal aspecten zich niet onderscheidt van andere banken. Met andere woorden: de artikelen waarin DSB voorkomt en de artikelen waarin andere banken voorkomen, gaan over dezelfde issues. DSB wordt net zo vaak of zelfs minder vaak geassocieerd met negatief geladen verzamelbegrippen als bonussen, faillissement, kredietcrisis en overheidssteun dan de andere banken. DSB verschilt duidelijk van de andere banken in de artikelen waarin de producten van banken (inclusief de kritiek op de producten) aan de orde komen.

Tabel 6.4: Associaties tussen DSB en andere banken en verschillende issues

Interval	1 maart t/m7 mei	18 mei t/m 30 juni	1 juli t/m 28 sept
Banken – bonussen	0.085	0.049	0.057
DSB – bonussen	0.060	0.092	0.079
Banken – faillissement	0.072	0.078	0.079
DSB – faillissement	0.031	0.031	0.041
Banken – kredietcrisis	0.159	0.156	0.131
DSB – kredietcrisis	0.104	0.073	0.100
Banken – overheidssteun	0.051	0.039	0.041
DSB – overheidssteun	0.014	0.014	0.025
Banken – bankproducten	0.135	0.146	0.157
DSB – bankproducten	0.242	0.413	0.558
Banken - kritiek producten	0.065	0.064	0.078
DSB - kritiek producten	0.162	0.297	0.344

Leesvoorbeeld: Als in een artikel uit de periode 1 maart t/m 17 mei 2009 DSB genoemd wordt, gaat het artikel in 6% van de gevallen over bonussen. Voor de andere banken is dat in 8.5% van de artikelen het geval.

Bron: Stichting Het Persinstituut

In de periode 1 maart - 17 mei 2009 is het verschil tussen DSB en andere banken wat betreft berichtgeving over 'producten' en 'kritiek op producten', nog relatief beperkt. In de tweede en derde periode nemen de verschillen fors toe. Waar de andere banken op hetzelfde niveau blijven, stijgt het percentage artikelen waarin DSB geassocieerd wordt met 'producten' en 'kritiek op producten' (zeer) sterk. Met andere woorden: het nieuws over DSB gaat veel vaker dan bij andere banken over de producten van de bank en over de kritiek op die producten in termen van woekerpolissen, claims en klachten. In de tweede periode is eerst het aftreden van De Grave op 18 mei 2009 en naderhand vooral de boete die de AFM op 1 juli 2009 DSB oplegt, aanleiding voor het stijgend aantal artikelen waarin DSB geassocieerd wordt met 'producten' en 'kritiek op producten'. De teneur in die artikelen is

duidelijk: termen als woekerpolissen, claims en klachten wijzen er op dat er iets mis is met de producten van DSB.

6.5 Het mediagezag van DSB versus anderen

Op basis van de coderingen van de artikelen kunnen uitspraken worden gedaan over de betrokken actoren in het nieuws. Hierbij kan niet alleen worden getraceerd in hoeverre zij in het nieuws kwamen, maar ook in welke rol zij werden beschreven: als bron van het nieuws, als handelende actor of als onderwerp van gesprek. Op basis van deze drie rollen kan de mate van mediagezag berekend worden. Bij de gezagsscores staat de verhouding centraal tussen de mate waarin een actor (persoon of instituut) aan het woord wordt gelaten in de berichtgeving, de mate waarin hij / zij als een handelende actor wordt weergegeven en de mate waarin er over hem / haar wordt gesproken. Het idee hierachter is dat hoe meer een persoon zelf in staat is om zijn woord te doen in het nieuws, hoe hoger het gezag dat hij / zij uitstraalt. Immers, iemand die zelf aan het woord komt kan nieuws maken, terwijl iemand waarover gesproken wordt zelf geen invloed kan uitoefenen op hetgeen gezegd wordt. De gezagsscore voor de betreffende actor wordt als volgt berekend: $(1.0 \times \text{bron} + 0,5 \times \text{handelende actor}) / (1.0 \times \text{bron} + 1.0 \times \text{handelende actor} + 1.0 \times \text{onderwerp van gesprek})$.

Dus om een leesvoorbeeld te geven: als Scheringa 10 keer als bron in het nieuws kwam, 4 keer als handelende actor en 20 keer als onderwerp van gesprek, dan is zijn gezagsscore: $(10 + 2) / (10 + 4 + 20) = 0.35$. Tabel 6.5 geeft een overzicht van de gezagsscores van de verschillende actoren in het nieuws. Deze tabel laat zien dat experts en burgers het hoogste gezag hadden (resp. 0.90 en 0.73). Het gezag van de experts kan verklaard worden vanuit hun becommentariërende en analyserende rol in de media: zij worden vaak gevraagd om hun kennis van een bepaald vakgebied te delen met het publiek.

Tabel 6.5: positie van actoren in het nieuws (absoluut en percentage) en hun gezagsscores (op een schaal van 0.0 tot 1.0)

Actor	Positie in het nieuws						gezagsscore
	Bron		handelende actor		onderwerp van gesprek		
	Aantal	%	aantal	%	aantal	%	
DSB	227	3,7	2356	38,6	3523	57,7	0.23
Scheringa	502	19,9	1248	49,6	768	30,5	0.45
Werknemers DSB	565	28,7	893	45,4	510	25,9	0.51
DNB	109	14,0	522	67,3	145	18,7	0.48
AFM	82	19,6	285	68,2	51	12,2	0.54
Banken	135	8,7	748	48,2	668	43,1	0.33
St.Hypotheekleed	386	31,7	646	53,1	184	15,1	0.58
St.Steunfonds	312	45,1	243	35,1	137	19,8	0.63
Klanten DSB	443	14,4	812	26,4	1816	59,1	0.28
Bos	378	39,5	459	47,9	121	12,6	0.63
Rechterlijke macht	25	10,0	185	74,3	39	15,7	0.47
Overheid	368	33,8	533	48,9	188	17,3	0.58
Burgers	1394	62,6	470	21,1	364	16,3	0.73
Experts	573	83,5	87	12,7	26	3,8	0.90

Leesvoorbeeld: binnen het totaal aantal gecodeerde zinnen in het nieuws was DSB in 227 gevallen de bron, in 2.356 gevallen de handelende actor en in 3.523 gevallen het onderwerp van gesprek. Dit resulteert in een gezagsscore van 0.23.

Bron: Stichting Het Persinstituut

Het gezag van de burgers kan verklaard worden vanuit het grote aantal lezersbrieven, waarin zij als bron optraden. Naast deze twee actoren hadden zowel de overheid en minister van Financiën Bos, als de Stichting Hypotheekleed en de Stichting Steunfonds Probleemhypothekeken (SSP) een vrij hoog gezag. Opvallend hierbij is dat Bos, de overheid en de Stichting Hypotheekleed voor het grootste deel optraden als handelend actor (resp. 47,9%, 48,9%, 53,1%), terwijl de SSP relatief vaker bron was (45,1%).

DSB en de andere banken, evenals de klanten van DSB, hadden het minste gezag: deze actoren waren vooral onderwerp van gesprek. De andere banken traden daarnaast relatief vaak op als handelend actor. In vergelijking met het gezag van DSB in het algemeen (0.23), had Scheringa zelf een relatief hoog gezag (0.45). Dit wordt met name veroorzaakt doordat hij vaak handelend actor was.

Een uitsplitsing naar verschillende kranten laat zien dat in de meeste kranten de gezagsscores het hoogst waren voor de AFM, de Stichting Hypotheekleed, minister Bos en de overheid. Wat betreft het gezag van de AFM wijken alleen Spits en De Pers af. In deze kranten had de andere toezichthouder, DNB, een hoger gezag. De SSP had als belangengroep, in vergelijking met de Stichting Hypotheekleed, een relatief lage gezagsscore. Het minste gezag ging in vrijwel alle dagbladen naar DSB, de klanten van DSB en de andere banken.

Uit de gegevens over alle actualiteitenprogramma's op televisie blijkt dat de belangengroepen de hoogste gezagsscores haalden, evenals de overheid en minister van Financiën Bos. *EenVandaag*, *Netwerk*, *NOVA* en *Radar* boden daarnaast redelijk wat gezag aan de werknemers van DSB.

De actualiteitenprogramma's scoren wat gezag betreft in het algemeen hoger dan de schrijvende pers. Dit is te verklaren door het soort medium. Op tv zijn vaker interviews, waardoor de betrokkenen eerder aan het woord worden gelaten dan in de kranten. Het gezag van DSB bleef laag omdat de bank zelf niet veel aan het woord kwam: er werd meer over dan met DSB gepraat. In *Radar* en *Kassa* kreeg DSB de hoogste score. Dit is mogelijk te verklaren door het feit dat in de andere programma's Scheringa optrad en er dus óver DSB werd gesproken. Daarnaast besteedden *Kassa* en *Radar* aandacht aan de maatregelen die DSB had getroffen. Dit maakte dat de bank als handelende actor in het nieuws kwam, wat zich uit in een stijgende gezagsscore.

6.6 Teneur berichtgeving over DSB 1 maart - 29 september 2009

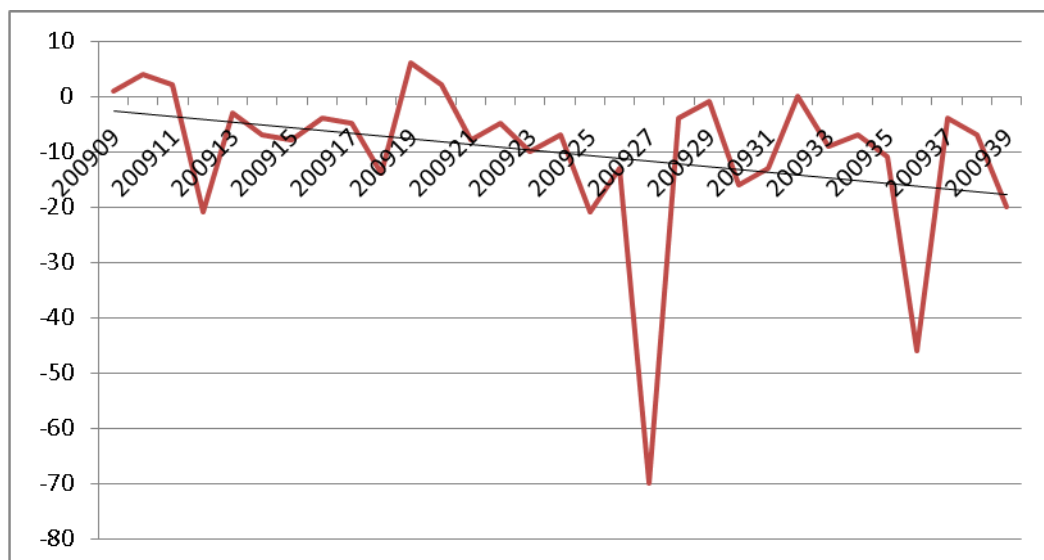
Met behulp van handmatig uitgevoerde inhoudsanalyse is de teneur in de berichtgeving rond DSB geïnventariseerd. Met andere woorden: valt er steun, dan wel kritiek op te maken uit de berichtgeving? Het gaat in deze analyse om uitspraken van actoren (bijv. burgers, toezichhouders, experts, DSB-werknemers) die op enigerlei wijze betrokken zijn bij DSB. De teneur varieert van -1.0 (uitsluitend negatieve uitspraken over DSB) tot +1.0 (uitsluitend positieve uitspraken over DSB). In figuur 6.4 zien we het saldo van de positieve en de negatieve uitspraken. Hierbij zijn de uitspraken van personen vallend onder de actor DSB (woordvoerder, financieel directeur, Scheringa, werknemers) ook meegeteld. Immers, als zij onderling aan elkaar steun betuigen, dan is de veronderstelling dat dit door een lezer, c.q. kijker ook zo wordt opgevat.

De trend vertoont een dalende lijn. Dat wijst op toenemende kritiek en/of afnemende steun. Begin mei 2009 (week 19) is er even sprake van een positieve teneur in de berichtgeving: er is meer steun dan kritiek voor DSB. Dat lijkt terug te voeren te zijn op mededelingen dat DSB maatregelen gaat nemen om gerezen problemen op te lossen. Een kop als 'DSB betert leven na kritiek AFM' (*De Telegraaf*, 7 mei 2009) is een treffend voorbeeld hoe het mediabeeld kan kantelen. Kort daarna wordt bekend dat De Grave twee maanden na zijn aantreden opstapt en komt Radar met een vervolg op haar uitzending over DSB van 23 maart 2009.

Bestuurder Van Goor meldt in de media een groot deel van de problemen al te hebben opgelost en stelt verder dat de problemen minder groot zijn dan gesuggereerd wordt. Twee dagen later kopt één van de dagbladen 'Klanten DSB naar de rechter' (*NHD*, 27 mei 2009). Begin juni 2009 verschijnen er veel berichten met een kritische toonzetting over DSB. Koppen als 'Volksopstand tegen DSB Bank breekt nu echt los' (*De Pers*, 8 juni 2009) zijn veelzeggend. Na het bekend worden van de boete die de AFM DSB oplegt, is de teneur uitgesproken negatief en dat is terug te zien in figuur 6.4 (week 27) met een uitschieter van de trend naar beneden. In de maand augustus is er weinig nieuws over DSB.

Van wat er verschijnt aan berichtgeving is de teneur is licht kritisch. Begin september 2009 is de publicitaire luwte weer voorbij. Radar wijdt 7 september 2009 opnieuw een uitzending aan DSB. De daaropvolgende dag gaan politieke partijen zich in de publiciteit met de DSB-kwestie bemoeien. ‘Partijen: DSB moet inbinden’ kopt het *NHD* de volgende dag.¹⁶¹

Figuur 6.4: Saldo van steun en kritiek voor DSB in de berichtgeving van 1 maart tot 29 september 2009 (weeknummers)



Bron: Stichting Het Persinstituut

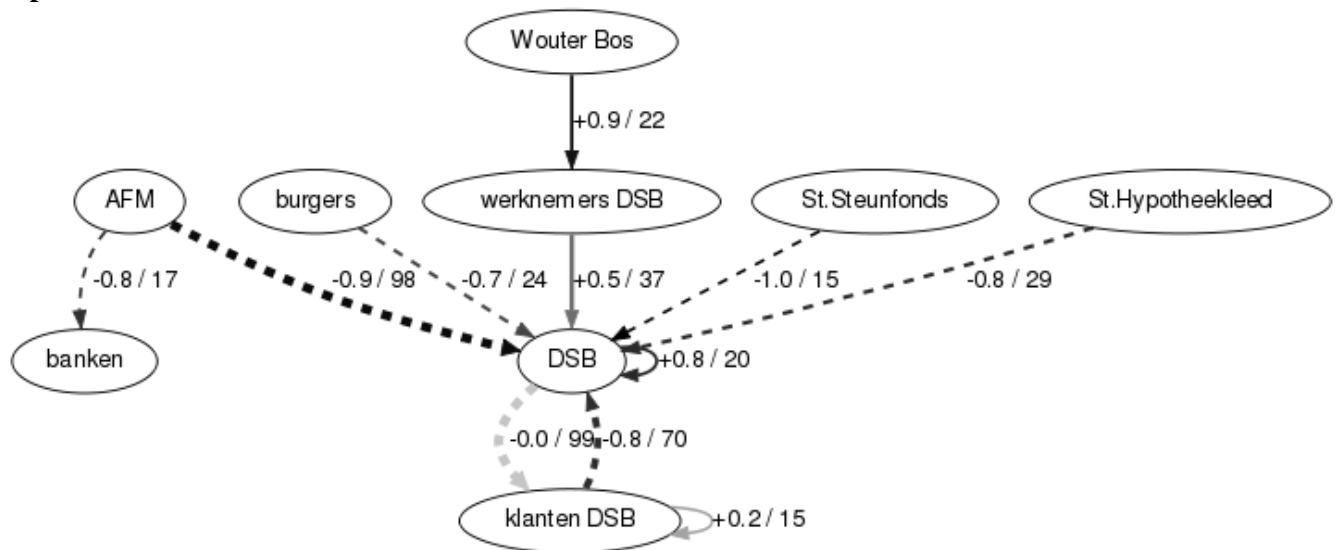
Directielid Van Goor en woordvoerder Wilting reageren vanaf eind maart 2009 met enige regelmaat op de klachten en beschuldigingen van klanten. De boodschap is tweeslachtig. Enerzijds laat DSB weten dat gewerkt wordt aan oplossingen voor mensen die door DSB in de problemen zijn gekomen en dat door DSB lessen uit het verleden worden getrokken. Anderzijds stelt DSB dat haar klanten niet meer risico lopen dan klanten van andere banken, eerder minder. ‘Ons aandeel in gedwongen huizenverkoop is lager dan ons marktaandeel in hypotheek. Ik wil niet spreken van een hetze tegen DSB, maar mensen hebben nu eenmaal de neiging elkaar na te spreken’, aldus Van Goor in een reactie op de door de AFM opgelegde boetes (*de Volkskrant*, 2 juli 2009). Kortom: in de eerste boodschap erkent DSB impliciet dat er problemen zijn en dat aan de oplossing daarvan wordt gewerkt. De kern van de tweede boodschap is dat er eigenlijk niet veel aan de hand is.¹⁶²

De sterk negatieve piek in juli 2009 roept de vraag op waarom na de bekendmaking van de AFM-boete in juli 2009 de kritiek geen structureel vervolg heeft gekregen in de pers, terwijl een *NOVA*-uitzending eind september 2009 wel een vervolg kreeg in de pers. Een aantal redenen valt wel te bedenken. Allereerst was de zomervakantie in grote delen van het land aangebroken en dat is over het algemeen een medialuwe periode. Daarnaast was de Tweede Kamer met reces en konden geen kritische Kamervragen aan de minister van Financiën worden gesteld, zoals wel gebeurde voorafgaand aan de oproep van Lakeman. Tot slot lag de Stichting Hypotheekleed op dat moment nog niet op ramkoers met DSB. Pas toen Lakeman de leiderschapsrol op zich nam en Hendrickx uit deze belangencclub was verdwenen, werd de koers zichtbaar.

¹⁶¹ Statistisch is geen verband vastgesteld tussen de aandacht voor DSB in tv-uitzendingen (Kassa, Radar, Een Vandaag, Netwerk, NOVA en Pauw & Witteman) en de aandacht voor DSB in dagbladen.

¹⁶² De eerder geciteerde uitspraak van Van Goor over de AFM (‘oordeel is achterhaald’) is in figuur 6.5 niet terug te vinden. Het aantal uitspraken van DSB over de AFM is zo gering dat deze relatie in het netwerk buiten beschouwing is gelaten.

Figuur 6.5: Steun en kritiek in de berichtgeving tussen de betrokkenen van 1 juli tot en met 28 september 2009



Bron: Stichting Het Persinstituut

In figuur 6.5 is een netwerkanalyse voor de periode 1 juli tot en met 28 september 2009 te zien waarin de steun en kritiek van de verschillende actoren in beeld is gebracht. Welke betrokkenen hebben kritiek op of voeren actie tegen DSB? Welke betrokkenen betuigen steun aan DSB? Verder wordt in de netwerkanalyse weergegeven hoe DSB in het nieuws reageert op andere betrokkenen. De (aanzwellende) kritiek op DSB in de dagbladen in deze periode wordt duidelijk geïllustreerd. Een onderbroken pijl staat voor kritiek van de ene actor op een andere actor, een doorgetrokken pijl staat voor steun. De richting van de uitspraken kan variëren van uiterst negatief (-1.0) tot uiterst positief (+1.0). De dikte van de pijl indiceert het aantal uitspraken (het aantal uitspraken wordt tussen haakjes vermeld naast de pijl). Zo zien we dat de pijl van de AFM naar DSB dik en onderbroken is: in het nieuws worden uitspraken van de AFM over DSB relatief vaak vermeld en deze uitspraken zijn uitgesproken negatief (aantal N=98, richting uitspraken -0.9).

Twee betrokken partijen steunen DSB: de werknemers van DSB en DSB zelf. Verder is de minister van Financiën uitgesproken positief over de werknemers van DSB. Voor het overige zijn alle pijlen negatief tot (zeer) negatief. Naast de AFM zijn het vooral klanten van DSB en de twee belangenbehartigers van de klanten (Stichting Hypotheekleed en SSP) die relatief vaak met kritiek op DSB in het nieuws komen. DSB reageert in het nieuws alleen op kritiek van klanten. Met andere woorden: reagerend op kritiek van klanten komt DSB regelmatig aan het woord in het nieuws, maar de reactie van DSB is per saldo afwachtend. Een duidelijke oplossing van DSB voor de problemen van de klanten ontbreekt.

6.7 Donkere wolken boven DSB?

Afnemende steun en aanzwellende kritiek op een bank, zeker in tijden van de kredietcrisis, kan een prelude zijn voor de ondergang van een bank. Om enig gevoel te krijgen voor de wijze waarop de naam van DSB besmet is geraakt door een geruchtenstroom over dreigende moeilijkheden, is de inhoud van krantenberichten in aanloop naar de *bank run* geanalyseerd. Met behulp van een (automatische) inhoudsanalyse is geïnventariseerd in hoeverre DSB en andere banken worden geassocieerd met thema's die weergeven dat het niet goed gaat met banken. De *issues* vormen wederom een verzamelterm. Zo is de term 'faillissement' een verzamelterm voor woorden als: bankroet, omvallen, deconfiture en ondergang. Voor de betekenis van de termen wordt naar bijlage 7

verwezen. Een associatie ‘banken - faillissement’ impliceert hier overigens niet per definitie dat er sprake zou is van een eventueel failliet van een bank.

Uit tabel 6.6 blijkt dat DSB in alle onderscheiden periodes minder vaak dan andere banken geassocieerd wordt met thema’s die wijzen op een vorm van falen van een bank. ‘Faillissement’, ‘kredietcrisis’ en ‘overheidssteun’ zijn allemaal thema’s waarmee andere banken vaker worden geassocieerd dan DSB. Ook wanneer in de berichtgeving de kritiek op DSB toeneemt, wordt DSB niet vaker met deze thema’s geassocieerd. Integendeel zelfs: de associatie met ‘kredietcrisis’ wordt zelfs zwakker, de associaties met de overige thema’s blijven op exact hetzelfde niveau.

Tabel 6.6: Associaties tussen DSB bank en andere banken en verschillende issues

Interval	1 maart t/m-17 mei	18 mei t/m 30 juni	1 juli t/m 28 sept
Banken - faillissement	0.072	0.078	0.079
DSB Bank - faillissement	0.031	0.031	0.041
Banken - kredietcrisis	0.159	0.156	0.131
DSB Bank - kredietcrisis	0.104	0.073	0.100
Banken - overheidssteun	0.051	0.039	0.041
DSB Bank - overheidssteun	0.014	0.014	0.025

Leesvoorbeeld: in de eerste periode komt in 7.2% van de berichten waarin een bank genoemd wordt ook de term ‘faillissement’ voor.

Bron: Stichting Het Persinstituut

Bij een handmatige inhoudsanalyse kunnen slechts enkele artikelen worden gevonden waarin sprake is van angst voor een faillissement: ‘DSB Bank vreest voor reputatieschade’ kopt *De Telegraaf* op 4 juli 2009 naar aanleiding van de boete die de AFM DSB heeft opgelegd. Citerend uit een brief van DSB aan de AFM schrijft de krant onder meer:

‘Volgens DSB kan niet worden uitgesloten dat veel klanten het vertrouwen in DSB zullen kwijtraken, hetgeen tot disproportionele gevolgen kan leiden en zelfs het bestaansrecht van DSB ernstig onder druk kan zetten.’

In hetzelfde bericht relateert een woordvoerder van DSB de harde bewoordingen in de brief aan de AFM weer enigszins. ‘De advocaat heeft de zaak scherp neergezet’ zegt de woordvoerder om er meteen aan toe te voegen:

‘Je weet nooit hoe zoiets uitpakt. Bij dit soort zaken schrijven media dingen vaak niet goed op. En dat wordt dan gelezen door mensen. Dan kan de imagoschade groot zijn.’

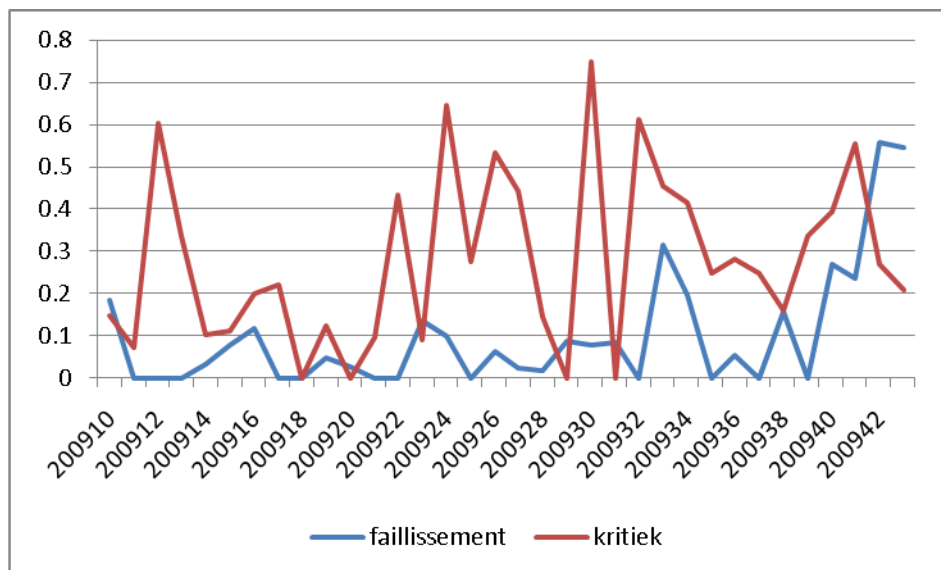
Met behulp van de automatische inhoudsanalyse is gezocht naar artikelen waarin ‘faillissement’ en ‘kritiek op DSB’ tegelijkertijd voorkomen.¹⁶³ Uit figuur 6.6 blijkt dat de verzamelterm ‘faillissement’ en ‘kritiek op DSB’ tot eind september 2009 los van elkaar staan: ‘faillissement’ is in de figuur een bijna rechte lijn, ‘kritiek op DSB’ is dat allesbehalve. Het meest in het oog springend is dat er nauwelijks artikelen te vinden zijn waarin DSB en ‘faillissement’ samen voorkomen. De uitzondering op de regel wordt gevormd door berichten begin maart 2009 waarin Scheringa juist wordt gepresenteerd als ‘crisisminister’: ‘Zonder Dirk dreigen donkere jaren’ (*de Volkskrant*, 3 maart 2009). In augustus 2009 verschijnt een aantal artikelen waarin de financiële wereld als geheel wordt besproken. In die artikelen worden andere banken af en toe met de term ‘faillissement’ geassocieerd. Pas vanaf 1 oktober 2009 (week 40 in figuur 6.6) barst de berichtgeving over een mogelijke

¹⁶³ ‘Kritiek op DSB’ houdt bij de automatische inhoudsanalyse in dat DSB tegelijkertijd in het nieuws voorkomt met termen als ‘woekerpolissen’, ‘claims’, ‘klachten’.

ondergang van DSB los: eerst op de websites van de kranten ('VVD vreest 'bank run' bij DSB', *De Pers*, 1 oktober 2009), vanaf 2 oktober 2009 ook in de dagbladen zelf ('We zijn uit op faillissement DSB', *de Volkskrant*, 2 oktober 2009). Vreemd genoeg is vanaf 1 oktober 2009 een schaarbeweging waarneembaar: de connectie tussen DSB en de term 'faillissement' neemt rap toe, terwijl de kritiek afneemt.

Een mogelijke conclusie die verbonden kan worden aan deze wonderlijke scheiding in de beeldvorming - prudentieel gezond, gedragsmatig ongezond - is dat de problemen waarmee DSB te maken kreeg en de consequenties hiervan voor de levensvatbaarheid van de bank vooral een zaak was van insiders (toezichthouders en financieel specialisten) en dat de connectie tussen woedende klanten en een faillissement of staatsteun niet gelegd of ontdekt werd door de pers.

Figuur 6.6: Associaties tussen DSB met thema's rond faillissement en kritiek op producten (weeknummers)



Bron: Stichting Het Persinstituut

De beeldvorming rond DSB lijkt in de waargenomen periode nog te profiteren van publieke optredens van Scheringa. Deze optredens riepen de suggestie op dat DSB wellicht te maken had met ontevreden klanten, maar dat de financiële huishouding voor de buitenwereld prima op orde was. Ter herinnering: Scheringa nam in december 2008 deel aan het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer waarin hij als enige, kleine bank kon melden dat DSB geen overheidssteun nodig had en zelfs winst draaide tijdens de kredietcrisis. Letterlijk stelde hij toen:

‘Wij maken winst waar andere banken verlies maken. Sterker: als alle banken zouden bankieren zoals wij, dan hadden we hier vandaag niet met zijn allen gezeten. Wij bankieren op een veilige manier zonder veel risico’s te nemen.’

Collega-voorzitters van grote banken als ING, ABN AMRO en Rabobank konden rond deze tijd niet dergelijke triomfantelijke geluiden laten horen. Het bankmodel van DSB was volgens Scheringa goed bestand tegen de kredietcrisis. Sterker nog, hij ging zo ver om te stellen:

‘Wij hebben er voordeel van. Wij kennen onze klanten. Wij zijn gelukkig niet beursgenoteerd. Onze aandeelhouders hebben een lange termijn visie, wij hebben eigenlijk maar één aandeelhouder. Dat is wel zo overzichtelijk.’

Naast dit opmerkelijke optreden in de Kamer was Scheringa eerder al in april 2008 beloond door een studentenvereniging voor zijn ondernemerschap als ‘CEO van het jaar’. Hierbij kreeg hij uit handen van oud-voorzitter Docters van Leeuwen van de AFM de prijs uitgereikt. In *de Volkskrant* stond Scheringa in volle glorie op de voorpagina en het tv-programma *De wereld draait door* had een luisterend oor voor Scheringa als de schaduwpremier die de crisis kon bedwingen. Tot slot, kwam één van de hobby’s van Scheringa, voetbalclub AZ, positief in het nieuws. In de eerste helft van 2009 maakte AZ een zegetocht onder leiding van Van Gaal en AZ-voorzitter Scheringa. Tijdens een CDA EU-verkiezingsbijeenkomst in het AZ-stadion in mei 2009 kreeg de geloofwaardigheid van Scheringa nog een extra stimulans middels de woorden van premier Balkenende die gastheer Scheringa een pluim gaf: ‘Je bent een voorbeeld voor ons allemaal,’ sprak de minister-president, ‘Je speelt een geweldige rol in de financiële sector, zet je in voor sport en cultuur. Ik vind dat fantastisch. We zijn trots op je!’

6.8 Interactie toezichthouders en DSB in de pers

De toezichthouders doen hun werk hoofdzakelijk in stilte, in het bijzonder De Nederlandsche Bank die prudentieel toezicht houdt. De DSB-casus laat echter zien dat de schijnwerpers ook op de toezichthouder terecht kunnen komen en dat dit van invloed kan zijn op de ontwikkeling van een bank. Volgens DSB is die invloed er onomstotelijk. Tijdens de persconferentie vlak na het faillissement van DSB stelt Scheringa dat zijn bank kapot is gemaakt. Hij doelde hierbij onder meer op de rol van toezichthouders DNB en de AFM en de rol van het ministerie van Financiën. In *NOVA* stelt de tweede man van DSB Bank, Van Goor, dat DSB de problemen had willen oplossen, maar dat zij daarvoor de kans niet heeft gekregen van DNB en minister Bos. In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre de relatie tussen banken en toezichthouders terug te vinden is in de berichtgeving. Gebruikmakend van automatische inhoudsanalyse wordt gekeken naar de sterkte van de associatie tussen DSB en de toezichthouders enerzijds en de sterkte van de associatie tussen de andere banken en de toezichthouders anderzijds. Vervolgens brengen we op basis van de handmatig uitgevoerde inhoudsanalyse het netwerk van steun en kritiek van betrokkenen in kaart.

De sterkte van de associaties kan op twee wijzen worden bestudeerd. Ten eerste door te kijken naar de mate waarin de berichtgeving rond DSB samengaat met de berichtgeving rond toezichthouders de AFM en DNB. Voor het gemak noemen we dit het mediabeeld van DSB. Op deze manier wordt op indirecte wijze zichtbaar hoe voor het oog van de natie de toezichthouders op de huid van DSB zitten. De tweede invalshoek - het mediabeeld van de toezichthouders - komt erop neer dat gekeken wordt in welke mate de berichtgeving rond de toezichthouders wordt bepaald door de casus DSB. Op deze manier wordt ook inzichtelijk hoe vaak de wederwaardigheden van DSB samengaan met de optredens van DNB en de AFM in het publieke domein. Om een voorbeeld te geven: DSB kan bijvoorbeeld 100 keer in het nieuws komen, waarbij in die bewuste mediaverschijningen ook 100 keer de AFM wordt genoemd. De associatie tussen DSB en de AFM is dan 100%. Omgekeerd kan de AFM wel 1.000 keer in het nieuws komen, waarbij in al die artikelen DSB 100 keer wordt genoemd. In dat tweede geval is de associatie tussen de AFM en DSB maar 10%. Voor een bank is vooral het eerste cijfer van belang omdat een bank die in al zijn mediaverschijningen met de AFM wordt geassocieerd op den duur de indruk kan wekken dat deze bank de regels van de wet overtreedt. Goed gedrag is voor de AFM immers geen reden om naar buiten te treden.

Tabel 6.7: Mediabeeld DSB - associaties tussen DSB en toezichhouders

<i>Interval</i>	DSB - AFM	DSB - DNB
1 maart - 17 mei	0.182	0.014
18 mei - 30 juni	0.296	0.141
1 juli - 28 september	0.467	0.084
29 september - 4 oktober	0.230	0.180
5 - 11 oktober	0.064	0.190
12 - 18 oktober	0.135	0.438
19 - 25 oktober	0.078	0.254

Leesvoorbeeld: in de eerste periode wordt in 18,2% van de artikelen waarin DSB wordt genoemd ook de AFM genoemd.

Bron: Stichting Het Persinstituut

Tabel 6.7 geeft een indruk hoe het mediabeeld van DSB in 2009 is bepaald door de AFM en DNB. In de tabel is zichtbaar op welke wijze de gedragsmatige en prudentiële toezichhouders, de AFM en DNB, in de media optreden. De AFM heeft tot 1 oktober 2009 op de huid gezeten van DSB, waarbij in de maand juli de associatie tussen DSB en de AFM bijzonder hoog te noemen is: in bijna de helft van de mediaoptredens van DSB valt de naam van de AFM. De prudentiële toezichhouder, DNB, is ook in haar optreden naar buiten prudent en verschijnt tot 1 oktober 2009 in beperkte mate op de radar van journalisten. Het vertrek van De Grave leidt tot een opleving in de associatie. Dit ligt voor de hand omdat DNB de goedkeuring voor de benoeming van De Grave heeft gegeven en bij het vertrek van een bankbestuurder wordt een exitgesprek met DNB gevoerd. Opvallend in tabel 6.7 is dat zelfs in de week van Lakeman de associatie met de AFM nog groter is dan die met DNB, hetgeen laat zien hoe groot het na-ijleffect kan zijn van vermeend schadelijk gedrag.

Tabel 6.8: Mediabeeld toezichhouders - associaties tussen de toezichhouders en DSB of andere banken in de verschillende periodes

<i>Periode</i>	AFM-DSB	AFM-banken	DNB-DSB	DNB-banken
1 mrt-17 mei	0.28	0.33	0.01	0.29
18 mei-30 juni	0.36	0.34	0.07	0.35
1 juli-28 sept	0.48	0.34	0.06	0.30
29 sept-4 okt	0.73	0.56	0.41	0.28
5-11 okt	0.52	0.24	0.53	0.24
12-18 okt	0.97	0.40	0.96	0.37
19-25 okt	0.75	0.47	0.85	0.23

Leesvoorbeeld: in de eerste periode wordt in 28% van de artikelen waarin de AFM voorkomt ook DSB genoemd.

Bron: Stichting Het Persinstituut

De tweede zienswijze die het mediabeeld van de toezichhouders in kaart brengt is terug te vinden in tabel 6.8. Deze tabel bevat de sterkte van de associaties tussen enerzijds de beide toezichhouders en DSB en anderzijds de toezichhouders en overige banken, uitgesplitst naar zes periodes. Hierbij is de werkwijze als volgt: we gaan eerst uit van alle artikelen waarin de AFM wordt genoemd, waarna we in een andere selectie kijken naar alle artikelen waarin DNB wordt genoemd. Binnen beide

verzamelingen wordt vervolgens nagegaan in hoeveel artikelen DSB dan wel een van de andere banken wordt genoemd. Hieronder lichten we de verschillende associaties toe.

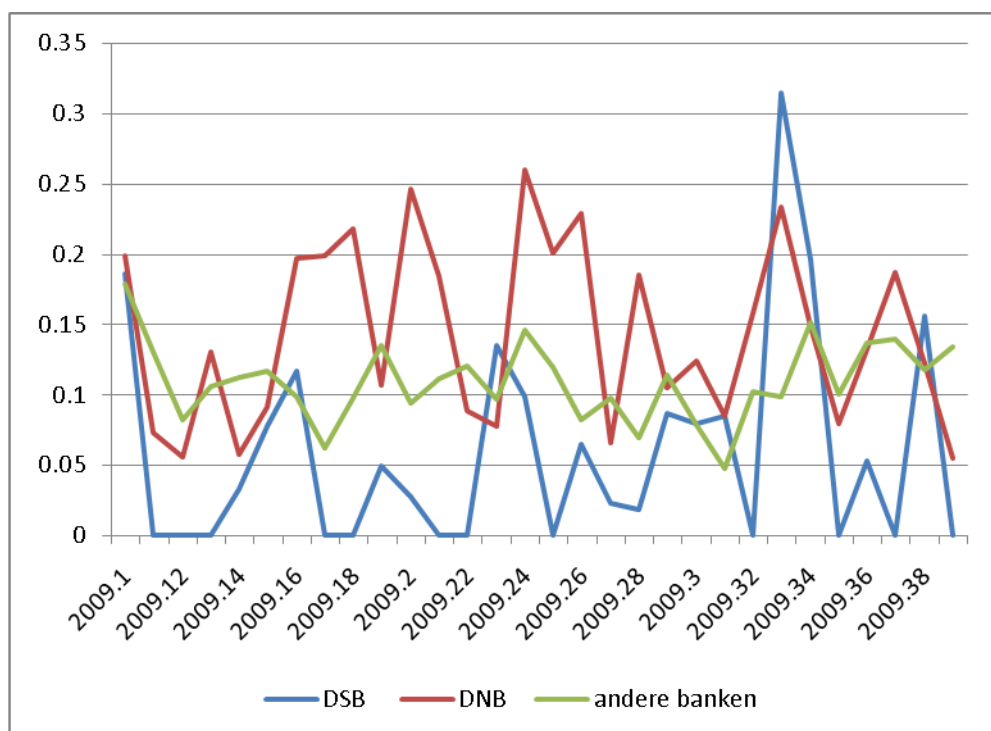
AFM-DSB

Vanaf 1 maart tot en met 1 juli 2009 is er weinig verschil tussen DSB en de overige banken. In een derde van de artikelen waarin de AFM voorkomt, worden een (of meer) overige banken ook genoemd. Voor DSB ligt dat percentage iets lager, respectievelijk iets hoger. Het verschil is zo klein dat het betekenisloos is. Na de publicatie van de AFM-boete op 1 juli 2009 verandert dat: DSB wordt aanzienlijk vaker geassocieerd met de AFM dan de overige banken. In de eerste drie weken van oktober 2009 wordt het verschil tussen DSB en de overige banken steeds groter. In de week van 12-18 oktober 2009 (de week voorafgaand aan het uitspreken van het faillissement) wordt DSB zelfs in bijna alle artikelen (97%) waarin de AFM wordt genoemd, ook genoemd.

DNB-DSB

Voor de toezichthouder DNB vinden we een ander patroon. Van 1 maart tot en met 28 september 2009 vinden we in artikelen waarin DNB voorkomt, slechts af en toe ook DSB Bank. Veel vaker worden een (of meer) overige banken genoemd in artikelen waarin DNB voorkomt. Vanaf 29 september 2009 slaat dat om: de combinatie ‘DNB-DSB’ komt aanzienlijk vaak voor in artikelen, terwijl voor de overige banken weinig tot geen verandering zichtbaar is in vergelijking met de voorgaande periodes.

Figuur 6.7: Berichtgeving waarin DSB, DNB en andere banken worden geassocieerd met bankfalen, 1 maart t/m 28 september 2009 (op weekniveau)



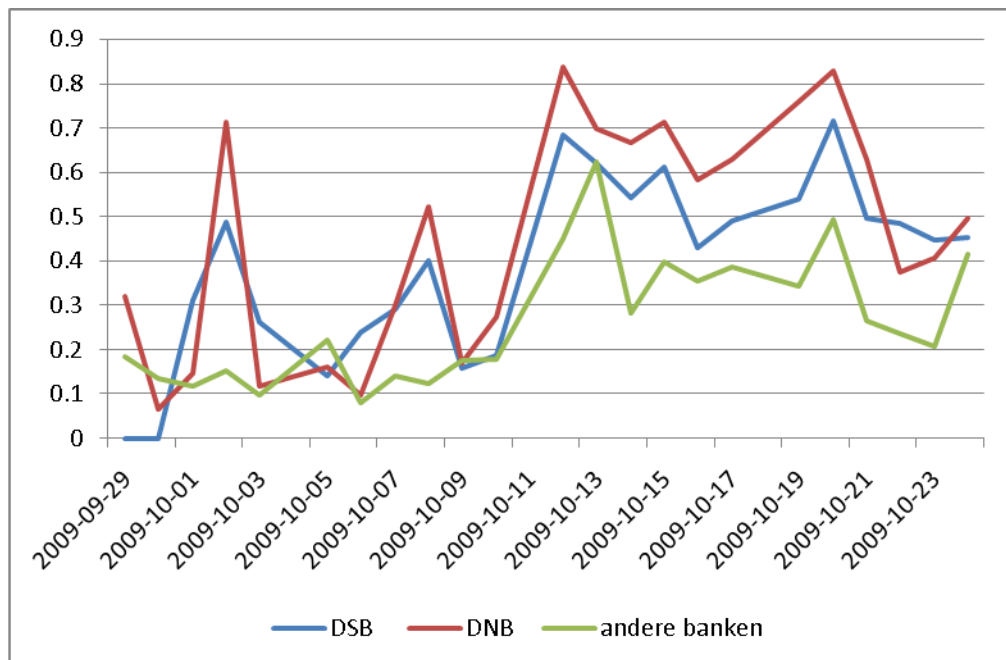
Bron: Stichting Het Persinstituut

In de week na 12 oktober 2009, vanaf het moment dat in de media sprake is van een noodmaatregel van DNB (lees: mogelijk faillissement DSB), is de associatie tussen DNB en DSB 97%. In bijna alle artikelen van deze week waarin DNB wordt genoemd, wordt ook melding gemaakt van DSB. Een en ander is nog eens in kaart gebracht in twee figuren. In de periode tot en met 29

september 2009 worden DNB en de andere banken (aangegeven als ‘anderen’) veel vaker met bankfalen in verband gebracht dan DSB (zie figuur 6.7).

De omslag komt pas daarna wanneer Lakeman zijn oproep doet (zie figuur 6.8). Opvallend is dat DSB in deze periode ook DNB, en in mindere mate ook de andere banken, meegesleept worden in de val van DSB. Voor een belangrijk deel is dit begrijpelijk. De toezichthouder moet in deze fase de regie nemen om een reddingsplan te ontwikkelen. Hierbij wordt DNB geholpen door de grootbanken. Voor de berichtgeving zijn de grootbanken echter niet de belangrijkste actor bij het uitroepen van de noodregeling van 11 oktober 2009. Na 11 oktober 2009 gaan deze actoren (DNB en de andere banken) gelijk op, waarbij DNB het meest wordt genoemd in de berichtgeving. Nadere analyse van de inhoud van de berichtgeving maakt duidelijk dat in deze crisisperiode in de eerste twee weken veel kritiek is op DSB, maar dat die kritiek afneemt in de periode waarin DSB (vergeefs) op zoek gaat naar een overnamepartner. Het verloop van DNB in de media in deze periode is echter anders: de kritiek op DNB neemt duidelijk toe. De andere banken blijft in de berichtgeving veel kritiek bespaard.

Figuur 6.8: Berichtgeving waarin DSB, DNB en andere banken worden geassocieerd met bankfalen, 29 september t/m 20 oktober 2009 (op dagniveau)



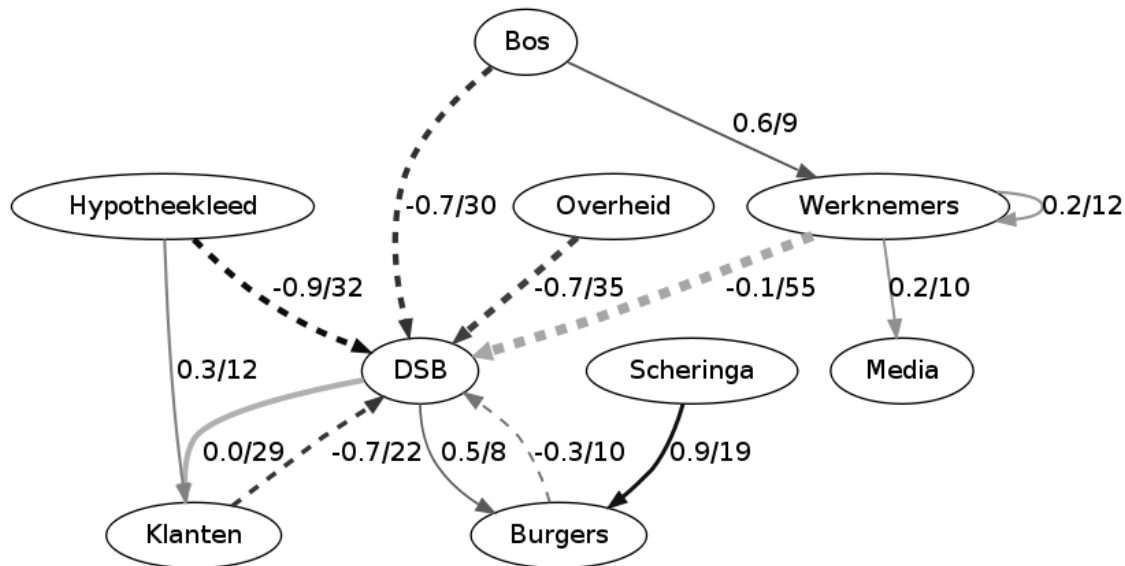
Bron: Stichting Het Persinstituut

Verschuiving steun en kritiek

Het eindspel rond DSB maakt duidelijk dat de toezichthouders niet langer onzichtbaar kunnen blijven. Het belang van de berichtgeving in de media in het DSB dossier moet niet onderschat worden. Toezichthouders, in het bijzonder DNB, kunnen vanuit hun geheimhoudingsplicht volgens de Wft, slechts beperkt communiceren, terwijl voor andere betrokkenen (DSB, de banken in het consortium en de belangenbehartigers van de DSB-geduceerden) de media de belangrijkste bron van informatie is. De betrouwbaarheid van de actoren wordt voor een deel afgeleid uit hoe kranten en tv over hen berichten. De oproep van Lakeman op 1 oktober 2009 leidde in de berichtgeving rond DSB tot opmerkelijke verschuivingen van steun en kritiek. Figuur 6.5 maakte reeds inzichtelijk hoe het netwerk van steun en kritiek - gebaseerd op de handmatig uitgevoerde inhoudsanalyse - rond DSB in elkaar stak voor de opkomst van Lakeman. Figuur 6.9 laat zien hoe het netwerk eruit zag in de eerste roerige week toen de vlam in de pan sloeg. Uiteraard is in deze week de kritiek van de Stichting Hypotheekleed van Lakeman het meest negatief in de toonzetting, gevolgd door de klanten van DSB, de overheid, minister Bos en in mindere mate de burgers. De kritiek richt zich deze week

voornamelijk op DSB. Scheringa komt alleen in beeld als man die geruststellende geluiden de wereld in stuurt richting burgers. Het is de week waarin de gevolgen van de Lakeman-actie tot paniek bij de rekeninghouders van DSB leidt en een enorme spaaruitloop tot gevolg heeft. De directe gevolgen van een *bank run* stonden echter toen nog niet duidelijk op het netvlies van de media.

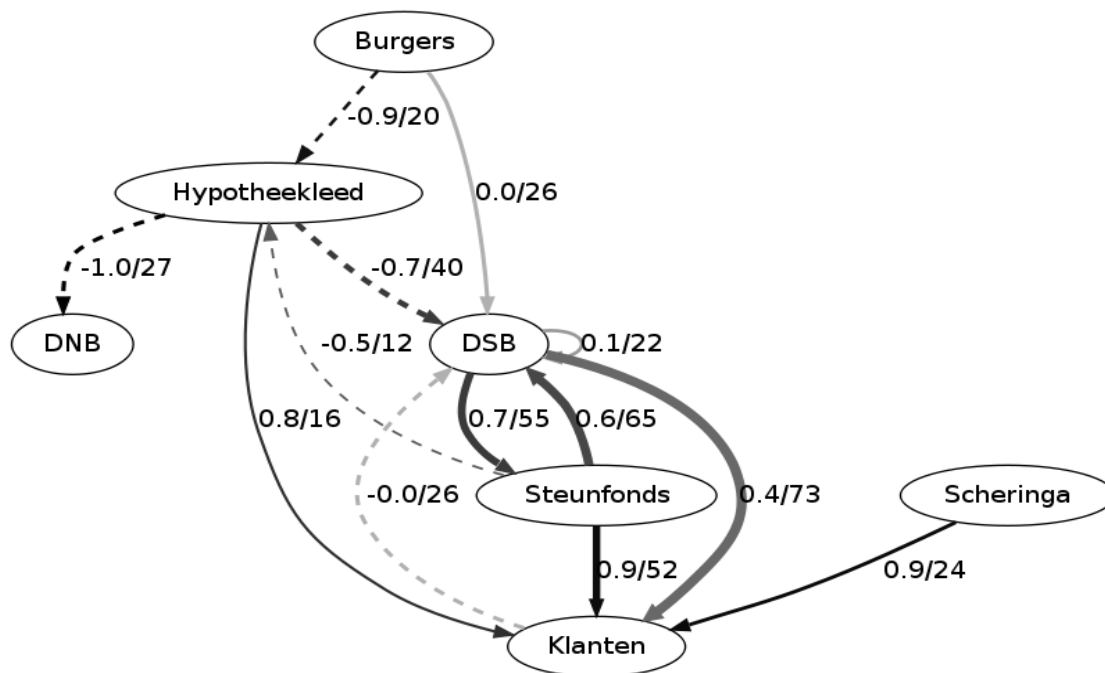
Figuur 6.9: Steun en kritiek in de berichtgeving tussen de betrokkenen van 29 september t/m 4 oktober 2009



Bron: Stichting Het Persinstituut

De week van 5 oktober tot en met 12 oktober 2009 bracht over de gevolgen van een bank run meer duidelijkheid; een week waarin de grote banken met elkaar aan de slag gingen om op initiatief van DNB tot een liquiditeitsvangnet te komen. Daarnaast werd DSB, op aandringen van het ministerie van Financiën, tot spoed gemaand om tot een gelijk te komen met de SSP van Hendrickx, nadat een eerste poging bij Tros Radar voor het oog van kijkend Nederland mislukte. Het was, kortom, een week waarin de claims van DSB-geduceerden op de voorgrond waren, terwijl op de achtergrond een reddingspoging van DSB door de banken werd voorbereid.

Figuur 6.10: Steun en kritiek in de berichtgeving tussen de betrokkenen van 5 t/m 12 oktober 2009

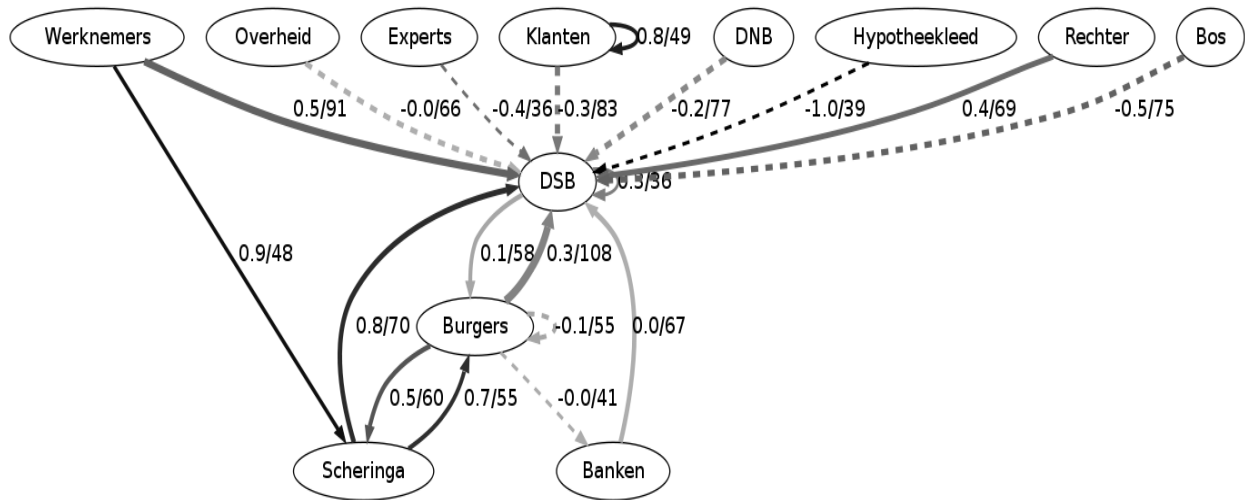


Bron: Stichting Het Persinstituut

In figuur 6.10 is inzichtelijk gemaakt hoe burgers zich fel afzetten tegen Lakemans Stichting Hypotheekleed. Hierop zet Lakeman zich op zijn beurt fel af tegen DNB, nog feller dan hij is richting DSB. In deze week leeft DSB tussen hoop en vrees. In de media-analyse is zichtbaar dat DSB zich positief opstelt ten opzichte van het steunfonds van Hendrickx en de klanten in het algemeen. Ook Scheringa laat zich persoonlijk niet onbetuigd om klanten een hart onder de riem te steken. De relatie tussen DSB en Hendrickx in deze week wederkerig: in 65 berichten is in 60% van de gevallen de toonzetting positief.

In de week voor het definitieve faillissement op 19 oktober 2009 (zie figuur 6.11) komt relatief milde kritiek van DNB, de minister van Financiën en van klanten op DSB. Relatief sterke steun komt van de kant van burgers, werknemers van DSB, de rechterlijke macht en - niet verrassend - van Scheringa zelf. Scheringa krijgt in de week voor het faillissement steun van werknemers en van burgers in de berichtgeving. Pijlen die kritiek impliceren richting Scheringa ontbreken. De banken komen deze week neutraal naar voren, hetgeen ook niet zo verwonderlijk is gezien het feit dat de reddingspoging op verschillende plekken in het land achter gesloten deuren plaatsvindt. De neutrale houding van de banken is in de week na het faillissement verdwenen, hoewel zij niet zo negatief in de berichtgeving naar voren komen als minister van Financiën Bos (zie figuur 6.12).

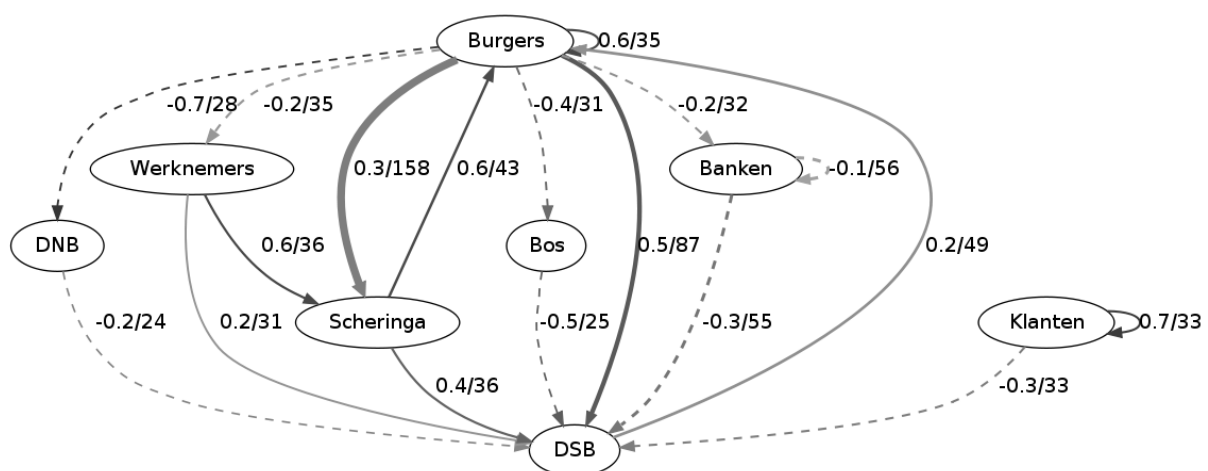
Figuur 6.11: Steun en kritiek in de berichtgeving tussen de betrokkenen van 13 t/m 19 oktober 2009



Bron: Stichting Het Persinstituut

Bos was negatief en blijft negatief (-0.5). De kritiek op DSB komt in deze week opnieuw van de kant van DNB, van klanten en van minister Bos. De frequentie is lager, maar de sterkte blijft nagenoeg gelijk. Steun voor DSB komt opnieuw van de kant van burgers, werknemers DSB en van Scheringa zelf. Scheringa krijgt in de week na het faillissement minder steun van werknemers dan in de roerige week daarvoor. Ook nu ontbreken pijlen die kritiek impliceren. De week na het faillissement is de week waarin de potentiële redders gefaald hebben in de ogen van de burgers. Burgers uit zich in de berichtgeving (zeer) kritisch in de richting van DNB, minister Bos en de overige banken.

Figuur 6.12: Steun en kritiek in de berichtgeving tussen de betrokkenen van 19 t/m 25 oktober 2009



Bron: Stichting Het Persinstituut

6.9 Communicatiebeleid DSB nader belicht

Om het communicatiebeleid van DSB te kunnen beoordelen, zijn de reacties van DSB in tv-uitzendingen van 1 maart 2009 t/m 28 september 2009 geïnventariseerd. Deze inventarisatie is gebaseerd op de ondertiteling voor doven van de desbetreffende uitzendingen. Codeurs hebben de uitzendingen bekeken en de verschillende uitspraken op basis van de tekst van de ondertiteling toe kunnen schrijven aan de verschillende actoren (waaronder: bestuurders van DSB, vertegenwoordigers van belangengroepen en klanten). Na een relevante tv-uitzending over DSB zijn vervolgens relevante artikelen over DSB in de dagbladen van diezelfde week opgespoord. Relevant wil in dit verband zeggen dat de uitzending of het artikel (deels) gewijd moest zijn aan (klachten van klanten over) producten van DSB Bank. In de dagbladartikelen hebben we vervolgens ook reacties van DSB geïnventariseerd, waarbij het kan gaan om:

- De (vrijwel) letterlijke weergave of parafrase van wat een bestuurder van DSB in een tv-uitzending gezegd heeft.
- De (vrijwel) letterlijke weergave of parafrase van wat een woordvoerder van DSB tegenover een journalist van een dagblad gezegd heeft.

Op basis van het aldus verzamelde materiaal wordt vervolgens ingegaan op de vraag hoe de (crisis)communicatie van DSB gekenschetst kan worden en of deze communicatie adequaat geacht kan worden.

Optimale crisiscommunicatie

De literatuur rond crisiscommunicatie steunt voor een groot deel op casuïstiek, omdat iedere crisis zijn unieke karakteristieken kent. Toch valt in al die verhalen een rode draad te ontdekken die neerkomt op een aantal basisprincipes. Wie te maken krijgt met een crisis doet er goed aan om onder andere de volgende principes in acht te nemen (cf. Lukaszewski, 1997):

- Directheid: kom in contact en communiceer met hen die direct worden geraakt door een crisis.
- Snelheid: snelheid is de sleutel in crisismanagement, vooral wanneer het publiek de integriteit van een instituut aangaat of wanneer het ethische dilemma's betreft. Hoe langer wordt gewacht met een antwoord, hoe langer twijfel de kans krijgt om een crisis te vergroten. De eerste twee uur na een crisis zijn van essentieel belang om een beeld of standpunt te bepalen in de media. Snelheid is ook van belang om onzekerheid te reduceren.
- Duidelijkheid: spreek niet in tongen. De boodschap richting publiek of belanghebbenden moet eensluidend zijn en wordt bij voorkeur uitgesproken door de hoogst verantwoordelijke man of vrouw. Een woordvoerder een crisis laten bestrijden wekt de indruk dat de 'top' van een organisatie zijn verantwoordelijkheid ontloopt.
- Openheid: de beslissingen die genomen moeten worden en de berichtgeving daarover dienen de meest basale vragen te beantwoorden die het publiek en direct betrokkenen op dat moment hebben.
- Geloofwaardigheid: zodra acties ondernomen worden gedurende een crisis, moeten beloftes en acties met elkaar in overeenstemming zijn.
- Coöperatieve houding richting media: werk met de media mee in plaats van ze tegen te werken. *Kill the messenger* is in tijden van een crisis weinig productief.

Hoewel dit tamelijk eenvoudige richtlijnen zijn, komt het vaak voor dat de basisbeginselen juist door de hectiek worden vergeten. Vaak zijn reacties primair en instinctief. Het vergt van een organisatie dan ook een zekere mate van professionaliteit om vast te houden aan de bovenstaande principes en niet te vervallen in *trust-busting* gedrag of uitlatingen. Denk hierbij aan: afwachten, geen commitment tonen, uitstellen, minachting, irritatie, defensief gedrag, vermijdend gedrag, of terughoudendheid.

Traagheid van handelen

Als een onderneming geconfronteerd wordt met negatieve publiciteit over (de kwaliteit van) haar producten, is het van belang snel te handelen en zo verdere negatieve publiciteit de pas af te snijden. Fabrikanten van bijvoorbeeld auto's, voedsel, medicijnen en speelgoed hebben in het verleden *product recalls* meteen toegepast. Zodra de geringste twijfel ontstaat over de kwaliteit van een product, wordt het ogenblikkelijk uit het assortiment van een fabrikant verwijderd.

DSB heeft weliswaar in de eerste uitzending van *NOVA* over DSB op 2 april 2009 bij monde van bestuurder Van Goor meteen gereageerd op klachten van klanten, maar die reactie had het karakter van een aankondiging ('ik zie goede mogelijkheden om het probleem op te lossen') en niet van een concrete en directe actie. Deze strategie is in de maanden daarna door DSB gehandhaafd. Keer op keer heeft DSB - in wisselende bewoordingen - verklaard 'we gaan het oplossen'. Ter illustratie kunnen de volgende statements deze stelling onderbouwen:

- 'We gaan proberen om voor het einde van het seizoen van *Radar* de dossiers die meneer Hendrickx ons brengt, allemaal op te lossen,' Van Goor in *Radar*, 13 april 2009.
- 'Als er wat fout gaat moet je dat oplossen,' Scheringa in *Pauw en Witteman*, 20 april 2009.
- 'Laten we hopen dat we tot een oplossing komen,' Van Goor in *De Pers*, 21 april 2009.
- DSB heeft toegezegd contact op te zullen nemen met deze mensen, *Radar*, 27 april 2009.
- DSB doet aan *damage control*, heeft vijftien man klaar zitten om met kwade klanten te onderhandelen, *NHD*, 30 mei 2009.
- 'We gaan een individuele oplossing treffen, mensen moeten met klachten bij ons komen, dan gaan we ze oplossen,' Van Goor in *NOVA*, 22 juni 2009.
- 'Gedupeerden moeten zich direct tot de bank wenden, dat is de snelste weg om gezamenlijk tot een oplossing te komen,' Wilting in *Trouw*, 3 juli 2009.
- Scheringa zegt op de vraag van een journalist waarom het zo lang duurt voor de feiten naar buiten komen: 'dit is niet het ideale moment.' Als de journalist hem vervolgens voorhoudt: 'u had eerder moeten communiceren,' reageert Scheringa met 'er was een mediahype aan de gang,' *Netwerk*, 23 juli 2009.
- Van Goor zegt dat DSB 228 klachten heeft ontvangen, 40 zijn geschikt, *NOVA*, 23 juli 2009.
- 'Het gaat om een beperkte groep en voor die mensen treffen we een individuele oplossing,' Van Goor in *NOVA*, 13 augustus 2009.
- 'Dan gaan we in overleg,' Van Goor in antwoord op de vraag 'als mensen in de schuldhulp komen, gaat u er dan vanaf zien?', *Radar*, 7 september 2009.
- 'Consumenten met problemen kunnen zich tot ons wenden en daar zullen we serieus naar kijken,' Wilting in *De Pers*, 11 september 2009.

Geloofwaardigheid in het geding

In de periode april tot en met september 2009 heeft DSB steeds weer en in licht wisselende bewoordingen aangekondigd 'we gaan het oplossen'. De geloofwaardigheid van DSB komt echter vooral op het spel te staan door in de media uitspraken te doen die wijzen op het ontkennen van problemen. Reagerend op klachten van klanten laat DSB - zoals we zagen - bij herhaling weten 'we gaan het oplossen'. Tegelijkertijd ontkennen Van Goor, Scheringa en woordvoerder Wilting herhaaldelijk alle beschuldigingen, en/of zeggen ze dat DSB het 'fantastisch voor elkaar heeft.'

- *De Telegraaf* meldt 21 maart 2009 dat de AFM onderzoek doet naar fouten bij leningen van DSB (waaronder te hoge hypotheke en koopsompolissen). DSB ontkent de beschuldigingen en toont zich verbolgen dat de AFM bevestigt dat ze onderzoek doet.
- 'We zijn van mening dat we mensen niet in de financiële problemen brengen,' Van Goor in *NOVA*, 2 april 2009.
- 'Mensen komen niet in financiële problemen door te hoge leningen, maar door telefoonrekeningen, huur en gas, water en licht, creditcards en de Wehkamps van deze wereld,' Wilting in diverse dagbladen, 3 april 2009.

- Van Goor ontkent dat DSB provisies tot 85% heeft ontvangen, dat klanten in betalingsproblemen komen en dat DSB mensen lokt met lage rente, *Radar*, 13 april 2009.
- Scheringa - aldus *De Pers* - ontkent dat DSB veel klanten heeft opgescheept met (veel) te hoge leningen, *De Pers*, 17 april 2009.
- Scheringa ontkent dat DSB te veel verzekeringen bij hypotheekleningen heeft verkocht. Als de interviewer stelt: 'U hebt wel problematische hypotheekleningen,' antwoordt hij: 'Dat is een verkeerde beeldvorming' en stelt dat het onderzoek van de AFM routine is, *Pauw en Witteman*, 20 april 2009.
- Scheringa zegt onder meer in antwoord op de vraag 'Welke dingen kloppen niet die over u geschreven en gezegd worden?': 'In vergelijking met andere banken hebben wij het fantastisch voor elkaar.' *Netwerk*, 25 april 2009.
- In het FD stelt Leijssen (Hypotheekleed) 400 dossiers gezien te hebben van mensen die bij DSB 200% van de executiewaarde hebben geleend. Volgens DSB zijn de aantijgingen onjuist.
- Wilting verwerpt de beschuldigingen als 'absolute onzin,' *NHD*, 25 mei 2009.
- Van Goor ontkent dat veel mensen een probleem zouden hebben, *NOVA*, 22 juni 2009.
- Scheringa zegt schikkingen met klanten getroffen te hebben in gevallen waarvan je zegt: 'het is sneu voor de klant', 'Dat had niet te maken met overkreditering,' *Netwerk*, 23 juli 2009.

Complicerende factor is dat de omvang van een eventueel probleem duister blijft. In de door ons bekeken tv-uitzendingen en dagbladen worden tientallen keren aantallen gedupeerde klanten genoemd. Die aantallen wisselen sterk en zijn mede afhankelijk van de bron op basis waarvan het aantal is gebaseerd. De extremen zijn vier (door Van Goor genoemd in een filmpje op de website van DSB, *De Pers*, 21 april 2009) en duizenden (door Lakeman genoemd in uitzending van *Radar*, 7 september 2009). DSB ontkent in de media volledig verantwoordelijk te zijn voor een probleem waarvan de omvang onduidelijk is. Tegelijkertijd wil DSB het probleem van onbekende omvang oplossen.

Defensieve houding en afschuiven verantwoordelijkheid

DSB verdedigt zich van tijd tot tijd tegen de beschuldigingen aan haar adres door derden aan te wijzen als verantwoordelijken voor het ontstaan van financiële problemen bij mensen. Een variant daarop is dat media ten onrechte het beeld schetsen dat DSB mensen in grote financiële problemen heeft gebracht. Een dergelijke reactie van een organisatie die vanwege haar gedrag onder vuur ligt, komt neer op het ontkennen of afschuiven van de verantwoordelijkheid.

- Reagerend op een opmerking van Tweede Kamerlid Spekman dat DSB staat 'voor buitencategorie risico hypotheekleningen', zegt Van Goor dat gekeken moet worden 'waar de schulden door komen.' Hij noemt telecomcontracten, gokverslaving, drankproblemen, onvoorziene omstandigheden en zaken die mensen niet hebben gewenst en niet willen, maar die hen wel overkomen. 'Dat veroorzaakt vaak een schuldenprobleem.' (*NOVA*, 2 april 2009).
- 'Mensen komen niet in financiële problemen door (te hoge) leningen, maar door telefoonrekeningen, huur en gas, water en licht, hypotheekleningen, creditcards en de Wehkamps van deze wereld,' Wilting in *Metro*, *Spits*, *NHD*, 3 april 2009.
- Scheringa antwoordt: 'dat is een verkeerde beeldvorming,' als een journalist hem voorhoudt: 'U hebt wel problematische hypotheekleningen,' *Pauw en Witteman*, 20 april 2009.
- Wilting laat weten 'niet te kunnen reageren op de beschuldiging omdat de stichting de dossiers niet doorgeeft.' De stichting ontkent beloofd te hebben dossiers te zullen overhandigen (de verwijzing is naar de Stichting Hypotheekleed), *de Volkskrant*, 22 april 2009.
- Reagerend op de vraag hoe het komt dat AZ positief en DSB negatief in het nieuws komt zegt Scheringa onder meer: 'Als je te veel in beeld komt, of succesvol bent, krijg je ook negatieve reacties. Wij leven in een vrij, democratisch land. Dus je mag veel roepen en er is persvrijheid, maar de pers moet wel de waarheid vertellen.' *Een Vandaag*, 25 april 2009.
- *Radar* deelt op gezag van DSB mee dat DSB niet tevreden is over de lijst met ruim 100 namen en adressen van ontevreden klanten. De bank wil complete dossiers. *Radar*, 27 april 2009.
- DSB geeft € 41.000 terug aan een klagende klant. De journalist vraagt: 'dat is toch een schuldbekentenis?' Van Goor antwoordt hierop: 'Dat zie ik toch anders. U noemt het een

schuldbekentenis. Ik zie het zo dat het ons echt menens is om alleen maar tevreden klanten te hebben.’ *Radar*, 25 mei 2009.

- De journalist zegt: ‘Die koopsommen waren dus kennelijk niet nodig. Anders kunt u ze niet teruggeven.’ Van Goor antwoordt hierop: ‘Het is wel zo dat het belangrijk is dat klanten een bepaalde verzekering hebben, want het zijn behoorlijke financieringen die ze aangaan.’ *Radar* 25 mei 2009.
- Van Goor (in dezelfde uitzending): ‘Ik vind het vervelend om over individuele gezinnen te praten op tv. Mensen sluiten ook nog postorderfinancieringen af.’ *Radar*, 25 mei 2009.
- Journalist: ‘Het gaat er om wie de grootste problemen heeft veroorzaakt. In deze dossiers is dat DSB.’ Van Goor: ‘Wij zien dat in 76% van de gevallen door andere banken behoorlijk hoge financieringen zijn verstrekt.’ *Radar*, 25 mei 2009.
- Naar aanleiding van de boete van de AFM vanwege het verstrekken van een te hoge hypotheek zegt Van Goor dat het gaat om een handvol adviseurs die bij een marginale afwijking toch een krediet kon verstrekken: ‘Andere banken hanteren vergelijkbare methoden,’ *AD*, 2 juli 2009.
- Refererend aan de boete van de AFM zegt Van Goor: ‘Ik wil niet spreken van een hetze tegen DSB, maar mensen hebben nu eenmaal de neiging elkaar na te praten.’ *de Volkskrant*, 2 juli 2009.
- Scheringa stelt dat de AFM nergens in zijn besluit zegt dat DSB zich ook werkelijk schuldig maakt aan het verstrekken van onverantwoorde kredieten. Ze zeggen alleen dat de procedures beter op papier moeten. *FD*, 2 juli 2009.
- Nadat bekend is geworden dat DSB geprobeerd heeft om de AFM te bewegen de boete geheim te houden, verklaart een woordvoerder van DSB: ‘Je weet nooit van tevoren hoe zoiets uitpakt. Bij dit soort zaken schrijven media de dingen vaak niet goed op. En dat wordt dan gelezen door mensen. Dan kan de imagoschade groot zijn.’ *De Telegraaf*, *NHD* en *Trouw*, 4 juli 2009.
- Wilting: ‘Wij zijn alle beschuldigingen zat. DSB is een fatsoenlijke bank, ik begrijp niet waarom wij er steeds worden uitgelicht en andere banken niet.’ *AD*, 11 september 2009.

De reacties die DSB ten beste geeft op negatieve publiciteit over haar financiële producten kan worden samengevat als traagheid van handelen, ontkennen van problemen en een defensieve houding. Door voortdurend inconsistent te handelen - beloven zaken op te lossen en vervolgens niet tot een resolutie komen - verliest DSB in aanloop naar de crisis van 1 oktober 2009 haar geloofwaardigheid als serieuze partner in de onderhandelingen.

6.10 Beoordeling relatie DSB en de media

Bijna alle actoren die een hoofdrol hebben vervuld in de ondergang van DSB, hebben de invloed en kracht van de media onderschat. Voor banken is het vertrouwen van het publiek essentieel, zeker in het internettijdperk waarin klanten met een muisklik hun geld bij een bank weg kunnen halen en kunnen overmaken naar een concurrent. DSB vertrouwde in haar financiering in de laatste twee, drie jaar voor een groot deel op spaargeld, waardoor een liquiditeits-‘mismatch’ ontstond. Onder dergelijke omstandigheden is een goede reputatie cruciaal voor een bank. Banken kunnen er daarom niet omheen om structureel over communicatie na te denken en een mediabeleid te ontwikkelen. De indruk die de Commissie overhoudt aan gesprekken met DSB-bestuurders is dat de gebrekkige professionaliteit van Scheringa in mediazaken een belangrijke tekortkoming was van het DSB-beleid. Klachten van klanten en toezichthouders zijn te lang genegeerd als signalen dat het verdienmodel en de producten die werden verkocht maatschappelijk niet meer geaccepteerd werden. Zo ook in het jaar waarin DSB failliet ging. Uit de bovenstaande inhoudsanalyse van kranten en tv komen een aantal feiten bovendien over de interactie tussen DSB en de berichtgeving in de media.

1. De enorme media-aandacht voor DSB is in een zeer korte tijd ontstaan. Tot ver in september 2009 was de aandacht voor DSB niet groot. De enige uitzondering op deze constatering vormt

- de bekendmaking van de AFM-boete per 1 juli 2009 die gepaard ging met veel negatieve publiciteit. Dit was aandacht die echter ook weer binnen twee weken verdween.
2. DSB komt in vergelijking met andere banken vooral in het nieuws met zijn verzekerings- en kredietproducten en de klachten daarover. In de berichtgeving lijkt DSB veel minder dan andere banken te lijden onder negatieve financiële ontwikkelingen. DSB komt dan ook zelden in het nieuws met berichten over overheidssteun of faillissement.
 3. DSB kenmerkt zich in haar persoptreden door een zekere gespletenheid: het gezag in de pers is voor een groot deel voor rekening van Scheringa. DSB zelf kent een veel lagere gezagscore. De perswoordvoering namens DSB is daarmee sterk afhankelijk van Scheringa.
 4. Gedurende 2009 heeft DSB in de pers te maken met een structureel toenemende kritiek en/of afnemende steun.
 5. Praktisch alle belanghebbenden buiten DSB - van burgers en klanten, tot toezichthouders, banken en politici - uiten zich negatief over DSB gedurende 2009. De enige steun komt uit eigen gelederen: alleen de eigen werknemers en de directie zijn positief over DSB.
 6. Na de oproep van Lakeman ontstaat een andere dynamiek en worden de toezichthouders negatief beoordeeld door burgers. Scheringa krijgt in zijn rol van slachtoffer steun van burgers. Overheid, toezichthouders en andere banken blijven negatieve kritiek houden op DSB.

Achteraf geven DSB-bestuurders toe dat zij de media en de aandacht voor de klachten verkeerd hebben aangepakt. De grote vraag blijft of DSB in staat zou zijn geweest om het tij te keren. Om die vraag te beantwoorden wordt op deze plaats een aantal kenmerken van DSB en in het bijzonder Scheringa ten tonele gevoerd. De kern van de problemen waar DSB tegenaan liep zijn te herleiden tot de volgende wijzen waarop DSB in de media naar voren komt.

1. Ontkennen van problemen

Het is een bekend gegeven in de managementliteratuur (cf. D'Aveni en MacMillan, 1990, Argenti, 1976; Starbuck et al. 1978, Pearson en Clair, 1998) dat bestuurders zich op cruciale momenten positief dan wel negatief onderscheiden in de mate waarin ze reageren op een crisis die van buitenaf komt.¹⁶⁴ Managers van bedrijven die uiteindelijk ten onder gaan hebben de neiging om crises of radicale veranderingen te ontkennen of te negeren. Dit soort managers zullen zich meer met bedrijfsinterne zaken gaan bemoeien, terwijl managers van bedrijven die een crisis succesvol doorstaan de bedrijfsinterne en -externe factoren evenveel gewicht geven. Zij negeren problemen niet, maar denken na hoe het bedrijf zich kan aanpassen aan radicale en structurele veranderingen.

Het optreden van DSB in de media vertoont tal van voorbeelden waarin het management of de woordvoerders in kwestie problemen ontkennen, dan wel negeren. Zoals Wilting in een interview met *Vrij Nederland* (19 december 2009) later over de DSB-bestuurders zei: 'Ik durf best te zeggen dat men de urgentie onvoldoende doorhad. [...] Men heeft niet beseft hoe erg het was. In mijn trainingen over crisiscommunicatie zie ik bijna hetzelfde proces. De verantwoordelijken die midden in zo'n situatie zitten, lijken het gevoel te krijgen alsof het een ander overkomt.'

Een belangrijk voorbeeld is de AFM-boete die in de zomer van 2009 publiek bekend werd, maar reeds in december 2008 was aangekondigd. Over het naderend AFM-onderzoek deed Scheringa in april 2009 nog erg luchtig: 'Dat wij worden onderzocht laat zien dat wij als volwassen worden beschouwd, we tellen mee.' Maar achteraf bracht de AFM-boete een forse deuk in het imago van DSB. De kritiek van de AFM 'schaadt onze reputatie', gaf later Scheringa toe. Hij ontkende echter dat er fouten zijn gemaakt. DSB Bank zal de boetes betalen, maar vindt dat de toezichthouder bij zijn beoordeling 'te open normen' hanteert en stuurt aan op een principe-uitspraak van de rechter. 'Er is een verschil van inzicht', aldus Scheringa. 'We willen hierover jurisprudentie.' (de *Volkskrant*, 24 juli 2009).

¹⁶⁴ Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de psyche van managers of bestuurders voor een deel als de bron van een crisis kan worden bestempeld. Pauchant en Mitroff (1992) laten bijvoorbeeld zien hoe persoonlijkheidskenmerken van belang zijn in het creëren van organisatiecrises. Personen in organisaties die vatbaar zijn voor crises, spreiden, vergeleken met personen in 'crisis-proof' organisaties, zeven keer zo vaak psychologische afweermechanismen als ontkenning, fixatie en narcisme tentoon.

Een variant op het ontkennen van problemen is de neiging om problemen kleiner voor te stellen dan zij in werkelijkheid zijn. Dit speelde vooral rond de claims. Het probleem kleiner voorstellen dan ze zijn is òf verbonden aan een optimistisch karakter òf aan een straatvechtersmentaliteit om zo het beste resultaat uit onderhandelingen te halen. De laatste strategie zou wellicht kunnen werken in een eenmalig onderhandelingspel tussen twee partijen, maar in een moderne samenleving waarin een bank met woekerpolissen of bovenmatige provisies moet onderhandelen met belangbehartigers terwijl de media over de schouder meekijkt, is deze minder geschikt.

Een ander terrein waarop problemen ontkend worden is de financiële crisis. De geldmarkt droogt op en alle banken, inclusief DSB, worden geraakt door deze kredietcrisis. In februari 2009 wordt Scheringa uitgebreid geportretteerd door *KRO Profiel*. Hij komt daar met een kenmerkend statement:

‘Ik denk dat wij een van de weinige banken zijn die niet geraakt is door de financiële crisis. Wij hebben geen liquiditeitsproblemen, wij zijn *lean and mean*. Daardoor hebben wij het extra druk. Wij hebben voordeel bij de kredietcrisis. De vlag kan uit, want ik zeg altijd: mijn eigen vermogen, mijn eigen spaargeld zit in mijn eigen bank. Plus ik heb voor honderdduizenden klanten ook het beheer van hun spaargeld. Nou, daar ga ik uiterst zorgvuldig mee om, dat zal ik nooit in de waagschaal stellen. Alles wat ik doe, doe ik met zekerheid...en uiteraard dat het geld heel veilig is.’

2. Normaliseren van gedrag en problemen

‘Waar gehakt wordt, vallen spaanders.’ Het is een standaard verdediging van Scheringa wanneer het ontkennen van problemen niet meer mogelijk is. Het normaliseren van gedrag behoort daarom ook tot een van de methoden om naar buiten te treden. Een dergelijke strategie is uiteraard niet alleen voorbehouden aan DSB. Het is opvallend hoe vaak in interviews, maar ook in gesprekken met DSB-bestuurders, de prevalerende norm tot eigen gedragslijn wordt gepromoveerd. Het bestaan van klachten is uiteraard niet uitzonderlijk, maar in berichtgeving rond DSB wordt zelden inhoudelijk ingegaan op klachten of rechtbankuitspraken. Zo wordt Scheringa in *NRC Handelsblad* van 11 april 2009 geconfronteerd met de uitspraken van de rechtbank en van de klachtencommissie DSI, de *Dutch Security Institute*, die sinds 2005 een aantal uitspraken heeft gedaan over klachten tegen DSB of filialen van de groep. Scheringa ontkende deze klachten niet met de woorden:

‘Natuurlijk krijgen wij klachten en soms zijn die terecht. Waar gehakt wordt, vallen spaanders. Met een marktaandeel van 20% is het niet onevenredig dat een vijfde van de klachten ons betreft.’

Andere referenties naar normen betreffen de hoogte van provisies en het soort producten dat aangeboden werd door DSB. Zolang andere banken en verzekeraars ook hoge provisies in rekening brengen is het in de ogen van medewerkers of bestuursleden volstrekt legitiem om bestaand gedrag te continueren. DSB is een organisatie die moeite heeft met de open normen die de AFM stelt ten aanzien van gedrag. Scheringa omschrijft het probleem als volgt: ‘De AFM zegt: ga maar op de snelweg rijden en achteraf vertellen we of je te hard reed. En dan gaan we samen praten over wat nu wel of niet mag.’ (*NRC Handelsblad*, 11 april 2009). Het probleem is dat wanneer bestaand gedrag als volstrekt normaal wordt gezien en geaccepteerd wordt, dat er bijgevolg ook geen ‘sense of urgency’ wordt ontwikkeld.

3. Onderschatten van de kracht van media

Een constante factor in het DSB dossier is de onderschatting van de werking van de media. Uiteraard staat menigeen het optreden van Lakeman voor ogen die op donderdagmorgen 1 oktober 2009 zijn opwachting maakte onder de kop ‘DSB moet failliet’. In één uur tijd trokken mensen € 16 miljoen weg bij DSB, gemiddeld € 20.000 per transactie. Het is bij uitstek een voorbeeld hoe een *bank run* in gang gezet kan worden in een tijdperk waarin nieuws via tv, maar ook via internet, twitter en blogs zich snel kan verspreiden en vooral wanneer het overmaken of afschrijven van spaarsaldi met een internetklik mogelijk is. De aanloop naar de oproep van Lakeman wordt vaak vergeten. In de week van 1 oktober 2009 begon *NOVA* met een uitzending op maandag 28 september 2009 waarin oud-verkopers van DSB (anoniem) een boekje openden over de verkooppraktijken van DSB. In de

dagen daarna komen ook dit soort verhalen in de krant. Ter illustratie het volgende bericht uit het *NHD* van 29 september 2009:

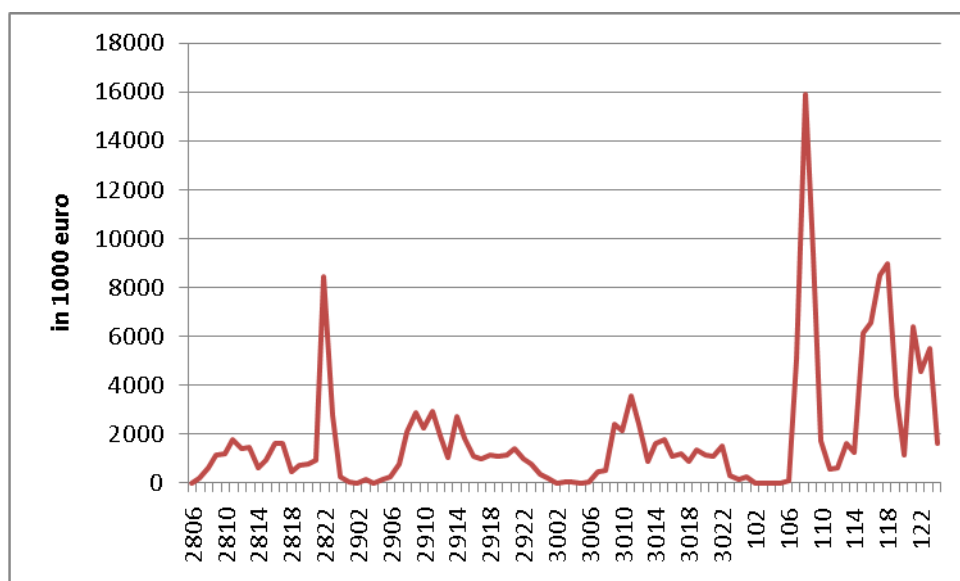
‘Ik denk dat op de honderd klanten er vijftig prima werden geholpen, zo'n dertig te veel hebben betaald aan aanvullende 'verplichte' verzekeringen, zo'n tien echt te veel hebben betaald en de overige tien onverantwoord zwaar het schip in zijn gegaan.’ Aldus 'Mark', een oud-verkoper van DSB. DSB was erop gericht mensen vol te stoppen met verzekeringen en beleggingspolissen, zegt 'Mark' die zo'n vijf jaar bij het bedrijf werkte. Kwam iemand binnen voor € 40.000 en bleek dat ook zijn kredietmaximum, dan verliep alles prima. [...] Maar als iemand eigenlijk goed was voor méér, werd er meteen een verkoper op afgestuurd. En dan werd er heel erg gepusht dat je naast de lening ook verzekeringen verkocht. Veel verzekeringen! Want dáárop werd verdiend. Veel meer dan op die rente. Die druk kwam vanuit het management in Wognum. Verkocht je niet genoeg, dan kwam de rayonmanager erbij zitten en gaf aanwijzingen hoe je er meer uit kon halen. Tijdens verkooptrainingen werd het 'kerstboommodel' gehanteerd. De kerstboom was de lening, daaraan werden verzekeringen en andere producten gehangen. Maar dat moest je allemaal niet zo duidelijk maken. Je moest focussen op het uiteindelijke maandbedrag en de rest een beetje omzeilen. Het contract werd lang niet altijd doorgenomen, ook op advies van de verkooptrainers. Soms werd het zelfs blanco ondertekend: pas op kantoor werden de cijfertjes ingevuld. Ik heb er zelf ook aan meegedaan. Je verdiende een relatief laag basissalaris, maar met provisies werd het het dubbele of driedubbele. Op het laatst dacht ik af en toe: 'Dit wordt echt te gortig'. Sommige verkopers konden zó douwen. Dan zag je dat iemand bij een lening van 20.000 voor hetzelfde bedrag aan verzekeringen kreeg verkocht en dus met € 40.000 aan lening het kantoor uitliep. Dan rijzen de haren je toch te berge. Als je de verkopers van DSB onder ede zou vragen of dit de werkwijze is, dan zal iedere (ex-) verkoper hetzelfde verklaren als ik,’ aldus 'Mark'.

De *NOVA*-uitzending van 28 september 2009 wekte de woede van Tweede Kamerleden van SP, GroenLinks en PvdA. Kamerleden eisten op 29 september 2009 van minister Bos dat hij stappen zou ondernemen om de verkoopmethoden van DSB aan banden te leggen. De dag erna was de reactie van de minister: hij sluit zich aan bij de kritiek van de Tweede Kamer op de praktijken bij DSB. Bos stelt dat bij DSB ‘dingen gebeurd [zijn] die duidelijk niet door de beugel kunnen. Daar zitten wij en de AFM bovenop. En er worden maatregelen genomen,’ zei Bos tijdens de financiële beschouwingen. Over de provisies in de koopsompolissen die soms opliepen tot 90%, was hij ook duidelijk: ‘Totaal idioot’. Hoewel de minister hier over provisies in algemene zin sprak, was de associatie met DSB erg groot. De provisies wil hij niet verbieden, maar wel inzichtelijk maken voor consumenten. Als die begrijpen wat er op tafel ligt, zullen ze de lening niet aangaan, verwacht Bos.

In figuur 6.13 zien we het effect van de uitzending van *NOVA* en de reacties erop duidelijk terug. In totaal werd ruim 8 miljoen spaargeld weggetrokken in het uur na de *NOVA*-uitzending van 28 september 2009. De reactie op de uitlatingen van Bos zijn niet duidelijk waarneembaar afgezet tegen het normale spaarverloop over een dag waarbij er een concentratie in de ochtend plaatsvindt. Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat de uitlatingen van Bos de meeste aandacht krijgen in de *NOVA*-uitzending van die avond. Een duidelijk effect op de uitstroom van spaargeld om 22.00 uur (uitzendtijdstip avondjournaal en aansluitend *NOVA*) of daarna is nagenoeg afwezig.¹⁶⁵ Met andere woorden, het effect van de spraakmakende *NOVA*-uitzending op de spaaruitloop was groter dan het effect van de uitlatingen van minister Bos.

¹⁶⁵ Het persbureau ANP maakt ook pas om 15.56 voor het eerst melding van de uitspraak van minister Bos.

Figuur 6.13: Opdrachten tot uitbetaling spaargeld vanaf 28 september 2009 (6.00) tot 1 oktober 2009 24.00 (in duizenden euro)



Bron: DSB

Achteraf wijst menig DSB-bestuurder op de harde les dat de kracht van de media onderschat is. De onderschatting lijkt voor een deel ook toe te schrijven aan een weinig professioneel mediabeleid. Scheringa had oud-politievoorzitter Wilting op ad hoc basis in dienst, maar aangezien Scheringa en DSB niet los van elkaar zijn te zien, had DSB daarmee de facto een ad hoc mediabeleid. Eind juli 2009 heeft DSB op aanraden van Nijpels een gerenommeerd adviesbedrijf ingeschakeld voor enig communicatieadvies en op basis van een korte notitie komen zij tot de volgende voorzichtige observaties:

- DSB is vooral zichtbaar via betaalde publiciteit op productniveau. De bank doet zichtbaar relatief weinig aan communicatie op *corporate* niveau.
- DSB stuurt zelf daarmee weinig in haar beeldvorming. Dat maakt dat de beeldvorming een optelsom is van wat het publiek en de *stakeholders* zien van de productreclame, sponsoring, de topman en de nieuwsfeiten rondom *issues*.
- Dit roept de vraag op: heeft DSB Bank zichzelf ooit wel eens goed voorgesteld als organisatie? Hoe wil ze gezien worden? Hoe worden relaties onderhouden, weten de relevante stakeholders waar ze voor staan?
- De belangrijkste woordvoerder is op dit moment Scheringa zelf. Zijn authenticiteit en focus is zijn kracht, maar er zijn ook punten in zijn presentatie die in de Nederlandse polder verkeerd kunnen vallen.

Een aantal van deze observaties sporen met de empirische bevindingen die hierboven zijn beschreven. DSB wordt in de pers vooral geassocieerd met spaar- en kredietproducten en de klachten daarover: de hoge provisies op koopsompolissen, de woekerpolissen, de agressieve marketing, de methoden (looncessies) om betalingsachterstanden te beteugelen. Daarnaast wordt DSB natuurlijk geïdentificeerd met de naamgever en grootaandeelhouder van de bank: Scheringa. Dat laatste element maakte dat het mediabeleid vooral afhankelijk was van het karakter van Scheringa. Scheringa was volgens ingewijden dan ook vaak woest als er negatieve berichten over DSB in de wereld kwamen. Volgens een oud-bestuurder had Scheringa een asymmetrische waardering voor de aandacht die de

media schenkt aan hem en zijn bedrijf. Enerzijds werd de *downside risk* van media-aandacht onderschat en als het voorkwam werd dat als een persoonlijke aanval gezien. Anderszijds de *upside risk* waarbij de goede zijde van media-aandacht als vanzelfsprekend werd gezien, als een marketing instrument.

De conclusie moet zijn dat het mediabeleid van DSB geen professioneel karakter heeft gehad. Aanvankelijk was de beeldvorming in de media rondom de producten van DSB niet of nauwelijks slechter dan bij andere banken het geval was. Na enkele ongelukkige optredens in maart en april 2009 veranderde dat enigszins, maar grote gevolgen had dat nog niet. Toen de negatieve berichtgeving toenam, bleef de ambivalente strategie gevolgd worden en is er niet op een krachtdadige wijze een einde gemaakt aan de groeiende stroom van negatieve publiciteit. Dat was waarschijnlijk mogelijk geweest door een geloofwaardige oplossing te presenteren die duidelijk zou maken dat alle gegronde klachten tot een tegemoetkoming zouden leiden. Andere financiële instellingen die te maken hebben gekregen met soortgelijke klachten hebben ervoor gekozen een regeling te bieden voor het herstellen van tekortkomingen. Door de problemen deels te ontkennen en bovendien niet direct na het toenemen van de klachten een voldoende geloofwaardige oplossing te bieden, heeft de negatieve publiciteit de kans gekregen voort te duren. Dat heeft op verschillende manieren negatief uitgewerkt.

In de eerste plaats is daardoor een klimaat geschapen waarin de fatale reeks van gebeurtenissen vanaf 28 september 2009, culminerend in de oproep van Lakeman, zich goed kon ontwikkelen. In de tweede plaats is het negatieve mediabeeld en het achterblijven van een vertrouwenwekkende regeling van de klachten een belemmering gebleken bij het zoeken naar een mogelijkheid om de bank te redden. De banken die bij de reddingsactie betrokken waren, vreesden bij een mogelijke overname zelf besmet te worden door de negatieve beeldvorming rondom DSB. Bovendien bleef de onduidelijkheid over de werkelijke omvang van de gebreken van de financiële producten uit het verleden een zeer onzekere factor bij het inschatten van de voor een reddingsactie nodige financiële middelen.

CRISIS

HOOFDSTUK 7: De crisisperiode van 1 oktober - 12 oktober 2009

7.1 Inleiding

De crisis waarin DSB op 1 oktober 2009 geraakte, kende een lange aanloop. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 is gebleken dat de problemen die zich tijdens de crisis acuut manifesteerden, al lange tijd aanwezig waren. Dat deze problemen om uitzonderlijke oplossingen vroegen, werd de toezichthouders in de eerste helft van 2009 duidelijk. Dat leidde in augustus 2009 tot het instellen van projectgroep 'Homerus' door DNB. Projectgroep Homerus had de opdracht onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van de afbouw van het bancaire bedrijf van DSB.

Het echte eindspel startte op 1 oktober 2009. Lakeman, voorman van de Stichting Hypotheekleed, riep in het tv-programma *Goedemorgen Nederland* spaarders op om zo snel mogelijk hun geld weg te halen bij DSB Bank om op die manier het faillissement van DSB Bank naderbij te brengen. In de visie van Lakeman viel er voor zijn klanten beter te onderhandelen met een curator dan met directeur-grootaandeelhouder Scheringa, die volgens Lakeman al zijn betrouwbaarheid als onderhandelingspartij had verloren.

De actie van Lakeman verstoerde het actieplan Homerus. In plaats van onderzoek doen naar de mogelijke gevolgen van de afbouw van het bancaire bedrijf van DSB, stond DNB vanaf oktober voor de taak om een *bank run* te bestrijden. In volledig veranderde omstandigheden was haar voornaamste opdracht DSB Bank zo mogelijk te behouden voor het financiële stelsel en anders zorg te dragen voor een ordelijke afwikkeling.

De laatste maanden van DSB Bank staan in dit hoofdstuk centraal. De nadruk ligt op de periode vanaf 1 oktober 2009. In het bijzonder zullen de volgende vragen worden beantwoord over het handelen van de toezichthouders en het ministerie van Financiën in deze periode:

- Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, juist gewaardeerd en gewogen en daarover op adequate wijze tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders) gecommuniceerd?
- Heeft DNB, gegeven haar bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, de signalen die zij ontving in deze slotfase adequaat vertaald naar concrete acties?
- Heeft het ministerie van Financiën adequaat gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt hierna de chronologie van het eindspel in detail in herinnering gebracht.¹⁶⁶ In paragraaf 7.2 worden de belangrijkste gebeurtenissen geschetst in de periode vanaf het begin van 2009 tot aan het media-optreden van Lakeman. In paragraaf 7.3 worden de belangrijkste momenten weergegeven uit de crisisperiode vanaf het optreden van Lakeman. Tot slot wordt in de paragrafen 7.4 en 7.5 het oordeel van de Commissie gegeven over het crisismanagement van DNB en het ministerie van Financiën in de bewuste *bank run* periode. Paragraaf 7.6 besluit met een algehele conclusie over de crisisperiode.¹⁶⁷ Voor de analyse van deze

¹⁶⁶ Voor een meer omvattend overzicht verwijst de Commissie naar hoofdstuk 2.

¹⁶⁷ Het verdient op deze plek nog expliciete vermelding dat de Commissie voornamelijk op basis van gesprekken een beeld heeft gekregen van deze periode. Immers, de hoofdrolspeler in dit proces - DNB - is uit hoofd van haar stelseltaken in het kader van het Eurosysteem gebonden aan een geheimhoudingsverplichting. De commissie heeft de mondeling verstrekte informatie over de monetaire beleidsbeslissingen niet kunnen verifiëren aan de hand van documentatie. DNB heeft medegedeeld dat er van alle contacten over de haircut tussen DNB en DSB interne gespreksverslagen zijn waaruit zou blijken dat de communicatie van de zijde van

slotfase laten wij de AFM buiten beschouwing omdat de AFM in dergelijke crisissituaties weinig bevoegdheden heeft.¹⁶⁸

7.2 Chronologie aanloop naar de bank run

Voorjaar 2009: de aanloop tot Homerus

In het voorjaar van 2009 worden de problemen bij DSB steeds duidelijker voor DNB. De solvabiliteits- en liquiditeitscijfers die DSB tot dan toe kon presenteren, deden vermoeden dat Nederland te maken had met een gezond bedrijf. Insiders beseffen echter dat het verdienmodel van DSB, het interne beheer van DSB en de relatie tussen DSB Bank en DSB Beheer reden zijn voor grote zorg. DSB slaagt er intern niet in de problemen onder controle te krijgen.

Op 20 februari 2009 heeft DNB een gesprek met de RvB van DSB. In dit gesprek wordt onder meer gesproken over de economische vooruitzichten van DSB en over de interne *governance*. Naar aanleiding van de gang van zaken rond de overname van een kredietverstrekker, zegt DNB zich zorgen te maken over de besluitvorming binnen DSB. Zij concludeert dat DSB nog niet zover is met doorvoeren van verbeteringen als zij had verwacht en wijst DSB op de noodzaak de geplande verbeteringen zorgvuldig en volgens planning uit te voeren. Aan het opheffen van het regime van verhoogd toezicht is DNB nog niet toe.

Op 14 mei 2009 wordt DNB verrast door het gedwongen vertrek van CFO De Grave. Het is de zoveelste mutatie in het bestuur van DSB, terwijl de situatie binnen de bank zorgwekkend is. DNB voert naar aanleiding van het vertrek van De Grave vanaf medio mei 2009 diverse gesprekken met de RvB en de RvC van DSB. Uit de voorbereidingsnota voor een besloten directievergadering op 19 mei 2009 en uit een daaraan voorafgaande e-mail binnen DNB van 17 mei 2009, blijkt dat DNB wist waar het aan schortte bij DSB. DNB verwoordde haar zorgpunten als volgt:

- De belangen van de directeur-grotaandeelhouder Scheringa, die geld onttrekt aan DSB Bank om DSB Beheer drijvende te houden, en die van het bedrijf DSB Bank, zijn tegengesteld aan elkaar;
- De kwaliteit van de beheersorganisatie is onvoldoende;
- Er bestaat grote onzekerheid over het verdienmodel van DSB;
- DSB heeft te kampen met een aanzwellende golf van negatieve publiciteit;
- DSB heeft een boetebesluit ontvangen van de AFM; publicatie van die boete wordt aangevochten maar op termijn zal de boete bekend worden.

Scheringa is in de ogen van DNB niet in staat evenwichtig leiding te geven aan (het bestuur van) DSB. Het grote aantal personele mutaties is een teken aan de wand. Scheringa heeft onvoldoende kennis om een bank te besturen: hij geeft inhoudelijk niet of nauwelijks leiding, hij is partijdig en hij steunt zijn rechterhand Van Goor in alles. Daarnaast slaagt Scheringa er niet in een goede rol te spelen bij de totstandkoming van een nieuw businessplan. Scheringa is volgens DNB niet in staat zijn rol van directeur te scheiden van die van aandeelhouder. Tot slot legt hij geen interesse aan de dag voor IAD en het toezien op naleving van de regels.

In een gesprek op 20 mei 2009 met de RvB van DSB levert DNB zware kritiek op DSB. De directeur Toezicht van DNB constateert dat er sprake is van een situatie met 'trekken van onbeheerste bedrijfsvoering'. De *governance* structuur en daaruit voortvloeiende bedrijfsvoering zijn niet adequaat vormgegeven. De positie van Scheringa, waarbij de rollen van CEO en aandeelhouder worden gecombineerd, is verre van optimaal. Het ontbreekt aan evenwicht in het bestuur doordat de CEO en de COO een commercieel ingesteld blok vormen tegenover de CFO. Ook de interne transacties tussen DSB Bank en DSB Beheer zijn niet zorgvuldig uitgevoerd. Zo staat een door DSB Bank aan DSB Beheer beschikbaar gestelde kredietfaciliteit ter discussie. De ontwikkeling van een nieuw business

DNB goed is verlopen. Nu die gespreksverslagen niet aan de Commissie zijn overgelegd, kan daar geen rekening mee worden gehouden.

¹⁶⁸ DNB heeft de AFM wel voortdurend op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen.

plan door DSB is pas laat op gang gekomen, terwijl het wegvallen van koopsompolissen al lange tijd werd voorzien. Tot slot heeft DNB geen goed gevoel bij de aanstellings- en de ontslagprocedure van De Grave. Aan het einde van het gesprek merkt DNB op dat DSB met een plan moet komen om de genoteerde tekortkomingen te adresseren. Vooral een stabiele bezetting op kritische functies wordt node gemist.

Op 29 mei 2009 spreekt DNB met de RvC van DSB. Hierbij oppert de directeur Toezicht om het gesprek aan te gaan met Scheringa over het beperken van Scheringa's rol tot die van aandeelhouder. Tevens geeft DNB aan dat als het niet goedschiks kan, het maar kwaadschiks moet: DNB zou het aftreden van Scheringa kunnen forceren. De aanwezige RvC-leden zijn verdeeld: een deel denkt dat het beperken van Scheringa's rol onbespreekbaar is met Scheringa, terwijl er ook een RvC-lid is die dit wel een goede optie vindt.

De onvrede over de *corporate governance*-structuur van DSB en de dominante rol van Scheringa blijven een terugkerend thema in de omgang tussen DNB en DSB. In de periode mei - juni 2009 spreekt DNB diverse malen met de RvB van DSB en met medewerkers van de IAD, de *Treasury* afdeling, de afdeling *Risk Management* en de afdeling *Finance & Control*. DNB constateert diverse tekortkomingen in analyses en rapportages van DSB zijde.

DNB bevestigt hetgeen besproken is tijdens de gesprekken in mei 2009 in een brief aan DSB van 19 juni 2009. In algemene zin stelt DNB vast dat de gang van zaken bij DSB de zorg van DNB heeft vergroot over de beheersing van de bedrijfsvoering binnen DSB. DNB merkt verder op dat DSB er onvoldoende in is geslaagd een evenwichtig bestuur te vormen, terwijl de toezichthouder het van groot belang acht dat het bestuur van een bank functioneert als collegiaal bestuur waarin alle bestuurders op gelijke en evenwichtige wijze hun verantwoordelijkheid kunnen nemen. In dezelfde brief besteedt DNB aandacht aan het businessplan van DSB. De toezichthouder stelt dat het door de aandeelhouder gehanteerde en in het businessplan neergelegde uitgangspunt om jaarlijks minimaal € 20 miljoen aan dividend te ontvangen onwenselijk is, zeker gezien de binnen DSB ontstane spanningen en de financiële situatie waarin DSB op dat moment verkeert. De RvC en de RvB van DSB reageren op 8 respectievelijk 29 juli 2009 op de brief en stellen een plan van aanpak in het vooruitzicht.

Naar aanleiding van de publiciteit over DSB in de voorgaande maanden¹⁶⁹ voert DNB op 23 en 26 juni 2009 een beperkt onderzoek uit om inzicht te krijgen in de risico's die de bank loopt bij potentiële claims.

DNB krijgt in de loop van 2009 steeds meer twijfel over de volwaardigheid van de vordering van DSB Bank op DSB Beheer. Voor de solvabiliteitsratio van DSB Bank is van belang of en zo ja voor hoeveel DSB Bank een voorziening zal moeten treffen voor de vordering. De externe accountant van DSB Bank stelt in een gesprek met DNB op 2 juli 2009 echter dat hij de waardering van de onderpanden door de IAD heeft beoordeeld en dat deze prudent is.

Het begin van Homerus

In een intern memo van 31 juli 2009 constateert DNB dat het beeld met betrekking tot DSB verder verslechterd is. In het stressscenario van DNB zou DSB niet kunnen overleven zonder aanvullende maatregelen. De RvC van DSB heeft geen verdere bemoeienis gehad met de uitwerking van het businessplan en geen bemoeienis getoond rond andere actuele ontwikkelingen. Ook binnen de RvB wordt niet al te zwaar over de toekomst gedacht. In de notulen van de RvB blijkt niet dat gesproken wordt over voor DSB op dat moment essentiële onderwerpen, zoals het businessplan, stressscenario's, het verhoogd toezicht, en de ontwikkeling van financiële resultaten. De directie Toezicht adviseert de directie van DNB op zeer korte termijn alternatieve oplossingen te onderzoeken (waaronder overname en overheidssteun). Tevens dient te worden bezien wat de consequenties zijn van in de nota genoemde constatering voor (de voorzitters van) de RvC en de RvB.

Tot ergernis van DNB heeft DSB de in mei 2009 toegezegde documenten in juli 2009 nog altijd niet opgeleverd. De e-mails tussen de toezichthouder en DSB worden steeds stekeliger. DNB heeft geen inzicht in de vraag of DSB een rendabel bedrijfsplan kan ontwikkelen. De vordering van DSB Bank op DSB Beheer maakt DNB ongerust. Ondertussen is de vordering volgens de informatie die DNB krijgt toegenomen tot € 79 miljoen. DSB Bank heeft te weinig grip op de ontwikkelingen bij

¹⁶⁹ Waarover meer in de hoofdstukken 2 en 6.

DSB Beheer. Het lijkt onontkoombaar dat DSB Beheer in liquiditeitsproblemen komt, tenzij DSB Beheer activa gaat verkopen.

Om nadere informatie te krijgen, voert DNB op 14 augustus 2009 een gesprek met de RvC van DSB in de personen van Bonnier en Offringa. Bonnier stelt een machteloos gevoel te krijgen bij de briefwisselingen. Hij verwijst naar de beperkte invloed van de RvC in een bestuursmodel met een DGA. De voordracht van De Grave noemt hij daarbij als voorbeeld. Offringa geeft ten aanzien van het nieuwe businessmodel aan dat hij persoonlijk van mening is dat DSB, gezien het marginale businessmodel, geen zelfstandig bestaansrecht heeft: uiteindelijk zal DSB overgenomen dienen te worden.

Op 18 augustus 2009 besluit de directie van DNB te verkennen wat de mogelijke gevolgen zijn van een afbouw van het bancaire bedrijf van DSB. Hiertoe wordt projectgroep Homerus ingesteld. De projectgroep dient:

- Een nota uit te werken voor de directievergadering van 1 september 2009 waarin wordt geanalyseerd of, en zo ja, waarom ingrijpen bij DSB noodzakelijk is.
- Alle alternatieven voor ingrijpen te beschrijven, inclusief de voor- en nadelen van elk alternatief.
- Het meest wenselijk geachte alternatief uit te werken.

Als onderdeel van het project moet de confrontatie met Scheringa worden aangegaan. Hij wordt uitgenodigd voor een gesprek op 7 september 2009 waarbij hem te verstaan wordt gegeven dat zijn aanwezigheid nadrukkelijk vereist is omdat DNB hem wil spreken in zijn hoedanigheid van (groot)aandeelhouder.

De uitvoering van Homerus

Op 30 augustus 2009 komen de juristen van DNB, in samenwerking met het advocatenkantoor van DNB, tot een analyse van de maatregelen die kunnen worden getroffen in de richting van een financiële instelling in moeilijkheden.

De problemen bij DSB Bank beginnen zichtbaar te worden via de liquiditeitsproblemen die spelen bij DSB Beheer. Vanaf begin 2009 is de liquiditeitspositie van DSB sterk afhankelijk geworden van de toegang tot ECB herfinancieringsoperaties. Dit instrument was door de ECB in het leven geroepen om marktfalen tijdens de kredietcrisis te mitigeren.

Op 31 augustus 2009 spreekt DNB met de financieel directeur van DSB Beheer. Hij zegt dat er nog geen oplossing is voor het liquiditeitstekort van 2009 bij DSB Beheer. In een intern DNB memorandum van 31 augustus 2009 wordt een aanpak voorgesteld om DSB voor het bancaire systeem te behouden. Allereerst dient DSB Bank niet meer bloot te staan aan de oplopende financiële problemen van DSB Beheer. Daarnaast dient de solvabiliteit van DSB Bank versterkt te worden, dient er een overtuigende analyse van de levensvatbaarheid van het verdienmodel van DSB Bank te worden opgesteld en dient de positie van de directeur-groootaandeelhouder 'bespreekbaar' te worden. Het laatste komt er in feite op neer dat Scheringa zijn dominante positie moet opgeven. Indien DSB geen maatregelen wil treffen op vrijwillige basis, zal DNB wijzen op de mogelijkheid over te gaan tot het inzetten van formele maatregelen. Op 1 september 2009 wordt in een e-mailwisseling binnen DNB de optie van een stille curator voor DSB besproken.

Op 7 september 2009 vindt een gesprek plaats tussen DNB en Scheringa. Scheringa wordt bij dit gesprek vergezeld door Linschoten. In deze bijeenkomst ventileert DNB haar onvrede en zorg over de gang van zaken bij DSB. In dit kader worden onder meer besproken: de financiële situatie van de aandeelhouder van DSB Bank, het ontbreken van een levensvatbaar bedrijfsmodel, de solvabiliteit van DSB Bank en de positie van de DGA. Scheringa reageert met vijf planpunten. DSB heeft volgens hem al heel veel gedaan om de zorgen van DNB te adresseren. Zo heeft DSB veel aandacht besteed aan de *corporate governance*: er is een vierde bestuurder bijgekomen. DSB heeft de aanbevelingen van de Commissie Maas in de plannen betrokken. De verhoudingen tussen aandeelhouder, RvC en RvB zijn opnieuw ingericht en de RvC wordt nu volgens Scheringa bij alles intensiever betrokken. Met betrekking tot het bedrijfsmodel is de zaak in de ogen van Scheringa ook helder: DSB heeft de ambitie om de beste consumentenbank van Nederland te worden. De provisie-inkomsten zijn

weliswaar gedaald door ‘onterechte’ kritiek op DSB, maar daarom wordt nu overgegaan op een rentemargemodel. Tegelijkertijd wordt gepoogd om te bezuinigen op personeelskosten. Op deze manier zal DSB Bank de komende jaren een positief resultaat laten zien. En dat is slechts plan 1. Plan 2 betreft het voornemen om DSB Bank, vanwege de negatieve berichtgeving over de activiteiten van DSB op de consumentenmarkt, meer te richten op de zakelijke markt. Plan 3 is om meer spreiding van ‘funding’ te bereiken door spaarbedrijven in Duitsland en België te openen. Plan 4 betreft het verbeteren van de krappe liquiditeit van DSB Beheer om zo ook de blootstelling van DSB Bank aan deze positie terug te dringen. Volgens Scheringa heeft DSB Beheer inderdaad te maken met krappe liquiditeit, maar zit er enorm veel waarde in DSB Beheer verborgen. Spelers van AZ zijn in zijn ogen makkelijk € 100 miljoen waard en de schilderijen uit het museum zijn per stuk € 20 miljoen waard. Bovendien kan AZ uitzien naar bijdragen uit de Champions League waar AZ in het seizoen 2009 - 2010 in meedraait. Plan 5 is dat Scheringa over vier jaar met pensioen wil gaan en op een termijn van een paar jaar DSB door middel van een IPO (*Initial Public Offering*) naar de beurs wil brengen.

DNB is niet onder de indruk. De bestuursleden van DSB zien volgens DNB de ernst van de situatie niet in: de plannen zijn weinig realistisch. Scheringa presenteert zich volgens DNB meer als een commercieel ingesteld persoon dan als de bankier die de volle ernst van de kredietcrisis onder ogen ziet. De spelersstal van AZ is volgens DNB niet zo veel waard als Scheringa suggereert en als een gemiddeld schilderij uit het Dirk Scheringa-museum zo veel opbrengt als Scheringa zegt, dan moet Scheringa de schilderijen meteen verkopen. Het gesprek eindigt gespannen wanneer DNB met de suggestie komt dat Scheringa er goed aan zou doen om zijn exit-strategie in de tijd naar voren te halen. Scheringa wordt volgens het gespreksverslag ‘emotioneel’ en stelt dat ondernemen niet door toezichhouders onmogelijk gemaakt moet worden.

DSB krijgt een week de tijd om met nieuwe plannen te komen. Op 15 september 2009 levert een koerier een brief af bij het hoofdkantoor van DSB in Wognum. De brief is geadresseerd aan CEO Scheringa. De punten van kritiek die in het gesprek van 7 september 2009 zijn besproken, worden in de brief herhaald. DNB benadrukt de noodzaak om met informatie te komen waaruit DNB kan afleiden dat de strategie en het bedrijfsplan van DSB Bank levensvatbaar zijn. Anders ‘ziet DNB zich genooddaakt om zich te beraden op het treffen van formele maatregelen.’ DSB krijgt, gelet op door hen ingeschatte tijd die nodig is om de informatie op te leveren, tot vrijdag 18 september 2009. Ook de voorzitter van de RvC is op 9 september 2009 per telefoon van de zorgen van DNB op de hoogte gebracht.

Op 18 september 2009 levert DSB de gevraagde informatie. In de brief van DSB wordt met betrekking tot de relatie van DSB Bank en DSB Beheer het volgende opgemerkt: DSB Bank stelt vast dat DSB Beheer aan haar betalingsverplichtingen zal kunnen blijven voldoen, onder meer door een additionele dividenduitkering van de verzekeringsmaatschappijen DSB Schade en DSB Leven. DSB bevestigt nogmaals in de brief dat de zekerheden die ten aanzien van de vorderingen van DSB Bank op DSB Beheer zijn gesteld, toereikend zijn. Ten slotte wordt aangekondigd dat een externe adviseur de mogelijkheid van de verkoop van een deel van de aandelen in DSB Bank gaat onderzoeken. Daarnaast presenteert DSB een bijgesteld jaarplan 2009. DSB Bank zal geen dividend uitkeren aan DSB Beheer en kondigt een financiële transactie aan met een andere kredietinstelling en een nieuwe securitisatie. DSB Bank voorspelt in het jaarplan een netto resultaat van € 12 miljoen, de resultaten voor 2010 en 2011 worden begroot op ruim € 7 en ruim € 9 miljoen. DSB Beheer is echter in financiële nood en de uitgaven overtreffen naar verwachting de inkomsten van DSB Beheer met € 11,7 miljoen in 2009. Vanaf november 2009 slaat het saldo liquide middelen om in een tekort van € 3,2 miljoen.

Tijdens een besloten directievergadering van DNB op 22 september 2009 wordt de situatie rond DSB uitgebreid besproken. De van DSB ontvangen informatie leidt bij DNB tot het oordeel dat DSB de ernst van de situatie onvoldoende onderkent. De financiële situatie van DSB Beheer is zeer precair: het is twee voor twaalf. De stukken bieden onvoldoende basis om vast te stellen dat DSB in staat is een levensvatbaar bedrijfsmodel te ontwikkelen. Daarnaast meent DNB dat zekerheden van DSB Bank voor de vorderingen op DSB Beheer sterk in waarde zijn gedaald en daarmee niet voldoende zijn om de kredieten volledig te dekken. Om die reden zou wellicht door DSB Bank een voorziening moeten worden getroffen: dit zou de solvabiliteit verder onder druk zetten. DSB heeft drie tot vier maanden de tijd gevraagd om de samenwerking met een externe partij te onderzoeken. Echter, gezien

de urgentie is dit in ogen van DNB niet wenselijk. DNB gaat nog deze week gesprekken voeren met DSB en DSB moet binnen twee weken met een structurele oplossing komen.

DNB heeft inmiddels haar advocaat verzocht om een verkenning naar de maatregelen, formeel of anderszins, die kunnen worden getroffen ten aanzien van DSB en Scheringa persoonlijk. Tijdens de directievergadering van DNB op 22 september 2009 wordt gesproken over het aftreden van Scheringa vanwege belangenverstrengeling. DNB besluit nu wel tot handhaving over te gaan. Daartoe zal DNB zowel DSB Bank als DSB Beheer opdragen een plan van aanpak op te stellen voor een (structurele) verbetering van de financiële positie. Daarnaast dient DSB Bank aan te geven hoe zij de afhankelijkheid van DSB Beheer op korte termijn gaat verminderen.

Eind september 2009 bereidt DNB een brief voor. Het betreft een kennisgeving van het voornemen tot het geven van een aanwijzing als bedoeld in artikel 1:75, tweede lid, Wft. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat DNB tekenen ontwaart bij DSB van een ontwikkeling die de solvabiliteit van DSB Bank in gevaar kan brengen. Deze aanwijzing zal DSB Bank verplichten een gedragslijn te volgen die ertoe leidt dat de negatieve ontwikkeling in solvabiliteit wordt gekeerd.¹⁷⁰

DNB meldt de conclusies van de beraadslaging van 22 september 2009 op 25 september 2009 formeel aan DSB. Het voornemen was om 29 september 2009 over de behandelde problematiek te praten. Uiteindelijk is op 1 oktober 2009 een gesprek gepland met de directie van DSB. De directie van DSB is van plan om tijdens die vergadering DNB te informeren over de naar eigen zeggen 'robuuste langjarige oplossing die DSB voor het liquiditeitsprobleem bij DSB Beheer gevonden denkt te hebben'. De oplossing is gericht op het realiseren van overwaarde die beschikbaar is bij DSB Beheer. Daartoe zal een deel van de aandelen van DSB Ficoholding, dan wel DSB Bank, aan een externe partij worden overgedragen. Een adviesbureau zal deze oplossing onderzoeken en de resultaten op 9 oktober aan de RvB en de RvC presenteren.

Entree Lakeman op donderdag 1 oktober

Het gesprek op 1 oktober 2009 krijgt echter een ander karakter doordat in de vroege ochtend van 1 oktober 2009 Lakeman zijn entree maakt in het programma *Goedemorgen Nederland*. Tijdens de uitzending roept Lakeman op tot een *bank run*.

In hoofdstuk 6 is reeds over de rol van de media en de aanloop naar dit unieke voorval gesproken. De media zijn een kracht die een extra last vormt voor DSB Bank. Belangenorganisaties zoals de Stichting Hypotheekleed onder aanvoering van Lakeman en de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek (SSP) met als voorman Hendrickx proberen financiële compensatie voor DSB-klienten te vinden. De problemen voor DSB stapelen zich op en Scheringa probeert alle problemen zo klein te maken als mogelijk is. Hij maakt bekend dat hij niet collectief wil schikken maar alle problemen individueel wil afhandelen. Bovendien is het aantal klachten volgens hem goed te overzien. Voor Lakeman is dit het teken dat er met Scheringa niet te onderhandelen valt en dat zijn achterban beter af is met een failliete onderneming, dan met een onderneming met Scheringa aan het roer.

Hendrickx toont zich meer meegaand. Op 30 september 2009 heeft hij bij *Goedemorgen Nederland* aangekondigd dat er een akkoord aan zit te komen tussen de gedupeerden en DSB Bank. Hendrickx is gebrouilleerd met Lakeman. De laatste kondigde op 30 september nog aan in het *Financieel Dagblad*:

'Sobi-directeur Pieter Lakeman ziet in de getuigenissen van de oud-medewerkers een juridische steun in de rug voor de claim die hij in voorbereiding heeft tegen de bank van Scheringa. 'Een rechter gaat niet alleen af op statistische gegevens.' Volgens Lakeman heeft DSB ook veel te dure overlijdensrisicoverzekeringen verkocht bij consumptieve kredieten. 'Die verzekering was zeker 5 tot 10 keer zo duur dan bij andere aanbieders. Daar is dus veel op verdiend.' Lakeman denkt 'over enkele weken' zijn rapport uit te brengen dat hij in opdracht van de Stichting Hypotheekleed over de handelwijze van DSB maakt. 'Voor het einde van het jaar moet dan de collectieve actie tegen DSB beginnen, gevolgd door afzonderlijke rechtszaken van gedupeerde klanten.'

¹⁷⁰ DNB besluit uiteindelijk op 6 oktober dat, gelet op de dan ingrijpend gewijzigde omstandigheden, het geven van de aanwijzing niet langer opportuun is.

Op 30 september 2009 is iets veranderd in de strategie van Lakeman: de volgende dag doet hij bij hetzelfde *Goedemorgen Nederland* de opmerkelijke oproep tot een *bank run*. Dit wordt ook door de mede-bestuurder van Stichting Hypotheekleed, Oude Middendorp, toegegeven in het *Financieel Dagblad* (11 januari 2010). Het besluit op 1 oktober 2009 om de oproep te doen, werd een dag ervoor genomen. Gesuggereerd is dat de bemiddelingspogingen van Hendrickx mede de reden zijn dat Lakeman zijn actie van 1 oktober 2009 heeft ondernomen.¹⁷¹ In het FD wordt hierover het volgende bericht:

‘We hebben de consequenties doordacht. Ik heb er vrede mee. Ik sta er nog volledig achter. We vonden dat er weinig risico aan vastzat. Lakeman was immers tot de conclusie gekomen dat DSB Bank technisch al failliet was. Sla het faillissementsverslag er maar op na. DSB Bank had tot de datum van het faillissement al een groot verlies geleden. [...] We hebben het verlies beperkt. Niet alleen voor de mensen met te dure koopsompolissen, maar ook voor de spaarders. Sommigen waren misschien nog veel meer geld kwijt geweest als DSB later failliet was gegaan.’ (bron: Financieel Dagblad, 11 januari 2010)

De hackersaanval

Lakeman doet een oproep aan spaarders om al hun spaargeld bij DSB weg te halen. Gedurende de dag wordt duidelijk dat er inderdaad een *run* op DSB Bank ontstaat via het internet. Op een gegeven moment kunnen klanten van DSB via de website geen geld meer overboeken en komt DSB met de mededeling dat de site door *hackers* is platgelegd. DSB meldde dat de website rond de middag is aangevallen door twaalf hackers vanuit diverse landen in Europa. DSB bedoelde met een ‘hackersaanval’ een zogenaamde *Denial of Service* (DoS)-aanval. Het doel van een dergelijke aanval is om een website onbereikbaar te maken door veel ‘vreemd’ internetverkeer op het doelwit af te sturen. DNB concludeert op basis van onderzoek van deskundigen en gesprekken met ICT-medewerkers dat er geen sprake was van een dergelijke DoS-aanval op DSB. Er was volgens ICT-medewerkers van DSB wel sprake van (a) veel drukte op de website van DSB bij het inloggen op internetbankieren en (b) ‘vreemd’ internetverkeer, omdat diverse sites doorverwezen naar DSB met zogenaamde ‘deep links’ (dit zijn verwijzingen op andere sites naar DSB, waardoor meerdere verbindingen vanaf één internetadres naar DSB ontstonden). Op 1 oktober 2009 wordt bij twaalf IP adressen vreemd internetverkeer genoteerd en om 13.00 uur zijn deze adressen geblokkeerd. Het is echter vooral de eerste factor geweest (de drukte op de site bij het inloggen) die ertoe geleid heeft dat de verschillende IT componenten de grenzen van de capaciteit bereikten. Om 13.00 uur heeft een medewerker van DSB de ICT-directeur van DSB gebeld, die op dat moment in het crisisoverleg zat. Hij gaf door dat er sprake was van vreemd internetverkeer, wat kon duiden op een DoS-aanval. Scheringa was voorzitter van het overleg waar de ICT-directeur bij aanwezig was. Op basis van dit interne bericht van de medewerker heeft DSB vervolgens tot de genoemde mededeling besloten. Laat in de avond blijkt uit de rapportage van een externe partij dat er geen sprake is (geweest) van een DoS-aanval. Een interne notitie vermeldt niettemin: ‘De afdeling Communicatie adviseert het woord *hacken* te handhaven in alle uitingen omdat er sprake is geweest van vreemd verkeer en we een gelijk beeld willen uitstralen.’ Volgens DNB heeft DSB de DoS-aanval als verklaring voor de problemen met haar website te snel naar buiten gebracht, zonder dat hier een goede analyse aan ten grondslag lag. Vervolgens is niet ingegrepen toen het waarschijnlijk was dat er geen sprake was van een ‘hackersaanval’.

7.3 De bank run op DSB in kernmomenten

Voor DNB en het ministerie van Financiën is het duidelijk dat de oproep van Lakeman een *bank run* bewerkstelligt. Vanaf dat moment geldt een crisisregime. Het handelen ten tijde van een crisis is vaak gebaseerd op ervaringen uit het verleden en de *best practices* die men aan die ervaringen heeft

¹⁷¹ De Commissie heeft deze versie niet kunnen verifiëren bij Lakeman omdat hij weigerde voor de Commissie te verschijnen.

ontleend. Daarbij zijn er een aantal basisprincipes: in tijden van crisis dient duidelijk regie gevoerd te worden, hetgeen onder meer neerkomt op tijdig beslissingen nemen, waakzaam zijn voor signalen die de crisis verergeren en onzekerheid reduceren. Verder dient een goed communicatiebeleid gevoerd te worden naar alle belanghebbenden.¹⁷² Een crisis zoals die zich ontwikkelde bij DSB is geen zuiver technisch fenomeen en vergt ook inzicht in en gevoel voor de psyche en gemoedstoestand van alle betrokkenen bij de crisis.¹⁷³

Om het crisismanagement van DSB, DNB en het ministerie van Financiën te beoordelen, wordt op deze plaats niet wederom de gehele chronologie gepresenteerd. Die is al in hoofdstuk 2 weergegeven.¹⁷⁴ In dit hoofdstuk zullen alleen de belangrijkste elementen nog eens voor het voetlicht worden gebracht. De volgende onderwerpen worden besproken, in chronologische volgorde:

- (a) De totstandkoming van de mededeling van DNB op 1 oktober 2009 over de financiële toestand van DSB;
- (b) Het convenant of het hoofdlijnenakkoord dat DSB met DNB sloot op 4 oktober en bezegelde op 5 oktober 2009;
- (c) De zogenaamde *haircut* die toegepast werd op het beleenbare onderpand voor de ECB herfinancieringsoperaties op 5 oktober 2009 en het besluit om de vervangende ELA te verstrekken op 6 oktober 2009;
- (d) De houding van DSB in het sluiten van een akkoord met SSP;
- (e) Het bankenoverleg om een liquiditeitsvangnet te spannen (tussen 3 en 10 oktober 2009) en
- (f) De rechterlijke uitspraak op 11 oktober 2009.

In deze paragraaf wordt een zo volledig mogelijke schets gegeven, zonder daar een oordeel aan te verbinden. Het oordeel van de Commissie volgt in de paragrafen 7.4 (over de rol van DNB) en 7.5 (over de rol van het ministerie van Financiën).

7.3.1 De publieke mededeling van DNB op 1 oktober

Om het publiek gerust te stellen neemt de president van DNB Wellink, op voorstel van en in overleg met de toenmalige minister van Financiën Bos, de stap om in het openbaar te verklaren dat DSB voldoet aan de eisen van liquiditeit en solvabiliteit. Op de website van DNB werd vanaf 1 oktober 2009, ongeveer 16.30 uur, de volgende verklaring over DSB gepubliceerd:

Nieuwsbericht

Datum 1 oktober 2009

De Nederlandsche Bank (DNB) merkt naar aanleiding van de ontwikkelingen rond DSB het volgende op: In beginsel geeft DNB geen informatie over individuele instellingen die onder haar toezicht staan.

In verband met recente ontwikkelingen rond DSB verwijst DNB dan ook naar de verklaringen en reacties die DSB zelf heeft gegeven. Wel merkt DNB op dat DSB voldoet aan de eisen die aan de solvabiliteit en liquiditeit worden gesteld.

¹⁷² Zie nader hoofdstuk 6.

¹⁷³ Pearson en Clair, 1998, Muller et al. 2009.

¹⁷⁴ Bepaalde elementen van het crisismanagement van DSB, DNB en het ministerie van Financiën waren zichtbaar voor de buitenwereld. Dit is ook terug te vinden in hoofdstuk 6.

DNB vermijdt nadrukkelijk de frase dat DSB een gezonde bank is, anders dan toen banken als ING of ABN AMRO in het recente verleden in de problemen kwamen.¹⁷⁵ In eerste instantie wilde DNB helemaal niets zeggen over de ontstane situatie bij DSB.¹⁷⁶ Op aandringen van de minister en met het argument dat niets doen in de gegeven situatie de onzekerheid alleen maar zou vergroten, heeft DNB niettemin besloten tot het doen van een openbare mededeling. Een reden om het woord ‘gezond’ te vermijden, hangt samen met de mogelijke financiële implicaties die een dergelijk oordeel kan hebben. Doordat het woord ‘gezond’ werd vermeden, kon de intelligente spaarder echter deduceren dat DSB klaarblijkelijk niet gezond was. Dit is een duivels dilemma voor de toezichthouder: wil hij geen onwaarheid spreken, dan kan de mededeling die rust moet brengen juist tot effect hebben dat het vuur verder aanwakkert.

Wellink vernam de problemen die waren ontstaan naar aanleiding van de oproep van Lakeman in de auto onderweg van Basel naar Nederland. Over de overwegingen achter de publieke mededeling van DNB heeft Wellink op 15 november 2009 het volgende gezegd in het tv-programma *Buitenhof*:

Wellink: ‘Ja, dat was een van de echt moeilijke beslissingen die je soms moet nemen. Ik heb het in het verleden denk ik één keer gedaan. Dat was toen iets bij ABN AMRO speelde in het kader van de overname. Het was zo dat we honderden telefoontjes kregen van mensen met de vraag: hoe staat het ervoor? Op zo’n moment is natuurlijk het makkelijkste antwoord ‘geen commentaar’. Maar dat is een signaal naar de markt dat het beroerd is. Hierover hebben we uitvoerig zitten praten, denken. Uiteindelijk zijn we tot de formulering gekomen die voor 100% waar was.’

Interviewer: ‘Op dat moment?’

Wellink: ‘Op dat moment uiteraard, want anders, ik zou het niet in m’n hoofd halen om iets te zeggen wat niet waar is. We hebben gezegd: deze instelling voldoet aan alle wettelijke normen ter zake van de solvabiliteit en liquiditeit.¹⁷⁷’

Interviewer: ‘Toch begrijpen mensen achteraf niet dat u dat gedaan heeft. Want twee weken later was hij failliet.’

Wellink: ‘Ja, wat de heer Lakeman in het leven heeft geroepen dat is, ook opvolgend op die dag van 1 oktober, een uitstroom bij DSB Bank die op dat moment volstrekt onnodig was. Dat wil ik ook nu best herhalen, die op dat moment volstrekt onnodig was, en die toch getriggerd heeft de grote problemen die we naderhand hebben gezien.’

Interviewer: ‘U heeft gezegd: we hebben overwogen hoe we het naar buiten zouden brengen. Bedoelt u daarmee dat u met het ministerie van Financiën daarover heeft gesproken?’

Wellink: ‘Ik heb ook met de minister hierover gesproken, dat klopt. En ik heb heel duidelijk en 23 keer gecheckt is deze formulering juist. En de liquiditeit op dat moment van deze instelling was gewoon goed.’

Interviewer: ‘Wilde u nou, of wilde de minister dat u met deze verklaring kwam? Want ik kan me voorstellen dat je als Nederlandsche Bank omdat het zo ongebruikelijk is eigenlijk dat niet zo wilt doen. Ook omdat u al langer de DSB Bank in de gaten hield.’

¹⁷⁵ Ten aanzien van ING meldde Wellink bijvoorbeeld op 20 oktober 2008: ‘Het gaat niet om het redden van slechte bedrijven, maar van de toekomstperspectieven van gezonde bedrijven in onzekere tijden.’ Ten aanzien van ABN AMRO was Wellink nog specifiek: ‘ABN AMRO is een ijzersterke bank.’

¹⁷⁶ Scheringa had DNB op 1 oktober om 13.50 uur nog gebeld met de vraag of hij goed begrepen had dat DNB geen publieke mededeling zou doen. DNB meldde dat hij dit goed had begrepen.

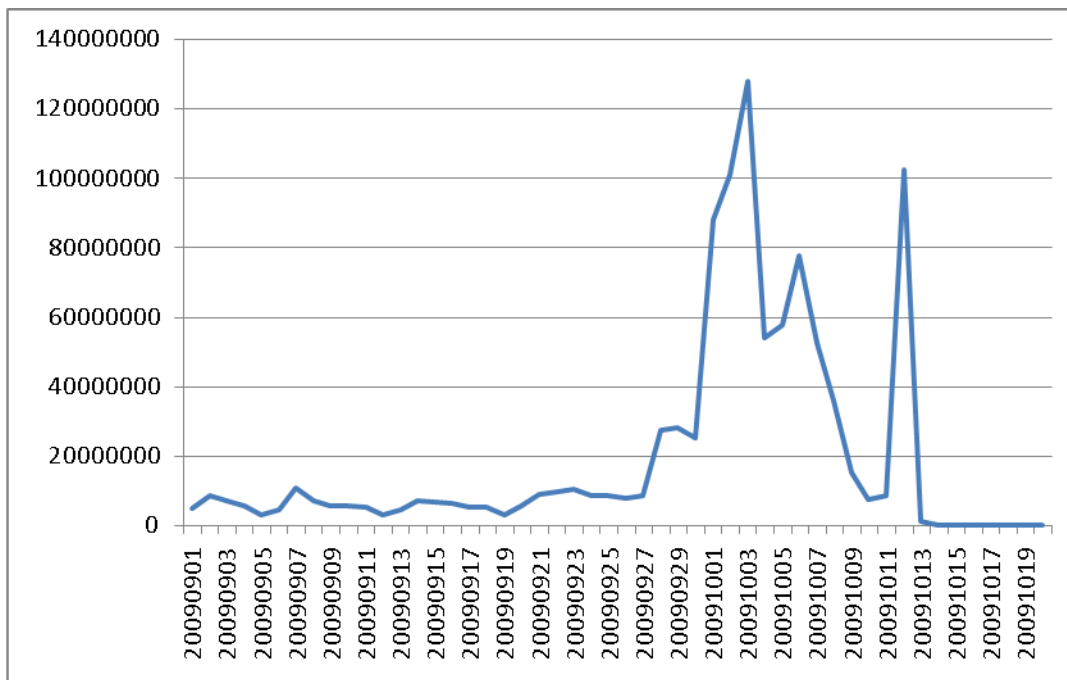
¹⁷⁷ NB: de mededeling op 1 oktober had betrekking op ‘de eisen die aan de solvabiliteit en liquiditeit worden gesteld’ terwijl hier gesproken wordt over de *wettelijke* normen.

Wellink: ‘We wilden het gewoon allebei en dat is ook logisch, want allebei wilden we die bank overeind houden.’

In haar voorbereiding op de melding van 1 oktober 2009 blijkt DNB te zijn afgegaan op de laatst verkregen rapportages van DSB: naar de stand per 24 september 2009 voor de solvabiliteit en naar de stand per 25 september 2009 voor de liquiditeit. DNB heeft de desbetreffende cijfers niet gecorrigeerd, noch aanleiding gezien om de betekenis van de cijfers in de mededeling te nuanceren. De bovenstaande ontwikkelingen zouden aanleiding kunnen zijn geweest om bij de mededeling voorbehouden op te nemen, respectievelijk de mededeling te nuanceren. Aanleidingen voor voorbehouden of nuanceringen waren mogelijk geweest omdat geen rekening is gehouden met het risico van aanvullende voorzieningen voor zorgplichtclaims en voor de vordering van DSB Bank op DSB Beheer,¹⁷⁸ alsmede met het risico dat de liquiditeitsbuffer zou worden aangetast door risicobeperkende maatregelen door het Eurosysteem.

Uiteraard valt niet te bewijzen of de mededeling heeft geholpen of niet. Wat wel duidelijk is geworden is dat de eerste aandring om een publieke mededeling te doen groter was bij de minister dan bij de president van DNB. Op vrijdag 2 oktober 2009 laat DSB weten dat € 50 à € 60 miljoen van de spaartegoeden is opgenomen. De later beschikbaar gekomen cijfers geven een nog ernstiger beeld van de uitstroom. Op 1 oktober 2009 stroomt € 88 miljoen weg en twee dagen daarna neemt dat bedrag alleen maar toe. In totaal stroomt tussen 1 en 12 oktober 2009, volgens gegevens die bij de rechtbank op 11 oktober 2009 werden gepresenteerd, ruim € 729 miljoen aan spaargeld weg bij DSB. Figuur 7.1 vertoont het dagelijkse verloop van de spaargelden over een uitgebreidere periode zodat het onderscheid duidelijk wordt tussen de crisisperiode en de periode waarin DSB nog niet onder vuur lag.

Figuur 7.1: Opdrachten tot uitbetaling van spaargeld in €, 1 september – 20 oktober 2009



Bron: DSB Bank; de x-as dient gelezen te worden als jaartal / maand / datum

¹⁷⁸ In een toelichting op de mededeling van 1 oktober stelt DNB in een brief aan de Commissie dat er door DSB Bank geen rekening is gehouden met eventuele voorzieningen voor vorderingen op DSB Beheer en ‘claimrisico’s’. DNB was in de betreffende periode van oordeel dat er nog onvoldoende gronden waren voor het treffen van concrete voorzieningen, respectievelijk voor een benedenwaartse aanpassing van het aanwezige toetsingsvermogen.

De uitstroom van spaargeld op de daaropvolgende dagen maakte duidelijk dat DSB ten prooi viel aan drie expliciete *bank runs*: die van 1 oktober 2009, 5 oktober 2009 en die van 12 oktober 2009. In het vervolg van dit hoofdstuk komen wij op deze tweede en derde *bank run* terug.

7.3.2 Het convenant

Het tweede cruciale moment gedurende de crisis is het overleg dat op 4 oktober 2009 op het kantoor van DNB plaatsvindt met de RvB en de RvC van DSB. Het is nu duidelijk dat er niet langer gewacht kan worden met het nemen van maatregelen. DNB zegt in het overleg dat DSB afstevent op een situatie waarbij DNB de noodregeling zal moeten aanvragen. DNB ziet geen toekomst meer voor DSB en stelt dat Scheringa zal moeten vertrekken. Na een lange vergadering van 17 uur bereikt men een convenant, ondertekend door alle aanwezige leden van de RvB en RvC van DSB. Het convenant bevat de volgende acht punten.

1. DNB maakt zich serieus zorgen dat de liquiditeitspositie van DSB Bank zich zodanig kan ontwikkelen dat DNB zich genoodzaakt ziet om op korte termijn de noodregeling aan te vragen. Daarbij is door DNB opgemerkt dat het nog beschikbare door DSB Bank verschaft *eligible collateral* mogelijk een lagere dekkingswaarde zal hebben dan circa € 1.3 miljard, gezien het verstrekte onderpand. Deze omstandigheid kan van invloed zijn op de omvang van eventuele toekomstige monetaire kredietverstrekking door DNB aan DSB Bank.
2. Gezien de hiervoor geschetste ontwikkeling zijn de gesprekspartijen het eens dat DSB Bank onmiddellijk met enkele gerenommeerde partijen op de financiële markt in vertrouwelijk overleg dient te treden - waarbij DNB bereid is faciliterend op te treden - om te bezien of in de loop van de komende dagen en in ieder geval vóór 12 oktober 2009 overeenstemming kan worden bereikt over een toereikend liquiditeitsvangnet voor de deposito's van DSB Bank, waarbij ook de onder 8 bedoelde maatregelen kunnen worden betrokken (onder de onder 8 verwoorde voorwaarden en tegen de aldaar weergegeven waarborgen).
3. Door DNB is zorg geuit over het aanblijven van Scheringa als CEO. Van de zijde van DSB Bank is gesteld dat een plotseling vertrek van Scheringa naar haar stellige verwachting zal leiden tot vertrouwensverlies bij een substantieel deel van de spaarders van DSB Bank op basis van de door DSB Bank gemaakte inschatting van het vertrouwen dat genoemde spaarders stellen in Scheringa. In het belang van DSB Bank is Scheringa bereid om uiterlijk per 1 januari 2010 terug te treden als CEO en bestuurder van DSB Bank en dochtermaatschappijen van Ficoholding, hetgeen uiterlijk 12 oktober 2009 door DSB Bank publiekelijk bekend gemaakt zal worden (tezamen met de benoeming van de persoon als hieronder bedoeld onder 4).
4. Ter adressering van de zorg van DNB over het aanblijven van Scheringa, is door de RvB en de RvC toegezegd dat de RvB zal worden versterkt met de benoeming per uiterlijk 12 oktober 2009 van [een ervaren bankier], die de positie van gedelegeerd commissaris zal innemen. In dat verband zullen alle taken en verantwoordelijkheden van de CEO als voorzitter van de RvB worden overgedragen aan de gedelegeerd commissaris met ingang van de datum van zijn benoeming. De leden van de RvB en de RvC en Scheringa als uiteindelijk aandeelhouder zullen als zodanig de taken en verantwoordelijkheden van de gedelegeerd commissaris respecteren, onverminderd het gestelde in punt 8.
5. De gesprekspartners onderkennen dat de liquiditeitsontwikkeling in de komende dagen zou kunnen meebrengen dat de onder 2, 3 en 4 geplande acties die uiterlijk op 12 oktober 2009 dienen plaats te vinden in de tijd naar voren moeten worden gehaald.

6. De onder 2 bedoelde gesprekken zullen vanaf 5 oktober 2009 aanvangen en namens DSB Bank worden gevoerd door de (te benoemen) gedelegeerd commissaris, de CFO (Buwalda), en een commissaris, te weten de heer A. Offringa. Scheringa zal bij de gesprekken geen directe betrokkenheid hebben.
7. Eventuele verdere wijzigingen van de RvB en RvC en publieke mededelingen daarover zullen vooraf worden besproken met DNB, teneinde haar de gelegenheid te geven zich een mening te vormen over de wenselijkheid daarvan.
8. Vanwege de huidige liquiditeit- en solvabiliteitspositie van DSB Bank is Scheringa, in zijn hoedanigheid van (indirect enig) aandeelhouder van DSB Bank en in aanvulling op het bovenstaande, bereid om mee te werken aan een definitieve oplossing voor de in de inleidende alinea genoemde problemen van DSB Bank. Die oplossing zou onder meer, maar niet uitsluitend, kunnen bestaan in een volledige of gedeeltelijke exit van DSB Bank of Ficoholding uit het DSB concern, waaronder door vervreemding van de aandelen in DSB Bank of Ficoholding aan een of meer bonafide kopers. Het onderzoek naar de mogelijkheden daaromtrent en eventuele gesprekken met derde partijen zullen worden gevoerd door de personen als bedoel onder 6. Scheringa is bereid om aan een dergelijk onderzoek en een mogelijke vervreemding zijn medewerking te verlenen (en zo nodig als bestuurder van DSB Leven en DSB Schade af te treden), onder de voorwaarden dat de RvB en de RvC daarbij een zorgvuldige procedure zullen volgen en een zorgvuldige afweging zullen maken tussen de belangen van alle betrokkenen bij DSB Bank en het DSB concern (waaronder DSB Beheer), alsmede onder de voorwaarde dat de definitieve voorwaarden van een exit of vervreemding de voorafgaande instemming zal hebben van Scheringa als (indirect) aandeelhouder van DSB Bank'.

Dit convenant bood DSB een uitweg uit de crisis. Voor DNB was dit het moment dat men Scheringa kon verwijderen, zodat een bank met een gezondere *corporate governance structuur* zou kunnen ontstaan. De Commissie heeft met veel bestuurders en commissarissen van DSB gesproken. De indruk die zij op 4 oktober 2009 hadden was dat DNB zich als een kundig regisseur van de redding zou gedragen. Zij hadden het volste vertrouwen in de acties en het gezag van DNB.

7.3.3 De haircut

Inleiding

Op 5 oktober 2009 wordt het convenant ondertekend. Later die dag, om 23.45 uur, krijgt de treasurer van DSB een telefonisch bericht van het hoofd *Treasury & Monitoring* van DNB. Een formele bevestiging volgt per brief gedateerd op dinsdag 6 oktober, maar pas ontvangen ten kantore van DSB op vrijdag 9 oktober 2009, met de zakelijke mededeling:¹⁷⁹

Ter bevestiging van eerder telefonisch contact delen wij u hierbij mede dat, met gebruikmaking van de bevoegdheden van het Eurosysteem als neergelegd in de General Documentation, besloten is om de beleenbaarheidswaarde van het onderpand van DSB Bank tot nader bericht vast te stellen op EUR 1 miljard.

Hoogachtend, De Nederlandsche Bank N.V.

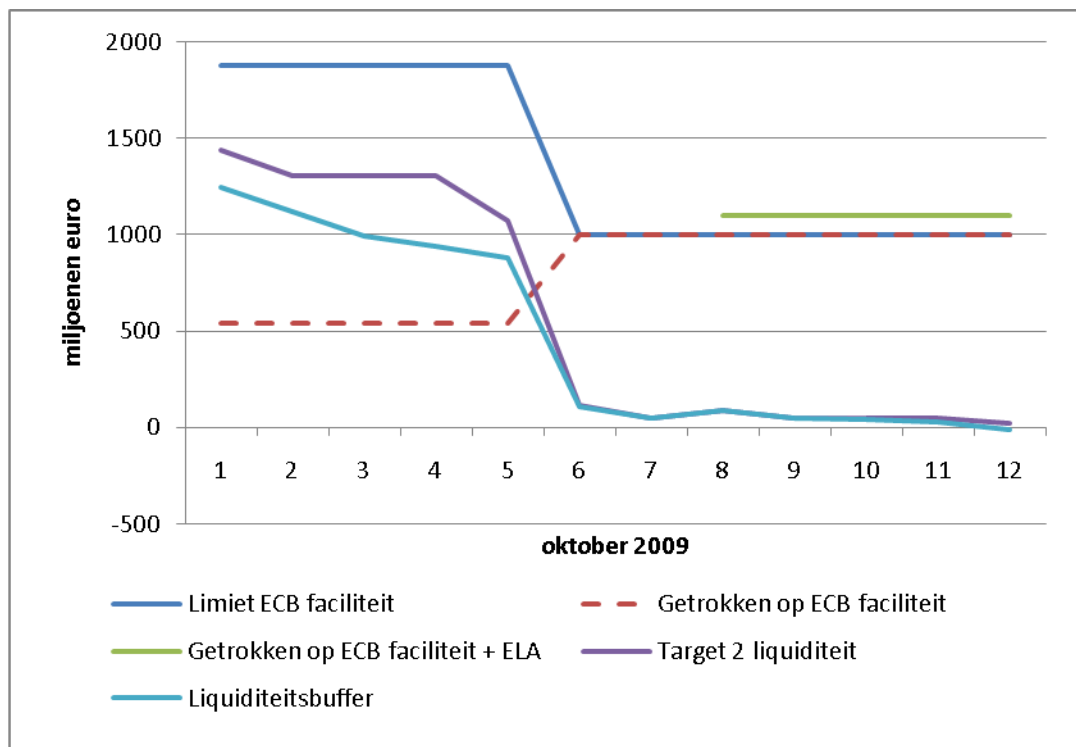
¹⁷⁹ Deze beschrijving wordt betwist door DNB, doch de Commissie kan deze beschrijving niet verifiëren. Volgens DNB wordt de treasurer van DSB door het hoofd Treasury and Monitoring van DNB telefonisch geïnformeerd dat door het Eurosysteem besloten is de beleenbaarheidswaarde van het onderpand te beperken tot € 1 miljard. Zoals eerder die dag al tussen beide personen is besproken, zal DSB hierdoor – ondanks dat er geen directe liquiditeitsproblemen ontstaan – moeten werken met krappere onzekerheidsmarges in haar liquiditeitsbeheer. De brief waarin het door het Eurosysteem genomen besluit formeel wordt bevestigd, wordt op 6 oktober 2009 in gescande vorm per mail aan DSB gestuurd. De inhoud daarvan is hierboven in de box afgedrukt.

DNB meldt dat zij gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire bevoegdheid als uitvoerder van het stelsel van Europese Centrale Banken om een additionele *haircut* toe te passen bij de bepaling van de waarde van het onderpand voor de toegang tot ECB herfinancieringsoperaties. De beleenbare waarde van dit onderpand bedroeg € 1.875 miljoen en het nieuwe niveau werd door DNB bepaald op € 1 miljard. Dat komt neer op een (additionele) *haircut* van 47%.

Vrijwel gelijktijdig met het besluit de *haircut* toe te passen, besluit DNB dat zij aan DSB ELA zal kunnen verlenen tot een bedrag van maximaal € 400 miljoen. De ELA, die hierna uitgebreider aan de orde komt, zal fasegewijs ter beschikking worden gesteld. Als maximum noemt DNB tegenover DSB in eerste instantie € 200 miljoen. Dat DNB bereid is nog € 200 miljoen aan ELA te verlenen, houdt zij voor zich.

Figuur 7.2 schetst de impact van de *haircut* en van het verlenen van ELA op de liquiditeitsvoorziening. Daaruit blijkt dat DSB met de ELA tot het weekeinde van 10 oktober 2009 in haar liquiditeitsbehoefte kon voorzien. De gang van zaken in dat weekeinde en de wijze waarop DNB over de *haircut* en het verlenen van ELA heeft gecommuniceerd, komt hierna aan de orde. Eerst wordt hierna de complexe materie van de *haircut* in een aantal stappen uiteengezet.

Figuur 7.2: De *haircut* in beeld gebracht, liquiditeitspositie DSB van 1 oktober tot 12 oktober 2009



De besluitvorming

Het besluit tot vermindering van de toegang tot ECB herfinancieringsoperaties heeft DNB genomen in haar hoedanigheid van uitvoerder van de stelseltaken van het Eurosysteem. Tegelijkertijd heeft DNB ook de rol van toezichthouder en de zogenoemde *lender of last resort*. Bij de besluitvorming hebben de invalshoek van de monetaire beleidsbepaler enerzijds en die van toezichthouder anderzijds bij de beleidsbepaling meegespeeld. Het was niet zo dat de besluitvorming onafhankelijk van elkaar door verschillende afdelingen geschiedde. In de directievergadering van DNB werd getracht de verschillende belangen zo goed mogelijk met elkaar te verenigen, waarbij het voor de Commissie niet volledig inzichtelijk is hoe dit in de vergadering daadwerkelijk is verlopen. De reden hiervan is dat informatie die direct betrekking had op de stelseltaken niet is opgenomen in de directieverslagen die

voor de Commissie toegankelijk waren.¹⁸⁰ De beslissing tot vermindering is, na afstemming met de ECB, feitelijk genomen door DNB in haar kwaliteit van nationale uitvoerder van de stelseltaken van het Eurosysteem.

De voorbereiding op de besluitvorming over de vermindering van de toegang tot ECB herfinancieringsoperaties begint al op 1 oktober 2009 vanaf het moment dat moet worden nagedacht over worst-case scenario's. Er heersen twijfels bij DNB over de waarde van het onderpand. De vragen waarmee DNB-medewerkers worden geconfronteerd zijn onder andere:

- Brengt een simultaan faillissement van DSB Bank en een verzekeraar (bijvoorbeeld DSB Leven) het pandrecht van DNB in gevaar?
- Wat gebeurt er met de waarde van de verpande hypothecaire vorderingen als dezelfde consument een hypotheek en spaartegoeden bij DSB heeft?
- Is er een kans dat de leningvoorwaarden van DSB als niet marktconform aangevochten worden en daardoor de verpande leningen geen onderpandswaarde hebben?

De advocaten van DNB komen 's avonds laat op 1 oktober 2009 met een voorlopige eerste reactie:

‘Kort door de bocht: mocht Leven niet aan haar verplichtingen voldoen, dan is er een risico dat de kredietnemer / polishouder zal proberen de schuld aan Bank uit hoofde van de lening te verrekenen met de vordering op Leven uit hoofde van de polis. We menen dat de kans op succes aanzienlijk is, zij het dat de onderliggende documentatie dit risico gedeeltelijk kan hebben weggenomen. Is verrekening mogelijk, dan gaat de vordering van Bank op de kredietnemer / polishouder teniet en daarmee ook het pandrecht. Ik zou bij gecombineerde producten daarom een behoorlijke *haircut* verwachten.’

De volgende dag komen de twijfels over de waarde van het onderpand naar voren in de directievergadering van DNB. De waarde van het onderpand, dat voor een groot gedeelte uit *Asset Backed Securities* (ABS) bestaat, is onzeker. Het is niet uit te sluiten dat de waarde van dit onderpand onvoldoende dekking is voor de € 1,3 miljard die in het kader van de beleningsfaciliteit nog opgevraagd kan worden (de oorspronkelijke ruimte van ruim € 1,8 miljard minus de getrokken rechten van € 540 miljoen). De voorzitter van de besloten directievergadering van 2 oktober 2009 merkt op dat DSB hiervan tijdig op de hoogte moet worden gebracht. Volgens DNB is DSB op 4 oktober 2009 in kennis gesteld van deze onzekerheid in het aangehaalde citaat uit het convenant: ‘Daarbij is door DNB opgemerkt dat het nog beschikbare door DSB Bank verschaftte *eligible collateral* mogelijk een lagere dekkingswaarde zal hebben dan circa € 1,3 miljard, gezien het verstrekte onderpand. Deze omstandigheid kan van invloed zijn op de omvang van eventuele toekomstige monetaire kredietverstrekking door DNB aan DSB Bank.’

De argumentatie

DNB heeft de Commissie geen inzicht willen geven in de schriftelijke informatie die betrekking heeft op de *haircut*. Dit deed zij met een beroep op de geheimhoudingsplicht bij de stelseltaken die DNB uitoefent in het Eurosysteem. Via gesprekken met medewerkers van DNB en bronnen daarbuiten heeft de Commissie desondanks enig zicht gekregen op het beslissingsproces om de beleningsfaciliteit te beperken tot € 1 miljard. Sedert oktober 2008 voert de ECB een zogenoemd ‘onconventioneel’ monetair beleid waarvan DSB ook gebruik maakte. Als er geen ‘onconventioneel’ monetair beleid was geweest – met andere woorden als de kredietcrisis niet had gespeeld – dan had DSB ook geen beroep kunnen doen op de ECB. Banken met een omvang als DSB financieren zich zo nodig op de geldmarkt bij andere banken (de interbancaire markt). De interbancaire markt is echter op enig moment stilgevallen. De ECB heeft die markt op gang willen houden en is toen ‘onconventioneel’ monetair beleid gaan voeren. Dat betekent dat als een bank voldoende onderpand heeft, deze bank onbeperkt krediet kan opnemen. Deze faciliteit is bedoeld als een tijdelijke maatregel om marktfalen op te lossen. In december 2008 is DSB rechtstreeks beroep gaan doen op de ECB om het al dan niet

¹⁸⁰ Zoals vermeld in de verantwoording aan het begin van dit rapport beroept DNB zich hier op haar wettelijke geheimhoudingsplicht.

gedeeltelijk wegvallen van de (interbancaire) geldmarktfinanciering op te vangen. Dat had tevens te maken met hun financieringsmodel dat sterk leunde op de markt voor securitisaties. DSB had het ‘geluk’ dat de ECB om andere redenen geld beschikbaar stelde om die weggevallen securitisatie op te vangen. Daarin was DSB overigens niet de enige instelling in Europa; er waren meer banken die de herfinancieringsoperaties op een andere manier gebruikt hebben dan de ECB beoogde. Omdat het lastig is oneigenlijk gebruik van deze faciliteit te onderscheiden van eigenlijk gebruik, heeft de ECB voor deze algemene maatregel gekozen en heeft zij niet individueel getoetst of banken op juiste gronden een beroep op de faciliteit doen.

Vanaf 1 oktober 2009 vindt er een *bank run* plaats en stroomt er veel geld weg bij DSB. Bank en toezichthouder kunnen op dat moment niet inschatten hoe sterk en langdurig deze uitstroom zal zijn. Daarnaast speelde bij DSB de mogelijkheid dat een groot aantal claims in verband met het schenden van de zorgplicht zou kunnen komen, hetgeen de solvabiliteit van DSB sterk onder druk zou zetten. DNB heeft de Commissie uiteengezet dat er op dat moment een situatie ontstaat die uitdrukkelijk is voorzien in de regels voor de toegang tot ECB herfinancieringsoperaties, en dat DNB zich moet gaan afvragen of kredietverlening wel (in de huidige omvang) gecontinueerd moet worden. De situatie is volgens DNB zeer urgent want binnen enkele dagen vinden er verschillende tenderoperaties plaats waarbij DSB voor termijnen tot zes maanden middelen bij het Eurosysteem kan aantrekken. Er moet dus snel worden beslist en de ruimte voor een geleidelijke aanpak ontbreekt, aldus DNB. DNB verdedigt de Europese belangen door een beroep te doen op bestaande regels, zoals die ook in de Handleiding Monetair Beleidstransacties staan. Ook DSB kon dit handboek kennen. Twee passages in dat handboek verdienen nadere aandacht:

‘Dagelijks zal DNB opnieuw de waarde van de activa in het onderpanddepot van de wederpartij bepalen.’

‘Het Eurosysteem heeft het recht om in lijn met artikel 18.1 van de Statuten van de ECB te bepalen of een emissie, emittent, debiteur of garant aan de vereisten voor hoge kredietstandaarden voldoet en om activa af te wijzen, het gebruik ervan als onderpand te limiteren of additionele *haircuts* toe te passen als dit voor een adequate risicobeheersing noodzakelijk is. Deze maatregelen kunnen ook gehanteerd worden op wederpartijen, in het bijzonder als de kredietwaardigheid van de wederpartij in hoge mate gecorreleerd is met de kredietwaardigheid van het door haar aangedragen onderpand.’

Vanaf 1 oktober 2009 ontstaat nadrukkelijk twijfel over de mate van kredietwaardigheid van DSB. Het onderpand dat DSB had ondergebracht was heel nauw gekoppeld aan de kredietwaardigheid van DSB zelf, omdat het in sterke mate leunde op zelf-securitisaties. Op het moment dat DSB in acute financiële problemen komt, komt daardoor ook de waarde van het onderpand in het geding. DNB kon, zo heeft zij de Commissie laten weten, deze risico’s niet ten laste van het Eurosysteem laten komen. Zij dient de Europese belastingbetaler te beschermen.

De afweging tussen de betrokken belangen heeft ertoe geleid dat DNB een grens van € 1 miljard stelde aan de toegang van DSB tot liquiditeiten op basis van het onderpand. Het ging daarbij om een *cap* (of een plafond) en niet om een echte procentueel bepaalde *haircut*. De tijd ontbrak om een gefundeerde *haircut* te berekenen. Bovendien waren er veel onzekerheden over de impact die de claims van ontevreden klanten hadden op de waarde van het onderpand en over de verhoogde correlatie met de kredietwaardigheid van DSB.

Door het plafond van € 1 miljard wordt de beleenbaarheidswaarde van het onderpand van DSB met € 875 miljoen gekort. Het gevolg van de afwaardering is dat voor DSB onder de ECB herfinancieringsoperaties nog een ruimte van € 204 miljoen resteert.¹⁸¹ Mede doordat DNB bereid is ELA te verstrekken zolang er uitzicht was op een mogelijke oplossing, waarover hierna meer, meent

¹⁸¹ Op dat moment stond € 540 miljoen uit vanwege de deelname in de tenderoperaties (€ 300 miljoen in 1 jaars LTRO en € 240 miljoen vanwege de deelname in de MRO, oftewel de weektender). Verder had DSB volgens DNB die dag voor € 256 miljoen gebruik gemaakt van de marginale beleningsfaciliteit (*overnight* kredietverlening). Ergo de resterende capaciteit is: € 1000 miljoen – € 540 miljoen – € 256 miljoen = € 204 miljoen.

DNB dat de *cap* geen directe invloed zal hebben op de liquiditeitspositie van DSB. De liquiditeitspositie mocht geen oorzaak zijn waardoor het mis zou gaan.

ELA als compensatie voor de haircut

Terwijl de *haircut* werd toegepast, was een consortium van banken onder regie van DNB aan het werk om een liquiditeitsvangnet voor DSB te spannen.¹⁸² De beperking van de liquiditeit door de *haircut* mocht een oplossing niet in de weg staan.¹⁸³ Op 6 oktober 2009 besloot de directie van DNB dat een aanvraag tot toepassing van de noodregeling nog niet aan de orde was. Daarom was DNB bereid voor eigen risico ELA te verstrekken om een oplossing in het overleg tussen DSB, het ministerie van Financiën en de banken te faciliteren. Voor solvabele bedrijven die in liquiditeitsproblemen zijn geraakt, is ELA het geëigende middel, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. De voorbereidingen voor het verstrekken van ELA aan DSB waren bij DNB al vanaf 1 oktober 2009 begonnen.

Een eventuele aanvraag van ELA door het bestuur van DSB zou fasegewijs worden behandeld, op voorwaarde dat een forse *haircut* wordt toegepast op het onderpand. Ten behoeve van ELA dient de gehele resterende balans van DSB in onderpand te worden gegeven. Uitgaande van een nominaal beschikbaar bedrag van € 1,3 miljard, waarvan reeds € 200 miljoen niet is geaccepteerd, en met toepassing van een *haircut* van 60%, resteert nog € 400 miljoen voor ELA ten behoeve van DSB. Met betrekking tot de te hanteren voorwaarden voor ELA wordt besloten tot een looptijd van maximaal 1 week tegen een rentepercentage van 2,75%, waarbij de eerste tranche € 200 miljoen zal bedragen.

Kort samengevat: nadat DNB op 5 oktober 2009 de mogelijkheid van DSB om te participeren in ECB herfinancieringsoperaties met € 875 miljoen heeft gekort, heeft zij op 7 oktober 2009 een vervangende ELA faciliteit aangeboden van € 200 miljoen (terug te betalen op 14 oktober 2009) waarvan uiteindelijk € 100 miljoen is verstrekt. De mogelijkheid nog eens € 200 miljoen te verstrekken, is niet meer aan de orde gekomen.

Communicatie van deze beslissingen

In de directievergadering van 2 oktober 2009 werd opgemerkt dat er goed gecommuniceerd moest worden over de korting op de ruimte van de ECB herfinancieringsoperaties. Hoe is die communicatie gegaan? Allereerst lijkt de mogelijkheid van een *haircut* aan de orde te zijn geweest in het langdurige overleg tussen DNB en DSB op 4 oktober 2009. Hiervoor bleek reeds dat de mogelijkheid van een *haircut*, volgens DNB, in het convenant is opgenomen. Bestuurders en commissarissen van DSB hebben tegenover de Commissie verklaard dat voor hen op dat moment niet duidelijk was dat DNB een *haircut* overwoog.¹⁸⁴

De *haircut* wordt op 5 oktober 2009 tegen middernacht telefonisch aan DSB doorgegeven. De mededeling treft DSB zeer onaangenaam. Het convenant tussen DNB en DSB is na de lange vergadering van zondag op maandag 5 oktober 2009 door alle aanwezige functionarissen van DSB vroeg in de ochtend ondertekend. In punt 1 daarvan staat dat het door DSB verstrekte onderpand minder waard kan zijn, waarop als waarschuwend zinnetje volgt: 'Deze omstandigheid kan van invloed zijn op de omvang van de *eventuele toekomstige* monetaire kredietverstrekking door DNB aan DSB Bank'. Men was er echter niet op voorbereid dat DNB nog dezelfde dag zou overgaan tot een zeer ingrijpende korting op de kredietruimte van de ECB herfinancieringsoperaties. Die bestaande ruimte is naar het oordeel van de bestuurders en commissarissen van DSB in het convenant niet ter

¹⁸² DNB heeft betoogd dat het liquiditeitsvangnet voor DSB van het bankenconsortium geheel los staat van de liquiditeitsvoorziening door DNB: ELA is geen oplossing, maar kan slechts faciliteren. De Commissie acht dit een onjuiste tegenwerping. Als DSB door de *haircut* in acute liquiditeitsproblemen zou zijn gekomen, was het zinloos geweest nog aan een liquiditeitsvangnet te werken. Er was liquiditeit nodig om voldoende tijd te geven aan het werken aan een structurele oplossing.

¹⁸³ DNB stelt dat 'bij de vaststelling van de beleenbaarheidswaarde was vastgesteld dat de resterende liquiditeitsruimte vooralsnog voldoende was en het functioneren van DSB niet in de weg kon staan.' De Commissie heeft dit niet kunnen verifiëren.

¹⁸⁴ Voor DNB blijft deze onduidelijkheid in de communicatie onbegrijpelijk. Het convenant is door bestuurders en commissarissen ondertekend, 'wat veronderstelt dat men zorgvuldig kennis heeft genomen van de inhoud. Men heeft dat ook gedaan en liet zich daarbij bijstaan door advocaten.'

discussie gesteld. Dinsdagochtend 6 oktober 2009 grijpt DSB naar de telefoon om uitleg te vragen. DNB zou volgens DSB hebben geantwoord dat er sprake was van onzekerheid over de waarde van het onderpand in de huidige omstandigheden, hetgeen via complexe berekeningen tot de *haircut* had geleid. DSB biedt aan om meer informatie te verschaffen om de onzekerheid weg te nemen, waarbij een beleenbaarheidswaarde van 1,7 miljard nog wel acceptabel zou zijn. De betrokken medewerker van DNB laat weten dat hij de problematiek intern zal bespreken. De dag daarna meldt hij DSB dat er niets aan te doen is, zonder overigens een nadere onderbouwing te geven. Hiervoor is gebleken dat de *haircut* niet op een, al dan niet complexe, berekende onderbouwing beruiste.

De Commissie heeft de indruk dat communicatie over de *haircut* met de andere betrokkenen bij de reddingsoperatie door DNB niet is gepland. De banken hoorden er drie dagen later van. Ook de minister van Financiën werd niet rechtstreeks geïnformeerd. Hij vernam van de *haircut* via zijn medewerkers, die het bericht opvingen tijdens het hierna te bespreken Wabeke-overleg op 7 oktober 2009. Over de onderbouwing heeft DNB tot nu toe geen mededelingen naar buiten gedaan.

7.3.4 Een akkoord voor DSB-geduceerden

Op 5 oktober 2009 zou in een uitzending van *Tros Radar* een overeenkomst tussen DSB en de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek (SSP) worden getekend. SSP en DSB zouden overeenstemming hebben bereikt over een regeling ten aanzien van geduceerde klanten van de bank. DSB verschijnt echter niet in de uitzending. De RvB heeft besloten, zo blijkt later, voornamelijk van ondertekening af te zien omdat een zorgvuldige analyse van de financiële onderbouwing naar zijn oordeel ontbreekt. De onrust onder spaarders wordt weer groter.¹⁸⁵ In de *NOVA*-uitzending later op de avond, wordt verbazing uitgesproken door Hendrickx (SSP) en SP-kamerlid Irrgang. De *NOVA*-redactie zelf weet te melden dat Van Goor op weg was naar de studio van *Radar* maar door de directie werd teruggedroepen. In de studio spreekt Irrgang zijn verbazing uit over dit ‘financiële schandaal’ en hij meldt dat er allerlei speculaties de ronde doen over de vermeende rol van DNB, die ervoor gezorgd zou hebben dat DSB vandaag geen handtekening heeft gezet. Hij voegt er direct aan toe dat hij er geen aanwijzingen voor heeft. DSB-woordvoerder Wiltink zei voor de *NOVA*-uitzending dat de ondertekening van de zogeheten ‘raamovereenkomst’ met de SSP niet van tafel is, maar dat de bank nog een aantal details wil bestuderen. DSB zelf blijkt naderhand de bron van de onduidelijkheid: het akkoord zou verplichtingen inhouden die de solvabiliteit van de bank in gevaar zouden brengen. DSB verwachtte dat DNB daar bezwaar tegen zou hebben en de overeenkomst om die reden niet zou accepteren.¹⁸⁶ Daarover is op dat moment echter nog geen contact geweest tussen DSB en DNB. DNB heeft op dat moment dus nog geen formeel standpunt. In dezelfde *NOVA*-uitzending stelt SSP een ultimatum aan DSB: er moet vrijdag 9 oktober 2009 een overeenkomst zijn, anders wordt een gang naar de rechter overwogen.

Op woensdag 7 oktober 2009 heeft minister Bos zijn halfjaarlijkse lunch met Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke. De vraag van de minister is waarom DSB maar niet wil tekenen. Naar aanleiding van deze lunch nemen ambtenaren van het ministerie eind van de woensdagmiddag telefonisch contact op met de advocaat van de RvB van DSB met de vraag wat de belemmeringen zijn voor een regeling. De ambtenaren van het ministerie brengen in dat telefoongesprek de boodschap over dat het naar de mening van het ministerie goed zou zijn als er een regeling getroffen wordt. Dit zou volgens het ministerie de onrust wegnemen.

De advocaat van DSB heeft tegenover de Commissie verklaard dat er op dat moment allang een procedure was om te ondertekenen. Het was echter problematisch voor DSB om de hoofdrolspelers bij elkaar te krijgen. Daarin heeft het ministerie een faciliterende rol gespeeld. Het initiatief tot het voeren van gesprekken op woensdagavond 7 oktober 2009 lag bij de advocaat. Hij neemt ‘s avonds

¹⁸⁵ Zie ook hoofdstuk 4 en figuur 7.1 waarin de spaaruitloop tijdelijk weer omhoog schiet.

¹⁸⁶ Op 14 oktober 2009 zet DNB op haar website een verklaring die het gerucht tegensprekt: ‘In de berichtgeving over de noodregeling bij DSB Bank N.V. is naar voren gekomen dat de Nederlandsche Bank vorige week zou hebben verhinderd dat DSB Bank en de SSP een overeenkomst ondertekenden met betrekking tot een regeling voor geduceerden. Dit is niet juist. De Nederlandsche Bank is geen partij geweest bij deze overeenkomst en heeft deze op generlei moment in de weg gestaan.’

contact op met het ministerie met het verzoek of de minister die avond per direct naar zijn kantoor in Amsterdam kan komen om een totaaloplossing voor de problemen van DSB aan te bieden. De minister houdt echter afstand, wel reizen namens het ministerie twee ambtenaren af om als waarnemers de gesprekken te volgen. Om 20.30 uur krijgt Wabeke een telefoontje van de advocaat met het verzoek of hij met spoed naar Amsterdam wil komen omdat die avond nog een regeling getroffen moet worden.

Ten kantore van de advocaat van DSB komt de voltallige top van DSB bijeen. Ook zijn de medewerkers van het ministerie van Financiën, Hendrickx en zijn medewerker en Wabeke aanwezig. De ambtenaren horen de diverse partijen aan, allereerst het bestuur van DSB en zijn advocaat. Daarna is contact geweest met DNB. Vervolgens heeft een nieuw gesprek plaatsgevonden met DSB en ten slotte was er een gesprek met Hendrickx en Wabeke.

Tijdens het eerste gesprek brengt het bestuur van DSB de *haircut* ter sprake, waarover men 'stoom moest afblazen'. Vervolgens bespreekt men de inschatting door DSB van de omvang van de claimproblematiek. DSB meldde dat ze solvabiliteitsproblemen met DNB verwachtte door het oplossen van de claimproblematiek en dus niet kon tekenen. Ter plekke wordt echter duidelijk dat deze reactie van DSB gebaseerd is op een eigen inschatting van het standpunt van DNB. Hier was met DNB nooit echt over gesproken. Navraag door het ministerie bij DNB levert een verontwaardigde reactie op. De ambtenaren van het ministerie van Financiën geven aan dat er op zeer korte termijn met DNB moet worden gesproken over de solvabiliteitsconsequenties. Er kon voor 8 oktober 2009 een gesprek gearrangeerd worden tussen DSB en DNB. Gesprekken tussen DNB en DSB verlopen echter zeer moeizaam. De DSB-bestuurders zijn op 7 oktober 2009 nog zeer verontwaardigd door de gepleegde *haircut*.

De gesprekken en onderhandelingen op het advocatenkantoor gaan door tot diep in de nacht. DSB vindt het bijzonder vervelend om onder deze tijdsdruk een regeling in elkaar te moeten draaien. Om er toch nog een voordeel uit te halen, komt DSB met het voorstel dat zij in ruil voor het akkoord een garantstelling van DNB krijgt. Het levert een zwartepietenspel op met weinig progressie. Om 4.00 uur 's nachts hakt Wabeke de knoop door. Hij kondigt aan dat hij zijn - weliswaar niet bindende - aanbeveling die donderdag om 16.00 uur op de website van zijn instituut Kifid zal plaatsen en verder naar buiten zal brengen. In zijn aanbeveling geeft hij weer hoe DSB om zou moeten gaan met het compenseren van schrijnende gevallen van hypotheekleed. De aanbeveling strekt uitdrukkelijk niet verder dan de schrijnende gevallen. Men kan met deze aanbeveling enige grip krijgen op het financiële beslag dat claims van gedupeerden voor DSB zouden betekenen. DSB komt vlak voor tijd nog met het verzoek of plaatsing op de site kan worden uitgesteld. Wabeke gaat daar niet op in. 's Avonds verschijnen Scheringa, Van Goor en Hendrickx in *NOVA* bij Clair Polak. Zij opent het gesprek met de vraag 'Hoor ik het nu goed, hebben jullie een akkoord?' 'Ja, wij hebben een akkoord,' antwoorden ze. Al is en wordt er niets getekend, de partijen hebben de aanbeveling van Wabeke aanvaard. In de uitzending maakt Scheringa het probleem nog steeds klein en stelt dat hij het leed met € 26 miljoen kan compenseren.

7.3.5 Constructie liquiditeitsvangnet mislukt

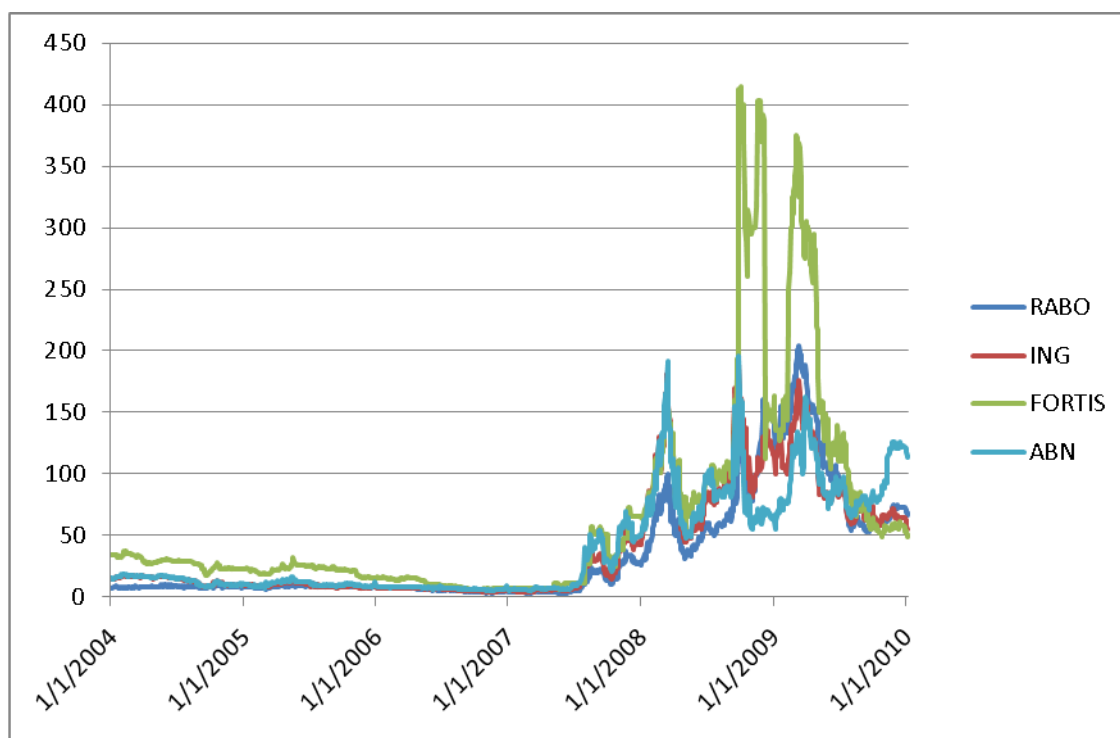
De omvang van mogelijke claims en de invloed daarvan op de waarde van het bankbedrijf van DSB vormen een hoofdthema in het bankenoverleg. DNB heeft ten behoeve van het liquiditeitsvangnet voor DSB een consortium van banken (Rabobank, ING, ABN AMRO, Fortis Bank, SNS) benaderd. De eerste contacten heeft de president van DNB gelegd met Rabobank op 2 oktober 2009 en daarna nogmaals in de marge van de jaarvergadering van het IMF op 4 oktober 2009.

Op maandagavond 5 oktober 2009 vindt een eerste bespreking plaats tussen DNB en de banken. Het belang voor de banken om mee te werken is tweërlei. Allereerst worden zij, als een bank failliet gaat, direct aangesproken op de kosten van het DGS naar rato van hun marktaandeel. Daarnaast leek de Nederlandse financiële markt net de ergste onrust achter de rug te hebben, nadat DNB en het ministerie van Financiën de systeembanken overeind hebben weten te houden. Een periode met hernieuwde onrust zou de grootbanken slecht uitkomen. De kredietcrisis was immers aan geen enkele grootbank voorbij gegaan. In figuur 7.3 staan de koersen van de CDS (*Credit Default Swaps*) van de

verschillende banken. Met deze afgeleide financiële producten kunnen obligatiehouders zich verzekeren tegen het risico van faillissement of in gebreke blijven (*default*) van de uitgever van de obligaties. De risicopremie is na de val van Lehman Brothers enorm omhoog geschoten. In de tweede helft van 2009 begon de rust weer enigszins terug te keren. Er was ook het grotere belang van de reputatie van de Nederlandse financiële sector. Net als alle landen om Nederland heen, had Nederland een deuk gekregen in de reputatie van een betrouwbaar financieel systeem. De risicopremie op schuld papier van de overheid, als benadering van het geprijsde risico van een land, begon ook in de tweede helft van 2009 weer naar pre-kredietcrisisniveau terug te keren. Om internationaal concurrerend te zijn, is er het gezamenlijk belang om een solide banksysteem te hebben.

Zowel in verband met de kosten van de toepassing van het DGS, als vanwege de vrees dat de paniek bij een faillissement van DSB zou terugkeren - onder spaarders, maar ook onder banken onderling - waren de banken bereid te bezien of en hoe DSB gered zou kunnen worden. Uit angst voor besmettingsgevaar zou men verwachten dat ook DNB alles op alles zet om DSB te redden. In het onderhandelingsproces om tot een vangnetconstructie te komen legt DNB de bal in eerste instantie echter nadrukkelijk bij de banken. Zij zijn verantwoordelijk voor de *funding* van het DGS en een eventuele ondergang van DSB is naar de mening van DNB dan ook in het bijzonder hun probleem. Dit leidt tot enige wrijving tussen het consortium en DNB. Het falen van DSB en het zoeken naar een oplossing moet volgens de banken als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien worden. DNB heeft immers in 2005 een bankvergunning gegeven aan DSB. Bovendien zijn de kosten van het DGS na het ophogen van de garantie van € 40.000 naar € 100.000 , in eerste instantie zonder overleg met de deelnemende banken, fors hoger geworden.

Figuur 7.3: Risicopremie schuld papier Nederlandse grootbanken, 2004-2010



Bron: Datastream, data betreffen 5-jaars *Credit Default Swaps*

In de navolgende dagen zal de Rabobank namens de verschillende banken onderzoek doen naar de mogelijkheden voor ondersteuning van DSB. Eerst wordt de mogelijkheid van een liquiditeitsvangnet onderzocht, later ook een doorstart. Daarnaast heeft DNB een zakenbank op 2 oktober 2009 benaderd om berekeningen te maken en scenario's op te stellen. In het weekend van 3 en 4 oktober 2009 waren er echter verwarrende geluiden over de liquiditeitspositie van DSB. Maandag 5 oktober 2009 was er

hoop dat de onzekerheid weggenomen kon worden door het sluiten van een akkoord tussen DSB en SSP. In de bijeenkomst tussen DNB en de vijf grootste banken waren vooral de voorzitters van de verschillende Raden van Bestuur van de grootbanken aanwezig. Op dinsdag 6 oktober 2009 werd het proces voortgezet door CFO's en functionarissen van de banken. Zij zagen allerlei beren op de weg.

De Rabobank, als vertegenwoordiger van het consortium banken, maakt op 7 oktober 2009 aan DNB en het ministerie van Financiën kenbaar dat een eventuele deconfiture van DSB niet alleen een probleem van de banken, maar ook een gemeenschappelijk probleem betreft. De Rabobank stelt vervolgens dat voor een private oplossing voor de problemen bij DSB financiële betrokkenheid van de Staat nodig is. De banken zijn bereid om het normale bedrijfsrisico over te nemen. Echter, zij zijn niet bereid de risico's van de claims van gedupeerden en het reputatierisico op zich te nemen. De Rabobank wil niet in de positie van 'vette kip' terechtkomen en haar reputatie op het spel zetten voor claims tegen DSB. DSB zou onder garantie van de Staat obligaties kunnen uitgeven die door het consortium worden afgenomen.

Het bankenconsortium meldt op 8 oktober 2009 aan DNB het niet onmogelijk te achten dat uiteindelijk een levensvatbare instelling zal kunnen worden gecreëerd. Het consortium is daarom bereid naar een doorstartvariant te kijken. Daarbij is wel een behoorlijke herkapitalisatie nodig. Voorlopig wordt hierbij gedacht aan een bedrag van € 250 miljoen, waarvan 30% voor rekening van de Staat zou moeten komen. Als variant op dit scenario wordt een toepassing van de noodregeling genoemd, plus een doorstart waarbij een garantie door de Staat wordt gegeven. Dezelfde dag informeert DNB de AFM dat er geen akkoord is voor een liquiditeitsvangnet. DNB acht een doorstart van DSB op dat moment weinig realistisch. Er bestaat een groot risico op faillissement of afbouw van activiteiten.

Op 9 oktober 2009 stellen de banken een concept 'ondersteuningsovereenkomst' op. In deze overeenkomst zijn de voorwaarden voor een redding van DSB opgenomen. De voorwaarden komen in het kort neer op:

- Er zal een stichting ondersteuning worden opgericht met DNB als enig bestuurder.
- De aandelen DSB Bank zullen door DSB Ficoholding voor € 1 worden overgedragen aan de stichting.
- De banken en de Staat zorgen voor solvabiliteitssteun in een verhouding 60% - 40% met een voorlopig maximum voor de banken van € 180 miljoen en voor de Staat van € 120 miljoen.
- De Staat dient te verklaren dat DSB in aanmerking komt voor steun uit het zogenoemde garantieloket van € 200 miljard. DSB zal voor € 5 miljard aan obligaties uitgeven onder garantie van de Staat. Voor zover deze obligaties niet kunnen worden geplaatst, zal het bankenconsortium de obligaties afnemen.
- De leden van de RvB en RvC van DSB treden terug. Zij worden vervangen door personen die DNB met goedkeuring van de banken en de Staat voorgedraagt. DSB dient ervoor te zorgen dat op verzoek van DNB ook ander bestuurders of toezichthouders binnen de DSB Groep hun functie neerleggen.
- Alle banden tussen DSB Bank en DSB Beheer worden zo spoedig mogelijk beëindigd en alle vorderingen worden op zo kort mogelijke termijn ingevorderd.

De directie van DNB constateert op 9 oktober 2009 dat een doorstart het vooralsnog geprefereerde scenario is. Bij dit scenario kunnen de maatschappelijke schade, het vertrouwensverlies en de aansprakelijkheidsrisico's worden ingeperkt. Wel worden nadelen op het gebied van mededinging, *moral hazard* en een groot banenverlies erkend. Mocht een private oplossing niet mogelijk blijken, dan zou moeten worden teruggevallen op een liquidatiescenario waarbij alleen de noodregelingvariant realistisch lijkt. De maatschappelijke gevolgen zullen in dit scenario duidelijk groter zijn dan bij een private oplossing. In een overleg tussen het ministerie van Financiën en DNB wordt gesproken over verschillende opties voor DSB, waaronder de mogelijkheid van een doorstart naar een eenvoudige consumentenfinancieringsbank. Hier zorgt een bankenconsortium voor een liquiditeitsvangnet. Het ministerie van Financiën stelt daarbij de levensvatbaarheid van DSB voorop: deze moet blijken uit afdoende risicobereidheid van private partijen.

Op 10 oktober 2009 zoekt een Amerikaanse investeringsbank contact met DSB om de mogelijkheid van een herstructurering van DSB Beheer te onderzoeken. Een dag eerder heeft een vermogensbeheerder interesse getoond voor een kapitaalinjectie in DSB Bank. Beide partijen zullen uiteindelijk afzien van een investering. De vermogensbeheerder zal op 14 oktober 2009 als laatste afhaken omdat de instelling niet aan de kapitaaleisen van DNB kan voldoen.

De banken presenteren hun voorstel aan DNB, het ministerie van Financiën en vertegenwoordigers van het ministerie van Algemene Zaken (zij zijn inmiddels ook bij de bespreking betrokken). Het ministerie van Financiën heeft twijfel ten aanzien van het voorstel van de banken: zij is nog steeds van mening dat de levensvatbaarheid van de bank voorop dient te staan. Daar komt bij dat er strikte voorwaarden verbonden zijn aan de overheidsgaranties (het garantieloket voor banken) voor *funding*. Een voorwaarde voor gebruik van deze regeling is dat sprake moet zijn van een 'in de kern gezonde instelling.' Het ministerie van Financiën wijst voor een oordeel dienaangaande naar DNB. DNB is op haar beurt niet bereid te verklaren dat DSB aan deze voorwaarde voldoet. Een kapitaaldeelname door de overheid is daarenboven alleen aanvaardbaar indien sprake is van een systeemrelevante bank. DNB, alsook het ministerie van Financiën, zijn er niet van overtuigd dat hiervan sprake is bij DSB.

De directie van DNB concludeert ten aanzien van de conceptovereenkomst dat haar directe betrokkenheid als bestuurder van de stichting onwenselijk is gezien haar rol van toezichthouder. Bovendien is DNB van oordeel dat in de overeenkomst de risicoverdeling tussen de banken en de Staat onevenwichtig is. De voordelen komen in overwegende mate terecht bij het consortium en de risico's bij de Staat. Indien al sprake zou kunnen zijn van een eventuele garantie, dan moet de omvang naar het oordeel van DNB in redelijke verhouding staan tot de omvang van het bedrijf - met een absoluut maximum van € 3 miljard - en dient onder toepassing van een zware *haircut* voldoende onderpand aanwezig te zijn.

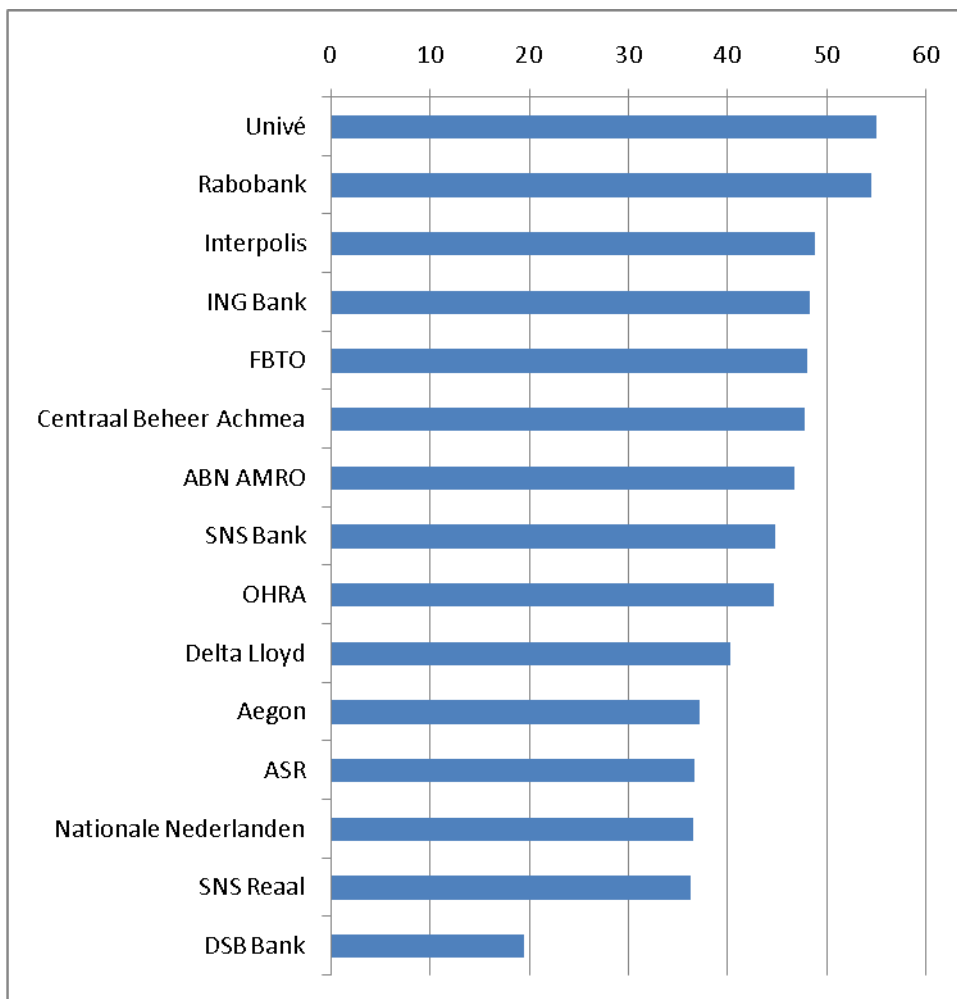
Op 10 oktober 2009 licht minister Bos eurocommissaris Kroes in over het feit dat gesprekken plaatsvinden over een interventie bij DSB. In het geval van een directe financiële bijdrage van de Staat dient de Europese Commissie namelijk goedkeuring te verlenen aan de steun. Een bijkomende factor is dat de eerder door de Staat gesteunde banken (ABN AMRO / Fortis Bank / ING / SNS) beperkingen opgelegd hebben gekregen van de Europese Commissie. Zo mogen zij bijvoorbeeld hun marktaandeel niet vergroten door het doen van een overname. Een kapitaalinjectie in DSB door een bankenconsortium met inbegrip van deze banken zou wellicht problemen kunnen opleveren met Brussel.

De banken laten weten dat, hoewel het afzien van de kapitaalinjectie van € 120 miljoen door de overheid wellicht overkomelijk is, de garantie van de *funding* (€5 miljard) essentieel is. De banken vrezen niet alleen de claims, maar ook het invoeren van terugbetalingsrechten bij de gesecuritiseerde vorderingen van DSB. Een eenzijdige kapitaalinjectie zonder garanties is voor de banken geen optie.

Uit gesprekken die de Commissie heeft gevoerd met direct betrokkenen blijkt een bereidheid van de banken om te denken over en mee te werken aan een oplossing voor DSB Bank. Daaraan deed niet af dat zij meenden dat DNB medeverantwoordelijk was voor de problemen en dat DNB en de Staat mede daardoor zouden moeten participeren in een oplossing. De onzekerheid over de claims, het ontbreken van een behoorlijk verdienmodel en de slechte reputatie bij klanten maken een doorstart of een ordelijke afwikkeling van DSB bijna onbegonnen werk. De onzekerheid over de claims bestaat, ondanks de inspanningen van de curatoren, op de dag van het schrijven van dit rapport nog steeds, hetgeen aangeeft hoe lastig het is de prijs van verkeerd bankieren te bepalen. Daarbij was het risico aanwezig dat de partijen die de boedel van DSB zouden overnemen besmet zouden raken door de slechte reputatie van DSB. Figuur 7.4 biedt inzicht in de waargenomen klantprestatie van financiële instellingen tussen augustus en oktober 2009. DSB bevindt zich in de staart van de rangschikking met een ruime onvoldoende. Ongetwijfeld is deze rangschikking beïnvloed door de negatieve publiciteitsgolf waar DSB mee te maken had in 2009,¹⁸⁷ maar dat doet niet af aan het feit dat DSB voor eventuele overnamepartijen in oktober 2009 een onaantrekkelijke partij zou zijn.

¹⁸⁷ De gegevens uit [augustus 2009](#) voor de banken leveren overigens eenzelfde rangschikking op.

Figuur 7.4: Rangschikking gemeten klantprestatie banken / verzekeraars (schaal 0-100), 2009



Bron: Rijksuniversiteit Groningen, Metrixlab, www.dcpil.nl

Uiteindelijk hebben de banken een koele berekening gemaakt: de kosten van de toepassing van het DGS en het ingeschatte besmettingsgevaar waren naar hun oordeel te prefereren boven de kosten van een overname van DSB en de met een overname verbonden grote onzekerheden als claims en reputatieschade. De Staat zou die balans naar de andere kant hebben kunnen doen doorslaan, maar die was niet bereid een bank te ondersteunen die niet in de kern gezond was.

7.3.6 Aanvraag noodregeling mislukt

In de nacht van 10 op 11 oktober 2009 concluderen het ministerie van Financiën en DNB dat geen overeenstemming met het bankenconsortium zal worden bereikt en dat de noodregeling zal moeten worden aangevraagd. DNB kondigt het aanvragen van de noodregeling aan bij de RvB van DSB. DSB acht de aanvraag buiten proportie omdat niet alle opties zouden zijn verkend. Daarnaast meent de RvB van DSB dat de vermeende *haircut* onaanvaardbaar is. De RvB van DSB kondigt aan verweer te zullen voeren tegen de aanvraag. DNB informeert ondertussen een aantal grote financiële instellingen over de aanstaande aanvraag van de noodregeling voor DSB en laat bezetting voor een call center regelen.

Op 11 oktober 2009 om 19.00 uur ontvangt de rechtbank Alkmaar, nevenzittingsplaats Amsterdam, een verzoekschrift van DNB om ten aanzien van DSB de noodregeling uit te spreken. Er vindt om

21.00 uur een zitting plaats. Daarbij verweert de RvB van DSB zich tegen het verzoek. De RvC heeft besloten in rechte geen verweer te voeren tegen het uitspreken van de noodregeling, gegeven zijn oordeel dat, nu een liquiditeitsvangnet niet realiseerbaar is, er buiten de noodregeling geen alternatieven meer voorhanden zijn. Bij de beslissing over de toepassing van de noodregeling dient de rechtbank te toetsen aan art. 3.160 Wft. Dit artikel luidt:

Artikel 3:160 van de Wft

1. Ingeval de solvabiliteit of de liquiditeit van een kredietinstelling met zetel in Nederland die een vergunning als bedoeld in artikel 2:11, eerste lid, heeft, tekenen van een gevaarlijke ontwikkeling vertoont en redelijkerwijs in die ontwikkeling geen verbetering te voorzien is, kan de rechtbank, binnen het rechtsgebied waarvan de kredietinstelling haar zetel heeft, op verzoek van de Nederlandsche Bank ten aanzien van de kredietinstelling in het belang van de gezamenlijke schuldeisers de noodregeling uitspreken.

2. Ingeval de solvabiliteit of de liquiditeit van een kredietinstelling zodanig is dat redelijkerwijs te voorzien is dat de kredietinstelling haar verplichtingen ter zake van de door haar verkregen gelden niet of slechts ten dele kan nakomen, kan de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan de kredietinstelling haar zetel heeft, op verzoek van de Nederlandsche Bank ten aanzien van de kredietinstelling in het belang van de gezamenlijke schuldeisers de noodregeling uitspreken.

DNB voert ter zitting aan dat DSB slechts in haar liquiditeitsbehoefte kan voorzien met behulp van ELA. Het staat DNB vrij te oordelen of ELA wordt verstrekt. Dergelijke liquiditeitssteun kan alleen voor beperkte tijd worden verstrekt aan solvabele instellingen die over voldoende onderpand beschikken. DNB heeft DSB de ELA verstrekt omdat er op dat moment uitzicht was op het bereiken van overeenstemming met betrekking tot een liquiditeitsvangnet en een structurele oplossing onder gerenommeerde partijen op de financiële markt. Op 10 oktober 2009 is gebleken dat een dergelijke oplossing niet mogelijk is. DNB heeft daarnaast gesteld dat DSB niet kan voldoen aan het wettelijk vereiste minimum solvabiliteitspercentage van 8%. Na een noodzakelijke afwaardering op een vordering die DSB Bank heeft op DSB Beheer daalt de solvabiliteit naar 8,2%. Voorts zal rekening moeten worden gehouden met potentieel zeer omvangrijke claims waarmee DSB wordt geconfronteerd in verband met koopsom- en 'woeker' polissen. Als gevolg daarvan zal de solvabiliteit van DSB significant lager worden dan het wettelijk vereiste minimum van 8%. Volgens DNB kan men redelijkerwijs geen verbetering in die gevaarlijke ontwikkeling voorzien.

DSB betwist ter zitting dat er sprake is van onvoldoende liquiditeit. Er zijn nog voldoende middelen in kas om de crediteuren te voldoen. DSB bevestigt dat sprake is van liquiditeitskrapte, maar deze is naar haar inzicht veroorzaakt door de *haircut* van DNB. Hierdoor is de mogelijkheid voor aanvullende belening afgenomen van € 1,8 miljard naar € 1 miljard. Volgens DSB is geen sprake van een liquiditeit die zich op gevaarlijke wijze ontwikkelt. De opvragingen vertonen een duidelijk dalende tendens. Het consumentenvertrouwen neemt toe. DSB betwist voorts dat sprake is van onvoldoende solvabiliteit.

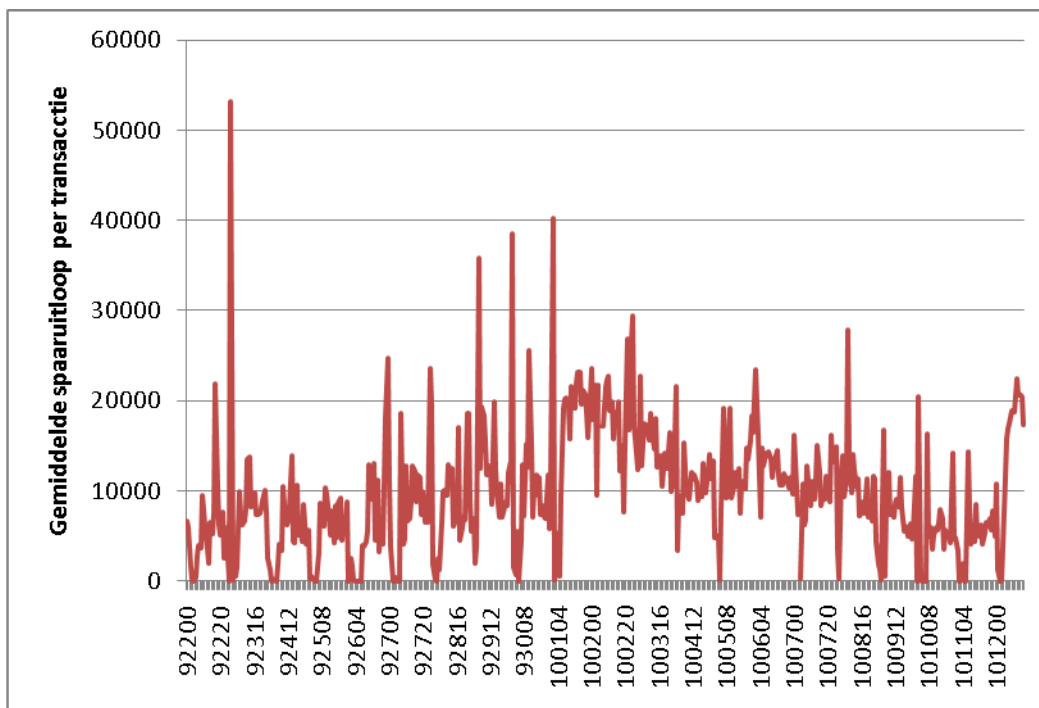
De externe accountant heeft op 5 oktober 2009 aan DNB gemeld dat een bij de jaarrekening 2008 van DSB Beheer B.V. behorende accountantsverklaring pas zonder voorbehoud kan worden afgegeven indien duidelijkheid bestaat over de continuïteit van DSB Beheer. Op dat moment is de benodigde duidelijkheid er niet: de continuïteit is aan twijfel onderhevig. Met betrekking tot de zorgplichtclaims die volgen uit de overeenkomst met de SSP, erkent DSB dat deze begroot worden op circa € 85 miljoen. Dit bedrag kan volgens DSB echter worden uitgesmeerd over de komende jaren.

De rechtbank doet op 12 oktober 2009 om 1.05 uur uitspraak. Zij overweegt dat de liquiditeitspositie van DSB weliswaar zorgelijk is, maar dat de uitstroom wel een duidelijk dalende tendens vertoont en dat de komende dagen zal moeten blijken of de uitstroom tot stilstand komt. Met betrekking tot de solvabiliteitspositie overweegt de rechtbank dat de vordering van DSB Bank op DSB Beheer niet zonder meer als oninbaar kan worden beschouwd. Daarnaast zijn de gevolgen van de probleemhypotheek nog onvoldoende in kaart gebracht om deze te kunnen begroten. De rechtbank wijst daarop het verzoek van DNB af.

Het ministerie van Financiën en DNB overwegen kort daarna om later die dag opnieuw de noodregeling aan te vragen. DNB besluit in ieder geval een eventuele aanvraag van DSB voor uitbetaling van de tweede tranche ELA later die dag te zullen afwijzen. In de ochtend van 12 oktober 2009 publiceert een aantal kranten nieuwsberichten over het feit dat DNB de noodregeling heeft aangevraagd. *De Volkskrant* meldt dat het voortbestaan van DSB aan een zijden draadje hangt. Deze nieuwsberichten leiden tot een hernieuwde run op DSB.

Het verdwijnen van het vertrouwen ziet men terug in figuur 7.5. Deze figuur geeft de gemiddelde spaaruitloop *per transactie* weer. Voor de oproep van Lakeman ziet men al onrust onder spaarders, waarbij de gemiddelde spaaruitloop opliep van € 5.000 naar € 10.000. Na de oproep van Lakeman schiet de gemiddelde spaaruitloop naar € 20.000, om daarna in de loop van tien dagen weer terug te zakken naar € 5.000. Zodra het nieuws over de aanvraag van de noodregeling op 12 oktober 2009 om 5.00 uur bekend wordt op de site van *de Volkskrant*, schiet de gemiddelde spaaruitloop per transactie weer omhoog naar € 20.000. Aangezien dit bedrag ruim 5.000 keer wordt weggeschreven, blijkt dat DSB weer te maken heeft met een *bank run*. De eerder gepresenteerde figuur 7.1 bevat het totale beeld: op 12 oktober 2009 wordt er € 102 miljoen afgeschreven.

Figuur 7.5: Gemiddelde spaaruitloop per transactie, 22 september-12 oktober 2009 (opdrachten uitbetalingen spaargeld geregistreerd per uur)



Bron: DSB. De x-as dient gelezen te worden als maand / datum / tijdstip

DSB verzoekt DNB in de ochtend van 12 oktober 2009 om uitbetaling van de tweede tranche ELA van 100 miljoen. DNB wijst het verzoek, overeenkomstig haar voornemen, af. DSB beschikt dan inmiddels over onvoldoende middelen om aan alle verzoeken tot uitbetaling van spaargeld te kunnen voldoen. Het tekort bedraagt op 12 oktober 2009 rond 9.00 uur € 19,5 miljoen. DNB verzoekt de rechtbank opnieuw om de noodregeling uit te spreken. De RvB van DSB verzet zich niet langer. Om 11.15 uur verklaart de rechter de noodregeling op DSB van toepassing.

7.4 Beoordeling crisismanagement DNB

Inleiding

In het voorgaande is een chronologie geschetst van de gebeurtenissen in de weken voorafgaande aan het einde van DSB. In het vervolg van deze paragraaf zal de Commissie haar oordeel over het crisismanagement van DNB geven. Hiertoe heeft de Commissie de vraag naar het crisismanagement ontleed in de navolgende deelvragen:

- Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, juist gewaardeerd en gewogen en daarover op adequate wijze, tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders), gecommuniceerd?
- Heeft DNB, gegeven haar bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, de signalen die zij ontving in deze slotfase adequaat vertaald naar concrete acties?
- Heeft het ministerie van Financiën adequaat gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?

Na een korte algemene beschouwing komen hierna een aantal onderwerpen aan de orde die in het kader van deze vragen specifiek aandacht verdienen: de communicatie met DSB, de *haircut*, de mededeling van 1 oktober 2009, het verstrekken van ELA en de gang van zaken rond de noodregeling. Het optreden van het ministerie van Financiën is onderwerp van paragraaf 7.5. De afrondende conclusie volgt in paragraaf 7.6.

Algemene beschouwing

Met de diagnostische kwaliteiten van DNB lijkt in 2009 niets mis. Sommige toezichthouders op werkvloerniveau waren langer verbonden met DSB dan menig DSB-bestuurder. Sommige commissarissen bekenden zelfs dat DNB meer en beter wist hoe DSB werkte, dan de RvC zelf. Operatie Homerus was al ingezet. Uitgerekend op 1 oktober 2009 zou een cruciaal gesprek plaatsvinden tussen de top van DSB en DNB.

De handelingen die voorzien waren in operatie Homerus zouden moeten plaatsvinden buiten het zicht van het publiek. De rol die DNB hier moest spelen was die van toezichthouder. Het probleem met de crisissituatie die door de oproep van Lakeman ontstond, was dat DNB en DSB nu moesten opereren in de volle schijnwerpers van de pers en het besef van marktpartijen dat DSB in een noodsituatie verkeerde. De geloofwaardigheid van DSB was in de ogen van de buitenwereld al zeer laag.¹⁸⁸ Het comfort van opereren in relatieve stilte was DNB daarmee niet gegeven. Nu moest er in zeer korte tijd een oplossing gevonden worden in één van de moeilijkste tijden die de Nederlandse economie heeft meegemaakt. In de wetgeving is niet duidelijk wie de leiding zou moeten nemen bij het vinden van een dergelijke oplossing, maar het ligt voor de hand dat DNB daarvoor de aangewezen partij is. Zij beschikt als toezichthouder over de meeste informatie en als centrale bank en uitvoerder van de ECB over de mogelijkheden voor liquiditeitssteun. Andere partijen zijn in vergaande mate afhankelijk van haar informatie en haar handelen. Gezien de centrale en gezagshebbende positie van DNB, is DNB het beste in staat om de regiefunctie op zich te nemen. Voor DNB werd in ieder geval de rol van *lender of last resort* actueel. Zij moest beoordelen of DSB, al dan niet in andere vorm, nog overlevingskansen had en of een faillissement van DSB een bedreiging voor het systeem zou vormen.

In het navolgende zullen een aantal kritische kanttekeningen bij het optreden van DNB worden geplaatst. Dat doet de vraag rijzen of DSB gered had kunnen worden als DNB op de bedoelde punten anders zou hebben gehandeld. Op deze vraag komt de Commissie aan het slot van dit hoofdstuk terug.

Twijfelachtig signaal DNB op 1 oktober

De kernvraag bij de mededeling van DNB op 1 oktober 2009 is of DNB een correct signaal af gaf aangaande de liquiditeit en solvabiliteit van DSB Bank. DNB blijkt te zijn afgegaan op de laatst

¹⁸⁸ Zie hoofdstuk 6 over DSB en de media.

verkregen rapportages van DSB, naar de stand per 24 september 2009 voor de solvabiliteit en naar de stand per 25 september 2009 voor de liquiditeit. DNB heeft de desbetreffende cijfers niet gecorrigeerd, noch heeft zij aanleiding gezien om de betekenis van de cijfers in de mededeling te nuanceren. De Commissie meent dat er aanleiding zou zijn geweest om bij de mededeling voorbehouden op te nemen of de mededeling te nuanceren. Tegelijkertijd realiseert de Commissie zich dat voorbehouden of nuanceringen de effectiviteit van de mededeling, voor zover die effectief is geweest, zou hebben ondermijnd. Mogelijke aanleidingen voor voorbehouden of nuanceringen waren dat geen rekening is gehouden met het risico van aanvullende voorzieningen voor zorgplichtclaims en de vordering van DSB Bank op DSB Beheer, alsmede met het risico dat de liquiditeitsbuffer zou worden aangetast door risicobeperkende maatregelen door het Eurosysteem.

Communicatie met DSB

De crisis laat geen tijd voor uitgebreide analyses en briefwisselingen tussen DSB en DNB. Aan de communicatie van de zijde van DNB kunnen dan ook minder hoge eisen worden gesteld dan tijdens het normale toezicht. Wel mag van DNB worden verwacht dat zij zo effectief en helder mogelijk communiceert.

De Commissie heeft van de bestuurders en commissarissen van DSB begrepen dat zij tijdens de onderhandelingen over het convenant op 4 oktober 2009 het beeld kregen dat DNB veel verder was met het reddingsplan dan in werkelijkheid het geval was. Zo zeggen de bestuurders en commissarissen dat zij in de veronderstelling waren dat het liquiditeitsvangnet voor DSB al bijna geregeld was, terwijl DNB daarmee nog moest beginnen. DNB heeft daarop gewezen op de tekst van het convenant, waarin staat dat het vangnet nog geregeld moet worden. Het is haar ‘niet duidelijk waarop DSB bestuurders en -commissarissen [hun] verwachting baseerden.’

De Commissie stelt vast dat de tekst van het convenant dat op 4 oktober 2009 werd uitonderhandeld en op 5 oktober 2009 werd ondertekend, niet aansluit bij hetgeen daarna feitelijk gebeurde. Volgens het convenant zouden Buwalda en Offringa namens DSB met andere banken over een vangnet in onderhandeling treden, en zou DNB dit faciliteren. In werkelijkheid lag het initiatief bij DNB en vervolgens bij de banken en werd alleen commissaris Offringa (in plaats van zowel Offringa als Buwalda) als toehoorder bij het onderhandelingsproces betrokken. De RvB van DSB stond daardoor buitenspel. DNB heeft de Commissie laten weten dat zij het achteraf gezien beter vond bankier Offringa voor DSB te laten optreden. Die verandering van inzicht heeft zij echter niet met DSB besproken. Als de onderhandelingen tot een positief resultaat zouden hebben geleid, zou niemand hiervan vermoedelijk een punt hebben gemaakt. Nu de reddingspoging mislukte, is het begrijpelijk dat de RvB van DSB, waaronder Scheringa die als indirect aandeelhouder belang had bij het lot van ‘zijn’ bank, er verontwaardigd over is dat hij door DNB niet of nauwelijks bij het onderhandelingsproces is betrokken. Betere communicatie door DNB met DSB zou deze onvrede hebben kunnen voorkomen.

De haircut

In het convenant werd in algemene zin melding gemaakt dat op de waarde van het onderpand gekort zou kunnen worden. Dat die korting zo groot zou worden én zo snel toegepast zou worden, hielden de bestuurders van DSB echter niet voor mogelijk. Zij werden bovendien niet direct over de *haircut* geïnformeerd. Ook hier schoot de communicatie te kort.

De opvatting bij DNB was en is dat de waarde van onderpand afhangt van specifieke omstandigheden. DNB wil geen publieke middelen van het Europese stelsel in de waagschaal stellen indien niet voldoende zeker is dat de debiteur het verkregen krediet kan terugbetalen. Op elk moment kan deze afweging naar het oordeel van DNB leiden tot ingrepen om de risico's voor het monetaire stelsel te beperken. Dat is bij DSB geschied op 5 oktober 2009.

De Commissie kan begrip opbrengen voor het dilemma waarvoor DNB stond: het betreft een onconventionele kredietfaciliteit waarbij verliezen voor rekening zouden komen van de Europese belastingbetaler. Niettemin plaatst de Commissie kanttekeningen bij de *timing* en de proportionaliteit van de *haircut*. De *haircut* had veel meer in de tijd gespreid kunnen worden zodat marktpartijen zich

er op in hadden kunnen stellen.¹⁸⁹ Van een *lender of last resort* als DNB zou kunnen worden verwacht dat de risicobeperking eerder was ingezet en meer gedoseerd was toegepast. De Commissie tekent daarbij aan dat DNB zelf in haar *stress test* bij DSB geen rekening hield met een plotselinge *haircut* in de omvang zoals hier is toegepast.

Uit gesprekken met banken is duidelijk geworden dat de *haircut* niet expliciet besproken is met de vertegenwoordigers van de (groot)banken, terwijl zij bezig waren te overleggen over een liquiditeitsvangnet en daarvoor berekeningen maakten. De banken begrepen gedurende enkele dagen niet waarom de liquiditeitspositie van DSB zo slecht was. Dat DNB op dit punt geen opening van zaken heeft gegeven, is voor de Commissie niet te begrijpen. DNB heeft daar tegen ingebracht dat er geen noodzaak was om de banken te informeren over de inperking van de toegang van DSB tot de ECB herfinancieringsoperaties omdat in de acute liquiditeitsproblemen van DSB kon worden voorzien door toepassing van ELA. De Commissie oordeelt dat DNB met die tegenwerping voorbijgaat aan het belang van goede communicatie voor het behoud van een sfeer van vertrouwen. Al was het voor het voortbestaan van DSB tijdens de reddingspoging niet van belang of de benodigde liquiditeit door de ECB of in de vorm van ELA werd verschaft, de betrokken banken zouden deze wijziging toch graag van DNB hebben vernomen. DNB heeft niet kunnen uitleggen welk belang zich tegen openheid verzette.

Ook voor andere partijen buiten DNB is de motivering van de inperking van de liquiditeitsruimte van DSB onduidelijk gebleven. De onderbouwing van de *haircut* werd niet toegelicht aan DSB. Medewerkers van het ministerie van Financiën moesten de *haircut* zonder enige toelichting in de wandelgangen vernemen. De onzekerheid duurde voort tot in de rechtszaal waarin de noodregeling werd bepleit en aanvankelijk werd toegewezen.¹⁹⁰

ELA

Tijdens een bankencrisis is het aan de centrale bank in haar rol als *lender of last resort* om te bezien of een bank het redden waard is. Met andere woorden: of een instelling voldoende zicht heeft op een levensvatbaar voortbestaan. Gelet op het feit dat bij een eventuele deconfiture andere financiële instellingen de financiële gevolgen hiervan ondergaan, ligt het in de rede dat DNB contact opneemt met de (groot)banken.

Vaak wordt het oordeel van de *lender of last resort* in de praktijk vertaald als de conditie dat banken slechts een noodlening krijgen als zij illiquide zijn, maar wel solvabel. Dit is de grond waarop *Emergency Liquidity Assistance* (ELA) kan worden toegewezen. Het is algemeen geaccepteerd beleid dat een dergelijke steun van ‘de bank als laatste strohalm’ moet voldoen aan drie voorwaarden (cf. Freixas, Parigi en Rochet, 2004):

- De beschikbaarheid van de lening zou alleen moeten gelden voor solvabele instellingen en bovendien tegen adequaat onderpand.
- De leningen moeten wel gekort worden, omdat banken anders in de verleiding zouden komen om de liquiditeit te gebruiken voor normale, alledaagse bezigheden.

¹⁸⁹ DNB bestrijdt deze visie en stelt dat er geen mogelijkheid voor spreading in de tijd was.

¹⁹⁰ De Commissie vermeldt hier overigens nog de kasreserve die door de banken moet worden aangehouden bij de ECB. In het kader van de implementatie van het monetaire beleid zijn kredietinstellingen in de eurozone verplicht tot het aanhouden van minimum reserves. Op basis van balansrapportages worden de minimum reserves vastgesteld die instellingen gemiddeld bij hun nationale centrale bank dienen aan te houden. De minimum reserves worden telkens vastgesteld voor een periode van 4 - 5 weken. Instellingen kunnen zelf bepalen hoe zij binnen deze periode hun reserveverplichting vervullen: zij kunnen per dag meer of minder aanhouden dan de minimumreserve, zij dienen er echter voor te zorgen dat aan het einde van de periode gemiddeld zoveel op hun rekening heeft gestaan dat aan de verplichting is voldaan. Wanneer niet aan de verplichting wordt voldaan, geldt een sanctieregime: de directie van de ECB legt een boete op. Bij herhaaldelijke onderschrijding kan de toegang tot de monetaire voorzieningen worden opgeschort. Naar informatie van DNB had DSB nog niet aan zijn verplichtingen voldaan en moest de laatste twee dagen van de crisisperiode ruim € 300 miljoen worden aangehouden. Dit zou een extra beslag op de liquiditeitsruimte hebben gelegd van eenzelfde bedrag. Voor een extra beroep op de ECB had DSB eerst aan de kasreserveverplichting moeten voldoen.

- De centrale bank moet vooraf duidelijk maken dat ze zonder enige beperkingen leent aan een bank die voldoet aan de genoemde condities van solvabiliteit en onderpand.

Een probleem met deze condities is in de praktijk dat het verschil tussen liquiditeitsschokken en solvabiliteitsschokken niet altijd duidelijk is. De discussies in de directievergaderingen van DNB geven aan dat men bij het verstrekken van ELA aan DSB duidelijk worstelde met de conditie dat de bank in nood *illiquid but solvent* moet zijn.

Een reden om ELA aan banken te verlenen is het voorkomen van zogenaamde *systemic risk*, ofwel het risico dat het gehele bancaire systeem besmet wordt door het omvallen van een bank. Naar de mening van DNB speelde systeemrisico geen rol bij de toekenning van ELA en is daaraan ook niet getoetst. Op dit punt kan men in een semantische discussie raken over wat systeemrisico is en wat niet. Een kleine bank kan door een proces in gang te zetten wel degelijk een risico voor het systeem zijn. De context van een fragiele markt is daarom belangrijk en daar leek ook sprake van te zijn in het geval van DSB. De mening van deelnemers aan het bankenoverleg maakt duidelijk dat besmettingsgevaar oorspronkelijk wel degelijk een factor was.

Door de boodschap over de penibele financiële situatie van DSB in het midden te laten, kon DSB de mening postvatten dat het bedrijf fundamenteel ‘gezond’ was. Achteraf kon DSB de beschikking over ELA gebruiken als argument bij de verdediging dat DNB ten onrechte en te voortvarend de noodregeling heeft aangevraagd. Men was immers nog ‘gezond’, gezien de toekenning van ELA, zo luidde de opinie onder de RvB van DSB.

Aanvraag noodregeling

Het oordeel over het aanvragen van de noodregeling kan men het best splitsen in een deel dat betrekking heeft op de afwijzing van de aanvraag door de rechtbank en een deel dat betrekking heeft op het geheimhouden van de aanvraag.

De Commissie merkt ten aanzien van de uitspraak van de rechtbank het volgende op. Uit de uitspraak kan worden afgeleid dat de rechtbank van oordeel is dat weliswaar sprake is van een gevaarlijke ontwikkeling van de liquiditeitspositie van DSB, maar dat door de dalende uitstroom tegelijkertijd sprake is van een redelijk voorzienbare verbetering van die ontwikkeling.¹⁹¹ De Commissie constateert dat DSB ten tijde van het indienen van het verzoek om toepassing van de noodregeling slechts in de liquiditeitsbehoefte kon voorzien door noodfaciliteiten die door DNB ter beschikking waren gesteld (ELA). Voor de langere termijn zou herstel van toegang van DSB tot de ECB herfinancieringsoperaties door DNB noodzakelijk zijn. Er was naar het oordeel van de Commissie geen reëel zicht op dat DSB op een andere wijze in de liquiditeitsbehoefte zou kunnen voorzien. De Commissie vraagt zich vervolgens af in hoeverre voortzetting van de noodfinanciering (met een looptijd van een week) of herstel van de toegang van DSB tot de ECB herfinancieringsoperaties redelijkerwijs te verwachten was.

In de uitspraak van de rechtbank Amsterdam, waarbij door DNB om het treffen van een met de noodregeling vergelijkbare bijzondere voorziening voor Van der Hoop in 2005¹⁹² werd verzocht, achtte de rechter toewijzing van het verzoek geboden, gelet op de constatering van DNB dat 'de saldopositie van Van der Hoop ontoereikend is nu het saldo van de aan Van der Hoop toevertrouwde direct opeisbare middelen per 9 december 2005 ruim € 140 miljoen bedraagt, terwijl Van der Hoop nog slechts de beschikking heeft over kredietfaciliteiten ten bedrage van € 68 miljoen.'¹⁹³ De Commissie merkt op dat bij DSB de direct opvraagbare tegoeden de op dat moment beschikbare kredietfaciliteiten zeer aanmerkelijk overstegen.

Gelet op het bovenstaande acht de Commissie het niet goed te begrijpen dat het in eerste instantie niet tot toepassing van de noodregeling is gekomen. De Commissie spreekt hiermee echter uitdrukkelijk geen oordeel uit over het optreden van de rechter. Wat de verklaring voor de eerste uitspraak was, is mede gelet op het besloten karakter van een zitting to, niet te achterhalen. Het betreft

¹⁹¹ De Commissie laat het oordeel ten aanzien van de solvabiliteit hier buiten beschouwing.

¹⁹² Uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 09-12-2005, LJN AU8010.

¹⁹³ De Commissie tekent aan dat tegen dat verzoek geen verweer werd gevoerd. Tevens is het wettelijk kader bij 'Van der Hoop' artikel 71 van de Wtk 1992. Deze bepaling is echter in hoofdlijnen gelijklopend aan artikel 3:160 Wft.

een complexe materie en de Commissie acht het niet uitgesloten dat de wijze waarop partijen hun standpunten hebben toegelicht ertoe heeft geleid dat de informatie ten aanzien van de liquiditeitsontwikkeling, de verstrekking van noodfaciliteiten, alsmede het functioneren van ECB herfinancieringsoperaties (de *haircut*), onvoldoende helder naar voren is gekomen.

De Commissie merkt ten aanzien van de geheimhouding van de aanvraag nog het volgende op. De gebeurtenissen rond de aanvraag van de noodregeling hebben de minister van Justitie mede namens de minister van Financiën aanleiding gegeven de Rijksrecherche te verzoeken een oriënterend feitenonderzoek in te stellen. Dit feitenonderzoek was gericht op mogelijke bronnen van de publicaties in het *Financieel Dagblad* en de *Volkscrant* over het door DNB bij de rechtbank ingediende verzoek tot het instellen van de noodregeling.

De Rijksrecherche heeft onderzocht hoeveel personen op de hoogte waren van het verzoek van DNB tot het toepassen van de noodregeling op DSB, dan wel hoeveel personen op de hoogte waren van het voornemen daartoe. Voorts heeft de Rijksrecherche onderzocht welke informatie in de media terecht is gekomen en op welke wijze dat is gebeurd. Ook is onderzocht of de geopenbaarde informatie naar één of meer individueel identificeerbare personen, betrokken bij het verzoek tot het toepassen van de noodregeling, kan worden herleid. De uitkomst van het onderzoek is dat op zondagavond 11 oktober 2009 de groep personen die van het aanstaande verzoek bij de rechtbank op de hoogte was, groter was dan 500. Deze personen waren verspreid over veel instanties binnen en buiten de overheid. Ongeveer de helft van deze personen wist of kon met grote zekerheid voorspellen dat de noodregeling die zondag zou worden aangevraagd. De overigen wisten zoveel dat zij dat met redenen konden vermoeden. Het betrof in dat verband naast de direct betrokken medewerkers van DNB, de AFM, het ministerie van Financiën en DSB, ook externe partijen zoals de banken die betrokken waren bij de pogingen DSB te redden, alsook externe dienstverleners zoals de call-centers die benaderd werden voor een opdracht van DNB.

De Commissie merkt hierover het volgende op. Zij wijst er vooraleerst op dat uit het onderzoek is gebleken dat het afwijzen van de aanvraag tot het instellen van de noodregeling bij DSB Bank geen unieke gebeurtenis is. Ook bij de procedure ten aanzien van het instellen van de noodregeling bij Icesave is de rechtbank niet onmiddellijk overgegaan tot het instellen van de noodregeling. De Commissie ziet echter een belangrijk onderscheid tussen eerdere gevallen van het instellen van de noodregeling en de situatie rond DSB. Dat onderscheid is daarin gelegen dat het bij DSB een consumentenbank betrof die voor een groot aantal klanten alle bancaire zaken afhandelde. Klanten zijn in overwegende mate afhankelijk van het goed functioneren van de bank. Het instellen van de noodregeling betekent dat zij in beginsel niet langer over hun eigen betaalrekening kunnen beschikken.

De Commissie meent dat indien een dergelijke maatregel wordt overwogen, deze deugdelijk dient te worden voorbereid. Deze voorbereiding betreft niet alleen de juridische onderbouwing van de maatregel ten behoeve van de rechtbank, maar ook de communicatie naar betrokkenen en het instellen van noodzakelijke *back-up facilities* voor getroffen klanten.¹⁹⁴ Uit gesprekken heeft de Commissie begrepen dat het in dat verband vrijwel onontkoombaar is externe partijen, waaronder ook andere financiële instellingen, van de voorgenomen maatregel in kennis te stellen. Daarbij neemt de Commissie aan dat het uitspreken van de noodregeling met zich mee moet brengen dat de gevolgen daarvan onmiddellijk intreden. Ook dat lijkt niet goed mogelijk wanneer daartoe niet tijdig voorbereidende maatregelen zijn genomen om het betalingsverkeer stop te zetten.

De Commissie plaatst uit dien hoofde vraagtekens bij de mogelijkheid om de kring van personen die op de hoogte is van een aanvraag tot het instellen van de noodregeling of de aanvraag met enige mate van zekerheid van voorspellen, te beperken tot een kleine groep personen binnen de toezichthouders en de betrokken onderneming. Deze conclusie kan zeer wel aanleiding geven de maatregel als zodanig, alsook de procedure voor het instellen ervan, aan een nadere evaluatie te onderwerpen.

Tot slot is ook uit het rechercheonderzoek vast komen te staan dat er geen schriftelijk protocol is waarin duidelijk staat vermeld wie geïnformeerd moet worden en hoe geheimhouding geborgd kan worden. De Rijksrecherche merkt naar de mening van de Commissie terecht op dat 'met en zonder protocol het aantal betrokkenen bij een gebeurtenis als deze heel groot is en het risico van uitlekken

¹⁹⁴ Zo werden klanten van DSB vanaf 12 oktober gedurende 3 dagen in staat gesteld € 250 per dag bij andere banken te pinnen en konden zij versneld een betaalrekening bij een andere bank openen.

hoe dan ook bestaat.’ Het financieel netwerk is dermate verknoopt dat geheimhouding van een aanstaande noodregeling bijna onmogelijk is. Dit laat onverlet dat er bij de aanvraag van een noodregeling wel een duidelijk protocol behoort te zijn.

7.5 Beoordeling crisismanagement ministerie van Financiën

DNB is niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht op de soliditeit van financiële ondernemingen. Zij is ook verantwoordelijk voor de stabiliteit van de financiële sector als geheel. DNB deelt die verantwoordelijkheid met de minister van Financiën. De minister is tevens verantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel van toezicht op de financiële markten en de rol van de toezichthouders, DNB en de AFM, daarin.

In het kader van zijn verantwoordelijkheden is de minister in de crisisdagen een aantal malen opgetreden: hij heeft DNB aangespoord een publieke mededeling te doen ten aanzien van DSB, hij heeft geïntervenieerd bij de pogingen om een akkoord te bereiken ten aanzien van de claims en hij werd betrokken bij de pogingen te komen tot een liquiditeitsvangnet. Niettemin is de rol van de minister beperkt geweest. De centrale positie heeft hij aan DNB gelaten.

Deze positie van de minister is naar het oordeel van de Commissie begrijpelijk. De toezichthouder is, gelet op diens expertise, ervaring en bevoegdheden, de aangewezen instantie om de centrale rol op zich te nemen wanneer een bank in financiële problemen raakt. Daar komt bij dat de minister niet altijd mag beschikken over alle relevante informatie ten aanzien van de betrokken instelling. Dit volgt uit de geheimhoudingsbepalingen in afdeling 1.5.1 van de Wft.¹⁹⁵ Volgens die bepalingen heeft de minister de bevoegdheid aan de toezichthouders inlichtingen te vragen die naar zijn oordeel nodig zijn voor onderzoek naar de toereikendheid van de wet of de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Het is de toezichthouder echter niet toegestaan informatie te verschaffen die betrekking heeft op of herleidbaar is tot een afzonderlijke rechtspersoon.¹⁹⁶ Ook in een crisissituatie mag de minister niet volledig inzage hebben in informatie betreffende de onder toezicht staande instelling.

De wettelijke regeling roept naar het oordeel van de Commissie wel de vraag op hoe de minister invulling moet geven aan zijn verantwoordelijkheid voor het financiële stelsel. Uit het feitenoverzicht blijkt dat reeds in een vroeg stadium door de banken participatie door de Staat (een financiële bijdrage of garantstelling) werd verlangd. Het bemoeilijkt het proces indien de minister de wenselijkheid van een dergelijke rol van de Staat moet beoordelen, zonder dat hij toegang heeft tot alle relevante informatie. Daarbij wijst de Commissie er op dat een gebrek aan informatie verantwoording door de minister jegens het parlement evenzeer bemoeilijkt.

De gebrekkige informatiepositie van de minister knelt zeker bij de kwestie van het bieden van staatssteun, in het bijzonder onder de garantieregeling. De Europese Commissie stelt voorwaarden aan het bieden van steun in de vorm van de garantieregeling van de Nederlandse staat. Het ministerie van Financiën zou alleen kunnen meewerken aan plannen waar een beroep op de garantieregeling deel van uitmaakt en wanneer de bank in kwestie een in de kern gezonde instelling is. Bij het beoordelen daarvan is de minister afhankelijk van het oordeel en advies van DNB. Het wettelijk stelsel van de informatieverstrekking aan de minister in crisissituaties, vergt naar het oordeel van de Commissie dan ook nadere overweging, mede in Europees verband.

De Commissie schenkt nog aandacht aan de volgende drie punten waarbij de minister of zijn departement een rol hebben gespeeld.

1. De uitlatingen van minister Bos in het kamerdebat van 30 september 2009

Minister Bos liet zich in het kamerdebat van 30 september 2009 sterk negatief uit over toestanden die binnen DSB speelden. De Commissie realiseert zich dat de minister waarschijnlijk niet precies op de hoogte was van de wankele positie waarin DSB verkeerde. Dat neemt niet weg dat hij zich - gezien de negatieve publiciteit die er gaande was - had moeten realiseren dat zijn uitlatingen konden bijdragen aan vertrouwensverlies in de bank. Het verdient de voorkeur dat de minister van Financiën zich in een dergelijke situatie terughoudend opstelt en het oordeel over handelingen van een concrete bank en de

¹⁹⁵ De betreffende bepalingen geven uitvoering aan een aantal Europese richtlijnen.

¹⁹⁶ Zie in dat verband de Memorie van toelichting bij de Wft, Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3.

afweging of daarover in de publiciteit moet worden getreden, overlaat aan de toezichthouders. De Kamer zou die beperking dienen te respecteren.

2. De melding van DNB op 1 oktober 2009 over de financiële situatie van DSB

De melding van DNB op 1 oktober 2009 over de situatie bij DSB deed de president van DNB na telefonisch overleg met en op suggestie van de minister van Financiën. Aanleiding daarvoor waren de vele verzoeken om inlichtingen die het ministerie van Financiën bereikten. DNB had dat verzoek, als onafhankelijke toezichthouder, naast zich neer kunnen leggen.

De belangrijkste vraag in dit verband is of het doen van een mededeling omtrent de financiële positie van een bank, al dan niet in een crisissituatie, wenselijk is. De Commissie meent, mede op basis van de inmiddels opgedane ervaring, dat dit ongewenst is. Een mededeling waarin een zekere aarzeling doorklinkt zal direct tot verder vertrouwensverlies leiden. Een mededeling die onomwonden steun uitsprekt kan misleidend zijn. Het verdient daarom aanbeveling dat het beleid over het doen van mededelingen over de betrouwbaarheid van een bank duidelijk wordt vastgelegd zodat dergelijke mededelingen niet worden gedaan. De informatie die bij verzoeken om inlichtingen wel wordt gegeven, zal duidelijk moeten maken wat de inhoud van het voorlichtingsbeleid is.¹⁹⁷

3. De Wabeke-regeling

Een derde actie waarbij het ministerie van Financiën betrokken was, betrof het bespoedigen van het proces om tot een overeenkomst te komen tussen de gedupeerden en DSB. Het ministerie van Financiën heeft terecht geen bemoeienis gehad met de inhoud van de uiteindelijke Wabeke-regeling. Het initiatief van het ministerie van Financiën hiertoe was geboren uit de traagheid van handelen van DSB in het bewerkstelligen van een regeling tussen gedupeerden (verzameld in SSP) en DSB en de verwarrende publiciteit daarover. DSB deed voorkomen dat zij geen regeling mocht sluiten van de zijde van DNB. Het ministerie van Financiën heeft vervolgens hier tot spoed gemaand om onrust weg te nemen. Het initiatief tot het bij elkaar brengen van de partijen lag bij de advocaat van de RvB van DSB. Het eindresultaat was dat de Ombudsman Financiële Dienstverlening Wabeke op 8 oktober 2009 een aanbeveling publiceert ter beslechting van een deel van de geschillen van consumenten met DSB. Het is een aanbeveling die onder hoge tijdsdruk tot stand komt en op kritiek van de AFM kan rekenen.¹⁹⁸ Het ministerie van Financiën speelde een rol als katalysator, omdat onduidelijkheid op dit punt voor alle betrokkenen ongunstig was. Tijdens dit proces wordt DNB op de hoogte gehouden. Het manen tot enige spoed is gedeeltelijk tot stand gekomen door het toevallige feit dat de minister lang tevoren een lunch met Wabeke had afgesproken. De regeling zelf is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van Wabeke; het ministerie van Financiën heeft hier een neutrale waarnemers rol gespeeld.

De Commissie meent dat de minister van Financiën, vanwege de hiervoor gesignaleerde achterstand die hij heeft in informatie, uiterst voorzichtig moet zijn als hij zich wil bezighouden met enig aspect van het vinden van een oplossing voor een financiële instelling in moeilijkheden. Goede afstemming met DNB is daarbij vereist. In de regel zal het zelfs beter zijn dat DNB zelf actie onderneemt. Een en ander veronderstelt wel dat DNB bereid is om ook ten opzichte van het ministerie van Financiën de regierol te vervullen en daarover, binnen de grenzen van de wettelijke mogelijkheden, goed te communiceren.

4. Al dan niet verlenen van staatsteun

In het overzicht van gebeurtenissen is beschreven dat de banken die door DNB waren benaderd om tot een liquiditeitsvangnet voor DSB te komen, reeds in een vroeg stadium hebben aangegeven dat voor een private oplossing een financiële betrokkenheid van de Staat nodig is. Het is de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën om over dergelijke garanties te beslissen. De minister besluit op dat moment ‘geen nee te zeggen’ te zeggen op het verzoek van de banken, maar hij zegt echter ook niet op voorhand ‘ja’ tegen staatsteun. De banken komen uiteindelijk tot een bedrag van € 5 miljard dat door de Staat dient te worden gegarandeerd. De minister van Financiën dient

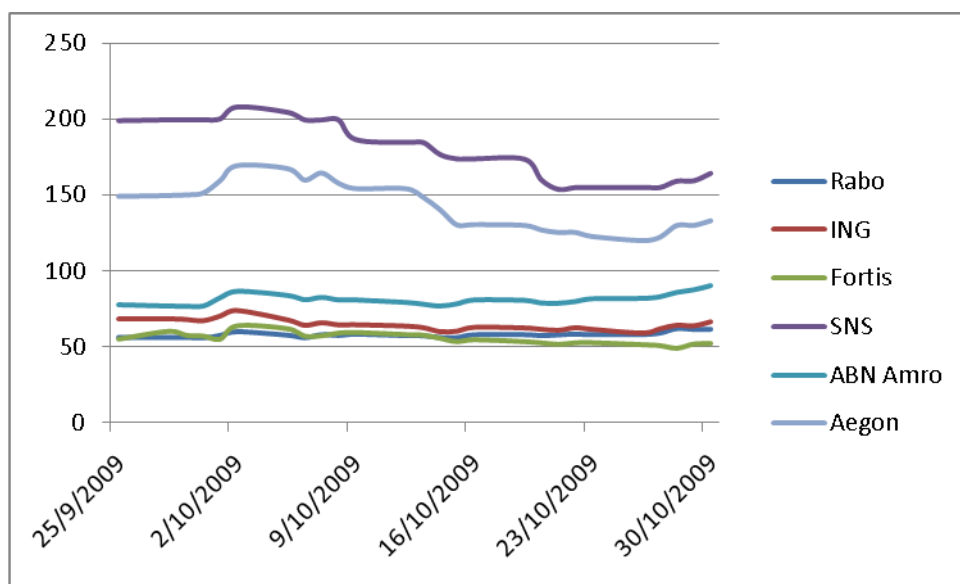
¹⁹⁷ De commissie verwijst verder naar hetgeen zij in hoofdstuk 8 ten aanzien van de achtergestelde deposito's over deze kwestie opmerkt.

¹⁹⁸ Zie hoofdstuk 9.

hierbij in ogenschouw te nemen dat sprake moet zijn van een ‘in de kern gezonde instelling’, waarbij de minister zich voor een beoordeling heeft gewend tot DNB. DNB was niet bereid te verklaren dat DSB aan die voorwaarde voldeed.

Daarnaast heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat een kapitaaldeelname alleen aanvaardbaar is indien sprake is van een systeemrelevante bank. Het ministerie van Financiën, alsook DNB, waren er niet van overtuigd dat hiervan sprake was bij DSB. Die analyse blijkt juist. Als men kijkt naar de verzekeringspremie voor schuld papier van Nederlandse banken, blijkt het besmettingseffect inderdaad sterk mee te vallen. In figuur 7.6 wordt zichtbaar dat de financiële markten amper op de ondergang van DSB reageerden.

Figuur 7.6: De verzekeringspremie van schuld papier voor Nederlandse Banken, 25 september - 30 oktober 2009



Bron: Datastream, data betreffen 5-jaars *Credit Default Swaps*

Bij het beoordelen van het optreden van de minister in de afweging of al dan niet tot steunverlening moest worden overgegaan, heeft de Commissie begrip voor de door de minister van Financiën gemaakte afweging. De Staat werd gevraagd een groot risico op zich te nemen terwijl niet was voldaan aan vooraf gestelde eisen, noch sprake was van een evident breder publiek belang (hetgeen bij een systeembank uiteraard wel het geval zou zijn geweest).

7.6 Conclusies

De *bank run* op DSB heeft een aantal vragen opgeroepen ten aanzien van de rol van de prudentiële toezichthouder, DNB, en het ministerie van Financiën.

- Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, op juiste wijze gewaardeerd en gewogen en daarover op juiste wijze tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders) gecommuniceerd?
- Heeft DNB, gegeven haar bevoegdheden en beoordelingsvrijheid en de signalen die zij ontving in deze slotfase op juiste wijze vertaald naar concrete acties?

- Heeft het ministerie van Financiën op adequate wijze gehandeld?

In het licht van de informatie die de Commissie heeft verkregen, komt zij tot het volgende oordeel. Daarbij blijkt dat het niet mogelijk is alle vragen eenduidig te beantwoorden.

DNB heeft ver voor 1 oktober 2009 de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank als gevaarlijk gekenschetst. Men had als verantwoordelijke toezichthouder ook acties ondernomen, in het project Homerus, om een radicale correctie in de bedrijfsvoering van DSB door te voeren. De acties van DNB werden doorkruist door het optreden van Lakeman, die de casus van DSB in een urgente crisis veranderde.

In een crisissituatie is het belang van regie en goede communicatie groot. Omdat de tijdsdruk groot is, moet geen tijd verloren gaan doordat plannen niet op elkaar zijn afgestemd, de communicatie gebrekkig is of informatie onvoldoende wordt gedeeld. DNB heeft naar het oordeel van de Commissie na 1 oktober 2009 te weinig oog gehad voor haar regie- en communicatiefunctie. De mededeling die DNB op 1 oktober 2009 naar buiten bracht was op de rand van onjuistheid. Terwijl het bankenconsortium de mogelijkheden voor een private oplossing verkende, nam DNB de beslissingen over liquiditeit via ECB en ELA, zonder dat dit aan het consortium of aan andere actoren dan DSB werd gecommuniceerd. Met DSB was op 4 en 5 oktober 2009 een convenant gesloten om de weg voor een oplossing te openen. In dit convenant werden ook de personen aangewezen die namens DSB aan een nader overleg zouden deelnemen. De bestuurder van DSB die daarvoor werd aangewezen is echter niet tot enig overleg in de daaropvolgende dagen toegelaten: hij werd maar beperkt bij het proces betrokken.

In het overleg met de banken heeft DNB het vinden van een oplossing voor DSB als een zaak voor de banken zelf aangemerkt. Men had zich kunnen voorstellen dat de penibele toestand waarin DSB verkeerde als een gezamenlijk probleem van DNB en de banken was gepresenteerd. Dan was het mogelijk geweest om een plan in gezamenlijkheid te kunnen uitwerken, waarbij DNB voor de regie kon zorgen. De Commissie heeft de indruk dat de banken een dergelijke rol van DNB hadden geaccepteerd en zelfs wel hadden verwacht. Bij een krachtige aansturing door DNB hadden de condities van de banken, de mogelijkheden van DNB en de voorwaarden voor steun van het ministerie van Financiën op elkaar afgestemd kunnen worden. Nu bevatte het voorstel van de banken onderdelen die voor DNB niet aanvaardbaar waren - de stichting tot ondersteuning zou DNB als enig bestuurder hebben - en bestond er geen direct contact over de bijdrage van de Staat onder de banken en de overheid, totdat de eisen van de banken op tafel kwamen. Bij de banken bleef de gedachte spelen dat een mede door de overheid veroorzaakt probleem niet uitsluitend op kosten van de banken zou moeten worden opgelost. Ook de problematiek van de claims, die voor de banken een belangrijke factor van onzekerheid was, had in hetzelfde kader ingebracht kunnen worden. Nu kwam er slechts een aansporing tot enige spoed van het ministerie, die grotendeels langs DNB en de banken heen ging. Ook de behoefte aan liquiditeit, zowel in omvang als in tijd gezien, had bij een betere coördinatie openlijk in verband kunnen worden gebracht met de beraadslagingen over het reddingsplan. Een heldere communicatie om zo de onzekerheid bij de partijen te reduceren, had tot een andere manier van werken geleid.

Hoewel het beter zou zijn geweest wanneer DNB nadrukkelijker de regie van de reddingspoging op zich had genomen en beter met de betrokkenen zou hebben gecommuniceerd, is het daarmee niet gezegd dat een andere handelswijze van DNB ertoe zou hebben geleid dat DSB van het faillissement gered was. De Commissie kan daarover niet met zekerheid oordelen. Aannemelijk acht zij het echter niet. Voor een private oplossing voor DSB was medewerking van de banken nodig. Deze achtten uiteindelijk het commerciële risico van een private oplossing te groot. Het verdienmodel van DSB kende te grote problemen en de reputatie van DSB was te zeer aangetast. Het risico van de claims was niet eenvoudig te bepalen - de curatoren hebben daarover zelfs nu nog geen definitief oordeel. Er was onder de banken angst voor eigen reputatieverlies door de claims en voor het risico de gesecuritiseerde vorderingen te moeten terugnemen.

Aan het begin van de reddingsperiode hadden de banken de vrees dat een eventueel faillissement van DSB een systeemeffect zou hebben en zou kunnen leiden tot besmetting van hun positie op de financiële markten. Tijdens de week van onderhandelen heeft die vrees minder gewicht gekregen.

Dat DSB geen systeemrelevante bank was, betekende ook dat het de overheid niet onmiddellijk in de rede lag de redding van DSB te financieren om het systeem te beschermen. Voor andere steun was

geen grond omdat DSB niet in de kern gezond was. In ieder geval was de bijdrage die de banken vroegen om de risico's en onzekerheden te elimineren, voor de overheid te groot.

De *haircut* van DNB is uitermate ongelukkig geweest, zowel in de *timing* van de beslissing als in de communicatie erover. De Commissie constateert wel dat DNB het recht had een *haircut* toe te passen. Tevens constateert zij dat gebrek aan liquiditeit niet de oorzaak is geweest van het mislukken van de reddingspoging door de banken. In de liquiditeitsbehoefte tijdens de reddingspoging werd immers door ELA voorzien. Als er zicht op een oplossing zou zijn geweest, had DNB extra ELA kunnen verstrekken.

Resteert de vraag of na het mislukken van de reddingspoging, het scenario van de geleidelijke afwikkeling weer ter hand genomen had kunnen worden wanneer de eerste aanvraag tot de noodregeling niet zou zijn uitgelekt. De Commissie acht ook dat niet aannemelijk: de positie van DSB was dermate zorgwekkend, dat iedere vorm van negatieve publiciteit na 1 oktober 2009 tot een hernieuwde *bank run* had kunnen leiden. Daarbij komt dat de reddingspoging en het mislukken daarvan, waarschijnlijk op enig moment toch zou zijn uitgelekt, door het grote aantal betrokkenen daarbij.

Wat in de operatie Homerus een overname of een geleidelijke afwikkeling van een bank in ernstige problemen had moeten worden, werd door de oproep van Lakeman een openlijke crisis waar DSB alleen uit had kunnen komen wanneer de overheid in belangrijke mate garant had willen staan voor de nakoming van haar verplichtingen. De overheid zag echter geen grond om DSB te steunen. Daarmee was faillissement en toepassing van de noodregeling uiteindelijk de enige oplossing. Hoewel in dit hoofdstuk een aantal suggesties worden gedaan om in de toekomst bij een eventuele reddingspoging van een bank anders te handelen, is de belangrijkste les voor de toekomst dan ook dat het instrumentarium om een bank in moeilijkheden te redden te beperkt is en dus uitbreiding behoeft.

BEOORDELING TOEZICHT

HOOFDSTUK 8: De Nederlandsche Bank (DNB)

8.1 Inleiding

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt is, naast DSB, toezichthouder de Nederlandsche Bank (DNB) een centrale speler in de onderhavige casus. Aan de Commissie is een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op het functioneren van DNB. De Commissie zal in dit hoofdstuk deze vragen aan de orde stellen. Voordat het optreden van de toezichthouder daadwerkelijk wordt beoordeeld, zal kort het kader worden geschetst waarbinnen DNB als prudentieel toezichthouder functioneert.

8.2 Kader

Doel van het toezicht

Banken staan onder toezicht omdat het omvallen van een bank grote schade kan toebrengen aan de samenleving. De kredietcrisis heeft laten zien hoe ernstig de gevolgen kunnen zijn wanneer een grote bank - een systeembank - in de problemen komt. Ook voor een kleinere bank geldt dat een faillissement een schok in de samenleving teweeg kan brengen. Voor al degenen die een rekening bij de bank in kwestie hebben, of hun spaargeld aan de bank hebben toevertrouwd, breken onzekere tijden aan, al zorgt het Depositogarantiestelsel (DGS) hierbij voor compensatie van de meeste particulieren. De maatschappelijke kosten van een faillissement van een bank zijn altijd hoog. Het ondermijnt ook het vertrouwen in het financiële systeem: indien vandaag blijkt dat een bank kan omvallen, kan morgen een andere bank aan de beurt zijn. Welke bank is dan nog te vertrouwen?

Het toezicht is erop gericht te voorkomen dat dergelijke debacles zich voordoen. Met het oog daarop stelt de Wet op het financieel toezicht (Wft) een groot aantal regels waaraan banken zich moeten houden. Aan DNB verleent de Wft bevoegdheden om op de naleving van deze regels toe te zien. Dit is het zogenaamde 'prudentiële toezicht'. Diezelfde wet regelt ook de bescherming van de klanten van een bank tegen ongewenste financiële producten en diensten. Hierop wordt 'gedragstoezicht' gehouden door de AFM.

Banken zijn privaatrechtelijke instellingen en moeten in de eerste plaats zelf zorgen voor een goed functioneren. Op die eigen verantwoordelijkheid werd bij de totstandkoming van de Wft nog uitdrukkelijk gewezen.

Het 'is een uitgangspunt bij het toezichtsbeleid en bij het formuleren van concrete toezichtseisen, dat recht wordt gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid en de beleidsvrijheid van deze instellingen. Dit laatste is van belang om ruimte te bieden aan onderlinge concurrentie op het gebied van prijs, kwaliteit van de dienstverlening en productinnovatie'.¹⁹⁹

Toezichthouders zijn dan ook niet een soort meta-bestuurders van de banken die onder hun toezicht staan. Zij wijzen er regelmatig op dat zij geen garantie kunnen bieden tegen het omvallen van een bepaalde bank, zoals wel wordt verwacht. Aan de andere kant is het faillissement van een bank toch een gebeurtenis die het toezicht juist beoogt te voorkomen. Dat roept steeds de vraag op of de wet voldoende strenge regels voor banken stelt en of de toezichthouder zijn taak goed heeft uitgevoerd.

De teloorgang van DSB is de aanleiding om deze vraag nu te stellen: stelt de Wft voldoende strenge regels voor banken en heeft de toezichthouder DNB zijn taak goed uitgevoerd? De kredietcrisis had al een discussie over het toezicht losgemaakt, zodat de vraag actueel is of de ondergang van DSB inzichten kan opleveren die voor deze discussie van belang zijn. Daarbij dient wel bedacht te worden dat een enkele gebeurtenis niet zonder meer tot algemene conclusies kan leiden. Dat spreekt in dit geval des te sterker, omdat DSB geen doorsnee bank is geweest. In dit hoofdstuk wordt een analyse gegeven van het functioneren van het toezicht door DNB.

¹⁹⁹ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003/04, 29 708, nr. 3.

De inrichting van het toezicht

Het (micro)prudentieel toezicht op banken heeft een tweeledig karakter. Aan de ene kant is het gericht op het bewaken van de financiële soliditeit van de bank zoals die tot uitdrukking komt in de financiële gegevens. Aan de andere kant is het gericht op de structurele soliditeit zoals die wordt bepaald door de *governance* van de bank en het beleid dat zij voert.

Financiële soliditeit: vermogen, solvabiliteit en liquiditeit

In de eerste plaats is het toezicht rechtstreeks gericht op de bescherming van de belangen van de afnemers van financiële diensten en de crediteuren van de bank. Zij hebben er belang bij er op te kunnen vertrouwen dat de betrokken financiële onderneming steeds aan haar verplichtingen kan voldoen. Om bij te dragen aan dit vertrouwen in de financiële sector, oefent DNB prudentieel toezicht uit op het vermogen, de solvabiliteit en de liquiditeit van banken en verzekeraars. Het toezicht beoogt het risico van faillissement te verkleinen, zonder dat dit overigens in een markteconomie kan worden uitgesloten.

Om het risico van faillissement te beperken en, meer in het algemeen, de soliditeit van financiële ondernemingen te bevorderen, stelt de wet eisen aan het vermogen,²⁰⁰ de solvabiliteit²⁰¹ en de liquiditeit²⁰² van banken. De eisen die gesteld worden zijn uitgewerkt in nadere regelingen.²⁰³ Zij geven veelal precies aan hoe deze grootheden berekend moeten worden, welke vermogensbestanddelen wel en niet meegerekend mogen worden en hoe de waardering daarvan moet geschieden. De internationale afspraken over het toezicht op banken hebben vooral betrekking op deze onderwerpen.²⁰⁴

De eisen omtrent solvabiliteit en liquiditeit zijn in beginsel een momentopname. Men berekent op een bepaald tijdstip de grootheden die voor de solvabiliteit en liquiditeit bepalend zijn en stelt vast of die grootheden binnen de daarvoor vastgestelde grenswaarden blijven. Ter voorbereiding op eventuele ongunstige ontwikkelingen, moeten risico's zo goed mogelijk zichtbaar worden gemaakt en moeten zekerheden worden ingebouwd. Ervaringen uit het verleden spelen een rol bij het inschatten van risico's en het vaststellen van de hoogte van de noodzakelijke reserves. Maar uiteindelijk blijft de vaststelling van de positie van een bank een momentopname.

Structurele soliditeit: governance en beleid

Het spreekt vanzelf dat de financiële positie van een bank het resultaat is van tal van factoren. Zo zullen het beleid dat een bank heeft gevoerd, de ontwikkelingen in de omgeving en de kundigheid van de bankbestuurders bepalend zijn geweest voor de staat waarin de bank nu verkeert. Deze factoren zullen daardoor ook in de toekomst van essentiële betekenis zijn. Het toezicht heeft daarom in de tweede plaats ook betrekking op dergelijke onderliggende, meer structurele, factoren. Slecht beleid of het onvoldoende inschatten van opkomende risico's kunnen immers de solvabiliteit en de liquiditeit van de ene op de andere dag in groot gevaar brengen.

Het is veel moeilijker om dit tweede onderdeel van het toezicht in regels te vatten en in de praktijk gestalte te geven. Er zijn immers vele factoren die het resultaat kunnen bepalen en er zijn vele wegen die naar een goed resultaat kunnen leiden. Wellicht zijn er nog wel meer wegen die naar een negatief resultaat leiden. Het is de kunst van goed toezicht houden om de mogelijkheden voor een goed resultaat te versterken. Tegelijkertijd is de toezichthouder, zoals gezegd, geen meta-bestuurder: het is de bank zelf die de keuzes moet maken en het beleid moet bepalen.

Het wettelijk instrumentarium voor dit deel van het toezicht is toegespitst op de kwaliteit van de bank. Beleidsbepalers bij een bank moeten deskundig en betrouwbaar zijn, de zeggenschapsstructuur moet zodanig zijn dat er voldoende garanties bestaan voor een goed beleid en de bedrijfsvoering moet goed zijn ingericht. Deze eisen zijn soms heel precies - het beleid moet door ten minste twee personen bepaald worden²⁰⁵ - maar hebben meestal een algemener karakter. Deskundigheid, beheersing van

²⁰⁰ Artikel 3:53 Wft.

²⁰¹ Artikel 3:57 Wft.

²⁰² Artikel 3:63 Wft.

²⁰³ Zie Besluit prudentiele regels Wft.

²⁰⁴ Zie in dat verband de kapitaalakkoorden van het Bazels Comité.

²⁰⁵ Artikel 3:15, eerste lid, Wft.

risico's en integere bedrijfsvoering zijn eisen die, afhankelijk van de omstandigheden, uitgelegd moeten worden. Veel van deze eisen zijn overigens uitgewerkt in nadere regelgeving. Daarnaast heeft de toezichthouder de bevoegdheid om een aanwijzing te geven om een bepaalde gedragslijn te volgen 'indien hij tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit van die financiële onderneming in gevaar brengt'. Dit betekent dat de toezichthouder een heel ruim omschreven bevoegdheid heeft om op te treden zodra er 'ergens iets fout gaat'.

Tweeledig toezicht gecompliceerde taak

Het houden van toezicht is door dit tweeledig karakter een gecompliceerde taak. Aan de ene kant moeten de eisen op het punt van vermogen, solvabiliteit en liquiditeit worden bewaakt en aan de andere kant moet een veelheid van factoren die het goed functioneren van de bank raken, voortdurend in de gaten worden gehouden.

Bij het uitvoeren van de eerste taak vindt er een directe controle plaats op de financiële positie van de bank. Aan de hand van de geldende regels bewaakt de toezichthouder de solvabiliteit en de liquiditeit. Daarvoor is gedegen financieel-technische kennis nodig.

Bij de tweede taak ligt dat anders. Omdat de vermogenspositie van de bank te zien is als het resultaat van het functioneren van de bank, kunnen alle factoren die van invloed zijn op dat functioneren van invloed zijn op die vermogenspositie. De eisen die in dit verband worden gesteld aan de manier waarop een bank wordt geleid en aan het beleid dat wordt gevoerd, hebben een ander karakter dan de eisen bij de eerste taak van toezicht. De eisen bij de tweede taak gaan uit van de vrijheid en verantwoordelijkheid van de bank om zelf te zorgen voor een goed functionerende instelling. De bank moet wel kunnen waarmaken dat daarmee een financieel gezonde bank wordt gewaarborgd. Welke eisen dat stelt aan het bestuur en de inrichting van de instelling, is in de wet in zodanig algemene termen aangegeven dat de instelling daaraan op sterk uiteenlopende manieren kan voldoen. Het is de taak van de toezichthouder om de keuzes van de instelling in dit kader te controleren. Uiteraard moet dat ook hier gebeuren aan de hand van de gestelde regels, maar mede door de vaagheid van de formulering gaat het vooral om de toetsing aan het achterliggende doel van die regels: het voorkomen dat door keuzes van de bank, de vermogenspositie van de bank in gevaar komt.

De toezichthouder kan bij de eerste taak directiever zijn dan bij de tweede. Indien de financiële positie niet meer aan de eisen voldoet, kan de verplichting worden opgelegd om de solvabiliteit of de liquiditeit tot een bepaalde verhouding te verbeteren. Maar indien het beleid van de bank niet aan de eisen voldoet, kan de toezichthouder veel moeilijker een bepaald beleid voorschrijven. In de meeste gevallen zijn immers vele beleidskeuzes aanvaardbaar en is het de verantwoordelijkheid van de instelling, en niet van de toezichthouder, om tussen die mogelijkheden te kiezen. Een en ander brengt mee dat bij de tweede taak het afwegen van de voor- en nadelen van een bepaalde keuze van de instelling, alsmede het inschatten van mogelijke toekomstige ontwikkelingen, een belangrijk onderdeel van de taakuitoefening is. Dat vergt een brede kennis en inzicht in de *governance* problematiek, terwijl de beoordeling aan de hand van het doel van het toezicht meer op de voorgrond staat dan regeltoepassing.

Toezichtsfeiten

Het is niet eenvoudig een algemeen beeld te krijgen van de kwaliteit van het Nederlandse toezicht. Dat wordt veroorzaakt door het feit dat de beide toezichthouders, DNB en de AFM, gebonden zijn aan een geheimhoudingsplicht. De zelfreflectie die de toezichthouders betrachten moet dan ook beperkt blijven tot de kamers van hun kantoor. De buitenwereld, inclusief de minister van Financiën, kan alleen maar afgaan op ondernomen openbare acties of juist op het achterwege blijven van openbare acties. DNB haalt in 2006 aan dat het IMF en de Inspectie Werk en Inkomen (voor het pensioentoezicht) DNB gunstige beoordelingen hebben gegeven.

In het licht van de kredietcrisis is het begrijpelijk dat het aantal door DNB uitgevaardigde formele maatregelen fors is toegenomen in het laatste verslagjaar van DNB (zie tabel 8.1). De overgrote meerderheid van deze maatregelen betreft pensioenfondsen. Bij banken is in 2009 slechts één keer

formeel ingegrepen: de noodregeling voor DSB Bank. Uiteraard zijn er minder banken dan pensioenfondsen. Eind 2009 telde Nederland 93 banken (en breder gesteld 777 instellingen die geregistreerd staan in het register Wft, waaronder 479 EU kredietinstellingen die grensoverschrijdende diensten verlenen). Daar staan 579 pensioenfondsen tegenover en 320 verzekeraars.

Tabel 8.1: Overzicht formele maatregelen DNB in 2009

	Totaal	Waarvan:						
		Banken	Verzeke- raars	Pensioen- fondsen ¹	Geldtransactie kantoren ²	Trustkanto- ren ³	Beleggings- instellingen	Beleggings- ondernemingen
Last onder dwangsom	203	-	20	181	-	1	-	1
Bestuurlijke boete	2	-	-	1	1	-	-	-
Aanwijzing	11	-	-	2	3	1	3	2
Financieringsplan	-	-	-	-	-	-	-	-
Saneringsplan	4	-	4	-	-	-	-	-
Herstelplan	343	-	3	340	-	-	-	-
Stille curatele	3	-	3	-	-	-	-	-
Aanstelling bewindvoerder	-	-	-	-	-	-	-	-
Doorhaling uit het register	1	-	-	-	-	-	-	1
Aangifte bij het OM	-	-	-	-	-	-	-	-
Noodregeling	1	1	-	-	-	-	-	-
Totaal	568	1	30	524	4	2	3	4

1. In 18 gevallen zijn dwangsommen verbeurd voor een totaalbedrag van € 105.000. Bestuurlijke boete van € 24.000.

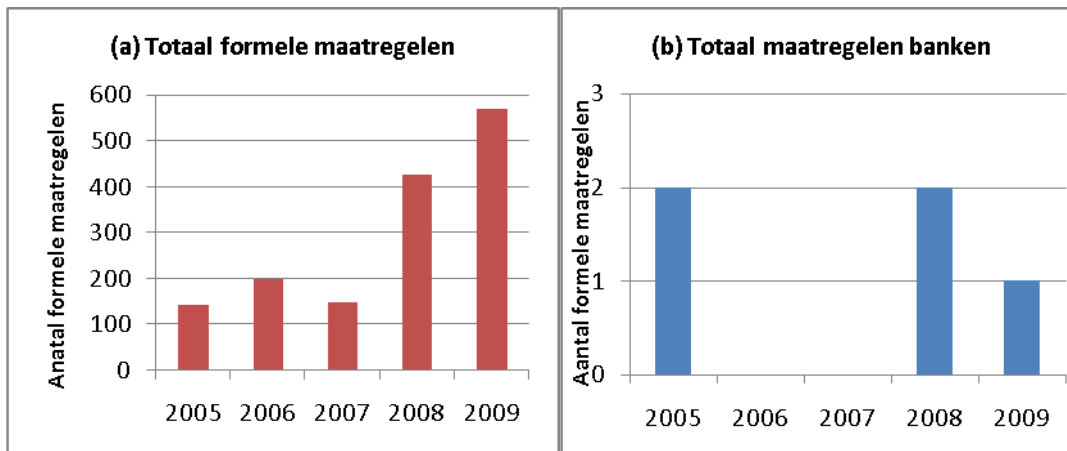
2. Bestuurlijke boete van € 16.335

3. Dwangsommen verbeurd voor in totaal € 10.000

Bron: jaarverslag 2009 DNB

In figuur 8.1 is zichtbaar dat ook in de jaren voor 2009 de toezichtactiviteit in de vorm van formele maatregelen beperkt was. Met de opkomst van de kredietcrisis is het aantal maatregelen voor de groep van financiële instellingen waar DNB toezicht op houdt in 2008 en 2009 sterk gegroeid. Voor de bancaire sector zijn formele maatregelen in de twee jaren voorafgaand aan het crisisjaar 2008 echter geheel uitgebleven.

Figuur 8.1: Getroffen formele maatregelen over de tijd: (a) in totaal voor alle financiële instellingen en (b) de banken



Bron: jaarverslagen DNB

Bevoegdheden van de toezichthouder

De toezichthouder beschikt over ruime bevoegdheden om zijn taak uit te oefenen. Heel algemeen is de bevoegdheid van de toezichthouder om, ten behoeve van zijn taak, van een ieder inlichtingen te vorderen.²⁰⁶

Het eigenlijke toezicht manifesteert zich zodra iemand een bank wil beginnen. Er is een vergunning nodig voordat een bank zijn bedrijf mag uitoefenen. Op dat moment moet worden nagegaan of aan alle wettelijke eisen wordt voldaan.²⁰⁷ Is de vergunning eenmaal verleend, dan blijft de verplichting om aan al die eisen te voldoen uiteraard bestaan. In theorie is het mogelijk de vergunning in te trekken indien niet langer aan de eisen voldaan wordt, maar dat is een zodanig ingrijpende maatregel dat die bij een bank moeilijk te hanteren valt. Wel heeft de toezichthouder andere mogelijkheden om de wet te handhaven. Indien een bank niet voldoet aan een wettelijk voorschrift, kan de toezichthouder een aanwijzing geven die de bank verplicht om binnen een redelijke termijn ‘een bepaalde gedragslijn te volgen’. De toezichthouder heeft dus een grote mate van vrijheid om te bepalen op welke wijze alsnog aan het wettelijk voorschrift moet worden voldaan. Ook zonder dat er een overtreding heeft plaatsgevonden kan DNB een aanwijzing geven ‘indien hij tekenen ontwaart van een ontwikkeling die het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit van die financiële onderneming in gevaar kunnen brengen’.²⁰⁸ Indien niet aan de aanwijzing wordt voldaan, kan een stille curator worden benoemd. De stille curator kan ook worden benoemd wanneer een overtreding van de regels de bank ernstig in gevaar brengt, of indien DNB eerder genoemde tekenen ontwaart van een gevaarlijke ontwikkeling.²⁰⁹

Bij een aantal overtredingen kan de toezichthouder een dwangsom of een boete opleggen. In het DSB dossier lijkt dit voor het werk van de AFM relevanter dan voor dat van DNB.

Voor het beoordelen van de deskundigheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers bij een bank door de toezichthouder bestaat een specifiek regiem. Het komt erop neer dat de toezichthouder moet vaststellen of deze eigenschappen in voldoende mate aanwezig zijn. Indien deze eigenschappen niet (meer) in voldoende mate aanwezig zijn, mag een bank de betrokkene niet benoemen, respectievelijk moet de bank de betrokkene ontslaan.²¹⁰

²⁰⁶ Artikelen 1:73 en 1:74 Wft.

²⁰⁷ Artikel 2:12 Wft.

²⁰⁸ Artikel 1:75 Wft.

²⁰⁹ Artikel 1:76 Wft.

²¹⁰ Artikelen 3:8 en 3:9 Wft.

Tegen de meeste beslissingen van de toezichthouder kan de belanghebbende in beroep gaan bij de bestuursrechter. Het is daarom voor de toezichthouder van belang de juridische grenzen van zijn activiteiten in de gaten te houden. Bovendien zou een benadeelde, wanneer schade is veroorzaakt door een juridisch niet houdbare maatregel van de toezichthouder, de toezichthouder voor die schade aansprakelijk kunnen stellen. Daar staat tegenover dat het achterwege laten van maatregelen ook tot aansprakelijkheid kan leiden. Bijvoorbeeld indien een bank failliet gaat en spaarders of andere crediteuren hun geld kwijt raken door falend toezicht. Zij kunnen de toezichthouder in dat geval onder omstandigheden aansprakelijk houden.

Naast formele bevoegdheden kan de toezichthouder ook informele middelen gebruiken. Er bestaat dan voor de onder toezicht gestelde geen juridische verplichting om zich te voegen naar de wensen van de toezichthouder, maar het feit dat de toezichthouder formele bevoegdheden kan inzetten indien niet aan zijn verlangens wordt voldaan, kan een sterke prikkel opleveren om aan de wensen van de toezichthouder tegemoet te komen. Zo werd DSB onder ‘verhoogd toezicht’ geplaatst, hetgeen betekende dat bij DNB intern werd besloten het toezicht te intensiveren en dit aan DSB mede te delen om de ernst van de situatie duidelijk te maken. Ook het ‘normoverdragende gesprek’ behoort tot de categorie van informele maatregelen: door een indringend gesprek met de onder toezicht gestelde wordt beoogd de noodzaak om zich aan de regels te houden nadrukkelijk onder diens aandacht te brengen.

8.3 Beoordeling van het toezicht

Bij de beoordeling van het toezicht wordt uitgegaan van de drie bestanddelen van toezicht die vaak worden onderscheiden. Het eerste betreft het verzamelen van gegevens over het handelen van degene die onder het toezicht valt. Het tweede bestanddeel is het beoordelen van die gegevens in het licht van de geldende regels en de doelstelling van het toezicht. Als derde komt de vraag aan de orde in hoeverre dat oordeel moet leiden tot het opleggen van een sanctie of het nemen van een andere maatregel.

8.3.1 Het toezicht op het vermogen, de liquiditeit en de solvabiliteit

Bij de verlening van de bankvergunning aan DSB in 2005 moest uiteraard aan de eisen worden voldaan met betrekking tot het vermogen, de liquiditeit en de solvabiliteit. Er waren op dat ogenblik ten aanzien van die eisen geen problemen: DSB was een winstgevend bedrijf. Ook de vermogenspositie van DSB vormde geen beletsel voor het verlenen van de vergunning. Naderhand waren gegevens over de vermogenspositie en het verloop van de solvabiliteit en de liquiditeit van DSB voortdurend bekend bij DNB. Na het instellen van het verhoogde toezicht in het najaar van 2007 moest DSB op wekelijkse basis aan DNB informatie verschaffen. Daarmee kon DNB de ontwikkelingen goed volgen. Tegen de achtergrond van de gestelde normen was de beoordeling van deze gegevens betrekkelijk eenvoudig.

In september 2007 wordt besloten DSB onder verhoogd toezicht te plaatsen, hetgeen in een brief van 25 oktober 2007 aan DSB wordt bevestigd. Het verhoogd toezicht hield onder meer in dat DNB de eisen op het punt van solvabiliteit en liquiditeit verscherpte. Naast andere zorgen speelde voor DNB ook de verslechterende solvabiliteitsprognose een rol. De solvabiliteit zou voortaan ten minste op 10% moeten liggen, terwijl de liquiditeitsreserve ten minste € 1 miljard zou moeten bedragen (dat was voorheen € 600 miljoen). DSB was zich er goed van bewust dat DNB deze eisen scherp in de gaten hield en handelde daar ook naar. DNB verklaarde op 1 oktober 2009 nog dat DSB voldeed aan de eisen van solvabiliteit en liquiditeit.²¹¹

Geconcludeerd kan worden dat de toezichthouder bij het toezicht op de solvabiliteit en de liquiditeit in algemene zin goed op de hoogte was van de ontwikkelingen bij DSB. De toezichthouder

²¹¹ Zie daarover hoofdstuk 7.

beoordeelde de ontwikkelingen juist en nam tijdig maatregelen toen hij ongunstige ontwikkelingen waarnam. Aan dit algemene beeld wordt echter afbreuk gedaan door het navolgende.

Solvabiliteit: relatie met DSB Beheer

Voor de beoordeling van de solvabiliteit is van belang dat in 2007 en 2008 de vordering van DSB Bank op DSB Beheer is opgelopen zonder dat de toezichthouder heeft ingegrepen.

Nadat in 2007 de toezichthouder weigerde een verklaring van geen bezwaar (v.v.g.b.) te verstrekken aan DSB Bank voor de acquisitie van twee bemiddelingsbedrijven, is de acquisitie vervolgens door DSB Beheer geschied. De koopsom van de acquisitie bedroeg € 17 miljoen en is door DSB Bank gefinancierd. Vervolgens zijn in 2008 een aantal eerder door DSB Bank verworven deelnemingen voor € 30 miljoen verkocht aan DSB Beheer. Opnieuw is de koopsom door DSB Bank aan DSB Beheer geleend. De transactie had het doel om de berekening van de solvabiliteit een beter aanzien te geven. De goodwill die bij de eerdere verwerving van de deelnemingen in aftrek kwam op het toetsingsvermogen, werd door de verkoop aan DSB Beheer omgezet in een vordering die voor de bepaling van het toetsingsvermogen volledig meetelde. DSB Beheer was echter niet in de positie om de van DSB Bank geleende bedragen af te lossen.

Meer in het algemeen was de verhouding tussen DSB Bank en DSB Beheer problematisch. DNB heeft daar vanaf begin 2008 bij voortdurend op gewezen. DNB heeft navraag gedaan naar de liquiditeitsontwikkeling bij DSB Beheer. Deze kon namelijk ook DSB Bank in gevaar brengen. Het duurde tot eind november 2008 voordat de RvB van DSB Bank een beleidskader vaststelde over de principes hoe DSB Bank om moest gaan met de kredietverhouding tot DSB Beheer. Pas in het voorjaar van 2009 kreeg DNB een redelijk inzicht in de financiële vooruitzichten van DSB Beheer. In een laat stadium heeft DNB ook naar de toereikendheid van de door DSB Beheer gestelde zekerheden gevraagd. Het duurde vervolgens tot eind september 2009 voordat DNB tot de conclusie kwam dat de door DSB Beheer aan DSB Bank verstrekte zekerheden niet toereikend waren. Die zekerheden bleken bij de controle van de jaarrekening, ondanks verzekeringen van het bestuur en beoordeling door een externe accountant, uiteindelijk ontoereikend. Bovendien bleek later dat de totale exposure van DSB Bank op DSB Beheer de toegestane positie in het kader van de ‘grote postenregeling’ ruim heeft overschreden. Dit laatste is het gevolg van de acute belastingvordering (€ 37 miljoen), die feitelijk een positie van DSB Bank op DSB Beheer inhield, die niet is meegenomen in de bepaling van de totale positie van DSB Bank op DSB Beheer.²¹² Deze kwestie komt in de volgende paragraaf (Fiscale eenheid) aan de orde.

Fiscale eenheid

DSB Bank was opgenomen in de fiscale eenheid van DSB Beheer en een groot aantal dochtermaatschappijen van DSB Beheer. De fiscale eenheid bestond voor zowel de vennootschapsbelasting als de omzetbelasting. DSB Beheer was de formeel belastingplichtige vennootschap. Alle vennootschappen die deel uitmaken van de fiscale eenheid zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de belastingverplichtingen van de fiscale eenheid. Doordat zij onderdeel was van de fiscale eenheid is DSB Bank blootgesteld aan het risico aansprakelijk te worden gesteld voor belastingschulden van haar moedermaatschappij en zustervennootschappen. Daar komt bij dat de moedermaatschappij en zustervennootschappen buiten het bereik van het toezicht door DNB vielen. Bovendien wordt opgemerkt dat de belastingvorderingen en belastingschulden van de fiscale eenheid in formele zin belastingvorderingen en -schulden zijn van de formeel belastingplichtige vennootschap, in casu DSB Beheer. De acute belastingvordering die DSB Bank in de boeken had staan (per 31 december 2008 € 37 miljoen) zal uiteindelijk door de fiscus met DSB Beheer worden afgerekend. DSB Bank krijgt vervolgens in de verhouding met DSB Beheer recht op het doorgeven van het van de fiscus te ontvangen bedrag aan haar. Gezien het faillissement van DSB Beheer en de staat waarin de boedel verkeert, moet echter worden aangenomen dat de vordering van DSB Bank op DSB Beheer, voor zover de fiscus al daadwerkelijk tot belastingteruggaaf zal komen, niet of slechts voor een klein deel zal worden voldaan. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 paragraaf 4.1.4.

²¹² De positie wordt in het kader van de ‘grote postenregeling’ vastgesteld door alle activa betreffende vorderingen op of andere posities, met inbegrip van buiten-balansposten, jegens een wederpartij of groep verbonden wederpartijen te sommeren.

DNB voert een beleid waarbij de deelname van een bank aan een fiscale eenheid wordt geaccepteerd. Dit beleid volgt uit een interne DNB-nota van 25 januari 2000 waarin is geconcludeerd dat DNB niet bevoegd is om banken te verbieden een fiscale eenheid aan te gaan, dan wel banken op te leggen zich uit een fiscale eenheid terug te trekken. Deze conclusie is gebaseerd op de vaststelling dat in de Wet vennootschapsbelasting is vastgelegd dat onder bepaalde voorwaarden rechtspersonen een fiscale eenheid kunnen aangaan en dat banken daarbij niet zijn uitgezonderd. DNB meende dat artikel 26 Wtk (weigeren of intrekken van een verklaring van geen bezwaar bij mogelijke strijd met een gezond bankbedrijf)²¹³ geen basis zou zijn om deelname aan een fiscale eenheid te verbieden. Overwogen is dat niet vooraf kan worden bepaald of een deelnemer aan een fiscale eenheid in de bijzondere situatie terecht zal komen dat de belastingschulden van andere leden van de fiscale eenheid zullen moeten worden gedragen. Een verbod voor alle banken om een fiscale eenheid aan te gaan of in een fiscale eenheid te blijven, met als reden dat er een kans op een dergelijke bijzondere situatie bestaat, werd als onevenredig beschouwd. In de DNB-nota wordt bij de beoordeling van de fiscale eenheid geen onderscheid gemaakt tussen rechtspersonen die onder toezicht van DNB staan en rechtspersonen die buiten het bereik van de toezichthouder vallen. Ook is geen aandacht geschonken aan de situatie dat een bank niet zelf aan het hoofd staat van de fiscale eenheid, zoals bij DSB Bank het geval was, en dat de bank, als gevolg van het toepassen van achterwaartse verliescompensatie (*carry-back*), een grote positie kan krijgen op de formeel belastingplichtige rechtspersoon.

De Commissie is van oordeel dat het onwenselijk is dat een bank door deelneming aan een fiscale eenheid bloot wordt gesteld aan risico's die niet door het bestuur van de bank kunnen worden beheerst. Het is ook onwenselijk dat de formeel belastingplichtige rechtspersoon en de andere deelnemers van de fiscale eenheid niet onder toezicht staan van DNB. Het is bovendien onwenselijk dat bij de beoordeling van de intragroepsposities de mogelijke *exposure* als gevolg van belastingposities niet in de beschouwing worden betrokken. De Commissie meent dat DNB haar beleid terzake dient te heroverwegen. Indien noodzakelijk, dient de wetgeving te worden aangepast.

DNB merkt hierover op dat de vorderingen uit hoofde van vennootschapsbelasting niet voorkwamen in de rapportage grote posities die DSB Bank bij DNB heeft ingediend (staat 8011 Regeling staten financiële ondernemingen). Voorts merkt DNB op dat niet uit de enkele vermelding van de belastingvorderingen in de jaarrekeningen van DSB Bank zou volgen dat de debiteur van deze vorderingen DSB Beheer zou zijn, in plaats van de Belastingdienst. Bovendien meent DNB dat uit de vennootschappelijke balans in de jaarrekening 2007 van DSB Beheer geen schuldpositie kenbaar is die correspondeert met de actiefpost acute belastingen op de balans van DSB Bank. Overigens zal DNB de inzichten van de Commissie betrekken bij de evaluatie van haar beleid. De Commissie meent dat de door DNB gemaakte opmerkingen de bevindingen van de Commissie niet weerleggen, maar wel een verklaring vormen voor het feit dat de problematiek niet door DNB is signaleerd. De Commissie kan daar begrip voor opbrengen en gaat ervan uit dat de door DNB aangekondigde evaluatie tot aanpassing van haar beleid zal leiden. Overigens maakt de Commissie de kanttekening dat staat 8011, waarin de grote posities aan DNB worden gerapporteerd, vanaf 31 december 2008 niet meer valt onder de door de externe accountant te onderzoeken staten (voorheen was dat wel het geval).

Achtergestelde deposito's

De Vereniging *dsb.depositos.nl* heeft een drietal proefprocedures bij de Rechtbank Rotterdam aanhangig gemaakt waarin het ten principale gaat om de vraag of de achtergestelde deposito's bij DSB onder de dekking vallen van het depositogarantiestelsel (DGS). Daarbij komt de vraag aan de orde of de productvoorwaarden van de achtergestelde deposito's voldoen aan de criteria die zijn vermeld in artikel 2 van richtlijn 89/299/EEG. Als de rechtbank de houders van achtergestelde deposito's in het gelijk zou stellen, is het aannemelijk dat een groot deel van de achtergestelde deposito's ten onrechte in aanmerking is genomen bij de bepaling van het toetsingsvermogen voor de solvabiliteitsdoeleinden. Nu deze kwestie onder de rechter is, zal de Commissie zich onthouden van een oordeel over de standpunten van de partijen.

²¹³ Thans artikel 3:100 Wft.

Geconsolideerd toezicht

Het is de Commissie gebleken dat DNB heeft overwogen DSB Beheer directer in het toezicht te betrekken. In een nota uit 2008 worden de voor- en nadelen geschetst van het houden van geconsolideerd toezicht op het niveau van DSB Beheer.²¹⁴ DSB Beheer zou daartoe moeten worden aangemerkt als financiële holding.²¹⁵

DNB constateert een aantal bezwaren. Indien op DSB Beheer geconsolideerd toezicht wordt gehouden, heeft DSB Bank niet geconsolideerd te rapporteren. In plaats van het eigen vermogen van DSB Bank zouden de activiteiten dan gebruik kunnen maken van het eigen vermogen van DSB Beheer. Het eigen vermogen van DSB Beheer is op dat moment bijna twee keer zo groot als dat van DSB Bank. Dit betekent dat DSB Bank haar activiteiten zou mogen verdubbelen als gevolg van het holdingtoezicht. DSB Beheer heeft zich echter niet aansprakelijk gesteld voor de verplichtingen van DSB Bank, waardoor deze extra vermogensbuffer nooit zou kunnen worden opgeëist ten behoeve van DSB Bank. Op DSB Bank zou dan alleen zogenaamd solotoezicht van toepassing zijn. Dit zou bijvoorbeeld een vrijstelling voor intragroepverhoudingen betekenen. Voorts zou het eenvoudig zijn om de solvabiliteitsbelasting te sturen door middel van het onderbrengen van activiteiten in dochterinstellingen. Tot slot is het van belang dat de regeling grote posities niet van toepassing is op posities die door een financiële onderneming zijn ingenomen ten opzichte van haar moederinstelling, de andere dochterondernemingen van de moederonderneming en haar dochterondernemingen, voor zover deze ondernemingen zijn opgenomen in het toezicht op geconsolideerde basis. Hiermee zouden de voor DSB Bank geldende beperkingen met betrekking tot leningen aan DSB Beheer vervallen. Vanuit het toezicht op DSB Bank gezien, verdiende het daarom naar het oordeel van DNB de voorkeur om geen geconsolideerd toezicht op DSB Beheer te houden, maar dat te beperken tot DSB Ficoholding. Bij die beperking doen zich de hierboven beschreven implicaties namelijk niet voor.

De Commissie heeft begrip voor de in 2008 gemaakte afweging. Dat neemt niet weg dat DSB Beheer in de wettelijke terminologie wordt aangemerkt als gemengde holding.²¹⁶ De gemengde holding staat niet onder het rechtstreekse toezicht van DNB. Evenwel op de intragroepsovereenkomsten en -posities van DSB Bank met DSB Beheer is het toezichtsregime van artikel 3:280 Wft van toepassing. Dit artikel bepaalt:

1. Indien een Nederlandse beleggingsonderneming of Nederlandse kredietinstelling een gemengde holding als moederonderneming heeft, oefent DNB toezicht uit op de intragroepsovereenkomsten en -posities met de gemengde holding en haar dochterondernemingen.

[...]

5. Indien uit de intragroepsovereenkomsten en -posities blijkt dat de financiële positie van de beleggingsonderneming of kredietinstelling in gevaar is of zou kunnen komen, neemt DNB maatregelen jegens die kredietinstelling.

Door de intieme relatie van DSB Bank met DSB Beheer, de kredietverlening aan DSB Beheer en de inbedding van DSB Bank in de fiscale eenheid van DSB Beheer, is DSB Bank kwetsbaar geworden voor risico's die voortvloeiden uit de activiteiten van DSB Beheer en van buiten de controle van DSB Bank vallende groepsmaatschappijen. De Commissie is van oordeel dat deze ontwikkeling DNB eerder aanleiding had kunnen geven om, mede gelet op artikel 3:280 Wft, DSB Bank te dwingen de financiële *exposure* op DSB Beheer af te bouwen.

²¹⁴ Op grond van artikel 3:276 Wft.

²¹⁵ Bedoeld in artikel 3:268, eerste lid, onderdeel d, Wft.

²¹⁶ Bedoeld in artikel 3:268, eerste lid, onderdeel e, Wft.

Liquiditeit: ECB financiering

De liquiditeitsbuffer van DSB bestond gaandeweg bijna geheel uit de mogelijkheid om gebruik te maken van de toegang tot de herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem, althans voor zover voldoende beleenbare activa in onderpand konden worden gegeven. Hoewel er van de kant van DNB wel op is gewezen dat deze faciliteit een tijdelijk karakter had, heeft de toezichthouder toegestaan dat tot € 1.8 miljard aan waarde van beleenbare activa,²¹⁷ verminderd met € 0,5 miljard aan opgenomen middelen, bij de beoordeling van de liquiditeitsbuffer werd meegerekend. Ook bij de voorgeschreven stresstesten op de liquiditeit (onder de veronderstelling van een *bank run*) heeft DNB toegestaan dat de ruimte om gebruik te maken van de herfinancieringsoperaties van het Eurosysteem volledig werd meegerekend. DNB heeft gewaarschuwd dat de onbeperkte toewijzing van middelen, althans voor zover voldoende beleenbare activa in onderpand werden gegeven, een tijdelijk karakter had en niet als vaststaand mocht worden beschouwd in de toekomst. Er is echter niet gewaarschuwd dat in een *bank run*-scenario rekening moest worden gehouden met een substantiële additionele *haircut*.²¹⁸ DSB Bank kon weten dat in de Algemene Documentatie van de beleidsinstrumenten van het Eurosysteem de mogelijkheid was vermeld dat aanvullende risicobeheersingsmaatregelen konden worden genomen (lees: inperking van het krediet) ter bescherming van de positie van het Eurosysteem. Het had desalniettemin voor de hand gelegen dat DNB bij de uitvoering van de stresstesten DSB specifiek zou hebben gevraagd rekening te houden met scenario's waarbij de ruimte om middelen in het Eurosysteem te verkrijgen zou worden beperkt.

8.3.2 Het toezicht op de governance structuur en het functioneren daarvan

Bij de verlening van een bankvergunning moet de aanvrager aan verschillende eisen voldoen op het punt van de structuur en voorwaarden voor het goed functioneren. Nadat de vergunning is verleend blijven diezelfde eisen van kracht. In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan de orde: de eisen met betrekking tot de zeggenschapsstructuur, de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders en de inrichting van de organisatie. Daarbij wordt eerst ingegaan op de situatie ten tijde van het verlenen van de bankvergunning en vervolgens op hetgeen daarna is gebeurd.

De zeggenschapsstructuur

Wat direct opvalt, ook in het licht van het latere toezicht, is dat de zeggenschapstructuur bij het verlenen van de vergunning aan DSB Bank nauwelijks de aandacht lijkt te trekken van de toezichthouder. De formele zeggenschapstructuur bij DSB gaf een zeer sterke positie aan de voorzitter van de RvB, die tegelijk vrijwel alle aandelen bezat (DGA). Men kan zich in algemene zin afvragen of een dergelijke constructie voor een bank aanvaardbaar is. Bij een bank is het bestaan van *checks and balances* van grote betekenis om te voorkomen dat één persoon het beleid kan bepalen zonder dat hij voldoende gecontroleerd wordt. In de wet is dat onder meer neergelegd in het vierde ogenbeginsel.²¹⁹ Om die reden kan men betogen dat de constructie van directeur-groootaandeelhouder (DGA) bij een bank in het geheel niet passend is. Hoe dit ook zij, de Wft verbiedt deze mogelijkheid niet, evenmin als de in 2005 geldende Wtk, en de toezichthouder had waarschijnlijk onvoldoende argumenten om de bankvergunning op die grond te weigeren. Dat gegeven zijnde, had men wel scherp moeten letten op de wijze waarop bij DSB, uitgaande van een DGA-structuur, de *checks and balances* gestalte zouden krijgen. In feite versterkten de statuten de machtspositie van Scheringa meer dan nodig was. De AvA besliste over de benoeming en het ontslag van de leden van de RvB en de RvC. Er bestonden j weinig waarborgen in geval van tegenstrijdig belang. Rechtshandelingen tussen de bank en een bestuurder waren wel aan enige regels onderworpen, maar het niet nakomen daarvan had geen invloed op de rechtsgeldigheid van de rechtshandelingen. Voor rechtshandelingen met de

²¹⁷ Marktwaarde van 'interne' securitisaties onder aftrek van een vaste waarderingsaftrek (*haircut*), gebaseerd op tabellen van de ECB.

²¹⁸ Zie ook de Algemene Documentatie inzake de Monetaire Beleidsinstrumenten en –procedures van het Eurosysteem, paragraaf 6.4. Hierin is vermeld dat het Eurosysteem zich het recht voorbehoudt om additionele risicobeheersingsmaatregelen te nemen indien nodig conform artikel 18.1 van de Statuten van het ESCB.

²¹⁹ Artikel 3:15 Wft.

enige aandeelhouder, waarbij de vennootschap werd vertegenwoordigd door deze aandeelhouder, gold alleen als eis dat deze schriftelijk moesten worden vastgelegd.

Aannemelijk is dat DSB een ondernemingsraad (OR) had moeten instellen en daarmee een structuurvennootschap onder verlicht regime zou moeten worden. Dat zou tot een zekere versterking van de positie van de RvC hebben geleid en zou om die reden wenselijk zijn geweest. Maar ook dat punt lijkt bij de vergunningaanvraag niet aan de orde te zijn geweest.

Formeel gezien had de DGA de macht volledig in handen. Hij had de mogelijkheid om zijn medebestuurders en de leden van de RvC te ontslaan indien hij daartoe aanleiding zag. DSB was gegroeid uit de ondernemingen van Scheringa en DSB was dan ook de bank van Scheringa waar hij het, ook in zijn eigen beleving, voor het zeggen had.

DNB heeft na de verlening van de bankvergunning regelmatig en vaak met klem aangedrongen op verbeteringen in de bestuursstructuur van DSB en in de regeling bij tegenstrijdige belangen. Met recht heeft men geconstateerd dat Scheringa zich het meeste thuis voelde bij de commerciële invalshoek van waaruit het bedrijf ook groot was geworden. De bestuursstructuur is naderhand een ernstige belemmering gebleken voor de vorming van een evenwichtig beleid waarin de bancaire invalshoek een gelijkwaardige plaats kreeg. Bovendien kon de verhouding van DSB Bank met DSB Beheer door die structuur een karakter krijgen dat niet door zakelijke overwegingen werd gedragen. De schuldpositie van DSB Beheer werd onvoldoende bewaakt en de vermogens- en liquiditeitspositie van DSB Beheer bleek een duidelijke factor bij het bepalen van de winst en het vaststellen van dividend bij DSB Bank.

Uit het vervolg is gebleken dat DNB, toen zich bij DSB problemen manifesteerden, voortdurend getracht heeft verbeteringen te brengen in het bestuur en de organisatie van DSB, maar dat dit te beperkt is gelukt. Het geschikte moment om voor een goede structuur te zorgen is het verlenen van de bankvergunning. De Commissie meent dan ook dat DNB bij het verlenen van de bankvergunning en bij het geven van de v.v.g.b. (verklaring van geen bezwaar) aan de grootaandeelhouder, de voor een bank onevenwichtige bestuursstructuur niet had behoren te accepteren.

Een en ander heeft naar het oordeel van de Commissie in belangrijke mate bijgedragen aan de ondergang van DSB. De aandacht voor de onderdelen van de organisatie die de bancaire invalshoek binnen DSB moesten ondersteunen, zoals de interne accountantsdienst en de afdelingen *Compliance* en *Risicobeheersing*, was daardoor structureel onvoldoende. De positie van deze interne afdelingen was dienovereenkomstig zwak. Scheringa en Van Goor, die beiden de commerciële kant beheerden, bleven vanaf het verlenen van de bankvergunning in 2005 tot het einde bestuurder van DSB, terwijl de CFO regelmatig wisselde (waarvan twee maal door gedwongen vertrek). Ook andere functionarissen vertrokken regelmatig omdat zij zich niet konden vinden in de wijze waarop de commerciële invalshoek domineerde.

DNB heeft - afgezien van bemoeienis met de samenstelling van de RvB, zie hieronder - met name getracht om betere *checks and balances* te bewerkstelligen door de RvC een sterke positie te laten innemen: DNB heeft verschillende keren contact gezocht met commissarissen en aangedrongen op een kritischer opstelling van de RvC. Deze acties hebben evenwel niet voldoende effect gesorteerd. Het gevolg is geweest dat DSB Bank - met name in de verhouding tot DSB Beheer - besluiten heeft genomen die bij een goede invulling van *checks and balances* waarschijnlijk niet genomen zouden zijn. De Commissie vraagt zich of af dit niet een teken voor DNB had moeten zijn om een zodanige wijziging van statuten of reglement af te dwingen dat een beter evenwicht bereikt had kunnen worden. Voor een onderwerp als dit lijkt (het dreigen met) een formele maatregel goed mogelijk.²²⁰ Uiteindelijk is nog wel een verbetering tot stand gekomen van de regeling over handelen bij belangentegenstelling.

²²⁰ DNB meent dat het verplichten tot een statutenwijziging eerder door middel van een voorschrift dan door middel van een aanwijzing kan worden afgedwongen. Het wijzigen van statuten zou geen gedragslijn zijn, en dat is waartoe een aanwijzing strekt. De Commissie ziet dat niet in. Uit het derde lid van art. 1:75 Wft, waarop DNB wijst, volgt juist dat het wijzigen van een overeenkomst voorwerp van een aanwijzing zou kunnen zijn indien dit niet uitdrukkelijk in die bepaling was uitgesloten. Dan is niet in te zien waarom het wijzigen van een andere rechtsverhouding - de wijziging van statuten - niet door middel van een aanwijzing kan worden afgedwongen. Statutenwijziging is niet in het derde lid uitgesloten.

DNB heeft in haar reactie aangegeven dat de opzet van de *corporate governance* naar haar oordeel zonder meer toereikend was. Dat de werking ervan in de praktijk, door de invulling die de verschillende actoren eraan hebben gegeven, gebrekkig is gebleven, kan DNB niet worden aangerekend.

De Commissie is het niet eens met DNB dat de opzet van de *corporate governance* toereikend was. Verwezen wordt naar de bespreking in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Voor zover uit het dossier is op te maken, heeft DNB bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag zeer beperkt aandacht besteed aan de problematiek van de *governance*, in het bijzonder van zeggenschap en belangenverstrengeling, zoals die onder meer in statuten en reglementen wordt geregeld. Naar het oordeel van de Commissie bestond daarvoor, zoals gezegd, des te meer aanleiding nu er bij DSB sprake was van een combinatie van bevoegdheden in de vorm van een DGA-structuur. Extra waarborgen voor *checks and balances* en het tegengaan van belangenverstrengeling zijn in zo'n geval noodzakelijk, maar ontbraken vrijwel geheel. Later, na de vergunningverlening, heeft DNB aangedrongen op verbetering van de formele structuur, maar dat had al bij de beoordeling van de aanvraag kunnen en moeten geschieden.

De toetsing van de deskundigheid van bestuurders van DSB

Bestuurders van een bank moeten deskundig en betrouwbaar zijn. Voor commissarissen geldt alleen de laatste eis: zij moeten betrouwbaar zijn. De wet spreekt in dit verband van personen wier betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Volgens artikel 3:8 Wft gaat het bij bestuurders om deskundigheid in verband met de uitoefening van het bedrijf van de financiële onderneming. Bij de verlening van de bankvergunning aan DSB is niet indringend aandacht besteed aan de vraag of de bestuurders van de toekomstige bank deskundig waren. Men is er vrij snel van uit gegaan dat de drie bestuurders - Scheringa, Van Goor en Van Dijk - over voldoende deskundigheid beschikten. Was die aanname juist?

Het begrip deskundigheid is in de wet niet nader omschreven. Bij de beoordeling op deskundigheid gaan de toezichthouders niet uit van een heel specifieke inhoud, maar vullen zij het in aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij speelt zowel de aard van het bedrijf als de daarin reeds aanwezige deskundigheid een rol. Zo behoeft niet iedere bestuurder van een bank deskundig te zijn op bancaire terrein. Het is voldoende dat die deskundigheid binnen de bank aanwezig is. DNB heeft (nog) geen beleidsregel over deskundigheid opgesteld, de AFM heeft dat wel gedaan. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat het aantal beoordelingen dat de AFM in dit verband moet doen, veel groter is dan het aantal beoordelingen door DNB. Omdat DNB tot uitdrukking heeft gebracht eenzelfde benadering te kiezen als is vastgelegd in de beleidsregels van de AFM en omdat ook op grond van artikel 1:46 Wft verwacht mag worden dat de toezichthouders eenzelfde beleid volgen, is de beleidsregel van de AFM ook hier relevant.

Deskundigheid heeft volgens de normen van de AFM betrekking op bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, algemene en specifieke vakinhoudelijke kennis, inrichting van de bedrijfsprocessen en ervaring. Bij de beoordeling wordt meegewogen het soort functie, de aard van de financiële onderneming, de samenstelling van het collectief en de belangen die de wet beoogt te beschermen. Het komt dan ook voor dat personen die geen kennis en ervaring bezitten in het bankbedrijf, toch deskundig worden geacht om als bestuurder van een bank op te treden.

Deskundigheid op financieel terrein was in het oorspronkelijke bestuur uitsluitend aanwezig bij Van Dijk. De beide andere bestuurders hadden vooral kwaliteiten als ondernemer en als verkooporganisator. Het ligt voor de hand dat deze kwaliteiten van belang zijn bij een bank die zich vooral als consumentenbank wil onderscheiden. Tegelijkertijd kan men zich vanaf het begin afvragen of het evenwicht tussen de commerciële en de bancaire invalshoek daarmee voldoende verzekerd was.

Er zijn twee redenen waarom een positief antwoord op die vraag vanaf het begin betwistbaar was. In de eerste plaats voldeed dat deel van de organisatie dat de bancaire invalshoek moest ondersteunen, in het begin nog niet aan alle daaraan te stellen eisen. Afdelingen als IAD, *Compliance* en Risicomanagement waren nog in opbouw. Dat bracht met zich dat binnen de DSB-organisatie de aandacht en expertise op het bancaire terrein niet voldoende tegenwicht kon bieden aan de kracht van de commerciële organisatie. Minstens zo belangrijk was nog een andere factor. De organisatiestructuur van DSB was zodanig dat Scheringa in feite de macht volledig in handen had: hij was (bijna) enig aandeelhouder, voorzitter van de RvB en hij had het recht collega-bestuurders en

commissarissen te benoemen en te ontslaan. Hij kon dus een bepalende rol spelen in het beleid van DSB. Indien een dergelijke constellatie voor een bank al acceptabel geacht wordt, stelt dit eisen aan de aard van de deskundigheid die van deze bestuurder verlangd moet worden. Indien hij onvoldoende inzicht heeft in de essentie van het bankbedrijf, maar tegelijkertijd een beslissende rol kan spelen bij ieder besluit, kan dit ertoe leiden dat de noodzakelijke balans tussen de bancaire invalshoek en de rest van het bedrijf structureel uit evenwicht is. Dat gevaar heeft zich bij DSB daadwerkelijk gemanifesteerd.. DNB heeft na de vergunningverlening voortdurend gepoogd tegenwicht te organiseren tegen Scheringa, omdat hij naar de mening van DNB onvoldoende zicht had op de eisen die het bankbedrijf stelt en tegelijkertijd zijn positie gebruikte om zijn eigen inzichten bij de beleidsbepaling van de bank kracht bij te zetten. Ook de Commissie is van oordeel dat het evenwicht op dit punt steeds heeft ontbroken.

Dit roept de vraag op of bij de toetsing van de deskundigheid van Scheringa niet meer aandacht besteed had moeten worden aan de vraag of hij de deskundigheid bezat om in een bank een zo machtige bestuurspositie te bekleden als hij had. Nu hij op bancaire gebied onervaren was en de bancaire onderdelen binnen de organisatie bovendien een zwakke positie innamen, werd de kiem gelegd voor een ontwikkeling waarin DSB meer een commercieel bemiddelingsbedrijf bleef dan een volwaardige bank waarin risicobeheersing en *checks and balances* hoog in het vaandel stonden.

Dit probleem heeft DSB voortdurend achtervolgd. Daardoor werd DNB ook steeds opnieuw geconfronteerd met ontwikkelingen die als een uitvloeisel daarvan zijn te beschouwen. Terwijl Scheringa en Van Goor onafgebroken bestuurder waren, fungeerden er, zoals eerder opgemerkt, in de vier jaar van haar bestaan vier CFO's bij DSB, waarvan er twee tegen hun zin vertrokken. De positie van de financiële functie was mede door gebrek aan continuïteit in de leiding niet robuust genoeg om gebalanceerd tegenwicht te vormen voor de krachtige commerciële organisatie. De door DSB opgevolgde suggestie van DNB om de afdelingen IAD en *Compliance* te laten rapporteren aan CEO Scheringa in plaats van aan de CFO werkte averechts. In plaats van een sterkere positie van deze afdelingen leidde het tot een nog minder goed doordringen van hun rapportages tot het bestuursniveau.

Elders in dit rapport blijkt dat de problematiek van de bestuurssamenstelling wordt weerspiegeld in problematische kanten van het beleid van DSB. Hier is van belang dat dit punt, ook bij de beoordeling van de deskundigheid van nieuw aantredende DSB-bestuurders, DNB voor een dilemma heeft geplaatst. Het ging hier, zoals uit het voorgaande blijkt, steeds om een nieuwe CFO. In de constellatie van het DSB bestuur was het van belang dat die twee zaken inbracht: tegenwicht tegen de dominantie van Scheringa en tegen de dominantie van de door hem vertegenwoordigde commerciële invalshoek binnen DSB. Dat betekende dus iemand die zowel als persoon in staat was tegenwicht te bieden tegen Scheringa, als die de bancaire invalshoek voor het voetlicht kon brengen. Die combinatie van eigenschappen in één persoon, die bovendien bereid was met DSB in zee te gaan, was niet eenvoudig te vinden. Bij de voordracht van Zalm dacht men een goede benadering gevonden te hebben: het accent lag op het eerste, terwijl tegelijkertijd de versterking van de bancaire invalshoek via hem door Buwalda als tweede man onder Zalm zou worden geleverd. Na diens vertrek bleek een oplossing moeilijker, mede omdat kort na het aantreden van De Grave - waarbij wederom het bieden van tegenwicht tegen Scheringa de nadruk kreeg - Buwalda vertrok. Uiteindelijk werden op het laatst zowel Linschoten (tegenwicht) als Buwalda (bancaire deskundigheid) tegelijkertijd als nieuwe leden van de RvB aanvaard door DNB: zij vormden de combinatie die DNB eerder had nagestreefd.

De conclusie moet zijn dat het aanvaarden van Scheringa als deskundig bestuurder terwijl hij geen kennis of ervaring op bancaire gebied had niet juist is gebleken in een situatie die werd gekenmerkt door een bestuursstructuur waarin hij als CEO over een veel grotere macht beschikte dan een CEO doorgaans heeft. Dit terwijl bovendien de bancaire ondersteuning van de aanvang af niet krachtig genoeg in de organisatie gepositioneerd was. Naar de mening van de Commissie bood de wet voldoende ruimte om de deskundigheid in de DSB-constellatie bij de verlening van de vergunning als onvoldoende te beoordelen.

Dat roept ook de vraag op of DNB na de verlening van de vergunning niet alsnog had kunnen besluiten tot het doen heenzenden van Scheringa wegens onvoldoende deskundigheid. De eis van artikel 3:8 Wft, inhoudende dat bestuurders deskundig moeten zijn, geldt voortdurend en niet alleen bij de verlening van de bankvergunning of de benoeming van een bestuurder.

Na de start van het project Homerus in augustus 2009 wordt in een interne notitie van DNB ook de vraag gesteld waarom er niet eerder vraagtekens zijn gezet bij de deskundigheid van het bestuur en,

met name, van de DGA. Wel heeft men op een bepaald ogenblik gedacht aan het opbouwen van een dossier op dit punt, maar verder is er niets gedaan. In de notitie wordt vermeld dat - na de positief uitgevallen deskundigheidstoets bij de verlening van de vergunning - met concrete feiten onderbouwd zal moeten worden waarom nader inzicht alsnog tot twijfel aan de deskundigheid leidt. Dat is op zichzelf juist: men kan niet op een eerder positief standpunt terugkomen indien daarvoor geen goede argumenten zijn. Anderzijds zou het gegeven dat DNB voortdurend werd geconfronteerd met onvoldoende evenwicht in het beleid van DSB, toch zwaar kunnen wegen. Het is daarom opvallend dat DNB bij de verbetering van het bestuur steeds gezocht heeft in de richting van tegenwicht tegen de DGA in plaats van het eigenlijke probleem - het gebrek aan bancaire deskundigheid van een DGA met een zo sterke positie - aan te pakken. DNB heeft ook regelmatig DSB gemaand om verbetering in de *governance* aan te brengen. Maar DNB heeft het kennelijk niet aangedurfd om een maatregel die zij wel zelf kon nemen - het heen laten zenden van de DGA als bestuurder - ook daadwerkelijk te nemen, of althans daarmee te dreigen. Men zou zich kunnen afvragen of een dergelijke maatregel jegens Scheringa mogelijk was nu hij tevens de enig aandeelhouder was. Maar de Wft lijkt geenszins te impliceren dat dit niet mogelijk zou zijn. Het gaat bij een dergelijke maatregel steeds om een situatie waarin de betrokken organen van de bank een bestuurder wensen die door de toezichthouder niet voldoende deskundig wordt geacht. Dat de bestuurder en het bevoegde orgaan dat hem wil handhaven in dezelfde persoon zijn verenigd, staat er niet aan in de weg dat DNB ingaat tegen de wens van het tot benoeming en ontslag bevoegde orgaan van de vennootschap. Zoals in hoofdstuk 9 nader is toegelicht, zou na het vertrek van Zalm een dergelijke maatregel in aanmerking zijn gekomen.

Voor zover na te gaan is het heenzenden van een andere bestuurder dan Scheringa wegens onvoldoende deskundigheid niet overwogen.

In het licht van het bovenstaande kan men zich afvragen of de wijze waarop de Wft de toetsing van bestuurders regelt in artikel 3:8 wijziging behoeft. Doordat de bepaling de eis van deskundigheid stelt ten aanzien van de individuele bestuurder, moet de toetsing zich richten op de kwaliteiten van die persoon. In de praktijk wordt wel, zoals hierboven aangegeven, rekening gehouden met de deskundigheden die andere bestuurders bezitten, maar de wet gaat niet uit van de eis dat het bestuur als geheel voldoende evenwichtig moet zijn samengesteld of over voldoende deskundigheid moet beschikken. Daarentegen wordt in het vennootschapsrecht juist de collectieve verantwoordelijkheid van het bestuur tot uitgangspunt genomen. Een beoordeling van het bestuur als geheel in de Wft zou het voordeel hebben dat de toezichthouder in actie kan komen indien dat niet langer aan de eisen voldoet. Bij DSB zou daardoor direct duidelijk zijn geweest dat het vertrek van Van Dijk de beide overblijvende bestuurders tot een niet aanvaardbaar bestuur zou hebben gemaakt omdat iedere bancaire deskundigheid was verdwenen. Het zou ook betekenen dat een bestuurder die bij een bepaalde samenstelling een geschikte bestuurder is dat, na een ingrijpende wijziging in de samenstelling, niet meer behoeft te zijn. Die benadering past niet in de huidige Wft, omdat men zich moeilijker kan voorstellen dat een persoon die eerder deskundig werd geacht, zijn deskundigheid verliest omdat een andere bestuurder vertrekt.

Op grond van deze overwegingen verdient het de aanbeveling om bij de toetsing van het bestuur het collectief meer op de voorgrond te plaatsen. Zo kan het evenwicht binnen het collectief en de aanwezigheid van *checks and balances* uitdrukkelijk aandacht krijgen. Een dergelijke benadering zou ook een ondersteuning kunnen betekenen van de code-Maas waarin het belang van de klant en het publieke belang meer centraal komen te staan. Daarbij zou de term 'deskundigheid' in de wet ook beter vervangen kunnen worden door 'geschiktheid'. Dit begrip geeft beter aan dat het gaat om een combinatie van kennis, ervaring en karaktereigenschappen die in een bepaalde situatie nodig zijn. Deskundigheid is hier een onderdeel van. In de praktijk blijken de toezichthouders het begrip 'deskundigheid', gezien de eerder genoemde beleidsregel van de AFM, ook erg ruim uit te leggen. Zie ook hoofdstuk 9 over aspecten van deskundigheid (geschiktheid) met het oog op het belang van de klant.

DNB meent dat Scheringa in 2005 met recht als voldoende deskundig is beoordeeld. Daarbij moet, zoals DNB opmerkt, worden uitgegaan van de toen beschikbare gegevens. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen welke overwegingen indertijd tot het positieve oordeel hebben geleid, nu daarover slechts in beperkte mate gegevens in het DNB dossier aanwezig zijn. De Commissie merkt op dat de toetsing mede geschiedde aan de hand van de oordelen van drie referenten, alle drie vooraanstaande personen, maar waarvan slechts één in de financiële sector werkzaam was. De laatstgenoemde was

verbonden aan een verzekeraar waarmee DSB in een zakelijke relatie stond. De referenten konden geen oordeel geven over de bancaire deskundigheid van Scheringa, al was relevant dat zij meenden dat Scheringa de juiste mensen om zich heen verzamelde en daar in beginsel ook naar luisterde. Op basis van het curriculum vitae en de persoonlijke gesprekken is kennelijk het oordeel over deskundigheid gevormd. Overigens werd destijds door DNB al opgemerkt dat sommige zaken, die ten grondslag lagen aan de door de AFM opgelegde vergrijpboetes, erop wezen dat door DSB minder belang werd gehecht aan het op orde houden van de administratieve organisatie. Datzelfde gold voor het voldoen aan de *compliance*-vereisten van de financiële wetgeving. Dat laatste impliceert een onvoldoende gerichtheid op het voldoen aan de regels ter bescherming van de klant, zoals het naleven van de zorgplicht. DNB had het aspect van het gedragstoezicht moeten betrekken bij de beoordeling van de deskundigheid.²²¹

Anders dan DNB in haar reactie, meent de Commissie dat er bij de beoordeling van de deskundigheid een verband had moeten worden gelegd met de machtige positie van de DGA. In dat specifieke licht had de deskundigheid beoordeeld moeten worden.

De toetsing van de betrouwbaarheid

Meer dan ten aanzien van de deskundigheid is bij de aanvraag van de vergunning aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van de aspirant-bestuurders. Ten aanzien van twee van hen werd door het interne Expertise Centrum Integriteit (ECI) van DNB negatief geadviseerd. Dit gebeurde op grond van overtredingen van de financiële en fiscale wetgeving, begaan als bestuurder van de DSB Groep. Uiteindelijk heeft de directie van DNB besloten dit advies niet over te nemen. Voor een deel omdat het meer om een slordige administratie ging dan om kwade trouw en voor een deel omdat de overtredingen van de financiële wetgeving een technisch gecompliceerd karakter hadden, waarbij de AFM ook blij gaf van voortschrijdend inzicht. Voor zover uit de schriftelijke stukken uit die tijd is op te maken, ging de AFM akkoord met de benoeming van alle bestuurders.

Zoals hiervoor werd opgemerkt, meent de Commissie dat vooral het gebrek aan deskundigheid de grond had moeten zijn om tot ongeschiktheid van Scheringa als bestuurder te concluderen.

De inrichting van de organisatie

Bij de verlening van de bankvergunning in 2005 is veel aandacht besteed aan de interne organisatie van DSB. Dat was nodig omdat, als gevolg van de herstructurering, de gehele organisatie als bank moest gaan functioneren, terwijl DSB Bank daarvoor slechts een klein onderdeel was van de DSB Groep. De verkooporganisatie werd daarin als het belangrijkste onderdeel gezien en was ook het omvangrijkste. De voorbereiding van de aanvraag van de bankvergunning nam veel tijd in beslag, en veel zaken moesten nog op orde worden gebracht. In het *corporate* dossier d.d. 31 maart 2005 is een lijst opgenomen van 67 restrisico's die voortvloeien uit een analyse hoe risico's in de organisatie gedekt worden door procedures en systemen. De Commissie heeft in het DNB-dossier van de vergunningverlening geen systematische afwerking van de restrisico's aangetroffen en zich afgevraagd of de toezichthouder bij de vergunningverlening op het punt van organisatiebeheersing niet te soepel is geweest. DNB heeft opgemerkt de opzet van de nieuwe organisatie in 2005 te hebben beoordeeld. Daarbij is volgens DNB veel aandacht uitgegaan naar het creëren van voldoende functiescheiding. In het bijzonder is de aandacht van DNB uitgegaan naar de rol van Scheringa in het kredietacceptatieproces. Scheringa zou eerstverantwoordelijke worden voor de acceptatie: hij zou de verkoop moeten kunnen weerhouden om al te commerciële acceptatiecriteria te hanteren. Daarnaast is door DNB uitgebreid stilgestaan bij de IT-organisatie. Naar het oordeel van DNB voldeed de organisatie in opzet aan de vereisten om een bankvergunning te verkrijgen.

Met betrekking tot de 67 restrisico's merkt DNB op dat er geen onderscheid is gemaakt tussen *must have* en *nice to have*. Ten aanzien van de destijds openstaande punten heeft DNB opgemerkt dat, voor zover die punten voor het prudentieel toezicht relevant waren, de risico's ten tijde van de vergunningverlening (december 2005) voldoende waren afgedekt door in handboeken beschreven procedures.

De Commissie heeft geen reden te twijfelen aan de beoordeling door DNB van de toereikendheid van de formele opzet van de interne organisatie. Door de Commissie is vastgesteld dat DNB bij de

²²¹ Zie daarover ook hoofdstuk 9.

vergunningverlening het feit dat DSB kennelijk minder belang hechtte aan het op orde houden van de administratieve organisatie en het voldoen aan de *compliance*-vereisten, als belangrijk aandachtspunt voor het lopende toezicht heeft geformuleerd. Die constatering zou aanleiding hebben moeten geven tot terughoudendheid bij de vergunningverlening. In dat verband is opvallend dat al in de eerste helft van 2006 bij DNB signalen komen dat de feitelijke werking van de organisatie op een aantal belangrijke onderdelen niet goed op orde is. In januari 2006 heeft DNB een gesprek met de intern accountant. Hij laat weten dat de automatiseringsorganisatie niet goed is georganiseerd en zich niet houdt aan de bij de vergunningaanvraag geformuleerde beleidsuitgangspunten. In mei 2006 zendt DNB aan DSB de bevindingen van het door haar uitgevoerde onderzoek naar de hypothecaire en consumptieve kredietverlening. DNB is dan van oordeel dat het kredietbeleid onvoldoende is uitgewerkt, met name op de aspecten overcreditering en cliëntenprofielen. Bovendien is het inzicht in het kredietrisico naar het oordeel van de DNB-onderzoekers onvoldoende.

Slotopmerking bij de vergunningverlening

Op grond van ontoereikende waarborgen ten aanzien van *checks and balances* in de *corporate governance* structuur, onvoldoende deskundigheid van de bestuursvoorzitter in samenhang met de constellatie van het bestuur en de bij DNB bekende indicaties over het kennelijk onvoldoende belang dat werd gehecht aan de administratieve organisatie en de naleving van de *compliance*-vereisten, was onvoldoende voldaan aan de eisen die voor vergunningverlening gelden. DNB had zich op het standpunt moeten stellen dat fundamentele verbeteringen nodig waren voordat een positieve beslissing op de aanvraag genomen zou kunnen worden.

Wellicht is te veel gewicht gehecht aan het feit dat het bedrijf er op dat moment financieel goed voorstond. Een factor lijkt ook te zijn geweest dat in 2000 een bankvergunning was verleend aan een onderdeel van de DSB Groep, dat toen ook DSB Bank heette. Als gevolg van de reorganisatie die in 2005 werd doorgevoerd, tegelijk met het verlenen van de nieuwe bankvergunning, betrof de vergunningverlening nu een veel groter deel van het conglomeraat. Dat betekende ook dat het toezicht zich in het vervolg veel ruimer over de activiteiten van DSB kon uitstrekken, hetgeen door DNB als een aanzienlijke verbetering werd gezien.

DNB meent dat de benadering die de Commissie kiest, voorbijgaat aan de bankvergunning waarover DSB Bank sinds 2000 beschikte. De verwevenheid tussen deze - als organisatie zeer kleine - bank en de veel omvangrijkere DSB Groep was groot. De bestuurders van DSB Groep fungeerden daardoor in de praktijk als direct leidinggevenden van DSB Bank. Daardoor kon DNB alleen goed toezicht houden op DSB Bank als DSB Groep ook onder haar toezicht kwam. De suggestie als zouden de problemen achterwege zijn gebleven indien de vergunning in 2005 niet zou zijn verleend, is volgens DNB onjuist: dan had DSB Bank verder geopereerd op grond van de vergunning uit 2000.

De Commissie deelt de zienswijze van DNB niet. De bank waarvoor in 2000 een vergunning was verleend, behoorde met voldoende zelfstandigheid te opereren, ook ten opzichte van DSB Groep. Naar de indruk van de Commissie was in de praktijk ook van een zekere zelfstandigheid sprake, onder meer blijkend uit het feit dat DSB Bank een eigen bestuur had met voldoende bancaire kennis en ervaring. Ook de voorzitter van de RvC was een ervaren bankier en onafhankelijk van de organisatie van DSB Groep. DSB Bank weigerde met enige regelmaat kredieten die door DSB Groep werden aangebracht. Hoe dit ook zij, wanneer DSB Bank te sterk onder invloed van DSB Groep was komen te staan, had DNB maatregelen kunnen en moeten nemen om dat te verhinderen. In ieder geval kan de aanwezigheid van de bankvergunning uit 2000 geen argument zijn om in 2005, bij een fundamenteel gewijzigde *governance* en bestuurssamenstelling, een vergunning te verlenen indien niet aan de eisen daarvoor was voldaan.

8.3.3 Het toezicht op het beleid van DSB

Eerder is al ingegaan op het toezichtsbeleid met betrekking tot de financiële aspecten rondom solvabiliteit en liquiditeit. Nu gaat het om het toezicht op het beleid van DSB dat relevant kan zijn voor de solvabiliteit en de liquiditeit. Een veelheid van onderwerpen kan daarbij aan de orde zijn omdat vele factoren bepalend kunnen zijn voor de ontwikkelingen van de bank in de toekomst. Zij

betreffen de strategie van de bank, de risico's die zich in de toekomst kunnen manifesteren en de wijze waarop de bank daarop inspeelt. Zoals in de inleiding al is opgemerkt, is het moeilijker om daar als toezichthouder goed grip op te krijgen. In beginsel kan daarvoor immers ieder aspect van de beleidsvoering en het handelen van de bank relevant zijn. Het is eveneens lastiger te bepalen wat er moet gebeuren wanneer de toezichthouder gebreken constateert. Gaat het om de solvabiliteit of liquiditeit, dan kan eenvoudig worden aangegeven dat die op een bepaald niveau moet worden gebracht. Maar indien bijvoorbeeld het verdienmodel van de bank niet toekomstbestendig is, kan de toezichthouder moeilijk zelf aangeven wat een beter verdienmodel is. In essentie is de toezichthouder hier afhankelijk van de kwaliteit van de instelling zelf en de mate waarin zij verantwoordelijkheid neemt bij het signaleren en oplossen van problemen.

Tegen die achtergrond constateert de Commissie dat DNB in de loop van de tijd goed op de hoogte is geweest van de ontwikkelingen bij DSB. Men beschikte over goede informatie, en beoordeelde die ook op de juiste manier. Alle problemen waarmee DSB worstelde en die relevant zijn gebleken bij de ondergang, had de toezichthouder in het vizier. Dat betekende dat er goed zicht bestond op de onvolkomenheden bij DSB en in de risico's die de bank liep.

De vraag die dan resteert, is of DNB op grond daarvan op een bevredigende wijze tot handhaving is overgegaan. DNB kan uiteraard niet zelf op de stoel van het bestuur gaan zitten, maar moet er wel voor zorgen dat het bestuur tot de juiste besluiten komt. Hoe heeft DNB dat aangepakt?

De dominante benadering van DNB is geweest om te trachten DSB tot maatregelen aan te zetten door het signaleren van problemen en het beargumenteren van de noodzaak van verbeteringen. Formele maatregelen zijn jegens DSB niet genomen voorafgaand aan het aanvragen van de noodregeling. Wel zijn vele brieven geschreven en vele gesprekken gevoerd om DSB te overtuigen van de noodzaak tot verbetering. Soms hadden die gesprekken het karakter van een 'normoverdragend gesprek', hetgeen betekende dat DNB daar een zware lading aan gaf. Ook is DSB in het najaar van 2007 onder 'verhoogd toezicht' gesteld. Ook dit is geen maatregel die de wet kent, maar een interne beslissing om extra aandacht aan DSB te besteden. Dat werd ook aan DSB gecommuniceerd, uiteraard met het doel dat dit de bank nog sterker zou prikkelen om tot actie over te gaan. Een enkele keer is uitdrukkelijk gedreigd met het nemen van formele maatregelen. Toen het concept van de brief waarin dat dreigement vervat zou worden tevoren met DSB werd besproken, reageerde het DSB-bestuur daar zo geprikkeld op, dat de toezichthouder het dreigement uiteindelijk wegliefte uit de definitieve versie van de brief. Het bijna uitgevoerde besluit om een stille curator te benoemen, is niet doorgeslagen omdat DSB op de dag dat die beslissing viel met het voorstel kwam voor een nieuwe CFO (Zalm).

De toezichthouder heeft zich zelf ook wel eens de vraag gesteld waarom dit intensieve, maar informele handhavende optreden te weinig effect heeft gehad. Naar het lijkt heeft DNB de ervaring dat het maken van een kritische opmerking over het beleid bij een bank door de meeste banken heel serieus wordt opgevat en dienovereenkomstig tot activiteiten leidt. Bij DSB maakte zelfs een 'strenge' brief of een 'normoverdragend gesprek' weinig indruk. Toen de directeur Toezicht een, naar zijn mening, zwaar ingezet normoverdragend gesprek met DSB had gevoerd, bleek Scheringa dit gesprek als een vriendelijke gedachteswisseling over het beleid van de bank te hebben opgevat. Een andere participant van de kant van DSB, die de zwaarte van het gesprek wel had begrepen, heeft dit nog uitdrukkelijk aan DNB teruggemeld.

Voor een deel kan de verklaring worden gezocht in het feit dat DSB niet ontstaan was vanuit de bankensector. Zodoende kende DSB de cultuur in de bankwereld niet. Scheringa was niet groot geworden door naar anderen te luisteren. Hij maakte bij gelegenheid duidelijk dat hij de eigenaar van DSB was en dat die eigendom in een vrij land niet zomaar ontnomen kon worden.

De toezichthouder moet vrij snel gemerkt hebben dat de houding van DSB minder meegaand was dan hij bij andere banken gewend was. Ook indien men niet direct tot het nemen van formele handhavingsmaatregelen had willen overgaan, had men toch de kennelijk niet begrepen ernst van de situatie met meer kracht onder ogen van DSB kunnen brengen. Zo is het verhoogde toezicht in het najaar van 2007 ingesteld en is sindsdien steeds blijven bestaan. Het bracht voor DSB weinig problemen met zich: er moest alleen frequenter over solvabiliteit en liquiditeit worden gerapporteerd. Dat betekende dat de toestand van verhoogd toezicht na enige tijd een soort 'normale situatie' werd: men wende er (te) snel aan en maakte zich er ook niet zoveel zorgen over. De *sense of urgency* die de toezichthouder bij DSB bij voortduring miste, werd door de toezichthouder zelf ook niet ondersteund.

Dat gold ook voor de andere activiteiten in de richting van DSB. Men krijgt soms de indruk dat DNB al zo tevreden was dat na veel interne discussie een brief met verlangens was opgesteld, dat men vergat de ontvanger ervan op de huid te zitten om hem tot actie te laten overgaan. De in een brief daarvoor gestelde termijn werd door DSB regelmatig overschreden zonder dat dit tot consequenties leidde. Een toezichthouder die een wat aarzelende uitstraling heeft, kan ook moeite hebben de toon te vinden die in dit geval de tegenpartij overtuigt.

Men kan begrip hebben voor het feit dat de toezichthouder niet te snel overgaat tot het nemen van formele maatregelen. Afgezien van de vraag wat de inhoud daarvan dan zou moeten zijn, heeft een dergelijke maatregel het nadeel dat zij - indien zij naar buiten toe bekend wordt - de positie van de betreffende bank kan bemoeilijken of zelfs in gevaar kan brengen. Wanneer het vertrouwen van het publiek in de bank wordt geschaad doordat bekend wordt dat er problemen zijn, kan de maatregel ernstiger zijn dan de kwaal.

Dat punt heeft ook gespeeld bij het voornemen een stille curator te benoemen. De securitisatiecontracten van DSB kenden clausules volgens welke DSB de verplichting kon hebben de tegenpartij op de hoogte te stellen van eventuele maatregelen van de toezichthouder. Dat zou ertoe leiden dat de stille curator niet 'stil' zou blijven. Uiteindelijk is toch besloten een stille curator te benoemen, maar voordat dit aan DSB kon worden meegedeeld werd dit voornemen doorkruist door de benoeming van Zalm tot CFO. Het lijkt overigens mogelijk het geschetste dilemma enigszins te omzeilen door een strategie te volgen waarbij de druk zichtbaar wordt opgevoerd zodra op een eerdere aanmaning niet adequaat wordt gereageerd. De toezichthouder heeft DSB regelmatig verweten dat de bank in onvoldoende mate een *sense of urgency* voelde. Dat was zeker juist, maar die constatering had ook moeten leiden tot de conclusie dat de toezichthouder een meer dreigende houding moest aannemen. Dat kon ook zonder een formele maatregel te nemen, al zou het dreigen daarmee zeker tot het in te zetten instrumentarium moeten behoren. DNB bereikt het tegendeel wanneer de voorgenomen dreiging met een maatregel wordt ingetrokken omdat DSB zegt dit als onvriendelijk te ervaren.

Het zou kunnen zijn dat de neiging om de contacten met DSB goed te houden werd bevorderd door het feit dat de medewerker van DNB die feitelijk met het toezicht op DSB was belast gedurende de gehele tijd dezelfde persoon is geweest. Dat heeft stellig voordelen gehad - geweest is al op het feit dat DNB een goed inzicht had in de ontwikkelingen bij DSB - maar kan als nadeel hebben dat men de verhoudingen goed wil houden. Het kan ook bevorderen dat de toezichthouder zich sterker identificeert met de problemen van de instelling die onder toezicht staat. Afstandelijkheid kan het voordeel hebben dat de toezichthouder zich niet afvraagt hoe moeilijk het is een probleem op te lossen, maar eenvoudigweg verlangt dat dit gebeurt. De Commissie twijfelt overigens niet aan de inzet en deskundigheid van deze medewerker. Een aanwijzing dat de toezichthouder wel 'meedacht' met DSB is te putten uit de transacties tussen DSB Bank en DSB Beheer, waarbij eerder door DSB Bank verworven deelnemingen naar DSB Beheer overgingen. De transacties (zie hoofdstuk 4) leidden tot een optische verbetering van de solvabiliteit zonder dat zij in werkelijkheid een versterking van de financiële positie van DSB betekenden. Het is dan ook de vraag of DNB daaraan haar goedkeuring had mogen geven.

Zoals eerder aangegeven, heeft DNB geen gebruik gemaakt van de wettelijke handhavingsmogelijkheden jegens DSB - behoudens het aanvragen van de noodregeling in oktober 2010. Waaronder is dat niet gebeurd en is er zelfs niet serieus mee bedreigd? Dat een dergelijk dreigement indruk zou kunnen maken had DNB kunnen afleiden uit het feit dat Scheringa zich erg heeft opgewonden over het vooruitzicht van een stille curator. Dit was bij DNB bekend uit mededelingen van de kant van DSB.²²²

De benoeming van een stille curator geeft de mogelijkheid om sturend op te treden. Hoewel het bestuur niet geheel kan worden overgenomen, heeft de curator niet alleen de bevoegdheid besluiten tegen te houden. Hij kan ook opdrachten aan het bestuur geven. De beperking van de bevoegdheden van een stille curator is daarin gelegen dat deze curator niet in de plaats kan treden van de organen ten aanzien waarvan hij is benoemd. Hij kan zelf geen besluiten nemen. Ingevolge artikel 1:76, zesde lid, aanhef en onderdeel a, Wft zijn de organen en vertegenwoordigers van de onderneming wel gehouden

²²² Scheringa stelde tijdens het gesprek met de Commissie dat hij niet op de hoogte was van het voornemen een stille curator te benoemen.

alle medewerking aan de curator te verlenen. De curator kan de RvB of AvA dus opdragen bepaalde besluiten te nemen en zij zijn dan ook in beginsel gehouden tot besluitvorming over te gaan. Veel flexibeler en vaak minder ingrijpend is de bevoegdheid een aanwijzing te geven. Die aanwijzing kan welhaast op ieder soort handelen betrekking hebben - het gaat volgens artikel 1:75 Wft om de opdracht een bepaalde gedragslijn te volgen op de in de aanwijzing genoemde punten - en is vooral bruikbaar indien een betrekkelijk duidelijke omschrijving van de te volgen gedragslijn mogelijk is. Op een aantal punten, zoals een wijziging van de statuten of het reglement voor een betere *governance* en het verbeteren van de verhouding met DSB Beheer, lijkt een aanwijzing goed mogelijk te zijn geweest. Op andere punten is dit veel minder goed denkbaar: een beter verdienmodel kan moeilijk via een aanwijzing worden afgedwongen. Op de mogelijkheid een aanwijzing te geven tot heenzending van een bestuurder wegens onvoldoende deskundigheid, is in de desbetreffende paragraaf al ingegaan.

De Commissie realiseert zich dat het treffen van formele handhavingsmaatregelen aanzienlijke nadelen met zich kan brengen. Zij meent anderzijds dat, in het geval van DSB, het toezicht te sterk het karakter heeft gehad van een betrekkelijk toegeeflijk toezicht dat onvoldoende tanden liet zien. In de gegeven situatie had de druk sterker moeten worden opgevoerd bij het uitblijven van voldoende resultaten, waarbij het expliciet dreigen met concrete maatregelen zeker tot het arsenaal had moeten behoren.

Juridische risico's als belemmering voor goed toezicht

Het is de Commissie opgevallen dat de afweging van de juridische haalbaarheid van maatregelen bij DNB een zwaar element in de besluitvorming is geworden. Voordat maatregelen worden overwogen, wordt doorgaans het advies van de juridische afdeling van DNB, en meestal ook van de advocaten van DNB, ingewonnen.

Het is stellig van groot belang dat een toezichthouder - zeker indien deze onafhankelijk is en bovendien voor een groot deel onder een geheimhoudingsplicht valt - de grenzen van het recht goed in het oog houdt. Dat neemt niet weg dat hij een daadkrachtig handelen niet geheel ondergeschikt kan maken aan de vraag of er enig risico op het punt van aansprakelijkheid bestaat. De Commissie heeft de indruk gekregen dat DNB het risico van juridische aansprakelijkheid als een belemmering voor effectief toezicht ervaart. In de recente Visie op toezicht bepleit DNB een beperking van de aansprakelijkheid omdat het voeren van juridische procedures menskracht onttrekt aan de toezichtstaken.²²³

De Commissie meent dat de problematiek ingewikkelder is. Hier is van belang de vraag of DNB - uitgaande van het huidige stelsel van aansprakelijkheid - zich te veel heeft laten belemmeren door de risico's van aansprakelijkstelling.

In dat verband moet een verschil worden gemaakt tussen aansprakelijkheid voor toezichtsmaatregelen jegens de onder toezicht staande instellingen en personen en de aansprakelijkheid voor falend toezicht jegens degenen die daar het slachtoffer van zijn. In het huidige geval betreft de eerste vorm de aansprakelijkheid jegens DSB en de tweede de aansprakelijkheid jegens bijvoorbeeld de rekeninghouders die door het faillissement schade hebben geleden. Bij de eerste vorm leidt een onjuist handelen van de toezichthouder eerder tot aansprakelijkheid. Het gaat daarbij immers om rechtsbescherming tegen overheidsop treden. In het tweede geval staat de reikwijdte van de aansprakelijkheid juridisch minder duidelijk vast, maar laat de rechter in ieder geval een ruime beleidsruimte aan de toezichthouder om het toezichtsbeleid naar eigen inzicht vorm te geven. Aansprakelijkheid wordt hier dan ook minder snel aangenomen.

Het is op zichzelf juist dat de toezichthouder bij het voorbereiden van maatregelen terdege rekening houdt met de vraag of deze binnen het wettelijk kader zijn toegestaan. Tegelijkertijd kan gezegd worden dat de wet aan de toezichthouder een zeer ruime bevoegdheid geeft op basis van de eigen deskundigheid tot een aanwijzing of het benoemen van een stille curator over te gaan. Indien daarvoor goede argumenten bestaan, behoeft men dan ook niet al te bevreesd te zijn voor aansprakelijkheid jegens de onder toezicht staande bank. Het steeds inwinnen van (extern) juridisch advies is daarbij aan de ene kant van groot nut om nodeloze valkuilen te vermijden, maar kan ook tot vergaande terughoudendheid leiden. Een goed jurist zal immers geen juridisch risico over het hoofd

²²³ Visie op toezicht 2010-2014, beschikbaar op www.DNB.nl.

willen zien en zal daardoor niet gemakkelijk de garantie geven dat ieder risico van aansprakelijkheid is uitgesloten.

Een interne nota over de juridische problematiek aan het begin van het Homerus project vermeldt als nadeel van het treffen van maatregelen, dat daaruit zou kunnen blijken dat men eerder, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening, niet zorgvuldig heeft gehandeld. Een dergelijke argumentatie gaat wel erg ver in het vermijden van eventuele aansprakelijkheid. Indien men in het verleden fouten heeft gemaakt, behoort dat voor een overheidsorgaan geen reden te zijn in het heden wederom onjuist te handelen alleen om te vermijden dat de eerdere fout beter zichtbaar wordt en een aansprakelijkheidsrisico wordt gelopen.

8.4 Evaluatie van het toezicht door DNB

Indien men terugkijkt op het door DNB uitgeoefende toezicht, dan ziet men de geschiedenis van het toezicht op een financieel gezond bedrijf dat echter vanaf het begin niet ingericht was om als bank goed te functioneren. Daarmee is de kern van de problematiek geschetst: de oorzaak van de toenemende moeilijkheden waarvoor DSB als bank kwam te staan, was gelegen in de te kort schietende structuur en de daaruit voortvloeiende inadequate beleidsvoering.

Bij het toezicht op banken wordt vanzelfsprekend veel aandacht besteed aan de financiële aspecten als de solvabiliteit, de liquiditeit en het vermogen. Daarover bestaan vele, vaak zeer strikte, regels die door een bank moeten worden nageleefd. In grote lijnen heeft DNB bij dit toezicht de ontwikkelingen goed ingeschat. DSB was bij de verlening van de bankvergunning een winstgevend bedrijf dat aan alle financiële eisen voldeed. DNB is goed op de hoogte geweest van de financiële ontwikkelingen bij DSB, heeft die op de juiste wijze beoordeeld en heeft bij de instelling van het verhoogde toezicht de eisen betreffende solvabiliteit en liquiditeit verder opgetrokken.

Aan dit algemene beeld wordt echter afbreuk gedaan door de wijze waarop de verhouding met DSB Beheer is beoordeeld en de wijze waarop in de laatste periode de liquiditeit is ingeschat.²²⁴

Wat betreft de verhouding tussen DSB Bank en DSB Beheer is het volgende op te merken. Op die verhouding lag de hypotheek van het hebben van tegengestelde belangen en het bestuurd worden door dezelfde bestuursvoorzitter. Dat inherente gevaar voor belangentegenstellingen had een reden moeten zijn voor DNB om op die verhouding alert te zijn. Dat is onvoldoende gebeurd, getuige onder meer de volgende punten. De kredieten die aan DSB Beheer werden versterkt liepen sterk op en bleken onvoldoende door zekerheden te zijn gedekt. Bovendien vond het oplopen van de kredietverlening voor een aanzienlijk deel zijn oorzaak in transacties die gericht waren op het ontwijken van het toezicht. Zo werden door DSB Beheer enkele bemiddelingsbedrijven aangekocht nadat DNB geweigerd had toestemming te verlenen aan DSB Bank om deze bedrijven aan te kopen: zij zouden de solvabiliteit te veel onder druk zetten.²²⁵ Doordat DSB Beheer echter de koopsom leende van DSB Bank, werd in feite een resultaat bereikt dat veel leek op hetgeen DNB juist had willen voorkomen. Ook de verkoop van deelnemingen door DSB Bank aan DSB Beheer had een versluierend effect op de solvabiliteit dat DNB niet had behoren te accepteren.

DNB had deze problematiek eerder en indringender aan de orde moeten stellen en had eventueel tot maatregelen moeten overgaan. De kwetsbaarheid die de intragroepsposities meebrachten is te laat onderkend. Daar komen nog de problemen bij die het bestaan van een fiscale eenheid in zich borg. Die betekende namelijk dat de positie op DSB Beheer nog groter was dan de positie die voortvloeide uit verstrekte leningen en voorfinancieringen.

Het basisprobleem is echter geweest dat DSB niet geschikt was om als bank te functioneren. Het had een bestuursstructuur die voor een bank niet aanvaardbaar is, omdat de machtspositie van Scheringa zodanig sterk was dat van een stelsel van *checks and balances*, zoals een bank behoort te hebben, noch juridisch noch feitelijk sprake was. Daarbij was van het begin af aan de commerciële organisatie van DSB goed ontwikkeld, maar waren de functies die de bancaire invalshoek en de zorg

²²⁴ Zie voorts hetgeen in hoofdstuk 7 over de beoordeling van solvabiliteit en liquiditeit in de eindfase is opgemerkt.

²²⁵ Zie hoofdstuk 4.

voor de kwaliteit van de regelnaleving (*compliance*) moesten ondersteunen, onvoldoende sterk gepositioneerd. Ten slotte was vanaf het begin de deskundigheid binnen het bestuur onvoldoende om een bank te leiden. In de loop van de tijd is ook gebleken dat het feit dat Scheringa - die in de structuur van de bank een zo centrale positie innam - onvoldoende ervaring en belangstelling had inzake bancaire aangelegenheden een belangrijke belemmering was voor het ontwikkelen van een verantwoord beleid.

Bij de beoordeling van de aanvraag voor de bankvergunning is deze problematiek door de toezichthouder onderschat. Hoewel de aandacht voor *governance* als gevolg van de kredietcrisis tegenwoordig groter is dan daarvoor, had zij toch ook toen onderkend moeten worden. Waarschijnlijk heeft het feit dat DSB een financieel gezond bedrijf was, dat ook duidelijk winstgevend was, gewicht in de schaal gelegd. Dat neemt niet weg dat de Commissie van mening is dat de bankvergunning destijds niet verleend had behoren te worden aan een organisatie die nog een zo slechte uitgangspositie had om zich tot een verantwoorde bank te ontwikkelen. Dit gebrek heeft een stempel gedrukt op het beleid van DSB. Pogingen van DNB om alsnog verbetering in deze inrichting te brengen, hebben onvoldoende resultaat gehad. Hoewel ingrijpender optreden ook later nog mogelijk was geweest en meer aandacht had moeten hebben, is naar het oordeel van de Commissie duidelijk dat het geëigende moment om hierop te letten het verlenen van de vergunning is. Repareren is aanzienlijk moeilijker dan het voorkomen dat deze problematiek ontstaat. Doordat dit laatste onvoldoende van de grond kwam, heeft DNB zich intensief met de beleidsvoering bij DSB bezig moeten houden. In wezen betekent dit dat men niet de oorzaak - de gebrekkige inrichting - bestrijdt, maar de gevolgen daarvan.

Na het verlenen van de bankvergunning is voortdurend gebleken hoe kwetsbaar de bank als gevolg van de hiervoor genoemde factoren was. Veranderingen in de omgeving, zoals de verminderende maatschappelijke aanvaardbaarheid van het verdienmodel en het optreden van de kredietcrisis, werden daardoor niet op de juiste wijze tegemoet getreden. De ontwikkeling van de verhouding met DSB Beheer vormde een bedreiging voor de bank die niet in overeenstemming valt te brengen met de eis van prudent bankieren.

Bij het toezicht op deze achterliggende factoren is DNB als toezichthouder doorgaans goed op de hoogte geweest van de ontwikkelingen bij DSB. Zij heeft die in het algemeen ook op de juiste wijze beoordeeld. Bij het nemen van maatregelen heeft zij echter te weinig haar tanden laten zien. In plaats daarvan probeerde zij door zorgen kenbaar te maken en door argumenten voor verandering aan te dragen, DSB tot handelen aan te zetten. Het dwingende karakter van die argumenten werd door DSB echter onvoldoende ingezien, noch begreep DSB hoe ernstig de situatie was. Aangezien DNB die ervaring bij voortdurend opdeed, had dit eerder tot opvoering van de druk op DSB moeten leiden.

Dat geldt in de eerste plaats voor de kritiek op het functioneren van het bestuur en de organisatie. DNB heeft met grote regelmaat aangedrongen op verbeteringen in de *governance*. Het ging haar daarbij steeds om het bieden van een beter tegenwicht tegen de commercieel gedreven structuur en cultuur bij DSB. Door de leden van de RvB en de RvC op de noodzaak daarvan aan te spreken, verwachtte DNB kennelijk dat er veranderingen zouden optreden. Toen dat onvoldoende gebeurde, heeft zij niet verder doorgepakt. Van het voornemen om een stille curator te benoemen is afgezien omdat DSB op het laatste moment met de benoeming van Zalm als CFO kwam. Van de aankondiging van formele maatregelen op een later moment is DNB zelfs afgestapt omdat DSB zei zich daaraan te storen. In de eindfase zijn wel maatregelen voorbereid om tot een ander bestuur te komen, maar er was toen geen tijd meer om die te realiseren.

Ook ten aanzien van het concrete beleid heeft DNB met grote regelmaat op actie door DSB aangedrongen. Het eroderende verdienmodel, de kwaliteit van de producten, de beheersing van de kosten en de voornemens tot verdere groei waren onderwerpen van wederkerende discussie, evenals in een later stadium de verhouding tot DSB Beheer. Bij deze onderwerpen bleek de kwaliteit van de *governance* en de organisatie een belangrijke hindernis. De toezichthouder kan immers moeilijk zelf gaan voorschrijven hoe DSB haar verdienmodel of haar producten moet gaan verbeteren: hij blijft daarvoor afhankelijk van de kwaliteit van DSB. Toch gold ook bij deze onderwerpen dat zonder een opvoering van de druk onvoldoende resultaten bereikt konden worden.

Terugkijkend op de ervaringen bij DSB, meent de Commissie dat het belang van de inrichting van de bestuursstructuur en de organisatie van DSB sterk is onderschat. Bij de verlening van de bankvergunning waren de bestuursstructuur en de organisatie voor een bank zodanig gebrekkig, dat

de vergunning niet verleend had behoren te worden: eerst hadden fundamentele verbeteringen in dit opzicht aangebracht moeten zijn.

HOOFDSTUK 9: Autoriteit Financiële Markten (AFM)

9.1 Inleiding

Als gedragstoezichthouder heeft de AFM in de periode 2002-2010 op diverse terreinen onderzoek verricht naar DSB. Een deel van die onderzoeken heeft geleid tot handhavingsmaatregelen, waaronder het doen van aangifte (onder de Wck) en het opleggen van boetes (onder de Wte en de Wft), zie ook hoofdstuk 2. DSB heeft zich intern en ook extern beklagd over de AFM: men zou DSB te veel op de huid zitten en te weinig aandacht hebben voor het handelen van haar concurrenten. Ondanks het optreden van de AFM zijn er tot het einde toe klachten gebleven over het gedrag van DSB jegens haar klanten. De media-aandacht voor de klachten en de met die klachten samenhangende oproep van de voorman van de Stichting Hypotheekleed Lakeman, hebben uiteindelijk zelfs de stoot tot het faillissement van DSB gegeven. Dat doet de vraag rijzen of de AFM in haar gedragstoezicht meer had moeten en kunnen doen. Hebben de wezenlijke problemen bij DSB voldoende aandacht van de AFM gekregen? Om die vraag te kunnen beantwoorden, beschrijven wij eerst kort het wettelijk kader waarbinnen de AFM zich met het gedragstoezicht moest bezighouden. Vervolgens analyseren wij welke belangrijke kwesties van gedragstoezicht bij DSB aan de orde waren. Daarbij heeft hoofdstuk 5 als leidraad gediend. Vervolgens bezien wij per type klacht de wijze waarop de AFM van haar wettelijk instrumentarium gebruik heeft gemaakt. Daarbij gaan wij tevens in op de vraag of het wettelijk instrumentarium uitbreiding behoeft. Wij sluiten af met een meer algemene beschouwing over de wijze waarop de AFM het toezicht heeft uitgeoefend. In dat verband komt ook de verhouding tot DSB aan de orde. De rol van de AFM bij de vragen rond de *governance* van DSB, die primair tot het toezichtsterrein van DNB behoren, wordt primair behandeld in de hoofdstukken 2, 3 en 8, maar komt in de conclusie wel aan de orde.

Drie wezenlijke problemen bij het toezicht van de AFM op DSB zullen in het navolgende steeds terugkeren. Zij hebben alle drie te maken met de relatief lange tijd die in veel gevallen is verstreken voordat de AFM, in geval van overtreding van regels door DSB, tot formele handhaving overging. Het eerste probleem is dat DSB in de regel ‘meebewoog’ als de AFM haar op haar gedrag aansprak, al ging dat meebewegen vaak zeer langzaam en was de eerste reactie van DSB veelal juridisch verzet. Enerzijds lijkt dit onderdeel te zijn geweest van een strategie waarbij DSB, al was het maar met het oog op haar concurrentiepositie, de grenzen van de wet opzocht en steeds keek hoe ver zij kon gaan. Anderzijds had de AFM in haar contacten ook te maken met bestuursleden die werkelijk naar verbeteringen streefden.²²⁶ Zoals in andere hoofdstukken al is gesignaleerd, bestond binnen DSB spanning tussen enerzijds de wens de beste consumentenbank van Nederland te worden en anderzijds het streven naar rendement. Die spanning bestond tussen de leden van het bestuur, maar zelfs in de opvattingen van individuele bestuursleden. Voor de AFM was het, door dit meebewegen van DSB, een lastige afweging om de grens te trekken dat het ‘nu genoeg was geweest’.

Het tweede probleem was dat bij de handhaving door de AFM soms veel tijd gemoeid is geweest met het invullen van open normen in de wetgeving, mede doordat de AFM die normen in overleg met brancheorganisaties heeft willen invullen. De Commissie is van oordeel dat het beter zou zijn geweest om eerst de grootste problemen uit de markt te halen, om vervolgens in overleg met de brancheorganisaties tot nadere verfijning van het normstelsel te komen.²²⁷ De Commissie beseft echter dat draagvlak voor de invulling van open normen, ook politiek, van eminent belang is. Bij velen bestaat de neiging regulering alleen achteraf wenselijk te vinden. De AFM kon en kan die politieke signalen

²²⁶ Bestuursleden die naar verbetering streefden waren bijvoorbeeld Van Dijk en Zalm. Volgens de AFM werd pas gaandeweg duidelijk dat het commerciële belang uiteindelijk altijd de doorslag zou geven in het beleid van DSB.

²²⁷ Overwogen moet ook worden om stelselmatig al voorafgaand aan de invoering van nieuwe wettelijke open normen voorbereidingen te treffen voor het invullen van die normen, onder meer door middel van onderzoek in de markt en overleg met marktpartijen. Het gat in de tijd tussen de invoering van de norm en de invulling en handhaving daarvan, wordt zo verkleind. De AFM heeft dat in een aantal gevallen al gedaan.

niet eenvoudig negeren. Men moet daarbij niet vergeten dat het toezicht op DSB zich gedurende lange tijd heeft afgespeeld tegen de achtergrond van het politieke verlangen naar deregulering.

Het derde probleem, tot slot, dat met het tweede samenhangt, is dat de AFM in een aantal gevallen niet tegen DSB heeft willen optreden voordat zij meer inzicht had in de gedragspatronen in de markt. De AFM heeft terecht opgemerkt dat bij handhaving in geval van overtreding van open normen essentieel is dat de betrokken instelling kon weten dat zij de open norm overtrad. Dit normbesef kan ontstaan doordat de instelling voldoende *guidance* heeft gekregen over de invulling van de norm, hetzij van de AFM, hetzij door zelfregulering binnen de branche. Het kan voor een instelling ook duidelijk zijn dat zij de norm overtreedt doordat haar gedrag duidelijk in negatieve zin afwijkt van hetgeen in de markt of de samenleving is aanvaard. Om dat te kunnen vaststellen, zal de AFM doorgaans het gedrag in de markt in kaart moeten brengen. De Commissie heeft begrip voor de afweging die de AFM in dergelijke gevallen moet maken, maar plaatst de kanttekening dat het gevaar dreigt dat het inzicht in de marktpraktijk een doel op zich wordt, waarbij dan tijdelijk het streven naar een *level playing field* boven de bescherming van financiële consumenten wordt gesteld.²²⁸ De AFM zou ook hier direct moeten optreden tegen haar bekende evidente normschendingen. De marktbrede aanpak en de verfijnde handhaving zou hierop dan moeten volgen. Ten overvloede merkt de Commissie op dat indien de normschending voldoende duidelijk is, de omstandigheid dat een andere marktpartij zich (mogelijk) ook niet aan de regels houdt, geen vrijbrief kan zijn om, totdat die ander ook wordt aangepakt, de normen te overtreden die gelden ten behoeve van financiële consumenten.

9.2 Het wettelijk kader

Voor 2006 hield de AFM toezicht op de effectengerelateerde activiteiten van DSB krachtens de Wet toezicht effectenverkeer (Wte 1995) en, sinds 2002, op de kredietverleningsactiviteiten via de Wet op het consumentenkrediet (Wck). De reikwijdte van de Wck was echter, afgezien van een deel van de transparantieverplichtingen, beperkt tot consumptief krediet. Bovendien had de AFM onder de Wck geen eigen inlichtingenbevoegdheden en geen eigen handhavingsbevoegdheden ten aanzien van bemiddelaars. Zij kon slechts aangifte doen van overtredingen bij de FIOD-ECD.

De Wet financiële dienstverlening (Wfd) betekende in 2006 een belangrijke uitbreiding van zowel de regels die in de sector golden, als van de handhavingsbevoegdheden van de AFM. Zo kreeg de AFM toezicht op de bemiddelingsmarkt, werden beleggingsobjecten als teakhout gereguleerd en werden complexe producten als beleggingshypotheken en beleggingsverzekeringen onder toezicht gebracht. De AFM kreeg ook buiten het kader van de Wte 1995 inlichtingenbevoegdheid en kreeg onder meer de mogelijkheid aanwijzingen te geven en boetes op te leggen. De Wfd werd op 1 januari 2007 opgevolgd door de Wet op het financieel toezicht, Wft. Daarin ging ook de Wte 1995 op.

De Wfd introduceerde, in navolging van het effectenrecht, publiekrechtelijke gehandhaafde adviesregels (art. 32 Wfd, later art. 4:23 Wft). Deze werden per 1 juli 2006 van kracht. Inkomensbeschermers bij krediet waren tot 1 juli 2008 echter vrijgesteld.²²⁹ Pas na die datum kon de AFM optreden tegen onjuiste advisering bij dit type verzekeringen. Ook de hoogte van provisie bij dergelijke verzekeringen was niet als zodanig aan toezicht onderworpen. Dat is pas per 1 januari 2010 het geval.

In bijlage 9 bij dit rapport is het wettelijk kader voor het toezicht nader beschreven. Ter achtergrondinformatie biedt tabel 9.1 een overzicht van het soort toezichtmaatregelen dat de AFM in de periode 2005-2009 heeft genomen.

²²⁸ Dit lijkt zich bijvoorbeeld te hebben voorgedaan bij het onderzoek naar het adverteren met lokrentes, waarbij de normschending voldoende duidelijk lijkt te zijn geweest en de AFM toch eerst het gedrag op de markt in kaart wilde brengen; zie hoofdstuk 5 en het vervolg van dit hoofdstuk.

²²⁹ Art. 21 lid 2 onder f Vrijstellingsregeling Wfd.

Tabel 9.1: Overzicht toezichtmaatregelen AFM, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Aangiftes bij OM	38	19	13	22	15
Aantal boeten	19	10	6	20	52
Lasten onder dwangsom	14	12	77	123	59
Aanwijzingen	25	22	10	24	237
Aanwijzingen in de vorm handelsmaatregelen	7	9	5	6	5
Publieke waarschuwingen	7	22	10	12	9
Stille curator	1	1	3	3	6
Intrekking vergunning	3	1	2	11	38
Civielrechtelijke maatregelen (Wtfv)			26	29	33
Aantal gepubliceerde lasten onder dwangsom	2	5	31	61	37
Totaal aantal formele maatregelen	114	96	152	290	454
Aantal normoverdragende gesprekken / brieven	514	502	269	560	1605
Aantal onder toezicht staande instellingen	1700	13500	15100	14700	14100

Bron: jaarverslag 2009 AFM

9.3 Wezenlijke gedragskwesties bij DSB

Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de producten van DSB beschreven en tevens de daarmee verbonden problemen van zorgplicht. De kern van de problemen bleek te zijn gelegen in de advisering over en de bemiddeling in koopsompolissen en beleggingsverzekeringen en in overkreditering. Op basis van hoofdstuk 5 kunnen de volgende belangrijke gedragstypische kwesties worden onderscheiden. Daarbij blijven de problemen op het gebied van de effectendienstverlening buiten beschouwing, omdat de activiteiten van DSB op dat gebied zich relatief lang geleden hebben voorgedaan. De Commissie ontkent daarmee geenszins de ernst van deze problemen voor de betrokken klanten.

1. *Transparantie*

Werden de (potentiële) klanten van DSB juist voorgelicht over de producten of diensten die zij wilden afnemen? Was duidelijk welke lasten de klant te dragen zou krijgen en hoe deze lasten eventueel in de tijd zouden kunnen variëren? Was duidelijk welke keuzes de klant kon maken indien aan kredietverlening verzekeringen werden verbonden?

2. *Verantwoorde kredietverstrekking (Overkreditering)*

Heeft DSB voldoende informatie ingewonnen om verantwoord krediet aan haar klanten te verstrekken? Heeft zij, zowel bij consumptief krediet als bij hypothecair krediet, kredietnormen toegepast die haar klanten beschermden tegen overkreditering?

3. *Advisering*

Heeft DSB, waar sprake was van een adviesrelatie, voldoende informatie over haar klanten en hun behoeften ingewonnen om tot een advies te komen? Heeft zij op basis daarvan adequaat geadviseerd?

4. *Koppelverkoop en koopsomverzekeringen*

Is aan krediet de voorwaarde verbonden dat klanten een of meer verzekeringen afsloten bij DSB of bij bepaalde aan DSB gelieerde maatschappijen? Is bij klanten de indruk gewekt dat deze voorwaarde bestond? Indien er geen sprake was van koppelverkoop in strikte zin, is wel de vraag of klanten adequaat over al dan niet verplichte verzekeringen zijn voorgelicht en geadviseerd, mede in het licht van de geldende provisiebedragen. Die onderwerpen komen mede aan de orde in de paragrafen 9.4 (Transparantie) en 9.6 (Advisering).

5. *Klachtenbehandeling*

Heeft DSB adequaat gereageerd op klachten van klanten?

Op welke wijze de AFM op deze punten toezicht heeft gehouden, is beschreven in de hoofdstukken 2 en 5. In dit hoofdstuk volgt een korte evaluatie van dat toezicht. In de navolgende paragrafen komen de hiervoor genoemde problemen afzonderlijk aan de orde.

9.4 Transparantie

Inleiding

Bij het transparantietoezicht gaat het primair om het toezicht op de kredietreclame van DSB. Als afzonderlijk onderwerp komen daarna de achtergestelde deposito's aan de orde.

Kredietreclame

Nadat de AFM in 2002 het toezicht op DSB onder de Wck kreeg opgedragen, heeft zij veel werk gemaakt van het transparantietoezicht. Dit lag voor de hand, omdat de AFM onder de Wck geen onderzoeksbevoegdheden had.²³⁰ Advertenties zijn uit de aard der zaak openbaar. Bovendien was de reikwijdte van de transparantienormen in de Wck ruimer dan van de andere normen. Het transparantietoezicht is zinvol, omdat misleiding van consumenten erdoor wordt tegengegaan. Bovendien kan het bijdragen aan het voorkomen van overkreditering, indien consumenten niet verlokkt worden door te mooie kredietaanbiedingen.

Het is de Commissie opgevallen dat de AFM veel energie en tijd heeft besteed aan de discussie over de *banner*-advertenties van DSB op internet. Men kan zich afvragen of het hierbij niet om een detailkwestie gaat. De AFM heeft de Commissie desgevraagd laten weten dat zij de *banners* geen detailkwestie vond omdat het internet een belangrijk 'lokkanaal' was voor DSB. De *banners* speelden daarin een grote rol. Daarbij kwam dat DSB zich als enige marktpartij niet conformeerde aan de interpretatie van de AFM dat alle verplichte informatie in de *banner* moest staan. De AFM moest een gelijk speelveld waarborgen. De Commissie vindt het in het licht van deze toelichting en van het stelsel van regelgeving rond kredietverstrekking aan consumenten, waarin de bescherming tegen de verlokkingen van reclame een belangrijk element is, begrijpelijk dat de AFM veel aandacht aan de *banners* heeft besteed, zelfs als de website 'achter' de *banner* wel alle vereiste informatie bevatte. Anderzijds is begrijpelijk dat DSB de aangiftes op het punt van de *banners* als *overkill* beschouwde. Het valt de AFM echter niet te verwijten dat zij geen minder vergaand handhavingsmiddel tot haar

²³⁰ Anders dan op het terrein van de Wte 1995. Daarop heeft de AFM wel onderzoek gedaan, dat hier verder buiten beschouwing blijft.

beschikking had. Daarbij komt dat DSB niet had laten zien zich in te spannen om ruimhartig aan de wettelijke normen te voldoen.

Een probleem bij de handhaving van de transparantieregels was in het algemeen dat de rest van de markt zich ook niet consequent aan de normen hield. DSB wees de AFM regelmatig op overtredingen van concurrenten. DSB meende dat anderen vrijuit gingen en dat daarmee concurrentievervalsing ontstond. Dit probleem is in de inleiding al gesignaleerd. De AFM heeft DSB in algemene zin laten weten dat zij ook tegen andere marktpartijen optrad, maar kon daarover vanwege haar geheimhoudingsplicht niet in detail treden. Hierdoor kon zij de onvrede bij DSB niet volledig wegnemen.

Een kanttekening plaatst de Commissie bij de handhaving ten aanzien van de voorlichting over wijzigingen in rente. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen lokrente en variabele rente (zie hoofdstuk 5). Wat lokrente betreft, geldt het volgende. Vanaf eind 2008 heeft de AFM bij DSB onderzocht of de in advertenties aangeboden rentes representatief waren voor de in werkelijkheid aangeboden rentes. Zij heeft geconstateerd dat bij DSB sprake was van lokrentes, maar heeft toen niet handhavend opgetreden omdat zij het onderzoek wilde uitbreiden tot de rest van de markt voor consumptief krediet. Daarna doorkruiste het faillissement van DSB het voornemen om tot handhaving over te gaan. Zoals in de inleiding al is aangetekend, meent de Commissie dat de wens om een gelijk speelveld te waarborgen hier ten koste kan gaan van de belangen van consumenten. De AFM zou bij duidelijke overtredingen, zeker als het om een belangrijke marktpartij gaat, meteen handhavend moeten optreden en zou, om het gelijk speelveld te waarborgen, vervolgens met voortvarendheid andere relevante marktpartijen moeten onderzoeken en zo nodig verder handhavend moeten optreden. Om onvrede te voorkomen bij de marktpartij(en) tegen wie de AFM als eerste optreedt, zou de AFM duidelijk moeten maken dat zij ook de rest van de markt zal onderzoeken en zo nodig zal aanpakken.

Wat de variabele hypotheekrente betreft, geldt dat mede uit signalen van de Ombudsman Financiële Dienstverlening blijkt dat de voorlichting daarover aan consumenten tekortschiet. De AFM heeft hier gekozen voor een marktbreed onderzoek en (consultatie over) de vaststelling van een beleidsregel, voordat zij tot handhaving zal overgaan. Voor DSB was dat overigens niet meer van belang, omdat zij een kleine partij was op dit gebied en omdat zij ten tijde van het onderzoek al was gestopt met het aanbieden van producten met een variabele hypotheekrente. Bij de gevolgde werkwijze van marktbreed onderzoek en nadere normstelling tekent de Commissie aan dat deze - net als de uitbreiding tot een marktbreed onderzoek bij de lokrente - tot aanzienlijke vertraging kan leiden bij het handhavend optreden tegen de overtredingen die wel direct duidelijk zijn. De Commissie kan zich daarom voorstellen dat de AFM, ook in dergelijke gevallen, eerst een noodverband aanlegt en zo de ergste gebreken verhelpt, om daarna door onderzoek en consultatie tot nadere verfijning van de normen te komen. Het betere dreigt hier de vijand van het goede te worden.

Achtergestelde deposito's

Aan een achtergesteld deposito kunnen grotere risico's zijn verbonden dan aan een gewoon termijndeposito. De achtergestelde deposanten bij DSB hebben in ieder geval vanaf januari 2008²³¹ bij de productinformatie op internet kunnen lezen dat het deposito niet onder het depositogarantiestelsel zou vallen - of deze informatie nu juist is of niet.²³² Zij hadden, door de hogere rentevergoeding die op het product werd geboden ten opzichte van een gewoon deposito, ook kunnen begrijpen dat aan dit product meer risico verbonden was, dan aan een gewoon termijndeposito. In hoeverre dit begrip werkelijk bestond, zal afhangen van de financiële kennis en ervaring van de betrokken deposant. De abstracte risico's in geval van een faillissement waren, door ingrijpen van de AFM, vanaf eind 2008 bij de productinformatie op internet te lezen.

Voor de hand liggende vragen zijn:

- Waarom heeft DNB het DSB niet verboden achtergestelde deposito's van particulieren te accepteren?

²³¹ Over de periode daarvoor zijn de Commissie geen gegevens bekend. Het ligt in ieder geval niet voor de hand dat de informatieverstrekking voor die tijd beter was.

²³² De Commissie verwijst naar de discussie daarover in de hoofdstukken 4 en 5.

- Waarom heeft DNB niet gewaarschuwd voor het risico van achtergestelde deposito's, met name nadat DSB onder verhoogd toezicht was gesteld?
- Waarom heeft DNB in plaats van te waarschuwen, informatie gegeven die vertrouwen in DSB opwekte?
- Waarom heeft DNB niet bij de AFM aangedrongen op scherper toezicht op achtergestelde deposito's ter bescherming van de potentiële depositanten?
- Waardoor heeft de AFM pas eind 2008 geconstateerd dat de informatie die DSB over het achtergestelde deposito verstrekke, onvoldoende duidelijk was?

Deze vragen komen aan de orde in hoofdstuk 11. Aldaar komt de Commissie tot de conclusie dat het in het geval van DSB beter zou zijn geweest als eerder aandacht zou zijn besteed aan de informatieverstrekking ten aanzien van de achtergestelde deposito's en dat DNB aan de AFM extra aandacht had moeten vragen voor de informatie die DSB over deze deposito's verstrekke. De AFM heeft evenmin zelf specifiek aandacht aan de achtergestelde deposito's van DSB gegeven, hoewel de AFM wist dat DNB zich zorgen maakte over DSB en haar onder verhoogd toezicht had geplaatst. Pas in het najaar van 2008, toen op de spaarmarkt een hevige concurrentieslag plaatsvond als gevolg van de kredietcrisis, heeft de AFM door eigen onderzoek ontdekt dat DSB te weinig informatie gaf over de risico's, zoals hiervoor is beschreven. Toen heeft de AFM direct opgetreden.

Naar het oordeel van de Commissie had de brug tussen het algemene toezicht en het transparantie-toezicht hier sneller geslagen moeten worden. De AFM heeft de Commissie, gevraagd naar de oorzaak van het late optreden, laten weten dat de kenmerken van de achtergestelde deposito's op de website van DSB, ook vóór het optreden van de AFM, feitelijk juist waren vermeld. De AFM heeft tevens laten weten dat zij de eisen omtrent de voorlichting in het najaar van 2008 heeft verscherpt, omdat na de gebeurtenissen rond Lehman en Icesave het risico van het faillissement van een bank reëler was geworden en omdat de spaarmarkt toen sterk in beweging was. Daarna heeft de AFM DSB direct gevraagd de informatie verder aan te scherpen.

De Commissie heeft er begrip voor dat de gebeurtenissen in het najaar van 2008 aanleiding waren om in het algemeen nog eens extra goed te kijken naar de voorlichting over achtergestelde deposito's. Zij blijft echter bij haar oordeel dat het, gelet op de problemen waarin DSB verkeerde en waarvan DNB en de AFM in ieder geval al sinds eind 2007 op de hoogte waren, voor de hand had gelegen dat de AFM de voorlichting over de achtergestelde deposito's van DSB eerder onder de loep had genomen. Op dit snijvlak van kapitaalverwerving en consumentenvoorlichting hebben de AFM en DNB een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

9.5 Overkreditering

Tegen overkreditering kon de AFM pas effectief optreden na de invoering van de Wfd op 1 januari 2006. In de Wfd werden haar, in vergelijking met de Wck, veel ruimere handhavingsbevoegdheden toegekend. Onderzoek naar verantwoorde kredietverlening als zodanig is vervolgens gedaan in 2006, in 2007 (beslisboom) en in 2008 (verantwoorde woonlasten en verantwoord consumptief krediet). Daarvoor deed de AFM onderzoek naar advies als vervolg op het onderzoek van PwC (medio 2006). Ook deed de AFM onderzoek in het kader van het thema beleggingsverzekeringen (eind 2006).

Dat de AFM relatief laat aan de handhaving van de normen rond verantwoorde kredietverstrekking toekwam, is deels een gevolg van beperkingen in de capaciteit. Een groot deel van de medewerkers van de AFM was direct na de invoering van de Wfd belast met het behandelen van vergunning-aanvragen. Bovendien hadden andere onderwerpen prioriteit: de absolute onderkant van de markt (zoals bij de net gereguleerde beleggingsobjecten) en de evenmin onbelangrijke beleggingsverzekeringen. De vertraging is echter ook veroorzaakt doordat de AFM de open normen in de wetgeving heeft willen invullen in overleg met de brancheorganisaties. Dat heeft geruime tijd geduurd. De Commissie verwijst naar de inleiding, waarin zij enerzijds heeft opgemerkt dat het in dergelijke gevallen beter zou zijn om eerst de grootste problemen uit de markt te halen, om vervolgens in overleg met de brancheorganisaties tot nadere verfijning van het normstelsel te komen. Anderzijds

heeft zij geconstateerd dat de AFM niet altijd de (politieke) ruimte heeft om een dergelijke aanpak te volgen.

Nadat gebreken waren gebleken, heeft de AFM aan DSB veel tijd gelaten om tot aanpassing van haar kredietnota / beslisboom te komen. Op het probleem dat de AFM moest optreden tegen een instelling die ‘meebewoog’, heeft de Commissie in de inleiding al gewezen. Dat DSB de interne normen steeds wijzigde, maakte het voor de AFM extra lastig om op te treden. Desondanks had de AFM DSB op dit punt, naar het oordeel van de Commissie, harder onder druk kunnen en moeten zetten en meer aan termijnbewaking moeten doen.

Het optreden van de AFM heeft uiteindelijk wel resultaat gehad. Daarbij heeft de Commissie de indruk dat het geregeld op duidelijke toon sturen in de richting van verbeteringen, van meer betekenis is geweest dan het opleggen van boetes. Die boetes werken immers in het geval waarin zij worden opgelegd, alleen achteraf. Het dreigen met boetes om normconform gedrag in een eerder stadium te bereiken, heeft echter alleen effect als ook regelmatig boetes worden opgelegd. Uit tabel 9.1 (hiervoor) blijkt dat dit in toenemende mate het geval is. Ook in het algemeen is er dus een trend dat de AFM, nu de nieuwe financiële wetgeving enige tijd van kracht is, meer formele handhavingsmaatregelen neemt.

9.6 Advisering en beleggingsverzekeringen

Al snel na de invoering van de Wfd, heeft de AFM, in vervolg op een onderzoek dat DSB zelf door PwC had laten doen, gekeken naar het adviesproces van DSB. Dat bleek een groot aantal gebreken te vertonen. Voor een deel zijn die gebreken al aan de orde gekomen bij het onderwerp overkreditering (paragraaf 9.5). Voor een deel komen zij nog aan de orde bij koppelverkoop en koopsomverzekeringen (paragraaf 9.7). Tot slot komen de gebreken aan de orde bij de behandeling van klachten (paragraaf 9.8). De conclusie dat de AFM te weinig heeft aangedrongen op snelheid in het verbeterproces bij DSB, geldt ook voor de verbeteringen rond beleggingsverzekeringen.

9.7 Koppelverkoop en koopsomverzekeringen

Dat de AFM inzicht had in de problemen bij het aanbieden van betalingsbeschermers (in de regel ‘koopsomverzekeringen’ genoemd) door DSB, blijkt reeds hieruit dat zij al in 2002, toen zij nog onder het regime van de Wck toezicht hield, het publiek in algemene termen heeft gewaarschuwd tegen koppelverkoop bij krediet. Zij heeft daarover toen ook met DSB een normoverdragend gesprek gevoerd omdat zij meende dat feitelijk sprake was van koppelverkoop. Andere bevoegdheden had zij op dat moment niet.

Bij de invoering van de Wfd en de Wft gold een vrijstelling van de adviesregels voor betalingsbeschermers bij krediet. De AFM heeft medio 2007 het ministerie van Financiën verzocht die vrijstelling in te trekken, omdat zij niet kon optreden tegen misstanden. Op 1 juli 2008 is de vrijstelling ingetrokken. Kort daarop, eind 2008, is de AFM specifiek onderzoek gaan doen naar koopsompolissen. Dat heeft geleid tot het opleggen van een boete aan DSB. Inmiddels was DSB medio 2009 opgehouden met het bemiddelen in verzekeringen met koopsombetaling.²³³

De Commissie heeft de AFM de vraag voorgelegd waarom de AFM, nadat zij in 2002 al problemen bij koopsommen constateerde en daarvoor in 2002 en 2004 publiekelijk waarschuwde, zich niet heeft verzet tegen de vrijstelling voor betalingsbeschermers bij krediet. De AFM heeft daarop geantwoord dat zij, door gebrek aan onderzoeksmogelijkheden, nog geen goed beeld had van de misstanden op dit gebied en dat haar uit de markt wel klachten en geruchten maar geen harde informatie over de aard en omvang van de problemen hadden bereikt. De vrijstelling is tot stand gekomen in het toenmalige politieke klimaat van deregulering en bestrijding van administratieve lasten. Daarbij komt dat de vrijstelling pas, als gevolg van de consultatie van marktpartijen, in de

²³³ Andere rechtspersonen binnen het DSB-concern zijn langer met koopsomverzekeringen blijven werken.

concept-vrijstellingsregeling is opgenomen, vlak voordat deze van kracht zou worden.²³⁴ De AFM was toen niet meer in de gelegenheid om daarop te reageren.

Het valt te betreuren dat op 1 januari 2006 een vrijstelling is verleend van de adviesregels voor een financieel product waarvoor anderhalf jaar later om intrekking moest worden verzocht. Dat geldt te meer nu van dat product weer anderhalf jaar later kwam vast te staan dat het, afgezien van een overlijdensrisicodekking, alleen onder bijzondere omstandigheden in het belang van de klant is. Bovendien is over dat product, althans bij DSB, in geen geval behoorlijk geadviseerd, zelfs indien men in aanmerking neemt dat DSB alleen producten van DSB adviseerde.²³⁵ Het gebrek in de wetgeving op dit punt is niet primair de verantwoordelijkheid van de AFM. De wetgever is daarvoor als eerste verantwoordelijk. Het is echter spijtig dat de kennis die bij de AFM aanwezig was over problemen bij betalingsbeschermers op koopsombasis, bij de totstandkoming van de Wfd / Wft niet is gebruikt. Dit klemt te meer omdat Ombudsman Verzekeringen Wabeke in zijn jaarverslagen, behalve in 2006, steeds aandacht vroeg voor het probleem van de betalingsbeschermers. Aantekening verdient dat ook marktpartijen, consumentenorganisaties, de Ombudsman en de wetenschap zich niet tegen de vrijstelling hebben verzet. De consequenties van de vrijstelling zijn, vermoedelijk mede door de tijdsdruk die inmiddels was ontstaan, onvoldoende doordacht.

De AFM heeft de onwenselijkheid van de vrijstelling snel doorzien en heeft het ministerie van Financiën medio 2007 gevraagd de vrijstelling in te trekken. In januari 2008 heeft de AFM wederom publiekelijk gewaarschuwd voor koopsomverzekeringen bij krediet. Nadat de vrijstelling was ingetrokken, heeft de AFM een onderzoek naar de advisering van betalingsbeschermers ingesteld. De Commissie vraagt zich wel af of de AFM niet meer had kunnen doen met haar al in 2002 getrokken conclusie dat bij DSB in wezen sprake was van door de Wck verboden koppelverkoop, in het bijzonder nadat haar onderzoeksbevoegdheden door de invoering van de Wfd sterk waren uitgebreid.

Wat de koopsombetaling bij betalingsbeschermers zelf betreft, is de vraag of deze niet hetzij geheel zou moeten worden verboden, hetzij aan strenge regels zou moeten worden gebonden, bijvoorbeeld waar het gaat om de berekening van de terug te betalen premie bij het einde van de (noodzaak van de) verzekering. De in hoofdstuk 5 genoemde presentatie over *mystery shopping* adviseerde al in die zin. Meer in het algemeen verdient het overweging of de AFM niet de mogelijkheid zou moeten krijgen preventief op te treden tegen het op de markt komen van slechte producten.²³⁶

Wat *mystery shopping* betreft, zou moeten worden onderzocht of dit niet als wettelijk onderzoeksmiddel aan het arsenaal van de AFM zou moeten worden toegevoegd, en wel in zodanige vorm, dat handhaving gebaseerd kan worden op de resultaten ervan. Papier is vaak geduldig en wat zich tussen klant en adviseur of een andere dienstverlener afspeelt, laat zich eigenlijk alleen door deze vorm van onderzoek met zekerheid vaststellen.

9.8 Klachten

Naar aanleiding van het PwC onderzoek uit 2007 en het vervolgonderzoek van de AFM daarop, heeft DSB toegezegd de benadeelde klanten te zullen compenseren. Dit compensatietraject heeft erg lang geduurd. Ook in 2009 moet het de AFM zijn opgevallen dat DSB niet altijd adequaat omging met klachten van haar klanten. De AFM heeft er terecht op gewezen dat art. 1:75 lid 3 Wft het haar verbiedt een aanwijzing te geven die strekt tot aantasting van overeenkomsten tussen de persoon die de aanwijzing krijgt en derden. Uit de toelichting op die bepaling blijkt dat met 'aantasting' ook het

²³⁴ De concept-vrijstellingsregeling werd op 19 augustus 2005 ter consultatie aangeboden. De definitieve versie, met de vrijstelling, verscheen op 20 december 2005: elf dagen voor de inwerkingtreding van de wet.

²³⁵ Er is in het stelsel van Wfd/Wft immers geen verplichting tot het geven van objectief advies, mits de klant maar weet dat hij dat niet krijgt. Bij een beperkt aanbod kan het daardoor lastig zijn het advies af te zetten tegen alternatieve mogelijkheden.

²³⁶ Zoals AFM-bestuurder Kockelkoren heeft voorgesteld in een speech over klantbelang en het *Product Approval Proces*, te vinden op de website van de AFM. Zie de brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer van 27 november 2009, kenmerk: FM/2009/3237 M.

betalen van schadevergoeding is bedoeld.²³⁷ De AFM ziet echter wel toe op de verplichting van financiële ondernemingen om een behoorlijke klachtenprocedure te hebben.²³⁸ Zij was dan ook voornemens een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop DSB met klachten omging. Door het faillissement van DSB Bank is het daartoe niet meer gekomen.

Gelet op de grote impact die klachten en de media-aandacht daarvoor thans blijken te kunnen hebben op het overleven van een financiële onderneming, in het bijzonder een bank, verdient het aanbeveling dat DNB en de AFM hun toezichtinspanningen op dit gebied gezamenlijk intensiveren en die inspanningen mede laten bepalen door deskundigen op het terrein van communicatie en media. Daarnaast moet worden gezien of de AFM geen bevoegdheden moet krijgen om, niet in individuele gevallen maar bij klachten van groepen klanten, meer en dwingender invloed uit te oefenen op het compensatieproces. De AFM moet geen geschilbeslechtere worden, maar toezien op een meer zorgvuldige afhandeling. Dit kan ook zonder dat de AFM zelf besluit over het al dan niet compenseren van klachten. Daarbij constateert de Commissie dat de AFM niet betrokken is geweest bij het compensatietraject tussen DSB en de SSP waarmee het ministerie van Financiën zich rond 8 oktober 2009 wel heeft bemoeid. De AFM kende de aanbeveling van de Ombudsman, die mede het gevolg was van het onderhandelingstraject, pas na de openbaarmaking daarvan. Zij had direct acht punten van kritiek, waaronder de onduidelijkheid van een aantal gebruikte criteria en de kans dat de consument bij het sluiten van een nieuwe verzekering te veel provisie zou betalen. De aanbeveling incorporeerde in wezen het probleem van vaagheid dat de AFM eerder tegen de kredietnormen van DSB had aangevoerd. Het zou beter zijn geweest als de AFM bij het compensatieproces zou zijn betrokken, zodat haar kanttekeningen in dat proces nog hadden kunnen meewegen. De Commissie verwijst voor de gang van zaken hieromtrent verder naar hoofdstuk 7.

Voorts zou moeten worden onderzocht of er niet een vorm van toezicht moet komen op organisaties die de belangen behartigen (of zeggen te behartigen) van benadeelde klanten in de financiële sector. Dit toezicht zou ook moeten bestaan als zij geen werkzaamheden verrichten die direct onder de Wft vallen.²³⁹ Zowel de klanten zelf, als de samenleving, zouden met een vorm van controle op bijvoorbeeld kwaliteit en representativiteit, gediend kunnen zijn.

9.9 De relatie tussen de AFM en DSB

De verhouding tussen de AFM en DSB is geruime tijd slecht geweest. De AFM was van oordeel dat DSB steeds de grenzen van het toelaatbare opzocht en zich onvoldoende inspande om zich aan de wettelijke normen te houden. DSB vond dat de AFM zich te veel op DSB concentreerde en te weinig lette op concurrenten, waardoor haar concurrentiepositie werd geschaad. Zij vond ook dat de aandacht van de AFM vaak uitging naar minder belangrijke zaken en dat de AFM onvoldoende probeerde samen met DSB tot oplossingen te komen. DSB was hevig verontwaardigd over de strafvorderlijke handhaving van de transparantieregels inzake *banners*.

Vanaf 2008 is de verhouding tussen de AFM en DSB verbeterd. Daarmee is echter niet gezegd dat DSB uit zichzelf aan alle wettelijke regels over transparantie en zorgplicht voldeed. Zo moest de AFM DSB regelmatig aansporen om reclame-uitingen in overeenstemming te brengen met de wet. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat de AFM in maart 2009 heeft aangekondigd dat zij een lik-op-stuk beleid zou gaan voeren, ook voor geringe overtredingen. DSB was hierover verbaasd, omdat zij altijd aan de aanwijzingen van de AFM voldeed. Zij zei zich aan de wet te willen houden en zag liever dat de AFM haar reclame-uitingen vooraf controleerde. De doorlopende last onder dwangsom die de AFM wilde opleggen na een volgende overtreding door DSB, is uiteindelijk door het faillissement van DSB uitgebleven.

Men zou kunnen zeggen dat DSB de AFM beschouwde als een verlengstuk van haar *compliance*-afdeling. Eenzelfde patroon bestond bij de herziening van de acceptatiecriteria bij krediet. Ook daar

²³⁷ Zie Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 41, p. 62-63.

²³⁸ Art. 4:17 lid 3 Wft en 39 e.v. BGfo. De AFM heeft er overigens terecht op gewezen dat die bepalingen voor de PwC-dossiers niet van toepassing waren, omdat daar geen sprake was van klachten van klanten. Aan de algemene conclusies over de klachtenbehandeling door DSB en het toezicht daarop, doet dit evenwel niet af.

²³⁹ Zo valt financieel advies in het kader van een compensatietraject al onder de Wft.

heeft de AFM een aantal versies van de acceptatiecriteria moeten beoordelen, waarna DSB op de opmerkingen van de AFM reageerde. Een dergelijke wijze van communiceren tussen een instelling en de toezichthouder past bij een instelling die de grenzen van de wet wil opzoeken. DSB heeft in reactie op het aangekondigde lik-op-stuk beleid van de AFM ontkend dat hiervan in haar geval sprake was, maar de feiten wijzen niet op een beleid van DSB om steeds ruim binnen de wettelijke normen te blijven. De *tone at the top* was daarop onvoldoende gericht, zoals de AFM heeft geconstateerd.

Het voorgaande verdient wel de aantekening dat een op ruimhartige naleving van de wettelijke regels gericht beleid, als de concurrentie het niet toepast, tot concurrentienadeel kan leiden en dat DSB bepaald niet de enige partij in de relevante markt was waarbij er problemen van transparantie en zorgplicht bestonden. Zoals in het voorgaande al is opgemerkt, kan dat naar het oordeel van de Commissie geen reden zijn om handhaving bij duidelijke overtredingen achterwege te laten, in afwachting van een marktbrede aanpak. De AFM zou, binnen de grenzen van haar geheimhoudingsplicht, echter wel in algemene zin duidelijk kunnen maken dat zij het probleem van concurrentienadeel erkent en welke maatregelen zij neemt om een gelijk speelveld te waarborgen. De AFM heeft de Commissie laten weten dat zij al op deze wijze handelt en ook bij DSB op deze wijze gehandeld heeft. Zowel van DSB als van anderen heeft de Commissie vernomen dat de AFM in haar toezicht arrogant kan overkomen en niet lijkt open te staan voor enige gedachtewisseling.²⁴⁰ Voor effectief toezicht is een dergelijke houding niet nodig: men kan luisteren en desondanks stevig optreden. *Fortiter in re, suaviter in modo*²⁴¹ zou het devies moeten zijn. Een nadere reflectie op de soms aanwezige spanning tussen de wijze waarop de AFM haar optreden ervaart, en de wijze waarop anderen dat doen, zou nodeloze onvrede kunnen voorkomen. Dit alles laat echter onverlet dat het verdienmodel van DSB lange tijd niet voldoende klantgericht was en dat er voor de AFM voldoende reden was om ferm tegen DSB op te treden.

Mede door het steeds opnieuw ontstaan van kwesties rond transparantie en zorgplicht, maar vooral door de publiciteit rond de onderzoeken van de AFM bij DSB en de ontkenning door DSB dat deze onderzoeken plaatsvonden, is de verhouding tussen de AFM en DSB in het voorjaar van 2009 weer verslechterd. De AFM valt niet te verwijten dat zij reageerde toen DSB ontkende dat er onderzoeken bij haar plaatsvonden. Ook hier geldt dat DSB de problemen heeft verergerd door het bestaan ervan te ontkennen.

9.10 Conclusie

De Commissie heeft uit de stukken en de gesprekken die zij heeft gevoerd kunnen opmaken dat de AFM, toen zij in 2002 het Wck-toezicht over DSB kreeg opgedragen, al snel een goed beeld had van de mogelijke problemen. Mede daardoor kreeg DSB veel aandacht van de AFM. Het was voor de AFM echter niet eenvoudig haar beeld van DSB feitelijk zo te onderbouwen dat dit grond opleverde voor het nemen van toezichtsmaatregelen. De Commissie heeft bij haar onderzoek ook zelf ervaren dat er over DSB veel verhalen de ronde doen, maar dat die lang niet altijd juist blijken te zijn of hard gemaakt kunnen worden.²⁴² Onder deze omstandigheden acht de Commissie het begrijpelijk dat de AFM pas echt handhavend heeft kunnen optreden tegen de meest wezenlijke problemen bij DSB, nadat haar bevoegdheden met de invoering van de Wfd sterk waren uitgebreid. Zij heeft in de tussentijd het publiek voor de koopsomverzekeringen gewaarschuwd en stevig transparantietoezicht gehouden.

Na de invoering van de Wfd heeft de AFM, gegeven haar mogelijkheden en haar andere taken rond de invoering van de nieuwe wetgeving, in het algemeen adequaat op DSB toegezien. Zij had een

²⁴⁰ De ervaringen van de Commissie zijn overigens geheel tegengesteld, maar de Commissie realiseert zich terdege dat zij niet onder toezicht van de AFM staat.

²⁴¹ Vrij vertaald: vriendelijk krachtadig zijn.

²⁴² Gesprekspartners van de Commissie uit de branche gaven aan dat de vrees door DSB of Scheringa aansprakelijk te worden gesteld, een grote rol speelde bij hun behoedzaamheid om zich publiekelijk of tegenover de AFM kritisch over specifiek DSB te uiten. Scheringa had de reputatie snel advocaten op iemand af te sturen. Voor (oud-)medewerkers van DSB golden strenge geheimhoudingsregels. Onderzoeksjournalisten en consumentenprogramma's hebben een belangrijke rol gespeeld bij het openbaren van wat er bij DSB gebeurde.

goed beeld van de problemen bij DSB en trad daartegen in het algemeen ook op. De Commissie meent wel dat dit optreden in veel gevallen slagvaardiger had kunnen zijn en soms aanzienlijk sneller had kunnen verlopen. Ten aanzien van de belangrijke problemen rond overkreditering en koopsompolissen, had de AFM beter eerder tot (gedeeltelijke) correctie kunnen komen om pas daarna een marktbreed onderzoek te doen (bij koopsompolissen) of tot een gedetailleerde uitwerking van de normen over te gaan (bij overkreditering). Ook bij de beleggingsverzekeringen had de AFM op sneller handelen bij DSB moeten aandringen.

De huidige voorzitter van de AFM, Hoogervorst, heeft kort geleden in een interventie tijdens een congres gezegd dat hij streeft naar een slagvaardiger cultuur bij de AFM. Werknemers in de publieke sector zijn volgens hem over het algemeen analytisch heel goed, maar dat kan als keerzijde hebben dat zij nogal afwachtend zijn.²⁴³ De casus DSB toont inderdaad aan dat er in de snelheid van optreden van de AFM verbeteringen mogelijk zijn. Dat wil niet zeggen dat de AFM steeds waar de wet niet helemaal duidelijk is, de randen van de wet moet opzoeken en naar eigen goeddunken moet handelen. Hoogervorst lijkt dit in dezelfde interventie te bepleiten, hoewel hij ook naar de wetgever verwijst. Voor het - al dan niet in afwachting van regelgeving - opzoeken van de grenzen van de wet zal alleen aanleiding zijn indien de belangen van financiële consumenten anders ernstig geschaad zouden worden. De grenzen van de rechtsstaat gelden vanzelfsprekend ook voor de AFM.

De Commissie acht niet goed begrijpelijk dat, gelet op de eerdere ervaringen, bij de invoering van de Wfd / Wft een vrijstelling is gegeven van de adviesregels voor betalingsbeschermers. De AFM had hier aan de wetgever een duidelijk signaal moeten geven. Marktpartijen, consumentenorganisaties, geschilbeslechtsers en wetenschappers hebben dat echter evenmin gedaan. Na het vervallen van deze vrijstelling, en nadat de passende provisieregels per 1 januari 2010 ook voor betalingsbeschermers van kracht zijn geworden, heeft de AFM voldoende bevoegdheden om in een casus als die van DSB op te treden. Wel zou moeten worden overwogen *mystery shopping* als wettelijk onderzoeksinstrument in te voeren. Tevens zou het toezicht op het omgaan met klachten verbeterd kunnen worden en zou een wettelijke grondslag gecreëerd moeten worden voor toezicht op productontwikkeling en op de belangenbehartiging van consumenten met klachten.

Uiteindelijk is een casus als die van DSB alleen te voorkomen als bij de leiding van een financiële onderneming het klantbelang niet ondergeschikt wordt gemaakt aan het streven naar winst en omzet. De AFM heeft zich dat al vroegtijdig gerealiseerd. Reeds bij de vergunningverlening in 2005 had de AFM twijfels over de samenstelling van het bestuur van DSB. Die twijfel is gebleven en de AFM heeft de verkeerde *tone at the top* herhaaldelijk aan de orde gesteld.²⁴⁴ Zelf had de AFM niet de bevoegdheid om in het bestuur of de organisatie van DSB in te grijpen, maar zij kon deze onderwerpen, vanuit het perspectief van het gedragtoezicht, wel bij DNB onder de aandacht brengen. Dat heeft de AFM, bijvoorbeeld in april 2008, ook gedaan. De zorgen van de AFM sloten aan bij die van DNB.²⁴⁵ De toezichthouders zijn toen gekomen tot hun gezamenlijke brief over de *governance* bij DSB. Achteraf beschouwd hadden zij beter meteen een hardere lijn kunnen volgen om tot een goed gebalanceerd bestuur van DSB te komen. De positieve verwachtingen met de komst van Zalm, hebben er mede toe bijgedragen dat dit toen niet is gebeurd. Na het vertrek van Zalm hebben de toezichthouders in december 2008 gekozen voor een aanpak die uiteindelijk tot het (vrijwillig) vertrek van Scheringa zou moeten leiden. Men durfde het niet aan om op dat moment formeel in te grijpen.²⁴⁶ De Commissie vraagt zich af of op dat moment niet toch geprobeerd had moeten worden om strenger in de richting van een gebalanceerd bestuur te sturen. In de periode Zalm was weliswaar veel verbeterd, maar het verbeterproces was ook moeizaam gebleken en de onbalans tussen commercie en bancaire prudentie was in de kern blijven bestaan. Het lag niet voor de hand dat dit onder een andere

²⁴³ FD, 22 april 2010. Zie: <http://www.fd.nl/artikel/14689326/financieel-toezicht-nederland-vaag>. In het artikel staat dat Hoogervorst heeft gezegd dat zijn medewerkers “van nature beschouwend, legalistisch en afwachtend [zijn]”. Volgens Hoogervorst is dat een slordige weergave van zijn woorden, die een meer algemene strekking hadden. Voor de letterlijke tekst van de interventie is de Commissie geen bron bekend.

²⁴⁴ Zie hoofdstuk 2.

²⁴⁵ Zie de hoofdstukken 2 en 8, waar ook het optreden van DNB in dit verband aan de orde komt.

²⁴⁶ De Commissie wijst erop dat de AFM aan DNB een aanbeveling had kunnen doen indien zij van oordeel was dat er gronden waren om in het bestuur van DSB in te grijpen; zie art. 1:49 Wft.

CFO dan Zalm beter zou worden. Doordat de toezichthouders niet ingrepen en DSB zelf de open bestuursfunctie mocht invullen, zijn kostbare maanden verloren gegaan.

De toezichthouders hadden alleen kunnen ingrijpen indien zij beschikten over een goed en gedocumenteerd overzicht van de wijze waarop DSB omging met zorgplicht en belangenconflicten en met de jegens haar geuite zorgen van de toezichthouders daarover. De Commissie kan begrijpen dat de toezichthouders betwijfelden of het DSB voldoende duidelijk was gemaakt dat bij het uitblijven van ingrijpende verbeteringen ferm zou worden ingegrepen. Zij tekent daarbij aan dat de toezichthouders die duidelijkheid eerder aan DSB hadden kunnen en moeten verschaffen. Daartoe zou dan wel een goed gedocumenteerd overzicht vereist geweest zijn van de wijze waarop DSB omging met zorgplicht en belangenconflicten en met de jegens haar geuite zorgen van de toezichthouders daarover. Doordat DSB zelf de open bestuursfunctie mocht invullen, zijn kostbare maanden verloren gegaan.

De gang van zaken rond DSB toont naar het oordeel van de Commissie aan dat een fundamentele herziening van het toezicht op financiële instellingen nodig is. Daarbij moet de centrale vraag zijn of de onderneming en haar leidinggevenden voldoende op de zorg voor de klanten zijn gericht. Overtreding van regels ter bescherming van klanten moet niet alleen als een op zichzelf staand feit beschouwd worden, maar ook als teken van een onvoldoende op het belang van de klant gerichte cultuur. Tegen een dergelijke cultuur, of tegen individuele bestuurders die niet de juiste instelling hebben, moet sneller dan voorheen worden opgetreden. Daarbij zullen de toezichthouders DNB en de AFM in geval van een bancaire instelling, samen moeten optrekken. Immers, het toezicht op bestuur en organisatie komt, zoals opgemerkt, primair toe aan DNB.²⁴⁷ Door deze verschuiving van toezicht op het naleven van regels naar integraal gedragstoezicht, wordt indirect de eigen verantwoordelijkheid van de instelling en van haar leidinggevenden voor de juiste behandeling van klanten sterker op de voorgrond geplaatst.

De AFM krijgt vaak het verwijt dat zij met haar boetes alleen achteraf sancties oplegt en niets verbetert. Ook bestuurders van DSB hebben de AFM dit verwijt gemaakt.²⁴⁸ Dat verwijt is naar het oordeel van de Commissie echter niet terecht. Bij DSB heeft de AFM lang, soms zelfs te lang, getracht de wijze waarop de bank met haar klanten omging in de goede richting te sturen, zonder een sanctie op te leggen. De mogelijkheden van de AFM zijn daarin echter uit de aard van de zaak beperkt. Een toezichthouder moet geen bestuurder worden. Zoals in de vorige alinea al is opgemerkt, kan uiteindelijk alleen een op zorg voor de klanten gerichte inrichting van de onderneming, in combinatie met een op die zorg gerichte instelling van haar leidinggevenden, voorkomen dat het toezicht van de AFM neerkomt op dweilen met de kraan open. Dweilen kan men immers alleen achteraf. Dat de AFM thans streeft naar integrale verbeterprogramma's voor aanbieders,²⁴⁹ en een kerfstok hanteert voor bestuurders,²⁵⁰ is in de opvatting van de Commissie een belangrijke stap in de richting waarin het gedragstoezicht zou moeten gaan.²⁵¹

²⁴⁷ Zie nader hetgeen in hoofdstuk 10 over de samenwerking wordt opgemerkt.

²⁴⁸ Onder meer Scheringa in het in de voorgaande noot aangehaalde krantenbericht.

²⁴⁹ Zie: <http://www.afm.nl/nl/professionals/over-afm/thema/klant-centraal.aspx>.

²⁵⁰ Gesprek Hoogervorst met de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel; Bijlage bij Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Financieel stelsel, Kamerstukken II 2009/10, 31980, nr. 5, blz. 307 e.v.

²⁵¹ De AFM wijst er terecht op dat het vastleggen van een algemene zorgplicht (ook voor aanbieders) in de Wft deze ontwikkeling zou bevorderen.

HOOFDSTUK 10: De samenwerking tussen DNB en de AFM

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de samenwerking tussen de prudentiële toezichthouder en de gedragstoezichthouder, respectievelijk DNB en de AFM, naar behoren heeft gefunctioneerd in de DSB casus.

10.2 Regelgeving betreffende samenwerking

De aanwezigheid van meerdere toezichthouders heeft zowel onder het sectorale toezichtsmodel als onder het met de inwerkingtreding van de Wft op 1 januari 2007 geformaliseerde functionele toezichtsmodel (*Twin Peaks* model) aanleiding gegeven tot het in de wetgeving opnemen van bepalingen over de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders.

In de eerste plaats kenden de sectorale wetten en kent thans de Wft een bepaling over de samenwerking door de toezichthouders bij het gebruik van regelgevende bevoegdheid.²⁵² De afdeling bevat bepalingen, gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen de toezichthouders bij het vaststellen van uitvoeringsregels. De Wft werkt dit uit op het punt van het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels over een reeks van onderwerpen, zoals handhaving, betrouwbaarheid en deskundigheid van beleidsbepalers en de beheerste en integere bedrijfsvoering.²⁵³ Bij een aantal ingrijpende handhavingsmaatregelen moet de toezichthouder die daartoe het voornemen heeft, de zienswijze van de andere toezichthouder inwinnen voordat hij tot optreden overgaat. Dit is onder meer het geval bij het benoemen van een stille curator en het wegzenden van een beleidsbepaler.²⁵⁴ Voorts zijn beide toezichthouders verplicht advies bij de *counterpart* in te winnen indien men in het kader van de behandeling van een vergunningaanvraag een beoordeling dient te geven over de vraag of de aanvrager zal voldoen aan de wettelijke eisen van het toezicht dat in de eerste plaats aan de andere toezichthouder is opgedragen.²⁵⁵ Zo dient DNB als vergunningverlenende toezichthouder bij de beoordeling van de aanvraag van een kredietinstelling die voornemens is tevens beleggingsdiensten te verlenen, mede te beoordelen of de aanvrager kan voldoen aan bepaalde gedragstypische vereisten.²⁵⁶ DNB dient daarover de AFM advies te vragen. Artikel 1:49 Wft ziet op de situatie dat de niet-vergunningverlenende toezichthouder (in zijn werkzaamheden) constateert dat een beleidsbepaler niet of niet langer aan de wettelijke eisen van betrouwbaarheid of deskundigheid voldoet. Hij stelt dan de vergunningverlenende toezichthouder van die bevinding in kennis en doet daarbij een aanbeveling voor een te treffen maatregel.

De samenwerking is verder uitgewerkt in convenanten afgesloten tussen de toezichthouders; het meest recente convenant tussen de AFM en DNB dateert van juli 2007.

10.3 Praktijk van de samenwerking AFM / DNB

Om te bezien hoe de samenwerking tussen de AFM en DNB in de praktijk heeft gewerkt worden hieronder de meest opvallende momenten in de DSB casus geëvalueerd. Een meer uitgebreide weergave van de feiten is te vinden in hoofdstuk 2.

²⁵² Zie in dat verband artikel 67a Wtk 1992, artikel 27a Wtb, artikel 33b Wte 1995 en thans artikel 1:46 Wft.

²⁵³ Artikel 1:46 Wft.

²⁵⁴ Artikel 1:47 Wft.

²⁵⁵ Artikel 1:48 Wft.

²⁵⁶ Artikel 2:13 Wft.

Verlening vergunning 2005

Op 9 september 2005 meldt DNB aan de AFM dat men doende is met een nieuwe Wtk-aanvraag van DSB Groep. DNB zegt tegen de AFM dat DSB Groep dan wel niet volmaakt is, doch voldoet aan de eisen om een Wtk-vergunning te verkrijgen. DNB vraagt of de AFM in het kader van die aanvraag stukken wil ontvangen en een oordeel wil geven. De AFM geeft aan dat het uitwisselen van dergelijke informatie in het dan geldende convenant voor samenwerking tussen de toezichthouders wel is geregeld, maar dat daar op de werkvloer nog geen uitvoering aan is gegeven. Vooralsnog heeft men op dit specifieke punt geen behoefte aan stukken omdat de AFM geen formele taak heeft in de beoordeling. De DSB-bestuurders worden wel aan de AFM voorgelegd. De AFM geeft in ieder geval aan dat er geen antecedenten over Scheringa bekend zijn. Op 4 oktober 2005 volgt een meer formeel verzoek aan de AFM om DNB te informeren of er feiten en omstandigheden zijn die relevant kunnen zijn in het kader van de beoordeling van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de beoogde bestuurders en commissarissen van DSB. Op 6 oktober antwoordt de AFM dat er geen antecedenten bekend zijn. Op 13 oktober volgt een verzoek van DNB aan de AFM om een oordeel te geven over de bedrijfsvoering (inclusief AO / IC) op de onderdelen die tot het toezichtterrein van de AFM behoren. Op 29 november 2005 geeft de AFM haar zienswijze. De AFM meldt voorts dat zij, vanwege een fout in de procedure, heeft nagelaten eerder antecedenten over enkele bestuurders te melden. Ten aanzien van de betrouwbaarheid en / of deskundigheid van (mede) beleidsbepalers wordt DNB meegedeeld dat:

‘De AFM op 11 mei 2005 aangifte heeft gedaan bij het Functioneel Parket [...], op grond van een vermoeden van overtreding van artikel 26 Wet op het consumentenkrediet door een aantal dochterentiteiten jo. de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12 en 13 Besluit Kredietaanbiedingen, door enkele entiteiten binnen de DSB Groep N.V. Dit betrof Becam Eefde B.V., Becam Emmeloord B.V., Frisia Financieringen Wognum B.V., lenen.nl Lelystad B.V. en Postkrediet Eindhoven B.V. De heren Scheringa en Van Dijk waren [...] bestuurder van deze entiteiten. De heren Scheringa en Van Dijk hebben in oktober 2005 mondeling aangegeven dat zij geen verdachten (meer) zijn in het strafrechtelijk onderzoek. De AFM heeft hierover van het OM nog geen informatie ontvangen.’

Op 6 december 2005 meldt DNB dat de vergunning ieder moment kan worden afgegeven. De aanvraag wacht nog op een beoordeling door het Expertisecentrum Integriteit, die het rapport van de Economische Controle Dienst (ECD) naar aanleiding van de bovengenoemde signalen van de AFM nog nader bekijkt. DNB verwacht echter geen probleem.

Ten aanzien van de betrouwbaarheid komt ECI echter met een negatief advies met betrekking tot Scheringa en Van Dijk in verband met antecedenten uit hun respectievelijke functies bij de DSB Groep. De directie Toezicht adviseert haar directeur vervolgens het advies van ECI niet over te nemen (zie nader hoofdstuk 2).

DNB concludeert uiteindelijk dat weliswaar sprake is van een rommelige situatie, doch dat kwade trouw afwezig lijkt. DNB besluit de betrouwbaarheid van Scheringa en Van Dijk als bestuurders van DSB Groep buiten twijfel te stellen. Dit geschiedt nadat op directieniveau telefonisch contact is gelegd met de AFM.²⁵⁷ Uit dat telefoongesprek zou volgens DNB blijken dat de AFM uiteindelijk akkoord gaat met een positieve beslissing omtrent de betrouwbaarheid. De AFM is daarbij overigens niet op de hoogte van alle feiten en omstandigheden die DNB in haar afweging betreft. Dat schreven de wet en het convenant ook niet voor.

De Commissie constateert op grond van de documentatie uit de periode rondom de vergunningaanvraag dat de uitwisseling van informatie wat rommelig is verlopen, hetgeen niet geheel onbegrijpelijk is gelet op de beperkte rol van de AFM bij de verlening van een Wtk-vergunning. Een en ander werd gecompliceerd door de procedurefout binnen de AFM. Op het punt van de beoordeling

²⁵⁷ De AFM meldt dat betrokkenen van de zijde van de AFM zich dit gesprek niet kunnen herinneren. Zij liet de Commissie voorts weten dat medewerkers van de AFM ‘op werkvloerniveau’ hun zorgen over de vergunningverlening aan DSB Groep hebben geuit. Daarvan is bij DNB echter niets bekend. Omdat een en ander niet schriftelijk is vastgelegd – behoudens een aantekening dat het telefoongesprek op directieniveau heeft plaatsgevonden – en er veel tijd is verstreken sinds de eventuele gesprekken, heeft de Commissie daarnaar geen verder onderzoek gedaan.

van de betrouwbaarheid oordeelde de AFM kritischer dan DNB. Of dat ook gold voor de andere onderdelen van de vergunningaanvraag, heeft de Commissie niet kunnen constateren.

Lopende toezicht na de vergunningverlening

Begin 2006 onderkent DNB dat de implementatie van de Wfd door DSB één van de grootste risico's is en meldt dit ook in het afstemmingsoverleg met de AFM op 12 januari 2006. In dit overleg geeft de AFM aan dat men voornemens is om in 2006 bij DSB te onderzoeken of de Wfd juist wordt ingevoerd. De zorgen van DNB richten zich op dat moment op zowel de zorgplichtkant als op de prudentiële risico's die de (te) ruime kredietacceptatie van DSB met zich brengen. Tot 2006 ontbrak het echter aan maatschappelijk aanvaardbare acceptatienormen. De in de markt gehanteerde normen waren aanzienlijk ruimer dan wat volgens de visie van de toezichhouders acceptabel was. Deze acceptatienormen zijn pas vanaf 2006 door middel van de invoering van Wfd en de gedragscodes tot stand gekomen.

Ook blijkt begin 2006 uit een onderzoek van DNB dat het kredietbeleid van DSB onvoldoende is uitgewerkt, vooral op de aspecten overkreditering en cliëntenprofielen.²⁵⁸ DNB signaleert in dit onderzoek dat DSB hoge provisies verdient aan het verkopen van koopsomverzekeringen. Op dat moment is het beeld dat dit niet veel afwijkt van de bestaande praktijk bij andere banken. Het is onduidelijk welke maatregelen DSB heeft genomen om te voorkomen dat de belangen van de cliënt ondergeschikt worden gemaakt aan de commerciële belangen van DSB. Hoewel overkreditering vanuit de bescherming van de consument onder gedragstoezicht valt, onderkent DNB de mogelijke prudentiële implicaties van deze werkwijze, namelijk een verhoogd kredietrisico. Doordat DSB echter in staat is om door securitisaties haar leningen te verkopen in de markt (*originate to distribute* model) is het voor DNB op dat moment moeilijk om op prudentiële gronden hierop in te grijpen. DNB informeert de AFM over de uitkomsten van het onderzoek. Ook zelfstandig blijft DNB DSB erop wijzen dat zorgplicht van belang is (brief d.d. 7 augustus 2006). Gezien de toezichtsverdeling kiest DNB ervoor om verder niet inhoudelijk op de gedragstypische aspecten van dit punt te reageren, maar de bevindingen van de AFM uit hoofde van het Wfd-onderzoek af te wachten.

DSB geeft aan de AFM aan dat zij zelf de bevindingen uit het onderzoek van PwC van 2006 (naar de adviespraktijken van DSB) wil onderzoeken. De AFM laat hierop weten dat zij een review zal doen op het onderzoek van DSB. Op 21 februari 2007 ontvangt DNB het conceptrapport 'Uitkomst AFM onderzoek naar het voorkomen van overkreditering'. Op 12 maart 2007 ontvangt DNB een cc van DSB van haar reactie op het onderzoek van de AFM. Daarnaast heeft de Wfd een impact op de door DSB gerealiseerde *cross-selling*, doordat intermediairs naar aanleiding van deze nieuwe regelgeving voorzichtiger moeten worden met het aanbieden van verzekeringsproducten. De terugloop van de provisie-inkomsten uit deze producten raakt aan de kern van het business model van DSB. In de periode tot november 2007 escaleren de risico's die DNB signaleert met betrekking tot de *governance* structuur. Vooral ten aanzien van de top van het bedrijf.

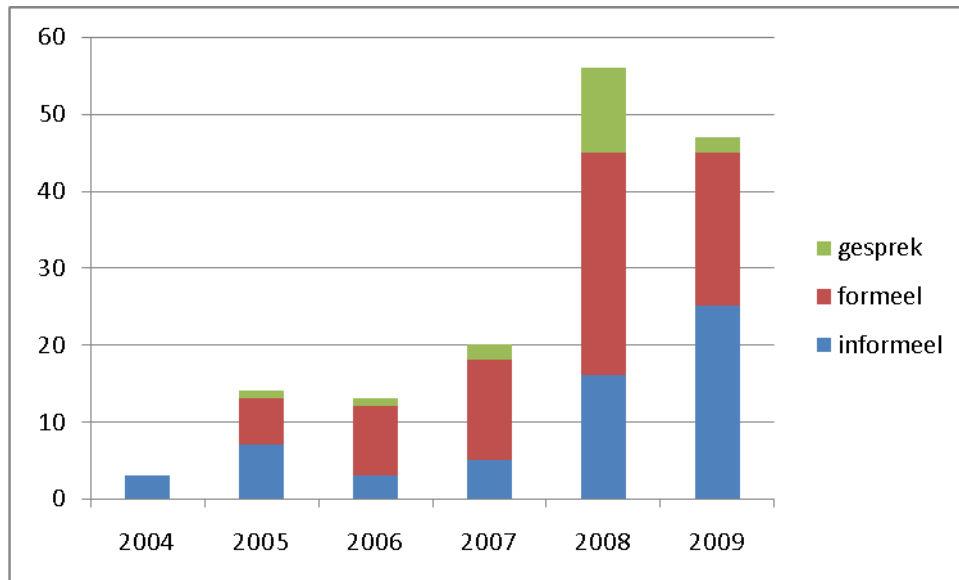
Intensivering contact na verhoogd toezicht

Vanaf het moment dat DSB onder verhoogd toezicht van DNB wordt geplaatst (september 2007) is een intensivering van de contacten tussen de AFM en DNB waar te nemen, waarbij tevens afspraken worden gemaakt over de informatie-uitwisseling en de activiteiten. Zo spreken op 27 december 2007 de AFM en DNB met elkaar over DSB. Tijdens deze bespreking is aan de orde: (a) DNB gaat onderzoek doen naar kredietrisico; (b) afgesproken wordt dat de AFM alle verslagen ontvangt van DNB; en (c) tijdens de bespreking heeft de AFM aangegeven dat zij nogmaals onderzoek gaat doen naar PwC-dossiers. Doelstelling is te bekijken of klanten gecompenseerd moeten worden. Aan DNB worden voorlopige hypothesen en de planning van de activiteiten overhandigd.

²⁵⁸ Op 7 maart 2006 meldt DNB aan de AFM dat de verkopers uitsluitend worden aangestuurd op verkochte aantallen. Het is DNB duidelijk dat de winst van DSB voornamelijk komt uit de verkochte koopsommen (via Cardif). Men krijgt nog niet de vinger achter de koppelverkoop, maar een voorzichtige schatting is dat maximaal 90% van de kredieten wordt verkocht met een (dure) aanvullende verzekering. Dit baart DNB ook zorgen. DSB is in grote mate afhankelijk van de verkochte koopsomverzekeringen en regelgeving op dit gebied kan de winstgevendheid van DSB sterk ondermijnen.

De intensivering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen DNB en de AFM is te zien in figuur 10.1, waar een overzicht van alle gedocumenteerde contacten tussen de AFM en DNB wordt gepresenteerd. Hierbij zij aangetekend dat het gros van de formele contacten niet meer inhoudt dan het delen van informatie, waarbij de informatiestroom van DNB naar de AFM die van de AFM naar DNB overtreft.

Figuur 10.1: een overzicht van alle gedocumenteerde contacten tussen de AFM en DNB, naar intensiteit



Bron: AFM dossier

Noot: formeel contact = brief, doorsturen rapporten; informeel contact = e-mail, telefoongesprekken. Telefoongesprekken waarvan een uitvoerig verslag is gemaakt zijn aangemerkt als gesprek.

Gedurende 2008 wordt het DNB echt duidelijk dat de *corporate governance* niet naar behoren functioneert. Zo wordt op 15 april 2008 door DNB aan de AFM gemeld dat er een ‘hard gesprek’ is geweest met de RvC van DSB. Conclusie van DNB is dat de RvC niet naar behoren functioneert. DNB heeft haar zorg geuit over het feit dat er geen stabiele situatie is bij DSB. De RvC meldde dat er nog steeds een één-tweetje tussen Van Goor en Scheringa wordt gespeeld. Als voorbeeld noemde de RvC dat Zalm niet op de hoogte was van bepaalde genomen beslissingen (voorbeelden hiervan werden niet genoemd). In ieder geval zal de RvC nadenken over het ontbreken van de stabiliteit in de RvB en realiseert hij zich dat de risicobeheerfunctie snel moet worden ingevuld. Met de RvC is afgesproken dat zij eind van de week met een reactie komt en wellicht met een oplossing. Het probleem is de *corporate governance*. DNB wil of de RvB versterken of een nieuwe CEO. Echter, het laatste zal moeilijk worden omdat het instrumentarium beperkt is. Wel meent DNB dat de emmer steeds meer wordt gevuld en het slechts wachten is totdat deze overstroomt. Dan is er wel voldoende instrumentarium voorhanden.

Gezamenlijke corporate governance brief

De intensivering van de samenwerking van het onder verhoogd toezicht plaatsen van DSB wordt geïllustreerd door de gezamenlijke conceptbrief inzake *corporate governance* en risicobeheersing van 27 mei 2008.²⁵⁹ De brief is gezamenlijk door de AFM en DNB opgesteld omdat de zorgen inzake *corporate governance* en risicobeheersing betrekking hebben op zowel de algemene aspecten, als op de prudentiële en gedragstypische aspecten van de bedrijfsvoering. Ook de bespreking op 27 juni 2008 met DSB over deze conceptbrief wordt door de AFM en DSB gezamenlijk gevoerd. Uiteindelijk

²⁵⁹ Zie het hoofdstuk over *corporate governance* voor de volledige beschrijving van deze brief.

wordt de definitieve brief gezamenlijk op 10 juli 2008 verstuurd. In de periode hierna informeren de AFM en DNB elkaar opnieuw over en weer over elkaars activiteiten en wordt waar relevant correspondentie met DSB met elkaar gedeeld.

Verschillende oordelen over DSB

Op 29 september 2008 bespreken de AFM en DNB vervolgcacties op de brief van DSB gedateerd 12 september 2008 als reactie op de gezamenlijke brief van DNB / AFM van 10 juli 2008. DNB is gematigd positief over de reactie van DSB en merkt op dat de toon van de brief van DSB positief is; van een ontkennende houding is geen sprake. Wel zou DSB iets concreter moeten aangeven wat zij nog moet doen. Desgevraagd geeft DNB aan dat de solvabiliteitsratio schommelt tussen 11-12%, hetgeen een stabiel beeld is. De liquiditeit beweegt zich rondom € 1,4 miljard, zodat hier voldoende ruimte in zit. De winst- en verliesrekening geeft een winst aan van ca € 20-25 miljoen, hetgeen overeenkomt met de herziene jaarplanning.

De AFM is daarentegen gereserveerder. De AFM vindt onvoldoende concrete zaken terug in de brief. De *governance / compliance* structuur zit nog niet 'tussen de oren' bij de RvB en de AFM verwacht dat dit ook niet binnen een aantal jaren zal gebeuren. Dat blijkt uit het feit dat DSB in haar brief niet is ingegaan op de invulling van de (*compliance*) werkzaamheden en op de follow-up die wordt gegeven aan de rapportages over *compliance*, die nu wel maandelijks op de agenda van de RvB staan. In het algemeen neemt DSB onvoldoende maatregelen om tekortkomingen tijdig te signaleren. De AFM maakt ook melding van overtredingen die zijn geconstateerd.

Tijdens de bespreking wordt geconcludeerd dat DNB niet hard meer aan de kar bij DSB zal trekken, omdat DSB voldoet aan de ratio's. DNB is, in tegenstelling tot de AFM, tevreden met de beantwoording door DSB van de gezamenlijke brief. Een mogelijke ondeskundigheidsverklaring van enkele leden van de RvB is niet meer aan de orde; dit had meer kans van slagen gehad in december 2007, maar DNB heeft toen dit niet willen doorzetten om Zalm een kans te geven.

AFM en DNB: Scheringa moet weg

Op 11 december 2008 hebben de AFM en DNB overleg over DSB. De aanwijzing die op 1 december door de AFM bij DSB was aangekondigd, is verstuurd. DNB zegt dat de maatregelen die de AFM jegens DSB neemt, helpen om binnen DNB te beargumenteren dat het nodig is de druk op DSB hoog te houden en het verhoogde toezicht te handhaven; de vraag is hoe die druk door DNB kan worden opgeschaald en hoe men verder moet gaan. De AFM merkt op dat een deel van het probleem in het business model van DSB zit; men heeft nog geen slag gemaakt naar een meer klant- en adviesgericht beleid. DNB merkt op dat bij DSB de materiële beloning van medewerkers slechts heel beperkt aan de door hen behaalde omzet is gekoppeld. De AFM vult aan dat het bij DSB juist zo is dat een adviseur de kans loopt een boete te krijgen als hij de beslisboom voor acceptatie niet goed heeft ingevuld. In de praktijk zijn echter niet of nauwelijks boetes opgelegd. Het blijkt bij deze instelling moeilijk om vast te stellen of het aanbrengen van verbeteringen in de organisatie plaatsvindt omdat men het zelf beter wil doen of vooral omdat externe druk wordt uitgeoefend door de toezichthouders. Van bepaalde zaken lijkt het belang niet beseft te worden en bijvoorbeeld ten aanzien van het zichtbaar maken van de beheersing van de organisatie bestaat zelfs een zekere weerstand.

Er is bovendien een extra complicatie. Zalm heeft zijn vertrek aangekondigd bij DSB en DSB zal in elk geval moeten zorgen voor een sterke opvolger van Zalm die ten eerste op kan tegen de combinatie Scheringa / Van Goor en ten tweede weet hoe je een financiële organisatie moet besturen; een punt waar Zalm, hoe positief zijn invloed op DSB ook mag zijn geweest, eigenlijk niet aan voldeed volgens de AFM. Wat betreft Scheringa zelf, lijkt het probleem niet zozeer kwade wil te zijn, maar eerder desinteresse en onbegrip ten opzichte van essentiële zaken als *compliance* en IAD, hetgeen zorgt voor een ongewenste *tone at the top*. Alle aanwezigen zijn het erover eens dat Scheringa hierin niet zal veranderen en er zijn dan ook twee opties: of er wordt geaccepteerd dat Scheringa aanblijft als CEO en er worden mitigerende maatregelen getroffen (zoals een zware CFO en een sterkere RvC) of hij vertrekt (vrijwillig of gedwongen). Zowel bij de AFM als ook bij DNB blijkt de voorkeur uit te gaan naar het vertrek van Scheringa, maar de toezichthouders zien op dat moment onvoldoende formele mogelijkheden om hem weg te sturen.

Als gezamenlijke strategie van de AFM en DNB ten aanzien van DSB wordt dan ook afgesproken dat de druk op de instelling zal worden opgevoerd, met als doel dat Scheringa uiteindelijk zelf eieren voor zijn geld zal kiezen en over zal gaan tot het benoemen van een extern aan te trekken CEO; Scheringa zelf zal dan vermoedelijk in de RvC plaatsnemen. Elke stap moet hierbij zorgvuldig worden gedocumenteerd en er moet strak op worden toegezien dat de met de instelling gemaakte afspraken tijdig worden nagekomen en geen sprake is van recidivisme. Beide toezichthouders beseffen dat deze strategie onevenredig veel toezichtinspanningen zal kosten, maar zijn het erover eens dat de situatie om deze tactiek vraagt. De AFM en DNB inventariseren beiden wat voor maatregelen zij kunnen nemen om de druk te verhogen. Na de begin december 2008 verzonden aanwijzing, verwacht de AFM op korte termijn opnieuw kritische opmerkingen te moeten maken. Er loopt een onderzoek naar de verstrekking van consumptief krediet; daarnaast zal DSB worden meegenomen in een binnenkort te starten onderzoek naar koopsomverzekeringen (deze vallen wel onder de adviesregels, maar niet onder de beloningstransparantie en bekend is dat DSB provisies van 50%-70% hanteert). Ook staat een onderzoek naar klachtenafhandeling door DSB gepland. DNB zal zich nog beraden op de vorm van escalatie die gehanteerd zal worden; een serieus gesprek met de RvC zal hier in elk geval deel van uitmaken evenals een strenge brief ten gevolge op de *corporate governance* brief van 10 juli 2008. Ook valt te denken aan het uitvoeren van een aantal kleinere deelonderzoeken op specifieke onderdelen waarbij heel feitelijk kan worden vastgesteld of de instelling voldoet of niet; een onderzoek naar de activiteiten van DSB in België en Duitsland lijkt hier het meest voor in aanmerking te komen.

Of het moment rijp is voor het geven van een aanwijzing tot heenzending van bestuurders door DNB, wordt gezien het tot nu toe opgebouwde dossier betwijfeld. Het jaar 2009 wordt het jaar waarin de zaak inderdaad escaleert, maar niet zoals gepland. De AFM houdt DNB op de hoogte van op te leggen boetes en DNB meldt dat na het vertrek van De Grave er bij DSB nog steeds geen *sense of urgency* valt te bespeuren. De aandeelhouder wenst 20 miljoen aan dividend te ontvangen. Op 3 september 2009 meldt DNB aan de AFM welke grote risico's de precaire situatie waarin DSB Beheer zich bevindt kan hebben voor DSB Bank.²⁶⁰ Op weg naar het einde van DSB speelt de AFM geen grote rol meer, met uitzondering van het commentaar dat de AFM geeft op de aanbeveling die Ombudsman Wabeke op 8 oktober 2009 op zijn website plaatst. DNB houdt de AFM wel op de hoogte van wat er gebeurt.

10.4 Oordeel over de samenwerking tussen de AFM en DNB

De samenwerking tussen de AFM en DNB inzake DSB lijkt, na een wat moeizaam begin rond de vergunningverlening in 2005, te hebben voldaan aan de eisen die men daaraan kan stellen: informatie wordt gedeeld en op gezette tijden vindt overleg plaats. Het intensiveren van het overleg tussen beide toezichthouders nadat DSB onder verhoogd toezicht was geplaatst, is een logische en juiste ontwikkeling geweest.

DNB, de toezichthouder die de meest frequente contacten had met DSB, heeft daarbij ook problemen die mede op het terrein van de AFM lagen, aan de orde gesteld. DNB heeft duidelijk beseft dat overkreditering en het niet naleven van de zorgplicht ook prudentiële risico's met zich brengt, en heeft DSB daarop aangesproken. Zij heeft de AFM daarover geïnformeerd.²⁶¹

²⁶⁰ Opvallend is dat de kwestie van DSB Beheer al op 3 oktober 2008 is aangestipt door DNB maar dat dit niet door DSB is opgepikt. Zo wordt in een gespreksverslag van DNB met Zalm gemeld dat de relatie tussen DSB en DSB Beheer steeds zakelijker aan het worden is, hetgeen door DNB gezien wordt als een positieve ontwikkeling. Qua financiën is de relatie niet helemaal '*at arms length*', zo bemoeit Zalm zich met het jaarplan voor Beheer. DNB vindt het van groot belang dat de RvC van DSB zich realiseert welke risico's de vordering op DSB Beheer met zich brengt; het moet voor de RvC duidelijk zijn hoe groot (het ongedekte deel van) de vordering is. Kortom, zo stelt DNB de vraag: 'Hoe afhankelijk is DSB van DSB Beheer?'

²⁶¹ Soms had de informatie-uitwisseling beter gekund. De Commissie verwijst naar hetgeen zij in de hoofdstukken 5 en 11 opmerkt over de achtergestelde deposito's.

De toezichthouders zijn op verschillende tijdstippen ook gezamenlijk opgetreden. Daarbij was de *governance* van DSB een onderwerp van grote zorg van beide toezichthouders. Ten aanzien van dat onderwerp hebben zij ook een gezamenlijke strategie uitgewerkt.²⁶²

Het is de Commissie opgevallen dat beide toezichthouders niet elkaars grootste bewonderaars zijn. De stijl van opereren die men kiest, en ook de manier van percipiëren van problemen, is nogal verschillend. De AFM was doorgaans kritischer dan DNB. Voor zover valt na te gaan, heeft dat de samenwerking niet in de weg gestaan. De uiteenlopende benadering hangt voor een deel samen met het verschil in taken, en waarschijnlijk tevens met de specifieke tradities van de beide toezichthouders. Het prudentiële toezicht speelt zich meer in stilte af, omdat het bekend worden van maatregelen direct een negatief effect kan hebben op de positie van een bank. Bij het gedragstoezicht speelt dat minder, en kan juist het bekend worden van sancties bevorderend werken op de bereidheid tot naleving van de regels. Dit verschil kan ertoe leiden dat men moeilijker tot een gezamenlijke visie komt. In het bijzonder in situaties waarin de druk groot wordt, zoals bij het ontstaan van een crisis of bij grote maatschappelijke of politieke aandacht, kan dit een belemmering zijn voor afgewogen optreden.

Een nadeel kan ook zijn dat het lastiger wordt te leren van de ervaringen uit het verleden. Een zekere spanning in rolopvatting kan leiden tot de neiging minder te zoeken naar verbeteringen in het gezamenlijke handelen en meer te wijzen naar het feilen dat men bij de ander ontwaart. Dat valt ook in het geval van DSB op te merken.

Toen er een crisissituatie ontstond, heeft de AFM geen grote rol meer gespeeld. Ook in een dergelijke situatie is het van belang dat de prudentiële belangen en die van het gedragstoezicht goed met elkaar in verband worden gebracht. Voor een deel lopen zij parallel: een faillissement is ook voor veel afnemers van producten zeer schadelijk. Tegelijkertijd moet dat er niet toe leiden dat niet meer op de naleving van de gedragsregels wordt gelet, of dat regelingen worden getroffen die vanuit prudentieel belang behulpzaam zijn, maar die afbreuk kunnen doen aan de belangen van klanten. De Commissie heeft er in hoofdstuk 7 al op gewezen dat een duidelijker regie in een crisissituatie nodig is. Daarbij behoort het aspect van de samenwerking tussen DNB en de AFM te worden betrokken.

²⁶² Voor een beoordeling van de wijze waarop de toezichthouders in de loop van de tijd met het probleem van de *governance* zijn omgegaan, verwijst de Commissie naar de hoofdstukken 8 en 9.

TOEKOMST

HOOFDSTUK 11: Lessen voor de toekomst

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele lessen voor de toekomst getrokken uit het onderzoek dat de Commissie heeft verricht. Zij doet dat met een zekere voorzichtigheid, omdat er maar een enkele casus aan dit rapport ten grondslag ligt. Gegevens over toezicht op andere banken heeft de Commissie niet onder ogen gehad. Aangezien een faillissement van een bank uitzonderlijk is, zou het heel goed mogelijk zijn dat met het toezicht successen zijn behaald die meer en andere inzichten opleveren dan uit dit ene geval kunnen worden afgeleid.

Anderzijds ligt het voor de hand dat ook lering wordt getrokken uit de geschiedenis van de ondergang van een bank, nu het toezicht juist ten doel heeft het risico op een dergelijke gebeurtenis zo klein mogelijk te maken. De volgende beschouwingen moeten met inachtneming van de beperkte basis worden gelezen. De Commissie merkt nog op dat zij in de verschillende onderdelen van het rapport reeds specifieke aanbevelingen heeft gedaan, die zullen hier niet worden herhaald.

11.2 Het belang van corporate governance

Naar het oordeel van de Commissie vormt de *governance* van DSB de kern van de problematiek die tot haar ondergang heeft geleid. DSB bleek niet de bestuursstructuur en de organisatie te hebben die haar opgewassen maakte tegen de uitdagingen die op haar weg kwamen.

En die uitdagingen waren er. Het verdienmodel waarmee de bank groot is geworden, bleek door de toenemende maatschappelijke kritiek niet meer houdbaar. De financiële crisis maakte de gebruikelijke manier van *funding* onmogelijk. De beeldvorming in de media verslechterde en maakte een adequate reactie daarop noodzakelijk. Een goed geleide bank moet tijdig een strategie ontwikkelen om op dergelijke uitdagingen te reageren. Dat vergt professionaliteit van de leiding van de bank en vergt ook een professionele organisatie die daarop berekend is. Beide waren bij DSB van de aanvang af onvoldoende aanwezig.

DNB waarschuwde voor onverantwoorde risico's die werden genomen, wees op problemen bij voortzetting van het huidige beleid en beargumenteerde waarom bepaalde keuzes gemaakt moesten worden. DNB was ook in algemene zin goed op de hoogte van de situatie waarin DSB verkeerde, maar kon toch onvoldoende bereiken. De AFM had tot op zekere hoogte een eenvoudiger taak omdat zij zich kon concentreren op het constateren van overtredingen, maar had desondanks met een soortgelijke problematiek te maken. DSB had niet de organisatie die voldoende transparant was om het naleven van de regels te kunnen controleren. Bovendien trachtte DSB soms de AFM bij haar beslissingen te betrekken.

Het belang van goed bestuur lijkt in de afgelopen tijd te zijn toegenomen. Het is in de huidige samenleving waarschijnlijk moeilijker om een adequaat beleid te voeren dan vroeger. Mede door de internationalisering is de concurrentie toegenomen. Concurrentie bevordert creativiteit en innovatie. Dat is ook gebleken: financiële producten en financiële markten zijn ingrijpend veranderd. Daarmee is ook de complexiteit van de producten en van de markten toegenomen, en is er sprake van een voortdurende verandering. Bovendien lijkt de stabiliteit van de samenleving en van het financiële systeem in het recente verleden te zijn afgenomen. Deze ontwikkelingen zijn ook DSB niet voorbij gegaan.

De eisen die in een dergelijke complexe en veranderende omgeving aan de leiding en de inrichting van een bank worden gesteld, liggen dan ook hoog. Naarmate de omgeving waarin een bank moet opereren complexer en minder stabiel is, zal het minder goed mogelijk zijn in wetgeving en richtlijnen voor toezicht aan te geven hoe een bank in iedere situatie moet handelen. Er ontstaan steeds andere situaties en nieuwe producten, en het gaat er iedere keer opnieuw om keuzes te maken die recht doen aan alle betrokken belangen. Nauwkeurige regels lopen steeds achter de feiten aan, en ook de

toezichthouder staat structureel op achterstand. Normen met een meer open karakter zijn daarom onvermijdelijk.

Dergelijke normen leggen een grotere verantwoordelijkheid op de bank zelf. Die zal in ieder concreet geval moeten bepalen wat een ‘prudente beleidsvoering’ of de ‘zorgplicht voor de klant’ met zich meebrengen. Dat vergt kennis en professionaliteit, en vergt ook dat de betrokken belangen binnen de organisatie een plaats in de besluitvorming krijgen. Tot die belangen behoren tevens het belang van de klant en het publieke belang.

De wetgeving en het toezicht moeten daarbij aansluiten. Dat zou leiden tot een zwaarder accent op de kwaliteit en de professionaliteit van de organisatie en de wijze waarop alle belangen bij de beleidsbepaling worden betrokken, dan op de beleidsbepaling zelf of op de concrete besluiten die worden genomen. Een organisatie waarin de professionaliteit ontbreekt of waarin de afweging van de betrokken belangen structureel uit het lood is, is als bank niet aanvaardbaar omdat zij een voortdurend gevaar voor de toekomst in zich bergt. Dit is ook het geval indien voldaan wordt aan alle normen van solvabiliteit en liquiditeit: die bieden slechts een beperkte waarborg voor de toekomst. De Commissie ziet de ondergang van DSB als een illustratie voor deze stelling.

Cultuur

De Commissie meent dat de bedrijfscultuur van DSB te zeer gericht is geweest op commerciële overwegingen. Te weinig was zij gericht op de andere belangen die bij de beleidsvorming van een bank essentieel zijn, zoals het beheersen van risico's en de zorg voor de belangen van de klant.

Een deugdelijke governance structuur dient te waarborgen dat binnen de bank een cultuur heerst die recht doet aan de belangen van alle stakeholders. In de cultuur komt immers tot uitdrukking wat binnen de onderneming belangrijk wordt gevonden. Daardoor is cultuur een vaak onderschatte factor bij het beleid dat wordt gevoerd en bij de oriëntatie van degenen die met de uitvoering daarvan op de werkvloer zijn belast. De cultuur werkt door in de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd, in de materiële en immateriële prikkels voor de medewerkers en bij de inrichting van de bedrijfsprocessen.²⁶³ Heerst er een cultuur waarin de commerciële invalshoek dominant is, dan zullen de medewerkers met beloningen of immateriële prikkels (prijzen) gestimuleerd worden op commerciële successen. Bedrijfsprocessen en managementinformatie zullen zodanig worden ingericht dat sturing op die successen wordt bevorderd. Bij DSB ziet men dat geïllustreerd doordat beloningen van verkoopmedewerkers sterk gerelateerd waren aan de omzet in koopsompolissen, de commercieel meest aantrekkelijke producten, terwijl de in dit opzicht meest succesvolle verkopers specifiek werden onderscheiden. De wijze waarop het belang van de klant werd behartigd viel buiten het beloningsperspectief. Men ziet het ook weerspiegeld in de organisatie: sterke afdelingen en goede informatievoorziening op commercieel gebied, maar zwakke afdelingen en achterblijvende informatie over zaken als risicobeheersing en het naleven van de zorgplicht jegens klanten. De Commissie heeft in dit verband met instemming kennis genomen van de recente Visie op Toezicht 2010-2014 van DNB waarin onder meer wordt opgemerkt dat de toezichthouder meer aandacht zal schenken aan strategie en bedrijfscultuur van financiële instellingen.²⁶⁴

Overheidstoezicht meer richten op governance en cultuur

Zoals hierboven geschetst leidt een tekortschietende bestuursstructuur en een daarmee samenhangende eenzijdige bedrijfscultuur tot grote problemen voor de toezichthouders. DNB kan wel nagaan of een bank te grote risico's neemt en de AFM kan nagaan of de zorgplicht jegens de klant wordt geschonden, en vervolgens maatregelen treffen. Maar daarmee worden alleen de negatieve gevolgen van de tekortschietende governance bestreden; de oorzaak wordt niet weggenomen. Het gevaar voor herhaling blijft dan groot. Bovendien is de informatieverzameling ten behoeve van het toezicht vaak moeizaam: indien de bank zelf haar risico's niet goed in kaart heeft gebracht of niet bijhoudt of de zorgplicht wordt nageleefd, dan is het voor de toezichthouder veel moeilijker daarin inzicht te krijgen.

²⁶³ De huidige discussie over bonussen maakt soms de indruk dat het hier om een op zichzelf staand verschijnsel gaat, terwijl bonussen beter als een uitvloeisel van de cultuur van de bank kunnen worden beschouwd.

²⁶⁴ Visie op toezicht 2010-2014, beschikbaar op www.DNB.nl

In verband daarmee is in de hoofdstukken 8 en 9 aangegeven dat een zodanige herziening van het toezicht nodig is dat een kernvraag zou moeten zijn of de governance en de bedrijfscultuur voldoende zijn afgestemd op het behartigen van alle belangen die bij de bank betrokken zijn. Dat stelt eisen aan de bestuursstructuur en de zeggenschapsverhoudingen, en aan de cultuur binnen de organisatie. In de wetgeving zou dat tot uitdrukking moeten komen in de regels daaromtrent; de wet zou het bijvoorbeeld mogelijk moeten maken dat bij de beoordeling van de leiding breder gekeken wordt dan naar de betrouwbaarheid en deskundigheid van individuele bestuurders. Voor het toezicht zou dit met zich meebrengen dat overtreding van regels ter bescherming van de financiële stabiliteit of van de positie van klanten gezien kan worden als signaal van tekortschietende governance en bedrijfscultuur. Die vormen de achterliggende factoren die tot de overtredingen leiden, en zouden meer centraal in het toezicht moeten staan. Dat betekent een verschuiving van het toezicht van het naleven van regels naar een vorm van systeemtoezicht. Daarin ligt het accent op de structurele factoren die het handelen van de bank bepalen, zoals de wijze waarop de verschillende belangen die bij de bank zijn betrokken in de governance en de bedrijfscultuur zijn verankerd. Door deze verschuiving wordt indirect de eigen verantwoordelijkheid van de instelling en van haar leidinggevenden op de voorgrond geplaatst.

Op de consequenties voor de wetgeving en het toezicht wordt hieronder ingegaan.

Wetgeving

De wet stelt reeds eisen aan de leiding van een bank en de inrichting van de organisatie. Die betreffen de personen die het beleid bepalen, de zeggenschapstructuur en de wijze waarop bepaalde bedrijfsprocessen ingericht moeten zijn. Legt men, zoals hierboven uiteengezet, meer de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid die de bank moet nemen voor het voeren van een beleid dat rekening houdt met alle betrokken belangen, dan zou het accent sterker moeten liggen op de vraag of het bedrijf in zijn geheel daartoe in staat is.

Zoals in hoofdstuk 8 is aangegeven stelt de wet eisen ten aanzien van de deskundigheid en betrouwbaarheid van de individuele bestuurders, niet ten aanzien van de samenstelling van de RvB of de RvC in het algemeen. Voor een goed bestuur is een evenwichtige samenstelling nodig, waarin de verschillende deskundigheden en invalshoeken aanwezig moeten zijn en ook daadwerkelijk tot hun recht kunnen komen. De leiding moet als collectief goed kunnen functioneren en de cultuur van de onderneming kunnen uitdragen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid is ook volgens het vennootschapsrecht het uitgangspunt.

In de praktijk geschiedt de beoordeling van de deskundigheid van individuele bestuurders reeds mede in het kader van de samenstelling van de RvB in totaal. Er wordt gelet op de vraag of binnen het bestuur de nodige deskundigheid aanwezig is. De wet zou daarom een grondslag moeten bieden voor een beoordeling van de samenstelling van het bestuur als geheel en de evenwichtigheid daarin.²⁶⁵

Een evenwichtige samenstelling betekent niet alleen dat de verschillende expertises in het bestuur aanwezig zijn, maar ook dat de uiteenlopende invalshoeken die in het beleid van de bank een rol moeten spelen, aan bod kunnen komen. Tot die invalshoeken behoort niet alleen het belang van de aandeelhouders en de werknemers, maar ook dat van de rekeninghouders en het publieke belang in brede zin. Zo ligt het voor de hand dat het bestuur van een bank, zeker indien zij conform de code Maas uitdraagt het belang van de klant centraal te stellen, dat ook tot uitdrukking brengt in de *governance* van de bank.

De wet zou een beoordeling van de RvB en de RvC en van de *governance* in het algemeen langs deze lijnen moeten verlangen. Aansluiting zou daarbij onder meer gezocht kunnen worden bij de beginselen die internationaal zijn vastgelegd door de Basel Committee on Banking Supervision, in *Enhancing corporate governance for banking organisations (2005)*.

²⁶⁵ Zo is het bij de huidige wetstekst niet verdedigbaar dat iemand zijn deskundigheid verliest indien een andere bestuurder vertrekt, ook niet indien hij als bestuurder is aanvaard omdat elders in het bestuur de bij hem ontbrekende kennis was gewaarborgd.

Toezicht

Voor het toezicht zou de *governance* een centraal onderdeel moeten zijn bij de beoordeling van de aanvraag voor de vergunning. Ook daarna zou het een voortdurend aandachtspunt moeten zijn bij het lopend toezicht. De aanknopingspunten die de wet daarvoor biedt, zouden daarop toegesneden moeten zijn.

DNB heeft zich bij het treffen van maatregelen op het punt van *governance* bij DSB gehinderd gevoeld door het feit dat zij bij aanvang de bestuursstructuur heeft goedgekeurd. Indien de wetgever de eis zou stellen dat van ‘deskundige en evenwichtige beleidsvoering’ voortdurend sprake moet zijn, zou die belemmering minder groot zijn. Omdat voortdurend aan die eis van ‘deskundige en evenwichtige beleidsvoering’ moet worden voldaan, verhindert een eerder gegeven oordeel niet een objectieve herbeoordeling op toekomstige tijdstippen. Het is bovendien goed mogelijk dat een RvB van een bank, die oorspronkelijk op zijn taak was berekend, naderhand niet meer goed functioneert omdat de omstandigheden zijn veranderd of de professionele inzichten zijn vernieuwd. Dat sluit aan bij de gedachte van de Commissie Maas dat een permanente scholing voor een goed bestuur nodig is.

Bij het lopende toezicht zou een tekort schietend functioneren, beoordeeld naar de belangen waarvoor de toezichthouders staan, redenen moeten zijn om veranderingen in de *governance* af te dwingen. Dat behoeft niet direct het zware karakter van een formele maatregel te hebben – waartoe DNB niet snel zal willen overgaan – maar kan ook beginnen in het kader van het inwinnen van informatie: de toezichthouders zouden de bevoegdheid kunnen hebben een deskundige een evaluatie op dat punt te laten doen. Het afdwingen van aanbevolen veranderingen zou dan een volgende stap kunnen zijn die ook vrijwillig zou kunnen worden gemaakt. Een eigen evaluatie van de *governance* zou overigens met enige regelmaat van een bank verwacht mogen worden. Dat is een logische consequentie van de gedachte dat de kwaliteit van de *governance* de toekomst van de bank ten minste evenzeer bepaalt als de gegevens over de solvabiliteit en liquiditeit op een bepaald tijdstip.

Een hierop toegesneden inrichting van het toezicht betekent een zekere verschuiving van het toezicht op concreet handelen naar het toezicht op de *governance*, met inbegrip van het culturele aspect. Dat sluit aan bij ontwikkelingen in het denken over toezicht, waarin het systeemtoezicht een belangrijker plaats krijgt. In plaats van regels over specifiek handelen wordt de aandacht dan gevestigd op de voorwaarden die aan een systeem gesteld moeten worden om adequaat handelen te waarborgen.

Een groter accent op *governance* is zowel voor het prudentiële toezicht als voor het gedragstoezicht van belang. Dat stelt hogere eisen aan de samenwerking tussen de beide toezichthouders. Zij moeten dan immers een gemeenschappelijke visie ontwikkelen op de eisen die op dit terrein aan financiële instellingen gesteld dienen te worden.

Checks and balances in het bestuur: de directeur- groot aandeelhouder

Tegen de hierboven geschetste achtergrond is de aanwezigheid van *checks and balances* in de bestuursstructuur van een bank van groter gewicht dan bij een onderneming in het algemeen. De aanwezigheid van vormen van toezicht en controle die een tegenwicht kunnen bieden bij onvoldoende doordacht beleid is essentieel. Dat stelt ook eisen aan de wijze waarop het toezicht door de RvC is geregeld en wordt uitgeoefend.

In dit licht kunnen ook vraagtekens gezet worden bij de constructie van de directeur-grotaandeelhouder bij een bank. De combinatie van bevoegdheden die een voorzitter van de RvB combineert met die van enig aandeelhouder brengt met zich mee dat er in de structuur geen sprake is van een evenwichtige inbreng van alle betrokken belangen in de besluitvorming. De Commissie vraagt zich dan ook af of deze constructie niet in het algemeen voor een bank verboden moet worden. In ieder geval is niet aanvaardbaar dat in een dergelijk geval bij de statutaire vormgeving van de bank een goed tegenwicht tegen de inbreng van de directeur-grotaandeelhouder ontbreekt.

Checks and balances: de Raad van Commissarissen (RvC)

De Commissie is van oordeel dat de interne toezichthouder bij DSB, de RvC, onvoldoende heeft gefunctioneerd. Commissarissen hebben zich te passief opgesteld en een te beperkte taakopvatting gehanteerd, zij beschouwden zichzelf veeleer als raad van advies dan als toezichthouder. De Commissie constateert dat de DSB-casus in dat verband niet op zich staat. Ook door de Commissie

De Wit is geconstateerd dat raden van commissarissen op belangrijke momenten niet altijd voor het benodigde tegenwicht (*checks and balances*) hebben kunnen zorgen binnen de financiële instellingen.²⁶⁶ De Commissie onderschrijft in dat kader de aanbeveling van de Commissie De Wit ten aanzien van een zorgvuldige versterking van de RvC, in het bijzonder ten aanzien van hun onafhankelijkheid (aanbeveling 6). De Commissie heeft dienaangaande tevens met instemming kennis genomen van het voornemen van de regering om ook voor leden van de RvC een beoordeling van de deskundigheid in te voeren²⁶⁷, zij het onverminderd hetgeen hierboven reeds is opgemerkt.

11.3 Het belang van effectief crisismanagement

Verbetering van de huidige praktijk

Het faillissement van een bank leidt tot een groot verlies aan waarde, een verlies dat veelal voorkomen of verminderd zou kunnen worden indien een ordelijke afwikkeling buiten faillissement mogelijk is. Dit betekent dat maximaal moet worden ingezet op een dergelijke afwikkeling indien een bank in de problemen is gekomen. De Nederlandse wetgeving kent in dat verband alleen de noodregeling. Indien die is uitgesproken is het verlies van vertrouwen doorgaans al zo groot dat van een goede afwikkeling geen sprake meer kan zijn. Het was daarom ook juist dat er na de oproep van Lakeman bij DSB een uiterste poging is gedaan om de aanvraag voor een noodregeling te voorkomen.

De Commissie heeft wel geconstateerd dat het beter zou zijn geweest indien DNB nadrukkelijker de regie voor de reddingspoging op zich had genomen. Men zou dus moeten doordenken wat er in een dergelijke situatie beter zou kunnen gaan. De Commissie meent dat DNB hier in ieder geval een duidelijke taak zou moeten hebben, nu zij het beste op de hoogte is van de omstandigheden waarin de bank verkeert, en ook beslissingen neemt over verschillende vormen van liquiditeitssteun. Zij is in de huidige omstandigheden dan ook de enige die een duidelijke regierol op zich kan nemen. Een dergelijke rol is nodig om te voorkomen dat de verschillende partijen op een ongecoördineerde wijze te werk gaan.

Het ligt voor de hand dat de Nederlandse (groot)banken bij een dergelijke operatie betrokken worden. Alleen al het belang dat zij hebben bij het voorkomen van een faillissement in verband met het DGS maakt dat vanzelfsprekend. Het verdient naar het oordeel van de Commissie aanbeveling dat DNB het initiatief neemt om de gang van zaken met betrekking tot de mislukte vangnetoperatie van DSB gezamenlijk met de daarbij betrokken banken in een nabeschatting te evalueren. Dit om de open communicatie tussen de toezichthouder en de banken te bevorderen, alsmede om de kansen op succes bij een volgend probleem te verbeteren.

Maatregelen voor de toekomst

Daarnaast verdient het aanbeveling na te denken over verandering van wetgeving of van de inrichting van de uitvoering die betere mogelijkheden bieden om een bank in nood te redden of tot een ordelijke afwikkeling te komen. In brede kring wordt nagedacht over instrumenten die daarvoor in het buitenland beschikbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de *prompt corrective action* zoals die in de Verenigde Staten geregeld is. De Commissie heeft dienaangaande met instemming kennis genomen van de plannen van de regering om het instrumentarium van overheidsingrijpen uit te breiden teneinde te komen tot een zogenoemde 'interventieladder' van correctiemechanismen die in ingrijpendheid oplopen.²⁶⁸ De Commissie heeft in de onderhavige casus geconstateerd dat een zeer beperkte medewerking van de AvA een grote hinderpaal vormt voor een tijdig en doortastend optreden jegens de instelling. De Commissie meent dat aanleiding is te bezien in hoeverre in de hoogste treden van de interventieladder mogelijkheden zouden moeten worden opgenomen door dergelijke blokkades 'heen te breken'. Voor wat de uitvoering betreft is uiteraard de inrichting van het DGS van grote betekenis.

²⁶⁶ Rapport van de Tijdelijke commissie onderzoek Financieel stelsel, Kamerstukken II 2009/10, 31980, nr. 3-4, blz. 98

²⁶⁷ Verwoord in een brief van de Minister van Financiën, Kamerstukken II 2009/10, 31980, nr. 9.

²⁶⁸ Brief van de Minister van Financiën van 15 december 2009, Kamerstukken II 2009/20, 32013, nr. 6.

Onvrede daarover is tegenover de Commissie uitgesproken. De herziening van dit stelsel vormt onderwerp van een discussie die al gaande is.

11.4 Het belang van verantwoording en openbaarheid bij toezichthouders

Zoals in de inleiding bij dit hoofdstuk opgemerkt, is het trekken van lessen voor de toekomst moeilijk indien de ervaring waarop die is gebaseerd beperkt is. Er kan geen gebruik worden gemaakt van de inzichten die zijn opgedaan bij het toezicht op de vele andere banken die niet in het ongerede zijn geraakt. De Wft verzet zich tegen openbaarheid van gegevens daaromtrent. Dat betekent dat de successen van het toezicht niet bij deze beschouwing kunnen worden betrokken.

Het is ook in meer algemene zin weinig gelukkig dat als gevolg van de noodzaak van vertrouwelijkheid van toezichtgegevens een stelselmatige evaluatie van het gevoerde toezichtbeleid slechts in beperkte mate mogelijk is. Het gevolg daarvan is dat de Commissie haar conclusies en voorstellen niet kan baseren op een openbare verzameling van inzichten in literatuur en wetenschap zoals die doorgaans omtrent de uitvoering van overheidsstaken beschikbaar is. De toezichthouders worden door de regeling van de geheimhouding ook beperkt in hun mogelijkheid verantwoording af te leggen.

De Commissie heeft zich de vraag gesteld of vormen van evaluatie bevorderd kunnen worden zonder afbreuk te doen aan de noodzaak van vertrouwelijkheid. Het is immers voor iedere organisatie van essentieel belang dat voldoende mogelijkheden bestaan om lering te trekken uit het verleden en daarbij open te staan voor inzichten van buiten. De Commissie heeft de indruk dat er nog geen traditie bestaat van systematische evaluatie op het terrein van het financiële toezicht. Dat betekent ook dat zich geen discussie kan ontwikkelen over de manier waarop het toezicht het best kan worden ingericht. Een openbare discussie zal altijd enigszins beperkt worden door de noodzaak van vertrouwelijkheid, maar is anderzijds nodig om de kwaliteit van het toezicht te toetsen en aan te passen aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Er moeten daartoe ook wegen te vinden zijn. Immers, indien voor een bijzonder geval als de ondergang van DSB een evaluatie mogelijk is waarvan de resultaten openbaar worden gemaakt, zou dat ook zonder een dergelijke calamiteit kunnen gebeuren. Voor de toezichthouders kan dit het grote voordeel hebben dat een beoordeling niet plaats vindt op basis van een enkel geval, maar op grond van een breder onderzoek.

De mogelijkheid van aansprakelijkheid wordt wel genoemd als een belemmering om in het openbaar melding te maken van de resultaten van een (zelf)evaluatie.²⁶⁹ De Commissie heeft begrip voor het feit dat DNB hier terughoudender in is dan bijvoorbeeld haar Engelse collega - de FSA - aan wie immuniteit voor aansprakelijkheid is verleend. Dat neemt niet weg dat de aansprakelijkheid in Nederland voor onvoldoende uitgevoerd toezicht jegens de daardoor benadeelde burgers of bedrijven niet erg streng is, zodat een evaluatie, gericht op het trekken van lessen voor de toekomst, niet al te snel tot aansprakelijkheid zal leiden.

11.5 Overige aanbevelingen

Informatie door DNB over een bank in de problemen

In de hoofdstukken 5 en 9 is beschreven dat de informatieverstrekking over de achtergestelde deposito's van DSB tot eind 2008 minder duidelijk was dan wenselijk was. Aldaar zijn de vragen opgeworpen waarom DNB het DSB niet heeft verboden achtergestelde deposito's van particulieren te accepteren en niet heeft gewaarschuwd voor het risico van achtergestelde deposito's, met name nadat DSB onder verhoogd toezicht was gesteld, maar in plaats daarvan informatie gaf die vertrouwen in DSB opwekte. En waarom DNB niet in ieder geval bij de AFM heeft aangedrongen op scherper toezicht op het product ter bescherming van de potentiële depositanten.

²⁶⁹ Zie ook Algemene Rekenkamer, Het systeem van toezicht op de stabiliteit van financiële markten, Kamerstukken II, 2009-2010, 32 255, no. 2, p. 70-71.

Bij het beantwoorden van deze vragen is het van belang de signaalfunctie van het in het openbaar optreden van DNB scherp in het oog te houden. DNB kan niet waarschuwen dat een bank in de problemen verkeert. Een dergelijke waarschuwing zou de problemen alleen maar verergeren, en zou kunnen leiden tot een *bank run*. Als DNB een bank zou verbieden achtergestelde deposito's van particuliere klanten te accepteren zodra die bank in zwaarder weer terecht kwam, zou met enige vertraging dezelfde signaalwerking optreden. De markt zou dit verbod immers snel doorzien, waarna dit hetzelfde gevolg zou hebben als een openbare waarschuwing. Alleen een algeheel verbod op het accepteren van achtergestelde deposito's van particulieren, ook voor gezonde banken, zou dit gevaar vermijden. Een dergelijk verbod gaat echter te ver, en zou inconsistent zijn met de mogelijkheid voor particulieren om in aandelen en, al dan niet achtergestelde, obligaties van banken te beleggen. De bescherming van particulieren moet dan ook worden gevonden in de abstracte waarschuwing voor de risico's van een achtergesteld deposito in geval van insolventie van de bank. Daarbij moet duidelijk zijn dat de toezichthouders, in het bijzonder DNB, niet zullen waarschuwen als een bank in zwaar weer verkeert of zelfs op de rand van insolventie staat. De Commissie beveelt aan de waarschuwingsteksten voor achtergestelde deposito's en producten met vergelijkbare risico's in dit opzicht aan te scherpen.

Het is begrijpelijk dat depositanten verontwaardigd zijn dat DNB hen desgevraagd niet heeft geïnformeerd over de problemen bij DSB. Hetzelfde geldt voor andere rekeninghouders waarvan het saldo niet door het depositogarantiestelsel wordt gedekt. Hiervoor is al opgemerkt dat DNB niet voor problemen bij een bank kan waarschuwen. DNB geeft desgevraagd echter wel in algemene termen gestelde informatie over een bank waarnaar wordt geïnformeerd. Bij het publiek kan door die informatie de indruk ontstaan dat de bank waarnaar zij informeren er goed voorstaat. Dat is natuurlijk ook de bedoeling: zou de informatie een andere indruk wekken, dan zou zij de betrokken bank in gevaar brengen. Het publiek blijkt daardoor in de praktijk de algemene informatie van DNB op te vatten als een geruststellende verklaring over de betrokken bank. Naar het oordeel van de Commissie zou DNB er daarom beter aan doen in het geheel geen informatie meer te geven over instellingen waarnaar het publiek informeert. DNB zou moeten volstaan met het op schrift (internet) beschrijven van het systeem van prudentiële eisen en het toezicht daarop en daarbij duidelijk moeten maken dat zij niet kan en mag waarschuwen voor eventuele problemen bij instellingen die onder toezicht staan. Zij zou het publiek verder kunnen verwijzen naar de informatie die in het algemeen in de markt beschikbaar is over het aan een instelling verbonden risico.²⁷⁰ Bij een verwijzing naar deze algemene informatie zou DNB het dan in het vervolg moeten laten.

DNB heeft de Commissie laten weten dat zij het oordeel niet deelt dat zij het publiek nooit zou moeten informeren over de toestand van een instelling die onder toezicht staat. Een algemeen verbod zou volgens DNB voorbijgaan aan exceptionele situaties die nog niet zijn te voorzien en waarin het doen van een mededeling over een (systeemrelevante) instelling van belang kan zijn voor de stabiliteit van het financiële stelsel. DNB stelt dat zij daarbij grote terughoudendheid betracht, zoals blijkt uit haar afwegingen voorafgaand aan de mededeling over DSB.

De Commissie begrijpt het bezwaar van DNB tegen het door haar voorgestelde algemene verbod, maar meent dat DNB eraan voorbijgaat dat het enkele bestaan van de mogelijkheid om in exceptionele situaties informatie te verstrekken, via het uit de speltheorie bekende begrip *unraveling* gevolgen heeft: zo kan het publiek uit het uitblijven van informatie over een bank in problemen afleiden dat deze kennelijk niet systeemrelevant is of, als aannemelijk is dat deze wel systeemrelevant is, dat de problemen kennelijk zo groot zijn dat er geen positieve berichten meer verstrekt kunnen worden. Anders gezegd: wie informatie mag verstrekken om vertrouwen te geven, voedt bij het uitblijven van die informatie wantrouwen. Dat leidt tot druk om ook in niet-exceptionele gevallen informatie te verstrekken. De casus DSB is naar het oordeel van de Commissie een bewijs van die druk: DSB was geen systeemrelevante bank, en de zorgen bij het publiek over DSB waren bepaald niet ongegrond. Dat DNB een mededeling deed, was dan ook mede omdat zij in het verleden geruststellende mededelingen over andere instellingen had gedaan, en dat het uitblijven van een mededeling over DSB als gevolg daarvan negatieve gevolgen zou kunnen hebben.

²⁷⁰ Zoals de CDS-spreads, zie Kool en Gerritsen (2010).

In het geval van DSB zou het beter zijn geweest als eerder aandacht zou zijn besteed aan de informatieverstrekking ten aanzien van de achtergestelde deposito's.²⁷¹ In september 2007 heeft DNB besloten DSB onder verhoogd toezicht te plaatsen, mede in verband met zorgen over haar verdienmodel, en de ontwikkeling van resultaat, kosten en de solvabiliteitsprognoses. Het had voor de hand gelegen dat DNB vanaf dat moment extra oplettend was geweest ten aanzien van het aantrekken van achtergestelde deposito's door DSB en, toen DSB weer achtergestelde deposito's ging aantrekken,²⁷² aan gedragstoezichthouder de AFM extra aandacht zou hebben gevraagd voor de informatie die DSB over deze deposito's verstrekke. DNB heeft dat niet gedaan. De AFM heeft evenmin zelf specifiek aandacht aan de achtergestelde deposito's van DSB gegeven; dit komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

Achtergestelde deposanten hebben de Commissie laten weten dat zij van DNB, toen zij bij DNB naar DSB informeerden, te horen hebben gekregen dat DSB onder toezicht stond en net zo veilig was als iedere andere bank die in Nederland onder toezicht stond. Ook is verklaard dat DNB liet weten dat het risico bij een eventueel faillissement gering was, onder verwijzing naar het hoge uitkeringspercentage bij het faillissement van Van der Hoop. De Commissie heeft niet verder onderzocht of dergelijke specifieke geruststellende uitlatingen, waarvan ook in de kwestie Icesave sprake was, zijn gedaan. Zij zouden in ieder geval achterwege moeten blijven. Wij merkten al op dat het beter zou zijn als DNB zich helemaal niet meer zou mogen uitlaten over individuele instellingen.

Strafbaarstelling oproepen bank run

Van verschillende zijden is de vraag opgeworpen in hoeverre Lakeman met zijn oproep tot een *bank run* op 1 oktober 2009 strafbaar heeft gehandeld.²⁷³ Juristen hebben opgemerkt dat de oproep wellicht zou kwalificeren als het opzettelijk door valse alarmkreten of signalen de rust verstoren (artikel 142 Sr.) of smaad (artikel 261 Sr.). De Commissie heeft dienaangaande geen oordeel. De Commissie heeft zich wel afgevraagd in hoeverre het uitdrukkelijk oproepen tot een *bank run* afzonderlijk strafbaar zou moeten worden gesteld. Zij onderkent dat de formulering van een deugdelijke delictsomschrijving uitermate moeilijk zal zijn. Bovendien kan ook zonder een uitdrukkelijke oproep een boodschap met betrekking tot een bank worden overgebracht die evenzeer desastreuze gevolgen heeft. Een formeel verbod zal aldus in belangrijke mate een symbolisch karakter hebben. Voor de Commissie staat niettemin buiten twijfel dat het oproepen tot een *bank run* niet toelaatbaar moet worden geacht. Om die reden beveelt zij aan de mogelijkheden van strafbaarstelling nader te onderzoeken.

Disclosure of notification clauses

Het is de Commissie gebleken dat het bestaan van zogenoemde *disclosure of notification* clausules in bijvoorbeeld securitisatiecontracten een belemmering vormt of kan vormen voor de toezichthouder om handhavingsmaatregelen te nemen. De Commissie verwijst dienaangaande naar de aarzeling bij DNB om een stille curator te benoemen nadat is gebleken dat de curatele als gevolg van deze clausules niet stil gehouden zou kunnen worden. De Commissie acht dergelijke belemmeringen voor toezichthouders onwenselijk. Zij meent dat onderzocht dient te worden in hoeverre het financiële instellingen verboden kan worden informatie betreffende door de toezichthouder genomen maatregelen (indien de maatregel beoogt geheim te zijn) openbaar te maken. Een dergelijk publiekrechtelijk verbod zou naar Nederlands recht de privaatrechtelijke contractuele verplichtingen krachteloos kunnen maken. Indien de contracten niet aan Nederlands privaatrecht zijn onderworpen,

²⁷¹ Een verbod achtergestelde deposito's van particulieren te accepteren past als zodanig niet in het systeem van de Wft. Via eisen aan de informatieverstrekking zou indirect een verbod bereikt kunnen worden, namelijk als de toezichthouder zou verlangen dat de betrokken bank, als zij besluit achtergestelde deposito's aan te trekken terwijl zij in moeilijkheden verkeert, potentiële deposanten informeert over haar slechte toestand. Die informatie zal de bank immers niet willen verstrekken.

²⁷² In de vergadering van de RvB van 5 februari 2007 werd besloten de achtergestelde deposito's te sluiten. In november 2007 werd in de vergadering gesignaleerd dat weer behoefte aan deze deposito's bestond en dat ze weer opengesteld zouden moeten worden. Op 4 mei 2009 verlaagt de RvB de tarieven voor de 15-jaars en 10-jaars achtergestelde deposito's en stelt hij de 5-jaars achtergestelde deposito's weer open. Een grafiek van de instroom is te vinden in hoofdstuk 5.

²⁷³ Waaronder ook door de President van DNB.

hetgeen in de praktijk doorgaans het geval is, doet dit volgens de Commissie niet af aan de mogelijkheid voor de Nederlandse wetgever om aan instellingen met zetel in Nederland een publiekrechtelijk verbod op te leggen. De internationaal-privaatrechtelijke gevolgen daarvan zouden nader moeten worden bestudeerd, waarbij een regeling in Europees of internationaal verband vanzelfsprekend de voorkeur verdient. Bij het onderzoek zou moeten worden betrokken in hoeverre een dergelijke bepaling schade kan berokkenen aan het economisch verkeer, in die zin dat het instellingen wellicht onmogelijk wordt gemaakt nog securitisatiecontracten af te sluiten indien een daarin opgenomen notificatieclausule effectief zonder betekenis zou zijn.

Klachten en de media

De Commissie heeft in hoofdstuk 6 geconstateerd dat een niet-professioneel optreden van DSB Bank in de media er mede toe heeft geleid dat een klimaat is ontstaan waarin de fatale reeks van gebeurtenissen vanaf 28 september 2009, culminerend in de oproep van Lakeman, zich kon ontwikkelen. Bovendien zijn het negatieve mediabeeld en het achterwege blijven van een vertrouwenwekkende regeling van de klachten belemmeringen gebleken bij het zoeken van een mogelijkheid om de bank te redden. Banken vreesden bij een overname zelf besmet te worden door de negatieve beeldvorming rondom DSB. Gelet op de grote impact die klachten en media-aandacht thans blijken te hebben op het overleven van een financiële onderneming, meent de Commissie dat het aanbeveling verdient dat DNB en de AFM meer en indringender aandacht schenken aan het optreden van financiële instellingen in de media. In het verlengde daarvan zouden DNB en de AFM hun toezichtsinspanningen mede moeten laten bepalen door deskundigen op het terrein van communicatie en media. Daarnaast moet worden bezien of de AFM geen bevoegdheden moet krijgen om, niet in individuele gevallen maar bij klachten van groepen klanten, meer en dwingender invloed uit te oefenen op het compensatieproces. Dit teneinde tijdig 'de lont uit een potentieel kruitvat te kunnen trekken'. De AFM moet geen geschilbeslechter worden, maar toezien op een meer zorgvuldige afhandeling. Dit kan ook zonder dat de AFM zelf over het al dan niet compenseren van klachten besluit.

REFERENTIES

- Argenti, J., 1976, *Corporate Collapse*, Halstead, New York.
- Atteveldt, W. van, 2008, *Semantic Network Analysis: Techniques for Extracting, Representing, and Querying Media Content* (dissertation). Charleston, SC: BookSurge.
- Basel Committee on Banking Supervision, 2006, *Enhancing Corporate Governance for Banking Organisations*, Basel.
- Boot, A.W.A., 1995, *Koopsommen en premie-stortingen: een goudmijn, maar voor wie?*, Universiteit van Amsterdam.
- Bijlsma, M., and W. Suyker, 2008, De kredietcrisis en de Nederlandse economie, CPB Memorandum, no. 210. Den Haag.
- Cuilenburg, J. J. van, Kleinnijenhuis, J., en De Ridder, J. A. , 1986, Towards a graph theory of journalistic texts, *European Journal of Communication*, 1:65-96.
- D'Aveni, R.A., en I.C. MacMillan, 1990, Crisis and the Content of Managerial Communications: A Study of the Focus of Attention of Top Managers in Surviving and Failing Firms, *Administrative Science Quarterly*, 35: 634-657.
- DNB, 2006, *Visie DNB toezicht 2006-2010*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- DNB, 2008, 'Verpakken' van hypotheek door banken scherp teruggeduurd, *DNB Statistisch Bulletin*, juni 2008, blz. 15-23.
- DNB, 2010, *Visie DNB toezicht, 2010-2014*, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Ewijk, C. van, en C. Teulings, 2009, *De grote recessie - Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Balans, Amsterdam.
- Freixas, X., Parigi, B.M. en Rochet, J-C., 2004, The Lender of Last Resort: A 21st Century Approach, *Journal of the European Economic Association*, 2: 1085-1115
- Gorton, G.B., 2010, *Slapped by the invisible hand - The panic of 2007*, Oxford University Press, Oxford.
- Gorton, G.B., en Mertick, 2009, Securitized Banking and the Run on Repo, Yale ICF Working Paper No. 09-14, Yale University.
- Kool, C.J.M., en D.F. Gerritsen, 2010, Drama Icesave was te voorzien, *ESB*, 95: 134-137.
- Kremers, J.J.M., D. Schoenmaker, en P.J. Wierdsma, 2003, Cross-Sector Supervision: Which Model?, *Brookings-Wharton Papers on Financial Services*, 2003: 225-243.
- Lukaszewski, J.E., 1997, Establishing Individual and Corporate Crisis Communication Standards: the Principles and Protocols, *Public Opinion Quarterly*, Fall 1997 issue: 7-14.
- Muller, E.R., U. Rosenthal, I. Helsloot, E.R.G. van Dijkman, 2009, *Crisis - Studies over crisis en crisisbeheersing*, Kluwer, Dordrecht.
- Pauchant, T. en I. Mitroff, 1992, *Transforming the Crisis-Prone Organization*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Pearson, C.M., en J.A. Clair, 1998, Reframing Crisis Management, *Academy of Management Review*, 23: 59-76.
- Scholten, O., N. Ruigrok, W. van Dongen, en M. Krijt, 2010, *DSB in de media*, Stichting Persinstituut, Amsterdam.
- Shin, H.S., 2009, Reflections on Northern Rock: The Bank Run that Heralded the Global Financial Crisis, *Journal of Economic Perspectives*, 23: 101-119.
- Starbuck, W.H., A. Greve, en B.L.T. Hedberg, 1978, Responding to Crisis, *Journal of Business Administration*, 9: 112-137.
- Tripartiete werkgroep DGS, 2009, *Het Nederlandse depositogarantiestelsel - Garantie voor de toekomst*, De Nederlandsche Bank, Nederlandse Vereniging van Banken en het ministerie van Financiën, Amsterdam / Den Haag.
- Zanden, J.L. van, 2009, Hoe de banken zich ontwikkelden van bakken van rust tot ontwrichtende factor, *Me Judice*, jrg. 2, 6 maart 2009.

VERKLARENDE WOORDENLIJST

Achtergesteld deposito

Een achtergesteld deposito is een achtergestelde lening in de vorm van een deposito bij een bank. Een achtergesteld deposito verschilt van een gewoon deposito, omdat bij een achtergesteld deposito in geval van een faillissement van de bank de terugbetaling pas plaatsvindt, als alle andere schuldeisers zijn afbetaald. Bij dit hogere risico hoort doorgaans een hogere rentevergoeding. Verder valt een achtergesteld deposito, in tegenstelling tot een normaal deposito, in het algemeen niet onder het depositogarantiestelsel van De Nederlandsche Bank.

Achtergestelde lening

Lening waarvan de terugbetaling in geval van faillissement pas plaatsvindt nadat gewone en andere leningen zijn afbetaald. De risico's zijn groter dan van een gewone lening en de rente is meestal iets hoger.

Activa

Bezittingen. Staan aan de debetzijde van de balans vermeld.

Basel II

Basel II is de naam van een samenwerkingsakkoord tussen banken. De Bazelse akkoorden zijn akkoorden tussen alle centrale banken over de garantie die een bank moet kunnen geven dat zij aan haar verplichtingen kan voldoen. Voor die garanties zijn solvabiliteitseisen opgesteld, eerst vervat in het Bazel Kapitaalakkoord uit 1988 (Basel I). Dit eerste akkoord houdt in dat banken standaard kredietregels krijgen voorgeschreven die tot doel hebben hun solvabiliteitsposities te verbeteren. Basel II is een akkoord dat vanaf 2007 moet gelden en dat het vervolg is van het Bazel I, een verdere verfijning van de regels en een aanpassing aan de veranderde situatie in de financiële wereld.

BIS-ratio

Eigen vermogen van banken ten opzichte van de naar risico gewogen uitzettingen. Moet op basis van voorschriften van de Bank voor Internationale Betalingen aan bepaalde eisen voldoen. Deze verhoudingsgetallen geven aan hoe gezond een bank is ofwel hoe goed of hoe slecht haar solvabiliteit is.

Business model

Zie verdienmodel.

Bijkantoor

Elke financiële instelling met een vergunning, die verleend is door een toezichthouder van een EER-lidstaat, is gerechtigd een bijkantoor te openen in ieder ander EER-lidstaat om daar zijn diensten aan te bieden.

Collateralised Debt Obligations (CDO)

Dit zijn verschillende tranches obligaties die worden afgegeven op een pakket vorderingen zoals hypotheekleningen of leningen. De tranches hebben een verschillend risicoprofiel. De minst risicovolle levert het laagste rendement op, de meest risicovolle het hoogste rendement.

Commodities

Goederen en grondstoffen, zoals goud, zilver en andere edelmetalen, koper, koffie en sojabonen. Bulkproducten waarvan de prijs geheel door vraag en aanbod wordt bepaald, zoals olie, graan en koffie.

Compliance officer

Een *compliance officer* is een functionaris die veelal bij een financiële instelling is aangesteld om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving binnen de organisatie.

Conduit

Een bundel hypotheeken of andere leningen die door een bank buiten de balans zijn geplaatst.

Conglomeraat

Geheel van bedrijven die zeer verschillende activiteiten uitoefenen en vrijwel zelfstandig opereren. Er is wel een moedermaatschappij die met een beperkte groep mensen een aantal centrale stafdiensten verzorgt.

Conjunctuur

Golfbeweging in economische activiteiten. Een hoogconjunctuur wordt gekenmerkt door economische groei en lage werkloosheid, een laagconjunctuur door economische neergang (recessie).

Consolidatie

In dit geval het samengaan van (financiële) instellingen door fusies en overnames.

Conversiefactor (van leads)

Leads zijn mogelijke nieuwe klanten voor een bedrijf en worden ook wel *prospects* genoemd. De conversiefactor betreft het percentage *leads* dat tot een verkocht product leidt.

Corporate bank

Bank die de bedrijfsactiviteiten richt op (grote) ondernemingen.

Countercyclisch

De conjuncturele beweging dempend.

Credit default swap (CDS)

Overeenkomst tussen partijen waarbij het kredietrisico van een derde partij tegen betaling van een premie geheel of gedeeltelijk wordt overgedragen. Wordt gebruikt om risico's op wanbetaling tegen te gaan, maar ook om te speculeren met kredieten. Met een CDS verdwijnt het risico van de balans van de verkopende partij, en komt het in het handelsboek van de kopende partij.

Credit rating (agencies)

Het geven van een oordeel over de kredietwaardigheid van een bedrijf, een bank, een andersoortige instelling, financiële producten of een land. De instellingen die *credit ratings* afgeven, zoals Standard & Poor's, Fitch Ratings en Moody's, heten *credit rating agencies*.

Cross selling

Engelse term voor verkoopactiviteiten waarbij een leverancier van diensten of goederen probeert meerdere producten aan een klant te verkopen.

Deposito

Geldbedrag dat aan een bank wordt toevertrouwd voor een bepaalde periode tegen een bepaalde rentevergoeding.

Depositogarantiestelsel

Een garantieregeling voor spaartegoeden (deposito's) tot een bedrag van € 100 000 per persoon per bank in het geval een bank failliet gaat. Geldt alleen voor tegoeden bij banken die een vergunning hebben van DNB.

Derivaten

Financiële contracten waarvan de waarde afhankelijk is van een of meer onderliggende activa, referentieprijzen of indices. Voorbeelden zijn opties, termijncontracten en rente- en valutaswaps. Het zijn verhandelbare rechten of plichten.

Directeur-grotaandeelhouder

Directeur van een vennootschap, veelal een besloten vennootschap, die via een groot aandelenbelang in feite alle zeggenschap heeft. Afkorting: DGA.

Due dilligence standaarden

De standaarden die gebruikt worden bij het bedrijfsonderzoek dat plaatsvindt bij bedrijfsovernames en dat gericht is op het bepalen van de waarde van het over te nemen bedrijf. In de *due diligence* zal ook worden onderzocht of er geen juridische, fiscale of andere problemen zijn.

ECB herfinancieringsoperaties

Monetair beleidsinstrument van het Eurosysteem waarbij aan banken liquiditeiten kunnen worden verschaft op basis van kredietverlening tegen onderpand door inschrijving op een tender bij de Centrale Bank (in Nederland: DNB). Basis-herfinancieringstransacties hebben doorgaans een looptijd van een week; langere termijn herfinancieringstransacties hebben doorgaans een looptijd van drie maanden. In het kader van crisismaatregel heeft de ECB in oktober 2008 tot nader tijdstip besloten de inschrijvingen van solvabele banken op tenders op basis van een vastgestelde rente volledig toe te wijzen voor zover toereikend onderpand beschikbaar is.

Eendagswaarde

Koers voor aankoop of verkoop van valuta die geleverd worden op de eerste werkdag die volgt op de transactiedag. Deze handelwijze wijkt af van wat gangbaar is in de valutahandel: normaal gesproken worden de gekochte of verkochte valuta geleverd op de tweede werkdag volgend op de transactiedag.

Eigen vermogen

Het door de aandeelhouders in de onderneming geïnvesteerde vermogen, vermeerderd met reserves.

Euribor

Dit is de rente waartegen een groot aantal Europese banken kortlopende leningen aan elkaar verstrekken. Banken die geld lenen van andere banken, kunnen dit geld weer gebruiken om uit te lenen aan anderen. Zo beschouwd, is Euribor de inkoopprijs die een bank betaalt voor kortlopende leningen.

Exposure

Blootstelling aan bepaalde risico's.

Geconsolideerd toezicht

Geconsolideerd toezicht betreft het toezicht op de groep als geheel, dus moeder- en dochterondernemingen. Voor geconsolideerd toezicht moet de toezichthouder tot de hoogste holding gaan.

Gestructureerde producten

Producten (activa), zoals hypotheeken, maar ook auto- of creditcardleningen en bedrijfskredieten. Financiële instellingen voegen die samen tot een pakket en zetten die pakketten uit op de financiële markten als verhandelbare eenheden.

Haircut

Het afwaarderen van onderpand door DNB.

Hector

Naam van het projectteam, dat binnen DNB in het leven is geroepen voor de behandeling van het dossier DSB.

Hedgefondsen

Een heterogene verzameling fondsen die door actieve investeringsstrategieën, al dan niet met behulp van *leverage* (zie daar), absolute rendementen nastreven.

Herwaarderingsreserve

Een reserve die wordt gevormd bij herwaardering en die bestaat uit het positieve verschil tussen de nieuwe balanswaarde en de oude balanswaarde (van bijvoorbeeld onroerend goed).

Hersecuritisatie

Opnieuw *securitiseren*, zie daar.

Hypotheek

Het recht van iemand die geld aan een ander heeft uitgeleend om vóór andere schuldeisers (met uitzondering van de Belastingdienst) zijn geld te verhalen op de schuldenaar.

Homerus

Naam van een projectgroep bij DNB die opgezet is om te verkennen wat de mogelijke gevolgen zijn van een afbouw van het bancaire bedrijf van DSB.

Hypothecair krediet

Een hypothecair krediet is een krediet waarvan de terugbetaling van het kapitaal gewaarborgd is door een hypotheek of een hypothecaire inschrijving op een onroerend goed.

ICAAP (Internal Capital Adequacy Assessment Process)

Interne risicobeoordeling van een bank inzake de kapitaaltoereikendheid. ICAAP dient te waarborgen dat een onderneming zicht heeft op de bedrijfsrisico's en dat de omvang en samenstelling van het eigen vermogen hierop zijn afgestemd.

IFRS

International Financial Reporting Standards. Deze standaarden omvatten internationale normen voor financiële verslaggeving. Ze worden opgesteld door de International Accounting Standards Board.

Interbancaire geldmarkt

Een belangrijke rol in het mondiale financiële systeem wordt gevormd door de interbancaire geldmarkt: de markt waarbij (vooral) banken elkaar, voor korte perioden, variërend van één dag tot twee jaar, vaak omvangrijke leningen verstrekken. Met behulp van deze leningen kunnen banken in hun behoefte aan liquide middelen voorzien, en kunnen zij overtollige liquiditeiten voor korte perioden rentedragend beleggen.

Kapitaalbuffer (en -reserve)

Minimumomvang van het eigen kapitaal dat aangehouden moet worden tegenover het uitstaande risico.

Koopsompolis

Verzamelaar voor diverse soorten verzekeringsmethoden die gemeen hebben dat er in één keer een bedrag wordt betaald om te zijner tijd periodieke betalingen of een betaling in een keer terug te ontvangen.

Kredietrisico

In de bankwereld gebruikt om het risico aan te geven dat banken verlies lijden op aan particulieren, bedrijven en andere organisaties gegeven leningen.

Leads generator

Leads zijn mogelijke nieuwe klanten voor een bedrijf en worden ook wel *prospects* genoemd. Een leads generator is een strategie of activiteit om nieuwe leads te genereren.

Lender of last resort

Engelse term voor 'bank der banken' ofwel de centrale bank van een land. Als een bank in problemen komt en nergens meer terecht kan, zal de centrale bank meestal bijspringen om de bank overeind te houden.

Leverage

In het Nederlands 'hefboom'. Heeft in het geval van een bedrijf betrekking op de stijging van de rentabiliteit van het eigen vermogen omdat het bedrijf vreemd vermogen heeft aangetrokken. Wordt berekend door de nettoschuld te nemen als een percentage van het eigen vermogen.

Liquiditeit

De liquide middelen in de vorm van contanten of direct opvraagbare middelen waarover een bank beschikt om aan haar betalingsverplichtingen te voldoen.

Loss Given Default (LGD)

Verlies dat geleden wordt bij het in gebreke blijven (wanbetaling) van de debiteur.

Macroprudentieel toezicht

Toezicht gericht op de stabiliteit van het financiële systeem als geheel.

Microprudentieel toezicht

Toezicht gericht op de soliditeit van individuele financiële instellingen.

Nationale Hypotheek Garantie

De Nationale Hypotheek Garantie is de naam van de garantie die iemand in Nederland kan krijgen als hij / zij een lening afsluit voor het kopen of verbouwen van een woning. De Nationale Hypotheek Garantie houdt in dat bij het afsluiten van een hypotheecaire lening de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen borg staat voor de lening. De geldnemer betaalt hiervoor een borgtochtprovisie,

Nibud

Afkorting van Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting. Het Nibud is een onafhankelijke stichting die budgetteren propageert als hulpmiddel om de inkomsten en uitgaven binnen een particulier huishouden op elkaar af te stemmen.

Noodregeling

Speciale regeling, die lijkt op surseance van betaling, voor kredietinstellingen in Nederland. Wordt op verzoek van de Nederlandsche Bank door de rechter afgekondigd. In de verzekeringssector is dit een bijzonder regime waaronder een verzekeringsonderneming kan worden gesteld indien het belang van de schuldeisers uit verzekeringsovereenkomsten dit noodzakelijk maakt.

Off balance

De financiering van een transactie of project wordt buiten de balans van een bedrijf of andere organisatie gebracht.

One-tier bestuursstructuur

Er is één orgaan – *board of directors* – waarin zowel bestuurders als toezichthouders zitting hebben.

Operationeel risico

De kans op verliezen door inadequate of falende interne processen, mensen of systemen, of door externe oorzaken.

Originate-to-distribute

De praktijk van het doorgeven van verstrekte kredieten. Ook wel: verstrekken-verpakken-verkopen.

Pandrecht

Een in de wet nauwkeurig omschreven recht dat dient tot zekerheid voor een schuldeiser (de pandnemer) als hij aan iemand anders (de pandgever) geld heeft geleend. Het onderpand kan bestaan uit goederen maar ook uit een vordering die de schuldenaar op een ander heeft.

Passiva

Totaal van het vermogen van een bedrijf of organisatie, zowel het eigen als het vreemd vermogen. Staat aan de creditzijde van een balans.

Probability of Default (PD)

De kans dat een debiteur niet aan zijn betalingsverplichting voldoet.

Raad van Bestuur

Ander woord voor directie van een bedrijf; wordt vaak gebruikt voor directies van grote beursgenoteerde bedrijven. De Raad van Bestuur wordt benoemd door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van een bedrijf en bij structuurvennootschappen door de Raad van Commissarissen.

Raad van Commissarissen

Het orgaan dat bij bedrijven toezicht houdt op en adviezen geeft aan de directie of Raad van Bestuur. Een aantal rechten en plichten van de raad van commissarissen staat in de wet, andere in de statuten van het betrokken bedrijf.

Regulatory Capture

Het fenomeen dat een toezichthouder zich teveel laat leiden door de belangen van degenen waarop deze toezicht houdt en daardoor niet onafhankelijk in het publieke belang kan optreden.

Rentemarge

Het verschil tussen de gemiddelde debetrente die een bank van haar klanten ontvangt omdat zij geld hebben geleend en de gemiddelde creditrente die de bank moet vergoeden aan klanten die haar geld hebben toevertrouwd.

Retail bank

Bank voor particulieren.

Risicogewogen activa (risk weighted assets)

De activa van een financiële instelling vermenigvuldigd met een weging, vastgesteld door de regelgevende instanties, waarmee het relatieve risico van deze activa wordt weergegeven. Op basis van de hoogte van de naar risico gewogen activa wordt het vermogen berekend dat minimaal moet worden aangehouden.

Regeling Organisatie en Beheersing (ROB)

Deze regeling heeft tot doel richtlijnen en aanbevelingen te geven voor de organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen bij instellingen. Uitgangspunt hierbij is dat instellingen verantwoordelijk zijn voor een zodanige organisatie en beheersing van bedrijfsprocessen, dat daarmee wordt voorzien in een beheerste en integere bedrijfsvoering.

Securitisatie

Een financiële techniek waarbij activa (bijvoorbeeld afgesloten hypotheeklen) tot pakketjes worden samengevoegd en verhandeld als effecten.

Soliditeit

Onder soliditeit wordt begrepen dat een instelling tijdig aan al haar geldelijke verplichtingen kan voldoen.

Solvabiliteit

De mate waarin een bedrijf, financiële instelling of persoon in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

Special Purpose Vehicle (SPV)

(Ook wel Special Investment Vehicle of Special Purpose Entity genoemd.) Aparte juridische entiteit opgericht om bepaalde projecten of activiteiten van een onderneming uit te voeren en om de daarbij behorende activa en hun financiering onder te kunnen brengen op een aparte balans. Zie ook bij *securitisatie*.

Stille curator

Een stille curator wordt door De Nederlandsche Bank benoemd en is een zogenaamde toezichtmaatregel. De stille curator staat het bestuur van een onderneming bij en toetst de besluiten van de zittende directie aan de aan de stille curator gegeven opdracht. De term stille curator wordt gebruikt omdat de benoeming niet bekend wordt gemaakt, tenzij op eigen initiatief. De stille curator heeft hier expliciet de opdracht een faillissement te voorkomen.

Stresstest

Het inventariseren van de potentiële effecten van uitzonderlijke, maar aannemelijke gebeurtenissen op de financiële conditie van een instelling of systeem.

Tekencommissie

De gedurende de looptijd van een verzekering aan een gevolmachtigd agent toekomende beloning voor de door hem te verrichten werkzaamheden in het kader van het sluiten van een overeenkomst van verzekering op naam en voor risico zijn volmachtgever.

Trigger event

Een gebeurtenis waarvan binnen het securitisatiecontracten is vastgesteld dat deze gemeld moet worden aan *rating agencies*.

Twin Peaks-model

Voor het gedragstoezicht en het prudentieel toezicht zijn aparte toezichthouders aangewezen. Wordt ook wel het functionele model genoemd.

Two-tier bestuursstructuur

Het bestuur bestaat uit een orgaan dat bestuurt (bestuur, Raad van Bestuur, directie) en een orgaan dat toezicht houdt (Raad van Commissarissen).

Value at risk

Wordt gebruikt voor het bepalen van de risico's en hun omvang die banken in Nederland lopen met hun handelsportefeuille (zie daar).

Verdienmodel

Een model van een onderneming die de structuur weergeeft waarmee het bedrijf haar inkomsten genereert.

Voorschotbank

Een voorschotbank is gespecialiseerd in het aanbieden van hypotheek en leningen, kredieten. De voorschotbank houdt zich niet bezig met andere financiële producten, zoals bankrekeningen, betalingsverkeer en verzekeringen.

Voorziening

Het deel van het vermogen van een bedrijf dat met een duidelijk en speciaal doel opzij is gezet om in de toekomst aan bepaalde financiële verplichtingen te kunnen voldoen. Voorzieningen worden tot het vreemde vermogen gerekend.

Vordering

Term voor recht hebben op een bepaald bedrag dat door een ander moet worden betaald aan de rechthebbende.

Wanbetaling

Het niet of niet op tijd betalen van een schuld. In het Engels: *default*.

Wet Toezicht Effectverkeer

Wet die het toezicht regelt op de in Nederland actieve effectenbeurzen en andere financiële markten in Nederland. In de wet (meestal afgekort tot Wte 1995) staan onder meer bepalingen opgenomen ten aanzien van het uitgeven van effecten alsmede voor de bemiddeling in (al dan niet beursgenoteerde) effecten. Effectenbemiddelaars zoals Dexia dienen in beginsel over een vergunning op grond van de wet te beschikken. Aangezien Dexia echter beschikt over een vergunning op grond van de Wet toezicht kredietwezen (Wtk) is zij van rechtswege vrijgesteld van een separate vergunning op grond van de Wte 1995. Diverse bepalingen die van toepassing zijn op effectenbemiddelaars zijn echter wel op vrijgestelde partijen van toepassing. Thans opgegaan in Wft.

Zelf-securitisaties (ook 'self securitisation' of 'internal securitisation')

Bij deze vorm van securitisatie draagt een financiële instelling haar activa over aan een *Special Purpose Vehicle*, om vervolgens de uitgegeven effecten zelf op te kopen.

AFKORTINGEN

AAC	Audit & Compliance Committee
ABS	Asset-backed securities
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AID	Algemene Inspectiedienst
AO	Administratieve Organisatie
ART	Algemene beschrijving, Risicoprofiel en Toezichtsverantwoording
AvA	Algemene vergadering van aandeelhouders
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
Bgfo	Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen
BIB	Bank Internationale Betalingen
BIS	Bank for International Settlements
BPR	Besluit prudentiële regels
BSC	Banking Supervision Committee
BTW	Belasting toegevoegde waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CDS	Credit Default Swap
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CHF	Contactorgaan Hypothecair Financiers
CIO	Chief Information Officer
CK	Consumptief Krediet
COO	Chief Operating Officer
CPB	Centraal Planbureau
CRO	Chief Risk Officer
DGA	Directeur Groot Aandeelhouder
DGS	Deposito Garantiestelsel
DK	Doorlopend Krediet
DNB	De Nederlandsche Bank
DoS	Denial of service
DSB	Dirk Scheringa Beheer
DSI	Dutch Security Institute
DTe	Dienst Toezicht effectenverkeer
DTI	Debt-to-income, oftewel de verhouding Schuld / inkomen
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECD	Economische Controle Dienst
ECI	Expertise Centrum Integriteit
ELA	Emergency Liquidity Assistance
ESCB	Europees Stelsel van Centrale Banken
ENRA	Verzekeraar van tweewielers
E&Y	Ernst & Young
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische controledienst
fte	Fulltime-equivalent
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
GHF	Gedragscode Hypothecaire Financieringen
HMB	Handboek Monetair Beleid
HR	Human Resources
HWS	Holland Welvaren Select
IAD	Interne Accountantsdienst
ICAAP	Internal Capital Adequacy Assessment Process

IFRS	International Financial Reporting Standards
IPO	Initial Public Offering
IRB	Interne Rating Benadering
IT	informatietechnologie
Kifid	Klachten instituut Financiële dienstverlening
LTFV	Loan to foreclosure value
LTI	Loan to income
MoU	Memorandum of Understanding
MPA	Macroprudentiële Analyse
NHD	Noordhollands Dagblad
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
NTO	Nederlandse Thuiswinkel Organisatie
NV	Naamloze Vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
PD	Probability of Default
PL	Persoonlijke lening
PVK	Pensioen- & Verzekeringskamer
PwC	PricewaterhouseCoopers
ROB	Regeling Organisatie en Beheersing
RWA	Risk Weighted Assets
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
SPV	Special Purpose Vehicle
SREP	Supervisory Review and Evaluation Process
SSP	Stichting Steunfonds Probleemhypotheke
STE	Stichting Toezicht Effectenverkeer (voorloper AFM)
Tb	Toezicht banken (afdeling binnen DNB)
TG	Thesaurier Generaal (van ministerie van Financiën)
VAR	Value at risk
VAR	Voorziening Algemene Risico's
VFN	Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
vvgb	verklaring van geen bezwaar
Wck	Wet op het consumentenkrediet
Wfd	Wet op financiële dienstverlening
Wft	Wet op het financieel toezicht
W&V	Winst en verliesrekening
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
1H	Eerste hypotheek
2H	Tweede hypotheek

BIJLAGE 1: Instellingsbesluit Commissie DSB Bank

De minister van Financiën;

BESLUIT:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

AFM: Stichting Autoriteit Financiële Markten;

DNB: de Nederlandsche Bank N.V.;

wet: Wet op het financieel toezicht.

Artikel 2

Er is een onafhankelijke commissie die tot taak heeft onderzoek te doen naar de gang van zaken bij DSB Bank N.V., de handelwijze van (voormalige) bestuurders en commissarissen van deze bank, de handelwijze van DNB en de AFM ten aanzien van DSB Bank N.V. en hun onderlinge samenwerking ter zake, de rol van het ministerie van Financiën en de toereikendheid van de relevante regels uit hoofde van de wet.

Artikel 3

Als leden van de commissie worden benoemd:

de heer prof.mr.dr. M. Scheltema, voorzitter;

de heer S.L.J. Graafsma RA;

de heer prof.dr. C.G. Koedijk;

de heer prof.dr. C.E. du Perron.

Artikel 4

De leden van de commissie ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding, gebaseerd op salarisschaal 18, trede 10, van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 en een arbeidsduurfactor van:

90% voor de heer prof.mr.dr. M. Scheltema;

90% voor de heer S.L.J. Graafsma RA;

90% voor de heer prof.dr. C.G. Koedijk; en

90% voor de heer prof.dr. C.E. du Perron.

Artikel 5

1. De commissie richt het onderzoek naar eigen inzicht in.

2. De commissie verricht haar werkzaamheden op persoonlijke titel.

3. De commissie kan zich laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht.

Artikel 6

1. De leden van de commissie kunnen zich binnen het kader van de taak van de commissie rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren.

2. De leden van de commissie zijn voor zover vereist gemachtigd om binnen het kader van de taak van de commissie gegevens of informatie in te winnen bij de toezichthouders, zijnde DNB en de AFM.

Artikel 7

1. De leden van de commissie zijn, overeenkomstig artikel 1:42, vijfde lid, van de wet verplicht tot geheimhouding van de gegevens en inlichtingen die zij in het kader van hun onderzoek ontvangen.

2. De leden van de commissie behandelen alle verkregen gegevens en inlichtingen vertrouwelijk, tenzij zij deze op grond van een wettelijke verplichting aan een derde dienen te verstrekken of de minister toestemming heeft verleend voor het verstrekken van gegevens of inlichtingen aan derden.
3. Het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op gegevens en inlichtingen die reeds anderszins openbaar zijn gemaakt.

Artikel 8

De commissie brengt bij voorkeur in februari 2010 aan mij een rapport uit over haar bevindingen en de door haar daaraan verbonden conclusies.

Artikel 9

De commissie wordt uiterlijk vier weken na het uitbrengen van het rapport, bedoeld in artikel 8, ontbonden.

Artikel 10

Dit besluit kan worden aangehaald als: Instellingsbesluit commissie van onderzoek DSB Bank.

Artikel 11

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst, werkt terug tot en met 1 november 2009.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN FINANCIËN

Toelichting

Algemeen

Met dit besluit wordt de onderzoekscommissie ingesteld die onderzoek zal verrichten naar de gang van zaken rondom DSB Bank, die uiteindelijk heeft geleid tot het van kracht verklaren van de noodregeling van de Nederlandsche Bank (DNB) op 12 oktober jl. en het uitspreken van het faillissement van DSB Bank door de rechtbank Amsterdam op 19 oktober jl. Met de brief van 29 oktober jl. is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verschillende onderzoeken die zullen plaatsvinden naar de gebeurtenissen rondom DSB (Kamerstukken II, 2009/10 31 371, nr. 271).

Dit besluit betreft een onderzoek naar de gang van zaken bij DSB Bank, de handelwijze van (voormalige) bestuurders en commissarissen, de handelwijze van DNB en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) in het DSB Bank-dossier en hun onderlinge samenwerking ter zake, de rol van het ministerie van Financiën en, tot slot, de toereikendheid van de relevante regels uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

Het is hierbij zeer belangrijk dat de commissie zelf onafhankelijk is en haar taak op onafhankelijke wijze kan uitvoeren. Deze commissie bestaat uit vier leden. Als voorzitter van de commissie zal fungeren de heer professor Michiel Scheltema. De andere drie commissieleden zijn de heren professor Edgar du Perron, professor Kees Koedijk en Leo Graafsma RA. De commissieleden zullen het onderzoek op persoonlijke titel verrichten.

Het onderzoek zal in ieder geval de volgende onderzoeksvragen omvatten, die reeds waren opgenomen in de brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober jl.:

1. Welke omstandigheden en ontwikkelingen liggen aan de bron van de problemen waarin DSB Bank is geraakt?
2. Hoe hebben het bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank gefunctioneerd tijdens de te onderzoeken periode?
3. Hoe is DSB Bank omgegaan met de omstandigheden en ontwikkelingen als bedoeld in vraag 1? Hoe is meer in het bijzonder omgegaan met onder andere nieuwe wet- en regelgeving vanaf 2005, de gewijzigde omstandigheden op de kapitaalmarkt vanwege de kredietcrisis, de claims van degenen die zich benadeeld voelen, de aanzwellende negatieve media-aandacht vanaf maart 2009 en het optreden van de heer Lakeman?
4. Welke relevante signalen hebben DNB en de AFM ten aanzien van die omstandigheden en ontwikkelingen ten aanzien van DSB Bank ontvangen en is op adequate wijze met die signalen omgesprongen?
5. Vanaf welk moment hebben DNB en de AFM DSB Bank aan verscherpt toezicht en/of specifieke onderzoeken onderworpen. Hebben zij een en ander op juiste wijze vertaald naar concrete acties, meer in het bijzonder kijkend naar de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen zoals vermeld in vraag 3?
6. Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, op juiste wijze gewaardeerd en gewogen en daarover op de juiste wijze, tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders), gecommuniceerd?
7. Hebben DNB en de AFM, gegeven hun bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, adequaat gehandeld, onder andere ten aanzien van de in vraag 3 vermelde specifieke omstandigheden en ontwikkelingen?
8. Heeft het ministerie van Financiën op adequate wijze gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?
9. Hebben DNB en de AFM adequaat samengewerkt respectievelijk informatie gedeeld?
10. Zijn de regels uit hoofde van de Wft inclusief de aan DNB en de AFM ter beschikking staande bevoegdheden, gelet op de gebeurtenissen rondom DSB Bank en in het licht van de voorgaande vragen, toereikend?

11. Welke lessen zijn op hoofdlijnen te trekken?

Bovendien heb ik tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 5 november jl. over de reeds genoemde brief van 29 oktober jl. expliciet toegezegd dat de volgende elementen in het onderzoek zouden worden meegenomen:

- een zo volledig mogelijk feitenrelaas
- de zogenaamde haircut door DNB
- licentieverlening aan DSB en rechtsvoorgangers
- informatieverschaffing aan spaarders door DSB en de toezichthouders
- ten principale de mogelijke spanning tussen prudentieel en gedragstoezicht
- eventuele signalen van de Ombudsman financiële dienstverlening en indien deze er zijn geweest, wat hiermee is gedaan
- uitspraken van de minister en voorlichters

Vanzelfsprekend zijn de commissieleden vrij om andere onderwerpen bij het onderzoek te betrekken, indien zij van mening zijn dat deze een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke gang van zaken.

Naast het onderzoek dat de onderzoekscommissie zal verrichten, zullen de toezichthouders in het kader van hun reguliere taken tot een hernieuwd oordeel komen over de betrouwbaarheid respectievelijk deskundigheid van (voormalige) bestuurders en/of commissarissen van DSB Bank die thans nog een beleidsbepalende functie bekleden in de financiële sector. De voorzitter van de commissie zal naast het leiden van het onderzoek van de commissie toetsen of DNB en de AFM deze beoordeling zorgvuldig hebben uitgevoerd en of zij in redelijkheid tot hun oordelen ten aanzien van de getoetste personen hebben kunnen komen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

De taak van de commissie is zeer omvangrijk. De omschrijving hiervan, overgenomen uit de brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober jl. waar al eerder aan is gerefereerd, is in artikel 2 opgenomen. Deze taak wordt nader uitgelegd en gespecificeerd in het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 3

Voor de achtergrond van de keuze voor deze leden van de commissie verwijs ik naar de reeds genoemde brief van 29 oktober jl. aan het Tweede Kamer.

Artikel 4

De leden van de onderzoekscommissie worden bezoldigd overeenkomstig de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Hierbij is gezien het tijdsbeslag van het onderzoek gekozen voor een vaste vergoeding.

Andere kosten die door de commissie zullen moeten worden gemaakt, worden gedragen door het ministerie van Financiën. Hierbij zal er een toets op de redelijkheid van de door de commissie te maken kosten plaatsvinden.

Artikel 5

De onderzoekscommissie verricht onafhankelijk van het ministerie en andere betrokkenen het onderzoek. Om dit te waarborgen zal de commissie zelf bepalen hoe zij het onderzoek inricht en door wie zij zich wil laten ondersteunen.

Artikel 6

Eerste lid

In aanvulling op artikel 5 kunnen de leden van de commissie zich op grond van het eerste lid rechtstreeks tot een ieder wenden om een bijdrage te leveren aan het uitvoeren van haar taak. De commissie is al dus niet verplicht om eventuele verzoeken via het ministerie van Financiën in te dienen.

Tweede lid

Volgens artikel 1:42, derde lid, kan de minister derden machtigen om namens hem gegevens of inlichtingen in te winnen bij de toezichthouders. Over deze machtiging worden de commissieleden met dit besluit, meer specifiek artikel 6, tweede lid, geacht te beschikken.

Artikel 7

Eerste lid

De leden van de commissie vallen onder de geheimhoudingsplicht van artikel 1:42, vijfde lid, van de Wft. Dit betekent dat in principe toezichtsvertrouwelijke informatie niet openbaar mag worden gemaakt.

Tweede lid

Gezien de aard van de gegevens en inlichtingen die de commissie voor haar onderzoeken zal verkrijgen, zal deze informatie vertrouwelijk dienen te worden behandeld, als deze informatie al niet onder de geheimhoudingsplicht van artikel 1:42, vijfde lid, van de Wft valt. Ook artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht verplicht hiertoe. Dit laat onverlet dat deze informatie wel kan worden verstrekt als een wettelijke verplichting hiertoe dwingt of de minister toestemming heeft verleend deze informatie openbaar te maken. Uiteraard kan de minister deze toestemming niet verlenen indien er een wettelijke geheimhoudingsplicht van toepassing is.

Derde lid

Indien gegevens en inlichtingen op een andere manier openbaar zijn gemaakt, hier wordt met name bedoeld op het rapport dat aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zijn de commissieleden wat die informatie betreft ontheven van de verplichtingen van het eerste en tweede lid. Ook kan worden gedacht aan openbare jaarverslagen, persberichten en rechterlijke uitspraken. Ten overvloede: de verplichtingen van het eerste en tweede lid worden niet opgeheven als de gegevens en inlichtingen door de minister vertrouwelijk ter kennis van bijvoorbeeld de Tweede Kamer zijn gebracht.

Artikel 8

Op verzoek van de Tweede Kamer zal het onderzoek op relatief korte termijn moeten zijn afgerond. De commissie dient, gelet op artikel 1:42 van de wet, aan mij te rapporteren over hun bevindingen. Deze bevindingen zal ik, voor zover deze niet onder de geheimhoudingsplicht vallen, aanbieden aan de Tweede Kamer.

Artikel 9

De commissie zal kort na het afronden van het onderzoek en het aanbieden van het rapport kunnen worden ontbonden. Indien blijkt dat de termijn genoemd in dit artikel wellicht onvoldoende ruimte biedt voor de commissie, zal op dat moment worden bekeken of dit artikel wijziging behoeft.

Artikel 10

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 11

Ten tijde van de publicatie van dit besluit heeft de commissie haar werkzaamheden reeds aangevangen. Dit besluit zal dan ook terugwerken tot 1 november 2009.

DE MINISTER VAN FINANCIËN

BIJLAGE 2: Opdracht minister inzake DSB

Ministerie van Financiën

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 29 oktober 2009
Betreft Onderzoek DSB Bank

Directie Financiële Markten
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk FM/2009/2545 M

Uw brief (kenmerk)

Geachte voorzitter,

Tijdens het Algemeen Overleg over DSB van 15 oktober jl. heb ik toegezegd uw Kamer nader te informeren over de onderzoeken die zullen plaatsvinden naar de gebeurtenissen rondom DSB. Uw Kamer heeft daarbij nadrukkelijk gewezen op het belang van een onafhankelijk onderzoek. Het spreekt voor zich dat ik dat belang volledig onderschrijf. In goed overleg met de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) heb ik tot een aanpak besloten die recht doet aan het onafhankelijkheidsvereiste en tevens een onbeperkte toegang tot relevante toezichtgegevens ten behoeve van het onderzoek garandeert.

Daar waar ik eerder sprak over twee onderzoeken, namelijk een onafhankelijk onderzoek en een separaat onderzoek door de toezichthouders, heb ik na ampele overweging en mede gezien de door uw Kamer geuite zorgen gekozen voor de volgende opzet. Er komt één volwaardig, onafhankelijk, onderzoek door externe onderzoekers. Het betreft een onderzoek naar de gang van zaken bij DSB Bank, de handelwijze van (voormalige) bestuurders en commissarissen, de handelwijze van DNB en de AFM in het DSB Bank-dossier en hun onderlinge samenwerking ter zake, de rol van het ministerie van Financiën en, tot slot, de toereikendheid van de relevante regels uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht ('Wft'). Daarnaast zullen de toezichthouders in het kader van hun reguliere taken tot een hernieuwd oordeel komen over de betrouwbaarheid respectievelijk deskundigheid van bestuurders en/of commissarissen die thans nog een beleidsbepalende functie bekleden in de financiële sector.

Hierna worden over dit onderzoek enkele meer specifieke opmerkingen gemaakt.

Het onderzoek

Het onderzoek zal worden verricht door een onafhankelijke onderzoekscommissie. Deze commissie bestaat uit vier leden. Als voorzitter van de commissie zal fungeren de heer professor Michiel Scheltema. De andere drie commissieleden zijn de heren professor Edgar du Perron, professor Kees Koedijk en Leo Graafsma RA.

Professor Scheltema bekleedde onder meer diverse hoogleraarposten op het terrein van het staats- en bestuursrecht en was voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van 1998 tot 2004. Hij is thans regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht. Professor Du Perron is hoogleraar privaatrecht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was eerder betrokken bij het Icesave-onderzoek. Professor Koedijk is hoogleraar Financial Management aan de Universiteit van Tilburg. De heer Graafsma RA was

jarenlang als registeraccountant verbonden aan accountantsfirma KPMG met een focus op bancaire accountancy. Thans is hij plaatsvervangend lid van de accountantskamer als bedoeld in de Wet tuchtrechtspraak accountants. In het onderzoek zullen in elk geval de navolgende vragen aan de orde komen; waar zulks relevant wordt geacht, kunnen de onderzoekers vanzelfsprekend ook voorlopers van DSB Bank in de vragen betrekken:

1. Welke omstandigheden en ontwikkelingen liggen aan de bron van de problemen waarin DSB Bank is geraakt?
2. Hoe hebben het bestuur en de Raad van Commissarissen van DSB Bank gefunctioneerd tijdens de te onderzoeken periode?
3. Hoe is DSB Bank omgegaan met de omstandigheden en ontwikkelingen als bedoeld in vraag 1? Hoe is meer in het bijzonder omgegaan met onder andere nieuwe wet- en regelgeving vanaf 2005, de gewijzigde omstandigheden op de kapitaalmarkt vanwege de kredietcrisis, de claims van degenen die zich benadeeld voelen, de aanzwellende negatieve media-aandacht vanaf maart 2009 en het optreden van de heer Lakeman?
4. Welke relevante signalen hebben DNB en de AFM ten aanzien van die omstandigheden en ontwikkelingen ten aanzien van DSB Bank ontvangen en is op adequate wijze met die signalen omgesprongen?
5. Vanaf welk moment hebben DNB en de AFM DSB Bank aan verscherpt toezicht en/of specifieke onderzoeken onderworpen. Hebben zij een en ander op juiste wijze vertaald naar concrete acties, meer in het bijzonder kijkend naar de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen zoals vermeld in vraag 3?
6. Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, op juiste wijze gewaardeerd en gewogen en daarover op de juiste wijze, tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders), gecommuniceerd?
7. Hebben DNB en de AFM, gegeven hun bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, adequaat gehandeld, onder andere ten aanzien van de in vraag 3 vermelde specifieke omstandigheden en ontwikkelingen?
8. Heeft het ministerie van Financiën op adequate wijze gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?
9. Hebben DNB en de AFM adequaat samengewerkt respectievelijk informatie gedeeld?
10. Zijn de regels uit hoofde van de Wft inclusief de aan DNB en de AFM ter beschikking staande bevoegdheden, gelet op de gebeurtenissen rondom DSB Bank en in het licht van de voorgaande vragen, toereikend?
11. Welke lessen zijn op hoofdlijnen te trekken?

De onderzoekswerkzaamheden vallen in relatie tot de toezichthouders onder het geheimhoudingsregime van de Wft. De onderzoekers zullen onder meer de beschikking krijgen over alle voor hen relevante (vertrouwelijke) gegevens van DNB en de AFM voor zover die bij AFM en DNB aanwezig zijn. Gelet op het juridisch kader kan ik uw Kamer met betrekking tot de vertrouwelijke toezichtgegevens en inlichtingen alleen de daaraan ontleende bevindingen en de daaruit getrokken conclusies meedelen, en de conclusies in algemene zin uit het onderzoek openbaar maken. De hier geschetste werkwijze is dezelfde als die welke is gevolgd bij het onderzoek inzake Icesave door de hoogleraren De Moor-Van Vugt en Du Perron.

Ik heb de onderzoekscommissie gevraagd om over enkele weken bekend te maken op welke wijze zij het onderzoek uitvoert.

Dit onderzoek laat onverlet de reguliere toezichtwerkzaamheden van DNB en de AFM. In het kader van het lopend toezicht, dat zijn basis vindt in de in de wet neergelegde vereisten van deskundigheid en betrouwbaarheid, richt de aandacht zich op die (voormalige) bestuurders en commissarissen van DSB Bank die ook op dit moment nog een beleidsbepalende functie bekleden in de financiële sector. Deze reguliere

toezichtwerkzaamheden vinden derhalve plaats naast het hiervoor vermelde onafhankelijk onderzoek, dat zich zoals hiervoor werd uiteengezet, onder meer ook richt op het functioneren van (voormalige) bestuurders en commissarissen van DSB Bank.

Vanwege de uit de Wft voortvloeiende geheimhoudingsplicht kunnen de toezichthouders over de uitkomsten van dit onderzoek niet publiek naar buiten treden. Teneinde uw Kamer toch over de uitkomsten van deze toezichtactiviteiten te kunnen rapporteren, zullen - conform de met uw Kamer gemaakte afspraak - deze werkzaamheden en de daaruit voortvloeiende resultaten door een onafhankelijke derde worden getoetst. Deze derde zal volledig inzage hebben in alle feiten, afwegingen en conclusies van de toezichthouders. De derde zal aan de hand hiervan toetsen of DNB en AFM hun werkzaamheden zorgvuldig hebben uitgevoerd en of zij in redelijkheid tot hun oordelen ten aanzien van de getoetste personen hebben kunnen komen. De derde zal mij daarover volledig rapporteren, waarna ik de Kamer over zijn bevindingen op hoofdlijnen kan berichten. Ik heb professor Michiel Scheltema bereid gevonden om ook deze rol op zich te nemen.

Tijdslijnen

Het streven is erop gericht professor Scheltema uiterlijk in december inzicht te geven in alle feiten, afwegingen en conclusies van de toezichthouders met betrekking tot de betrouwbaarheids- en deskundigheidsbeoordelingen. Of ik op die termijn ook uw Kamer kan berichten, wil ik laten afhangen van het oordeel van professor Scheltema, of dit, in relatie tot het onafhankelijk onderzoek, doenlijk is. Bij het onafhankelijk onderzoek was het streven erop gericht dit binnen drie maanden af te ronden. Nu wij, mede gezien de verzoeken van uw Kamer, besloten hebben ook het functioneren van (voormalige) bestuurders en commissarissen onderdeel te doen zijn van het onafhankelijk onderzoek door de commissie-Scheltema, zal dit niet bij voorbaat onmogelijk doch wel moeilijker worden.

Hoogachtend,
de minister van Financiën,

Wouter Bos

BIJLAGE 3: Onderzoeksvragen opgedragen aan de commissie en plaats van beantwoording in het rapport

De Commissie heeft het onderzoek naar de opkomst en ondergang van DSB Bank naar eigen inzicht ingevuld waarbij elf vragen in elk geval aan de orde moesten komen (zie bijlage 2 [als we het instellingsbesluit bijlage 1 maken]). Naast deze vragen heeft de minister van Financiën tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 5 november 2009 toegezegd dat een aantal aanvullende elementen in het onderzoek zouden worden meegenomen. Hieronder wordt per vraag of onderzoekselement aangegeven waar in het rapport het antwoord gevonden kan worden.

De elf onderzoeksvragen betreffen de volgende:

1. Welke omstandigheden en ontwikkelingen liggen aan de bron van de problemen waarin DSB Bank is geraakt?

De omstandigheden en ontwikkelingen die aan de bron van problemen bij DSB Bank liggen zijn besproken in:

- Economische context waarin DSB Bank opereerde, zie hoofdstuk 1
- Bestuur en beheer van DSB Bank, zie hoofdstuk 3.
- Het financiële beheer en het verdienmodel van DSB Bank, zie hoofdstuk 4.
- De producten en dienstverlening van DSB Bank, zie hoofdstuk 5.
- De relatie met de media en het communicatiebeleid van DSB Bank, zie hoofdstuk 6.

2. Hoe hebben het bestuur en de raad van commissarissen van DSB Bank gefunctioneerd tijdens de te onderzoeken periode?

Zie voor een oordeel over de RvB en de RvC van DSB Bank hoofdstuk 3.

3. Hoe is DSB Bank omgegaan met de omstandigheden en ontwikkelingen als bedoeld in vraag 1? Hoe is meer in het bijzonder omgegaan met onder andere nieuwe wet- en regelgeving vanaf 2005, de gewijzigde omstandigheden op de kapitaalmarkt vanwege de kredietcrisis, de claims van degenen die zich benadeeld voelen, de aanzwellende negatieve media-aandacht vanaf maart 2009 en het optreden van de heer Lakeman?

De reactie van DSB Bank op omstandigheden en ontwikkelingen worden beschreven en zijn terug te vinden in:

- Feitenrelaas van o.a. handelingen van DSB Bank, zie hoofdstuk 2.
- Bestuur en beheer van DSB Bank, zie hoofdstuk 3.
- Het financiële beheer en het verdienmodel van DSB Bank (in het bijzonder gewijzigde omstandigheden op de kapitaalmarkt), zie hoofdstuk 4.
- De producten en dienstverlening van DSB Bank (in het bijzonder nieuwe wet- en regelgeving, claims van benadeelden), zie hoofdstuk 5.
- De relatie met de media en het communicatiebeleid van DSB Bank (in het bijzonder aanzwellende negatieve media-aandacht, claims van benadeelden en optreden Lakeman), zie hoofdstuk 6.

4. Welke relevante signalen hebben DNB en de AFM ten aanzien van die omstandigheden en ontwikkelingen ten aanzien van DSB Bank ontvangen en is op adequate wijze met die signalen omgesprongen?

Zie hoofdstuk 2, 3 en 5 voor het ontvangen van signalen door DNB en AFM, en zie voor een oordeel over hoe met die signalen is omgesprongen hoofdstukken 8, 9 en 10.

5. Vanaf welk moment hebben DNB en de AFM DSB Bank aan verscherpt toezicht en/of specifieke onderzoeken onderworpen. Hebben zij een en ander op juiste wijze vertaald naar concrete acties, meer in het bijzonder kijkend naar de specifieke omstandigheden en ontwikkelingen zoals vermeld in vraag 3?

Zie hoofdstuk 2 voor het moment van verscherpt toezicht, voor een oordeel over de vertaling naar concrete acties zie hoofdstukken 8, 9 en 10.

6. Heeft DNB de liquiditeits- en solvabiliteitsontwikkelingen van DSB Bank, in het bijzonder in de laatste fase voor het uitspreken van de noodregeling, op juiste wijze gewaardeerd en gewogen en daarover op de juiste wijze, tegenover betrokkenen en externe partijen (waaronder spaarders), gecommuniceerd?

Zie hoofdstukken 4 en 7.

7. Hebben DNB en de AFM, gegeven hun bevoegdheden en beoordelingsvrijheid, adequaat gehandeld, onder andere ten aanzien van de in vraag 3 vermelde specifieke omstandigheden en ontwikkelingen?

Zie hoofdstukken 8 en 9.

8. Heeft het ministerie van Financiën op adequate wijze gehandeld, in het bijzonder in de periode vanaf 1 oktober 2009?

Zie hoofdstuk 7.

9. Hebben DNB en de AFM adequaat samengewerkt respectievelijk informatie gedeeld?

Zie hoofdstuk 10.

10. Zijn de regels uit hoofde van de Wft inclusief de aan DNB en de AFM ter beschikking staande bevoegdheden, gelet op de gebeurtenissen rondom DSB Bank en in het licht van de voorgaande vragen, toereikend?

Zie hoofdstukken 8, 9 en 11.

11. Welke lessen zijn op hoofdlijnen te trekken?

Zie hoofdstuk 11.

De aanvullende vragen die de minister tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 5 november 2009 expliciet heeft toegezegd betreffen:

- Een zo volledig mogelijk feitenrelaas

Zie hoofdstuk 2.

- De zogenaamde haircut door DNB

Zie hoofdstuk 7.

- Licentieverlening aan DSB en rechtsvoorgangers

Zie hoofdstuk 2 voor beschrijving chronologie en hoofdstuk 8 voor een oordeel over de licentieverlening.

- Informatieverschaffing aan spaarders door DSB en de toezichthouders

Zie hoofdstuk 5, 9 en 11.

- Ten principale de mogelijke spanning tussen prudentieel en gedragstoezicht

Zie hoofdstuk 10.

- Eventuele signalen van de Ombudsman financiële dienstverlening en indien deze er zijn geweest, wat hiermee is gedaan

Zie paragrafen 5.6.1 en 9.7.

BIJLAGE 4: Protocol uitvoering taken Commissie DSB Bank

Datum: 21 december 2009

Betreft Protocol betreffende het uitvoeren van haar taken door de commissie van onderzoek DSB Bank

De minister van Financiën en de commissie van onderzoek DSB Bank, in deze vertegenwoordigd door haar voorzitter,

Gegeven het Instellingsbesluit commissie van onderzoek DSB Bank van

Zijn het volgende overeengekomen:

A. Algemeen

1. De minister van Financiën (verder: de minister) verleent binnen de kaders van de onderzoeksopdracht alle medewerking aan de commissie. De minister instrueert het onder hem ressorterende personeel alle wettelijk mogelijke medewerking te geven aan de commissie en gevraagde gegevens en inlichtingen aan de commissie ter beschikking te stellen.

2. De voorzitter van de commissie vormt het aanspreekpunt voor de minister en vice versa. De commissie en de minister wijzen elk een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten.

B. Opvragen en verstrekken van informatie

Ten aanzien van het opvragen van informatie door de commissie gelden de volgende afspraken:

1. Alle verzoeken aan de minister om inhoudelijke informatie en documenten die de commissie voor haar taak nodig acht, worden door de commissie schriftelijk — per brief, fax of e-mail — gedaan, gericht aan de minister, ter attentie van de aangewezen contactpersoon. De minister bevestigt binnen drie werkdagen schriftelijk de ontvangst van het verzoek aan de contactpersoon van de commissie en meldt een te verwachten behandelingstermijn. Indien deze termijn een periode van vijf werkdagen overschrijdt, maakt de minister dit schriftelijk en met redenen omkleed kenbaar aan de voorzitter van de commissie.

2. De onder 1 genoemde informatie en documenten worden, tenzij anders vermeld, verstrekt aan de voorzitter van de commissie, ter attentie van de door de voorzitter aangewezen contactpersoon. Van documenten worden aan de commissie afschriften en — voor zover beschikbaar — gescande versies toegestuurd. De originele documenten blijven bij de minister, die zelf verantwoordelijk is en blijft voor (de volledigheid van) de archieven. In overleg tussen de contactpersonen kan worden bepaald dat het verstrekken van schriftelijke informatie om redenen van doelmatigheid geschiedt door het verlenen van inzage ter plaatse.

4. Indien de commissie mondelinge informatie wil verkrijgen van ambtenaren die werkzaam zijn of waren onder de verantwoordelijkheid van de minister, zal de commissie hiertoe een schriftelijk verzoek - per brief, fax of e-mail - indienen bij de minister ter attentie van de aangewezen contactpersoon. In overleg tussen de contactpersonen zal een afspraak met de desbetreffende ambtenaar en de commissie worden gemaakt.

5. De commissie biedt de desbetreffende ambtenaar de gelegenheid om commentaar te leveren op het door de commissie opgestelde conceptverslag.

C. Archivering

Het beheer van de bescheiden betreffende de werkzaamheden van de commissie geschiedt door het secretariaat van de commissie. De bescheiden worden na beëindiging van de werkzaamheden van de commissie overgedragen aan het centraal archief van het ministerie van Financiën.

D. Slotbepalingen

1. Alvorens de commissie het eindrapport aanbiedt, stelt de commissie de minister in de gelegenheid haar op feitelijke onjuistheden te wijzen.
2. Alvorens de minister het eindrapport aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanbiedt:
 - a. zal de minister het rapport beoordelen op aspecten van vertrouwelijkheid en het belang van de staat; en
 - b. worden DNB en de AFM in de gelegenheid gesteld om te controleren of in de rapportage vertrouwelijke gegevens of inlichtingen als bedoeld in artikel 1:42, tweede lid, van de wet zijn opgenomen. Indien DNB of de AFM naar aanleiding van die controle gegevens of inlichtingen uit de eindrapportage wensen te laten verwijderen of anonimiseren, treedt de minister in overleg met DNB of de AFM over de gewenste aanpassingen.
3. De minister stelt de commissie op de hoogte van de gegevens of inlichtingen die op basis van punt 2 zijn verwijderd. Een mededeling als bedoeld in de vorige volzin zal met redenen worden omkleed.
4. Zo nodig worden in aanvulling op dit protocol nadere afspraken gemaakt.
5. Bij onduidelijkheden, verschil van inzicht over de toepassing van de onderhavige Directie Financiële Markten afspraken, dan wel indien de voortgang van het onderzoek zulks vereist, vindt overleg plaats tussen de voorzitter van de commissie en de minister.

DE MINISTER VAN FINANCIEN,

DE VOORZITTER VAN DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK DSB BANK

BIJLAGE 5: Lijst met gesproken personen

De volgende personen zijn gehoord door de commissie in de periode december 2009-maart 2010:

- De heer J.F. Hoogervorst (voorzitter bestuur AFM)
- De heer A.H.E.M. Wellink (president directeur DNB)
- De heer L.H. Hoogduin (directeur DNB, verantwoordelijke voor economisch beleid en onderzoek, financiële stabiliteit en financiële markten, betalingsverkeer en statistiek)
- De heer A. Schilder (oud-directeur DNB, in dienst to 1 januari 2009, verantwoordelijk voor toezicht banken)
- De heer H.J. Brouwer (directeur DNB vanaf 1 januari 2009 verantwoordelijk voor toezicht banken en toezicht beleid)
- De heer R. de Leeuw (Kempen & Co. Corporate Finance)
- De heer R. Gerritse (Secretaris-Generaal en Thesaurier-Generaal, Ministerie van Financiën)
- De heer W.J. Bos (oud-minister van Financiën)
- De heer T. de Swaan (lid RvC, Van Lanschot Bankiers)
- De heer P. Moerland (CEO, voorzitter RvB, Rabobank)
- De heer B. Bruggink (CFO Rabobank)
- De heer J.W. Wabeke (Ombudsman Financiële dienstverlening, Kifid)
- De heer L. Laeven (Deputy Division Chief Research Department, International Monetary Fund, hoogleraar economie Universiteit van Tilburg)
- De heer A.W.A. Boot (hoogleraar economie, Universiteit van Amsterdam)
- De heer J. Hendrickx (FC&S, voorzitter Stichting Steunfonds Probleemhypotheeken)
- Mevrouw R. de Jong (oud CIO DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer R.W.J.M. Bonnier (voorzitter van Raad van commissarissen DSB)
- De heer A. Offringa (vice-voorzitter van commissarissen DSB)
- De heer G. Zalm (oud CFO, DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer F.H.G. de Grave (oud CFO, DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer J. van Dijk (oud CFO, DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer E.H.T.M Nijpels (DSB, RvC)
- De heer D. Scheringa (CEO, DSB, Voorzitter Raad van Bestuur)
- De heer R.L.O. Linschoten (CRO, DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer R.G. Buwalda (CFO, DSB, lid Raad van Bestuur)
- De heer H.P.A.J. van Goor (COO, DSB, lid Raad van Bestuur)

Tevens zijn gesprekken gevoerd:

met personen die bij DNB de functie bekleden van:

- General counsel
- Hoofd afdeling banken I
- Divisiedirecteur Toezicht banken
- Toezichthouder DSB Bank

met personen die bij de AFM de functie bekleden van:

- Hoofd toezicht groep financiële ondernemingen.
- Hoofd toezicht financiële diensten

en met een persoon die bij DSB Bank de functie bekleedde van:

- Hoofd compliance.

Leden van de Commissie hebben voorts achtergrondgesprekken gevoerd met onder meer betrokkenen van de volgende instanties: curatoren, AFM, het ministerie van Financiën, DSB en andere financiële instellingen.

BIJLAGE 6: Voorbeeld arbeidscontract van account manager DSB uit 2006

DSB Bank N.V., met feitelijke vestiging ADRES, te PLAATSNAAM (verder: de werkgever), hierbij vertegenwoordigd door NAAM, PLAATSNAAM, Hoofd P & O

en

De heer NAAM
Woonachtig ADRES, POSTCODE te PLAATSNAAM,
geboren op DATUM (verder: de werknemer)

hebben besloten een arbeidsovereenkomst aan te gaan als bedoeld in artikel 7:610 e.v. van het Burgerlijk Wetboek en zijn onder meer het navolgende overeengekomen.

Artikel 1

De werknemer zal met ingang van DATUM in dienst treden bij de werkgever voor bepaalde tijd. (De overeenkomst is aangegaan voor de periode van DATUM tot en met DATUM)

Artikel 2

Als proeftijd is de periode van DATUM tot en met DATUM overeengekomen.

Artikel 3

De werknemer treedt in dienst als accountmanager. De te verrichten werkzaamheden zijn door beide partijen besproken en zijn voldoende bekend bij het aangaan van deze overeenkomst. Gewoonlijk zal de arbeid verricht worden in of vanuit de vestiging ADRES, te PLAATSNAAM.

Artikel 4

De normale arbeidsduur per week bedraagt 40 uur. De werktijden worden op aanwijzing van de kantoorleiding of van het afdelingshoofd ingevuld, doch liggen in elk geval tussen 08.30 uur en 21.00 uur maandag tot en met vrijdag en tussen 09.00 uur en 16.00 uur op zaterdag.

Artikel 5

Het aanvangssalaris bedraagt € 1.450,00 bruto per maand. De vakantietoelage bedraagt 8% van het bruto maandloon en wordt ineens uitbetaald in mei. Voor woon/werkverkeer wordt een eventuele vergoeding betaald afhankelijk van de reisafstand.

Paraaf werknemer

Paraaf werkgever

Artikel 6

Op deze arbeidsrelatie is het rechtspositiereglement van toepassing, waarvan de werknemer een exemplaar van de werkgever heeft ontvangen voorafgaand aan de ondertekening van deze arbeidsovereenkomst. In het rechtspositiereglement zijn onder andere de regelingen omtrent nevenfuncties, verlof, vakantie, toeslagen, vergoedingen en andere beloningen opgenomen. Het is de werkgever toegestaan arbeidsvoorwaarden in bovengenoemd rechtspositiereglement eenzijdig te wijzigen. Daaraan voorbijgaand voor zover noodzakelijk zullen als bijzondere bepalingen echter in acht worden genomen:

- 6A. Als accountmanager ontvangt u provisie uit verkopen. De eerste 2 maanden ontvangt u een garantieprovisie ad € 1.050,00 bruto per maand.
- 6B. Er is met u overeengekomen dat u 3 avonden per week werkt en 1 zaterdag per 3 weken.
- 6C. Er wordt u een auto van de zaak ter beschikking gesteld, waarop een berijderovereenkomst van toepassing is. De auto kan te allen tijde door de werkgever worden teruggevraagd.

Artikel 7

1. De medewerker erkent dat hem door de werkgever geheimhouding is opgelegd van alle bijzonderheden betreffende of verband houdende met de onderneming van werkgever en de aan de onderneming gelieerde vennootschappen.

Het is de medewerker derhalve verboden, zowel gedurende de arbeidsovereenkomst als na afloop daarvan, op enigerlei wijze aan derden direct of indirect, in welke vorm ook, enige mededeling te doen van of betrekking hebbend op al hetgeen hem bij de uitoefening van zijn functie ter kennis is gekomen in verband met de zaken en belangen van werkgever en van met werkgever gelieerde ondernemingen. Het is de werknemer eveneens verboden klant- en contractgegevens, databases en dergelijke zich toe te eigenen en/of te kopiëren met het oogmerk deze voor eigen doeleinden en/of voor gebruik door derden aan te wenden.

Deze geheimhouding omvat mede alle gegevens van relaties en contractspartijen waarvan medewerker uit hoofde of in het kader van zijn functie heeft kennis genomen. Onder relaties worden in dit verband verstaan alle aan de vennootschap gelieerde vennootschappen alsmede (Voorschot)Banken, Financieringsmaatschappijen en Verzekeringsmaatschappijen en andere vennootschappen waarmee contacten worden onderhouden bij het aangaan van geldleningen en daaraan verbonden verzekeringen.

2. Het is medewerker niet toegestaan, gedurende een periode van één jaar na beëindiging van de dienstbetrekking eigen ondernemingen op te richten of als zelfstandige werkzaamheden te verrichten waarbij in concurrentie met werkgever wordt getreden.
3. Bij overtreding van het verbod en/of het beding als vermeld onder 1 en/of 2, verbeurt de medewerker aan werkgever een dadelijk, ineens zonder sommatie of ingebrekestelling opeisbare boete van € 5.000,-- voor elke overtreding, alsmede een boete van € 500,-- voor elke dag dat de overtreding voortduurt.

Paraaf werknemer

Paraaf werkgever

Artikel 8

Op deze overeenkomst is Nederlands recht van toepassing. Geschillen worden, indien zij niet onderling kunnen worden opgelost, voorgelegd aan de bevoegde Nederlandse rechter.

Artikel 9

De bepalingen uit deze overeenkomst blijven onverkort gelden bij functiewijziging, bij tijdelijke of permanente - feitelijke en/of juridische - overplaatsing naar een andere vestiging en/of vennootschap binnen de groep van bedrijven onder de directie van DSB Bank N.V. en/of één of meer van haar bestuurders en/of directeuren en bij voortzetting van de overeenkomst voor bepaalde duur in een overeenkomst voor onbepaalde duur en/of bij verlenging van de overeenkomst voor bepaalde duur, tenzij schriftelijk anders overeengekomen.

Aldus overeengekomen te Wognum op DATUM

NAAM werknemer

NAAM
Hoofd P & O

BIJLAGE 7: Dataverzameling en inhoudsanalyse nieuwsanalyse DSB

Dataverzameling: Televisienieuws

We hebben de beschikking over de ondertiteling van verschillende actualiteitenprogramma's waarin aandacht werd besteed aan de DSB. Het gaat om de programma's *EenVandaag*, *Netwerk*, *NOVA*, *Pauw & Witteman*, *Kassa* en *Radar*. Een overzicht van het aantal uitzendingen per actualiteitenprogramma is te zien in Tabel A1.

Tabel A1 Aantal uitzendingen per actualiteitenprogramma

<i>programma</i>	<i>aantal</i>
EenVandaag	10
Netwerk	13
Nova	24
Pauw & Witteman	12
Kassa	3
Radar	7
TOTAAL	69

Van deze uitzendingen coderen we de meest relevante stukken. Dat wil zeggen, die stukken waarin een betrokkene iets zei over de DSB bank of een van haar medewerkers of producten. Per stuk, ter vergelijking met een krant ongeveer per 'paragraaf', coderen we de essentie van wat er gezegd werd. Wanneer bijvoorbeeld een gedupeerde aan het woord kwam, die op allerlei manieren vertelt dat hij een hypotheek heeft bij de DSB, dan coderen we alleen de essentie hiervan. Alle zinnen of delen van zinnen die ter opvulling kunnen worden gezien, coderen we niet. Hieronder volgt een voorbeeld van een deel van een item uit NOVA, met de daarbij horende codering.

Voorbeeld 1 Codering van een onderdeel van NOVA

Nova (2 oktober 2009)

verslaggever: 'Grote zorgen hebben de gedupeerden van de DSB bank allemaal. Net als eerder in Nova deze man.'

klant DSB: 'Het huis staat te koop.'

verslaggever: 'Waarom?'

klant DSB: 'Omdat we financiële problemen hebben door de DSB Bank.'

verslaggever: 'Hij heeft inmiddels op eigen houtje een rekening met de bank getroffen.'

klant DSB: 'Het nettobedrag van schulden is omlaag gegaan.'

verslaggever: 'U heeft een regeling getroffen.'

klant DSB: 'Dat ging uitermate prettig.'

Codering:

- verslaggever: reality / grote zorgen / -1.0 REA / gedupeerden
- gedupeerden: DSB bank / financiële problemen door DSB Bank / -1.0 CAU / gedupeerden
- gedupeerden: DSB bank / regeling getroffen, ging prettig / +1.0 ACT / gedupeerden

Dataverzameling: Dagbladen

Wat betreft de gedrukte media maken we gebruik van de berichtgeving in *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, *De Telegraaf*, *Algemeen Dagblad*, *Trouw*, *Het Financieele Dagblad*, *De Pers*, *Metro*, *Spits* en het *Noordhollands Dagblad*. Voor de automatische inhoudsanalyse hebben we alle artikelen geselecteerd, waarin minimaal een van de in Nederland actieve banken genoemd werd, in de periode

van 1 maart tot en met 25 oktober 2009. Voor de handmatige inhoudsanalyse hebben we in dezelfde periode alle artikelen geselecteerd waarin de DSB bank of Scheringa werd genoemd.

Tabel A2 Aantal artikelen voor automatische en handmatige inhoudsanalyse

<i>soort analyse</i>	automatisch	handmatig
<i>krant</i>	<i>aantal</i>	<i>aantal</i>
de Volkskrant	1122	206
NRC Handelsblad	1052	186
De Telegraaf	1129	198
Trouw	691	130
Algemeen Dagblad	883	256
Spits	174	66
Metro	252	59
De Pers	1639	183
Het Financieele Dagblad	2684	195
Noordhollands Dagblad	985	253
TOTAAL	10611	1732

De codeurs hebben vervolgens bepaald of het artikel relevant was. Artikelen die alleen maar over sport gingen, hebben we niet meegenomen. Artikelen die over sport *en* over de DSB bank of Scheringa gingen, hebben we wel meegenomen. Voorbeelden hiervan zijn artikelen waarin werd gesproken over sporters die zelf producten van de DSB bank hebben, of sporters die wellicht moeten worden verkocht om de schulden van het DSB beheer te verminderen. Tabel A2 geeft per inhoudsanalyse een overzicht van het aantal artikelen per krant.

Methode: Automatische inhoudsanalyse

Na het ophalen van de data voor de automatische inhoudsanalyse zijn zoektermen met bijbehorende condities ontwikkeld. Aan de hand van deze zoektermen houdt de computer de tekstinhoud tegen het licht. Het gaat ten eerste om een set zoektermen en condities voor de relevante actoren:

- de *financiële wereld* in het algemeen;
- toezichthouders (*AFM* en *De Nederlandsche Bank*);
- *DSB* en holdings;
- belanghebbenden (Lakeman en Stichting Hypotheekleed, Hendrickx en het Steunfonds Probleemhypotheke, en klanten van DSB);
- grote banken (*ING*, *ABN AMRO*, *Rabobank*, *SNS*, *NIBC* en *Fortis Bank*);
- overige financiële instellingen (kleinere banken en internationale spelers als RBS);
- de politiek (minister Bos, kabinet en alle Kamerfracties);
- financiële experts (hoogleraren en marktdeskundigen).

De tweede set bestaat uit een set zoektermen en condities voor de volgende issues:

- faillissement;
- bonussen;
- koopsompolissen;
- overheidssteun;
- kredietcrisis;
- producten van banken (alle vormen van leningen en andere financiële producten);
- schadevergoeding.

Zoektermen voor de automatische inhoudsanalyse

Hieronder volgt een overzicht van alle gebruikte zoektermen voor de actoren en issues.

- **Financiële wereld**#"financie*/bancair*/bankair* wereld/markt/markten/instelling/instellingen/sector/sectoren/wezen/stelsel/stelsels/systeem/systemen/dienstverlening"~3 bankensector* banksector* bankenwereld bankwereld bankwezen bankenwezen bankstelsel* bankenstelsel* banksysteem banksystemen bankensystemen bankensysteem bankbedrijf bankenbedrijf "grote*/kleine* banken/financials"~3)
- **Toezichthouders**#"nederlandsche bank" wellink DNB AFM "Autoriteit Financiële Markten" "finan* toezichthouder*/waakhond"~5)
- **DSB Bank**#"(dsb scheringa) OR ("Administratiekantoor De Perelaer" "Algemene Geldservice" Allokrediet "Alstromohria Beheer" "Amstel Financieringen" "Anglo Dutch Hartley Cooper" "Anglo Dutch Holdings" "Anro Services" "Asscom Financieringen" "Assurantiecentrale" "Assurantiekantoor D.A. van Ommeren" "Autokredietdienst Noord Nederland" "Avero Financieringen" "AZ Vastgoed" "BAP Conseilles" "Becam" "Beleggings Krediet Centrale" Beleggingskredietcentrale Bevago "B.L.F. Becker-Lamm-Financieringen" Bovo Brofinca "Bureau Noel" "Limburgse Algemene Activiteiten" "C.A.B. Nederland" "Cash Bruxelles/Hasselt/Tournai"~2 "Centraal Administratiekantoor Nederland" "Credit Cash" Creditel Creditdirect Crefinass Geldlijn "D.K. Financieringen & Verzekeringen" "Lage Hoek" "Spaar & Kredietcentrale" "Defier Financieringen" DFN "Diemer Krediet" "DS Groep" "DSB Bank N.V. Niederlassung Deutschland" "DSB Beheer" "DSB Financiële Diensten" "DSB International" "DSB Vastgoed" "Elda Financieringen" Emprunter "Eye Dentity Communications" "FCH" "Financiële Cliënten Service" "Financieringskantoor Moonen" "Free to Buy" "Frisia Financieringen" "Grijpskerk Driesum beheer" "Hendriks & Partner" "Hollands Voordeelskrediet" "Hollands Welvaren Select" Infad "Incassobureau Inspectrum" KFO "Kredietgroep Nederland" "Landelijke Bemiddeling Ambtenaren" "L.R.W. van Eden" "LBA Financieel Advies" "Lenen.nl" "Lenen.be" "Limageon Beheer" Mafinass Moncredit "Mohr en van der Zee" "Moonarda Beheer/begeer"~2 "Moonen Financieringen" "Nationale Geldservice" "Nationaal Kredietburo" "Nationale Krediet Bemiddeling" NIVO NKB "Nationaal Onafhankelijk Krediet Advies" Postbeleggen Posthypotheken Postkrediet Postpensioen Postsparen Postverzekeren "Reclame Adviespunt" Rijswijkverzekeringskantoor "Roona Financieringen" "RV Finance" "S Krediet" "Scheringa en de Vries" "Silver Finance" "Spaar en kredietcentrale" "Sparen Verzekeren Lenen" "Symphosticar Beheer" Telefoonkrediet "The Anglo Dutch Assurance Society" "Theo Vonk Topsport Management" "T & T Holding" "TKS Telefonische Kredietdienst" Topkrediet "Vezeno Financieringen" Voorschotbank)
- **Banken**#"(ing OR (abn amro NOT ("algemeen beschaafd nederlands")) OR ((rabobank rabo) NOT ((rabo rabobank) AND (wielren* wieler* fiets*))) OR ("sns bank" "sns reaal" "sns regio bank") OR Fortis)
- **Politiek**#"("de politiek" "politieke partij"~3 "minister*/pvda bos/financien"~3 "tweede/eerste kamer"~2 parlement parlements* volksvertegenwoordig* politici politicus cda vvd pvda d66 groenlink "trots op nederland" christenunie cu sp "socialistische partij" pvv "partij voor de vrijheid" sgp "staatkundig gereformeerde partij" pvdd "partij voor de dieren" regering* kabinet*)
- **Scheringa**#"(scheringa AND (dirk dsb museum))
- **Lakeman/Hypotheekleed**#"(lakeman AND (pieter hypotheekleed)) OR "stichting hypotheekleed"~20)
- **Hendrickx/Steunfonds**#"(Hendrickx hendrixcks hendricks hendriks) AND (jelle "steunfonds probleemhypotheken")) OR ("steunfonds probleemhypotheken"~5 AND NOT (Hendrickx hendrixcks hendricks hendriks))
- **Klanten DSB**#"("dsb klant/klanten/spaarder/spaarders/rekeninghouder*/gedupeerde"~5)
- **Financiële experts**#"("hoogleraar/deskundige*/specialist/specialisten/onderzoeker*/wetenschapper*/expert/experts economi*/financie*"~5 marktdeskundige*)

Issues

- **Overheidssteun**#"("overheidssteun/nationalis*/staatssteun bank/banken"~10 "steun*/subsidie*/hulp/helpen/kapitaalinjectie* overheid/kabinet/regering/minister bank/banken"~10) OR ("aanstell*/benoem*/aangesteld* bewindvoerder*/curator*"~10 curatele noodregeling "toezicht plaatsen/stellen/geplaatst/gesteld"~5 "bank/banken overleving*/overleven/reddingsplan*"~5 "bank/banken ondergang/teeloorgang/faillissement*/failliet* redding/voorkom*/tegengaan*/tegengegaan/gered/behoed*"~10)
- **Faillissement**#"(faillissement* failliet* bankroet deconfiture "ondergang/ondergaan/val/omvallen/omgevallen bank*/financie*"~5 "op fles gaat/gaan/gegaan"~8)
- **Schadevergoeding**#"(schikking* betalingsregeling* betaalregeling* compensatieregeling* genoegdoening* schadevergoeding* "terugbetal*/compensatie*/compense*/vergoed* klant*/spaarder*/gedupeerde*"~10)
- **Bank producten**#"("bank/banken product/producten/dienst/diensten/polis/polissen/verzekering/verzekeringen/lening/leningen"~5 hypothe* spaarhypothe* koopsompolis* beleggingsverzekering* beleggingshypothe* spaarhypothe* deposito* termijndeposito* spaarrekening* spaarpakket*)
- **Bonussen**#"(bonus*"extra/hoger/hog/hoge/buitensporig*/exorbitant*/torenhoe*/astronomisch*/absurd*/asocia*/krankzinnig*/abnorma*/overdavig*/extreem/extreme/exces*/bovenmatig*/onhebbelijk*/buitennissig*/waaninnig*/ziekelijk*/immodera*/bont*/buitengewo*/buitengeme* beloning*/salaris*/loon/lonen/topsalaris*/honorarium/inkomen/arbeidslo*/arbeidsinkomen*/bezoldiging/vergoeding*"~10)
- **Kritiek op bankproducten**#"(klacht* claim* volksopstand* koppelverkoop* woekerpolis* subprime* overkrediter* verliespolis* woekerhypothe* probleemhypothe* "oplichting*/buitensporig*/schandalig* hypothe*"~5 overkreditering "risico* krediet*"~5 provisie*)
- **Kredietcrisis**#"(bankencrisis bankcrisis bankenmalaise bankmalaise kredietcrisis hypotheekcrisis "financiële crisis" "economische crisis" "crisis/malaise financiële markt/markten"~5 "malaise banken*"~5)

De database is vervolgens doorzocht op aandacht voor de twee sets afzonderlijk ('zichtbaarheid'). Aansluitend is een associatiemaat berekend voor de verschillende banken met elkaar en de

verschillende issues. De associatiemaat die we hanteren is een conditionele associatie, uitgedrukt in fractie van de totale aandacht voor een actor of issue. Deze fracties worden mede bepaald door de frequentie waarmee beide actoren/issues in een artikel voorkwamen. Bijvoorbeeld: als DSB vaak werd genoemd in een artikel en ABN weinig dan was de associatie van DSB met ABN lager dan andersom het geval was. Zie voor een uitleg over deze methode Van Atteveldt et al. (2008).

Methode: Handmatige inhoudsanalyse

De artikelen en items zijn geanalyseerd volgens de NET-methode (Network Analysis of Evaluative Texts). Deze methode is gebaseerd op het idee dat de impliciete of concrete inhoud van een tekst weergegeven kan worden als een netwerk van positieve of negatieve relaties tussen de actoren en issues in de tekst. Deze relaties worden beschreven in gecodeerde zinnen (Van Cuilenburg et al., 1986) en zijn samenstellingen van een bron, een subject, een predicaat en een object. De bron, het subject en het object worden benoemd op basis van een vooraf gedefinieerde lijst met concepten (ontologie). De handmatige inhoudsanalyse van de artikelen heeft volgens bovenstaande methode een verzameling van ruim 13000 gecodeerde zinnen opgeleverd. Hieronder volgt een uitleg van deze methode in meer detail.

Semantische Netwerk Analyse: de NET-methode

Voor de extractie van de netwerken uit de teksten maken we gebruik van de NET-methode. Daarbij wordt nieuws ontleed tot kernbeweringen, die alle één en dezelfde syntactische opbouw hebben. Een kernzin is een uitspraak waarin enigerlei relatie tussen twee actoren, tussen twee issues of tussen een actor en een issue gelegd wordt. Voor de goede orde: één zin kan meerdere kernzinnen bevatten. In een zin als ‘VVD en PvdA kritisch over opstelling DNB’ zitten twee kernzinnen, te weten: ‘VVD kritisch over opstelling DNB’ en ‘PvdA kritisch over opstelling DNB’. Aan de hand van deze methode wordt de informatie zoals weergegeven in een artikel omgezet tot een netwerk van onderlinge relaties tussen de voorkomende actoren en issues. De methode kent een aantal verschillende zinstypen/relaties die kunnen voorkomen in de netwerken en die kunnen worden gebruikt voor verschillende analyses. Zie voor een overzicht tabel A3

Bij de codering wordt gebruik gemaakt van een lijst van ‘kenobjecten’, een overkoepelende term voor partijen, politici, groeperingen en issues die in het nieuws herhaaldelijk terugkeren. Daarnaast kunnen specifieke kwesties worden opgenomen die van toepassing zijn op berichtgeving rond de thema’s van het planbureau. Deze kwesties worden vooraf, gedefinieerd, op een dermate abstract niveau dat allerlei specifieke kwesties onder deze hoofdcategorieën kunnen worden gegroepeerd tijdens het codeerproces.

Tabel A3: Soorten zinstype in het nieuws

Type	Omschrijving	Voorbeeld
Affiniteit	Subject wil iets voor/tegen het object	Regering voor regulering financiële sector
Actie	Subject doet iets voor/tegen het object	AFM beboet de DSB bank voor polis
Causaliteit	Subject beïnvloedt positief/negatief het object	Woekerpolis DSB brengt burger naar afgrond
Associatie	Subject wordt geassocieerd met het object	Zalm jarenlang hoge post DSB Wellink spreekt over koopsompolis*
Equivalent	Subject wordt gelijkgesteld aan het object	ING al net als DSB
Order	Subjets moet iets doen voor/tegen het object (van de bron)	Lakeman: burgers moeten geld weghalen bij DSB
Reality	beschrijving feitelijke toestand zonder oorzaak	Liquiditeit DSB holt achteruit Scheringa de held van AZ-stadion
Evaluatie	beoordeling, zonder opgave van reden	Zalm: DSB bank is wel solide

NB: Associatie is iets anders dan affiniteit omdat er niet wordt gesteld of Wellink voor of tegen koopsompolissen is, hij spreekt er slechts over.

BIJLAGE 8: Namen waaronder onderdelen van DSB in het economisch verkeer verschijnen/verschenen

Naam bedrijf:	
Administratiekantoor De Perelaer	De Wijzend
Algemene Geldservice	Defier Financieringen
Alstromohria Beheer	DFN
Amstel Crediet	Diemer Krediet
Amstel Financieringen	Dirk Scheringa
Amstelkrediet	DS Groep
Anglo Dutch Assurance Society, The	DSB Financiële Diensten
Anglo Dutch Hartley Cooper	Elda Financieringen
Anglo Dutch Holdings	Enra Verzekeringen
Anro Services	Eye-Identity Communications
Asscom Financieringen	FCH
Assurantiecentrale	Financiële Cliënten Service
Assuratiekantoor D.A. van Ommeren	Financieringskantoor Moonen
Autokredietservice Noord Nederland	Free to Buy
Avero Financieringen	Frisia Financieringen
AZ Vastgoed	Gema Adviesgroep
B & B Spaarsystemen	Go! Card
Becam	Grijpskerk Driesum beheer
Bedrijfsfietsen Nederland	Helepolis
Beleggings Krediet Centrale	Het Media Advies
Beleggingskredietcentrale	Hendriks & Partner
Bevago	Hollands Voordeeltkrediet
BKC	Hollands Welvaren Select
B.L.F. Becker-Lamm-Financieringen	Infad
Bovo	Incassobureau Inspectrum
Brofinca	Jaap.nl
Broforma Beheer	KFO
Buro Frisia	Kredietgroep Nederland
Limburgse Algemene Activiteiten (LAA)	L.B.A. (Landelijke Bemiddeling Ambtenaren)
C.A.B. Nederland	L.R.W. van Eden
Centraal Administratiekantoor Nederland	LBA Financieel Advies
Clicks4Sale	Lenen.nl
Crefinass	Limageon Beheer
De Geldlijn	Mafinass
D.K. Financieringen & Verzekeringen	Mohr en van der Zee
De Lage Hoek	

Naam:	
<p>De Internetbankier De Spaar- & Kredietcentrale Nationale Geldservice Nationaal Kredietburo Nationale Krediet Bemiddeling NIVO NKB NOKA Nationaal Onafhankelijk Krediet Advies Postbeleggen Posthypotheken Postkrediet Postpensioen Postsparen Postverzekeren Reclame Adviespunt Rijswijksverzekeringskantoor Roona Financieringen</p>	<p>Moonen Financieringen Moonarda Begeer Museum Frisia Financieringen RVK Scheringa en de Vries Spaar- en kredietcentrale Spaareffect Spaarkrediet Sparen Verzekeren Lenen Symphosticar Beheer Telefoonkrediet Theo Vonk Topsport Management T & T Holding TKS Telefonische Krediet-service Topkrediet Van Ommeren Vezeno Financieringen Voorschotbank</p>

BIJLAGE 9: Het wettelijk kader voor het gedragstoezicht

Inleiding

Tot de inwerkingtreding van de Wet financiële dienstverlening (Wfd) op 1 januari 2006 hield de AFM toezicht op DSB krachtens twee wetten: de Wet op het consumentenkrediet (Wck) en de Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995). Vanaf 1 januari 2006 tot 1 januari 2007 was haar toezicht gebaseerd op de Wfd en op de Wte 1995. Per 1 januari 2007 werd het gehele toezicht ondergebracht in de Wet financieel toezicht (Wft). Het stelsel van deze wetten zal in het navolgende kort worden geschetst.²⁷⁴

I De periode tot 1 januari 2006: Wck en Wte 1995

De Wet op het consumentenkrediet

Korte inhoud Wck

De Wet op het consumentenkrediet (Wck) trad in werking op 1 januari 1992. Zij verving de Wet op het afbetalingsstelsel²⁷⁵ en de Wet op het consumptief geldkrediet.²⁷⁶ De Wck diende tevens ter implementatie van de Richtlijn consumentenkrediet.²⁷⁷ De bescherming van de Wck bestond onder meer uit een vergunningstelsel voor kredietgevers en uit gedragsregels voor kredietgevers en kredietbemiddelaars, die mede waren neergelegd in het Besluit kredietaanbiedingen (Bka)²⁷⁸ en het Besluit kredietvergoeding.²⁷⁹ Zo kende het wettelijk stelsel uitgebreide informatieverplichtingen, waaronder de verplichting tot het verschaffen van een kredietprospectus, de verplichting tot het inwinnen van inlichtingen over de aanvrager van het krediet, waaronder het controleren van diens schuldenpositie bij het Bureau Kredietregistratie, een maximum in rekening te brengen kredietvergoeding, en een verbod op koppelverkoop (art. 33 Wck). De Wck was deels niet van toepassing op hypothecair krediet en kredieten boven een bepaalde kredietstom. Voor deze vormen van krediet golden echter wel de regels met betrekking tot de informatie-verstrekking van art. 26 Wck en het daarop gebaseerde Bka.²⁸⁰

Handhaving Wck: inleiding

Oorspronkelijk berustte de Wck onder de minister van Economische Zaken. Handhaving vond onder meer plaats door de Economische Controledienst (ECD). Per 1 mei 2001 is de Wck overgegaan naar het ministerie van Financiën.²⁸¹ De minister heeft zijn bevoegdheden op grond van de Wck per 31 mei 2001 grotendeels gemandateerd aan DNB.²⁸² Op 1 maart 2002 is het mandaat aan DNB ingetrokken

²⁷⁴ Deze bijdrage is geschreven door mr. P.J. Krop.

²⁷⁵ Stb. 1976, 515.

²⁷⁶ Stb. 1972, 399.

²⁷⁷ Richtlijn nr. 87/102/EEG, gewijzigd bij Richtlijn nr. 90/88/EEG, PbEG L 61 en laatstelijk gewijzigd door Richtlijn 98/7/EG (PB L 101). De Richtlijn zal per 12 mei 2010 worden vervangen door Richtlijn 2008/48/EG van 23 April 2008 (Pb 2008, L 133).

²⁷⁸ Besluit van 17 oktober 1991, houdende de regels ter uitvoering van artikel 26, eerste, tweede, derde en vierde lid, van de Wet op het Consumentenkrediet (Besluit kredietaanbiedingen), zoals gewijzigd bij besluit van 17 augustus 1995.

²⁷⁹ Besluit van 16 oktober 1991 (met verbeterblad uitgegeven 14 april 1992), houdende regels ter uitvoering van artikel 35 van de Wet op het consumentenkrediet.

²⁸⁰ Voor hypothecair krediet is dit geregeld bij de Wet van 20 december 2001 tot wijziging van de Wet toezicht kredietwezen 1992 en de Wet op het consumentenkrediet teneinde de reikwijdte van de bepalingen inzake de informatieverstrekking aan het publiek uit te breiden, Stb. 2001, 669, in werking getreden op 8 maart 2002 krachtens Besluit van 28 februari 2002, Stb. 2002, 123.

²⁸¹ Overdrachtsbesluit inzake de zorg voor het consumentenkrediet, Stb. 2001, 232. Zie voor de hier geschetste ontwikkeling de Notitie inzake de Wet op het consumentenkrediet (WCK), TK 1999–2000, 27 231, nr. 1.

²⁸² Mandaatbesluit Wet op het consumentenkrediet, Str. 2001, 101.

en is een nieuw mandaat verstrekt aan de AFM.²⁸³ De AFM hield per 1 september 2002 tevens toezicht op de informatieverstrekking krachtens de Wck.²⁸⁴

Bestuursrechtelijke handhaving Wck

De AFM (minister) beschikte onder de Wck over de volgende bevoegdheden met betrekking tot kredietgevers:

- het al dan niet verlenen van een vergunning (art. 11 en 13 Wck)
- het verbinden van beperkingen en voorschriften aan een vergunning (art. 14 Wck)
- het verbinden van voorschriften aan de van rechtswege verstrekte vergunning van een instelling die als kredietinstelling werkzaam was op grond van de Wtk 1992 (art. 14c Wck)²⁸⁵
- het op verzoek van de vergunninghouder intrekken of wijzigen van een vergunning (art. 15 Wck)
- het geven van een aanwijzing aan de vergunninghouder en het ter openbare kennis brengen daarvan nadat daartegen geen beroep meer mogelijk is (art. 16 Wck)
- het intrekken of beperken van een vergunning, of het daaraan verbinden van voorschriften (art. 17 Wck)
- het houden van het register van vergunninghouders op grond van art. 20 Wck en de daarmee verbonden bevoegdheden van art. 21 en 22 Wck
- het opdragen van het verzamelen van toezichtgegevens aan accountants (art. 62 Wck)
- het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen van het bij of krachtens de Wck bepaalde (art. 65 Wck)
- het publiceren van mededelingen met betrekking tot beschikking als bedoeld in de art. 11, 17 of 65 Wck (art. 67 Wck).

Over andere handhavingsbevoegdheden dan de genoemde beschikte de AFM jegens de aanbieders van krediet niet. Zo had zij geen bevoegdheid inlichtingen te verlangen en kon zij geen last onder dwangsom of boete opleggen. Ten aanzien van kredietbemiddelaars, waarvoor geen vergunningsstelsel gold, had de AFM in het geheel geen bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden.

Strafrechtelijke handhaving Wck

Volgens art. 1 ten vierde van de Wet op de Economische Delicten (WED) gold als economisch delict overtreding van de het gestelde bij of krachtens de art. 9, 23, derde lid, 26, 27, eerste en tweede lid, 34, 36, 38, 47, 48, tweede lid, en 65, tweede lid, Wck, voor zover artikel 69 van die wet niet anders bepaalde. De genoemde feiten leverden overtredingen op. Bij verdenking van overtreding kon de AFM aangifte doen bij de FIOD-ECD.

Art. 69 Wck beperkte de strafbaarheid van overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de art. 26, 34, 36 en 38 tot leveranciers of kredietbemiddelaars en, wat betreft art. 26, tot kredietgevers die niet beschikten over de krachtens art. 9 Wck vereiste vergunning. Hierdoor was er voor vergunninghoudende kredietgevers geen strafrechtelijke handhaving van de naleving van de

²⁸³ Mandaatbesluit 2002 Wet op het consumentenkrediet, Stcr. 2002, 43.

²⁸⁴ Overdrachtsbesluit toezicht op informatieverstrekking Wck, Wtk, Wtn en Wtv, Stb. 2002, 451.

²⁸⁵ Instellingen die op grond van – kort gezegd – een vergunning op grond van de Wtk 1992 krediet mochten verlenen, beschikten van rechtswege over een onbeperkte vergunning op grond van de Wck (art. 14a Wck). DSB viel vanwege de haar verstrekte bankvergunning onder deze bepaling.

informatieverplichtingen van art. 26 Wck en het daarop gebaseerde Bka. Voor kredietbemiddelaars bestond die strafrechtelijke handhavingsmogelijkheid wel.

Rapportageverlichtingen Wck

De Wck kende diverse verplichtingen voor vergunninghouders om de minister gegevens te verstrekken. De minister heeft de vergunninghouders bij de inwerkingtreding van het mandaatsbesluit 2002 laten weten dat deze opgaven voortaan aan de AFM moesten worden gedaan.²⁸⁶ Art. 24 Wck verplichtte vergunninghouders de AFM binnen een half jaar na het verstrijken van een kalenderjaar een opgave te verstrekken van onder andere het aantal in dat jaar verleende kredieten en het totaal van kredietssommen daarvan, en van het aantal tot en met dat jaar nog openstaande kredieten, alsmede de saldi daarvan. Ook dienden de vergunninghouders volgens art. 25 Wck jaarlijks een opdracht te geven aan een onafhankelijke (huis)accountant tot het verrichten van onderzoek ten behoeve van het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wck bepaalde. Het verslag daarvan moest ter kennis van de AFM worden gebracht.

In 1992 heeft de minister KPMG aangewezen als toezichthoudende accountants op grond van art. 62 Wck.²⁸⁷ KPMG werd daardoor belast met het verzamelen van gegevens ten behoeve van het toezicht. De vergunninghouder moest zijn (huis)accountant machtigen om de op grond van art. 62 aangewezen accountant alle redelijkerwijs benodigde inlichtingen te verstrekken (art. 25 lid 4 Wck).

De Wet toezicht effectenverkeer 1995

Korte inhoud Wte 1995

De Wet toezicht effectenverkeer 1995 (Wte 1995) trad in werking op 31 december 1995. Zij had regelde onder meer het aanbieden van effecten, informatieverstrekking door uitgevende instellingen, de handel in effecten en marktmisbruik, effectenbemiddeling en vermogensbeheer. De wet beoogde zowel bescherming van beleggers als het bevorderen van een adequaat functionerende financiële markt. De wettelijke regels waren nader uitgewerkt in het Besluit toezicht effectenverkeer 1995 (Bte 1995) en onder andere de Nadere regeling gedragstoezicht effectenverkeer 2002 (NRge 2002).²⁸⁸

Van belang voor DSB in verband met de Wte 1995 zijn de regels die gelden voor het optreden als effectenbemiddelaar en vermogensbeheerder. Op grond van de art. 7 Wte 1995 was het verboden in of vanuit Nederland als effectenbemiddelaar of vermogensbeheerder diensten aan te bieden of te verrichten. Doordat DSB was ingeschreven in het register op grond van art. 52 Wtk 1992, was dit verbod op haar niet van toepassing (art. 7 lid 2 onder h Wte 1995). Wel diende DSB te voldoen aan de bij of krachtens de Wte 1995 te stellen eisen op het gebied van onder meer deskundigheid en betrouwbaarheid, financiële waarborgen, (integere) bedrijfsvoering, aan de minister van Financiën en het publiek te verstrekken informatie, en waarborgen voor een adequaat toezicht op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde regels (art. 11 lid 5 Wte 1995). Het Bte 1995 en de NRge 2002 bevatten over deze onderwerpen nadere regels, bij voorbeeld ten aanzien van de administratie (art. 33 en 34 Bte 1995 en art. 24 NRge 2002), het handelen in het belang van de klant, het inwinnen van cliënteninformatie en de informatieverstrekking aan (potentiële) klanten (art. 33 en 35 e.v. Bte 1995 en art. 25 e.v. NRge 2002).

Bestuursrechtelijke handhaving Wte 1995

De handavingsbevoegdheden waren in de Wte 1995 opgedragen aan de minister van Financiën. Op basis van art. 40 Wte 1995 heeft de minister bij het Overdrachtsbesluit Wte 1995²⁸⁹ een groot deel van zijn bevoegdheden overgedragen aan de AFM. Een aantal prudentiële bevoegdheden droeg hij bij hetzelfde besluit over aan DNB. Op grond van de genoemde overdracht beschikte de AFM over onder meer de volgende handavingsmiddelen:

²⁸⁶ Zie de toelichting op het mandaatsbesluit, Stcr. 2002, 43, p. 7.

²⁸⁷ Besluit van 16 oktober 1992, Stcr. 205, houdende aanwijzing van toezichthoudende accountants.

²⁸⁸ Tot 1 september 2002 de Nadere Regeling toezicht effectenverkeer 1999.

²⁸⁹ Stb. 1995. 646; daarna herhaaldelijk gewijzigd.

- het inwinnen van inlichtingen bij de instelling (art. 29 Wte 1995) en bij bij een ieder die, naar in redelijkheid mag worden aangenomen, beschikt over informatie die relevant is voor dat toezicht (art. 48 Wte 1995)
- het geven van een aanwijzing bij constatering van niet (volledige) naleving van de geldende regels inzake het toezicht (art. 12 Wte 1995)
- het opleggen van een last onder dwangsom in geval van overtreding van een groot aantal specifiek genoemde bepalingen van de wet (art. 48b Wte 1995)
- het opleggen van een bestuurlijke boete in geval van overtreding van een groot aantal specifiek genoemde bepalingen van de wet (art. 48c e.v. Wte 1995)
- bij het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete: het openbaar bekend maken van het overtreden voorschrift en de gegevens van degene aan wie de last of de boete is opgelegd (art. 48m Wte 1995)
- het intrekken of beperken van een vergunning (art. 19 Wte 1995) of het doorhalen van een registratie (art. 21 Wte 1995).

II De periode van 1 januari 2006 tot 1 januari 2007: Wfd en Wte 1995

De Wet financiële dienstverlening

Inleiding

De Wet financiële dienstverlening (Wfd) is op 1 januari 2006 in werking getreden²⁹⁰ en een jaar later, op 1 januari 2007, weer ingetrokken en vervangen door de Wet op het financieel toezicht.²⁹¹ Doel van invoering was distributieconsistentie: ongeacht het distributiekanaal of de financiële sector waar de consument het product aanschafft, moet de bescherming hetzelfde zijn.²⁹² Tevens werden met de Wfd de richtlijn Verzekeringsbemiddeling²⁹³ en het merendeel van de bepalingen van de richtlijn Verkoop op afstand van financiële diensten²⁹⁴ geïmplementeerd.²⁹⁵

Het Besluit financiële dienstverlening (Bfd)²⁹⁶ is de uitwerking van de delegatiemogelijkheden die de Wfd kent. Gekozen is om de uitwerking van de wettelijke regels onder te brengen in één AMvB.²⁹⁷

Vergunningplicht

Paragraaf 1 van de Wfd stelt eisen aan de vergunningverlening en de organisatie van de financiële dienstverlener. Art. 10 Wfd bepaalt dat voor het verlenen van een financiële dienst een vergunning van de toezichthouder nodig is. In art. 26 e.v. staan de eisen opgesomd waaraan een financiële dienstverlener moet voldoen om in aanmerking te komen voor een vergunning.²⁹⁸ De vergunninghouder moet blijvend aan deze eisen voldoen²⁹⁹ en de toezichthouder kan op grond van art. 20 Wfd na verlening van de vergunning, op grond van in de wet genoemde criteria, de voorschriften en beperkingen respectievelijk de vergunning wijzigen, aanvullen of intrekken.

²⁹⁰ Stb. 2005, 339

²⁹¹ Stb. 2006, 605, art. 178

²⁹² TK 2003/2004, 29 507, nr. 3, pag. 1

²⁹³ Richtlijn nr. 2002/92/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 december 2002 betreffende verzekeringsbemiddeling (PbEG L 9).

²⁹⁴ Richtlijn nr. 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 september 2002 betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten (PbEG L 271).

²⁹⁵ TK 2003/2004, 29 507, nr. 3, pag. 2.

²⁹⁶ Stb. 2005, 676

²⁹⁷ Nota van toelichting Besluit financiële dienstverlening, bijlage bij 29507, nr. 30, pag. 1

²⁹⁸ Art. 11 eerste lid Wfd

²⁹⁹ Art. 20 onder c Wfd

Als kredietinstelling beschikte DSB op grond van art. 14 Wfd van rechtswege over een Wfd-vergunning.

Gedragsregels in de Wfd

Informatieplicht

De Wfd stelt eisen aan de informatie die door financiële dienstverleners aan consumenten verstrekt wordt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen precontractuele informatie en informatie die moet worden verstrekt gedurende de looptijd van de overeenkomst. De precontractuele informatie wordt opgedeeld in verplichte en onverplichte precontractuele informatie. Paragraaf 3 van hoofdstuk 7 Bfd bevat regels omtrent de informatie die de financiële dienstverlener verplicht moet verschaffen op grond van de Wfd of het Bfd.³⁰⁰ Paragraaf 2 van dat hoofdstuk³⁰¹ stelt regels aan informatie die de dienstverlener verstrekt zonder dat daartoe een verplichting bestaat op grond van de Wfd of het Bfd, zoals bijvoorbeeld reclame-uitingen.³⁰² Voor alle verstrekte informatie geldt dat deze informatie feitelijk juist, voor de consument begrijpelijk, niet misleidend en in de Nederlandse taal moet zijn.³⁰³ Bovendien moet de informatie schriftelijk worden verstrekt, tenzij hier volgens het Bfd van afgeweken mag worden.³⁰⁴ Voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst inzake een financieel product verstrekt de financiële dienstverlener de consument informatie voor zover dit redelijkerwijs relevant is voor een adequate beoordeling van dat product³⁰⁵ en zijn financiële dienstverlening.³⁰⁶ De artikelen 31 tot en met 34 Wfd stellen nadere eisen aan de informatievoorziening bij verschillende soorten financiële overeenkomsten. Artikel 35 Wfd is de wettelijke grondslag voor hoofdstuk 7 van het Bfd waarin nadere regels gesteld zijn ten aanzien van de informatievoorziening aan de consument door de financiële dienstverlener.³⁰⁷ In het Bfd zijn regels opgenomen met betrekking tot de precontractuele informatie (paragraaf 2 en 3), de financiële bijsluiter (paragraaf 4), distributiespecifieke informatieverstrekking (paragraaf 5) en informatieverstrekking gedurende de looptijd van de overeenkomst (paragraaf 6).

Bij reclame-uitingen voor krediet moeten de essentiële kenmerken van het krediet zoals de maandlast, effectief kredietvergoedingspercentage, krediet som of kredietlimiet, theoretische looptijd en de totale prijs van het krediet worden opgenomen in een voorgeschreven tabel.³⁰⁸

Een prospectus moet bij overeenkomsten inzake krediet te raadplegen zijn via de website van de kredietaanbieder of voorafgaand aan totstandkoming van de overeenkomst worden verstrekt. Het Bfd stelt nadere regels aan de prospectus.³⁰⁹

Voor het verstrekken van informatie over complexe producten en hypothecaire kredieten gelden nog nadere regels. Zo moet er verwezen worden naar de financiële bijsluiter.³¹⁰ Indien een financiële dienstverlener in een reclame-uiting op radio of televisie informatie verstrekt over een complex product, is hij verplicht daarbij tevens informatie over de belangrijkste financiële risico's van dat product te vermelden door het weergeven van een risico-indicator.³¹¹ Wanneer er op andere wijze dan via radio of tv informatie verstrekt wordt over rendementen, dan moet tevens informatie over de belangrijkste kosten en risico's verstrekt worden.³¹² Als een bepaald rendement gegarandeerd wordt, dan moeten de belangrijkste voorwaarden voor het rendement vermeld worden.³¹³

³⁰⁰ Art. 30 – 37 Bfd

³⁰¹ Art. 27 – 29 Bfd

³⁰² Nota van toelichting Bfd, pag. 6-7

³⁰³ Art. 30 Wfd en art. 26 tweede lid Bfd. De informatie mag in een andere taal worden verstrekt als de consument daarom verzoekt of wanneer het recht van een andere staat van toepassing is op de overeenkomst.

³⁰⁴ Art. 26 eerste lid Bfd

³⁰⁵ Art. 31 eerste lid Wfd

³⁰⁶ Art. 30 eerste lid onder b Bfd

³⁰⁷ Paragraaf 7 Bfd

³⁰⁸ Art. 28 Bfd

³⁰⁹ Art. 36 Bfd voor kredietovereenkomsten. Art. 37 Bfd stelt eisen aan een beleggingsprospectus.

³¹⁰ Art. 39 Bfd

³¹¹ Art. 27 eerste en tweede lid Bfd.

³¹² Art. 27 zesde lid Bfd

³¹³ Art. 27 zevende lid Bfd

Klachtenadministratie

De financiële dienstverlener moet beschikken over een interne klachtenprocedure, een adequate klachtenadministratie en bovendien zijn aangesloten bij een erkende geschillencommissie.³¹⁴

Specifieke regels voor krediet en verzekeringen

Hoofdstuk 4 Wfd geeft specifieke regels met betrekking tot overeenkomsten inzake krediet en verzekeringen. Bij een overeenkomst inzake krediet moet de aanbieder, in het belang van de consument, informatie inwinnen over de financiële positie van de consument (klantprofiel) en beoordelen of het aangaan van de overeenkomst verantwoord is, met het oog op eventuele overkreditering.³¹⁵ Deze informatie moet een voorgeschreven periode bewaard worden.³¹⁶ Wanneer er sprake is van een krediet van meer dan € 250 moet het BKR-register geraadpleegd worden.³¹⁷ Als het aangaan van de overeenkomst, gelet op de eventuele overkreditering, onverantwoord is, mag de aanbieder geen overeenkomst inzake krediet sluiten met de betreffende consument.³¹⁸ De aanbieder van het krediet legt eigen criteria aan die ten grondslag liggen aan de beoordeling van een kredietaanvraag ter voorkoming van eventuele overkreditering.³¹⁹

Een bemiddelaar in krediet moet zich houden aan bepaalde regels met betrekking tot de provisie voor kredietbemiddeling.³²⁰ Een bemiddelaar ontvangt slecht provisie over tot stand gekomen kredietovereenkomsten³²¹ en ontvangt enkel provisie van de kredietaanbieder.³²²

Handhaving

De toezichthouder heeft op grond van art. 68 een inlichtingenbevoegdheid. De toezichthouder kan bij de aanvrager van de vergunning, de vergunninghouder, degene op wie een vrijstelling of ontheffing³²³ van toepassing is, degene die deel uitmaakt van een groep waartoe een vergunninghouder behoort en degene waarvan kan worden vermoed dat deze in strijd handelt met de bij of krachtens de wet gestelde regels, alle inlichtingen inwinnen die redelijkerwijs geacht kunnen worden nodig te zijn voor het toezicht op naleving van deze wet.

Art. 70 geeft de toezichthouder de bevoegdheid om aanwijzingen te geven wanneer er in strijd met bij of krachtens de wet gestelde regels wordt gehandeld. Deze aanwijzingen bevatten een bepaalde gedragslijn die de dienstverlener moet volgen. Wanneer deze aanwijzingen niet worden opgevolgd kan de toezichthouder, indien dit met het oog op het adequaat functioneren van de financiële markten en het vertrouwen van de consument daarin noodzakelijk is, bepalen dat bepaalde organen van de dienstverlener toestemming nodig hebben van door de toezichthouder aangewezen personen (een curator) voordat zij hun bevoegdheden mogen uitoefenen.³²⁴ Dit kan ook zonder voorafgaande aanwijzing gebeuren als, naar mening van de toezichthouder, onverwijld maatregelen noodzakelijk zijn.³²⁵ De dienstverlener mag hier wel eerst zijn oordeel over geven.³²⁶

De toezichthouder kan een last onder dwangsom opleggen ter zake van een aantal overtredingen.³²⁷ Tevens kent de Wfd de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de overtreding van regels bij of krachtens een aantal artikelen.³²⁸ Voor elk artikel is in de boetebijlage bij de wet een

³¹⁴ Art. 37 Wfd en Hoofdstuk 8 paragraaf 1 Bfd

³¹⁵ Art. 51 eerste lid Wfd

³¹⁶ Art. 15 Bfd.

³¹⁷ Art. 52 Wfd jo. Art. 60 Bfd

³¹⁸ Art. 51 tweede lid Wfd

³¹⁹ Art. 61 Wfd

³²⁰ Art. 53 Wfd en het daarop gebaseerde hoofdstuk 9, paragraaf 1 Bfd

³²¹ Art. 63 Bfd

³²² Art. 53 eerste lid Wfd

³²³ Zie artikel 9 en 18 voor de regeling met betrekking tot ontheffingen van het in artikel 10 gestelde verbod.

³²⁴ Art. 71 eerste lid Wfd

³²⁵ Art. 71 tweede lid Wfd

³²⁶ Art. 71 tweede lid Wfd

³²⁷ Art. 72 eerste lid Wfd.

³²⁸ Art. 73 eerste lid Wfd.

vast boetebedrag vastgesteld van maximaal € 900.000.³²⁹ Zowel bij oplegging van een last onder dwangsom als bij oplegging van een bestuurlijke boete kan de toezichthouder, met het oog op het adequaat functioneren van de financiële markten en de positie van de consument op die markten besluiten de oplegging openbaar te maken.³³⁰

Naast de oplegging van bestuurlijke boetes en lasten onder dwangsom kan de toezichthouder, in afwijking van de algemene geheimhoudingsplicht,³³¹ op grond van art. 85 Wfd nog enkele feiten ter openbare kennis brengen, waaronder het feit dat een financiële dienstverlener een gegeven aanwijzing niet heeft opgevolgd.³³²

³²⁹ Art. 74 eerste lid Wfd

³³⁰ Art. 83 eerste lid Wfd

³³¹ Art. 84 eerste lid Wfd

³³² Art. 85 vierde lid Wfd

III De periode vanaf 1 januari 2007: Wet op het financieel toezicht (Wft)

Inleiding

De Wft is een ‘verzamelwet’ van verschillende financiële toezichtswetten.³³³ Elke financiële sector kende zijn eigen regelgeving. Met de Wft is dit sectorale systeem ingeruild voor een zogenoemd ‘functioneel model’.³³⁴ Bij dit model is de regelgeving samengevoegd in één wet met twee vormen van toezicht: het prudentieel toezicht, uitgeoefend door DNB³³⁵ en het gedragstoezicht, waarvoor de AFM verantwoordelijk is.³³⁶ DNB heeft daarnaast de verantwoordelijkheid voor het ‘systeemtoezicht’.³³⁷

De uiteindelijke tekst van de Wft is 1 januari 2007 in werking getreden op basis van drie aparte wetsvoorstellen.³³⁸ Het ging om de Wet op het financieel toezicht,³³⁹ de Invoerings- en aanpassingswet Wft,³⁴⁰ en de Wet implementatie kapitaalakkoord Basel 2.³⁴¹ De delegatiebepalingen van de verschillende delen van de Wft zijn uitgewerkt in twaalf AMvB’s.³⁴² In de Wft worden tevens bepalingen van 25 Europese richtlijnen geïmplementeerd.³⁴³

Markttoegang

Hoofdstuk 2.2 van de Wft (‘Toegang tot de Nederlandse financiële markten’) verbiedt het zonder vergunning uitoefenen van verschillende financiële activiteiten. Het hoofdstuk bestaat uit verschillende afdelingen die elk een verbod bevatten op het uitoefenen van een specifieke financiële activiteit zonder vergunning. Daarnaast bevatten de afdelingen de eisen om voor een dergelijke vergunning in aanmerking te komen. Afdeling 1.6.1 Wft beschrijft de procedure voor vergunningaanvraag. Bij of krachtens AMvB kunnen extra regels gesteld worden.³⁴⁴

Op de DSB Bank waren, voor zover hier relevant, de volgende afdelingen van toepassing: 2.2.2 (kredietinstelling), 2.2.8 (advisering over andere financiële producten dan financiële instrumenten), 2.2.9 (bemiddeling) en 2.2.11 (optreden als agent). Deze komen voorzover van belang in andere hoofdstukken aan de orde.

³³³ De Wft (Stb. 2006, 664) vervangt de Wet toezicht kredietwezen 1992, Stb. 1992, 722, Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993, Stb. 1994, 252, Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf, Stb. 1995, 368, Wet toezicht beleggingsinstellingen, Stb. 1990, 380, Wet toezicht effectenverkeer 1995, Stb. 1995, 574, Wet financiële dienstverlening, 2005, 339, en de Wet melding zeggenschap en kapitaalbelang in effectenuitgevende instellingen, Stb. 2006, 355.

³³⁴ TK 2003/2004, 29 708, nr. 3, pag. 2

³³⁵ Art. 1:24 Wft: Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. De MvT spreekt overigens van toezicht door DNB en de Pensioen- en verzekeringskamer. Deze zijn in 2004 gefuseerd.

³³⁶ Art. 1:25 Wft: gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

³³⁷ TK 2003/2004, 29 708, nr. 3, pag. 2

³³⁸ Stb. 2006, 664

³³⁹ Stb. 2006, 475

³⁴⁰ Stb. 2006, 605

³⁴¹ Stb. 2006, 613

³⁴² Relevante AMvB's onder het Algemeen Deel: Besluit boetes Wft (Stb. 2006, 517), onder het Deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen: Besluit prudentiële regels Wft (Stb. 2006, 519), Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (Stb. 2006, 507), onder het Deel Gedragstoezicht financiële ondernemingen: Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Stb. 2006, 520)..

³⁴³ Een helder overzicht is te vinden in de transponeringstabel bij TK 2005/2006, 29 708, nr. 21

³⁴⁴ Art. 1:102 eerste lid Wft. Bijbehorende AMvB is het Besluit markttoegang financiële ondernemingen (Stb. 2006, 508)

Gedragstoezicht financiële ondernemingen

De Wft definieert gedragstoezicht als volgt: ‘gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten’³⁴⁵. De gedragsregels staan in het deel ‘gedragstoezicht financiële ondernemingen’. Voor de financiële ondernemingen geldt dat ze naast de specifieke gedragsregels ook moeten blijven voldoen aan de criteria met betrekking tot de markttoegang. In dit overzicht worden alleen de bepalingen beschreven die van belang zijn geweest voor het gedragstoezicht op DSB. Ook zijn de, voor DSB relevante, wijzigingen na inwerkingtreding beschreven.

Informatieverstrekking en -inwinning

Afdeling 4.2.3 stelt regels aan de informatieverstrekking door de aanbieder aan de consumenten en de verplichtingen van de aanbieder om informatie in te winnen over de consument (‘ken-uw-klant’).

Te verstrekken informatie

Bij de informatie die de financiële onderneming verstrekt of beschikbaar stelt moet het commerciële oogmerk herkenbaar zijn.³⁴⁶ Art. 4:20 eerste lid Wft bepaalt dat de dienstverlener voorafgaand aan de dienst of overeenkomst de consument informatie moet verschaffen die relevant is voor de adequate beoordeling van de dienst of het product. Ook moet de consument gedurende de looptijd op de hoogte worden gehouden van eventuele wezenlijke wijzigingen die relevant zijn voor de consument.³⁴⁷ Deze informatie mag in gestandaardiseerde vorm worden verstrekt.³⁴⁸ Bij AMvB kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de informatieverstrekking.³⁴⁹ Deze nadere regels zijn neergelegd in het BGfo.³⁵⁰ Zo is bepaald dat de informatie in beginsel schriftelijk en in het Nederlands moet worden verstrekt.³⁵¹ Het BGfo maakt onderscheid tussen verplichte precontractuele informatie voor consumenten enerzijds³⁵² en onverplichte precontractuele informatie (zoals reclame-uitingen) voor consumenten anderzijds.³⁵³

De aanbieder, danwel de bemiddelaar of (onder)gevolmachtigde agent, van een complex product³⁵⁴ moet een financiële bijsluiter beschikbaar hebben voor de consument.³⁵⁵ De financiële bijsluiter bevat,

³⁴⁵ Art. 1:25 Wft

³⁴⁶ Art. 4:19 derde lid Wft

³⁴⁷ Art. 4:20 derde lid onder a Wft

³⁴⁸ Art. 4:20 zesde lid Wft

³⁴⁹ Art. 4:22 eerste en tweede lid Wft, art. 4:20 tweede, vierde en vijfde lid Wft.

³⁵⁰ Afdeling 8.1 BGfo.

³⁵¹ Art. 49 BGfo. Informatie in reclame-uitingen hoeven niet schriftelijk te worden overlegd, art. 52 achtste lid BGfo

³⁵² Paragraaf 8.1.4 BGfo

³⁵³ Paragraaf 8.1.3 BGfo

³⁵⁴ De term complex product wordt gedefinieerd in art. 1 BGfo:

1° combinatie van twee of meer financiële producten die ten minste een financieel product omvat waarvan de waarde afhankelijk is van de ontwikkelingen op financiële markten of andere markten;

2° recht van deelneming in een beleggingsinstelling dat niet verhandelbaar is of dat op verzoek van de deelnemers ten laste van de activa direct of indirect wordt ingekocht of terugbetaald;

3° levensverzekering, niet zijnde een natura-uitvaartverzekering of een andere verzekering die uitsluitend strekt tot het doen van geldelijke uitkeringen in verband met de verzorging van de uitvaart van een natuurlijke persoon of een verzekering waarbij de verplichting van de verzekeraar tot het doen van een uitkering of een reeks van uitkeringen alleen dan ontstaat, indien het overlijden van degene op wiens leven de verzekering betrekking heeft plaatsvindt voor de in de polis genoemde datum;

4° combinatie van een hypothecair krediet met een levensverzekering als bedoeld onder 3°, of met een spaarrekening;

5° beleggingsobject;

6° spaarrekening eigen woning als bedoeld in artikel 3.116a, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001;

7° beleggingsrecht eigen woning als bedoeld in artikel 3.116a, derde lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001;

8° lijfrentespaarrekening als bedoeld in artikel 3.126a, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001;

9° lijfrentebeleggingsrecht als bedoeld in artikel 3.126a, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001;

10° ander financieel product dat bij ministeriële regeling kan worden aangewezen indien dit ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de onder 2° tot en met 9° bedoelde complexe producten met dit financiële product in

uitsluitend, informatie over: het doel van de financiële bijsluiter, de aard en het doel van het complexe product, de financiële risico's van het product die onder meer inzichtelijk worden gemaakt door een risico-indicator, indien het een beleggingsobject betreft, de overige risico's die samenhangen met dat product, de verplichtingen voor de consument, het al dan niet bestaan van een contractueel recht om de overeenkomst inzake het complexe product tussentijds op te zeggen, de daaraan verbonden kosten en de overige gevolgen, de gevolgen bij overlijden van de consument, voorbeeldrendementen en de kosten van het complexe product en bij ministeriële regeling aan te wijzen andere onderwerpen.³⁵⁶ De AFM stelt regels met betrekking tot wijze waarop de informatie wordt opgenomen en de wijze van berekening van rendementen, kosten en risico's.³⁵⁷

Verplichte precontractuele informatie

De consument moet voorafgaand aan de totstandkoming van een overeenkomst inzake een financieel product of een financiële dienst ten minste de volgende informatie ontvangen: de (statutaire en handels)naam en het adres, informatie over de aard van de financiële dienstverlening, informatie over de interne klachtenprocedure en de erkende geschilleninstantie waarbij de financiële dienstverlener is aangesloten en de inschrijving in het register van de toezichthouder.³⁵⁸

Bij invoering van de Wft bevatte art. 58 Bgfo een verplichting voor de aanbieder en bemiddelaar om de consument informatie te verschaffen over het feit dat hij kosten maakt ten behoeve van de distributie van het product en dat deze kosten onderdeel uitmaken van de prijs van het product. Deze verplichting gold alleen bij complexe producten. Daarnaast moest de bemiddelaar informatie verstrekken over de hoogte van de afsluitprovisie, het jaarlijkse bedrag aan doorlopende provisie en het aantal termijnen daarvan die hij zou ontvangen van de aanbieder, en de aard en de hoogte van eventuele andere beloningen die hij van de aanbieder zou ontvangen.³⁵⁹ Ook deze informatieplicht bestond enkel bij complexe producten.

Vanaf 1 januari 2009 gelden de regels voor provisiebetaling en beloningstransparantie door een wijziging van art. 58 BGfo bij overeenkomsten inzake een betalingsbeschermer, complex product, hypothecair krediet en uitvaartverzekeringen.³⁶⁰ Tot 1 april 2009 gold een overgangsregeling waarbij betrokken tussenpersonen aan de consument duidelijk moesten maken wat hun beloning was, maar waarbij de AFM coulant was als dat door omstandigheden niet mogelijk was.³⁶¹ Banken en verzekeraars hoeven niet transparant te zijn over de beloning die hun eigen adviseurs krijgen, omdat dit geen provisie is.³⁶² Echter, de banken en verzekeraars zijn wel verplicht de consument te informeren dat er kosten aan het afsluiten zijn verbonden.³⁶³

Wanneer de overeenkomst aangegaan zal worden zonder tussenkomst van een bemiddelaar, is de aanbieder verplicht de consument te informeren over het feit dat hij kosten maakt ten behoeve van de distributie (inclusief adviseren) en dat deze kosten deel uitmaken van de prijs van het product of verwerkt kunnen worden in het rentepercentage. De aanbieder is tevens verplicht informatie te geven over de aard en reikwijdte van zijn dienstverlening.³⁶⁴ De AFM kan regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de informatie moet worden geformuleerd of gepresenteerd.³⁶⁵

Art. 59a BGfo vereist dat de aanbieder van een complex product of hypothecair krediet informatie aan de consument verstrekt over de totale prijs van het product met inbegrip van alle bijbehorende

verband met de belangen die het Deel Gedragtoezicht financiële ondernemingen van de wet beoogt te beschermen wenselijk is; of

11° combinatie van een of meer onder 2° tot en met 10° bedoelde complexe producten met een of meer financiële producten;

³⁵⁵ Art. 65 eerste lid BGfo

³⁵⁶ Art. 66 eerste en derde lid BGfo

³⁵⁷ Art. 66 vierde lid BGfo

³⁵⁸ Art. 57 eerste lid BGfo

³⁵⁹ Art. 58 tweede lid Bgfo (oud)

³⁶⁰ Stb. 2008, 546

³⁶¹ Persbericht AFM, *Provisies tussenpersonen per 1 april openbaar*, 1 april 2009

³⁶² NvT BGfo, pag. 20

³⁶³ Art. 58 derde lid BGfo

³⁶⁴ Art. 58 derde lid BGfo

³⁶⁵ Art. 58 vijfde lid BGfo

kosten. Wanneer het complexe product strekt tot vermogensopbouw moet bovendien de volgende informatie worden verstrekt: de totale kosten, de kosten die worden ingehouden op de inleg of premie, de kosten die worden ingehouden op de vermogensopbouw of uitkering, de kosten die de beheerder van de beleggingsinstelling jaarlijks in rekening brengt, de invloed van het gemiddelde jaarlijkse percentage van voornoemde kosten op het rendement en de vermogensopbouw of uitkering en de wijze waarop voornoemde kosten worden verdeeld over de looptijd van de overeenkomst.³⁶⁶

Reclame-uitingen en andere onverplichte precontractuele informatie

Ook aan precontractuele informatie die op eigen initiatief (dus zonder wettelijke verplichting) wordt verstrekt door de financiële onderneming aan de consument worden eisen gesteld. Art. 52 BGfo verplicht financiële ondernemingen om bij reclame-uitingen informatie te verstrekken over de belangrijkste financiële risico's van het product, die onder meer inzichtelijk gemaakt moeten worden door een risico-indicator.³⁶⁷ Bovendien moet gewezen worden op de kredietprospectus.³⁶⁸ Wanneer de financiële onderneming informatie verstrekt over historisch of toekomstig rendement van een complex product moet tevens informatie worden verstrekt over de belangrijkste risico's³⁶⁹ en de belangrijkste kosten³⁷⁰ van het product.

Als een financiële onderneming per reclame-uitingen over krediet, *anders dan via televisie of radio*, informatie verschaft over een effectief kredietvergoedingspercentage of een maandlast, dan moet tevens informatie worden verstrekt over: de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde kredietsom of kredietlimiet; de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde looptijd of theoretische looptijd; de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde totale prijs van het krediet; het feit dat het een krediet, niet zijnde een doorlopend krediet, of een doorlopend krediet betreft; en, indien van toepassing, de om in aanmerking te komen voor het krediet af te sluiten verzekeringen en ten behoeve van de aanbieder te vestigen zekerheidsrechten.³⁷¹ Als er via de televisie of radio informatie wordt verstrekt over een effectief kredietvergoedingspercentage of een maandlast moet in die reclame-uiting informatie worden verstrekt over de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde totale prijs van het krediet en de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde kredietsom of kredietlimiet. Bij interesse moet voor de totstandkoming van de overeenkomst informatie worden verstrekt over de voor de berekening van dat percentage of die maandlast gehanteerde looptijd of de theoretische looptijd, het soort krediet dat het betreft en, indien van toepassing, de om in aanmerking te komen voor het aangeboden krediet af te sluiten verzekeringen en ten behoeve van de aanbieder te vestigen zekerheidsrechten.³⁷²

Bij de berekening van een maandlast worden alle kosten die de consument verschuldigd is om voor het betreffende krediet in aanmerking te komen betrokken. De informatie die over maandlasten wordt verstrekt mag alleen zien op kredieten die representatief zijn voor de kredieten die feitelijk door de financiële onderneming worden verstrekt.³⁷³ Bovendien moet er sprake zijn van een gewogen gemiddelde maandlast.³⁷⁴

Indien in de reclame-uiting informatie wordt verstrekt over een krediet met een effectief kredietvergoedingspercentage of over een kredietvergoeding die voor een beperkte duur geldt, of informatie verstrekt over een variabele kredietvergoeding die voor een beperkte duur afwijkt van de variabele kredietvergoeding die op het moment van het doen van de reclame-uiting geldt voor overeenkomsten over krediet van gelijke soort, omvang en duur, dan moet de volgende informatie worden verstrekt: informatie over de periode waarin het aangeboden effectief kredietvergoedingspercentage of de kredietvergoeding geldt; informatie over de hoogte van het effectief

³⁶⁶ Art. 59a tweede lid BGfo

³⁶⁷ Art. 52 eerste t/m derde lid Wft. Voor reclame-uitingen op de radio is de risico-indicator niet verplicht.

³⁶⁸ Art. 53 dertiende lid BGfo

³⁶⁹ Art. 52 vijfde lid BGfo

³⁷⁰ Art. 52 zesde lid BGfo

³⁷¹ Art. 53 eerste lid BGfo

³⁷² Art. 53 tweede lid BGfo

³⁷³ Art. 53 derde lid BGfo

³⁷⁴ Art. 53 zevende lid BGfo. Deze verplichting geldt per december 2007, Stb. 2007, 520 pag. 3

kredietvergoedingspercentage of de kredietvergoeding na afloop van deze periode dan wel, indien de hoogte van dat effectief kredietvergoedingspercentage of die kredietvergoeding variabel is of nog niet kan worden vastgesteld, over de op het tijdstip van het doen van de reclame-uiting geldende kredietvergoeding voor overeenkomsten over krediet van gelijke soort, omvang en duur en wijst zij op de mogelijkheid van een hoger effectief kredietvergoedingspercentage in de toekomst. Daarnaast baseert de financiële onderneming de overige informatie over de kenmerken van het krediet op het effectief kredietvergoedingspercentage of op de kredietvergoeding na afloop van deze periode.³⁷⁵

Bij informatie over het effectief kredietvergoedingspercentage moet er een waarschuwing worden gegeven met betrekking tot de gevolgen van het krediet.³⁷⁶ Het effectief kredietvergoedingspercentage moet worden aangeduid als de 'effectieve rente op jaarbasis'.³⁷⁷

De reclame-uiting mag geen mededelingen bevatten die zijn gericht op het gemak of de snelheid waarmee het krediet wordt verstrekt. Daarnaast mag er niet worden meegedeeld dat lopende overeenkomsten inzake krediet bij de beoordeling van een kredietaanvraag geen of een ondergeschikte rol spelen, mag niet worden gesteld dat bij een negatieve uitkomst van de raadpleging van het stelsel van kredietregistratie in afwijking van de geldende gedragscode toch een krediet kan worden verkregen en mogen geen kenmerken van het krediet worden weergegeven waarin fiscale voordelen zijn verwerkt.³⁷⁸

De AFM kan regels stellen met betrekking tot de wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd of geformuleerd, de wijze van berekening van historische of toekomstige rendementen, kosten en risico's.³⁷⁹

De AFM kan op aanvraag ontheffing verlenen van deze informatieverplichtingen indien de aanvrager aantoont dat daaraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan en dat de doeleinden die art. 4:20 Wft beoogt te bereiken anderszins worden bereikt.³⁸⁰

Verplicht in te winnen informatie ('ken uw klant')

Art. 4:23 verplicht een financiële onderneming die een consument adviseert om, in het belang van die consument, informatie in te winnen over diens financiële positie, kennis, ervaring, doelstellingen en risicobereidheid voor zover dit redelijkerwijs relevant is voor het advies. Het advies moet, voor zover redelijkerwijs mogelijk, worden afgestemd op deze informatie (het klantenprofiel).³⁸¹ Daarnaast moet de financiële onderneming de consument een toelichting geven met betrekking tot de overwegingen die aan het advies ten grondslag liggen.³⁸² Als de financiële onderneming niet adviseert, moet dit vooraf aan de consument kenbaar gemaakt worden.³⁸³ De mate waarin informatie wordt ingewonnen verschilt afhankelijk van het product. Bij een ingewikkelder product moet er meer informatie worden ingewonnen dan bij een minder ingewikkeld product.³⁸⁴ Bij AMvB kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de informatie die moet worden ingewonnen, de wijze waarop er rekening gehouden moet worden met de verkregen informatie, de wijze waarop de toelichting wordt gegeven en de wijze waarop de financiële onderneming de consument kenbaar maakt dat zij niet adviseert.³⁸⁵ Bij de behandeling van de consument moet de financiële onderneming zich houden aan bij of krachtens AMvB gestelde nadere regels met betrekking tot de in acht te nemen zorgvuldigheid (hieronder wordt mede verstaan regels met betrekking tot de kosten die de financiële onderneming in rekening brengt indien de consument een overeenkomst beëindigt en een overeenkomst aangaat met een andere

³⁷⁵ Art. 53 zesde lid BGfo. Deze verplichting geldt per december 2007, Stb. 2007, 520 pag. 3

³⁷⁶ Art. 53 negende lid BGfo

³⁷⁷ Art. 53 elfde lid BGfo

³⁷⁸ Art. 53 twaalfde lid BGfo

³⁷⁹ Art. 54 BGfo. Dit is gebeurd in de Nadere regeling gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft (Stcrt. 2006, 233).

³⁸⁰ Art. 4:20 zevende lid Wft

³⁸¹ Art. 4:23 eerste lid Wft

³⁸² Art. 4:23 eerste lid onder c Wft

³⁸³ Art. 4:23 tweede lid Wft

³⁸⁴ 4^{de} nota van wijziging, TK 2005/2006, 29 708, nr. 19, pag. 512

³⁸⁵ Art. 4:23 derde lid Wft

financiële onderneming).³⁸⁶ De AFM kan op aanvraag geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van het bepaalde omtrent het bepaalde in de AMvB, voor zover dat geen betrekking heeft op het adviseren over financiële instrumenten, mits de aanvrager aantoont dat daaraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan en dat de doeleinden die dit artikel beoogt te bereiken anderszins worden bereikt.³⁸⁷

Bij het aanbieden van krediet stelt paragraaf 10.2.2. BGfo extra regels aan de verplichtingen van de financiële onderneming met betrekking tot de in te winnen klantinformatie. Ter voorkoming van overkreditering stelt de financiële onderneming criteria op die hij ten grondslag legt aan de beoordeling van een kredietaanvraag van een consument.³⁸⁸ Bij overeenkomsten waarvan de kredietsom meer dan € 250 bedraagt moet de kredietregistratie raadplegen.³⁸⁹ Bij overeenkomsten waarvan de kredietsom meer dan € 1.000 bedraagt, moet de ingewonnen informatie over de financiële positie van de consument schriftelijk zijn vastgelegd.³⁹⁰ Paragraaf 10.2.2. ziet overigens niet op aanbieders van krediet voor zover zij krediet aanbieden tegen onderpand van effecten.³⁹¹

Ook gedurende de looptijd van een overeenkomst is de financiële onderneming verplicht in bepaalde gevallen de consument van informatie te voorzien. Gedurende de looptijd van een overeenkomst inzake krediet met een variabele kredietvergoeding moet de aanbieder de consument informeren over elke wijziging van de kredietvergoeding en over het gewijzigde effectieve kredietvergoedingspercentage op jaarbasis.³⁹² Op verzoek van de consument verstrekt de aanbieder een gespecificeerd overzicht van het uitstaand saldo, tegen maximaal de kostprijs.³⁹³ Tot een jaar na afloop van de overeenkomst verstrekt de aanbieder op verzoek van de consument een gespecificeerde afrekening.³⁹⁴

Nadere regels voor bepaalde diensten

Hoofdstuk 4.3 Wft bevat aanvullende regels voor bepaalde financiële diensten. De relevante afdelingen zijn die over aanbieden, adviseren, bemiddelen en optreden als (onder)gevolmachtigde agent.

Aanbieden van krediet

Paragraaf 4.3.1.3. stelt nadere regels met betrekking tot het aanbieden van krediet. In beginsel is de aanbieder verplicht deel te nemen aan een stelsel van kredietregistratie. Bij AMvB kan daarvan worden afgeweken.³⁹⁵ De aanbieder moet kosteloos een kredietprospectus verstrekken op verzoek van de consument. Als de aanbieder een website heeft moet het kredietprospectus daar worden aangeboden.³⁹⁶ Wanneer het krediet wordt aangeboden door een bemiddelaar is de bemiddelaar verantwoordelijk voor het verstrekken van het kredietprospectus, tenzij deze met de aanbieder is overeengekomen dat de aanbieder deze verstrekt.³⁹⁷ Paragraaf 10.2.1 BGfo stelt eisen aan de inhoud van de kredietprospectus. In aanvulling daarop kan de AFM regels stellen met betrekking tot de manier waarop de informatie wordt weergegeven.³⁹⁸ Bij AMvB kan ook worden afgeweken van de verplichting tot het verstrekken van een kredietprospectus.³⁹⁹

³⁸⁶ Art. 4:25 eerste lid Wft. De nadere regels zijn gesteld in paragraaf 8.2.2. BGfo. De meeste nadere regels zien op beleggingsinstellingen, art. 81 ziet op elektronische communicatie.

³⁸⁷ Art. 4:23 vierde lid Wft

³⁸⁸ Art. 115 BGfo

³⁸⁹ Art. 114 BGfo.

³⁹⁰ Art. 113 BGfo. Een andere duurzame drager voldoet ook.

³⁹¹ Art. 113 tweede lid, 114 tweede lid, 115 tweede lid BGfo

³⁹² Art. 68 eerste lid BGfo

³⁹³ Art. 68 tweede lid BGfo

³⁹⁴ Art. 68 derde lid BGfo

³⁹⁵ Art. 4:32 Wft

³⁹⁶ Art. 4:33 eerste lid Wft

³⁹⁷ Art. 4:33 tweede lid Wft

³⁹⁸ Art. 112 zesde lid BGfo

³⁹⁹ Art. 4:33 vierde lid Wft. In art. 111 BGfo zijn aanbieders van hypothecair krediet, aanbieder van krediet voorzover dit deel uitmaken van een complex product, aanbieders van krediet voorzover zij overeenkomsten inzake krediet beheren of uitvoeren en aanbieder van krediet voorzover zij krediet aanbieden tegen onderpand van effecten uitgezonderd van de verplichting.

Voordat de kredietovereenkomst tot stand komt wint de aanbieder van het krediet in het belang van de consument informatie in over diens financiële positie. De aanbieder beoordeelt, ter voorkoming van overkreditering, of het aangaan van een overeenkomst verantwoord is.⁴⁰⁰ De aanbieder van krediet legt hiervoor criteria vast die hij ten grondslag legt aan de beoordeling van de kredietaanvraag.⁴⁰¹ Wanneer het aangaan van een kredietovereenkomst met het oog op overkreditering onverantwoord is, ziet de aanbieder hier van af.⁴⁰² Per AMvB kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het voorkomen van overkreditering.⁴⁰³ Ook kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de ten hoogste toegelaten kredietvergoeding.⁴⁰⁴

Adviseren

Wanneer een adviseur het aanbevolen product niet aanbiedt en tevens niet bemiddelt of optreedt als (onder)gevolmachtigde agent, moet de adviseur de consument informeren dat hij adviseert op grond van een objectieve analyse,⁴⁰⁵ dat hij een contractuele verplichting heeft uitsluitend voor een of meer aanbieders te adviseren (op verzoek moet de adviseur meedelen om welke aanbieders het gaat) of dat hij geen contractuele verplichting heeft om uitsluitend voor een of meer aanbieders te adviseren en hij niet adviseert op grond van een objectieve analyse.⁴⁰⁶ Daarnaast moet de adviseur meedelen op welke wijze hij wordt beloond, of hij een gekwalificeerde deelneming in een bepaalde aanbieder houdt, of hij een bepaalde aanbieder (of moedermaatschappij) een deelneming in hem houdt. Deze onderwerpen kunnen bij AMvB worden uitgebreid.⁴⁰⁷

Deze informatieverplichting geldt ook voor bemiddelaars.⁴⁰⁸ Bij AMvB kunnen nadere regels worden vastgesteld met betrekking tot de vorm en de wijze van de verstrekking van de informatie, de objectieve analyse en de beloning of vergoeding voor het adviseren over financiële producten.

De AFM kan op aanvraag ontheffing verlenen van het in de AMvB bepaalde, indien de aanvrager aantoont dat daaraan redelijkerwijs niet kan worden voldaan en dat de doeleinden die dit artikel beoogt te bereiken anderszins worden bereikt.⁴⁰⁹

Bemiddelen

Bij bemiddeling in krediet is het een bemiddelaar verboden een vergoeding of beloning, in welke vorm dan ook in rekening te brengen aan een ander dan de aanbieder van het krediet.⁴¹⁰ Per AMvB kunnen aanvullende of afwijkende regels gesteld worden.⁴¹¹ De maximale afsluitprovisie is niet meer dan de helft van de som van die afsluitprovisie en de totale doorlopende provisie terzake van de desbetreffende overeenkomst.⁴¹² Dit geldt niet bij complexe producten waarvoor de consument eenmalig een premie betaalt of eenmalig een storting doet.⁴¹³

Passende provisie

Per 1 januari 2010 zijn door de invoering van BGfo II de regels over passende provisie ook van toepassing op onder meer betalingsbeschermingsverzekeringen. De AFM kan sinds die datum erop toezien of de aan of door een aanbieder of bemiddelaar betaalde provisie wel passend is. Ter invulling

⁴⁰⁰ Art. 4:34 eerste lid Wft

⁴⁰¹ Art. 115 BGfo

⁴⁰² Art. 4:34 tweede lid Wft

⁴⁰³ Art. 4:34 derde lid Wft

⁴⁰⁴ Art. 4:35

⁴⁰⁵ Een objectieve analyse is een: *'analyse van een toereikend aantal op de markt verkrijgbare vergelijkbare financiële producten die de adviseur in staat stelt een financieel product aan te bevelen dat aan de behoeften van de consument of, indien het een verzekering betreft, de cliënt voldoet.'* Art. 4:72 tweede lide Wft

⁴⁰⁶ Art. 4:72 eerste lid sub a Wft

⁴⁰⁷ Art. 4:72 eerste lid Wft

⁴⁰⁸ Art. 4:73 Wft

⁴⁰⁹ Art. 4:72 zesde lid Wft

⁴¹⁰ Art. 4:74 eerste lid Wft

⁴¹¹ Art. 4:74 tweede lid Wft

⁴¹² Art. 150 eerste lid BGfo

⁴¹³ Art. 42 Vrijstellingsregeling Wft

van de open normen heeft de AFM een Leidraad passende provisie financiële dienstverleners opgesteld.⁴¹⁴

Handhaving

De AFM heeft op grond van de Wft verschillende handhavingsbevoegdheden en kan ten behoeve van het toezicht inlichtingen vorderen.⁴¹⁵ Afdeling 1.4.2 Wft somt de verschillende handhavingsbevoegdheden op. De toezichthouder kan een aanwijzing geven, een (stille curator) aanstellen, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opleggen (en deze al dan niet publiceren), een openbare waarschuwing geven, een activiteit- of transactieverbod opleggen of de vergunning intrekken. Bij een aantal van deze bevoegdheden is de toezichthouder verplicht de andere toezichthouder de mogelijkheid te geven om binnen een redelijke termijn haar zienswijze, in beginsel schriftelijk,⁴¹⁶ kenbaar te maken.⁴¹⁷ De zienswijze van de andere toezichthouder maakt deel uit het uiteindelijke besluit en indien er wordt afgeweken van de zienswijze worden tevens de redenen voor afwijking in het besluit vermeld.⁴¹⁸

De toezichthouder kan een aanwijzing geven wanneer een (rechts)persoon handelt in strijd met regels die bij of krachtens de Wft zijn gesteld.⁴¹⁹ De aangeschrevene moet dan binnen een gestelde termijn de gedragslijn zoals voorgeschreven door de toezichthouder volgen om zodoende weer te voldoen aan de voorschriften van de Wft. Wanneer de aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan de toezichthouder een of meerdere (stille) curatoren aanstellen ten aanzien van een of meerdere organen of vertegenwoordigers van een financiële onderneming.⁴²⁰ Een curator kan ook worden aangesteld wanneer de overtreding van de onderneming een adequaat functioneren van de financiële onderneming ernstig in gevaar brengt⁴²¹ of wanneer belangen van de niet-professionele cliënten in gevaar worden gebracht.⁴²² In de laatste twee gevallen wordt de onderneming eerst in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen over het voorgenomen besluit tot aanstelling van de curator.⁴²³ Zodra de omstandigheid, op basis waarvan het besluit om een curator aan te stellen is genomen, niet langer aanwezig is trekt de toezichthouder het besluit in.⁴²⁴

De toezichthouder kan ter handhaving van een groot aantal bepalingen een last onder dwangsom⁴²⁵ of een bestuurlijke boete⁴²⁶ opleggen. Een aantal artikelen over de procedure bij het opleggen van een last onder dwangsom en de bestuurlijke boete zijn gewijzigd of vervallen door de inwerkingtreding van de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁴²⁷ De oplegging van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete valt nu onder de algemene regels van de Awb.⁴²⁸

De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald bij AMvB⁴²⁹ en bedraagt ten hoogste € 4 miljoen. Er is sprake van drie categorieën (tot € 10.000, tot € 1 miljoen en tot € 4 miljoen).⁴³⁰ Bij

⁴¹⁴ Deze is te vinden op de website van de AFM.

⁴¹⁵ Art. 1:74 Wft

⁴¹⁶ Wanneer onverwijld spoed, gelet op de betrokken belangen zich daar niet tegen verzet. De zienswijze moet dan wel zo snel mogelijk schriftelijk worden bevestigd. Art. 1:47 derde lid Wft. Zie ook Grundmann 2010, pag. 706

⁴¹⁷ Art. 1:47 eerste lid Wft

⁴¹⁸ Art. 1:47 derde lid Wft

⁴¹⁹ Art. 1:75 Wft. Het artikel bevat een lijst met (rechts)personen aan wie een aanwijzing mag worden gegeven.

⁴²⁰ Art. 1:76 eerste lid juncto tweede lid onder aWft

⁴²¹ Art. 1:76 tweede lid onder b Wft

⁴²² Art. 1:76 tweede lid onder c Wft

⁴²³ Art. 1:76 tweede lid onder b Wft

⁴²⁴ Art. 1:76 zevende lid Wft

⁴²⁵ Art. 1:79 Wft

⁴²⁶ Art. 1:80 Wft

⁴²⁷ Stb. 2009, 264. De artikelen 1:79, 1:80, 1:81 en 1:85 zijn gewijzigd, 1:82, 1:83, 1:84, 1:86, 1:87 en 1:88 zijn vervallen, zie aanpassingswet 4^{de} tranche Awb (Stb. 2009, 265). Zie ook: Grundmann 2010, pag. 675.

⁴²⁸ Titel 5.1 Awb en specifiek: Afdeling 5.3.2 voor de last onder dwangsom en Titel 5.2 voor de bestuurlijke boete

⁴²⁹ Besluit bestuurlijke boetes financiële sector, Stb. 2009, 329.

⁴³⁰ Art. 1:81 tweede lid Wft. In de eerste categorie wordt uitgegaan van een basisbedrag van € 10 000, in de tweede categorie van een basisbedrag van € 500 000 en in de derde categorie van een basisbedrag van € 2 000 000.

recidive binnen vijf jaar of wanneer het voordeel dat door de overtreding is verkregen hoger is dan € 2 miljoen, wordt het maximale boetebedrag uit het boetebesluit verdubbeld.⁴³¹

Het instellen van bezwaar of beroep schorst de betalingsverplichting totdat de beroepstermijn is verstreken of op beroep is beslist.⁴³²

Openbare waarschuwing

Afdeling 1.5.2 geeft de toezichthouders de mogelijkheid om informatie te publiceren. De toezichthouder heeft de mogelijkheid tot het uitvaardigen van een openbare waarschuwing⁴³³ en het bekendmaken van een opgelegde boete⁴³⁴ of last onder dwangsom.⁴³⁵

Een openbare waarschuwing kan worden uitgevaardigd, indien nodig onder vermelding van de overwegingen die tot de waarschuwing hebben geleid, bij overtreding van een verbodsbepaling uit de Wft of overtreding van een limitatief opgesomd aantal andere artikelen.⁴³⁶ De procedure vertoont grote gelijkenis met de procedure onder de Wfd. De betrokkene moet vooraf in kennis gesteld worden van het publicatiebesluit.⁴³⁷ Dit besluit bevat in ieder geval de geconstateerde overtreding, de inhoud van de openbaarmaking, de gronden waarop het besluit berust alsmede de wijze waarop en de termijn waarna de openbare waarschuwing zal worden uitgevaardigd.⁴³⁸ De betrokkene wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen⁴³⁹, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet⁴⁴⁰ of het adres van betrokkene niet bekend is en ook niet met een redelijke inspanning verkregen kan worden.⁴⁴¹

De toezichthouder kan het besluit publiceren vanaf vijf dagen nadat het besluit aan betrokkene is voorgelegd.⁴⁴² De werking van het besluit wordt geschorst als betrokkene een voorlopige voorziening verzoekt,⁴⁴³ tenzij de bescherming van de belangen die de Wft oogt te beschermen geen uitstel toelaten. In dat geval kan de toezichthouder onverwijld een openbare waarschuwing uitvaardigen.⁴⁴⁴ Blijkens de Memorie van toelichting oefenen de toezichthouders 'hun taak uit in het belang van de bescherming van de afnemers van financiële diensten en leveren als zodanig een bijdrage aan de borging van het met de financiële marktsector gemoeide publieke belang.'⁴⁴⁵

Publicatie bestuurlijke boete en last onder dwangsom

De publicatie van bestuurlijke boetes is gesplitst in de publicatie van bestuurlijke boetes opgelegd wegens zware overtredingen en bestuurlijke boetes die zijn opgelegd wegens lichte overtredingen.⁴⁴⁶ Publicatie kan pas plaatsvinden als de boete rechtens onaantastbaar is geworden.⁴⁴⁷ Art. 1:97 eerste lid Wft verplicht de toezichthouder de oplegging van bestuurlijke boetes voor bepaalde zware vergrijpen te publiceren,⁴⁴⁸ tenzij openbaarmaking in strijd zou kunnen komen met doel van het uit te oefenen

⁴³¹ Art. 1:81 eerste lid Wft

⁴³² Art. 1:85 eerste lid Wft. Volgens het tweede lid wordt de berekening van de wettelijke rente niet geschorst

⁴³³ Art. 1:94 Wft

⁴³⁴ Art. 1:97 Wft

⁴³⁵ Art. 1:99 Wft

⁴³⁶ Art. 1:94 Wft. Het gaat om de artikelen: 1:58, tweede lid, 1:58a, tweede lid, 1:58b, tweede lid, 1:58c, derde lid, 1:59, tweede lid, 1:67, eerste lid, 1:77, eerste lid, derde volzin, 4:4, eerste lid, of 4:4a Wft

⁴³⁷ Art. 1:95 eerste lid Wft

⁴³⁸ Art. 1:95 tweede lid Wft

⁴³⁹ Art. 4:8 Algemene wet bestuursrecht

⁴⁴⁰ Art. 4:11 onder a Awb

⁴⁴¹ Art. 1:95 derde lid Wft

⁴⁴² Art. 1:96 eerste lid Wft

⁴⁴³ Art. 1:96 tweede lid Wft. Op grond van art. 1:101 Wft vind de behandeling van de voorlopige voorziening met gesloten deuren plaats.

⁴⁴⁴ Art. 1:93 derde lid Wft

⁴⁴⁵ TK 2003/2004, 29 708, nr. 3, p. 30

⁴⁴⁶ C.M. Grundmann-van de Krol, *Koersen door de Wet op het financieel toezicht*, 3^{de} druk, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2010, pag. 692

⁴⁴⁷ Art. 1:98 Wft

⁴⁴⁸ Het gaat om: a. een verbodsbepaling uit deze wet of ingevolge artikel 1:58, tweede lid, 1:58a, tweede lid, 1:58b, tweede lid, 1:58c, derde lid, 1:59, tweede lid, 1:67, eerste lid, 1:77, eerste lid, derde volzin, 4:4, eerste lid,

of 4:4a; b. een overige bepaling die in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 1:81, eerste lid, beboetbaar is gesteld met tariefnummer 3; of c. artikel 2:10, vierde lid, 2:15, tweede lid, 2:18, tweede lid, 2:25, tweede lid, 2:26, 2:36, vijfde lid, 2:45, vierde lid, 2:54, vierde lid, 2:100, tweede lid, 2:103, 2:107, eerste lid, 3:5, vierde lid, 3:8, 3:9, eerste lid, 3:35, 3:39, eerste lid, 3:47, eerste lid, 3:53, eerste lid, 3:57, eerste lid, 3:57, vijfde lid, 3:63, eerste lid, 3:63, derde lid, 3:67, eerste tot en met derde lid, 3:68, eerste en derde lid, 3:69, eerste lid, 3:72, vijfde lid, 3:99, eerste lid, 3:111a, eerste lid en tweede lid, 3:135, eerste lid, 3:138, eerste lid, 3:139, eerste lid, 3:141, eerste lid, 3:144, eerste lid, 3:145, eerste lid, 3:146, eerste lid, 3:148, eerste lid, 3:153, 3:259, eerste en tweede lid, 3:271, 3:272, eerste lid, 3:285, eerste en tweede lid, 3:286, eerste en tweede lid, 3:296, eerste en derde lid, 4:4, eerste lid, 4:9, eerste lid, 4:10, eerste lid, 4:19, 4:20, 4:22, 4:23, 4:24, 4:31, eerste lid, 4:42, 4:49, eerste lid, 4:50, tweede lid, 4:53, 4:56, eerste lid, 4:59, tweede lid, 4:60, vijfde lid, 4:87, 4:94, derde lid, 4:95, derde lid, 4:96, eerste en tweede lid, 4:100, derde lid, 5:26, eerste lid, 5:34, eerste en tweede lid, 5:35, eerste tot en met vierde lid, 5:38, eerste en tweede lid, 5:39, eerste lid, 5:40, 5:41, eerste en tweede lid, 5:42, 5:43, eerste en tweede lid, 5:48, derde tot en met achtste lid, 5:60, eerste lid, 5:62, eerste lid, of 5:64, eerste lid.

BIJLAGE 10: Uitspraak rechter aangevraagde noodregeling DNB

LJN: BJ9939, Rechtbank Amsterdam , 440393 / HA RK 09-785 Print uitspraak

Datum uitspraak: 12-10-2009

Datum publicatie: 12-10-2009

Rechtsgebied: Civiel overig

Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig

Inhoudsindicatie: De rechtbank Amsterdam heeft op maandagochtend 12 oktober de noodregeling DSB toegewezen. In deze gemotiveerde beschikking wordt ook ingegaan op de besloten zitting van de rechtbank op zondagavond 11 oktober 2009 en de redenen waarom het verzoek op 12 oktober (01.00 uur) werd afgewezen.

Uitspraak

beschikking

RECHTBANK AMSTERDAM

Sector civiel recht

zaaknummer / rekestnummer: 440393 / HA RK 09-785

Beschikking van 12 oktober 2009 op het op 11 oktober 2009 ter griffie van deze rechtbank ingekomen en op 12 oktober schriftelijk en mondeling aangevulde verzoekschrift van:

de naamloze vennootschap DE NEDERLANDSCHE BANK N.V.,
statutair gevestigd te Amsterdam,
verzoekster, advocaat mr. A.J. Haasjes,

welk verzoekschrift is gericht tegen:

de naamloze vennootschap DSB BANK N.V.,
statutair gevestigd en kantoorhoudende te Wognum aan de Dick Ketlaan 6-10,
ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Noordwest-Holland,
onder dossiernummer: 37088128,
gerekwestreerde, advocaat mr. F.M.A. 't Hart.

Verzoekster wordt hierna DNB genoemd. Gerekwestreerde wordt DSB genoemd.

1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

1.1. Bij verzoekschrift, bij de rechtbank ingekomen op zondag 11 oktober 19.00 uur heeft DNB de toepassing van de noodregeling op DSB verzocht. Dit verzoek is behandeld tijdens een niet openbare terechtzitting als bedoeld in artikel 3:162 lid 2 Wet op het financieel toezicht (WFT) op 11 oktober 21.00 uur. DSB is daar vrijwillig verschenen. Bij die gelegenheid hebben de raadsliden van DNB het verzoekschrift toegelicht. De advocaat van DSB heeft verweer gevoerd. De rechtbank heeft bij beslissing van 12 oktober 1.00 uur het verzoek afgewezen.

Telefonisch heeft DNB het verzoek in de vroege morgen van 12 oktober herhaald. DNB heeft daarbij aanvullende schriftelijke informatie gegeven over het verloop van de opnamen vanaf DSB-rekeningen. Het herhaalde verzoek is behandeld tijdens een niet openbare terechtzitting als bedoeld in

artikel 3:162 lid 2 Wet op het financieel toezicht (WFT) op 12 oktober 10.30 uur. De rechtbank heeft om 11.15 uitspraak gedaan.

2. GRONDEN VAN DE BESLISSING

2.1. Bij beschikking van 12 oktober 2009 om 11.15 uur is op verzoek van DNB de noodregeling op DSB van toepassing verklaard. In die beschikking is bepaald dat de motivering van deze beslissing later deze dag volgt. De onderhavige beschikking bevat die motivering.

beslissing van 12 oktober 2009 1.00 uur

2.2. Nu aan het verzoek van 12 oktober 2009 hetzelfde verzoekschrift ten grondslag is gelegd als aan dat van 11 oktober 2009 zal de rechtbank de inhoud van dat verzoekschrift, het op 11 oktober gevoerde verweer en de overwegingen van de rechtbank in de beschikking van 12 oktober 1.00 uur hieronder weergeven.

1. DNB verzoekt de rechtbank de noodregeling uit te spreken ten aanzien van DSB voor de duur van anderhalf jaar, met benoeming van twee bewindvoerders en een rechter-commissaris. Zij legt aan dit verzoek ten grondslag dat DSB een kredietinstelling is die beschikt over een vergunning als bedoeld in de artikelen 2:11 en 2:12 WFT. DNB is tot de conclusie gekomen dat zich ten aanzien van DSB de situaties als bedoeld in artikel 3:160 WFT voordoen:

1. zowel de liquiditeit als de solvabiliteit van DSB ontwikkelt zich op gevaarlijke wijze en er is geen vooruitzicht op een verbetering van die ontwikkeling, en
2. voorts is zowel de huidige liquiditeit als de solvabiliteit van DSB is zodanig dat redelijkerwijs te voorzien is dat zij haar verplichtingen ter zake van de door haar verkregen gelden slechts ten dele kan nakomen.

Liquiditeit

Dat DSB niet voldoet aan de normen voor liquiditeit heeft DNB als volgt onderbouwd. Sinds donderdagavond 1 oktober 2009 hebben cliënten per 11 oktober 2009 ruim EUR 600 miljoen aan tegoeden opgenomen. Door de sterk verslechterde liquiditeitspositie is DSB in een voor de omvang van deze bank zeer aanzienlijke mate gebruik gaan maken van de door het Eurosysteem beschikbaar gestelde faciliteiten in de vorm van tenders en marginale beleningen. Inmiddels heeft DSB deze faciliteiten benut voor een bedrag van in totaal EUR 1 miljard. Er is bij DSB sprake van een zeer acuut liquiditeitsprobleem, aangezien het totaal van uitstaande tegoeden per heden circa EUR 3,6 miljard bedraagt. Hiervan is EUR 2,2 miljard zonder meer direct opvraagbaar, terwijl de overige EUR 1,4 miljard termijndeposito's betreft die tegen betaling van een boete direct opgenomen kunnen worden.

DSB kan op dit moment slechts in haar liquiditeitsbehoefte voorzien met behulp van *Emergency Liquidity Assistance* (ELA). Het staat DNB vrij te oordelen of de ELA wordt verstrekt. Dergelijke liquiditeitssteun kan alleen voor beperkte tijd worden verstrekt aan solvabele instellingen die over voldoende onderpand beschikken. DNB heeft DSB de ELA verstrekt omdat er op dat moment vooruitzicht was dat met behulp van gerenommeerde partijen op de financiële markt overeenstemming kon worden bereikt over een liquiditeitsvangnet en een structurele oplossing. Inmiddels is gebleken dat dit niet mogelijk is. De verstrekte ELA moet op 14 oktober 2009 worden terugbetaald. Daarnaast is op vrijdag 9 oktober 2009 gebleken dat DSB niet aan haar kasreserveverplichtingen kan voldoen.

Solvabiliteit

DNB heeft gesteld dat DSB niet kan voldoen aan het wettelijk vereiste minimum solvabiliteitspercentage van 8% (artikel 59 lid 1 en artikel 60 lid 1 aanhef en onder a besluit prudentiële regels WFT jo. artikel 3:57 WFT). Met inachtneming van een noodzakelijke afwaardering op een vordering die zij heeft op DSB Beheer N.V. daalt haar solvabiliteit naar 8,2%. Voorts zal rekening worden gehouden met potentieel zeer omvangrijke claims waarmee DSB wordt

geconfronteerd in verband met koopsom- en 'woeker'-polissen. Als gevolg van die ontwikkelingen zal de solvabiliteit van DSB significant lager worden dan het wettelijk vereiste minimum van 8%. DNB acht toewijzing van het verzoek in het belang van de crediteuren.

2. DSB heeft tegen het verzoek verweer gevoerd. Zij betwist dat er sprake is van onvoldoende liquiditeit. Er zijn nog voldoende middelen in kas om de crediteuren te voldoen. Wel is sprake van een liquiditeitskrapte maar deze is nu juist veroorzaakt door DNB die een 'haircut' heeft toegepast van EUR 800 miljoen. Hierdoor is de mogelijkheid voor aanvullende belening afgenomen van EUR 1,8 miljard naar EUR 1 miljard. De door DNB hiervoor genoemde reden is onzekerheid. Volgens DSB is geen sprake van een liquiditeit die zich op gevaarlijke wijze ontwikkelt. De opvragingen vertonen een duidelijk dalende tendens. Het consumentenvertrouwen neemt toe.

DSB betwist voorts dat sprake is van onvoldoende solvabiliteit. De externe accountant heeft medegedeeld dat een bij de jaarrekening behorende goedkeurende verklaring eerst zonder voorbehoud kan worden afgegeven indien duidelijkheid bestaat over de continuïteit van DSB Beheer. Immers, indien DSB geen dividenden aan DSB Beheer uitkeert dan zal dat gevolgen kunnen hebben voor DSB Beheer als aandeelhouder. De gevolgen moeten eerst in kaart gebracht worden.

Wat betreft de gevolgen van de overeenkomst met de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek erkent DSB dat deze begroot worden op circa EUR 85 miljoen. Dit bedrag dient echter te worden uitgesmeerd over de komende jaren.

3. De rechtbank overweegt als volgt. Vooropgesteld wordt dat DSB zich in grote problemen bevindt en dat DNB hierop terecht nauwlettend toezicht houdt. Op dit moment is echter onvoldoende onderbouwd dat is voldaan aan het criterium van artikel 3:160 WFT. De rechtbank is van oordeel dat DSB thans voldoende liquide is omdat zij haar schuldeisers nog steeds kan betalen. Wat betreft de ontwikkeling van de liquiditeit is de rechtbank van oordeel dat deze weliswaar zorgelijk is maar dat de uitstroom wel een duidelijk dalende tendens vertoont en dat de komende dagen zal moeten blijken of de uitstroom tot stilstand komt. Een voortzetting op het huidige niveau kan DSB zich niet veroorloven. Op dit moment is het nog te vroeg om reeds te zeggen dat er geen enkel uitzicht is op een verbetering van de liquiditeit. Wat de solvabiliteit van de bank betreft is de rechtbank van oordeel dat de vordering op DSB Beheer thans niet zonder meer in zijn geheel als oninbaar kan worden beschouwd. Wat betreft de probleemhypotheek is de rechtbank van oordeel dat deze thans nog onvoldoende in kaart zijn gebracht om de gevolgen voor de solvabiliteit te kunnen begroten.

Gezien het bovenstaande zal de rechtbank het verzoek afwijzen.

Tot zover de beschikking van 11 oktober 2009 1.00 uur.

2.3. Bij het verzoekschrift is een overzicht gevoegd getiteld 'Uitloop spaargeld'. Dit luidt als volgt.

Datum Bedrag EUR mn Cumulatief

1-okt-09	88,1	88,1
2-okt-09	100,9	189
3-okt-09	128	317
4-okt-09	54,1	371,1
5-okt-09	57,9	429
6-okt-09	77,6	506,6
7-okt-09	52,6	559,2
8-okt-09	36,4	595,6
9-okt-09	15,5	611,1
10-okt-09	7,8	618,9
11-okt-09	3,8	622,7
		622,7

Mondeling is toegelicht dat het bedrag van 11 oktober de stand van zaken rond 15.00 uur weergaf.

2.4. Bij email van DNB aan de rechtbank van 12 oktober 2009 9.45 uur heeft mr. Haasjes, voor zover hier van belang het volgende geschreven:

“----- Original Message -----

From: (...)

Sent: 12-10-2009 09:41 CEDT

To: P-DNB_Homerus

Subject: Re: Update uitloop spaargeld

Stand 9.30uur maandag is 41.6m (vanaf 24.00), laatste half uur 6.2m, het uur daarvoor 14m,

(...)

----- Oorspronkelijk bericht -----

Van: (...)

Verzonden: 12-10-2009 08:55 CEDT

Aan: P-DNB_Homerus

Onderwerp: Update uitloop spaargeld

Stand 8.30uur maandag is 27.7m (vanaf 24.00) laatste half uur 6.2m, (...) uur daarvoor 14.6m”

2.5. DNB heeft aan het herhaalde verzoek ten grondslag gelegd dat de situatie ten opzichte van de vorige nacht gewijzigd is, omdat er in de afgelopen nacht een run op de bank is ontstaan, blijkend uit de onder 2.4 aangehaalde cijfers.

2.6. DSB heeft dit laatste niet ontkend en zich daarom gerefereerd aan het oordeel van de rechtbank.

2.7. Volgens DSB is deze run op de bank ontstaan omdat er naar de pers gelekt is. DNB heeft ten stelligste ontkend dat de oorzaak daarvan bij DNB ligt.

2.8. Voor de beslissing van de rechtbank is niet van belang hoe de sterke uitstroom van liquiditeiten bij DSB is ontstaan, maar is het enkele feit dat deze in de afgelopen nacht heeft plaatsgevonden, terwijl gezien de publicitaire belangstelling niet te verwachten is dat deze nog tot staan zal komen, reeds grond voor het toepasselijk verklaren van de noodregeling. Hierbij is sprake van een duidelijke trendbreuk, zoals blijkt uit de vergelijking van de onder 2.3 weergegeven cijfers met de onder 2.4 weergegeven cijfers. Uit deze cijfers blijkt dat de geldopnames in de periode voorafgaand aan de eerste behandeling van het verzoek duidelijk aan het afnemen waren, maar deze zijn de afgelopen nacht en morgen zeer sterk gestegen. Hierdoor is een andere situatie ontstaan dan bestond op 12 oktober 1.00 uur. De liquiditeit van DSB ontwikkelt zich thans op gevaarlijke wijze en er is geen vooruitzicht op een verbetering van die ontwikkeling.

Bij deze stand van zaken kan een oordeel over de solvabiliteit van DSB in het midden blijven. Nadat de beslissing is genomen heeft DNB verzocht om op dit punt nadere stukken in het geding te mogen brengen, maar dat verzoek is door de rechtbank afgewezen, omdat de beslissing al genomen was.

De rechtbank acht het toepasselijk worden van de noodregeling thans in het belang van alle crediteuren, waaronder de rekeninghouders van DNB.

2.9. Het voorafgaande leidt tot de onderstaande beslissing, die geheel gelijk is aan de reeds op 11.15 uur gegeven beslissing.

3. BESLISSING

De rechtbank:

- verklaart op de naamloze vennootschap DSB BANK N.V. de noodregeling van toepassing;
- bepaalt de duur van deze maatregel op anderhalf jaar;

- benoemt tot rechter-commissaris het lid van deze rechtbank mr. M.L.D. Akkaya;
- benoemt tot bewindvoerder de advocaat en procureur mr. R.J. Graaf Schimmelpenninck, Postbus 75505, 1070 AM Amsterdam;
- benoemt tot bewindvoerder de heer J. Kuiper;
- machtigt de bewindvoerders zowel tot overdracht van het geheel of een gedeelte van de verbintenissen van DSB Bank N.V. als tot gehele of gedeeltelijke liquidatie van het bedrijf van DSB Bank N.V.;
- bepaalt dat de publicatie van deze beschikking zal plaatsvinden door de bewindvoerders op de wijze als bepaald in artikel 3:162 lid 5 WFT;
- verklaart deze beschikking uitvoerbaar bij voorraad.

Gewezen door mrs. R.H.C. Jongeneel, H.M. Patijn en A.A.E. Dorsman, en uitgesproken in het openbaar op 12 oktober 2009 te 11:15 uur, in tegenwoordigheid van J. Kunst als griffier.

BIJLAGE 11: Feitenonderzoek naar lek bij berichtgeving rond de DSB Bank

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Ons kenmerk 5634796/09

Datum 21 december 2009

Onderwerp Oriënterend feitenonderzoek naar lek bij de berichtgeving rond de DSB Bank

Tijdens het VAO over de DSB Bank van 16 december 2009 heeft mijn ambtgenoot van Financiën toegezegd dat uw Kamer op zo kort mogelijke termijn per brief nader zal worden geïnformeerd over het oriënterend feitenonderzoek van de Rijksrecherche naar een vermeend lek met betrekking tot de problemen bij de DSB Bank. Het Openbaar Ministerie (verder: OM) heeft mij over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd. Mede namens mijn ambtgenoot van Financiën bericht ik u als volgt.

De Rijksrecherche is gevraagd een oriënterend feitenonderzoek in te stellen naar mogelijke bronnen van de publicaties in het Financieel Dagblad en de Volkskrant over het door De Nederlandsche Bank (verder: DNB) bij de rechtbank ingediende verzoek tot het instellen van een noodregeling ten aanzien van de DSB Bank.

Aan de hand van de bevindingen van de Rijksrecherche is het OM tot de conclusie gekomen dat er geen aanknopingspunten zijn voor verder strafrechtelijk onderzoek. Of er informatie is gelekt en zo ja, door wie, is uit het onderzoek niet duidelijk geworden.

De Rijksrecherche heeft ten behoeve van het onderzoek een groot aantal personen als getuigen gehoord. Hiertoe behoren zowel personen die werkzaam zijn bij de overheid, waaronder ambtenaren van het ministerie van Financiën, als extern betrokkenen. Verder heeft de Rijksrecherche onder meer onderzoek gedaan naar de relevante publicaties. Daarbij is ook aandacht besteed aan vermeende lekken zoals die in de media naar voren zijn gebracht, zoals ten gevolge van de werving voor het call center.

De uitkomst van het onderzoek is dat op zondagavond 11 oktober 2009 de groep van personen die van het aanstaande verzoek bij de rechtbank op de hoogte was groter was dan 500, verspreid over veel instanties, ook buiten de overheid.

Uit het onderzoek is verder duidelijk geworden dat de informatie over de (aanstaande) vordering van DNB bij de rechtbank zich in aanloop naar de zitting als een olievlek heeft verspreid. Of iemand informatie heeft gelekt en zo ja, wie de bron is geweest van de pers is zoals gezegd uit het onderzoek niet duidelijk geworden. Ongeveer de helft van de meer dan 500 betrokkenen wist of kon met grote zekerheid voorspellen dat de noodregeling zondag zou worden aangevraagd. De andere helft wist zoveel dat zij dat met redenen omkleed konden vermoeden.

Een verder onderzoek naar het achterhalen van de bron van de pers heeft volgens het OM geen kans van slagen. Bovendien is het de vraag of, als de personen die zouden hebben gelekt gevonden zouden worden, deze personen een geheimhoudingsplicht hadden. Het OM heeft dan ook geen

aanknopingspunten gevonden voor verder strafrechtelijk onderzoek. Ik onderschrijf de conclusies van het OM.

De minister van Financiën is uitgaande van bovenstaande onderzoeksbevindingen van mening dat de kring van betrokkenen zodanig groot is geweest dat de kans reëel was dat er op enig moment informatie bij de media zou belanden. Aangezien het indienen van een vordering tot het instellen van de noodregeling onder de verantwoordelijkheid van DNB valt, zal de minister van Financiën in overleg treden met DNB om te bezien hoe de kring van betrokkenen kan worden verkleind in dergelijke situaties en welke verdere stappen kunnen worden genomen om de vertrouwelijkheid van dergelijke operaties te waarborgen.

De minister van Justitie

BIJLAGE 12: Aanbeveling ombudsman inzake DSB

KiFiD, Klachteninstituut Financiële Dienstverlening

Den Haag, 8 oktober 2009

Inleiding

De Ombudsman Financiële Dienstverlening heeft de afgelopen maanden van consumenten een groot aantal klachten en geschillen ontvangen tegen DSB Bank en haar groepsmaatschappijen. Ter beslechting van die geschillen heeft de Ombudsman na onderzoek besloten om tot een Aanbeveling te komen. Partij(en) tegen wie de klachten zijn gericht worden hierna aangeduid als ‘DSB’.

Klachten

Kort samengevat komen de klachten op het volgende neer. Bij het afsluiten van (hypothecaire) leningen zijn verzekeringen verkocht waar niet om gevraagd is, waarop uitkeringsclaims regelmatig worden afgewezen, die ongewenst en overbodig zijn, een (te) lange duur hebben, en waar niet of nauwelijks van af te komen is. Indien tussentijdse beëindiging al wordt toegestaan dan valt de restitutiewaarde tegen. Deze verzekeringen zijn afgesloten tegen koopsom, welke koopsom meegefinancierd is, waardoor het totale geleende bedrag hoger uitkomt dan volgens klager de bedoeling was. De over de koopsom te betalen rente is fiscaal niet aftrekbaar, waardoor de lasten hoger zijn. Het meenemen van lopende (consumptieve) financieringen in de hypotheek zorgt voorts voor een situatie waarbij niet meer sprake is van een evenwichtige verhouding tussen de hoogte van de verstrekte hypothecaire financiering en de waarde van het tot zekerheid dienende onderpand. Veel klachten betreffen de te hoge lasten wegens overkreditering.

DSB heeft zich tegen deze klachten verweerd, verwijzende naar de in dit soort zaken tot stand gekomen overeenkomsten tussen haar en haar klanten, de ondertekening van deze overeenkomsten en de ondertekening ook van de verklaring van de klant dat deze instemt met de dienstverlening en de in het kader van deze dienstverlening verstrekte informatie begrepen heeft.

Klagers hebben zich daarna tot de Ombudsman gewend. Een groot deel van de klagers wordt bijgestaan door de Stichting Steunfonds Probleemhypotheek.

Verrichtingen

In het kader van zijn bemiddelingstaak heeft de Ombudsman intensief overleg gevoerd met de directie van DSB, met klagers en met voornoemde stichting. In een groot aantal dossiers is een bemiddelresultaat tussen klagers en DSB tot stand gekomen. In de loop van het bemiddelproces is een meer algemeen beeld ontstaan ten aanzien van de bekritiseerde producten maar ook ten aanzien van de oplossingsmodaliteiten. Op basis daarvan kon een patroon worden ontwikkeld en een referentiekader tot stand komen dat gebruikt kan worden voor verdere klachtbehandeling. De directie van DSB heeft te kennen gegeven dat zij zich geconfronteerd ziet met aanzienlijke aantallen klachten van dezelfde soort die in de zogenaamde interne klachten procedure van de bank in behandeling zijn genomen. De Ombudsman heeft daarop besloten de bank met betrekking tot de onderhavige klachtuitingen een Aanbeveling te verstrekken.

Bevindingen

Bij onderzoek van de onderhavige klachten inzake hypothecaire dienstverlening, consumentenkrediet en diverse betalingsbeschermingsverzekeringen komt een beeld naar voren van onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen kredietovereenkomsten, waarbij overkreditering en wellicht onnodige of te weinig dekking biedende verzekeringen in veel gevallen aan de orde zijn. Tevens is in veel gevallen de totale premie ineens betaald, zulks in de vorm van een zogenaamde koopsom.

Klagers bevinden zich veelal in een dermate ongunstige financiële situatie dat de vraag rijst hoe deze tot stand is gekomen. In de aan de Ombudsman voorgelegde zaken komen documenten voor, voorzien van de handtekening van de consument, door middel waarvan deze bevestigt voldoende te zijn geïnformeerd en in te stemmen met de dienstverlening.

Zoals opgemerkt is in veel gevallen na totstandkoming van de overeenkomsten met de bank sprake van een ongunstige financiële situatie van de consument en wel zodanig dat ondanks de geplaatste handtekening een vermoeden van 'gelijk' aan de kant van klagers opkomt, namelijk dat consument onvoldoende besef heeft gehad van de strekking van de gesloten overeenkomst.

In andere zaken die aan de Ombudsman zijn voorgelegd doet zich een dergelijke constatering niet voor en moet de klachtuiting worden geïnterpreteerd als de poging van de 'spijtoptant' om van zijn verzekeringsovereenkomst af te komen. In weer andere gevallen zijn aan de Ombudsman gevallen voorgelegd waarin klager weliswaar in een ongunstige financiële situatie verkeert maar waarbij deze ongunstige situatie het gevolg is van persoonlijke omstandigheden die DSB niet verweten kunnen worden.

Een algemeen beeld is evenwel dat in veel gevallen de kredietsituatie van de klagers dient te worden herbeoordeeld.

Overwegingen

Gelet op de aantallen klachten van dezelfde aard tegen dezelfde aanbieder en de gerezen maatschappelijke onrust hierover komt het dienstig voor, op basis van de verkregen inzichten en ontwikkelde toetsnormen ten aanzien van deze financiële producten en de financiële dienstverlening, een format aan te reiken voor de beoordeling van deze klachten en de na toetsing gegrond lijkende klachten tegemoet te komen met een regeling in dat kader.

Daartoe lijkt een Aanbeveling aangewezen. De uitgangspunten van deze Aanbeveling zijn dat in geval van een klacht over een hypothecaire dienstverlening, kredietverstrekking en betalingsbeschermingsverzekeringen in 'onderling verband en samenhang' worden beoordeeld aan de hand van geobjectiverde normen ten aanzien van de maximale financieringslast en aan de hand van geobjectiverde normen van nut en noodzaak en klantbehoefte ten aanzien van betalingsbeschermingsverzekeringen.

Klagers wier financiële situatie na die toetsing objectief gesproken niet passend en onwenselijk is, worden binnen de grenzen van hun budgettaire mogelijkheden aanpassingen aangeboden. Waar buiten die grenzen meer budget nodig is, komt dit ten laste van de bank.

Met in achtneming van al het voorgaande komt de Ombudsman met de volgende Aanbeveling.

1. De woningwaarde

Om de eventuele restschuld van een cliënt te bepalen en dus de omvang van de afloscapaciteit die opgebouwd moet worden, moet de waarde van de woning van de cliënt worden vastgesteld. De waarde van de woning zal worden geacht gelijk te zijn aan de helft van de optelsom van:

(i) de onderhandse waarde zoals getaxeerd ten behoeve van de meest recente en door DSB verstrekte hypothecaire geldlening (indien deze taxatie ouder is dan vijf jaar dan heeft DSB het recht de woning op eigen kosten opnieuw te laten taxeren);

(ii) de WOZ waarde van de woning voor het jaar 2009. Indien de onderhandse waarde als bedoeld onder (i) meer dan 15% van de onder (ii) bedoelde WOZ waarde verschilt, dan kan DSB op eigen kosten de woning opnieuw laten taxeren. De aldus getaxeerde onderhandse waarde zal gehanteerd

worden bij het doen van een voorstel van de cliënt. De uitkomst van de bovenstaande rekensom zal hierna aangeduid worden als de 'Woningwaarde'.

2. Objectief vaststellen leencapaciteit

Vervolgens zal aan de hand van de Gedragscode Hypothecaire Financieringen de zogenaamde leencapaciteit van de desbetreffende cliënt worden vastgesteld.

3. Schrijnende gevallen

In geval van schrijnende gevallen zal de in 2 bedoelde leencapaciteit worden vastgesteld aan de hand van de zogenaamde NIBUD norm.

4. Geen verplichtingen boven leencapaciteit

De herziening zal worden gebaseerd op het uitgangspunt dat de cliënt maandelijks een bedrag, gelijk aan de maximale leencapaciteit kan besteden aan reguliere hypothecaire verplichtingen jegens DSB.

5. Beëindiging kapitaalverzekeringen

Cliënten zullen in de gelegenheid worden gesteld om hun bestaande kapitaalverzekeringen te beëindigen en de aldus verkregen opbrengst aan te wenden als eerste storting op een daartoe bij DSB geopende bankspaarrekening. De omvang van deze eerste storting en de daarop volgende maandelijkse stortingen zullen zodanig worden bepaald en over de bankspaarrekening zal een zodanige rente worden vergoed dat over 10 jaar een bedrag is opgebouwd, gelijk aan het verschil tussen de Woningwaarde en de hypothecaire hoofdsom (zoals deze hoofdsom bedraagt na realisatie van het voorstel).

Indien en voor zover de opbrengst van de beëindigde kapitaalverzekering meer bedraagt dan het bedrag dat nodig is als eerste storting op de bankspaarrekening, zal het restant worden aangewend om de hypothecaire hoofdsom (gedeeltelijk en boetevrij) af te lossen.

Indien en voor zover de op dat moment ontstane hypothecaire betalingsverplichtingen de leencapaciteit overschrijden, zal DSB de modaliteiten van de hypothecaire geldlening zodanig aanpassen dat deze betalingsverplichtingen conform de leencapaciteit zijn. Dit kan bijvoorbeeld geschieden door de hoogte van de verschuldigde rente te verlagen. De rente zal in beginsel voor een periode van 10 jaar worden vastgezet.

6. Koopsompolissen

Cliënten zullen in de gelegenheid worden gesteld om hun bestaande DSB koopsompolissen, conform de geldende voorwaarden, te beëindigen. Deze opbrengst zal door de cliënt moeten worden aangewend om een eerste storting te doen op een daartoe bij DSB geopende bankspaarrekening. De overige modaliteiten van het voorstel kunnen gelijk zijn aan 4.

7. Maatwerk is mogelijk

Indien individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven kan de herziening afwijken van 5 en 6, zonder afbreuk te doen aan 4.

8. Akte van cessie

Indien de cliënt met DSB een zogenaamde akte van cessie is aangegaan, zal DSB aanbieden haar bevoegdheden uit hoofde van deze akte voor een periode van drie jaar niet (meer) uit te oefenen, tenzij zich na het bereiken van een oplossing een tweede stornering voordoet (anders gezegd: een eenmalige storno is geoorloofd zonder dat zulks consequenties heeft). Bij een tweede stornering is DSB bevoegd om wederom haar rechten uit hoofde van de akte van cessie uit te oefenen.

DSB zal haar rechten uit hoofde van de akte van cessie niet langer uitoefenen op het moment dat op de desbetreffende cliënt van DSB de schuldsaneringsregeling van toepassing is.

9. Overlijdensrisicoverzekering

De herziening kan mede inhouden dat de cliënt een overlijdensrisicoverzekering (tegen doorlopende premie) dient af te sluiten of dient te continueren voor een bedrag minimaal gelijk aan het verschil tussen 75% van 90% van Woningwaarde enerzijds en de hypothecaire hoofdsom anderzijds.

10. Finale kwijting

De cliënt dient bij acceptatie van het voorstel DSB en haar groepsmaatschappijen finale kwijting te verlenen voor alle vorderingen uit hoofde van eventuele tekortkomingen, in het bijzonder de op DSB en haar groepsmaatschappijen rustende zorgplicht.

11. Consumptief krediet van andere banken

In schrijnende gevallen kan bij de herziening rekening worden gehouden met consumptief krediet, afgenomen van andere partijen door dit consumptief krediet tot maximaal een bedrag van € 10.000,00 te herfinancieren.

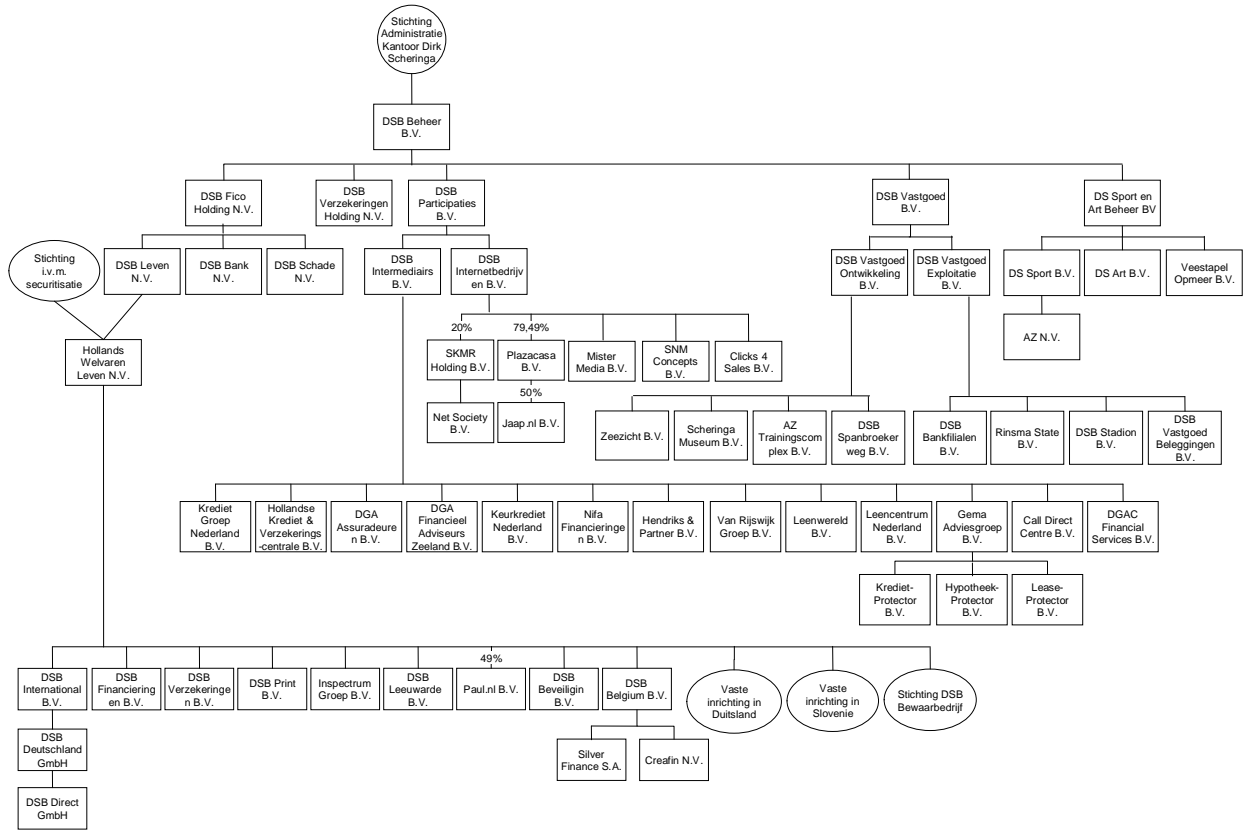
12. Bijdrage van € 275,00 voor advies

Indien de cliënt het voorstel van DSB accepteert dan zal DSB aan de cliënt een eenmalige vergoeding verstrekken van € 275,00 indien de cliënt zich over het voorstel van DSB heeft laten adviseren. Deze vergoeding is bedoeld als een bijdrage in de hieraan verbonden kosten. De cliënt is geheel vrij in de keuze van zijn onafhankelijk financieel adviseur.

Overigens geldt dat deze Aanbeveling niet bindend is, noch voor consumenten, noch voor DSB.

Voor meer informatie zie: www.kifid.nl.

BIJLAGE 13: Organogram DSB



Noot: Stand van zaken bij DSB in 2009.