

32 545 Wet- en regelgeving financiële markten

31 477 Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 123 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2020

Met deze brief informeer ik u over de opvolging van de motie van het lid Ronnes c.s., waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of het mogelijk is om wettelijk vast te leggen of anderszins te borgen dat in elk geval bij een schikking, boete of veroordeling (van een nader te bepalen minimale omvang) bij een financiële instelling standaard wordt overgegaan tot hertoetsing van de verantwoordelijke beleidsbepalers.¹

Uit het onderzoek dat ik naar aanleiding van de motie heb laten uitvoeren, is naar voren gekomen dat de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) reeds in de geest van de motie werken en dat deze werkwijze berust op een gezamenlijke beleidslijn. Naar mijn oordeel is hiermee sprake van afdoende borging. Dit licht ik graag toe.

Achtergrond

De motie is ingediend in het plenaire debat over het faciliteren van witwassen door Nederlandse banken dat ik begin vorig jaar met uw Kamer voerde (Handelingen II 2018/19, nr. 41, item 3) . Sprekers in het debat verwoordden de onduidelijkheid en frustratie die in de maatschappij werden gevoeld over de vraag of beleidsbepalers van een instelling die de anti-witwasregelgeving jarenlang en op structurele wijze had overtreden, door de toezichthouder opnieuw waren getoetst op hun geschiktheid en betrouwbaarheid. Zoals ik toen ook aangaf, gaat het bij personentoetsingen om een beoordeling die de onafhankelijke toezichthouder maakt, en omdat het toezichtvertrouwelijke informatie betreft, mag de toezichthouder die informatie niet delen, ook niet met de minister.

In de motie overweegt uw Kamer dat DNB, de AFM en, op advies van DNB, de Europese Centrale Bank (ECB) tot hertoetsing van beleidsbepalers overgaan als hier een “redelijke aanleiding” voor is, maar dat wat onder “redelijke aanleiding” wordt verstaan, niet is gespecificeerd. Sprekers in het debat brachten hierover naar voren dat een beleidslijn van de toezichthouder of, in het meest vergaande geval, wettelijke vastlegging meer kenbare zekerheid zou kunnen bieden dat in bepaalde gevallen hertoetsing plaatsvindt.²

Kenbare zekerheid op grond van de wet is er overigens in bepaalde gevallen reeds, zij het niet als het gaat om de vraag of hertoetsing plaatsvindt maar om de uitkomst daarvan: er is een categorie misdrijven waarbij, gelet op de aard en ernst

¹ Kamerstuk 31 477, nr. 34.

² Zie m.n. Handelingen II 2018/19, nr. 31, item 3, p. 14.

daarvan, de daaraan ten grondslag liggende gedragingen door de wetgever reeds op voorhand zijn aangemerkt als onverenigbaar met de belangen die de toezichtwet beoogt te beschermen.³ Het gaat hierbij onder andere om handel met voorwetenschap, deelneming aan een criminele of terroristische organisatie, valsheid in geschrifte, opzettelijk verstrekken van onware gegevens, opzettelijk schenden van de verplichting om gegevens te verstrekken, verduistering, opzetheling, benadeling van schuldeisers, witwassen en financieren van terrorisme. Bij deze misdrijven stelt de toezichthouder zonder nadere afweging vast dat de betrouwbaarheid van betrokkene niet (meer) buiten twijfel staat, als deze bij onherroepelijke uitspraak is veroordeeld ter zake van een dergelijk misdrijf, tenzij sinds het onherroepelijk worden van de uitspraak acht jaren of meer verstreken zijn.

Uitkomsten onderzoek

Omdat DNB en de AFM binnen de wettelijke kaders verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het toetsingsproces, heb ik hen gevraagd op de motie te reageren. In hun gezamenlijke brief van 6 juli jl., die u als bijlage⁴ bij deze brief ontvangt, geven zij aan het standpunt volledig te onderschrijven dat bij schikkingen, boetes of veroordelingen gezien moet worden hoe deze zich verhouden tot de geschiktheid en/of betrouwbaarheid van de verantwoordelijke beleidsbepalers. Zij geven voorts aan dat hun vaste werkwijze reeds in lijn is met de strekking van de motie. Deze werkwijze is neergelegd in de Beleidsregel geschiktheid 2012. Hierin hebben DNB en de AFM ingekaderd en gespecificeerd wat zij onder “redelijke aanleiding” verstaan. Op basis van deze beleidsregel nemen de toezichthouders alle bekende feiten en omstandigheden, waaronder ook schikkingen met, boetes aan of veroordelingen van een financiële instelling, mee in het vooronderzoek op basis waarvan zij al of niet overgaan tot de eigenlijke hertoetsing. De beleidsregel schrijft voor dat bij het beoordelen van de aanwezigheid van een “redelijke aanleiding” een aantal factoren wordt betrokken, waaronder de ernst van het antecedent, de mate waarin een beleidsbepaler verwijtbaar betrokken is, en de maatschappelijke impact en de duur/herhaling van het antecedent. Als in deze voorfase een “redelijke aanleiding” wordt vastgesteld, gaan DNB en de AFM over tot de eigenlijke hertoetsing of, bij toetsingen die onder de verantwoordelijkheid van de ECB vallen, tot een advies van DNB aan de ECB om te hertoetsen.

De introductie van een standaard hertoetsing volgens de letter van de motie zou betekenen dat het vooronderzoek waarin een geïndividualiseerde beoordeling van de “redelijke aanleiding” wordt gemaakt, niet plaatsvindt. Dit kan meer kenbare zekerheid bieden dat in bepaalde situaties een hertoetsing plaatsvindt. Hiermee zou echter ook de ruimte voor DNB en de AFM verdwijnen om de bevoegdheid gericht in te zetten en verschillende factoren mee te wegen en te beoordelen. Dat zou ertoe leiden dat ook beleidsbepalers die gezien hun rol en

³ Het gaat bijv. in het Besluit prudentiële gegevens Wft om een onherroepelijke veroordeling ter zake van een misdrijf, genoemd in onderdeel 1 van bijlage A, waarbij sinds het onherroepelijk worden van de uitspraak minder dan acht jaren zijn verstreken (artikel 8, eerste lid, onderdeel a jo. tweede lid).

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

verantwoordelijkheid geen (directe) betrokkenheid hadden bij een bewuste overtreding, opnieuw worden getoetst. Omdat bij hen een “redelijke aanleiding” voor een nieuwe beoordeling ontbreekt, zien DNB en de AFM een directe hertoetsing niet als een toevoeging maar als een risico voor de effectiviteit van het hertoetsingsproces. De uitkomst van de hertoetsing zal dan naar alle waarschijnlijkheid zijn dat betrokkene nog altijd geschikt en betrouwbaar is.

Nu DNB en de AFM op basis van een vastgestelde beleidslijn in het vooronderzoek per geval beoordelen of er een “redelijke aanleiding” is om tot de eigenlijke hertoetsing over te gaan, waarbij zij nadrukkelijk oog hebben voor schikkingen met, boetes aan of veroordelingen van een financiële instelling, ben ik van oordeel dat met de huidige praktijk reeds in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de strekking van de motie. Daarbij deel ik de analyse van DNB en de AFM dat directe hertoetsing, zonder dat eerst een “redelijke aanleiding” is vastgesteld, leidt tot een minder effectieve inzet en daarmee ook tot verlies aan scherpste van het instrument van hertoetsingen.

Vervolg

DNB en de AFM geven in hun brief aan dat zij de huidige borging van het afwegingskader in de Beleidsregel geschiktheid meer onder de aandacht zullen brengen, onder andere via het Open Boek Toezicht van DNB en de internetpagina van de AFM. Ik onderschrijf het belang hiervan; transparantie over toetsingen, in het bijzonder hertoetsingen, kan bijdragen aan maatschappelijke duidelijkheid en draagvlak voor het optreden van de toezichthouder op dit punt.

De minister van Financiën,
W.B. Hoekstra