

Vertrouwelijk

[Stichting]

t.a.v. de heer [melder]

Per e-mail: [e-mailadres]

Tuchtrecht Banken
Beursplein 5
1012 JW Amsterdam

Postbus 3861
1001 AR Amsterdam

+31(0)20 760 80 90
info@tuchtrechtbanken.nl
www.tuchtrechtbanken.nl
kvk 62964410

Datum

Amsterdam, 26 maart 2025

Betreft

Uw melding: 4985

Onderwerp

Beslissing op uw melding

Geachte heer [melder],

Op 13 december 2023 heeft u namens [Stichting] (verder: uw stichting) bij Tuchtrecht Banken een melding ingediend tegen de heer [bankmedewerker], CEO van [bank] (verder: de bankmedewerker). Met deze brief informeer ik u over de beslissing van de Algemeen directeur.

Hieronder volgt evenwel eerst een korte weergave van de door u ingediende melding, die een drietal onderdelen omvat. Vervolgens treft u de beslissing van de Algemeen directeur en de motivering daarvan op pagina 2 en verder.

Melding

Uw melding houdt – kort samengevat – het volgende in.

Meldingsonderdeel I: omvang gegevensdeling met FIU

De bankmedewerker is bestuursvoorzitter/CEO van [bank] (verder: de bank) en volgens u deelt de bank bij het melden van ongebruikelijke transacties meer klantgegevens dan juridisch toegestaan met de desbetreffende overheidsinstantie, de Financial Intelligence Unit (verder: FIU). U stelt dat ter zake van dit (volgens u onjuiste) meldbeleid van de bank de bankmedewerker een persoonlijk tuchtrechtelijk verwijt kan worden gemaakt. U voert daartoe kort gezegd aan dat het, gezien zijn functie, in zijn vermogen ligt dat beleid vorm te geven en bij te stellen.

In wezen stelt u met dit meldingsonderdeel een verschil van inzicht (tussen u en de bank) aan de orde over de uitleg/interpretatie en toepassing van de ter zake relevante regelgeving. Aan het persoonlijk tuchtrechtelijk verwijt dat u de bankmedewerker maakt, ligt immers uw opvatting ten grondslag dat het door u bedoelde meldbeleid van de bank onvoldoende verenigbaar is met die regelgeving.



Meldingsonderdeel II: TMNL

Ook verwijt u de bankmedewerker dat de bank geen gevolg heeft gegeven aan uw oproep tot de beëindiging van de samenwerking (met de andere banken) binnen Transactie Monitoring Nederland (verder: TMNL) en, in het verlengde daarvan, dat niet is overgegaan naar een meldsystematiek van (alleen) verdachte transacties (in plaats van ongebruikelijke transacties). In essentie verwijt u de bankmedewerker dat hij (ook hier) onvoldoende oog heeft gehad voor het vraagstuk of voor TMNL alsook de meldsystematiek voldoende juridische grondslag bestaat en in bredere zin dat hij heeft nagelaten een zorgvuldige weging van belangen te maken en (daarbij) het klantbelang centraal te stellen.

Evenals met uw eerste meldingsonderdeel stelt u ook met dit meldingsonderdeel een verschil van inzicht over de uitleg/interpretatie en toepassing van de ter zake relevante regelgeving aan de orde.

Bijkomend voert u in dit meldingsonderdeel nog het volgende aan. U stelt dat de bankmedewerker zich verstoopt voor de maatschappelijke discussie over vorenbedoelde onderwerpen althans zich niet persoonlijk uitspreekt over de moreel-ethische en juridische overwegingen die relevant zijn in die discussie. U ziet dat als het over de onderhavige onderwerpen gaat, de woordvoering wordt uitbesteed aan de Nederlandse Vereniging van Banken (verder: NVB). In het licht van de bankierseed en de daaraan verbonden plicht voor bankmedewerkers zich open en toetsbaar op te stellen, acht u dat onvoldoende.

Meldingsonderdeel III: Crypto-werkwijze bank

Voorts maakt u de bankmedewerker een verwijt voortbouwend op uw stelling dat de bank in elk geval in 2020 en 2021 (en een deel van 2022), in strijd met haar eigen beleid, illegale buitenlandse crypto-dienstverleners de facto heeft gefaciliteerd/gedoogd, in de zin van feitelijk faciliteren/gedogen dat die illegale buitenlandse cryptodienstverleners via iDEAL gelden van Nederlandse klanten konden ontvangen. Het persoonlijke verwijt dat u de bankmedewerker hier maakt, is dat hij dat beleid van de bank betreffende het niet gedogen van illegale cryptodienstverleners onvoldoende (persoonlijk) heeft gemonitord of heeft doen monitoren.

Uw slotsom

Uw slotsom met betrekking tot het bovenstaande is dat de beëdigde gedragsregels 2, 3, 4, 5, 6 en 7 van de Gedragscode verbonden aan de bankierseed heeft geschonden.

Beslissing

De Algemeen directeur heeft na bestudering van uw melding besloten om geen klacht voor te leggen aan de Tuchtcommissie Banken en het dossier te sluiten. Ik licht dit toe.

1. Algemeen kader: reikwijdte van het bankentuchtrecht

Het doel van Tuchtrecht Banken is om professionele bankmedewerkers aan te spreken op hun gedrag in strijd met de bankierseed en de daaraan verbonden Gedragscode. In deze Gedragscode staat hoe een bankmedewerker zich moet gedragen in de uitoefening van zijn beroep. Tuchtrecht Banken ziet erop toe of een bankmedewerker zich aan deze Gedragscode houdt. Door dit te doen bewaakt Tuchtrecht Banken of een



bankmedewerker zich heeft gehouden aan de normen en waarden binnen de beroepsgroep. Integriteit speelt hierbij een belangrijke rol. De bankmedewerker wordt persoonlijk aangesproken op onbehoorlijke gedragingen.

1.1 Persoonlijke gedragingen bankmedewerker vs. beslissingen/standpunten van de bank

Bij het bankentuchtrecht gaat het dus om het persoonlijke gedrag van de (individuele) bankmedewerker. Beslissingen en standpunten van de bank als financiële instelling, zoals beslissingen en standpunten over de interpretatie/uitleg en toepassing van relevante regelgeving, vallen in beginsel buiten het bereik van het bankentuchtrecht. Wanneer een melding is ingediend tegen de achtergrond van een verschil van inzicht tussen de melder en de bank over zo'n beslissing/standpunt van de bank, zoals bij uw melding (onmiskienbaar) het geval is, geldt dus als uitgangspunt dat de inhoud van de beslissing of het standpunt van de bank buiten de tuchtrechtelijke beoordeling valt. Voor het vellen van een (rechts)oordeel ter zake van zo'n verschil van inzicht is Tuchtrect Banken niet (bedoeld en) bevoegd; daarvoor kunt u terecht bij (bijvoorbeeld) de civiele rechter.

1.2 Bancair beleid uitvoering Wwft

Feitelijk staat in uw melding centraal de wijze waarop de bankensector, en daarmee de individuele bank, uitvoering geeft aan de doelstellingen neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (verder: Wwft). De wijze waarop (door de bankensector en daarmee de individuele bank) uitvoering wordt gegeven aan de Wwft moet worden gekwalificeerd als een beleidsbeslissing. Zoals hiervoor reeds tot uitdrukking is gebracht, is uitgangspunt dat via het bankentuchtrecht geen beleidsbeslissingen die door de bank(ensector) zijn genomen ter discussie kunnen worden gesteld; dat valt buiten de reikwijdte van het bankentuchtrecht.

Het toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken door de banken is ondergebracht bij de toezichthouders DNB en AFM. Het bankentuchtrecht ziet, zoals hiervoor al is aangegeven, op de individuele gedragingen van bankmedewerkers die de bankierseed hebben afgelegd. Deze afbakening dient mede het belang van vermindering van rolvermenging.

U stelt evenwel dat uit de uitspraak van de Commissie van Beroep Banken (hierna: CvBB) van 13 april 2023 duidelijk is geworden "*dat ook bestuurders op hun beleid getoetst kunnen worden*" (in tuchtrechtelijke zin) en dat dús de bankmedewerker tuchtrechtelijk aangesproken kan worden op het transactiemonitorings- en meldbeleid van de bank (als financiële instelling) gezien de omstandigheid dat het in zijn vermogen ligt, gelet op de functie die hij bekleedt, om het beleid bij te stellen. Dat hij hiertoe niet is overgegaan (binnen een door u toereikend geacht tijdsbestek) acht u tuchtrechtelijk verwijtbaar.

De conclusie die u aan de uitspraak van de CvBB verbindt, wordt echter niet door die uitspraak gedragen, althans doet geen recht aan de in die uitspraak neergelegde nuance (de reikwijdte-overwegingen in die uitspraak). Zo gaat uw stelling voorbij aan het feit dat in overweging 6.10 van die uitspraak de CvBB duidelijk afbakt dat via het tuchtrecht het bancaire beleid van de banken niet ter discussie kan worden gesteld, doch uitsluitend het persoonlijke handelen of nalaten van bankmedewerkers. Dit brengt met zich, althans in de visie van de Algemeen directeur, dat indien middels een melding over (een) bestuurder(s) in wezen wordt getracht bancaire beleid van de bank ter discussie te stellen, de Algemeen directeur zich enigszins terughoudend dient op te stellen. De Algemeen



directeur bedoelt daarmee dat het tuchtrecht (lees: een persoonlijk tuchtrechtelijk verwijt jegens de desbetreffende bankmedewerker(s)) in zo'n geval pas in beeld kan komen als (a) dat bancaire beleid (inhoudelijk) evident onjuist is en dienaangaande een persoonlijk handelen/nalaten te verwijten valt dan wel (b) sprake is van onvoldoende zorg betrachten (door de desbetreffende bankmedewerker(s)) in het proces van totstandkoming c.q. verdere invulling/uitwerking van dat beleid.

1.3 Slotsom reikwijdte bankentuchtrecht in relatie tot uw melding

Dit maakt dat de Algemeen directeur uw melding slechts binnen die kaders kan toetsen. In het navolgende wordt deze toetsing per meldingsonderdeel uitgevoerd.

2. Meldingsonderdeel I: omvang gegevensdeling met FIU

U verwijt de bank hier de wettelijke regels te overtreden en stelt dat te dien aanzien de bankmedewerker een (persoonlijk) tuchtrechtelijk verwijt kan worden gemaakt. U licht dit als volgt toe.

Volgens u verstrekt de bank bij een melding van een ongebruikelijke transactie meer (persoons)gegevens aan de FIU dan op grond van artikel 16, lid 2 Wwft – naar u stelt: limitatief – is voorgeschreven. U verwijt de bankmedewerker dat hij vanuit zijn functie heeft ingestemd met deze werkwijze, die volgens u een schending van artikel 16, lid 2 Wwft inhoudt. U leest in artikel 16, lid 2 Wwft een limitatieve opsomming wat betreft de gegevens die mogen worden gevoegd bij een melding ongebruikelijke transacties bij de FIU. Daarmee geeft u een bepaalde uitleg aan de inhoud van genoemd wetsartikel.

De Algemeen directeur constateert evenwel dat de aanhef van artikel 16, lid 2 Wwft in het midden laat of er al dan niet sprake is van een limitatieve opsomming. Ook de toelichting op deze wet geeft hierover geen uitsluitel. Nu de wettekst en de toelichting geen uitsluitel geven, stelt de Algemeen directeur vast dat de door u veronderstelde limitatieve uitleg voor discussie vatbaar is en dat zich hier in ieder geval niet de hiervoor bedoelde situatie voordoet dat de door de bank(en) voorgestane uitleg duidelijk/evident onjuist is.

Geconcludeerd dient hier dus te worden dat over de wetsinterpretatie op dit punt (in redelijkheid) discussie bestaat en dat het niet aan Tuchtrecht Banken is om te dien aanzien een (rechts)oordeel te vellen; daarvoor kunt u, zoals reeds eerder aangegeven, bij (bijvoorbeeld) de civiele rechter terecht.

3. Meldingsonderdeel II: TMNL

Uw tweede meldingsonderdeel betreft in essentie het verwijt dat de bankmedewerker (ook hier) onvoldoende oog heeft gehad voor het vraagstuk of voor TMNL alsook de meldsystematiek voldoende juridische grondslag bestaat en in bredere zin heeft nagelaten om ter zake van TMNL een zorgvuldige weging van belangen te maken en (daarbij) het klantbelang centraal te stellen.

De Algemeen directeur stelt in zijn toetsing van dit meldingsonderdeel voorop dat de overheid bij banken een grote verantwoordelijkheid heeft neergelegd wat betreft het voorkomen van witwassen en de bestrijding van de financiering van terrorisme. De geschiedenis laat zien dat de overheid streng toeziet op de naleving van de wet- en regelgeving ter zake en ook (zeer) hoge boetes uitdeelt wanneer banken de opgelegde taak onvoldoende uitvoeren. Waarbij, naast het treffen van bestuursrechtelijke en/of



strafrechtelijke maatregelen jegens banken, overigens ook bestuurders van de banken strafrechtelijk vervolgd kunnen worden.

De complexiteit in het poortwachterssysteem tegen mogelijke witwaspraktijken en mogelijke financiering van terrorisme is te verbeelden als een kat-en-muisspel in de financiële onder- en bovenwereld. De belangen zijn zeer groot. Dit is een gegeven. De bank heeft in deze strijd niet alleen rekening te houden met de hierboven bedoelde belangen die de eigen bedrijfsvoering rechtstreeks raken, waaronder de belangen van de klanten, maar zeker ook met de door de overheid opgelegde taakuitoefening en (de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden voor) de belangen van de samenleving waarbinnen de bank opereert.

Om te waarborgen dat sprake is van een effectief en rechtmatig poortwachterssysteem, werken de banken nauw samen met de overheid. Daarbij wordt ook bekeken op welke wijze nieuwe digitale ontwikkelingen ingezet kunnen worden. TMNL is hiervan een voorbeeld. U bent kort gezegd van mening dat TMNL te ver doorschiet in een focus op effectiviteit, ten koste van rechtmatigheid. In uw optiek is de deelname daaraan dan ook aan te merken als een onjuiste beleidsbeslissing.

Gelet op (a) de wettelijke kaders, (b) de toenemende druk van de overheid op banken om (verdere) maatregelen te treffen om witwassen en financiering van terrorisme in Nederland te voorkomen en (c) het maatschappelijk belang om die maatregelen te treffen, is de Algemeen directeur evenwel van oordeel dat het besluit van de bank tot, kort gezegd, het op geanonimiseerde wijze samenvoegen van de gegevens van ongebruikelijke transacties en deze te delen in een database binnen het door een vijftal banken opgerichte samenwerkingsverband/-vehikel TMNL in ieder geval niet is aan te merken als duidelijk/evident onjuiste beleidsbeslissing (zie de toetsingsmaatstaf weergegeven in de slotlinea onder de kop “1.2 Bancair beleid uitvoering Wwft”) en daarmee de toets waartoe de Algemeen directeur zich dient te beperken doorstaat. Daarbij weegt mee dat de financiële wetgeving afkomstig is vanuit Europa, zelf door landen geïmplementeerd moet worden, open normen bevat en aan verandering onderhevig is. Voor de meldsystematiek geldt in essentie hetzelfde.

U hebt nog specifiek aangevoerd dat (in ieder geval) sprake is van een onvoldoende zorgvuldige weging van belangen door de bankmedewerker. U stelt dat hij heeft nagelaten (onverwijld) in te grijpen in het beleid van de bank met betrekking tot de uitvoering van de monitoring van transacties, terwijl dat (in ieder geval) naar aanleiding van (onder meer) uw adviezen, die van de Autoriteit Persoonsgegevens en DNB – met betrekking tot het selecteren van de te monitoren transacties – wel van hem mocht worden verwacht. In aanvulling op hetgeen de Algemeen directeur hiervoor reeds heeft overwogen, wordt specifiek ter zake van het punt van de belangenafweging nog het volgende overwogen.

De Algemeen directeur begrijpt uit uw melding dat u zich niet kunt vinden in de uitkomst van de afweging van belangen die hier is gemaakt. In regel twee (2) van de Gedragscode verbonden aan de bankierseed staat geschreven dat de bankmedewerker een zorgvuldige afweging maakt van belangen. In de toelichting op deze gedragsregel wordt dit als volgt nader uitgewerkt: *“dit betekent dat de bankmedewerker een zorgvuldige afweging tussen de belangen van de klanten van de bank, de aandeelhouders, de leden, de obligatiehouders en de andere schuldeisers van de bank, de werknemers van de bank en de samenleving maak”*. Uit uw uiteenzetting begrijpt de Algemeen directeur dat u het klantbelang zwaarder vindt wegen dan de overige belangen die de bankmedewerker in zijn functie bij zijn afwegingen moet betrekken en wegen.



Zoals hiervoor aangehaald dient de bankmedewerker een zorgvuldige afweging van alle belangen te maken. Uw stelling dat het klantbelang per definitie zwaarder weegt, gaat daarom niet op. Wat betreft de uitkomst van de belangenafweging volstaat de Algemeen directeur verder met een verwijzing naar hetgeen hij hiervoor reeds heeft overwogen over de voor dit meldingsonderdeel geldende toetsingsmaatstaf (zie de slotalinea onder de kop “1.2 Bancair beleid uitvoering Wwft” en voorts twee alinea’s hierboven).

In aanvulling op uw overige stukken, heeft u op 23 juni 2024 een nader dossierstuk ingebracht, te weten een juridische opinie, opgesteld door mr. dr. K.J. Zeegers. Deze juridische opinie heeft mr. Zeegers opgesteld op verzoek van uw stichting, die met dat stuk een nadere onderbouwing heeft willen geven aan de door haar ingediende melding. Het stuk dient althans is ingebracht (kort gezegd) ten betoge dat het delen van transactiegegevens door banken met TMNL (niet alleen als (civielrechtelijk) onrechtmatig handelen maar ook) als strafbaar handelen kan worden aangemerkt. In dat kader stelt mr. Zeegers dat het delen van transactiegegevens door banken met TMNL “lijkt” te kwalificeren als wederrechtelijk en in dat geval aangemerkt kan worden als strafbaar handelen (ex art. 138c Sr). Ook voor dit - met een (duidelijk) voorbehoud naar voren gebrachte - betoog geldt evenwel dat het uitgaat van een bepaalde uitleg die aan de inhoud van de Wwft wordt gegeven (uw uitleg/interpretatie) doch dat ter zake van die wetsuitleg (in redelijkheid) discussie bestaat. En sterker nog, de ingebrachte juridische opinie vertrekt vanuit de (veronder)stelling dat voor wat de toepassing van de Wwft betreft TMNL, in relatie tot de deelnemende banken, moet worden gezien als derde en überhaupt daar kan al een andere lezing (opinie) tegenover worden gesteld. Bij dergelijke meningsverschillen over wetsuitleg is het zoals reeds gezegd niet aan Tuchtrect Banken om te dien aanzien een (rechts)oordeel te vellen. Op de door u aan de orde gestelde discussie kan de Algemeen directeur om die reden niet verder ingaan.

In het bijkomende verwijt dat u in dit meldingsonderdeel nog heeft aangevoerd, ziet de Algemeen directeur evenmin aanleiding voor verder onderzoek. U stelt dat de bankmedewerker zich niet open en toetsbaar heeft opgesteld door – kort gezegd – de woordvoering over TMNL en andere bancaire onderwerpen uit te besteden aan de NVB. Deze stelling ziet echter niet zozeer op de inhoudelijke vraag of de bankmedewerker zich wel of niet open en toetsbaar heeft opgesteld, maar op ‘de vorm’ van de communicatie. Volgens u had de bankmedewerker zich persoonlijk moeten uitspreken, in plaats van (althans naast) het uitbesteden van de woordvoering aan de NVB. Echter, waar het wat betreft de gedragsnorm om zich open en toetsbaar op te stellen in dit geval om gaat, is dat de bankmedewerker diende toe te zien op een zodanige communicatie dat naar buiten toe de standpunten van de bank aangaande die onderwerpen en discussies voldoende kenbaar waren. Aangezien het om – kort gezegd – sectorbrede beleidsmatige onderwerpen gaat, leent de communicatie daarover zich voor uitbesteding aan de NVB, als zijnde de overkoepelende branchevereniging van in Nederland actieve banken. In ieder geval levert het feit dat de bankmedewerker die communicatie via de NVB heeft doen verlopen geen strijd op met (de gedragsregels verbonden aan) de bankierseed, zo concludeert de Algemeen directeur.

Overigens kan inmiddels worden vastgesteld dat het wetsvoorstel tot invoering van het TMNL-systeem in de beoogde vorm is ingehaald door nog in werking te treden Europese regelgeving (AMLR). De banken hebben daarop besloten de verdere uitwerking van gezamenlijke transactiemonitoring stop te zetten en zich te beraden over andere vormen van gezamenlijke transactiemonitoring passend binnen de (komende) Europese wetgeving.



4. Meldingsonderdeel III: Crypto-werkwijze bank

In dit resterende meldingsonderdeel maakt u de bankmedewerker als gezegd een verwijt dat voortbouwt op uw stelling dat de bank in elk geval in 2020 en 2021 (en een deel van 2022), in strijd met haar eigen beleid, illegale buitenlandse crypto-dienstverleners de facto heeft gefaciliteerd/gedoogd, in de zin van feitelijk faciliteren/gedogen dat die illegale buitenlandse cryptodienstverleners via iDEAL gelden van Nederlandse klanten konden ontvangen. Het persoonlijke verwijt dat u de bankmedewerker hier maakt, is dat hij dat beleid van de bank betreffende het niet gedogen van illegale cryptodienstverleners onvoldoende (persoonlijk) heeft gemonitord of heeft doen monitoren. Korter gezegd, verwijt u de bankmedewerker dat hij onvoldoende toezicht heeft gehouden op en maatregelen heeft getroffen tegen het gebruik van iDEAL door illegale buitenlandse cryptodienstverleners.

De Algemeen directeur stelt hier voorop dat iDEAL een betaaldienst is, die niet in handen is van de bank, maar van een zelfstandige andere entiteit (verder kortweg: de betaaldienstverlener). En dat was ook in de door u genoemde periode zo. Deze betaaldienstverlener had reeds in die periode beleid ontwikkeld om illegale transacties te voorkomen. Dit beleid is tot stand gekomen mede in samenspraak met toezichthouders DNB en AFM. Aldus was reeds sprake van door de betaaldienstverlener getroffen maatregelen ter voorkoming van de door u gesignaleerde ongewenste betalingen.

Uw verwijt jegens de bankmedewerker komt in wezen erop neer dat hij (meer toe)zicht had moeten houden op de werking van die maatregelen op uitvoeringsniveau. De Algemeen directeur volgt u niet daarin. De bankmedewerker was niet werkzaam bij de betaaldienstverlener, er was reeds sprake van door de betaaldienstverlener getroffen maatregelen en het monitoren van de werking van die maatregelen op uitvoeringsniveau berust in beginsel bij die betaaldienstverlener zelf. Uw enkele stelling dat de bankmedewerker (indirect) wel bij de betaaldienstverlener betrokken was, onder meer aangezien de bank één van de aandeelhouders is, is onvoldoende om tot een andere slotsom te kunnen komen. Evenals uw andere meldingsonderdelen geeft dus ook dit meldingsonderdeel geen grond om een klacht aan de Tuchtcommissie banken voor te leggen.

Mogelijkheid tot herziening

Als u het niet eens bent met deze beslissing van de Algemeen directeur, kunt u herziening vragen aan de voorzitter van de Tuchtcommissie. Dit verzoek dient binnen veertien dagen na dagtekening van deze brief te zijn verzonden. U kunt uw schriftelijke en gemotiveerde verzoek e-mailen naar info@tuchtrechtbanken.nl of een brief sturen naar:

Tuchtrecht Banken
t.a.v. de voorzitter van de Tuchtcommissie
Postbus 3861
1001 AR Amsterdam



Als u nog vragen heeft over deze brief of de procedure, kunt u ons bereiken door te e-mailen naar info@tuchtrechtbanken.nl of te bellen naar + 31 (0)20 760 80 90.

Met vriendelijke groet,
Namens de Algemeen directeur

O. Wagenaar
jurist