

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3475

Vragen van het lid **Nijboer** (PvdA) aan de Minister van Financiën over *het bericht «Bankiers schikken Euribor-fraude» en het bericht «Tuchtrecht banken werkt niet»* (ingezonden 22 augustus 2016).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 13 september 2016).

Vraag 1

Bent u bekend met de berichten «Bankiers schikken Euribor-fraude»¹ en «Tuchtrecht banken werkt niet»?²

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat het Dutch Securities Institute (DSI) boetes heeft opgelegd van slechts 750 tot 3.000 euro aan vier bankiers van de Rabobank?

Antwoord 2

In het kader van de LIBOR en EURIBOR fraude heeft de Stichting DSI (voorheen bekend als Dutch Securities Institute) zes meldingen ontvangen van de Rabobank over mogelijk tuchtrechtelijk laakbaar handelen. DSI heeft – na onderzoek – één zaak geseponeerd en met vier personen een schikking getroffen waarvan de hoogte varieerde van 750 tot 3.000 euro. Daarnaast heeft DSI een zaak bij de Tuchtcommissie DSI aangebracht en verzocht om roeyement van de betreffende financiële professional. Voor de behandeling van de zaak door de Tuchtcommissie DSI en de Commissie van Beroep DSI verwijs ik naar de beantwoording van vraag 5.

Vraag 3

Wat is precies de rol van het DSI, en hoe verhoudt deze organisatie zich tot de tuchtcommissie? Klopt het dat het DSI boetes kan opleggen tot slechts 25.000 euro?

¹ Volkskrant, 18 augustus 2016

² FD, 17 augustus 2016

Antwoord 3

DSI is in 1999 opgericht door de financiële sector. DSI strekt ertoe de integriteit en deskundigheid in de financiële sector te bevorderen. Hiertoe biedt DSI een gesloten systeem van personeelsscreening (preventief), educatie (toetsing), tucht en een openbaar register. Wat betreft tucht geeft DSI op verzoek van de sector uitvoering aan twee tuchtrechtstelsels: (i) het tuchtrecht voor DSI-geregistreerden (het DSI-tuchtrecht) en (ii) het tuchtrecht voor bankmedewerkers (het tuchtrecht banken)

Het DSI-tuchtrecht bestaat sinds 1999 en is van toepassing op ruim 6.000 beleggingsprofessionals die zich (vrijwillig) bij DSI geregistreerd hebben. Het gaat om effectenhandelaren, beleggingsadviseurs, vermogensbeheerders, beleggingsanalisten, financieel adviseurs, compliance professionals, treasury handelaren, adviseurs hypotheken en adviseurs consumentenkrediet die niet alleen voor banken maar voor verschillende financiële ondernemingen werken in voornamelijk de beleggingssector.

Het tuchtrecht banken bestaat sinds april 2015 en is van toepassing op alle medewerkers van banken. DSI fungeert in beide tuchtrechtstelsels als aanklager. Nadat een klacht is ingediend over schending van de DSI Gedragscode respectievelijk de Gedragsregels bancaire sector beoordeelt DSI of de klacht wordt voorgelegd aan de Tuchtcommissie. Meldingen die naar haar oordeel niet tot een gegronde klacht kunnen leiden, worden niet voorgelegd aan de Tuchtcommissie, behoudens de mogelijkheid van beroep. DSI kan tevens een schikking voorstellen. Zowel DSI als de beleggingsprofessional respectievelijk bankmedewerker kunnen tegen een uitspraak van de Tuchtcommissie in beroep gaan bij de Commissie van Beroep. Overige bevoegdheden van DSI in beide tuchtrechtstelsels zijn het aan de President van de rechtbank Amsterdam ter benoeming of ontslag voordragen van de voorzitter van de Tuchtcommissie en de Commissie van Beroep en het – na overleg met de onafhankelijke voorzitter – benoemen en ontslaan van de overige leden van de Tuchtcommissie en de Commissie van Beroep. Op basis van zowel het DSI-tuchtrecht als het tuchtrecht banken kan een boete worden opgelegd tot een maximum van 25.000 euro. Dit maximumbedrag loopt in de pas met de maximumboetes uit andere tuchtrechtstelsels. Zo kan de tuchtrechter aan advocaten een boete van maximaal 20.250 euro opleggen.

Vraag 4

Bent u het ermee eens dat bovengenoemde bedragen in schril contrast staan tot de gepleegde feiten? Deelt u de mening dat de opgelegde bedragen een lachertje zijn voor de personen in kwestie? Bent u het ermee eens dat de hoogte van deze boetes niet te verkopen is en het vertrouwen in het tuchtstelsel ondermijnt?

Antwoord 4

De LIBOR en EURIBOR fraude heeft het vertrouwen in de financiële sector, ook in Nederland, opnieuw geschaad. Wereldwijd zijn er bankiers bij betrokken geweest. Een deel hiervan heeft in het buitenland hoge straffen tegen zich horen eisen. Daarmee vergeleken zijn onderhavige opgelegde tuchtrechtelijke maatregelen laag.

Alvorens hierop nader in te gaan, sta ik stil bij de verschillende rechtsgebieden die in dit kader een rol spelen: het strafrecht, het bestuursrecht, het civiel recht en het tuchtrecht. Deze rechtsgebieden hebben elk hun eigen functie. Strafrechtelijke handhaving door het Openbaar Ministerie (OM) strekt doorgaans tot vergelding en specifieke en algemene preventie. Bestuursrechtelijk optreden kan voornoemde aspecten ook tot doel hebben, maar ziet in de regel ook op herstel. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) kunnen in voorkomend geval naast bestuurlijke boetes dan ook herstelmaatregelen opleggen. Op grond van het civiel recht kan een individu de eventuele schade die hij heeft geleden verhalen. Tot slot staat bij het tuchtrecht het bewaken van naleving van beroepsnormen voorop. Een tuchtmaatregel beoogt primair niet-professioneel gedrag te corrigeren om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen en (zodoende) bij te dragen aan normontwikkeling binnen de (beroeps)groep. Het tuchtrecht heeft gemeenschappelijke kenmerken met de andere rechtsgebieden. De genoemde rechtsgebieden vervullen derhalve verschillende functies naast elkaar en in aanvulling op elkaar.

In de LIBOR en EURIBOR fraude komen de hoge straffen en strafeisen in het buitenland voort uit strafrechtelijk en niet uit tuchtrechtelijk optreden. Dat is een wezenlijk verschil. Doel, toetsingsnormen, procedures en bewijsregels van het strafrecht en het tuchtrecht zijn verschillend. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, heeft het strafrecht een punitief karakter en strekt het strafrecht ertoe de rechtsorde te beschermen tegen (ernstige) inbreuken. Hiertoe zijn op strafrechtelijke handhaving gerichte normen en maatregelen geformuleerd. Een niet-integere handeling zal niet altijd corresponderen met een verbod in het Wetboek van Strafrecht. Omgekeerd zal een strafbare handeling van een beroepsbeoefenaar in de uitoefening van zijn beroep wel vaak een tuchtrechtelijk verwijt opleveren.

In Nederland richtte het strafrechtelijk optreden zich tegen de onderneming. Als gevolg van de betrokkenheid bij de manipulatie van LIBOR en EURIBOR zijn tussen Rabobank en onder meer het OM en het Amerikaanse Department of Justice schikkingen overeengekomen van in totaal ongeveer 774 miljoen euro. Onderdeel van de schikking met het OM was dat de zestien individuele medewerkers die nog werkzaam waren bij de Rabobank niet vervolgd zouden worden, onder de voorwaarde dat interne compliance maatregelen in afstemming met en onder toezicht van DNB werden genomen. Wel heeft Rabobank disciplinaire maatregelen getroffen jegens direct betrokkenen, waaronder beëindiging van de arbeidsovereenkomst en demotie. Naast de zestien bij de Rabobank werkzame personen, is nog een aantal medewerkers dat niet meer in dienst was als betrokkene in deze zaak aangemerkt. Deze groep bestaat uit de hoofdverantwoordelijken en overige personen die in het onderzoek van het OM als betrokkene naar voren kwamen. Tegen de hoofdverantwoordelijken is in de Verenigde Staten vervolging ingesteld. Voor meer informatie verwijs ik u naar mijn brief van 29 januari jongstleden.³ Een ander verschil met de hoge straffen en strafeisen in het buitenland is dat het aldaar gaat om personen die in grote mate verantwoordelijk worden gehouden voor de manipulatie van LIBOR en EURIBOR. DSI kan om juridische redenen niet ingaan op de specifieke betrokkenheid van de personen waarmee ze een schikking heeft getroffen, maar heeft laten weten dat alle individuele omstandigheden zijn meegenomen in de strafmaat alsmede sinds jaren geldende jurisprudentie op dit punt. Daarbij geldt dat een in het kader van het DSI-tuchtrecht opgelegde boete of getroffen schikking (ongeacht de hoogte) grote impact kan hebben op het individu. Alle DSI-maatregelen, ongeacht of deze voortvloeien uit een uitspraak van de Tuchtcommissie of een schikking, worden ingeschreven in het openbare DSI-register gedurende een periode van drie jaar met vermelding van de reden van de maatregel met alle gevolgen voor de carrière van de betrokken beleggingsprofessional binnen de branche van dien. Dit neemt niet weg dat ik het van belang acht dat personen en ondernemingen die benchmarks als LIBOR en EURIBOR manipuleren daarvoor adequaat gestraft worden. Om die reden heb ik in 2015 nationaal wetgeving ingevoerd waardoor manipulatie van benchmarks kwalificeert als marktmanipulatie (een vorm van marktmisbruik). Hierdoor kan de toezichthouder AFM hogere boetes opleggen. Ook kan de AFM in dit kader een beroepsverbod aan individuen opleggen. Voor een meer uitgebreide toelichting op hetgeen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk mogelijk is op het terrein van benchmarkmanipulatie, verwijs ik naar de beantwoording van vraag 8.

Vraag 5

Hoe oordeelt u over de rol van de tuchtcommissie? Deelt u de mening dat het tuchtrecht voor banken op deze wijze niet werkt? Hoe oordeelt u over de stelling van de directeur van het DSI dat de zelfregulering wel degelijk werkt?

Antwoord 5

In het kader van de LIBOR en EURIBOR fraude heeft DSI een zaak bij de Tuchtcommissie DSI aangebracht en verzocht om roeyement van de betreffende financiële professional. De Tuchtcommissie DSI heeft geoordeeld dat de betrokkene de DSI Gedragsregels heeft overtreden door op verzoek specifieke EURIBOR submissions te doen en betrokkene een berisping en een boete van 1.500 euro wegens oneerlijk marktgedrag opgelegd. Hierbij heeft

³ Kamerstuk 33 803, nr. 9.

de Tuchtcommissie DSI meegewogen dat de Rabobank reeds disciplinaire maatregelen jegens de betrokkene had getroffen (betrokkene is niet langer werkzaam bij de bank). DSI is hiertegen in beroep gegaan bij de Commissie van Beroep DSI. De Commissie van Beroep zag evenwel geen grond om de financiële professional een zwaardere sanctie op te leggen. De opgelegde maatregelen zijn inmiddels in het openbare register ingeschreven. In mijn hoedanigheid van Minister van Financiën kan ik niet treden in het oordeel van een onafhankelijke tuchtcommissie of commissie van beroep. Ik merk op dat ik het van belang acht dat een tuchtcommissie in voldoende mate onafhankelijk is en beschikt over voldoende deskundigheid. Mij zijn hierover geen twijfels bekend. Ik kom hierop terug in de beantwoording van vraag 9. Voor de werking van het tuchtrecht voor DSI-geregistreerden c.q. de werking van de DSI zelfregulering verwijs ik eveneens naar de beantwoording van vraag 9.

Vraag 6 en 7

Hoe kan het dat DSI slechts 10 bankiers heeft geroyeerd sinds 1999, terwijl we een enorme financiële crisis achter de rug hebben, de woekerpolisaffaire speelde en het derivatendrama in volle gang is? Bent u bereid DSI indringend te bevragen hoe dit mogelijk is?

Wat is de waarde van roeyement als dit in de praktijk zo weinig voorkomt?

Antwoord 6 en 7

De financiële sector kent verschillende vormen van tuchtrecht. De 10 roeyementen waaraan in vraag 6 wordt gerefereerd, hebben plaatsgevonden onder het tuchtrecht voor DSI-geregistreerden. Dit tuchtrecht geldt, zoals ik hiervoor heb aangegeven, voor beleggingsprofessionals, zoals effectenhandelaren, beleggingsadviseurs, vermogensbeheerders, beleggingsanalisten, financieel adviseurs, compliance professionals, treasury handelaren, adviseurs hypotheken en adviseurs consumentenkrediet die zich bij DSI hebben geregistreerd. Voor verzekeraars, de branche waarin de beleggingsverzekeringenproblematiek zich afspeelt, geldt een eigen tuchtrechtsysteem dat zich richt op ondernemingsniveau. Daarnaast geldt pas sinds 2015 voor bankmedewerkers een specifieke tuchtrechtelijke regeling.

De tuchtcommissie DSI kan één of meer van de volgende maatregelen opleggen: (i) een berisping, (ii) een taakstraf in de vorm van opleiding of verplicht te volgen educatie, (iii) een schorsing, (iv) een voorwaardelijke schorsing eventueel met proeftijd, (v) een boete met een maximum van 25.000 euro, (vi) roeyement en (vii) publicatie van de maatregel met vermelding van de naam van de betrokkene. Al deze maatregelen worden ingeschreven in het openbare DSI-register gedurende een periode van drie jaar met vermelding van de reden van de maatregel, nadat de beroepstermijn is verstreken of op het beroep negatief is beslist.

Een tuchtzaak begint doorgaans met een melding over tuchtrechtelijk laakbaar handelen. Indien er geen melding wordt gedaan of er geen concrete signalen zijn over mogelijk tuchtrechtelijk laakbaar handelen door een individu, worden zaken niet voor de tuchtcommissie gebracht. Daarnaast geldt dat niet elke schending van wet- en regelgeving leidt tot tuchtrechtelijk laakbaar handelen van het individu. Zo richt bestuursrechtelijke wet- en regelgeving zich veelal op de financiële onderneming (en – kort gezegd – de top) terwijl (privaatrechtelijk) tuchtrecht primair gericht is op het individu. Daar gaat het in het bijzonder om de vraag of een individu de voor de groep geldende normen en regels heeft nageleefd. Zeker ingeval van een maatregel als schorsing en roeyement moet het gaan om zwaar tuchtrechtelijk laakbaar handelen van het individu. Daarbij geldt dat niet alleen een maatregel als roeyement grote gevolgen voor het individu heeft: ook een opgelegde boete of getroffen schikking kan (ongeacht de hoogte) een grote impact hebben op het individu, mede door de openbare registratie van de betreffende maatregel in het DSI-register en de negatieve perceptie in de markt bij zo'n maatregel. Het aantal opgelegde roeyementen zegt dan ook niet alles over de werking van het tuchtrechtelijke stelsel of de werking van de betreffende maatregel of het stelsel an sich.

Vraag 8

Deelt u de mening dat bankiers die dusdanige overtredingen begaan in de toekomst harder gestraft dienen te worden?

Antwoord 8

Ik ben van mening dat personen en ondernemingen die benchmarks als LIBOR en EURIBOR manipuleren adequaat gestraft moeten worden. Om die reden heb ik in 2015 – vooruitlopend op thans geldende Europese regelgeving op dit terrein – nationaal wetgeving ingevoerd waardoor manipulatie van benchmarks kan worden gekwalificeerd als marktmanipulatie (een vorm van marktmisbruik) op grond waarvan het OM vanuit het strafrecht en de AFM vanuit het bestuursrecht maatregelen kunnen opleggen. De regels ter voorkoming van marktmisbruik zijn vanouds op eenieder van toepassing. Sinds 3 juli 2016 kan de AFM wat betreft manipulatie van benchmarks een maximale boete van 5 miljoen euro opleggen. Na inwerkingtreding van het Besluit ter uitvoering van de verordening marktmisbruik zal dit maximaal 15 miljoen euro bedragen. Daarnaast kunnen de toezichthouders DNB en de AFM sinds 18 maart 2016 bij ernstige overtredingen (overtreding van een voorschrift waarop een boete van de derde categorie staat, waaronder marktmisbruik) een persoon een beroepsverbod (voor bepaalde functies) opleggen. Het gaat hier niet alleen om beleidsbepalers maar om alle individuen werkzaam in de financiële sector. Indien de LIBOR en EURIBOR fraude zich thans in Nederland zou voordoen en voldoende betrokkenheid c.q. schuld van het individu aangetoond kan worden, kan de AFM dus een beroepsverbod opleggen. Dit beroepsverbod kan worden opgelegd voor maximaal een jaar, waarbij de mogelijkheid bestaat om de maatregel met één jaar te verlengen (oftewel maximaal twee jaar). De ontzegging om een functie als beleidsbepaler of medebeleidsbepaler uit te oefenen kan voor onbepaalde tijd worden opgelegd, indien de desbetreffende persoon de afgelopen vijf jaar een sanctie heeft opgelegd gekregen voor eenzelfde overtreding. Daarnaast blijft het tuchtrecht DSI en tuchtrecht banken onverkort van kracht. Met dien verstande dat een tuchtmaatregel primair beoogt niet-professioneel gedrag te corrigeren om herhaling van gemaakte fouten te voorkomen en (zodoende) bij te dragen aan normontwikkeling binnen de groep.

Vraag 9

Deelt u de mening dat een tuchtstelsel dat zulke gematigde boetes oplegt en dat zo weinig handhavend heeft opgetreden, niet functioneert? Zo ja, wat bent u voornemens hieraan te doen? Is een meer publieke in plaats van private handhaving niet aangewezen? Wat vindt u van de suggestie van de heer Pheiffer om beroepszaken in het tuchtrecht niet meer te laten behandelen door het DSI maar door een apart college van de rechtbank?

Antwoord 9

Tuchtrecht strekt ertoe de kwaliteit en integriteit van de dienstverlening te bewaken en te bevorderen. Dit is ook in het belang van de burger. Om te bereiken dat burgers zich met vertrouwen tot DSI-geregistreerden kunnen wenden heeft de (effecten)branche een tuchtrechtelijke regeling geïntroduceerd waarin gedragingen van DSI-geregistreerden kunnen worden getoetst en beoordeeld. De tuchtrechtelijke regeling van DSI biedt de mogelijkheid om verschillende tuchtrechtelijke maatregelen op te leggen waarvan roeyement en publicatie van de maatregel met vermelding van naam en toenaam het zwaarste middel is. Alle opgelegde maatregelen worden geregistreerd in een openbaar register. Het DSI-tuchtrecht geniet aanzien in de (effecten)branche. Een registratie van de opgelegde maatregel in het DSI-register wordt dan ook als zwaar ervaren, mede gelet op de mogelijke gevolgen hiervan voor de voortzetting van de werkzaamheden in de (effecten)branche. Wel verdient aanbeveling dat DSI actief naar de buitenwereld communiceert inzake het tuchtrecht en voorkomende uitspraken zowel voor wat betreft het DSI-tuchtrecht als het tuchtrecht banken.

Tuchtrecht bevordert ethiek en de ontwikkeling van de professionele waarden, normen en standaarden binnen een groep. Tuchtrecht gaat om gedrag en cultuur. Gelet hierop is het van belang dat (de inrichting van) het tuchtrecht uit de sector zelf komt. Voor wat betreft het tuchtrecht banken is dit in lijn met de kabinetsvisie Nederlandse bankensector⁴, waarin het kabinet het belang van tuchtrecht onderschrijft en het – gelet op onder meer de

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 35.

effectiviteit en aard van het tuchtrecht – van belang acht dat de bancaire sector tuchtrecht zelf organiseert.

Ik zie geen aanleiding om beroepszaken in het tuchtrecht DSI te laten behandelen door een aparte kamer van de rechtbank (in plaats van de Commissie van Beroep DSI). Mij zijn geen twijfels bekend over de onafhankelijkheid (en deskundigheid) van de Commissie van Beroep. Deze bestaat uit tenminste vijf leden, waarvan tenminste twee leden deskundig zijn (met ruime ervaring in de branche). De overige leden, waaronder de voorzitter en plaatsvervangend voorzitter, moeten voldoen aan de eisen voor benoembaarheid tot rechter in de rechtbank. De voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter worden benoemd door de President van de rechtbank Amsterdam. In onderhavige zaak van de Commissie van Beroep DSI bestond de Commissie van Beroep uit onder meer een raadsheer van het gerechtshof Den Haag, een voormalige vicepresident van de Hoge Raad en een voormalige advocaat-generaal tevens procureur-generaal van de Hoge Raad.