

Besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 1:80 van de Wet op het financieel toezicht aan Aegon Bank N.V. alsmede tot openbaarmaking daarvan op grond van artikel 1:97 van de Wet op het financieel toezicht

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) BESLUIT het volgende.

- I** DNB legt aan Aegon Bank N.V. (Knab), gevestigd op de Thomas R. Malthusstraat 1, 1-3, 1066 JR, te Amsterdam, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 1:80 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Deze bestuurlijke boete wordt aan Knab opgelegd voor overtreding van 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, gelezen in samenhang met artikel 23, derde, vierde, zesde en zevende lid, en artikel 23a van het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr), met inachtneming van artikel 74 en 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten¹ (boetebesluit).

De bestuurlijke boete bedraagt **EUR 2.968.750,-**.

De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK].

- II** DNB gaat conform artikel 1:97, vierde lid, van de Wft, over tot het ongeanonimiseerd openbaar maken van dit besluit. De geschoonde versie van dit besluit met bijbehorend nieuwsbericht in het Nederlands en in het Engels zal op de website van DNB worden gepubliceerd nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan Knab bekend is gemaakt. Ook zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X (voorheen Twitter) het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst in zowel het Nederlands als het Engels vermelden: "Boete voor Aegon Bank N.V. vanwege onvoldoende beheersen van kredietrisico's" en "Administrative fine for Aegon Bank N.V. for insufficiently managing credit risks".

Aan dit besluit liggen de volgende overwegingen ten grondslag.

A. Wettelijk kader

1. Het relevante wettelijk kader is opgenomen in **bijlage 1**. Deze bijlage maakt deel uit van dit besluit.

¹ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

B. Onderzoek van DNB

Aanleiding en verloop onderzoek

2. In 2013 heeft DNB een onderzoek uitgevoerd bij Knab naar de beheersing van het renterisico. De uitkomsten van dat onderzoek zijn in 2017 aanleiding geweest voor een vervolgonderzoek naar de beheersing van het renterisico door Knab.
3. In 2019 heeft DNB tweemaal een onderzoek uitgevoerd bij Knab. Het eerste onderzoek zag op de beheersing van het renterisico door Knab. Dit onderzoek betrof een validatieonderzoek van het onderzoek dat DNB in 2017 heeft uitgevoerd bij Knab. Op 16 oktober 2019 heeft DNB het rapport met betrekking tot het voornoemde onderzoek gefinaliseerd. Vervolgens heeft DNB het rapport op 5 november 2019 aan Knab toegezonden. Knab heeft de inhoud van dit rapport niet betwist.
4. Het tweede onderzoek in 2019 zag op de beheersing van het kredietrisico door Knab, in het bijzonder het risico van leningen verkregen via zogenaamde lending platforms.² Op 1 november 2019 heeft DNB het rapport (Onderzoeksrapport 2019) met betrekking tot voornoemd onderzoek gefinaliseerd. Vervolgens heeft DNB het Onderzoeksrapport 2019 op 5 november 2019 aan Knab toegezonden. Knab heeft de inhoud van dit rapport niet betwist.
5. De door DNB in beide rapporten in 2019 geconstateerde overtreding was aanleiding voor DNB om op 18 december 2019 aan Knab een aanwijzing op te leggen vanwege overtreding van onder meer artikel 3:17, tweede lid, van de Wft in samenhang met artikel 23 en 23a van het Bpr, zoals nader ingevuld door de richtsnoeren van de Europese Banken Autoriteit (EBA) inzake kredietrisicobeheer en onverwachte kredietverliezen³ en de toepassing van de definitie van wanbetaling⁴ (Aanwijzing).⁵
6. Per brief van 27 januari 2020 heeft Knab een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen de Aanwijzing. Per brief van 19 februari 2020 heeft Knab de bezwaargronden aangevuld. De bezwaargronden zagen enkel op de openbaarmaking van de Aanwijzing en bevatten geen betwisting van de gedragslijnen. Vervolgens heeft DNB op 6 mei 2020 een beslissing op bezwaar aan Knab gezonden waarin het bezwaar ongegrond is verklaard (de beslissing op bezwaar).⁶
7. Op 16 juni 2020 heeft Knab tegen de beslissing op bezwaar een pro forma beroepschrift ingediend bij de rechtbank Rotterdam. Per brief van 28 juli 2020 heeft Knab de beroepsgronden aangevuld. Deze beroepsgronden zagen enkel op de openbaarmaking van de Aanwijzing en bevatten geen betwisting van de gedragslijnen van de Aanwijzing. De Rechtbank Rotterdam heeft op 7 mei 2021 het beroep van Knab tegen de aanwijzing

² Zie randnummers 20 tot en met 23 voor een nadere toelichting op lending platforms.

³ EBA-richtsnoer 2017/06.

⁴ EBA-richtsnoer 2016/07.

⁵ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

⁶ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

ongegrond verklaard.⁷ Knab heeft geen hoger beroep ingesteld, waarmee de Aanwijzing onherroepelijk is geworden. De Aanwijzing bevatte de volgende gedragslijnen ten aanzien van de beheersing van het kredietrisico:

- a) Knab dient in haar risk appetite statement en in haar kredietrisico strategie de kwaliteit van kredieten voldoende mee te wegen.
- b) Knab dient in haar beleid voor het verstrekken van ongedekte leningen aan consumenten en MKB gedegen criteria op te nemen voor het verlenen van dit soort kredieten.
- c) De financieel risicobeheer functie van Knab dient betrokken te zijn bij het vaststellen of herzien van het beleid voor kredietrisicobeheer ten aanzien van kredietverlening van de lending platforms.
- d) Knab dient in haar beleid voor besluitvorming te voorzien in een procedure voor het geval de stemmen staken in het credit risk committee en in criteria op grond waarvan voorwaarden voor besluitvorming gewogen worden en of zij vervuld moeten worden voordat een besluit uitgevoerd wordt, of daarna.
- e) Knab dient adequate validatie uit te voeren van rating models van de lending platforms en van het eigen interne rating model.
- f) Knab dient haar beleid voor goedkeuring of mitigatie van overschrijding van de limiet voor consumenten en MKB-leningen toe te passen.
- g) Knab dient bij het monitoren van kredietrisico het kredietrisico adequaat te meten en probleemkredieten te identificeren en het risico daarvan te beheersen.
- h) Knab dient adequate stresstesten op de portefeuille consumenten- en MKB-leningen uit te voeren, in overeenstemming met haar beleid ter zake.
- i) Knab dient het juiste risicogewicht toe te passen op MKB-leningen met betalingsachterstand.
- j) Knab dient haar beoordelingssysteem van het risicoprofiel van leningen aan te passen zodanig dat hoog risico leningen kunnen worden geïdentificeerd en daaraan de wettelijk bepaalde 150% risicoweging kan worden toegekend.
- k) Knab dient haar beleid voor beheersing van kredietrisico aan te passen zodat de definities van respijtblootstellingen, niet renderende blootstellingen en wanbetaling overeenkomen met de definities zoals vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) 2015/227.
- l) Knab dient een deugdelijke methode voor het vaststellen van verwachte kredietverliezen vast te stellen.
- m) Knab dient beleid vast te stellen voor de inning en terugvordering van kredieten die zijn aangegaan via de lending platforms.

8. De Aanwijzing bevatte meerdere begunstigingstermijnen, waarvan de laatste op 30 juni 2021 is geëindigd. Op die datum heeft Knab aan DNB stukken verstrekt om aan te tonen dat zij aan de Aanwijzing zou hebben voldaan. Als begeleidende brief bij de verstrekte stukken heeft Knab eveneens een *confirmation letter* gevoegd. In deze *confirmation letter*

⁷ Rechtbank Rotterdam van 7 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4927.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

heeft Knab aan DNB bevestigd dat het programma van verbeteringen om aan de aanwijzing van DNB te voldoen, is afgerond. Knab heeft daarbij aangegeven dat alle beschreven acties zijn uitgevoerd. Uit het door Knab aan DNB met de *confirmation letter* meegezonden *Final Audit Report Credit Risk* van 30 juni 2021 bleek echter dat nog aanvullende acties nodig zouden zijn om aan het onderdeel van de gedragslijn, dat zag op het uitvoeren van stresstesten, te voldoen.⁸ DNB heeft deze bevinding per brief van 26 augustus 2021 met Knab gedeeld en haar verzocht om ook deze gedragslijn per 15 december 2021 op te volgen en aan DNB documentatie toe te sturen waaruit de opvolging aan de gedragslijn blijkt.⁹ In diezelfde brief heeft DNB ook aangegeven voornemens te zijn in het eerste kwartaal van 2022 een onsite onderzoek uit te voeren naar de naleving van alle onderdelen van de aanwijzing (inclusief voornoemde gedragslijn).

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

9. Bij brief van 15 december 2021 heeft Knab aan DNB gecommuniceerd dat zij ook aan de laatste gedragslijn heeft voldaan. Knab heeft daarbij ook stukken aangeleverd ter onderbouwing van dat standpunt.
10. DNB heeft vervolgens van 14 februari 2022 tot 25 maart 2022 ten kantore van Knab een onderzoek uitgevoerd om te beoordelen of Knab aan de Aanwijzing had voldaan op het gebied van de beheersing van het kredietrisico op leningen verkregen via lending platforms. Het onderzoek had een brede scope, gericht op de beheersing van het kredietrisico met betrekking tot de *Unsecured Consumer Loans* en *Retail Small Medium Enterprise (SME)*-portfolio (portefeuille ongedekte consumenten- en MKB-leningen) die Knab heeft verkregen via lending platforms. Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van drie werkstromen. Allereerst op basis van beleid, procedures en gegevens inzake de accounting van Knab, waarbij DNB het verstrekte beleid en de procedures beoordeelde, presentaties bijwoonde, interviews uitvoerde en via een Q&A vragen stelde. Daarnaast zijn 27 kredietdocumenten van de lending platforms opgevraagd die inzicht moesten verschaffen in de door Knab geïmplementeerde processen en procedures met betrekking tot haar kredietrisico. Deze werkstroom is eveneens gepaard gegaan met een Q&A waarin Knab op vragen van DNB kon reageren. Tot slot heeft DNB de *loan tape* opgevraagd. Dit document geeft een overzicht van de verschillende door Knab verstrekte leningen. Deze *loan tape* is onder meer gebruikt om een selectie te maken voor de beoordeling van de hiervoor genoemde 27 kredietdocumenten. Na afronding van het onderzoek is op 11 mei 2022 een concept-rapport opgesteld waar Knab op heeft kunnen reageren. De reactie van Knab van 31 mei 2022 is meegenomen in het finale rapport van 8 juni 2022 (Onderzoeksrapport 2022).
11. Uit het Onderzoeksrapport 2022 is gebleken dat Knab weliswaar veel inspanningen heeft verricht in haar herstelprogramma om de Aanwijzing na te leven, maar toch diverse bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2019 nog steeds niet had geadresseerd. DNB heeft op basis van dit Onderzoeksrapport 2022 in een brief van 4 augustus 2022 geconstateerd

⁸ Zie 'Final Audit Report Credit Risk' van 30 juni 2020, p. 2.

⁹ Kenmerk [VERTROUWELIJK].

dat Knab aan zeven onderdelen van de Aanwijzing niet of niet volledig heeft voldaan en dat de betreffende overtreding nog voortduurde. Het betreft onder andere onderdelen b, e, g, k, l, m van de gedragslijn, die betrekking hebben op de beheersing door Knab van het kredietrisico.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

12. Op 13 december 2022 heeft DNB een normoverdragend gesprek gevoerd met het bestuur en de voorzitter van de raad van commissarissen van Knab. Daarin heeft DNB niet alleen het voortduren van de overtreding van de normen voor de beheersing van het kredietrisico aan de orde gesteld, maar ook aangekondigd dat DNB voornemens is om interne aangifte te doen voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit gesprek is vastgelegd in de brief van DNB aan Knab van 16 december 2022.
13. Naar aanleiding hiervan heeft DNB op 27 januari 2023 een boeterapport opgesteld.

Resultaten onderzoek

14. Uit het onderzoek van DNB, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en de door Knab verstrekte gegevens, blijkt het volgende.

Algemeen

15. Knab is statutair gevestigd in Amsterdam en kantoorhoudend aan de Thomas R. Malthusstraat 1, 1-3, 1066 JR, te Amsterdam.
16. Knab beschikt per 4 maart 1991 over een vergunning van DNB voor het uitoefenen van het bedrijf van bank.
17. De bestuurders van Knab waren ten tijde van de overtreding, [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], en [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK].
18. De enig aandeelhouder van Knab is sinds 1 oktober 2023 A.S.R. Nederland N.V. (A.S.R.). Het balanstotaal van Knab bedroeg in 2022 EUR 17.567.000.000,-. De netto-omzet van de uiteindelijke moeder van Knab, A.S.R. bedroeg in 2022 EUR 5.500.000.000,-.¹⁰

Platform lending

19. Het Onderzoeksrapport 2022 van DNB had betrekking op de beheersing door Knab van het kredietrisico op de portefeuille leningen die Knab via lending platforms heeft verkregen.
20. Knab heeft een portefeuille leningen aan consumenten en bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf (MKB), die zij heeft verkregen via lending platforms. Knab is in 2015 gestart met financieringsafspraken met lending platforms. Deze lending platforms brengen vragers en aanbieders van krediet via een website bij elkaar om leningen aan te gaan. Het gaat in dit geval om de lending platforms van [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]),

¹⁰ Aegon Bank Annual report 2022, p. 30-31.

[VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]), [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) en [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) (hierna samen: de lending platforms).

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

21. De leningnemers van de lending platforms zijn veelal consumenten en bedrijven uit het MKB die niet voor reguliere kredietverlening in aanmerking komen. Deze leningnemers en de daarmee afgesloten leningen dragen vaak een hoog risico. Dit blijkt onder meer uit het hoge percentage van niet-renderende leningen in deze portefeuille.¹¹ Knab stelt in ieder geval aan de lending platforms [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] op vaste intervallen tegoeden beschikbaar die de lending platforms kunnen gebruiken voor het toekennen van leningen aan leningnemers. Verder zijn tussen Knab en de lending platforms afspraken vastgelegd over de eisen waaraan de leningen moeten voldoen, zoals omvang, looptijd en risicocategorie.¹²
22. In de beoordeling van de kredietdocumenten voor het Onderzoeksrapport 2022 zijn de lending platforms [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet meegenomen omdat via deze lending platforms ten tijde van het onderzoek geen leningen meer werden geïnitieerd. Daarbij heeft Knab aangegeven dat zij de bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2019 voor deze lending platforms [VERTROUWELIJK] niet heeft hersteld.¹³ De in dit besluit opgenomen overwegingen zien dan ook alleen op de lending platforms [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
23. Knab ontvangt de terugbetalingen op de leningen en de over de lening opgebouwde rente. Knab heeft de leningen op haar balans en draagt het risico op wanbetaling door of verzuim van de leningnemers. Knab draagt hiermee het kredietrisico op deze leningen. Daarmee berust op Knab ook de verplichting om het kredietrisico te beheersen.
24. Uit het Onderzoeksrapport 2022 blijken negen bevindingen, die hieronder beknopt worden weergegeven. Een meer uitgebreide onderbouwing is opgenomen in het Onderzoeksrapport 2022.

Bevinding 1: de data is niet compleet, nauwkeurig, direct beschikbaar dan wel van voldoende kwaliteit¹⁴

25. De data en documentatie waarop Knab zich baseert voor haar beheersing van het kredietrisico in haar consumenten- en MKB-portefeuille is niet compleet, direct beschikbaar, nauwkeurig dan wel van voldoende kwaliteit om naleving van de regelgeving te garanderen.
26. Knab verlaat zich voor haar kredietrisicobeheer in hoge mate op de data die geleverd worden door de lending platforms. De procedures en het beheersingsraamwerk van Knab zijn echter niet voldoende om ervoor te zorgen dat deze data een accurate weergave van de werkelijkheid vormen.

¹¹ Zie tabel 14, op pagina 85 van het Onderzoeksrapport 2022. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat bij [VERTROUWELIJK] sprake is van 32,2% niet-renderende leningen.

¹² Zie bijvoorbeeld 'Origination Agreement' tussen [VERTROUWELIJK] en Knab van 5 juli 2017, p. 23-24.

¹³ Zie randnummer 7 van het Onderzoeksrapport 2022.

¹⁴ Zie p. 31 tot en met 35 van het Onderzoeksrapport 2022.

Knab verifieert onvoldoende of de documentatie over leningen die door de platforms wordt aangeleverd, accuraat is en van voldoende kwaliteit om te worden gebruikt in het risicobeheersingsraamwerk. Deze informatie is ook niet altijd volledig.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 2: geen effectief raamwerk¹⁵

27. Knab heeft geen effectief raamwerk om ervoor te zorgen dat de gealloceerde leningen¹⁶ voldoen aan de criteria voor kredietverlening en de risicolimieten van Knab.
28. Knab heeft geen limieten gedefinieerd met betrekking tot een acceptabel aantal inbreuken op de criteria voor kredietverlening. Er is geen beleid met criteria voor opvolging van dergelijke inbreuken. Knab gaat slechts jaarlijks na of een beperkt aantal leningen aan de criteria voor kredietverlening voldoet. DNB is niet in staat geweest om een zelfstandige beoordeling te maken of een selectie van de leningen aan de criteria voor kredietverlening voldoet, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren bij Knab. Met betrekking tot de leningen waarvoor wel genoeg informatie beschikbaar was, constateerde DNB verschillende inbreuken op het beleid van Knab, bijvoorbeeld ten aanzien van de maximaal toelaatbare rente van 14% waarbij de hoogste rente 26,7% was.

Bevinding 3: onvoldoende inzicht, kennis en controle over modellen kredietverlening¹⁷

29. Knab heeft onvoldoende inzicht in, kennis van en controle over de modellen voor kredietverlening van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
30. Knab valideert de modellen alleen ad hoc en er is geen nieuwe validatie gepland. Uit de validatie van de kredietverleningsmodellen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] in 2020 bleek dat voor deze modellen onvoldoende modeldocumentatie beschikbaar was om als derde die modellen en hun aannames en beperkingen te kunnen begrijpen. Niet alle benodigde informatie wordt door de lending platforms met Knab gedeeld in verband met intellectuele eigendomsrechten. Bevindingen uit de hiervoor benoemde validatie in 2020 van de modellen van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] zijn door Knab niet opgevolgd. Knab heeft geen inzicht in of controle op afwijkingen van het model.

Bevinding 4: het monitoringsraamwerk is incompleet¹⁸

31. Het raamwerk van Knab voor het monitoren van de ongedekte retail portefeuille is niet compleet.
32. Knab monitort op parameters waar (nog) geen limieten op zijn bepaald. Knab heeft geen interne rapportages over alle parameters die zij in haar Risk Appetite Statement heeft vastgelegd.

¹⁵ Zie p. 40 tot en met 42 van het Onderzoeksrapport 2022.

¹⁶ Leningen die Knab verkrijgt van de lending platforms volgens het kredietacceptatiebeleid, zie bijvoorbeeld de 'Origination Agreement' tussen Knab en [VERTROUWELIJK] van 5 juli 2017, p. 3.

¹⁷ Zie p. 45 tot en met 47 van het Onderzoeksrapport 2022.

¹⁸ Zie p. 55 tot en met 58 van het Onderzoeksrapport 2022.

Bevinding 5: incorrecte toepassing classificaties¹⁹

33. Knab is niet in staat de classificatie voor respijtblootstellingen (forbearance)²⁰ correct toe te passen en voert geen beoordeling uit van de haalbaarheid²¹ en betaalbaarheid²² (affordability) van de maatregelen voor respijtblootstellingen (forbearance viability and affordability assessments).
34. Knab heeft geen proces voor het regulier herzien van de eisen ten aanzien van respijtblootstellingen zoals opgenomen in haar eigen beleid.²³ Dit beleid bevat geen monitoring van de toepassing en het effect van de verschillende maatregelen voor respijtblootstellingen. Knab houdt geen rekening met debiteuren die in financiële moeilijkheden dreigen te komen. Knab verlaat zich op de classificatie door de lending platforms van respijtblootstellingen en heeft geen deugdelijk controle raamwerk om na te gaan of die classificatie correct is.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 6: de data en criteria zijn incompleet²⁴

35. De data en criteria van Knab voor het classificeren van instrumenten waarbij een belangrijke toename van het kredietrisico optreedt en de documentatie daarvoor zijn incompleet.
36. Knab heeft in haar beleid noch in praktijk aandacht voor alle relevante (beschikbare) kwalitatieve informatie om een belangrijke toename van het kredietrisico op individueel niveau waar te nemen. Het beleid daarvoor is in kwantitatief opzicht onvoldoende uitgewerkt en wordt in praktijk niet gemonitord en ook niet volledig geïmplementeerd.

Bevinding 7: de definitie en criteria voor verzuim zijn onvoldoende²⁵

37. De UTP-triggers (unlikely to pay) en de materialiteitsdrempel voor de definitie van verzuim (DoD materiality threshold) zijn onvoldoende precies, het controle raamwerk voor de definitie van verzuim (Definition of Default oftewel DoD) ontbreekt, en de effectiviteit van toegepaste verzuimtriggers wordt niet beoordeeld. Bovendien beoordeelt Knab niet alle exit criteria om de status van verzuim of oninbare lening te herstellen.
38. De UTP-triggers zijn alleen in het algemeen gedefinieerd in het beleid van Knab en niet toegespitst op de leningenportefeuille. Het eigen beleid van Knab is in dit opzicht ook beperkt en Knab verlaat zich op de UTP-triggers van de lending platforms die per platform verschillend zijn. De UTP-triggers van de lending platforms zijn beperkt tot insolventie, fraude, faillissement en overlijden van de leningnemer of de garantiesteller. Daarmee worden belangrijke signalen dat een debiteur in financiële problemen raakt, zoals onder meer de dood van een cliënt of een

¹⁹ Zie p. 64 tot en met 67 van het Onderzoeksrapport 2022.

²⁰ Blootstellingen waarbij de leningnemer niet in staat is te voldoen aan haar verplichtingen, waardoor tijdelijk uitstel is verleend van afbetaling van de lening en de lening niet-renderend is. Vervolgens kunnen maatregelen voor respijtblootstellingen worden getroffen om de leningnemer weer terug naar afbetaling te bewegen en de lening renderend te maken.

²¹ De haalbaarheid van een maatregel beoordeelt of de maatregel bijdraagt aan het verkleinen van de blootstelling.

²² De betaalbaarheid van een maatregel beoordeelt of door middel van een maatregel een lening naar verwachting volledig wordt afbetaald.

²³ 'Definition of Default, Non-performing and Forborne Exposures' van 21 oktober 2020, p. 22-23.

²⁴ Zie p. 71 tot en met 75 van het Onderzoeksrapport 2022.

²⁵ Zie p. 80 tot en met 84 van het Onderzoeksrapport 2022.

onvindbare cliënt en niet-materiële betalingsachterstanden, gemist . Knab heeft geen deugdelijk controle raamwerk om na te gaan of de UTP-triggers correct worden toegepast. Knab past ook haar eigen beleid ten aanzien van verzuim niet toe.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 8: Geen adequate beheersing van risico op verzuim²⁶

39. Knab is niet in staat om adequaat het risico ten aanzien van verzuim van leningnemers te beheersen.
40. Knab heeft onvoldoende zicht op het herstructureren en innen van leningen door de lending platforms. Knab heeft geen beleidsdocument waarin is beschreven hoe en op welke manier dit gebeurt. Ook is er geen dashboard dat dit inzicht geeft. De classificatie van verzuim van Knab is niet consistent met die van de lending platforms.

Bevinding 9: niet naleven modellen en afwijkingen modellen niet gedocumenteerd²⁷

41. Knab leeft niet structureel haar IFRS9 ECL (expected credit losses) model na en afwijkingen van het model worden niet voldoende geformaliseerd en gesubstantieerd.
42. Knab voert haar eigen beleid - de Model Risk Management Standard and Model Risk policy - in de praktijk niet na en de reden daarvoor is niet vastgelegd. Validatie van dit model is onvoldoende; onder meer zijn bevindingen uit eerdere modelvalidaties niet opgelost. Wijzigingen van het beleid zijn niet allemaal vastgelegd.

Conclusie

43. Gelet op het voorgaande stelt DNB vast dat Knab in negen bevindingen tekort is geschoten in de beheersing van haar kredietrisico. Deze negen bevindingen sluiten aan bij verschillende eerdere bevindingen die DNB heeft opgenomen in het onderzoeksrapport van 2019 naar de beheersing van het kredietrisico, zoals eveneens uiteengezet in het Onderzoeksrapport 2022. De bevindingen in het onderzoeksrapport van 2019 over beheersing van het kredietrisico waren de basis voor de gedragslijnen in de Aanwijzing. Zoals vermeld in de brief van DNB aan Knab van 4 augustus 2022 leidt dit tot de conclusie dat Knab onderdelen B, E, G, K, L, M en P van de gedragslijn in de aanwijzing niet heeft nageleefd.

Gedragslijn Aanwijzing	Findings onderzoeksrapport 2019	Findings Onderzoeksrapport 2022
A	1	8 ²⁸
B	6	1,2 en 3
E	7	3
G	9	7+5
K	13	1, 4, 6, 7

²⁶ Zie p. 88 tot en met 90 van het Onderzoeksrapport 2022.

²⁷ Zie p. 98 tot en met 101 van het Onderzoeksrapport 2022.

²⁸ Gedragslijn onderdeel A is aan voldaan. Het Onderzoeksrapport 2022 heeft echter een aanvullende bevinding opgeleverd (bevinding 8).

L	14+15	9
M	16	8
P	3	1, 2, 5

Tabel 1: overzicht van bevindingen

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

C. Geconstateerde overtreding

44. Gelet op voormeld onderzoek, in samenhang met het wettelijk kader, constateert DNB het volgende.

Constatering overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft

45. Artikel 3:17 van de Wft vereist – voor zover hier van belang – dat een bank haar bedrijfsvoering zodanig inricht dat deze een beheerste en integere bedrijfsvoering van haar bedrijf waarborgt. Daaronder vallen in ieder geval regels met betrekking tot het waarborgen van de soliditeit van de bank. Te denken valt aan regels met betrekking tot procedures voor bijvoorbeeld de beheersing van financiële risico's en andere risico's die de soliditeit van de bank kunnen aantasten. Bij financiële risico's valt te denken aan marktrisico, kredietrisico, verzekeringsrisico en liquiditeitsrisico. De bank dient toe te zien op de naleving van deze procedures en maatregelen. Een beheerste en integere bedrijfsuitoefening betreft primair de eigen verantwoordelijkheid van de financiële onderneming en is in het belang van die onderneming zelf. Het is van belang dat de financiële onderneming zelf een analyse maakt van de risico's en daarnaar haar bedrijfsvoering inricht.²⁹ De gebodsbepaling van artikel 3:17 van de Wft wordt nader uitgewerkt in het Bpr. De financiële onderneming moet, binnen de op grond van het Bpr neergelegde kaders, in staat zijn zelf te bepalen welke maatregelen moeten worden getroffen gelet op de risico's die de onderneming loopt.³⁰
46. Artikel 23 van het Bpr vereist – voor zover van belang – dat een bank over procedures en maatregelen beschikt, die van toepassing zijn in de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers, waarin het beleid van de bank is vastgelegd ten aanzien van de verschillende risico's (waaronder kredietrisico) waaraan de bank bloot staat. De procedures en maatregelen dienen te zijn afgestemd op de aard, omvang en complexiteit van de bank. Deze verplichting strekt verder dan het enkel hebben van (op schrift gesteld) beleid, nu artikel 23 van het Bpr van een bank vereist dat zij dit beleid ook voert.³¹
47. Artikel 23a van het Bpr vereist – voor zover van belang – dat de procedures en het beleid van een bank voldoen aan de van toepassing zijnde technische criteria voor de organisatie en behandeling van risico's in de artikelen 79 tot en met 87 van de Richtlijn kapitaalvereisten.
48. Artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten vereist – voor zover van belang – dat een bank er allereerst voor zorgt dat haar kredietverlening geschiedt op basis van gedegen en welomschreven criteria en dat de

²⁹ Kamerstukken II, 2004/05, 29 708, nr. 10, p. 243-244.

³⁰ Kamerstukken II, 2004/05, 29 708, nr. 10, p. 243-244.

³¹ Rechtbank Rotterdam 31 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:5635, r.o. 8.2.

procedure voor de acceptatie, aanpassing, vernieuwing en herfinanciering van kredieten duidelijk is vastgelegd. Daarnaast dient een bank te beschikken over interne methoden die haar in staat stelt het kredietrisico dat is verbonden aan blootstellingen ten aanzien van individuele debiteuren en het kredietrisico op het niveau van de portefeuille te beoordelen. De interne methoden kunnen niet uitsluitend of automatisch berusten op externe ratings. Tot slot dient een bank van doeltreffende systemen gebruik te maken voor de lopende administratie en bewaking van de diverse portefeuilles en blootstellingen van instellingen waaraan een kredietrisico verbonden is, met inbegrip van de detectie en het beheer van probleemkredieten, het verrichten van adequate waardeaanpassingen en de vorming van voorzieningen.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

49. De voornoemde bepalingen worden nader ingevuld door richtsnoeren van de EBA. Deze richtsnoeren geven weer wat in de opvatting van de EBA passende toezichtpraktijken zijn binnen het Europees Systeem voor financieel toezicht en hoe het recht van de Unie op een specifiek gebied dient te worden toegepast. DNB dient als bevoegde autoriteit, zoals bedoeld in artikel 4, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (EBA-verordening), aan deze richtsnoeren te voldoen door deze op passende wijze in haar praktijk te integreren (bijvoorbeeld door haar wettelijk kader of toezichtprocessen aan te passen). Op grond van rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) is DNB niet verplicht zich aan deze richtsnoeren te houden, maar dient zij in dat geval haar standpunt dienaangaande te motiveren.³² DNB heeft geen reden gezien om de toepasselijke richtsnoeren niet te gebruiken in haar toezicht. DNB zal de richtsnoeren dan ook bij onderstaande bevindingen gebruiken ter invulling van de relevante wettelijke kaders. In het onderhavige geval gaat het om EBA-richtsnoer 2016/07 inzake de toepassing van de definitie van wanbetaling overeenkomstig artikel 178 van Verordening (EU) nr. 575/2013 (RS 2016/07), EBA-richtsnoer 2017/06 inzake de werkwijzen van kredietinstellingen ten aanzien van het beheer van kredietrisico en de verantwoording van te verwachten kredietverliezen (RS 2017/06), EBA-richtsnoer 2018/06 inzake het beheer van niet-renderende en respijtblootstellingen (RS 2018/06) en EBA-richtsnoer 2020/06 inzake de initiëring en monitoring van leningen (RS 2020/06).

Bevinding 1

50. Op grond van artikel 23, zesde en zevende lid, van het Bpr dient een bank - voor zover van belang - te beschikken over een risicobeheerfunctie die op systematische wijze een onafhankelijk risicobeheer uitvoert dat gericht is op het identificeren, meten en evalueren van de risico's waaraan de bank is of kan worden blootgesteld. Onder onafhankelijk risicobeheer wordt in dit kader verstaan toezicht op en toetsing van beleid dat is uitgewerkt en geïmplementeerd in procedures en maatregelen en die zijn geïntegreerd in de bedrijfsprocessen.³³ Deze risicobeheerfunctie dient toegang te hebben tot alle noodzakelijke informatie om haar taken te kunnen uitoefenen. Op grond van RS 2020/06 dient een bank ter voldoening aan de vereisten van artikel 79 van de Richtlijn

³² HvJ EU 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:599, r.o. 44.

³³ Staatsblad 2006, nr. 519, p. 114.

kapitaalvereisten, te beschikken over voldoende, nauwkeurige en geactualiseerde informatie en gegevens die haar in staat stelt de kredietwaardigheid van de leningnemer en diens risicoprofiel vast te stellen.³⁴ Indien deze informatie niet direct beschikbaar is zal zij deze moeten opvragen bij de leningnemer of derde partij. Daarbij zal een bank bij twijfel over de juistheid van de gegevens, deze moeten controleren.³⁵ De verzamelde informatie moet door de bank bewaard en onmiddellijk beschikbaar worden gehouden voor tenminste de duur van de leningsovereenkomst.³⁶ Tot slot dient een bank te beschikken over een robuust en doeltreffend monitoringsraamwerk om de kwaliteit van de gegevens te waarborgen.³⁷

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

51. Nu Knab zich, zoals is vastgesteld onder randnummers 25 en 26, niet heeft gebaseerd op data die compleet, nauwkeurig, direct beschikbaar, dan wel van voldoende kwaliteit is, heeft Knab in strijd met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde, zesde en zevende lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 13 oktober 2020 nader ingevuld door RS 2020/06, gehandeld.

Bevinding 2

52. Op grond van artikel 23, vierde lid, van het Bpr dient een bank beleid te hebben dat voorziet in onder meer risicolimiteringen die zijn afgestemd op het risicoprofiel en rekening houden met relevante regelgeving.³⁸ Daarnaast dient een bank op grond van RS 2020/06 ter voldoening aan de vereisten van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, de capaciteit van leningnemers om nu en in de toekomst aan de contractuele vereisten van de lening te voldoen, te beoordelen. Een bank dient eveneens te beoordelen of de leningaanvraag in lijn is met de kredietrisicobereidheid, het kredietrisicobeleid, de kredietverleningscriteria en -limieten en relevante parameters van de bank.³⁹
53. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummers 27 en 28, niet heeft beschikt over een effectief raamwerk om er voor te zorgen dat de gealloceerde leningen voldoen aan de criteria voor kredietverlening en risicolimieten en heeft nagelaten risicolimieten te stellen voor inbreuken op voornoemde criteria, heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde en vierde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 13 oktober 2020 nader ingevuld door RS 2020/06.

Bevinding 3

54. Op grond van RS 2020/06 dient een bank ter voldoening aan de vereisten van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, te beoordelen of de leningaanvraag in lijn is met de kredietrisicobereidheid, het

³⁴ RS 2020/06, paragraaf 84-85, 91-93.

³⁵ RS 2020/06, paragraaf 88-89.

³⁶ RS 2020/06, paragraaf 94.

³⁷ RS 2020/06, paragraaf 240.

³⁸ Staatsblad 2006, nr. 519, p. 114.

³⁹ RS 2020/06, paragraaf 95 en 118.

kredietrisicobeleid, de kredietverleningscriteria en -limieten en relevante parameters van de bank.⁴⁰ Indien een bank modellen gebruikt voor de kredietverlening, dient zij deze modellen en hun capaciteiten, aannames en beperkingen te begrijpen, zorg te dragen dat de modellen geschikt zijn voor de kredietverlening en zorg te dragen dat de prestaties van de modellen worden gevalideerd en de kwaliteit van de output wordt gemonitord en gebreken tijdig worden hersteld.⁴¹

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

55. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummers 29 en 30, onvoldoende inzicht, kennis en controle heeft over de modellen voor kredietverlening van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 13 oktober 2020 nader ingevuld door RS 2020/06.

Bevinding 4

56. Op grond van artikel 23, vierde lid, van het Bpr dient een bank beleid te hebben dat voorziet in onder meer risicolimiteringen en dat is afgestemd op het risicoprofiel en rekening houdt met relevante regelgeving.⁴² Daarnaast dient een bank op grond van RS 2020/06 ter voldoening aan de vereisten van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, haar credit risk appetite te baseren op relevante parameters en limieten.⁴³
57. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummers 31 en 32, gebruik heeft gemaakt van een monitoringsraamwerk met parameters zonder limieten en geen interne rapportages heeft over deze parameters, heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde en vierde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 13 oktober 2020 nader ingevuld door RS 2020/06.

Bevinding 5

58. Op grond van RS 2018/06 dient een bank ter voldoening aan artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten allereerst de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen voor respijtblootstellingen te beoordelen.⁴⁴ Daarnaast dient een bank regulier haar beleid ten aanzien van respijtblootstellingen te herzien op basis van het monitoren van de toepassing en effectiviteit van de verschillende maatregelen voor respijtblootstellingen.⁴⁵ Tot slot dient een bank een analyse van de financiële situatie van de leningnemer uit te voeren om vast te kunnen stellen of een leningnemer aan zijn financiële verplichtingen vis-a-vis de bank kan voldoen. Daarbij dient een bank de status van niet-renderende leningen te veranderen naar renderend indien nodig.⁴⁶

⁴⁰ RS 2020/06, paragraaf 95 en 118.

⁴¹ RS 2020/06, paragraaf 53, onder c, d en f.

⁴² Staatsblad 2006, nr. 519, p. 114.

⁴³ RS 2020/06, paragraaf 31.

⁴⁴ RS 2018/06, paragraaf 132(a) en 133.

⁴⁵ RS 2018/06, paragraaf 135.

⁴⁶ RS 2018/06, paragraaf 157.

59. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummer 33 en 34, niet in staat is een correcte classificatie van respijbtblootstellingen toe te passen en nalaat om de maatregelen voor respijbtblootstellingen te beoordelen op haalbaarheid en betaalbaarheid, handelt zij in strijd met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr, met inachtneming van artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 30 juni 2019 nader ingevuld door EBA richtsnoer 2018/06 (RS 2018/06).

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 6

60. Op grond van RS 2017/06 dient een bank ter voldoening aan artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, ten aanzien van hun gedegen methodologieën ter beoordeling van het kredietrisico en waardering van de hoogte van de voorzieningen, te kunnen onderbouwen waarom zij een methodologie gebruikt en dient zij over een procedure te beschikken voor het beoordelen van de geschiktheid van belangrijke input en veronderstellingen in de gekozen methode van waardering van te verwachten kredietverliezen.⁴⁷ Daarnaast moeten de procedures van banken hen in staat stellen om tijdig en holistisch waar te nemen of een belangrijke toename van het kredietrisico heeft plaatsgevonden sinds het aangaan van de kredietverlening.⁴⁸ Bij de beoordeling of een belangrijke toename van het kredietrisico heeft plaatsgevonden, dient een bank – voor zover van belang – een verslechtering in relevante factoren inzake het kredietrisico (bijvoorbeeld toekomstige geldstromen) voor een individuele leningnemer of groep van leningnemers, verwachte wijzigingen als gevolg van financiële moeilijkheden zoals respijbtblootstellingen en vooruitzichten voor de sector of bedrijfstakken waarbinnen een kredietnemer actief is, mee te nemen.⁴⁹ De procedures ter beoordeling of een belangrijke toename van het kredietrisico heeft plaatsgevonden, dient een bank regelmatig te herzien.⁵⁰ Tot slot dient een bank ervoor zorg te dragen dat wijzigingen en heronderhandelingen met de leningnemer een belangrijke toename in kredietrisico niet maskeren. Daarbij zal een bank moeten beoordelen of er nog aanvullende parameters zijn die zij mee dient te nemen in deze procedures.⁵¹
61. Op grond van RS 2020/06 dient een bank ter voldoening aan artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten te beschikken over kwantitatieve en kwalitatieve early warning indicators om tijdig belangrijke toenames in kredietrisico's waar te nemen. Maatregelen ter mitigatie van de toename in het kredietrisico, moeten rekening houden met de individuele omstandigheden van de klant.⁵²
62. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummers 35 en 36, gebruik maakt van incomplete data en criteria voor het classificeren van instrumenten waarbij een belangrijke toename van het kredietrisico optreedt en de documentatie daarvoor eveneens incompleet is, handelt zij in strijd met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader

⁴⁷ RS 2017/06, paragraaf 33.⁴⁸ RS 2017/06, paragraaf 99.⁴⁹ RS 2017/06, paragraaf 107-108.⁵⁰ RS 2017/06, paragraaf 121.⁵¹ RS 2017/06, paragraaf 124.⁵² RS 2020/06, paragraaf 269 en 273.

ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals nader ingevuld door RS 2017/06 en vanaf 13 oktober 2020 RS 2020/06.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 7

63. Op grond van RS 2016/07 dient een bank, ter voldoening aan artikel 178 van de Verordening Kapitaalvereisten, in haar beleid en procedures UTP-triggers op te nemen. Deze UTP-triggers dienen afgestemd te zijn op de verschillende blootstellingen van de bank en de eigenschappen van een blootstelling.⁵³ Daarnaast dient een bank beleid en procedures op te stellen die zorgdragen voor de consistente en effectieve toepassing van de DoD. Daarbij dient een bank in dit beleid de UTP-triggers toe te passen en effectieve methodes te hebben om deze UTP-triggers vast te stellen.⁵⁴ Tot slot dient een bank beleid te hebben op basis waarvan zij kan beoordelen of de status van verzuim voor een leningnemer nog van toepassing is. Dit beleid moet regelmatig worden herzien ter controle van de effectiviteit van het beleid.⁵⁵
64. Nu Knab de definitie en criteria voor verzuim onvoldoende nauwkeurig heeft vastgelegd heeft Knab haar respijtblootstellingen, niet-renderende blootstellingen en wanbetaling niet consistent en niet correct berekend, zodat beheer en monitoring van het kredietrisico niet effectief is geweest en de solvabiliteit van Knab mogelijk niet correct is berekend. Hiermee heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerste en tweede lid Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a Bpr met inachtneming van artikel 79 Richtlijn kapitaalvereisten zoals nader ingevuld door RS 2016/07.

Bevinding 8

65. Op grond van RS 2018/06 dient een bank ter voldoening aan artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten en geïmplementeerd in artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, van doeltreffende systemen gebruik te maken voor de lopende administratie en bewaking van de diverse portefeuilles en blootstellingen van instellingen waaraan een kredietrisico verbonden is, met inbegrip van de detectie en het beheer van probleemkredieten, het verrichten van adequate waardeaanpassingen en de vorming van voorzieningen.⁵⁶ Daarnaast dient een bank een strategie op te stellen om het aantal niet-renderende leningen binnen een realistische maar voldoende ambitieuze termijn te reduceren. Deze strategie moet duidelijke, geloofwaardige en haalbare doelen bevatten op basis waarvan per portefeuille uiteindelijk een vermindering in niet-renderende leningen kan plaatsvinden.⁵⁷
66. Nu Knab onvoldoende zicht heeft op het herstructureren en innen van leningen door de lending platforms, geen beleidsdocument heeft waarin is beschreven hoe en op welke manier dit gebeurt en de classificatie van

⁵³ RS 2016/07, paragraaf 58-59.

⁵⁴ RS 2016/07, paragraaf 64-65.

⁵⁵ RS 2016/07, paragraaf 75-76.

⁵⁶ RS 2018/06 (Engels), paragraaf 18 op p. 9. Eenzelfde vereiste is opgenomen in artikel 79, onder c, van de Richtlijn kapitaalvereisten welke geïmplementeerd is in artikel 23a van het Bpr.

⁵⁷ RS 2018/06, paragraaf 24.

verzuim van Knab niet consistent is met die van de lending platforms, kan Knab geen deugdelijke strategie opstellen ter vermindering van haar niet-renderende leningen. Hiermee heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerst en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr, met inachtneming van artikel 74 en 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals vanaf 30 juni 2019 nader ingevuld door RS 2018/06.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bevinding 9

67. Op grond van RS 2017/06 dient een bank ter voldoening aan artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, te beschikken over een doeltreffend intern controlesysteem voor het beoordelen en waarderen van het kredietrisico. Dit systeem voor het beoordelen en waarderen van kredietrisico's moet effectief zijn in de zin dat het nauwkeurige, consequente en onvertekende voorspellende ramingen moet kunnen voortbrengen. Daarbij hoort het opstellen van beleid en procedures inzake onder meer de verantwoordingsplichts- en verslagleggingsstructuur van het modelvalidatieproces, de interne regels voor het beoordelen en goedkeuren van wijzigingen van de modellen, en de rapportage van de resultaten van de modelvalidatie.⁵⁸ Banken dienen gedegen kredietrisicomethodologieën te implementeren met de doelstelling dat de algemene balans van de voorziening voor te verwachten kredietverliezen wordt ontwikkeld in overeenstemming met het toepasselijke verslaggevingskader en dat op adequate wijze de te verwachten kredietverliezen binnen dat kader weerspiegelt. Daarbij moeten banken relevante en op de blootstelling afgestemde factoren en verwachtingen meewegen.⁵⁹ Tot slot dient een bank te beschikken over deugdelijk beleid om op passende wijze de nauwkeurigheid en consequentie van de modellen voor de beoordeling van het kredietrisico en de waardering van te verwachten kredietverliezen te valideren. De modelvalidatie dient uitgevoerd te worden bij het ontwikkelen van het ECL-model en bij significante wijzigingen daarvan. De modelvalidatie dient in ieder geval de input, het design en de prestaties van het model te herzien.⁶⁰
68. Nu Knab, zoals is vastgesteld onder randnummers 41 en 42, haar IFRS 9 ECL-model niet naleeft, wijzigingen in dat model niet vastlegt en de op dit model uitgevoerde validaties onvoldoende zijn, heeft zij in strijd gehandeld met artikel 3:17, eerst en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr met inachtneming van artikel 79 Richtlijn kapitaalvereisten, zoals nader ingevuld door RS 2017/06.

Conclusie overtreding artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft

69. DNB stelt op basis van de voorgaande bevindingen afzonderlijk en tezamen bezien vast dat Knab in ieder geval van 11 februari 2019 tot en met tenminste 25 maart 2022 (zijnde het einde van het onderzoek ter plaatse van DNB voor het Onderzoeksrapport 2022) artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, gelezen in samenhang met artikel 23, derde,

⁵⁸ RS 2017/06, paragraaf 27.

⁵⁹ RS 2017/06, paragraaf 57-58.

⁶⁰ RS 2017/06, paragraaf 65-67.

vierde, zesde en zevende lid, en artikel 23a van het Bpr, met inachtneming van artikel 74⁶¹ en artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten en de nadere invulling daarvan door de richtsnoeren van de EBA, heeft overtreden doordat zij niet beschikte over een beheerste bedrijfsvoering met het oog op het beheersen van kredietrisico's op leningen die via lending platforms zijn verstrekt en op de balans van Knab stonden.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

D. Handhavingsbevoegdheid van DNB

70. Ingevolge artikel 1:80 van de Wft in samenhang met de bijlage bij dit artikel is DNB bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van de overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens 3:17, eerste lid en tweede lid, van de Wft.
71. DNB voert vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen.⁶² Op grond van dit beleid hanteert DNB het uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt opgetreden tegen geconstateerde overtredingen. Zoals hierna bij de belangenafweging (paragraaf E) wordt toegelicht, zal DNB zich in alle gevallen rekenschap geven van het evenredigheidsbeginsel.

E. Belangenafweging

72. Hieronder overweegt DNB of het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege de geconstateerde overtreding passend en geboden is. DNB zal daarbij aldus toetsen of de bestuurlijke boete voor Knab, gezien de gegeven omstandigheden, niet onredelijk bezwarend is. In dit kader zal DNB een belangafweging maken en boordeelt DNB alle relevante omstandigheden van het geval, waaronder de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Voorts wordt de naar voren gebrachte zienswijze in aanmerking genomen.

Ernst van de overtreding

73. De doelstellingen van de Wft zijn onder meer het bewaken van de soliditeit van financiële ondernemingen, de stabiliteit van en het vertrouwen in de financiële sector, ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, zorgvuldige behandeling van cliënten, bescherming van de consument en de integriteit van het financiële stelsel. Artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, vereist daarbij dat banken hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat deze een beheerste en integere uitoefening van het bedrijf waarborgt. Een beheerste bedrijfsuitoefening is ook van belang voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het toezicht. Een bedrijfsvoering die in een beheerste bedrijfsuitoefening voorziet levert inzichtelijke en betrouwbare rapportages op: het systeem van maatregelen en procedures waarborgt de

⁶¹ Artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten is geïmplementeerd in artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft en dient als basis voor aangehaalde richtsnoeren van de EBA, zie Kamerstukken II 2019/20, 35 559, nr. 3, p. 61.

⁶² Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank' gepubliceerd op 2 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 56540).

kwaliteit van de output. Tevens maakt een beheerste bedrijfsuitoefening het mogelijk dat de toezichthouder met minder inspanningen toezicht kan houden. De directe toezichtlasten zullen voor de desbetreffende financiële onderneming dan ook lager zijn.⁶³ Onder een beheerste bedrijfsvoering wordt in ieder geval verstaan dat een bank beleid opstelt op basis waarvan zij de relevante financiële risico's, waaronder kredietrisico's, in haar portefeuille kan identificeren en beheersen. Daarnaast dient een bank te beschikken over een risicobeheerfunctie met toegang tot alle noodzakelijke informatie. In het onderhavige geval gaat het om het tekortschieten van Knab in de beheersing van de kredietrisico's die zijn verbonden aan de leningen die Knab via de lending platforms heeft verstrekt. Dit tekortschieten werd onder meer veroorzaakt doordat Knab onvoldoende invloed had op de werkwijzen van de lending platforms en geen toegang had tot de vereiste informatie om haar risico's te kunnen beheersen. Een gebrek aan voldoende beheersing van deze risico's kan leiden tot verliezen, die niet zijn ingecalculeerd en waardoor de soliditeit van Knab aangetast kan worden.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

74. Knab is bij (de inrichting van) haar bedrijfsvoering in ieder geval in de periode van 11 januari 2019 tot ten minste 25 maart 2022 ernstig tekortgeschoten. Waar de bedrijfsvoering in de jaren daaraan voorafgaand ook al niet (voldoende) adequaat is geweest, heeft dit geculmineerd in de ernstige overtredingen in de voornoemde periode. Doordat Knab haar kredietrisico's op leningen die zij heeft verkregen via lending platforms, onvoldoende heeft beheerst, heeft Knab de doelstellingen van de Wft doorkruist. DNB neemt in haar overweging ten aanzien van de ernst van de overtreding van Knab de volgende factoren mee. Allereerst heeft de overtreding van Knab meer dan drie jaar voortgeduurd. Daarnaast heeft Knab gedurende deze periode de kredietrisico's die zij heeft gelopen op leningen via lending platforms aan consumenten en het MKB niet deugdelijk beheerst. Deze portefeuille consumenten- en MKB-leningen is goed voor blootstellingen ter grootte van EUR 982 miljoen in september 2021 ten opzichte van een balanstotaal van EUR 16.1 miljard op 31 december 2021. Deze blootstellingen betreffen 6% van de totale risicogewogen activa (RWA) van Knab. De leningen die via de lending platforms zijn verstrekt en op de balans van Knab stonden, betroffen veelal leningen met een hoog risico. Doordat Knab niet over een beheerste bedrijfsvoering heeft beschikt, heeft zij deze risico's niet deugdelijk kunnen beheersen. Naar het oordeel van DNB is derhalve sprake van een ernstige overtreding.

Mate van verwijtbaarheid

75. Met betrekking tot de verwijtbaarheid van de overtreding overweegt DNB dat het hebben van een beheerste en integere bedrijfsvoering primair de eigen verantwoordelijkheid van de financiële onderneming en in het belang van die onderneming zelf is. De gebodsbepaling in artikel 3:17 van de Wft gaat daarom uit van een "principle based" benadering. De financiële onderneming dient zelf een analyse te maken van de risico's en haar bedrijfsvoering daarnaar in te richten.

⁶³ Kamerstukken II 2004/05, 29 708, nr. 10, p. 243.

76. Het had op de weg van Knab gelegen om als professionele en op grond van artikel 2:13, eerste lid, van de Wft vergunninghoudende marktpartij ervoor te zorgen dat zij op de hoogte is van de voor haar vigerende wet- en regelgeving, waaronder de wettelijke verplichting tot het voeren van een beheerste en integere bedrijfsvoering, en dat zij zich daaraan houdt. Desondanks heeft Knab gedurende de periode van 11 januari 2019 tot 25 maart 2022 geen adequate beheersing gehad over haar kredietrisico's. Daarnaast heeft DNB op 5 november 2019, na een door haar uitgevoerd onderzoek naar de beheersing door Knab van haar kredietrisico, aan Knab een Aanwijzing gegeven waarin zij Knab heeft opgedragen de bevindingen ten aanzien van de beheersing van het kredietrisico te herstellen. Ondanks dat Knab in een *confirmation letter* heeft aangegeven dat aan de Aanwijzing is voldaan, is uit het Onderzoeksrapport 2022 gebleken dat Knab niet (geheel) aan de Aanwijzing heeft voldaan. Gelet hierop is DNB van oordeel dat de overtredingen van Knab verhoogd verwijtbaar zijn.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Zienswijze

77. Bij brief van 25 april 2023 heeft DNB Knab in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens de geconstateerde overtreding (Voornemen). Knab is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 16 mei 2023 een zienswijze naar voren te brengen. Per telefonisch onderhoud en per e-mail van 26 april 2023 heeft Knab verzocht om uitstel voor het geven van een mondelinge dan wel schriftelijke zienswijze tot 24 mei 2023. Per telefonisch onderhoud op 21 mei 2023 heeft Knab wederom om uitstel voor het geven van een mondelinge dan wel schriftelijke zienswijze verzocht. Knab heeft op 15 juni 2023 haar zienswijze mondeling aan DNB kenbaar gemaakt. Knab heeft daarbij pleitaantekeningen verstrekt van de door haar voorgedragen zienswijze.
78. DNB merkt daarbij op dat de bevindingen waarop dit boetebesluit onder meer is gebaseerd, al eerder aan Knab zijn voorgelegd. Het Onderzoeksrapport 2022 heeft Knab in concept ontvangen en Knab heeft daarbij de kans gekregen opmerkingen te maken bij dit rapport. De door haar bij dat conceptrapport geplaatste opmerkingen zijn vervolgens door DNB meegenomen in de finale versie van het Onderzoeksrapport 2022. Knab heeft met onderstaande zienswijze, tweemaal de mogelijkheid gekregen om inhoudelijk de bevindingen die aan dit besluit ten grondslag liggen, te betwisten. In haar schriftelijke zienswijze onder randnummer 61 benadrukt Knab dat: *"[...] zij alle bevindingen onderkent als verbeterpunten, dat die in het remediation traject zijn opgepakt en dat AEB nu bezig is met afronding van de mitigerende maatregelen. Maar AEB meent ook dat deze geen grondslag kunnen vormen voor een boete."*⁶⁴ Desgevraagd is tijdens de zienswijzezitting namens Knab aangegeven dat zij de feitelijke juistheid van de bevindingen niet betwist. DNB gaat mede daarom van de juistheid van haar feitenvaststelling uit.

Knab investeert in leningen

Zienswijze Knab

⁶⁴ Waar in het citaat AEB stond moet Knab worden gelezen.

79. In randnummers 6, 7, 9, 12, 15, 18, 32, 59, 60, 89 en 91 merkt Knab op dat de lending platforms leningen aanbieden en aanvragers van die leningen vervolgens beoordelen en al dan niet accepteren. De lending platforms zijn verplicht te voldoen aan de eisen die voor de dienstverlening gelden en de informatie op te vragen van klanten die zij daartoe nodig hebben. De lending platforms maken afspraken met investeerders. De investeerders verstrekken de benodigde middelen maar de lending platforms sluiten de kredietovereenkomsten met de leningnemers. Knab is één van die investeerders en komt als investeerder pas in beeld nadat de kredietovereenkomsten gesloten zijn. Knab beoordeelt haar risico als investeerder op portfolioniveau op basis van de kredietacceptatiecriteria, productvoorwaarden en historische performance van platformen. Aan elke beslissing om te investeren gaat een risicobeoordeling vooraf waarin zowel het kredietrisico als het risico van de tegenpartij wordt betrokken.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Reactie DNB

80. DNB merkt allereerst op dat, anders dan Knab stelt, uit de overeenkomsten tussen Knab en [VERTROUWELIJK]⁶⁵ en Knab en [VERTROUWELIJK]⁶⁶ blijkt dat Knab al voor het afsluiten van de leningen door de lending platforms, tegoeden beschikbaar stelt aan deze lending platforms. Hiermee is Knab al vanaf een eerder stadium betrokken bij het kredietverleningsproces dan zij in haar zienswijze stelt. De lending platforms kunnen de door Knab beschikbaar gestelde tegoeden gebruiken bij het verstrekken van krediet aan leningnemers. De lending platforms verstrekken de tegoeden van Knab aan leningnemers die voldoen aan de tussen Knab en de lending platforms afgesproken voorwaarden.⁶⁷ Tot slot heeft Knab de via de lending platforms verstrekte leningen op haar balans. DNB volgt het betoog, dat Knab pas na het afsluiten van de leningen betrokken raakt, in licht van het bovenstaande dan ook niet.
81. Knab heeft een kredietovereenkomst met de leningnemers via het lending platform tot het verstrekken van een som geld. De leningnemers zijn op grond van diezelfde overeenkomst verplicht tot het terugbetalen, met rente, van die som geld. In ruil voor het verlenen van krediet ontvangt Knab, gedurende de looptijd van de leningen, de opbrengst van deze leningen – zijnde de afbetalingen van en de rente op de leningen (met aftrek van de commissie van de lending platforms). Wanneer leningnemers in verzuim raken, loopt Knab het risico om de vordering niet geheel terug te verdienen. Het risico van een verlies als gevolg van wanbetaling of verzuim is het kredietrisico dat Knab loopt. Ondanks dat de lending platforms (feitelijk) zorgdragen voor het initiëren van de leningen, het cliëntmanagement, het ontvangen van terugbetalingen en de herstructurering en invordering van de leningen voor hun rekening nemen, is het uiteindelijke risico op wanbetaling voor Knab. Aldus draagt Knab het kredietrisico op deze vorderingen en dient zij deze risico's te beheersen

⁶⁵ Zie bijvoorbeeld 'Aegon [VERTROUWELIJK] Contract Extension' van 17 mei 2019, p. 1.

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld de Master Definitions Agreement' van 5 juli 2017 tussen Knab en [VERTROUWELIJK], p. 9.

⁶⁷ Zie 'Origination Agreement' tussen Knab en [VERTROUWELIJK] van 5 juli 2017, p. 10, Platform Agreement for Investors' tussen [VERTROUWELIJK] en Knab van 18 februari 2016, p. 2, 'Service Level Agreement' tussen [VERTROUWELIJK] en Knab van 11 maart 2021, p. 13-14 en 31, en 'Agreement on the sale and assignment of future consumer loan receivables' tussen [VERTROUWELIJK] (via [VERTROUWELIJK]) en Knab van 19 januari 2017, p. 15.

zoals vereist op grond van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft in samenhang met artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr, en artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten. Het betoog van Knab, dat zij enkel investeert in de leningen, kan dan ook niet slagen.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

82. DNB stelt verder vast dat Knab op meerdere momenten tijdens de onderzoeken van DNB inzake de beheersing van het kredietrisico door Knab, heeft aangegeven dat zij de tegoeden die zij verstrekt via de lending platforms, ziet als leningen en dat zij verantwoordelijk blijft voor alle wettelijke verplichtingen inzake deze leningen. Zo stelt Knab in haar Credit Acceptance Policy het volgende:

"Under Knab's current business model, the origination of unsecured retail loans is outsourced to Fintech companies. While outsourcing partners have credit decision-making responsibilities, Aegon Bank N.V. (Knab) remains fully responsible and accountable for complying with all relevant regulatory obligations, including findings related to the DNB onsite of 2019."⁶⁸

83. Voorts blijkt uit de contracten die Knab (of haar dochters) met verschillende lending platforms is (zijn) aangegaan, dat Knab de entiteit is die leningen aangaat met de leningnemers via de lending platforms. Zo blijkt uit het contract tussen (1.) Knab en [VERTROUWELIJK], (2.) Knab en [VERTROUWELIJK]⁶⁹ en (3.) Knab en [VERTROUWELIJK], dat Knab de *lender of record* is geweest.⁷⁰ *De lender of record* is de (rechts)persoon die het krediet verstrekt aan de leningnemer. De *lender of record* is daarmee ook de partij die aan de op grond van de kredietovereenkomst ontstane verplichtingen moet voldoen. De overeenkomst tussen Knab en [VERTROUWELIJK] was tot 1 januari 2020 bijvoorbeeld een overeenkomst die onder het Britse recht gold als een *legal assignment*. Bij een *legal assignment* worden de verplichtingen die uit een overeenkomst voortvloeien door de degene die de overeenkomst afsluit overgedragen aan een derde partij. Deze partij krijgt vervolgens de rechten en plichten op grond van de overeenkomst. Zo staat in de overeenkomst tussen [VERTROUWELIJK] en Knab:

"only ever receives a legal assignment of a Market Loan entered into via the Platform, in accordance with the provisions of this Agreement;"⁷¹

Dat Knab een deel van haar verplichtingen, zoals het innen van terugbetalingen, uitbesteedt aan de lending platforms, betekent niet dat Knab niet de uiteindelijke wederpartij is bij de lening en zodoende het risico op wanbetaling of verzuim draagt. Knab dient dit kredietrisico dan ook te beheersen overeenkomstig de eisen die daaraan in de voor haar geldende wet- en regelgeving zijn gesteld. Daarbij zijn in het contract tussen Knab en [VERTROUWELIJK] diensten opgenomen die te maken hebben met het beheersen van kredietrisico's zoals het verifiëren van de

⁶⁸ Zie 'Credit Acceptance Policy' van 3 augustus 2021, p. 34.

⁶⁹ Tot 1 januari 2020.

⁷⁰ Knab gebruikt hiervoor verschillende juridische structuren maar uiteindelijk is het Aegon Bank die de leningen op haar balans heeft.

⁷¹ Zie 'Platform Agreement for Investors' tussen [VERTROUWELIJK] en Knab van 18 februari 2016, p. 4.

kredietwaardigheid van leningnemers en de door leningnemers verstrekte data, expliciet uitgesloten van de overeenkomst.⁷² Zodoende blijft het ook om die reden aan Knab om het kredietrisico op deze leningen adequaat te beheersen.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

84. Tot slot blijkt uit de door Knab aan DNB verstrekte Financial Reporting (FINREP) en Common Reporting (COREP) van december 2021 dat Knab de kredieten die zij verstrekt via de lending platforms aan leningnemers, kwalificeert als leningen. Ook daaruit blijkt dat Knab het risico op wanbetaling door de leningnemer en daarmee het kredietrisico op deze leningen draagt. Knab zal daarom ter voldoening aan het vereiste van een beheerste bedrijfsvoering en de beheersing van het kredietrisico moeten voldoen aan de vereisten van artikel 3:17 van de Wft in samenhang met artikel 23, derde lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr zoals nader ingevuld door de toepasselijke richtsnoeren van de EBA.
85. Resumerend is Knab al vanaf het begin van het kredietverleningsproces betrokken door het verstrekken van tegoeden aan de lending platforms en het opstellen van kredietverleningscriteria, heeft zij zelf aangegeven dat het verlenen van de leningen en de verzorging daarvan door haar is uitbesteed aan de lending platforms, is zij bij een aantal lending platforms *lender of record* en neemt zij de via de lending platforms verstrekte leningen in haar COREP op als leningen en niet als investeringen. Op basis daarvan, kan DNB het betoog van Knab, dat zij slechts betrokken raakt na het verstrekken van de lening en enkel in de leningen investeert, niet volgen. Ook indien Knab pas betrokken raakt na het verstrekken van de leningen, ontslaat dat Knab niet van haar verplichting om het kredietrisico over deze leningen adequaat te beheersen.

EBA-richtsnoeren zijn onverbindend

Zienswijze Knab

86. In randnummers 19 tot en met 28 merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat het door DNB toegepaste wettelijk kader diverse gebreken vertoont die tot gevolg hebben dat het Voornemen onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen en onvoldoende is gemotiveerd. In alle bevindingen wijst DNB bij de conclusie inzake de overtreding ook op artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten. Deze bepaling is in het Bpr geïmplementeerd, zodat deze geen boetegrondslag kan vormen.
87. De bevindingen van DNB zijn gebaseerd op een door EBA-richtsnoeren gegeven invulling van de genoemde wettelijke, Nederlandse normen. Knab stelt zich, onder verwijzing naar het arrest van het HvJ van 15 juli 2021,⁷³ in haar zienswijze op het standpunt dat richtsnoeren niet algemeen verbindend zijn. Daarom kan DNB overtredingen niet rechtstreeks op richtsnoeren baseren.

Reactie DNB

⁷² Zie 'Platform Access Agreement' tussen [VERTROUWELIJK] en Knab van 28 augustus 2019, p. 21 en 'Agreement on the sale and assignment of future consumer loan receivables' tussen [VERTROUWELIJK] (via [VERTROUWELIJK]) en Knab van 28 augustus 2019, p. 14.

⁷³ HvJ EU 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:599, r.o. 42.

88. Allereerst merkt DNB in zijn algemeenheid op dat in het financieel toezichtrecht veelal sprake is van een gelaagde structuur waarbij wettelijke bepalingen een implementatie zijn van Europese regelgeving. De wettelijke bepalingen zijn vervolgens verder uitgewerkt in lagere nationale regelgeving. De Europese wetgever heeft verplichtingen voor banken opgenomen in onder meer de Richtlijn kapitaalvereisten en de Verordening kapitaalvereisten. Deze bepalingen bevatten echter open normen. Open normen in Europese regelgeving kunnen nader worden ingevuld door de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (European Supervisory Authorities – ESA's). Ten aanzien van kredietinstellingen is de EBA verantwoordelijk voor het nader invullen van de open normen in de richtlijn. Op grond van artikel 16, derde lid, van de Verordening (EU) Nr. 1093/2010 (EBA-verordening) kan de EBA richtsnoeren opstellen ter invulling van bepalingen uit – voor zover van belang – de Richtlijn kapitaalvereisten en de rechtstreeks werkende Verordening kapitaalvereisten. Deze richtsnoeren zijn gericht aan de bevoegde nationale autoriteiten (zoals DNB) en de financiële instellingen. Hiervoor is geen aanvullende grondslag in de richtlijn of verordening zelf vereist. De voor dit boetebesluit relevante richtsnoeren geven invulling aan de artikelen 74⁷⁴ en 79, onder b en c,⁷⁵ van de Richtlijn kapitaalvereisten en artikel 178⁷⁶ van de Verordening kapitaalvereisten. Vervolgens zijn de artikelen uit de Richtlijn kapitaalvereisten geïmplementeerd in de Wft en het Bpr. Artikel 74, tweede lid, van de Richtlijn kapitaalvereisten is geïmplementeerd in artikel 3:17 van de Wft.⁷⁷ Artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten is geïmplementeerd in artikel 23a van het Bpr.⁷⁸ De relevante, door EBA uitgevaardigde, richtsnoeren hebben daarmee ook betrekking op de wetsartikelen die dienen ter implementatie van bepalingen uit de Richtlijn kapitaalvereisten.
89. De door DNB geconstateerde overtreding ziet op artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft in samenhang met artikel 23 en artikel 23a van het Bpr. Knab stelt ten onrechte dat de boetegrondslag in het onderhavige geval is gebaseerd op artikel 79 van de richtlijn Kapitaalvereisten. Zoals DNB onder randnummer 53 heeft opgemerkt, is zij op grond van artikel 1:81 van de Wft bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gestelde voorschriften. De bepalingen en richtsnoeren die DNB aanvullend noemt bij de verschillende bevindingen geven, zoals gezegd, invulling aan artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, dat de grondslag vormt voor de bestuurlijke boete.
90. Voorts merkt DNB op dat in lijn met wat Knab heeft opgemerkt, de richtsnoeren van de EBA niet algemeen verbindend zijn. Zo stelt het HvJ het volgende:

"moet om te beginnen worden geconstateerd dat de richtsnoeren van de EBA krachtens verordening nr. 1093/2010 onderworpen zijn aan dezelfde

⁷⁴ RS 2018/06 en 2020/06.

⁷⁵ RS 2017/06.

⁷⁶ RS 2016/07.

⁷⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 559, nr. 3, p. 61.

⁷⁸ Staatsblad 2014, nr. 303, p. 25.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

*rechtsregeling als de „aanbevelingen“ van de EBA, welke volgens artikel 288, vijfde alinea, VWEU niet verbindend zijn voor de adressaten ervan en dus in beginsel geen bindend karakter hebben [...]*⁷⁹

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

91. Het voorgaande betekent echter niet dat richtsnoeren van de EBA voor de bevoegde autoriteiten en de financiële instellingen niet van belang zijn. Op grond van artikel 16, derde lid, van de EBA-verordening zijn bevoegde autoriteiten verplicht om de EBA binnen twee maanden na inwerkingtreding van een richtsnoer te laten weten of zij voldoen aan het richtsnoer of voornemens zijn te voldoen. Indien zij dit nalaten of aangeven niet te zullen voldoen aan het richtsnoer, dient de bevoegde autoriteit hiervoor redenen te geven. Het voorgaande wordt ook wel het principe van 'pas toe of leg uit' genoemd. Het HvJ geeft hierover het volgende aan:

*"Voorts bepaalt artikel 16, lid 3, van deze verordening weliswaar dat de bevoegde autoriteiten en de financiële instellingen zich tot het uiterste moeten inspannen om aan de door de EBA uitgevaardigde richtsnoeren te voldoen, doch wordt in deze bepaling niettemin gepreciseerd dat deze autoriteiten moeten aangeven of zij aan deze richtsnoeren voldoen of voornemens zijn die op te volgen en, indien zulks niet het geval is, de EBA daarvan in kennis moeten stellen, onder opgave van de aan hun besluit ten grondslag liggende redenen."*⁸⁰

De EBA vermeldt op haar website welke bevoegde autoriteiten voldoen, voornemens zijn te voldoen, hebben nagelaten te melden of niet voldoen aan richtsnoeren.

92. Daarnaast binden de richtsnoeren de bevoegde autoriteiten ook in hun toepassing van bindend Unierecht. Zo blijkt uit rechtspraak van het HvJ dat een bevoegde autoriteit bij de toepassing van Unierecht, de daarop van toepassing zijnde richtsnoeren niet buiten beschouwing kan laten. Zo stelt het HvJ:

*"Wat het tweede onderdeel van de eerste vraag betreft, uit het bovenstaande blijkt, dat wanneer de bevoegde instantie van een lidstaat moet vaststellen of een bepaalde farmaceutische specialiteit in wezen gelijkwaardig is aan een oorspronkelijke specialiteit, zij de drie genoemde criteria (toevoeging door DNB: genoemd in een richtsnoer van de Europese Commissie) niet buiten beschouwing mag laten."*⁸¹

93. Daarbij moet een bevoegde autoriteit, indien zij wenst af te wijken van richtsnoeren, deze keuze motiveren. Echter is de enkele motivering niet voldoende als in bindende Unierechtelijke handelingen is opgenomen dat bevoegde autoriteiten zich tot een bepaalde mate moeten inspannen om aan richtsnoeren te voldoen, zoals bij de EBA-richtsnoeren het geval is. Het voorgaande speelde in een uitspraak van het HvJ waarin een kaderrichtlijn voorschreef dat bevoegde autoriteiten 'zoveel mogelijk

⁷⁹ HvJ EU 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:599, r.o. 42.

⁸⁰ HvJ EU 15 juli 2021, ECLI:EU:C:2021:599, r.o. 43.

⁸¹ HvJ EU 3 december 1998, zaak C-368/96 (Generics), r.o. 37

rekening houden' met aanbevelingen van de Commissie. Daarin oordeelde het HvJ als volgt:

*"Bij de oplegging van verplichtingen inzake prijscontrole en kostentoerekening op grond van artikel 13 van de toegangsrichtlijn dienen de NRI's in beginsel dan ook de aanwijzingen in aanbeveling 2009/396 op te volgen. Slechts indien de NRI's bij hun beoordeling van een concrete situatie blijkt dat het in die aanbeveling voorgestane „pure Bulric“-model in de omstandigheden van het geval niet passend is, kunnen zij daarvan onder motivering van hun standpunt afwijken."*⁸²

94. Kortom, een bevoegde autoriteit kan enkel van een richtsnoer afwijken als de toepassing van het richtsnoer in het specifieke geval niet passend is.
95. Het voorgaande brengt DNB tot het volgende. Financiële instellingen kunnen op verschillende wijzen kennisnemen van de richtsnoeren waaraan DNB voldoet. Ten eerste kunnen financiële instellingen op de website van de EBA zien of DNB voldoet aan een bepaald richtsnoer.⁸³ Ten tweede maakte DNB tot 21 december 2021 via een beleidsregel bekend aan welke richtsnoeren zij meeneemt in haar toezicht.⁸⁴ Door middel van deze beleidsregel maakte DNB kenbaar dat zij de genoemde richtsnoeren in acht zal nemen in het toezicht op de naleving van de prudentiële normen en haar uitvoering van de afwikkelingstaak bij of krachtens de Wft.⁸⁵ Ten derde, publiceert DNB sinds 21 december 2021 op haar website een lijst met richtsnoeren waaraan zij voldoet.⁸⁶ Wanneer DNB publiekelijk bekend maakt te voldoen aan bepaalde richtsnoeren, bindt zij zich aan die richtsnoeren bij de invulling van haar toezichthoudende taak. In dat geval kan zij niet zonder zwaarwegende redenen afwijken van die uitingen omdat financiële instellingen moeten kunnen vertrouwen op uitingen van de toezichthouder.
96. Voorts merkt DNB op dat zij op basis van artikel 16, derde lid, van de EBA-verordening verplicht is bij de toepassing van in nationaal recht geïmplementeerd Unierecht zich tot het uiterste in te spannen om hier een richtsnoerconforme invulling aan te geven. Uit rechtspraak van het HvJ volgt dat dit betekent dat DNB bij de toepassing van nationale bepalingen die gebaseerd zijn op Unierecht en waarvoor door de EBA richtsnoeren zijn opgesteld, in beginsel niet kan afwijken van de invulling die deze richtsnoeren aan die bepaling geven.⁸⁷ Op basis van artikel 16, derde lid, van de EBA-verordening en rechtspraak van het HvJ maakt DNB bij de invulling van artikel 3:17 van de Wft in samenhang met artikel 23 en 23a

⁸² HvJ EU 15 september 2016, zaak C-28/15 (Koninklijke KPN e.a.), r.o. 37-38.

⁸³ Zie bijvoorbeeld 'Guidelines on the application of the definition of default' onder Compliance Table [Guidelines on the application of the definition of default | European Banking Authority \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/rapid/press-release-ecb-guidelines-on-the-application-of-the-definition-of-default-20230606-en.pdf) (Laatst geraadpleegd 6 december 2023).

⁸⁴ Beleidsregel toepassing Europese toezichthoudende autoriteiten Wft 2019, staatscourant 2019, 18510.

⁸⁵ Staatscourant 2019, 18510, p.

⁸⁶ 'Factsheet Toepassing Richtsnoeren en aanbevelingen van de Europese toezichthoudende autoriteiten' van 21 december 2021, [Toepassing Richtsnoeren en aanbevelingen van de Europese toezichthoudende autoriteiten \(dnb.nl\)](https://www.dnb.nl/nl/over-dnb/rapporten-en-publicaties/factsheet-toepassing-richtsnoeren-en-aanbevelingen-van-de-europese-toezichthoudende-autoriteiten) (Laatst geraadpleegd op 6 december 2023)

⁸⁷ Zie artikel 16, derde lid, van de EBA-verordening en HvJ EU 3 december 1998, zaak C-368/96 (Generics), r.o. 37 en HvJ EU 15 september 2016, zaak C-28/15 (Koninklijke KPN e.a.), r.o. 37-38.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

van het Bpr gebruik van de invulling die aan die artikelen is gegeven in richtsnoeren van de EBA.

97. Het voorgaande brengt echter niet, zoals Knab stelt, met zich dat DNB de door Knab begane overtreding rechtstreeks baseert op overwegingen in een richtsnoer. DNB heeft acht geslagen op de definitie van "overtreding" in artikel 5:1, eerste lid, van de Awb: gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Zoals gezegd is het overtreden voorschrift dat dient als boetegrondslag voor dit boetebesluit artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft. Daarbij gebruikt DNB de relevante richtsnoeren van de EBA om binnen haar toezicht op banken nadere invulling te geven aan bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gestelde voorschriften. DNB merkt daarbij op dat Knab niet heeft onderbouwd waarom het in het onderhavige geval niet passend zou zijn voor DNB om bij de vaststelling van de overtreding de relevante artikelen richtsnoerconform te interpreteren. Evenmin heeft Knab aangevoerd dat zij van mening is dat zij op een andere dan in de richtsnoeren voorgeschreven manier aan de overtreden wettelijke bepalingen voldoet.
98. Kortom, nu DNB enkel van de in richtsnoeren neergelegde invulling van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft en artikel 23 en 23a van het Bpr kan afwijken als dit in het specifieke geval niet passend is, Knab niet een zodanige situatie heeft aangevoerd en het DNB ambtshalve evenmin is gebleken dat van een zodanige situatie sprake is, ziet DNB geen aanleiding om van een richtsnoerconforme nadere invulling van de genoemde artikelen af te wijken.

Boete kan niet worden gebaseerd op niet naleven van RS 2020/06

Zienswijze Knab

99. In randnummers 29 tot en met 39 merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat volgens het boeterapport Knab in bevindingen 1, 2, 3, 4 en 6 niet aan RS 2020/06 heeft voldaan. Dit richtsnoer vormt daarmee volgens Knab de belangrijkste basis voor het boeterapport hoewel deze in de Aanwijzing niet voorkwam. RS 2020/06 ziet echter op initiëren en monitoren van leningen. Zoals volgens Knab duidelijk uit RS 2020/06 blijkt, heeft dit richtsnoer "betrekking tot kredietverleningsprocessen." Doel van de regeling is dat "newly originated loans are of high credit quality and contribute in the future to lower levels of NPLs." Knab heeft niet voorzien dat van haar als investeerder door DNB werd verwacht zorg te dragen voor naleving van bepalingen uit het richtsnoer. Uit het Onderzoeksrapport 2022 werd Knab duidelijk dat DNB meent dat alle investeringen behandeld moeten worden als eigen leningen, verstrekt door Knab. De bepalingen uit RS 2020/06 die door DNB op Knab worden toegepast, zien echter op activiteiten die Knab niet heeft verricht. Knab is zelfs niet de *Lender of Record* ten aanzien van deze lending platforms met uitzondering van [VERTROUWELIJK] non-CBILs.⁸⁸ Knab

⁸⁸ CBILS staat voor Coronavirus Business Interruption Loan Scheme. Dit zijn leningen die door de Britse overheid gedekt worden.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

meent dan ook dat van de verwijtbaarheid die nodig is om een boete op te kunnen leggen op deze punten geen sprake is.

100. Daarnaast ziet het Voornemen op de periode van 11 februari 2019 tot 25 maart 2022. RS 2020/06 is echter pas op 30 juni 2021 in werking getreden. Dat betekent dat 5 van de 9 bevindingen zijn gebaseerd op de toepassing van een richtsnoer dat minder dan een kwart van de boeteperiode van toepassing is geweest. Daar komt bij dat RS 2020/06 expliciet bepaalt dat (onder meer) afdelingen 5 en 8 slechts van toepassing zijn op kredieten die na 30 juni 2021 zijn geïnitieerd. De enige *lending platforms* waarbij leningen zijn geïnitieerd na 30 juni 2021 zijn [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].
101. Voor afdeling 8, het monitoringskader en daarmee de bepalingen die na het initiëren van leningen worden toegepast, bevat RS 2020/06 daarenboven overgangsrecht dat nog van kracht is. Dit overgangsrecht geldt bij uitstek voor Knab nu Knab de leningen niet heeft geïnitieerd en daardoor niet over de informatie beschikt die daarbij is opgevraagd. Gelet op het voorgaande meent Knab dat een boete niet kan worden gebaseerd op het niet naleven van RS 2020/06. Knab wijst er ten slotte op dat RS 2020/06 expliciet bepaalt dat bij de toepassing vanuit evenredigheid rekening gehouden moet worden met de omvang, aard en complexiteit van de kredietfaciliteit en de complexiteit van het onderpand, het soort kredietnemer en diens omvang en risicoprofiel. Die afweging maakt geen onderdeel uit van het Voornemen en bij die afweging had het vorenstaande betrokken moeten worden.

Reactie DNB

102. DNB verwijst allereerst naar het hierboven geformuleerde standpunt dat de boete niet is gebaseerd op het niet naleven van RS 2020/06. De boetegrondslag voor dit boetebesluit zijn de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gestelde voorschriften.
103. In reactie op de stelling van Knab dat zij geen leningen initieert is van belang dat uit de overeenkomsten tussen Knab en [VERTROUWELIJK]⁸⁹ en Knab en [VERTROUWELIJK]⁹⁰ blijkt dat Knab aan deze *lending platforms* maandelijks tegoeden beschikbaar stelt die deze *lending platforms* vervolgens kunnen gebruiken voor het verstrekken van leningen volgens door Knab voorgeschreven voorwaarden. Daarnaast is Knab, zoals zij zelf gedeeltelijk in haar zienswijze aangeeft, bij drie *lending platforms* ook de *lender of record*,⁹¹ hiermee draagt Knab de verantwoordelijkheid over de rechten en plichten die voortkomen uit de leningovereenkomst en daarmee ook het risico op wanbetaling of verzuim van de leningnemer (het kredietrisico). Knab impliceert zelf in haar zienswijze ook dat de status van *lender of record* gelijkstaat aan het initiëren van leningen.⁹² Ook wordt in bepaalde overeenkomsten, zoals de overeenkomst tussen Knab en

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld '[VERTROUWELIJK] Platform Agreement for Investors' van 18 februari 2016, p. 7-8.

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld de Master Definitions Agreement' van 5 juli 2017 tussen Knab en [VERTROUWELIJK], p. 9.

⁹¹ Dit is het geval bij [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

⁹² Zie randnummer 32 van de zienswijze van Knab.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

[VERTROUWELIJK], diensten die kunnen bijdragen aan het beheersen van het kredietrisico, zoals het beoordelen van de kredietwaardigheid van een leningnemer, expliciet uitgesloten van de diensten die het lending platform verleent.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

104. RS 2020/06 geeft invulling aan artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten. Artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten schrijft voor waar de kredietrisicobeheersing van een bank aan moet voldoen. RS 2020/06 geeft invulling aan deze vereisten. Indien een bank ervoor kiest om bepaalde delen van het kredietverleningsproces uit te besteden aan lending platforms, zal zij moeten waarborgen dat alsnog de kredietrisico's tijdens het gehele proces worden beheerst. Voor het voldoen aan RS 2020/06 is daarom niet van belang of Knab zelf de leningen initieert. Nu Knab leningen op haar balans opneemt en het risico op verzuim of wanbetaling draagt, draagt zij het kredietrisico. Nu Knab het kredietrisico draagt op deze leningen, dient zij deze risico's te beheersen. Zoals eerder opgemerkt volgt deze verplichting uit artikelen 74 en 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals geïmplementeerd in artikel 3:17 van de Wft en artikel 23, derde lid, van het Bpr in samenhang met artikel 23a van het Bpr. De inhoud van RS 2020/06 sluit hierop aan. Bij bevinding 2 wordt bijvoorbeeld specifiek gewezen op paragraaf 95 en 118 van RS 2020/06. Deze twee paragrafen schrijven voor dat een financiële instelling de kredietaanvraag moet beoordelen om te bezien of deze in lijn is met haar criteria voor kredietverlening en andere relevante criteria. Ondanks dat Knab de handeling van het initiëren van de leningen mogelijk niet zelf uitvoert, dient zij alsnog de leningen te toetsen aan de criteria voor kredietverlening. Indien Knab niet zou toetsen of de leningen via lending platforms voldoen aan haar criteria voor kredietverlening, zou zij geen zicht hebben op mogelijke risico's en bijgevolg niet in staat zijn haar kredietrisico adequaat te beheersen.
105. Voor zover Knab stelt dat RS 2020/06 pas sinds 30 juni 2021 in werking is getreden en enkel geldt voor leningen die na die datum zijn geïnitieerd, merkt DNB het volgende op. DNB bevestigt dat RS 2020/06 pas sinds 30 juni 2021 in werking is getreden maar dat laat echter de aard van de bevindingen en de vastgestelde overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft onverlet. Immers, de onderhavige boete heeft DNB niet gebaseerd op deze richtsnoeren. DNB heeft deze richtsnoeren enkel gebruikt ter nadere invulling van de wettelijke normen. DNB merkt daarbij op dat dit niet de eerste keer is dat DNB de in dit boetebesluit genoemde bevindingen inzake het kredietrisicobeheer van Knab heeft geconstateerd. In het Onderzoeksrapport 2019 heeft DNB al 18 vergelijkbare bevindingen geconstateerd inzake het risicobeheer van Knab. Dit onderzoeksrapport is vervolgens de basis geweest voor de Aanwijzing. In deze Aanwijzing heeft DNB 16 bevindingen geconstateerd ten aanzien van het kredietrisicobeheer van Knab. Vervolgens heeft DNB in het Onderzoeksrapport 2022 onderzocht in hoeverre Knab de bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2019 heeft hersteld.⁹³ In Tabel 1 bij randnummer 43 is zichtbaar gemaakt welke bevindingen in dit boetebesluit en het Onderzoeksrapport 2022 aansluiten bij de geconstateerde bevindingen in

⁹³ Onderzoeksrapport 2022, p. 156-177.

de Aanwijzing en het Onderzoeksrapport 2019. Deze tabel is eveneens in zijn geheel per brief van 4 augustus 2022 met Knab gedeeld.⁹⁴

106. Meer specifiek ten aanzien van de toepassing van RS 2020/06, merkt DNB op dat zij in bevinding 6 van de Aanwijzing al heeft vastgesteld dat het beleid van Knab voor het verstrekken van ongedekte leningen aan consumenten en MKB niet gebaseerd is op gedegen criteria.⁹⁵ Daarover stelde DNB het volgende vast:

"In het Lending Framework van AEB ontbreken criteria voor bijv. de kredietwaardigheid van leningnemers, hun arbeidssituatie, bron van de middelen voor terugbetaling, registratie bij kredietbureaus, etc. De criteria van het Lending Framework zijn daarmee onvoldoende gedegen voor efficiënt beheer van kredietrisico m.b.t. leningen die via lending platforms worden aangegaan. Deze criteria zijn voorts vastgesteld nadat AEB leningen van lending platforms is gaan overnemen. Deze worden echter niet gehanteerd door de lending platforms, hoewel de overeenkomsten met de lending platforms de mogelijkheid bieden deze criteria te incorporeren en toe te passen (met uitzondering van de overeenkomst met [VERTROUWELIJK]; zie vorige punt). De lending platforms verlenen aan AEB geen volledige en transparante inzage in hun kredietverleningsprocessen, omdat zij de gehanteerde modellen als hun eigen beschouwen. Criteria voor acceptatie van leningen in de overeenkomsten met de lending platforms zijn onvoldoende restrictief; zo ontbreekt bijv. kredietwaardigheid van de leningnemer. Andere criteria, die de lending platforms hanteren voor kredietverlening, zijn niet adequaat; zo is bijv. het criterium voor terugbetaling alleen gebaseerd op verwachte terugbetaling zonder rekening te houden met andere risicofactoren."⁹⁶

In de inmiddels onherroepelijk geworden Aanwijzing heeft DNB vastgesteld dat deze bevinding een overtreding van artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten oplevert.

107. Vervolgens heeft DNB in het Onderzoeksrapport 2022 beoordeeld of Knab bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2019, die ten grondslag lagen aan de Aanwijzing, heeft hersteld. Voor wat betreft bevinding 6 heeft DNB geconstateerd dat Knab inmiddels haar eigen criteria heeft vastgesteld voor onder meer de kredietwaardigheid van leningnemers, hun arbeidssituatie, bron van de middelen voor terugbetaling, registratie bij kredietbureaus, maar dat zij deze onvoldoende heeft kunnen implementeren om vast te stellen of de via lending platforms verstrekte leningen voldoen aan de door haar vastgestelde criteria. Daarnaast baseerde Knab zich nog steeds te veel op het kredietverleningsproces van de lending platforms en de kredietbeoordeling die deze platforms aan de leningnemers geven. Dit heeft mede geleid tot bevinding 2 en 3 in het Onderzoeksrapport 2022, die kort gezegd inhouden dat Knab geen effectief raamwerk heeft gehad om ervoor te zorgen dat de door de

⁹⁴ Kenmerk [VERTROUWELIJK] .

⁹⁵ Deze bevinding is gebaseerd op bevinding 6 van het Onderzoeksrapport 2019.

⁹⁶ Waar in het citaat AEB stond moet Knab worden gelezen.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

lending platforms aan haar gealloceerde leningen voldeden aan de criteria voor kredietverlening en de risicolimieten van Knab zelf en dat Knab onvoldoende inzicht, kennis en controle heeft over de modellen voor kredietverlening die door twee van de drie lending platforms worden gebruikt. Tot slot heeft Knab niet tijdig informatie gereed gehad waaruit blijkt dat het kredietverleningsproces van de lending platforms adequaat is. Dit heeft mede geleid tot bevinding 1 in het Onderzoeksrapport 2022, die kort gezegd inhoudt dat de data en documentatie waarop Knab zich baseert voor haar beheersing van het kredietrisico in haar consumenten- en MKB-portefeuille niet compleet, direct beschikbaar, nauwkeurig dan wel van voldoende kwaliteit is om naleving van de regelgeving te garanderen.⁹⁷ Bij deze bevindingen heeft DNB, zoals van haar verwacht wordt, bij de nadere invulling van het vereiste van het voeren van een beheerste bedrijfsvoering op grond van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, rekening gehouden met het vanaf 30 juni 2021 van toepassing zijnde RS 2020/06.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

108. Daarnaast heeft DNB in bevinding 13 van de Aanwijzing vastgesteld dat het beheer en de monitoring van het kredietrisico niet effectief is en de solvabiliteit van Knab mogelijk niet correct is berekend doordat Knab geen opvolging heeft gegeven aan RS 2016/07 en (de tot 27 juni 2021 geldende) Uitvoeringsverordening (EU) 2015/227.
109. Voorts heeft DNB in het Onderzoeksrapport 2022 beoordeeld of Knab bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2019, dat ten grondslag lag aan de Aanwijzing, heeft hersteld. Voor wat betreft bevinding 13 heeft DNB allereerst geconstateerd dat Knab zelf verzuim identificeert maar voor de daarvoor benodigde data – data betreffende UTP en betalingsachterstanden - afhankelijk is van de lending platforms. Daarnaast heeft DNB geconstateerd dat Knab voor de classificatie van respijtblootstellingen geheel afhankelijk is van de lending platforms en zij onvoldoende verifieert of de data voor respijtblootstellingen en verzuim correct zijn. Dit heeft mede geleid tot bevinding 1, 4 en 6 in het Onderzoeksrapport 2022. Bij het vaststellen van deze bevindingen heeft DNB, zoals van haar verwacht wordt, bij de nadere invulling van het vereiste van het voeren van een beheerste bedrijfsvoering op grond van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, rekening gehouden met in de tussentijd in werking getreden en geldende richtsnoeren.
110. Kortom, Knab miskent in haar zienswijze dat DNB bevindingen 1, 2, 3, 4 en 6 enkel baseert op een richtsnoer dat pas op 30 juni 2021 in werking is getreden, terwijl DNB vergelijkbare bevindingen ook al in het Onderzoeksrapport 2019 en de Aanwijzing heeft geconstateerd. Daarbij komt dat DNB de onderhavige boete niet baseert op de richtsnoeren maar op de bepalingen waaraan richtsnoeren invulling geven.
111. Daarnaast benadrukt DNB meer specifiek ten aanzien van de toepasbaarheid van RS 2020/06 dat afdeling 5 van RS 2020/06 ziet op leningen die na 30 juni 2021 zijn geïnitieerd en dat Knab in randnummer 34 van haar zienswijze heeft erkend dat er leningen zijn geïnitieerd via de

⁹⁷ Onderzoeksrapport 2022, p. 163 en 164.

lending platforms sinds inwerkingtreding van RS 2020/06. Op basis daarvan is dit richtsnoer in ieder geval sinds 30 juni 2021 op Knab van toepassing geweest, zij het voor een klein deel van de door Knab op haar balans gehouden leningen. Voor wat betreft afdeling 8 van RS 2020/06, geldt dat deze afdeling van toepassing is op nieuwe leningnemers en kredietfaciliteiten die zijn geïnitieerd na 30 juni 2021. Dit brengt met zich dat Knab voor de leningen die na 30 juni 2021 zijn geïnitieerd, waarvan zij heeft erkend dat deze er zijn, eveneens had moeten voldoen aan afdeling 8 van RS 2020/06 of anderszins duidelijk had moeten maken dat eenzelfde resultaat zou zijn behaald.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

112. Tot slot, merkt DNB voor wat betreft de evenredige toepassing van RS 2020/06, het volgende op. Zo is de evenredigheid door DNB meegenomen bij de vaststelling van de ernst van de bevindingen in het Onderzoeksrapport 2022.⁹⁸ Daarbij is de materialiteit van de bevinding – zijnde dat RS 2020/06, zoals Knab benoemt, van toepassing is op slechts een gering deel van de door Knab op haar balans gehouden leningen via lending platforms – meegewogen. Ook is meegewogen dat de afnemers van deze leningen partijen zijn die veelal bij traditionele kredietverstrekkers niet terechtkunnen en daardoor een hoger risico hebben.
113. Resumerend stelt DNB vast dat, ook als Knab de leningen niet zou initiëren, zij (alsnog) wel de kredietrisico's die voortkomen uit deze leningen moet beheersen en zodoende moet voldoen aan RS 2020/06, dat DNB bevinding 1, 2, 3, 4, en 6 niet enkel baseert op RS 2020/06 en dit richtsnoer ondanks de recente inwerkingtreding van toepassing is op een (gering) deel van de door Knab op haar balans genomen leningen. Het betoog van Knab dat voor de bevindingen waar RS 2020/06 bij is betrokken de verwijtbaarheid ontbreekt, volgt DNB niet. Immers, Knab dient, ondanks dat zij mogelijk niet de leningen initieert, de kredietrisico's bij deze leningen te beheersen om te voldoen aan de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gestelde voorschriften. RS 2020/06 geeft nadere invulling aan deze voorschriften. Ook zonder toepassing van dit richtsnoer geldt dat Knab haar kredietrisico dient te beheersen. Nu dit is nagelaten, acht DNB dit volledig verwijtbaar.

Andere richtsnoeren slechts een beperkt deel van de overtreding in werking

Zienswijze Knab

114. In randnummers 40 tot en met 46 merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat ook de andere genoemde richtsnoeren naast RS 2020/06 slechts een beperkt deel van de in het Voornemen genoemde periode van overtreding in werking waren. RS 2016/07 trad pas op 1 januari 2021 in werking en was dus ook slechts een kort deel van de boeteperiode in werking. Ook dit richtsnoer is gericht aan de kredietverstrekker. Knab is echter alleen bij [VERTROUWELIJK] ten aanzien van de non-CBILS-leningen *Lender of Record*, zodat ten aanzien van de overige lending platforms ook dit richtsnoer toepassing mist. Het enige richtsnoer dat aan het begin van de boeteperiode al in werking was,

⁹⁸ De bevindingen worden eveneens voorzien van een ernstniveau. F1 staat voor lage ernst, F2 voor gemiddelde ernst, F3 voor hoge ernst en F4 voor zeer hoge ernst.

is RS 2017/06. Voorts bevatten ook RS 2018/06 en RS 2017/06 het vereiste van evenredige toepassing, waarmee in het Voornemen geen rekening is gehouden. DNB heeft dit ten onrechte niet in het Voornemen betrokken. Het Voornemen geeft ten onrechte de indruk dat het merendeel van de bevindingen de gehele overtredingsperiode zoals die in het Voornemen vermeld staat ruim drie jaar speelde. Dat is naar het oordeel van Knab onevenredig. Van langdurige overtredingen was geen sprake. Daarbij is van belang dat uit de vastlegging van het normoverdragend gesprek van 13 december 2022 blijkt dat juist de lange duur medebepalend was voor de keuze een boetetraject te starten.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

115. Gelet op de toelichting van Knab op de inwerkingtreding van de richtsnoeren en dan met name de richtsnoeren die bepalend waren voor bevindingen 1, 2, 3, 4, 6 en 7 meent Knab dat DNB van boeteoplegging zou moeten afzien of in elk geval het boetebedrag sterk zou moeten matigen.

Reactie DNB

116. DNB verwijst wederom naar het hierboven geformuleerde standpunt dat de boete niet is gebaseerd op het niet naleven van de toepasselijke richtsnoeren. De boetegrondslag voor dit boetebesluit zijn de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gestelde voorschriften.
117. Daarnaast herhaalt DNB hetgeen zij heeft gesteld onder randnummer 104 ten aanzien van de toepassing van richtsnoeren op Knab terwijl zij mogelijk zelf niet de handeling van het initiëren van leningen uitvoert. Daarnaast merkt DNB, in lijn met het door Knab gestelde, op dat RS 2016/07, RS 2018/06 en RS 2020/06 niet de gehele overtredingsperiode van toepassing waren. DNB stelt vast dat Knab het wel met DNB eens is, dat RS 2017/06 wel de gehele overtredingsperiode van toepassing is geweest. Nu DNB, zoals onder randnummers 88 tot en met 98 uiteen is gezet, onder meer deze richtsnoeren gebruikt voor de invulling van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, zoals nader ingevuld door artikel 23, derde lid, en artikel 23a van het Bpr, en artikel 74 en artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten, brengt dit met zich dat Knab in ieder geval voor de gehele overtredingsperiode niet heeft voldaan aan de vereisten van voornoemde bepalingen, zoals daaraan nadere invulling wordt gegeven door RS 2017/06. De bevindingen waarbij dit richtsnoer is betrokken, zien in ieder geval op de gehele overtredingsperiode.
118. Ook zijn tijdens de overtredingsperiode aanvullende richtsnoeren in werking getreden die zien op de vereisten van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, en artikel 23a van het Bpr, en artikel 74 en artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten welke Knab, zoals blijkt uit het Onderzoeksrapport 2022, eveneens niet deugdelijk heeft opgevolgd. Het voorgaande leidt er volgens DNB, anders dan Knab heeft beargumenteerd, toe dat Knab gedurende de overtredingsperiode op steeds meer punten tekort is geschoten in haar kredietrisicobeheersing, in plaats van te zorgen voor een deugdelijke beheersing van haar kredietrisico's. Het had op de weg van Knab gelegen om na de aan haar opgelegde Aanwijzing, in de

uitvoering van haar bedrijf extra zorg te dragen voor de beheersing van haar kredietrisico's en daarbij acht te slaan op nieuwe richtsnoeren.

119. Knab miskent dat reeds in het Onderzoeksrapport 2019 en de Aanwijzing bevindingen zijn geconstateerd ten aanzien van het kredietrisicobeheer door Knab. Dat DNB nu in het Onderzoeksrapport 2022 bij de kwalificatie van vergelijkbare bevindingen richtsnoeren betreft die ten tijde van het Onderzoeksrapport 2019 en de Aanwijzing niet van toepassing waren, maakt niet dat sprake is van geheel nieuwe bevindingen.
120. Bovendien merkt DNB, ten aanzien van de door Knab aangevoerde evenredige toepassing van de richtsnoeren, op dat de vereiste evenredigheid door DNB is meegenomen bij de vaststelling van de ernst van de bevindingen in het Onderzoeksrapport 2022.⁹⁹ Daarbij is allereerst de materialiteit – zijnde dat de bevindingen hebben plaatsgevonden in een relatief kleine portefeuille van Knab – meegenomen. Daarnaast is ook meegewogen dat de afnemers van deze leningen veelal hoog risico partijen zijn die bij traditionele kredietverstrekkers niet terecht kunnen. Tot slot is hierbij ook meegewogen dat de bevindingen gedurende een lange periode hebben bestaan. Ten aanzien van de duur van het voortbestaan van de bevindingen, miskent Knab dat de door DNB in het Onderzoeksrapport 2022 en dit boetebesluit geconstateerde bevindingen de gehele overtredingsperiode hebben voortgeduurd. Zoals DNB eerder uiteen heeft gezet in paragraaf 102 heeft DNB in het Onderzoeksrapport 2019 een aantal bevindingen geconstateerd die tot de Aanwijzing hebben geleid. Op basis van de bevindingen uit het Onderzoeksrapport 2022 heeft DNB geconstateerd dat de in 2019 beschreven bevindingen door Knab niet deugdelijk zijn hersteld, terwijl Knab in haar *confirmation letter* van 30 juni 2021 heeft gesteld dat dit het geval zou zijn. DNB stelt daarmee vast dat, anders dan Knab betoogt, de in dit boetebesluit geconstateerde overtreding gedurende de gehele overtredingsperiode heeft voortgeduurd. DNB merkt op dat Knab geen gronden heeft aangevoerd op basis waarvan DNB tot het oordeel zou kunnen komen dat de richtsnoeren onevenredig zijn toegepast. Vervolgens heeft DNB op basis van de ernst van de verschillende bevindingen en de verwijtbaarheid van Knab zoals beschreven in randnummers 72 tot en met 75 vastgesteld dat het passend en geboden is om aan Knab een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft.
121. Kortom, nu DNB ook voor inwerkingtreding van de litigieuze richtsnoeren vergelijkbare bevindingen heeft vastgesteld bij Knab en DNB rekening heeft gehouden met de evenredige toepassing van de richtsnoeren, ziet DNB op basis van de door Knab aangevoerde beperkte toepassing van de litigieuze richtsnoeren, geen grond om af te zien van boeteoplegging dan wel matiging van het boetebedrag.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Discrepancies Boeterapport- Onderzoeksrapport 2022 en verwijzingen

⁹⁹ Bevinding 1 heeft een ernstniveau van F4 omdat deze bevinding ten grondslag ligt aan een groot gedeelte van de andere bevindingen nu deze ziet op de door Knab van de lending platforms ontvangen data die incompleet, onnauwkeurig en van onvoldoende kwaliteit is.

Zienswijze Knab

122. In randnummers 47 en 48 merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat het Boeterapport op een aantal punten niet overeenkomt met het Onderzoeksrapport 2022 waar DNB voor de motivering naar verwijst. Deze discrepanties worden niet verklaard of toegelicht en geven geen juist beeld van de overtreding. Met name de discrepanties ten aanzien van artikel 3:17 van de Wft zijn ook voor de gestelde overtreding van belang.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Reactie DNB

123. Allereerst benadrukt DNB in het algemeen dat onderzoeksrapporten zoals het Onderzoeksrapport 2022 niet worden opgesteld met het oog op een eventuele punitieve procedure. Om die reden kunnen er discrepanties zitten tussen het Onderzoeksrapport 2022 en het Boeterapport voor wat betreft de gebruikte wettelijke grondslag. Knab heeft tijdens de zienswijzezitting desgevraagd aangegeven de feiten en bevindingen in het Onderzoeksrapport 2022 niet te betwisten. Daarnaast is het Boeterapport in de onderhavige boeteprocedure leidend. Deze bevat een omschrijving van de overtreding, het overtreden voorschrift, en zo nodig de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding plaatsvond. Daarnaast kunnen fouten in het boeterapport nog worden hersteld in de uiteindelijke boetebeschikking.¹⁰⁰ DNB heeft zich bij het opstellen van het Boeterapport gebaseerd op de feiten uit het Onderzoeksrapport 2022. Vervolgens zijn deze feiten juridisch gekwalificeerd. Deze juridische kwalificatie heeft geleid tot de constatering dat Knab artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft in samenhang met artikel 23, derde, vierde, zesde en zevende lid, van het Bpr en artikel 23a van het Bpr heeft overtreden door na te laten haar kredietrisico's voldoende adequaat te beheersen. Dit is ook als zodanig opgetekend in het boeterapport.
124. Voorts volgt DNB het betoog van Knab in zoverre dat artikel 23, derde lid, van het Bpr bij een aantal bevindingen ontbreekt waardoor de verwijzing naar artikel 23a van het Bpr onduidelijk is. Van belang is dat Knab in haar zienswijze deze discrepantie zelf onder de aandacht heeft gebracht. DNB heeft deze omissies in het onderhavige besluit aangepast door middel van toevoeging van artikel 23, derde lid, van het Bpr. Daarmee is DNB van mening dat de door Knab geconstateerde omissie is opgelost. Deze toevoeging heeft er naar het oordeel van DNB niet toe geleid dat Knab in haar verdedigingsbelang is geschaad. Zij laat de eerder geconstateerde bevindingen en aan Knab verweten overtreding onverlet.

*DNB wijkt af van haar eigen beleidsregel**Zienswijze Knab*

125. In randnummers 49 en 52 merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat DNB de 'Beleidsregel toepassing Europese toezichthoudende autoriteiten Wft 2019' (Beleidsregel richtsnoeren) heeft vastgesteld en gepubliceerd waarin DNB ingaat op de wijze waarop zij zelf uitvoering geeft aan richtsnoeren en aanbevelingen van de EBA. In bevinding 7 van het Boeterapport stelt DNB dat RS 2016/07 de verplichtingen van artikel

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2003/04 29 702, nr. 3, p. 147.

3:17 van de Wft en artikel 23a van het Bpr invult. Daarmee wijkt DNB af van haar beleidsregel en van de tekst van het richtsnoer die wijst op artikel 178 van de Verordening kapitaalvereisten. Die toepassing is de basis voor bevinding 7 in het Boeterapport en deze bevinding kan derhalve niet in stand blijven.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

126. Blijkens bevindingen 5 en 8 uit het rapport vult DNB met RS 2018/06 de verplichting in van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft en artikel 23a van het Bpr in samenhang met artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten. Dat wijkt af van haar vaste gedragslijn blijkens de website van DNB en het richtsnoer zelf (artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten). Die toepassing is de basis voor bevindingen 5 en 8 in het rapport en deze bevindingen kunnen derhalve niet in stand blijven.
127. Volgens het voornemen past DNB twee richtsnoeren toe die vallen onder de opsomming in de Beleidsregel richtsnoeren: RS 2016/07 en RS 2017/06. Knab stelt zich op het standpunt dat als de belangen van betrokkene vanwege bijzondere omstandigheden zwaarder moeten wegen dan het belang dat met de beleidsregel is gediend, DNB verplicht is van de beleidsregel af te wijken op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Deze afweging heeft DNB ten onrechte niet verricht. Deze afweging had in deze omstandigheden tot afwijking moeten leiden, vanwege het herstel door Knab, de beperkte gevolgen en omdat Knab DNB steeds heeft geïnformeerd over de vormgeving van het herstel. DNB heeft echter pas in het Onderzoeksrapport 2022 laten weten welke eisen daarbij volgens haar in acht genomen moesten worden.
128. Knab wijst er voorts op dat de wijze waarop DNB de opsomming uit de bovengenoemde beleidsregel actualiseert niet bekend is gemaakt op de wijze die de Awb voorschrijft en derhalve niet in werking is getreden. De publicatie op de website kan derhalve hooguit worden aangemerkt als vaste praktijk van DNB. Dat betekent dat DNB op grond van artikel 4:82 Awb ter motivering van een besluit niet kan volstaan met een verwijzing naar deze vaste gedragslijn. Dat doet DNB bij bevindingen 5 en 8 (RS 2018/06) en bij bevindingen 1, 2, 3, 4 en 6 (RS 2020/06) echter wel. Daardoor is het boetevoornemen onvoldoende gemotiveerd en onzorgvuldig tot stand gekomen.

Reactie DNB

129. Allereerst is van belang dat, zoals DNB onder randnummer 88 heeft benoemd, de EBA de bevoegdheid heeft om richtsnoeren uit te vaardigen aan bevoegde autoriteiten en financiële instellingen op grond van artikel 16, eerste lid, van de EBA-verordening, welke zich tot het uiterste moeten inspannen om de richtsnoeren op te volgen. De EBA publiceert deze richtsnoeren in alle officiële talen van de Europese Unie. Daarbij maakt de EBA per richtsnoer bekend welke bevoegde autoriteiten aan dat richtsnoer voldoen. Daarnaast rust op DNB, als bevoegde autoriteit, de verplichting om bij de invulling van haar toezicht op financiële instellingen de richtsnoeren toe te passen, tenzij dit in een specifiek geval niet passend is.¹⁰¹ DNB heeft vervolgens de mogelijkheid om in een beleidsregel aan te

¹⁰¹ HvJ EU 15 september 2016, zaak C-28/15 (Koninklijke KPN e.a.), r.o. 37-38.

geven dat zij voldoet aan bepaalde richtsnoeren. Op deze manier bindt DNB zich als bestuursorgaan om deze richtsnoeren mee te nemen in haar toezicht. In het onderhavige geval heeft DNB daadwerkelijk gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en een aantal richtsnoeren opgenomen in een beleidsregel.¹⁰² Deze beleidsregel heeft volgens haar toelichting tot doel kenbaar te maken dat DNB de genoemde richtsnoeren in acht zal nemen in het toezicht op de naleving van de prudentiële normen en haar uitvoering van de afwikkelingstaak bij of krachtens de Wft. In de beleidsregel zelf geeft DNB sec een overzicht van de richtsnoeren die DNB in haar toezicht meeneemt en de grondslag van die richtsnoeren in zowel het nationale recht als Europeesrechtelijke regelgeving.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

130. Kortom, het al dan niet publiceren van een richtsnoer in een beleidsregel doet, anders dan Knab betoogt, niet af aan de op DNB rustende verplichting om bij de invulling van wettelijke bepalingen rekening te houden met vigerende richtsnoeren. Daarnaast leidt het opnemen van de wettelijke grondslag van een richtsnoer, anders dan Knab betoogt, er niet toe dat dit richtsnoer enkel kan worden toegepast voor het uitsluitend kunnen vaststellen van een overtreding van die specifieke wettelijke bepaling. Anders gezegd: DNB mag een specifiek richtsnoer, mits relevant, ook gebruiken bij de nadere invulling van een ander wettelijk voorschrift. Zoals aangegeven neemt DNB de genoemde richtsnoeren mee in haar prudentiële toezicht.
131. Daarnaast volgt DNB het betoog van Knab, dat bijzondere belangen van Knab zwaarder zouden wegen dan de bij de litigieuze richtsnoeren betrokken belangen en dat toepassing van die richtsnoeren onevenredig zou zijn, niet. Daarbij acht DNB van belang dat zij, zoals zij onder randnummer 92 heeft benoemd, enkel van richtsnoeren kan afwijken als zij van mening zou zijn dat de toepassing daarvan in het specifieke geval niet passend is. Het herstel, de beperkte gevolgen en het informeren van DNB door Knab zijn geen omstandigheden die de toepassing van RS 2017/07 en RS 2017/06 niet passend maken. Het had juist op de weg van Knab gelegen om bij haar herstel rekening te houden met deze richtsnoeren. Te meer, nu deze richtsnoeren ook ten grondslag hebben gelegen aan de door DNB aan Knab opgelegde Aanwijzing en Knab zodoende op de hoogte had moeten zijn van de toepassing daarvan.
132. Ook als DNB uitgaat van de door Knab gebruikte (on-)evenredigheidstoets op grond van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, kan het betoog van Knab niet slagen. De aan dit besluit ten grondslag liggende overtreding is gebaseerd op de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft geldende voorschriften. DNB heeft nader invulling gegeven aan deze voorschriften door middel van de vigerende richtsnoeren van de EBA. Het is daarmee voor DNB onduidelijk welk gevolg het terzijdeschuiven van de beleidsregel van DNB vanwege de onevenredigheid daarvan volgens Knab zou hebben voor de geconstateerde overtreding. Allereerst zou dat de verplichting van DNB tot het meenemen van de richtsnoeren in haar toezicht niet veranderen. Daarnaast zou het terzijdeschuiven van de

¹⁰² Beleidsregel toepassing Europese toezichthoudende autoriteiten Wft 2019, *Staatscourant* 2019, 18510, van 6 april 2019.

beleidsregel de bevindingen en de daarmee geconstateerde overtreding onverlet laten.

133. Tot slot oordeelt DNB ten aanzien van het door Knab aangedragen gebrek in de motivering van het boetebesluit en daarmee een gebrek aan zorgvuldigheid bij het nemen van het boetebesluit, als volgt. Allereerst, gaat DNB er ten aanzien van de vereiste motivering van uit dat Knab niet betwist dat bevinding 7 en 9 en 6, voor zover deze gebaseerd zijn op RS 2017/06, voldoende gemotiveerd en daarmee zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Voor wat betreft de motivering van bevinding 1, 2, 3, 4, 5, 8 en 6 voor zover deze bevinding is gebaseerd op RS 2020/06 is DNB van oordeel dat deze voldoende zijn gemotiveerd nu uit deze bevindingen duidelijk blijkt dat Knab geen adequaat beleid had om haar kredietrisico te beheersen. Voor zover Knab stelt dat het boetebesluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen, benadrukt DNB dat zij Knab allereerst de kans heeft gegeven om op het Onderzoeksrapport 2022 te reageren. Knab heeft in haar reactie van 31 mei 2022 geen gronden aangevoerd waaruit blijkt dat zij zich niet kon vinden in de bevindingen van DNB. Tijdens de zienswijze heeft zij desgevraagd aangegeven de inhoud van het Onderzoeksrapport niet te betwisten. Vervolgens heeft DNB Knab opnieuw de kans gegeven om te reageren op de bevindingen in het Voornemen. Ook daar heeft Knab nagelaten gronden aan te voeren waaruit blijkt dat zij het met de feiten die ten grondslag liggen aan de bevindingen, oneens is. DNB is om die reden van mening dat de feiten buiten enige twijfel zijn vast komen te staan en dat Knab door middel van de mogelijkheid van hoor en wederhoor gebruik heeft kunnen maken van haar verdedigingsrechten. DNB heeft zodoende de vereiste zorgvuldigheid toegepast bij het nemen van dit boetebesluit. Het betoog van Knab slaagt dan ook niet.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

De grondslag voor de boete is niet deugdelijk vastgesteld

Zienswijze Knab

134. In randnummers 53 tot en met 58 van de zienswijze merkt Knab, kort en zakelijk weergegeven, op dat DNB geen boete kan opleggen voor overtreding van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft. DNB kan in elk geval niet verwijzen naar het Onderzoeksrapport 2022 ter toelichting op de overtreding omdat in geen enkele bevinding van dat rapport expliciet wordt geconcludeerd dat artikel 3:17, eerste lid, van de Wft is overtreden. Artikel 3:17 is een zeer algemeen geformuleerde norm. De norm is uitgewerkt in het Bpr op vele punten die in het tweede lid staan opgesomd. Hoewel al die bepalingen uit het Bpr een uitwerking vormen van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft kan het naar de mening van Knab niet zo zijn dat elke schending van de uitwerkingsnormen in het Bpr direct ook tot gevolg heeft dat artikel 3:17, eerste lid, Wft is geschonden. Een enkele bevinding kan dan ook in beginsel niet tot de conclusie leiden dat dit artikel is geschonden. Gemotiveerd moet worden waarom het geheel aan geconstateerde bevindingen al dan niet leidt tot een overtreding van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft. Die toelichting is niet in het Voornemen opgenomen.
135. Knab meent dat niet geconcludeerd kan worden dat Knab niet over een integere en beheerste bedrijfsvoering beschikte. De negen bevindingen

waarop DNB haar voornemen baseert, zijn gebaseerd op invulling van richtsnoeren die niet rechtstreeks verbindend zijn, die slechts een klein deel van de periode in werking waren en die deels verkeerd zijn toegepast.

136. Als parallel wijst Knab op jurisprudentie inzake de zorgplicht voor accountantsorganisaties.¹⁰³ Voor een schending van de zorgplicht moet worden gekeken naar aard, ernst en hoeveelheid van de bevindingen, maar daarnaast moet ook gemotiveerd worden dat dat tezamen leidt tot een schending van de zorgplicht. Aan die verplichting is in dit geval door DNB niet voldaan. DNB licht niet toe waarom de beschreven overtredingen een schending van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft zouden vormen. Knab meent dat met inachtneming van alle omstandigheden van het geval die conclusie niet kan worden getrokken.

Reactie DNB

137. DNB herhaalt allereerst haar eerder in randnummer 123 ingenomen standpunt dat het boeterapport leidend is voor de vastgestelde overtreding en dat DNB enkel de gegevens die aan het Onderzoeksrapport 2022 ten grondslag liggen en daarin opgetekend zijn, ter invulling van de door DNB geconstateerde overtreding heeft gebruikt. Deze feiten en bevindingen zijn door Knab tot tweemaal toe niet betwist. Desgevraagd is tijdens de zienswijzezitting namens Knab aangegeven dat zij de feitelijke juistheid van de bevindingen niet betwist. DNB volgt het betoog van Knab dat de boete niet gebaseerd kan worden op artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, niet. Daarbij acht DNB van belang dat zij in de Aanwijzing, op basis van meerdere bevindingen met betrekking tot de beheersing van het kredietrisico van Knab, al heeft geconstateerd dat Knab niet beschikte over een beheerste bedrijfsvoering zoals bedoeld in artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft en daarop gebaseerde nadere regelgeving. Vervolgens heeft DNB de opvolging van de Aanwijzing gevalideerd en de bevindingen van die validatie opgetekend in het Onderzoeksrapport 2022. Daarin zijn wederom negen bevindingen inzake de beheersing van het kredietrisico door Knab geconstateerd. Deze negen bevindingen leiden tot meerdere overtredingen van bepalingen in het Bpr - zijnde artikel 23, derde, vierde, zesde en zevende lid, en artikel 23a van het Bpr. De suggestie dat DNB een overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft heeft gebaseerd op een enkele bevinding is naar het oordeel van DNB dan ook onjuist. Daarnaast hebben deze negen bevindingen gedurende een lange tijd – zijnde van 11 februari 2019 tot 25 maart 2022 – plaatsgevonden. DNB is daarmee van mening dat de bevindingen afzonderlijk en tezamen bezien hebben geresulteerd in een zodanig ernstig tekortschieten in de beheersing van het kredietrisico van Knab, dat zij gedurende deze periode niet heeft beschikt over een beheerste bedrijfsvoering en zodoende artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft heeft overtreden.
138. Voorts volgt DNB het betoog van Knab, dat DNB niet heeft kunnen concluderen dat Knab niet beschikte over een beheerste en integere bedrijfsvoering, niet. Voor zover Knab daarbij aanvoert dat de bevindingen waarop DNB baseert dat Knab niet beschikte over een beheerste

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

¹⁰³ CBB 18 juni 2019, ECLI:NL:CBB:2019:234 en 235.

bedrijfsvoering, zijn gebaseerd op invulling van richtsnoeren die niet rechtstreeks verbindend zijn, herhaalt DNB hetgeen zij daarover in randnummers 88 tot en met 98 heeft opgemerkt. Voor zover Knab stelt dat bevindingen waarop DNB baseert dat Knab niet beschikte over een beheerste bedrijfsvoering, zijn gebaseerd op richtsnoeren die slechts een klein deel van de periode in werking waren, herhaalt DNB hetgeen zij daarover in randnummers 102 tot en met 111 en randnummers 116 tot en met 121 heeft opgemerkt. Tot slot verwijst DNB, voor zover Knab stelt dat bevindingen waarop DNB baseert dat Knab niet beschikte over een beheerste bedrijfsvoering, zijn gebaseerd op richtsnoeren die deels verkeerd zijn toegepast, naar hetgeen zij onder randnummers 129 tot en met 133 heeft opgemerkt. Op basis van hetgeen DNB in die randnummers heeft opgemerkt, kan worden vastgesteld dat DNB bij de constatering van de door Knab begane overtreding van de bij of krachtens artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft voorschriften, terecht de vigerende richtsnoeren heeft betrokken en tot de conclusie heeft kunnen komen dat Knab niet beschikte over een beheerste bedrijfsvoering.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

139. Voor zover Knab betoogt dat DNB moet motiveren waarom de aard, ernst en hoeveelheid van de bevindingen tezamen leiden tot een schending van artikel 3:17, eerste lid, van de Wft, oordeelt DNB als volgt. Knab maakt in haar zienswijze een vergelijking met rechtspraak ten aanzien van de zorgplicht van accountantsorganisaties. In de aangehaalde rechtspraak ging het om tekortkomingen in de controlewerkzaamheden van externe accountants, die verweten werden aan de accountantsorganisatie. In deze uitspraak is het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) tot het oordeel gekomen dat de controlewerkzaamheden van externe accountants niet zonder meer tot de conclusie kunnen leiden dat de accountantsorganisatie nalatig is ten aanzien van de op haar rustende zorgplicht op grond van artikel 14 van de Wet toezicht accountantsorganisaties. In de huidige boetezaak gaat het daar niet om zodat een vergelijking niet op gaat. Indien en voor zover een beroep op deze uitspraak opgaat wijst DNB erop dat het CBb in die uitspraak heeft geoordeeld dat er niet aan valt te ontkomen (enig) onderzoek naar (de opzet en werking van) het stelsel van kwaliteitsbeheersing en/of het kwaliteitsbeleid te doen. In de onderhavige zaak is dat in de kern wat DNB heeft gedaan. DNB heeft onderzoek gedaan naar de door Knab gehanteerde beleidslijnen en procedures ter beheersing van haar kredietrisico's bij de verlening van krediet via lending platforms aan consumenten en MKB. Gedurende dat onderzoek heeft DNB negen bevindingen geconstateerd die langdurig hebben plaatsgevonden. Deze bevindingen vinden haar grondslag in meerdere bepalingen van het Bpr. In deze bevindingen constateert DNB dat Knab gedurende een periode van bijna drie jaar heeft nagelaten haar kredietrisico's ten aanzien van de portefeuille consumenten- en MKB-leningen deugdelijk te beheersen. Dit werd onder meer veroorzaakt doordat Knab onvoldoende haar eigen kredietrisicobeheersingsbeleid opvolgde en zich voor haar informatie in aanzienlijke mate verliet op de door de lending platforms aan haar verstrekte informatie. Het belang van een deugdelijke beheersing van het kredietrisico was echter juist in deze portefeuille consumenten- en MKB-leningen van groot belang, nu de leningen binnen deze portefeuille veelal een hoog risico droegen op verzuim en/of wanbetaling. DNB is van oordeel

dat de negen bevindingen naar hun aard en ernst leiden tot vaststelling van een overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gelezen in samenhang met artikel 23, eerste, derde, vierde, zesde en zevende lid, van het Bpr en artikel 23a, eerste lid, van het Bpr.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

*Evenredigheid, zorgvuldigheid, motivering en boetehoogte**Zienswijze Knab*

140. In randnummers 82 tot en met 85 van de zienswijze merkt Knab op dat Knab er in haar zienswijze tegen de Aanwijzing (3 december 2019) al op heeft gewezen voor een aantal onderdelen van de gedragslijn afhankelijk te zijn van tijdige medewerking van de lending platforms. Knab heeft de gedragslijn ook met de lending platforms besproken en zij hebben op verzoek van de Europese Centrale Bank hun medewerking toegezegd. Knab heeft alles in het werk gesteld om de bevindingen van DNB zo spoedig mogelijk weg te nemen en heeft daartoe verstrekkende maatregelen getroffen. Toch heeft zij na de Aanwijzing het Voornemen ontvangen. De impact van een boetebesluit is zeer groot. Knab meent dan ook dat daarbij een grote mate van zorgvuldigheid mag worden verwacht. Die zorgvuldigheid is echter niet betracht en de oplegging van een boete is naar het oordeel van Knab onder deze omstandigheden onevenredig. Knab heeft toegelicht dat er diverse factoren zijn die naar het oordeel van Knab tot gevolg zouden moeten hebben dat van boeteoplegging wordt afgezien dan wel dat het boetebedrag sterk wordt gematigd. Knab meent ten slotte dat ook matiging van het boetebedrag moet plaatsvinden wegens lange overschrijding van de termijn van 13 weken van artikel 5:51 van de Awb. DNB heeft de bevindingen op 11 februari 2019 gefinaliseerd en op 5 november 2019 aan Knab toegezonden. Dat zijn derhalve ook de bevindingen die aan het Voornemen ten grondslag liggen, zodat de termijn van 13 weken op dat moment startte. Ook als het Onderzoeksrapport 2022 als boeterapport wordt aangemerkt is de termijn van 13 weken ruim overschreden. De termijn van 13 weken wordt overigens zelfs overschreden als zou worden uitgegaan van het Boeterapport.
141. Specifiek ten aanzien van de boetehoogte wijst Knab er nog op dat naast artikel 3:17, eerste lid, van de Wft, artikel 23a van het Bpr het enige artikel is dat in alle bevindingen volgens DNB een rol speelt. Overtreding van artikel 23a van het Bpr is echter een overtreding waarvoor alleen een boete van categorie 2 mag worden opgelegd. Nu dit artikel volgens DNB in alle gevallen is overtreden, had DNB moeten uitgaan van deze boetecategorie, nu artikel 23a van het Bpr de specifieke bepaling is en artikel 3:17, eerste lid, van de Wft de generieke bepaling.

Reactie DNB

142. Allereerst is DNB met Knab van mening dat Knab voor het voldoen aan bepaalde gedragslijnen in de Aanwijzing, afhankelijk is van de tijdige medewerking van de lending platforms. Dit heeft Knab ook aangegeven in haar zienswijze naar aanleiding van de voorgenomen Aanwijzing. Hoewel deze afhankelijkheid Knab niet ontslaat van haar verplichting tot het beheersen van het kredietrisico, heeft DNB deze omstandigheid meegewogen in de Aanwijzing bij het vaststellen van de termijn voor het voldoen aan de Aanwijzing. Ondanks deze termijn en ondanks dat Knab

DNB heeft geïnformeerd dat zij voldeed aan de Aanwijzing, is uit het Onderzoeksrapport 2022 gebleken dat Knab nog steeds niet voldeed aan de Aanwijzing. Op basis van de lange duur en de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, heeft DNB besloten om aan Knab een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete toe te zenden.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

143. Voorts deelt DNB de mening van Knab dat DNB niet de vereiste zorgvuldigheid in acht heeft genomen bij dit besluit niet. Gedurende het onderzoek en de onderhavige boeteprocedure heeft DNB hoor en wederhoor toegepast en acht geslagen op de in dat kader gegeven reacties van Knab. Aldus is DNB van oordeel dat een voldoende zorgvuldige besluitvorming is gerealiseerd en dat Knab niet in haar verdedigingsbelang is geschaad.
144. Ten aanzien van de door Knab aangevoerde onevenredigheid van de boeteoplegging stelt DNB dat zij gezien het feit dat Knab niet heeft voldaan aan een door DNB gegeven Aanwijzing en zij daarmee de in de Aanwijzing geconstateerde overtreding van 11 februari 2019 tot 25 maart 2022 heeft laten voortduren, van oordeel is dat het opleggen van een bestuurlijke boete passend en geboden is. Knab heeft ook geen (andere) belangen aangevoerd die DNB zou moeten betrekken bij de afweging om al dan niet tot boeteoplegging over te gaan. Voor een nadere toelichting op de passendheid en gebodenheid van boeteoplegging, verwijst DNB naar randnummers 72 tot en met 75.
145. DNB stelt ten aanzien van de door Knab gestelde termijn van orde, dat deze termijn van dertien weken op grond van artikel 5:51 van de Awb, begint te lopen vanaf de dagtekening van het rapport. Artikel 5:51 van de Awb doelt hiermee op het boeterapport zoals dat wordt voorgeschreven in artikel 5:48 van de Awb in samenhang met artikel 5:53, tweede lid, van de Awb. De termijn van dertien weken is zoals hiervoor benoemd een termijn van orde en heeft in beginsel geen gevolgen voor de hoogte van de bestuurlijke boete. Voor zover Knab stelt dat de Aanwijzing als boeterapport geldt, is DNB van oordeel dat volgens vaste rechtspraak de doelstelling van een boeterapport het informeren is van de overtreder over de beschuldiging waartegen hij zich moet verweren.¹⁰⁴ De Aanwijzing had daarentegen de doelstelling het herstellen van een overtreding. Daarnaast bevatte de Aanwijzing ook deels andere overtredingen zoals ten aanzien van de uitbesteding en het beheersen van het renterisico. Ook het Onderzoeksrapport 2022 had niet de doelstelling van een boeterapport. Het Onderzoeksrapport 2022 heeft enkel een feitelijke weergave gegeven van de kredietrisicobeheersing van Knab en het wettelijk kader. In het Onderzoeksrapport is daarom ook geen overtreding vastgesteld. Het enige stuk dat een indicatie geeft van de overtreding, de overtredingsduur en de naam van de overtreder, is het boeterapport met dagtekening van 27 januari 2023. DNB ziet gelet op het bovenstaande, geen aanleiding om het boetebedrag te matigen.

¹⁰⁴ Zie CBb 14 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:186 (Meel), punt 5.3.2., maar ook meer recent Rechtbank Rotterdam 13 november 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10490, r.o. 31.3.

146. Voor zover Knab heeft aangegeven dat DNB de boetehoogte moet baseren op een overtreding uit de tweede boetecategorie, oordeelt DNB als volgt. Zoals Knab zelf heeft opgemerkt in haar zienswijze kan een overtreding van artikel 23a van het Bpr niet worden geconstateerd zonder ook een overtreding van artikel 23, derde lid, van het Bpr te constateren. Voor een overtreding van artikel 23 van het Bpr geldt de derde boetecategorie. Het argument van Knab dat alleen artikel 23a van het Bpr in alle bevindingen is geconstateerd en dat daarom uit moet worden gegaan van de daarbij horende boetecategorie, kan zodoende niet slagen. Daarnaast moet bij de vaststelling van de overtreding en de boetehoogte, worden gekeken naar het gehele feitencomplex. In negen verschillende bevindingen heeft DNB overtredingen vastgesteld van artikel 23, derde, vierde, zesde en zevende lid van het Bpr en artikel 23a van het Bpr. Deze verschillende bevindingen maken afzonderlijk en tezamen bezien dat Knab gedurende de overtredingsperiode in strijd met artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft, haar kredietrisico's niet heeft beheerst. Een overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft is beboetbaar met een bestuurlijke boete van de derde categorie. Nu DNB een overtreding van dat artikel heeft vastgesteld, is zij van oordeel dat, anders dan Knab heeft betoogd, moet worden uitgegaan van een boete van de derde categorie.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Conclusie

147. Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat de overtreding correct is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete wegens deze overtreding passend en geboden is. DNB acht geen feiten of omstandigheden aanwezig die aanleiding geven om van boeteoplegging af te zien. DNB zal de door Knab genomen herstel- en mitigatiemaatregelen meenemen bij het vaststellen van de hoogte van de boete.

F. Hoogte bestuurlijke boete

148. Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete neemt DNB artikel 1:81 van de Wft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Algemeen boetetoemingsbeleid DNB¹⁰⁵ (het boetetoemingsbeleid) in acht.
149. De overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft is ingevolge artikel 1:81 van de Wft en artikel 10, eerste lid, van het Bbbfs beboetbaar met een boete uit categorie 3. Voor boetecategorie 3 geldt een basisbedrag van EUR 2.500.000,- met een minimumbedrag van EUR 0,- en een maximumbedrag van EUR 5.000.000,-. In afwijking daarvan bedraagt de bestuurlijke boete ingevolge artikel 1:82, eerste lid, van de Wft ten hoogste 10% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaand aan het boetebesluit, als dit meer is dan het ingevolge artikel 1:81, tweede, derde of vierde lid, van de Wft toepasselijke maximumbedrag.

¹⁰⁵ Zie www.dnb.nl voor het 'Algemeen boetetoemingsbeleid DNB', gepubliceerd op 11 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 63846) 15 april 2022 laatst gewijzigd op 30 maart 2022 (*Stcrt.* 2022, 10423).

150. DNB stelt de hoogte van de bestuurlijke boete vast aan de hand van het stappenplan als bedoeld in artikel 3 van het boetetoemingsbeleid (het stappenplan). Het basisbedrag van EUR 2.500.000,- vormt op basis van stap 1 van het stappenplan het uitgangspunt bij het vaststellen van het boetebedrag.
151. Zoals DNB onder randnummers 73 en 74 heeft vastgesteld, is de overtreding ernstig. Daarbij overweegt DNB dat de overtreding gedurende een lange periode heeft plaatsgevonden in een portefeuille ter grootte van EUR 982 miljoen in september 2021 ten opzichte van een balanstotaal van EUR 16.1 miljard op 31 december 2021 en dat deze portefeuille veel hoog risico leningen bevatte. Zoals DNB onder randnummers 75 tot en met 75 heeft overwogen, is de overtreding verhoogd verwijtbaar. Daarbij overweegt DNB dat Knab in 2019 een Aanwijzing heeft gekregen voor het niet deugdelijk beheersen van haar kredietrisico's, dat Knab vervolgens in een *confirmation letter* aan DNB heeft aangegeven te hebben voldaan aan de Aanwijzing en dat uit een door DNB in 2022 uitgevoerd validatieonderzoek is gebleken dat Knab nog steeds haar kredietrisico's niet deugdelijk beheerste. Zoals DNB onder randnummers 80 tot en met 147 heeft overwogen, brengt de zienswijze van Knab haar niet tot een ander oordeel. DNB ziet aanleiding om het basisbedrag wegens verhoogde verwijtbaarheid op basis van stap 3 (mate van verwijtbaarheid) te verhogen met 25% tot een bedrag van EUR 3.125.000,-.
152. Een verhoging van het boetebedrag op grond van stap 4 (recidive) van het stappenplan is niet aan de orde, nu geen sprake is van de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan Knab voor eenzelfde overtreding.
153. Het balanstotaal over 2022 van Knab bedroeg EUR 17.567.000.000. Op basis van stap 5 (omvang) van het stappenplan en omvangtabel II van bijlage 1 van het boetetoemingsbeleid bedraagt het boetepercentage in dit geval 100%. Dit betekent dat het op basis van de stappen 1 tot en met 4 vastgestelde boetebedrag niet wordt gematigd.
154. DNB zal rekening houden met de omstandigheid dat Knab na de start van het onderzoek door DNB dat heeft geleid tot het Onderzoeksrapport 2022, maatregelen heeft genomen ter herstel van de overtreding en ter mitigatie van de door de overtreding ontstane kredietrisico's. Gelet op stap 6, onder b, van het stappenplan en bijlage 2 van het boetetoemingsbeleid zal DNB het op basis van de stappen 1 tot en met 5 vastgestelde boetebedrag daarom matigen met 5% tot een bedrag van EUR 2.968.750,-.
155. Een verhoging van het boetebedrag op basis van stap 7 (voordeel als ondergrens) van het stappenplan is niet van toepassing, nu DNB geen door Knab verkregen voordeel heeft kunnen vaststellen of een reële inschatting daarvan heeft kunnen maken.
156. Het boetebedrag dat op basis van de stappen 1 tot en met 7 van het stappenplan is vastgesteld, bedraagt derhalve EUR 2.968.750,-.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

157. Knab heeft geen beroep gedaan op een beperkte draagkracht en ook anderszins is niet gebleken dat sprake is van een beperkte draagkracht. DNB ziet dan ook geen aanleiding het boetebedrag te matigen op basis van stap 8 (draagkracht) van het stappenplan.
158. Gelet op het voorgaande legt DNB aan Knab een bestuurlijke boete op van **EUR 2.968.750,-** voor overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft in samenhang met artikel 23, derde, vierde, zesde en zevende lid, van het Bpr, met inachtneming van artikel 74 en 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten zoals nader ingevuld door de richtsnoeren van de EBA.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

G. Betaling van de boete

159. De bestuurlijke boete dient betaald te worden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [VERTROUWELIJK] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., onder vermelding van factuurnummer [VERTROUWELIJK]. De bestuurlijke boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente, welke wordt berekend vanaf de dag waarop, sinds de bekendmaking van dit besluit, zes weken zijn verstreken.

H. Openbaarmaking

160. Op grond van artikel 1:97, eerste en derde lid, van de Wft is DNB in beginsel verplicht een boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar te maken, indien het een bestuurlijke boete betreft ter zake van een overtreding van een voorschrift gerangschikt in boetecategorie 3. Zoals hiervoor is weergegeven, is de overtreding van artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft gerangschikt in boetecategorie 3.
161. Volledige, oftewel tot afzonderlijke personen herleidbare, openbaarmaking van de opgelegde bestuurlijke boete is het wettelijk uitgangspunt. Slechts indien zich één van de in artikel 1:98 van de Wft genoemde omstandigheden voordoet, dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, of dient van de openbaarmaking te worden afgezien.
162. Ingevolge artikel 1:98, eerste lid, van de Wft dient de openbaarmaking uitgesteld te worden of geanonimiseerd plaats te vinden, indien zich één van de volgende gevallen voordoet: de openbaarmaking zou de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengen, een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou door de openbaarmaking worden ondermijnd, de gegevens zijn herleidbaar tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens zou onevenredig zijn of betrokken partijen zou in onevenredige mate schade worden berokkend.
163. De openbaarmaking dient op grond van artikel 1:98, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wft achterwege te blijven, indien uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen.

Beoordeling

164. DNB beoordeelt hierna of één van de hiervoor genoemde gronden van toepassing is.
165. Allereerst ontstaat naar het oordeel van DNB met het openbaar maken van het boetebesluit geen situatie die de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Evenmin is DNB bekend met een lopend strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen dat wordt ondermijnd door het openbaar maken van het boetebesluit. Daarnaast worden geen gegevens openbaar gemaakt die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen en waarvan bekendmaking onevenredig is. Tot slot is DNB van oordeel dat openbaarmaking er niet toe leidt dat betrokken partijen in onevenredige mate schade wordt berokkend. Dit doet zich volgens vaste rechtspraak alleen voor als sprake is van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door betrokken partijen als gevolg van de openbaarmaking te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.¹⁰⁶ Voor zover openbaarmaking van het boetebesluit leidt tot enige reputatieschade, merkt DNB op dat dit gevolg inherent is aan openbaarmaking en in beginsel geen individuele, bijzondere situatie oplevert die geanonimiseerde of uitgestelde openbaarmaking rechtvaardigt. DNB merkt bovendien op dat de Aanwijzing reeds op 7 maart 2022 ongeanonimiseerd openbaar is gemaakt. De aan dit boetebesluit ten grondslag liggende overtreding is zodoende al openbaar. Gelet op het voorgaande ziet DNB geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 1:98, eerste lid, van de Wft uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden.
166. Omdat de openbaarmaking naar het oordeel van DNB evenmin tot gevolg heeft dat de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht, ziet DNB voorts geen aanleiding om de openbaarmaking op grond van artikel 1:98, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wft achterwege te laten.
167. In dit kader merkt DNB op dat de doelen van volledige openbaarmaking zijn: het informeren van het publiek, het verschaffen van inzicht in de handhavingspraktijk van de toezichthouder en de preventieve werking die van openbaarmaking uitgaat.¹⁰⁷ Ten eerste worden het publiek en de onder toezicht staande instellingen op de hoogte gesteld van de geconstateerde overtreding. Zij kunnen vervolgens, indien zij daartoe aanleiding zien, de instelling op de geconstateerde overtreding aanspreken alsmede ervan leren. Ten tweede creëert openbaarmaking de voor het publiek noodzakelijke transparantie door inzicht te verschaffen in de

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327, r.o. 12.3 (onder verwijzing naar CBb 22 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:6): "[...] nu het belang van AFM bij publicatie slechts wijkt voor het belang van [naam 1] en [naam 2] in geval van onevenredigheid of onevenredige schade, [dient] het in een zodanig geval [...] te gaan om een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door [naam 1] en [naam 2] als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken. [...]". Zie ook meer recent, voorzieningenrechter rechtbank Rotterdam 28 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5158, r.o. 8.4.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 769, nr. 3, p. 10 – 11.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

handhavingspraktijk van de toezichthouder. Daarnaast draagt volledige openbaarmaking bij aan de preventieve werking die van een openbaarmaking uitgaat. DNB kan zo duidelijk maken dat scherp toezicht wordt gehouden op naleving van het vereiste van het voeren van een beheerste bedrijfsvoering uit artikel 3:17, eerste en tweede lid, van de Wft en dat zij optreedt, indien deze verplichting niet wordt nageleefd. Tot slot voorkomt volledige openbaarmaking speculatie of onrust in de markt over de vraag aan welke instelling DNB een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd.

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Zienswijze

168. Bij brief van 25 april 2023 heeft DNB Knab in kennis gesteld van het voornemen tot het openbaar maken van het boetebesluit, indien DNB zou overgaan tot boeteoplegging. Knab is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan mondeling dan wel schriftelijk op 16 mei 2023 een zienswijze naar voren te brengen. Per telefonisch onderhoud en per e-mail van 26 april 2023 heeft Knab verzocht om uitstel voor het geven van een mondelinge dan wel schriftelijke zienswijze tot 24 mei 2023. Per telefonisch onderhoud op 21 mei 2023 heeft Knab wederom om uitstel voor het geven van een mondelinge dan wel schriftelijke zienswijze verzocht. Knab heeft op 15 juni 2023 haar zienswijze mondeling aan DNB kenbaar gemaakt. Knab heeft daarbij pleitaantekeningen verstrekt van de door haar voorgedragen zienswijze.

*De openbaarmaking**Zienswijze Knab*

169. In randnummers 86 tot en met 90 van haar zienswijze gaat Knab in op de voorgenomen openbaarmaking van het boetebesluit. Kort en zakelijk weergegeven stelt Knab dat voor haar niet duidelijk is wat DNB zal publiceren: alleen de tekst die in het Voornemen is opgenomen, of de tekst van het Voornemen en van het Boeterapport, of de tekst van het Voornemen en alle bijlagen waaronder het Onderzoeksrapport 2022. Nu uit het Voornemen blijkt welke overtredingen DNB heeft geconstateerd en wil beboeten meent Knab dat als al wordt gepubliceerd, de publicatie beperkt zou moeten zijn tot het besluit, zonder bijlagen.
170. Knab merkt voorts op dat publicatie van een tekst zoals opgenomen in het Voornemen en Boeterapport tot te grote risico's zou leiden. Zo blijkt uit de tekst van het Voornemen niet dat de overtredingen de stabiliteit van Knab destijds niet in gevaar hebben gebracht en staat vast dat de risico's in de huidige situatie niet meer bestaan omdat de investeringen in de platforms goeddeels verkocht zijn. Het is volgens Knab noodzakelijk dat dit expliciet in de tekst wordt opgenomen nu er begin mei een artikel over Knab is verschenen waarin werd gespeculeerd op problemen die spelen op het gebied van het managen van kredietrisico's. Publicatie van een tekst zoals in het Voornemen zou volgens Knab ten onrechte de indruk kunnen wekken dat risico's voor de stabiliteit van Knab bestaan of hebben bestaan.

171. De formulering van het Boeterapport is voorts in tegenwoordige tijd, waardoor ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de overtreding nog steeds bestaat. Dat leidt tot onevenredig grote risico's voor Knab.

Datum

5 februari 2024

Reactie DNB

172. Allereerst benadrukt DNB dat zij op grond van artikel 1:97, eerste en derde lid, van de Wft verplicht is een bestuurlijke sanctie openbaar te maken. DNB bepaalt in beginsel de wijze van openbaarmaking en voegt daarover voldoende informatie bij in het openbaarmakingsbesluit.¹⁰⁸ Onder randnummers 175 tot en met 176 zal DNB de wijze van openbaarmaking bekendmaken.
173. Daarnaast volgt DNB het betoog van Knab dat Knab er belang bij heeft dat wordt gemeld dat geen risico's voor de stabiliteit van Knab bestaan. Om die reden heeft zij in het nieuwsbericht de volgende zin opgenomen: "Sinds het onderzoek van DNB heeft Knab stappen gezet om de risico's binnen haar portefeuille consumenten- en MKB-leningen te mitigeren."
174. Tot slot merkt DNB ten aanzien van het gebruik van de tegenwoordige tijd in het Besluit, op dat zij ervoor zorg heeft gedragen dat het Besluit in de verleden of voltooide tijd is gezet.

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Wijze van openbaarmaking

175. Met inachtneming van de hierboven genoemde doelen van openbaarmaking, bepaalt DNB de wijze van openbaar maken. Het boetebesluit wordt geschoond van eventuele vertrouwelijke gegevens en samen met het in **bijlage 2** en **3** opgenomen nieuwsbericht in het Nederlands en in het Engels op de website van DNB geplaatst. DNB gaat niet eerder tot openbaarmaking over dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit openbaarmakingsbesluit aan Knab bekend is gemaakt. Daarnaast zal een 'newsalert' uitgaan en wordt via een link op X het nieuwsbericht onder de aandacht gebracht. DNB zal hierbij de volgende tekst plaatsen: "Boete voor Aegon Bank N.V. vanwege onvoldoende beheersen van kredietrisico's" en "Administrative fine for Aegon Bank N.V. for insufficiently managing credit risks", en daarbij een link plaatsen naar het nieuwsbericht op de website van DNB. Indien Knab bezwaar maakt tegen het besluit tot oplegging van de bestuurlijke boete, dan zal DNB dit verwerken in de tabel die is opgenomen in het nieuwsbericht.
176. In de openbaar te maken versie van het besluit zijn de als vertrouwelijk aangemerkte passages vervangen door de tekst "[VERTROUWELIJK]". Mocht Knab van mening zijn dat er desondanks vertrouwelijke tekst in de openbaar te maken versie van het boetebesluit staat die geschoond zou moeten worden dan wel dat er een feitelijke onjuistheid staat in het nieuwsbericht dan verneemt DNB dat graag zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk op [VERTROUWELIJK]. Hiertoe kan contact worden opgenomen met [VERTROUWELIJK] via [VERTROUWELIJK].

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 769, nr. 3, p. 35.

I. Bezwaar

177. Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. U kunt uw bezwaarschrift digitaal indienen door een ondertekend bezwaarschrift als PDF-bestand te e-mailen naar: bezwarenbox@dnb.nl. Uw ondertekende bezwaarschrift kunt u daarnaast ook op een beveiligde manier bij DNB indienen. U kunt daarvoor gebruikmaken van het bezwaarformulier op de website: <https://www.dnb.nl/bezwaar-indienen>. Ondertekende bezwaarschriften kunnen ook per post worden ingediend bij:

De Nederlandsche Bank N.V.
Divisie Juridische Zaken, afdeling Toezicht – Procedures & Privacy (TP&P)
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

178. Ingevolge artikel 1:85 van de Wft wordt met het instellen van bezwaar en (hoger) beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de (hoger) beroepstermijn is verstreken of, indien (hoger) beroep is ingesteld, op dat (hoger) beroep is beslist. De schorsing van de verplichting tot betaling schorst niet de berekening van de wettelijke rente.
179. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen schorsende werking met betrekking tot openbaarmaking van het besluit. Als hangende bezwaar binnen vijf werkdagen na bekendmaking van het onderhavige besluit wordt verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 van de Awb, wordt het besluit tot openbaarmaking opgeschort tot de uitspraak van de voorzieningenrechter.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]
Directeur

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Bijlage 1 Wettelijk kader**Wet financieel toezicht****Artikel 3:17**

1. Een [...] bank [...] met zetel in Nederland richt de bedrijfsvoering zodanig in dat deze een beheerste en integere uitoefening van haar onderscheidenlijk zijn bedrijf waarborgt.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het eerste lid. Deze regels hebben betrekking op:
 - a. het beheersen van bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's;
 - b. [...]
 - c. de soliditeit van de financiële onderneming, waaronder wordt verstaan:
 1. het beheersen van financiële risico's;
 2. het beheersen van andere risico's die de soliditeit van de financiële onderneming kunnen aantasten;
 3. het zorgen voor de instandhouding van de vereiste financiële waarborgen;

[...]

Besluit prudentiële regels Wft**Artikel 23**

1. Een bank [...] als bedoeld in de artikelen 3:17, eerste en derde lid [...] van de wet voert beleid gericht op het beheersen van relevante risico's.
2. Onder relevante risico's, bedoeld in het eerste lid, worden in het bijzonder verstaan het concentratierisico, krediet- en tegenpartijrisico, liquiditeitsrisico, marktrisico, operationeel risico, renterisico voortvloeiend uit niet-handelsactiviteiten, restrisico, risico van buitensporige hefboomwerking, securitisatierisico, verzekeringsrisico en afkooprisico.
3. Het beleid wordt vastgelegd in procedures en maatregelen ter beheersing van relevante risico's en geïntegreerd in de bedrijfsprocessen. De procedures en maatregelen die zijn gericht op de beheersing van het liquiditeitsrisico hebben betrekking op het beheer van de actuele en toekomstige netto financiële positie en behoeften.
4. De procedures en maatregelen, bedoeld in het derde lid, bestaan onder meer uit autorisatieprocedures, limietstellingen, limietbewaking en procedures en maatregelen voor noodsituaties en zijn afgestemd op de aard, de omvang, het risicoprofiel en de complexiteit van de werkzaamheden van de financiële onderneming of bijkantoor.
5. De procedures en maatregelen, bedoeld in het derde lid, worden vastgelegd en ter kennis gebracht van alle relevante bedrijfsonderdelen van de financiële onderneming of het bijkantoor.
6. De financiële onderneming, niet zijnde een beleggingsonderneming in de zin van de richtlijn prudentieel toezicht beleggingsondernemingen, heeft een onafhankelijke risicobeheerfunctie die op systematische wijze een onafhankelijk risicobeheer uitvoert dat gericht is op het identificeren, meten en evalueren van de risico's waaraan de financiële onderneming of het bijkantoor is of kan worden blootgesteld. Het risicobeheer wordt zowel uitgevoerd ten aanzien van de financiële onderneming of het bijkantoor als geheel als ten aanzien van de onderscheiden bedrijfsonderdelen.
7. De risicobeheerfunctie beschikt over de nodige autoriteit en toegang tot alle noodzakelijke informatie om haar taken te kunnen uitoefenen.
8. [...]

Artikel 23a**Datum**

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Het beleid en de procedures en maatregelen, bedoeld in artikel 23, eerste en derde tot en met vijfde lid:

- a. van een bank (...) voldoen aan de op de betrokken onderneming van toepassing zijnde technische criteria voor de organisatie en behandeling van risico's in de artikelen 79 tot en met 87 van de richtlijn kapitaalvereisten;
- b. (...)

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Richtlijn kapitaalvereisten**Artikel 79**

De bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat:

- a. de kredietverlening geschiedt op basis van gedegen en wel omschreven criteria en dat de procedure voor de acceptatie, aanpassing, vernieuwing en herfinanciering van kredieten duidelijk is vastgelegd;
- b. de instellingen beschikken over interne methoden die hen in staat stellen het aan blootstellingen ten aanzien van individuele debiteuren, posities in effecten of securitisatieposities verbonden kredietrisico en het kredietrisico op het niveau van de portefeuille te beoordelen. De interne methoden berusten met name niet uitsluitend of automatisch op externe ratings. Indien de eigenvermogensvereisten gebaseerd zijn op een rating van een externe kredietbeoordelingsinstelling (EK-BI) of op het feit dat een blootstelling geen rating heeft, ontslaat dit de instellingen niet van de verplichting ook andere informatie die van belang is om de allocatie van intern kapitaal te beoordelen, in aanmerking te nemen;
- c. van doeltreffende systemen gebruik wordt gemaakt voor de lopende administratie en bewaking van de diverse portefeuilles en blootstellingen van instellingen waaraan een kredietrisico verbonden is, met inbegrip van de detectie en het beheer van probleemkredieten, het verrichten van adequate waardeaanpassingen en de vorming van voorzieningen;
- d. de spreiding van de kredietportefeuilles aansluit bij de doelmarkten en bij de algemene kredietstrategie van de instelling.

Beleidsregel toepassing richtsnoeren Europese toezichthoudende autoriteiten Wft 2019**Artikel 2**

DNB oefent het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wft uit met inachtneming van de richtsnoeren (guidelines) van de Europese toezichthoudende autoriteiten, als omschreven in de onderstaande tabel.

Tabel bij artikel 2 – toepassing richtsnoeren ESA's ^a			
Richtsnoer en nummer	Grondslag in richtlijn of verordening	Grondslag in wet of lagere regelgeving	Datum inwerkingtreding richtsnoer
56. EBA Richtsnoeren inzake de toepassing van de definitie van wanbetaling overeenkomstig artikel 178 van Verordening (EU) nr. 575/2013,	178 CRR	Rechtstreeks werkende verordening	1-1-2021

EBA/GL/2016/07			
66. Richtsnoeren inzake de werkwijzen van kredietinstellingen ten aanzien van het beheer van kredietrisico en de verantwoording van te verwachten kredietverliezen,	74, 79(b, c), 88(1, b), 104(1) CRD	3:17, 3:111a Wft	1-1-2018
EBA/GL/2017/06			

Datum

5 februari 2024

Ons kenmerk

T048-2052679144-7929

Overzicht richtsnoeren door DNB

DNB heeft op haar website¹⁰⁹ een overzicht geplaatst van de richtsnoeren van onder andere de EBA waaraan DNB voldoet in het kader van haar toezichttaak. Daaruit blijkt dat DNB – naast de richtsnoeren die hierboven zijn vermeld – de volgende relevante richtsnoeren toepast:

- EBA/GL/2018/06 inzake het beheer van niet-renderende en respijtblootstellingen; en
- EBA/GL/2020/06 inzake de initiëring en monitoring van leningen.

Beide richtsnoeren zijn gebaseerd op artikel 74 van de Richtlijn kapitaalvereisten, zoals geïmplementeerd in artikel 3:17 van de Wft en op artikel 79 van de Richtlijn kapitaalvereisten.

¹⁰⁹ [Toepassing Richtsnoeren en aanbevelingen van de Europese toezichthoudende autoriteiten \(dnb.nl\)](#)