

Vervolgingsbeleid Tuchtrecht Banken

Inleiding en doel

Bij het nemen van de beslissing ex art. 2.2.1 e.v. Tuchtrechtreglement Bancaire Sector om, naar aanleiding van het onderzoek, al dan niet een Klacht voor te leggen aan de Tuchtcommissie dienen verschillende belangen te worden gewogen, in het bijzonder:

- I het belang om bij iedere beslissing maatwerk te leveren, dat recht doet aan het individuele geval;
- II het (daartegenover staande) belang om de 'rechtseenheid' van die beslissingen te bewaken;
- III het belang van 'uitlegbaarheid' naar alle betrokken stakeholders (onder wie, niet in de laatste plaats, het publiek).

De weging ex art. 2.2.4 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector, en vooral de weging betreffende de in dat artikel genoemde vijfjaarstermijn, heeft (in principe) reeds plaats bij de 'afwijzingsweging', d.w.z. de aan het instellen van inhoudelijk onderzoek voorafgaande weging om een melding al dan niet af te wijzen.¹ In deze notitie wordt althans daarvan uitgegaan. Deze notitie focust dus vooral op de na onderzoek op inhoudelijke gronden te nemen voortgangsbeslissing om ofwel (a) een Klacht voor te leggen aan de Tuchtcommissie Banken, ofwel (b) aan beëdigde een minnelijke schikking aan te bieden ofwel (c) de zaak te seponeren. Bij het nemen van deze beslissing over – kort geduid – de (eventuele) 'vervolging' hanteert het aanklagersbureau een in de praktijk ontwikkeld kader. Het in deze notitie opgeschreven 'vervolgingsbeleid' betreft in feite dus een op schrift stellen van de reeds bestaande praktijk.

Het vervolgingsbeleid moet worden gezien als hulpmiddel (voor het aanklagersbureau) om in een zaak te komen tot een passende afweging van bovenbedoelde belangen. De omstandigheden van het geval kunnen in een individuele zaak aanleiding geven om af te wijken van het in deze notitie opgeschreven vervolgingsbeleid. Het vervolgingsbeleid kan na verloop van tijd verandering ondergaan naar aanleiding van veranderende inzichten.

De Tuchtcommissie Banken en de Commissie van Beroep Banken (als tuchtrechters) hanteren, uiteraard, altijd hun eigen beoordeling, onafhankelijk van wat de Algemeen directeur (als aanklager) ervan vindt. Dit vervolgingsbeleid (van de AD) maakt dat, uiteraard, op geen enkele wijze anders.

¹ De weging ex art. 2.2.4 tuchtrechtreglement betreft een discretionaire bevoegdheid van de Algemeen directeur



Categorie-indeling als vertrekpunt van het vervolgingsbeleid

Vertrekpunt van het vervolgingsbeleid is de indeling van een zaak in een categorie:

1. ontvreemding gelden, fraude;
2. belangenverstrengeling;
3. schenden/afwijken van policies;
4. ongeoorloofd rekeninggegevens bekijken;
5. buiten (de beveiligde omgeving van) de bank brengen van gegevens uit het banksysteem;
6. gebruik van middelen van de bank voor privébelang inclusief belang van privérelaties.

Het overgrote deel van de zaken bij Tuchtrect Banken kan in één van deze categorieën worden ingedeeld. Zaken die niet in één van deze categorieën kunnen worden ingedeeld, betreffen een (vooralnog) dermate weinig frequent voorkomend onderwerp dat daarvoor (vooralnog) geen specifiek beleid is ontwikkeld.

In de weergegeven categorieopsomming zit een opbouw van kort gezegd 'meest zwaar naar minder zwaar', waarbij voor die zwaarteweging leidend is het doel van (de bankierseed, de gedragscode en) het bankentuchtrect, in de bewoordingen van de Commissie van Beroep:

“Het bancair tuchtrect is ingevoerd op initiatief van de banken zelf, met als doel het mede als gevolg van de financiële crisis geschonden vertrouwen van de consument in financiële ondernemingen, en in banken in het bijzonder, te herwinnen en te behouden.” ²

In de visie van het aanklagersbureau zijn tuchtrectelijke normschendingen die financiële malversaties betreffen en waarbij tevens aan een strafrectelijke norm wordt geraakt (eerste categorie) het meest schadelijk/ondermijnend voor dat vertrouwen. Daarachter volgen andere tuchtrectelijke normschendingen die (kunnen) raken aan de financiële integriteit (tweede categorie) dan wel specifiek van bancaire aard zijn (derde categorie). Ten slotte volgen de tuchtrectelijke normschendingen die niet specifiek van bancaire aard zijn maar meer algemene integriteits- en zorgvuldigheidsnormen betreffen zoals privacynormen (vierde categorie), vertrouwelijkheidsnormen (vijfde categorie) en algemene normen aangaande de scheiding werk en privé (zesde categorie).

² Uit de uitspraak van de Commissie van Beroep van 13 april 2023, zaaknummers 3935, 3943, 4006, overweging 6.4.



Algemeen uitgangspunt seponeren

Voor het seponeren van zaken geldt als uitgangspunt dat:

- ofwel uit het onderzoek moet zijn gebleken dat de zaak onvoldoende ernstig is om de 'tuchtrechtelijke drempel te halen', d.w.z. uit het onderzoek is gebleken dat de schending van de aan bankierseed verbonden bancaire gedragscode dermate 'marginaal' is dat voortzetting van de procedure niet opportuun moet worden geacht (art. 2.2.3 Tuchtrechtreglement Bancaire Sector);
- ofwel sprake is van zeer bijzondere (persoonlijke) omstandigheden (zoals ernstige ziekte van beëdigde), zodanig dat om die reden voortzetting van de procedure niet opportuun moet worden geacht.

Algemeen uitgangspunt schikken

Voor het schikken van zaken geldt als uitgangspunt dat schikkingen alleen worden aangeboden in zaken die enerzijds niet 'marginaal genoeg' worden geacht om te seponeren en anderzijds weliswaar in beginsel zwaar genoeg zijn om aan de Tuchtcommissie voor te leggen (de 'vervolgingsdrempel' halen) doch al met al van zodanige zwaarte zijn dat het aanbieden van een schikking passender (meer proportioneel) wordt geacht. Schikkingen worden kort gezegd dus alleen aangeboden in zaken die weliswaar de 'vervolgingsdrempel' halen doch al met al in de 'midden-range' van het spectrum vallen.

Voor de - voor schikking in aanmerking komende - zaken waarin een geldboete passend kan worden geacht, geldt als uitgangspunt:

- dat het bedrag van de geldboete in overeenstemming dient te zijn met het vertrekpunt dat het een zaak betreft die in de 'midden-range' valt;
- dat het bedrag zodanig dient te zijn dat het - naar alle stakeholders toe - als passend signaal kan worden uitgelegd, zonder te verworden tot maatregel van punitieve aard (strafsanctie i.p.v. maatregel van tuchtrechtelijke aard) of een schadevergoedingskarakter te krijgen, en dat daarbij enige terughoudendheid/gematigdheid op zijn plaats is,
- dat daarom uitgangspunt is dat alleen boetes worden aangeboden in de range € 100,-/€ 250,- tot € 1.000,-.

Mocht wegens specifieke omstandigheden in een individuele zaak een geldboete van meer dan € 1.000,- passend worden geacht, dan geldt als uitgangspunt dat (reeds) dat aanleiding geeft de zaak voor te leggen aan de Tuchtcommissie.



Uitwerking per categorie

Het vervolgingsbeleid is per categorie opgeschreven in een korte deelnotitie, waarbij de opbouw/structuur steeds is als volgt:

- korte categoriebeschrijving;
- benoeming uitgangspuntvervolgingswijze, gevolgd door benoeming uitzonderingen;
- benoeming vertrekpunt maatregel, gevolgd door benoeming wegingsfactoren die aanleiding kunnen geven voor verzwaring of verzachting.



1. Ontvreemding gelden, fraude

Korte categoriebeschrijving

Onder de gedragsnoemer “ontvreemding gelden, fraude” wordt verstaan de beëdigde die malversaties althans tevens aan een strafrechtelijke norm rakende handelingen verricht om financieel voordeel te behalen ten behoeve van zichzelf, ten koste van de bank of de klant. Hierbij kan gedacht worden aan (niet-limitatief):

- zuivere diefstal;
- het indienen van vervalste declaraties;
- het ter beschikking stellen van de eigen rekening welke gebruikt wordt (door derden) voor frauduleuze transacties;

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

Zaken waarin fraude of diefstal heeft plaatsgevonden dienen gezien de ernst van de kwestie (in beginsel) altijd voorgelegd te worden aan de Tuchtcommissie. Aangezien tevens aan een strafrechtelijke norm wordt geraakt, kunnen deze zaken namelijk een aanzienlijk risico vormen voor en impact hebben op de publieke opinie ten aanzien van de bank en de financiële sector in brede zin.

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende wegingsfactoren

Vertrekpunt voor de maatregel is een beroepsverbod van een jaar.

De voornaamste weegfactoren die verzwarende of verzachtende invloed hebben op de bepaling van de maatregel zijn:

- calculerend handelen, en in het verlengde daarvan eventuele verdoezelende handelingen en eventueel georganiseerd verband;
- handelen ten koste van (kwetsbare) klant(en) van de bank;
- de frequentie/duur van het verwijtbare gedrag;
- de omvang van het financieel belang;
- getoond (intrinsiek) inzicht/getoonde (intrinsieke) spijt, en in het bijzonder een eventuele intrinsiek tot stand gekomen betalingsregeling met de benadeelde;
- persoonlijke omstandigheden, waaronder reeds ondervonden nadeel (in brede zin).



2. Belangenverstrengeling

Korte categoriebeschrijving

Deze onder de noemer 'belangenverstrengeling' aangeduide categorie omvat diverse verschijningsvormen, zoals (niet-limitatief):

- vermenging van het professioneel belang en persoonlijk gewin;
- vriendjespolitiek;
- schijn van/risico op belangenverstrengeling, bijvoorbeeld door geen opgave te doen van nevenactiviteiten.

In het bijzonder de eerste twee verschijningsvormen van belangenverstrengeling kunnen het vertrouwen raken dat het publiek heeft in de bancaire sector en kunnen in dat licht worden beschouwd als de meest zware schending van de bankierseed op de categorie **“ontvreemding gelden, fraude”** na.

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

Mede gezien de (potentiële) gevoeligheid die bij het publiek kan leven ten aanzien van zaken uit deze categorie, is uitgangspunt voor de vervolgingswijze om de zaken die in deze categorie vallen voor te leggen aan de tuchtcommissie.

De voornaamste uitzondering hierop betreft zaken waarbij (duidelijk) louter sprake is van een (administratieve) slordigheid, zoals zich bijvoorbeeld kan voordoen bij het niet hebben opgegeven van nevenactiviteiten die duidelijk geen raakvlak hebben met het werk bij de bank.

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende wegingsfactoren

Vertrekpunt voor de maatregel is een beroepsverbod van zes maanden.

De voornaamste weegfactoren die verzwarende of verzachtende invloed hebben op de bepaling van de maatregel zijn:

- calculerend handelen, en in het verlengde daarvan eventuele verdoezelende handelingen en eventueel georganiseerd verband;
- omvang financieel belang;
- de frequentie/duur van het verwijtbare gedrag;
- de omstandigheid dat de gedraging in kwestie 'onderaan de streep' toch meer in (administratieve) slordigheid blijft hangen dan dat sprake is van 'harde belangenverstrengeling';
- getoond (intrinsiek) inzicht/getoonde (intrinsieke) spijt;
- persoonlijke omstandigheden, waaronder reeds ondervonden nadeel (in brede zin).



3. Schenden/afwijken van policies

Korte categoriebeschrijving

Bij het schenden/afwijken van policies wordt gedacht aan beëdigden:

- die (privé) handelen in aandelen en hierbij de PAD-policy niet in acht nemen;
- buiten hun bevoegdheid handelen door bijvoorbeeld kredieten te verstrekken terwijl een andere afdeling bevoegd is hierover te oordelen;
- die handtekeningen hebben vervalst of gekopieerd (niet ten behoeve van persoonlijk gewin³ maar) uit procesmatig motief.

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

Heel in het algemeen kan worden gezegd dat schenden/afwijken van policies (zoals PAD-policy) veelal een middelzware tuchtrechtelijke overtreding oplevert (dat ligt voor duidelijke gevallen van handelen met voorkennis en ernstige overkreditering uiteraard anders, maar dergelijke gevallen komen weinig voor in de praktijk van Tuchtrect Banken).

Wanneer vastgesteld wordt dat de overtreding het gevolg was van een administratieve slordigheid, zou de Algemeen directeur de overtreding zelf kunnen afhandelen, middels een minnelijke (voorwaardelijke) boete (of eventueel zelfs een sepot als het om een echt marginaal geval gaat).

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende wegingsfactoren

Hoewel bij het schenden/afwijken van policies in veel gevallen een beroepsverbod het (evidente) vertrekpunt zal moeten zijn, geeft alleen al de grote verscheidenheid die er is aan policies aanleiding om bij deze categorie af te zien van het stellen van een algemeen vertrekpunt qua maatregel: de maatregel zal de uitkomst van een weging van diverse denkbare factoren (van feitelijke aard) zijn en is derhalve geheel afhankelijk van de omstandigheden van het geval (maatwerk). Zo weegt mee (verzwarend of verzachtend):

- de intentie van de medewerker: is de overtreding begaan om een eigen belang te dienen of is de medewerker veeleer gedwongen door werkomstandigheden of probeerde hij/zij efficiënter te werken?;

³ In dat geval wordt geraakt aan de fraudecategorie.



- het objectieve gevolg/risico van de overtreding: is, objectief gezien, van
- het handelen in kwestie een reëel risico uitgegaan?;
- het betreffende belang dat geschonden is door niet naleving van de policy: is alleen aan een (intern) belang van de bank geraakt of is (mede) aan een klantbelang geraakt? Blijkens jurisprudentie van de Tuchtcommissie Banken en de Commissie van Beroep wordt in het laatste geval de overtreding veelal ernstiger geacht;
- getoond (intrinsiek) inzicht/getoonde (intrinsieke) spijt;
- persoonlijke omstandigheden, waaronder reeds ondervonden nadeel (in brede zin).



4. Ongeoorloofd raadplegen rekeningen (rekeninggluren)

Korte categoriebeschrijving

Onder dit verwijt wordt verstaan het bekijken van rekeningen van klanten zonder dat hier een zakelijke aanleiding voor is.

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

Algemeen uitgangspunt voor de vervolgingswijze is het voorleggen van een Klacht aan de Tuchtcommissie Banken, echter met inachtneming van het volgende. De Algemeen directeur zou het seponeren van de melding kunnen overwegen wanneer vastgesteld wordt dat de beëdigde het verwijtbare gedrag slechts een enkele keer heeft vertoond ofwel het verwijtbare gedrag heeft gestaakt na een waarschuwing (email) te hebben ontvangen. Ook wanneer niet vastgesteld kan worden dat de zakelijke aanleiding ontbrak voor het benaderen van de betreffende informatie ligt deze overweging voor de hand. Echter geldt dit, uiteraard, niet wanneer ondanks het niet kunnen vaststellen van het ontbreken van de zakelijke grondslag er sprake blijkt te zijn van een ander tuchtrechtelijk verwijt. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan het behandelen van bankzaken van privérelaties.

Tuchtrecht Banken ziet regelmatig de situatie voorbijkomen waarin de beëdigde vanwege persoonlijke redenen gericht rekeningen onderzoekt van één of enkele privérelaties voor zaken die zich in de privésfeer afspelen. Afhankelijk van de frequentie en overige omstandigheden van het geval zou het aanbieden van een schikking in dergelijke gevallen overwogen kunnen worden. Dit is uiteindelijk altijd een kwestie van maatwerk.

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende wegingsfactoren

In de gevallen waarin er geen aanleiding is om de melding te seponeren of een schikking aan te bieden geldt als uitgangspunt voor de maatregel een beroepsverbod van drie maanden.

De voornaamste weegfactoren die verzwarende of verzachtende invloed hebben op de bepaling van de maatregel zijn:

- de frequentie waarmee de gedraging plaatsvond;



- de intentie van de medewerker en, daarmee samenhangend, het objectieve gevolg/(impact)risico van de overtreding (zoals dat bijvoorbeeld afhankelijk is van de omstandigheid of sprake is van toestemming van c.q. een gedogen door de persoon die het raakt);
- getoond (intrinsiek) inzicht/getoonde (intrinsieke) spijt;
- persoonlijke omstandigheden, waaronder reeds ondervonden nadeel (in brede zin).

Het kan tevens voorkomen dat een alternatieve/voorwaardelijke sanctie de voorkeur heeft. Dit kan het geval zijn indien de beëdigde nog in dienst is van de bank en een (onvoorwaardelijk) beroepsverbod hem/haar buitenproportioneel zwaar zou raken.



5. Het buiten de beveiligde omgeving van de bank brengen van gevoelige informatie

Korte categoriebeschrijving

Bij dit tuchtrechtelijke verwijt speelt de situatie dat de beëdigde:

- klantinformatie buiten de beveiligde omgeving van de bank heeft gebracht en/of;
- (andere) vertrouwelijke bankinformatie buiten die beveiligde omgeving heeft gebracht. Hierbij kan gedacht worden aan beleidsdocumenten, werkinstructies e.d.

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

Als de betreffende informatie ook (bewust) met derden is gedeeld, is steeds uitgangspunt voor de vervolgingswijze om een Klacht voor te leggen aan de Tuchtcommissie Banken. Als de betreffende informatie niet met derden is gedeeld, is de vervolgingswijze afhankelijk van het antwoord op de vragen met welk doel heeft de medewerker dit gedaan en wat is objectief gezien het risico geweest van de handeling in kwestie? In ieder geval wanneer het gaat om klantgegevens die buiten de beveiligde omgeving van de bank zijn gebracht, geldt voor de vervolgingswijze eveneens als uitgangspunt om een Klacht voor te leggen aan de Tuchtcommissie Banken.

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende weegfactoren

Wanneer de buiten de bank gebrachte informatie ook (bewust) met derden is gedeeld of het gaat om klantgegevens die buiten de beveiligde omgeving van de bank zijn gebracht, geldt als uitgangspunt voor de maatregel dat een beroepsverbod passend wordt geacht, waarbij voor de duur daarvan in de eerste plaats bepalend is de specifieke informatie die het betreft (maatwerk). Hetzelfde geldt wanneer vastgesteld wordt dat het naar buiten brengen van de betreffende bankinformatie, niet zijnde klantgegevens, een hoge impact heeft althans kan hebben op het maatschappelijke vertrouwen in de bancaire sector.

De voornaamste weegfactoren die verzwarende of verzachtende invloed hebben op de bepaling van de maatregel zijn:

- de beëdigde heeft de informatie buiten de beveiligde omgeving gebracht om hier een financieel doel mee te dienen;



- het objectieve gevolg/risico van de overtreding: als de gevoeligheid van de betreffende informatie naar objectieve maatstaven (sterk) te relativieren valt, kan veelal een berisping voldoende passend worden geacht;
- de frequentie/duur/omvang van het buiten de bank brengen van gegevens;
- getoond (intrinsiek) inzicht/getoonde (intrinsieke) spijt;
- persoonlijke omstandigheden, waaronder reeds ondervonden nadeel (in brede zin).



6. Het gebruik van middelen van de bank voor privébelang inclusief belang van privérelaties

Korte categoriebeschrijving

De gedragingen die onder deze noemer kunnen worden geschaard betreffen een algemene integriteitsnorm 'scheiding werk en privé' en worden daarom in de specifieke context van de bankierseed en bancaire gedragscode als minst zware categorie beschouwd. Hierbij kan worden gedacht aan alle meldingen waarin het erom gaat dat beëdigde bedrijfsmiddelen van de bank gebruikt voor aangelegenheden die niet het werk bij de bank betreffen. Als voorbeeld kan de beëdigde genoemd worden die de bankzaken afhandelt van een bekende of familie en hiervoor de middelen van de bank gebruikt, of de beëdigde die zijn zakelijk e-mailadres van de bank gebruikt voor andere activiteiten.

Uitgangspunt vervolgingswijze, uitzonderingen

In veel gevallen zal het hier gaan om zaken waarbij het 'overdreven' kan worden geacht om daarvoor de beëdigde voor de Tuchtcommissie te laten verschijnen. Het algemene standpunt ten aanzien van schikkingen en seponeren, zoals beschreven in de inleiding, kan hier worden gehanteerd.

Indien beëdigde bijkomende overtredingen van de bankierseed heeft begaan, is de gang naar de Tuchtcommissie Banken wel voor de hand liggend.

Vertrekpunt maatregel, verzwarende/verzachtende wegingsfactoren

De maatregel zal de uitkomst van een weging van diverse denkbare factoren (van feitelijke aard) zijn en is derhalve geheel afhankelijk van de omstandigheden van het geval (maatwerk).