

MR. R. DE GROOT
PROJECTLEIDER HANDHAVING
STICHTING TOEZICHT EFFECTENVERKEER

Fatsoen dwing je af door geloofwaardig met vergelding te dreigen*

'Van Officier van Justitie tot beurswaakhond' zo kondigde het infoblad Financieel Rechercheren de overstap van Rolf de Groot naar het Amsterdamse aan. Dat intrigeerde, want als Officier van Justitie was de 50-jarige De Groot een aantal keren flink spraakmakend. Al op 32-jarige leeftijd was hij betrokken bij de huiszoeking op de Coolsingel bij Slavenburg en in de bestrijding van de drugsmaffia liet hij zich bepaald ook niet onbetuigd. De laatste drie jaar concentreerde hij zich op de ontwikkeling en het verfijnen van de kunst van het financieel rechercheren. Tot aan zijn overstap gaf hij leiding aan het project Met Kennis Bestrijden, een samenwerkingsverband tussen het Openbaar Ministerie en de Nederlandse Vereniging van Banken.

U zit hier pas een week of acht. Hebt u niettemin al enig idee wat de samenleving terugkrijgt voor de 40 mln. die de STE budgetteert?

Goed toezicht. En verder doet de vraag mij denken aan de vraag die het Ministerie van Financiën in het verleden stelde aan het Ministerie van Justitie, namelijk of de boeteopbrengsten dekkend moeten zijn ten opzichte van de kosten van opsporing en vervolging. Daar is in ieder geval vanuit het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur, dus de totale rechterlijke macht, van gezegd dat dat geen correlatie behoort te hebben.

Maar uiteindelijk moet het wel renderen.

Laat ik een voorbeeld geven. Ik zit nog steeds in de Raad van Toezicht van het Centraal Justitieel Incasobureau in Leeuwarden. Dat is een instelling die de meeste Nederlanders wel kennen, want daar krijgen we een acceptgiro van als we te hard hebben gereden, of een parkeerbon. Het gros van de Nederlanders kent het onplezierige genoeg om zo'n girotje te krijgen en betaalt. Sommige mensen hebben nog een extra aansporing nodig en krijgen een tweede girotje, met verhoging, en een derde. Maar de meeste Nederlanders betalen hem. En wat het CJIB doet is dat soort dingen allemaal procesmatig heel snel afhandelen. En daarna gaat het CJIB, zoals we dat noemen, voor de laatste drie procent, namelijk die drie procent van de mensen die altijd probeert ergens onderuit te komen. De hoeveelheid geld die wij daar in stoppen staat in geen verhouding tot de boete van honderdvijftig of tweehonderd gulden die ze gekregen hebben. Want er worden deurwaarders

ingeschakeld, je gooit ze desnoods in de gevangenis. En alleen maar om die mensen het idee bij te brengen dat je kunt lopen sjoemelen wat je wilt, maar we komen bij je en we zullen het geld krijgen. Er zijn een heleboel mensen die zich netjes gedragen. Maar er zijn ook mensen die op de een of andere manier een aansporing nodig hebben om zich netjes te gedragen.

U bent rechten gaan studeren. Wat was de fantasie daarbij?

Officier van Justitie worden. De fantasie was, heel idealistisch, dat dat een vak was waar je op de een of andere manier toch wel een zekere invloed zou kunnen hebben op de samenleving.

Bent u christelijk opgevoed?

Helemaal niet. Dat betekent niet dat mijn ouders niet een zeer duidelijke fatsoensgedachte hadden, maar meer vanuit het idee dat de maatschappij op een zekere manier geordend moet zijn.

'... maar we komen bij je en we zullen het geld krijgen'

Waarom Officier van Justitie en geen Rechter?

Officier van Justitie is veel dynamischer! En iedereen heeft de Officier van Justitie nodig. Bij handhaving

* Met dank aan Yasha, Arnon Grunberg, voor zijn kolom in de VPRO-gids, nr. 44, 2000.

van regelgeving in strafrechtelijke situaties is het OM de enige die de rechter kan benaderen in ons systeem. Dus iedereen wil praten met de Officier van Justitie.

En de advocatuur?

In mijn opleidingsperiode, toen ik in de advocatuur gezeten had, heb ik nog wel getwijfeld.

Dat verdient veel meer!

Maar dat is nooit mijn drijfveer geweest. Gelukkig niet, anders had ik inderdaad iets anders moeten gaan doen. Dan was ik ook niet bij de STE gaan werken. Ze betalen beter dan de overheid, maar ik had in het 'vrije leven' aanmerkelijk meer verdiend, dat weet ik. Dat interesseert mij niet, het geldt dat ik verdienen is voldoende om met mijn vrouw en kinderen dingen te doen die ik leuk vind. Ik heb gearzeld over de advocatuur toen ik tijdens mijn opleiding als stagiair erin zat. Ik vond dat ik tijdens die twee jaar die ik buiten de rechterlijke macht moest doorbrengen iets moest doen wat echt de andere kant zou belichten. Ik heb toen twijfels gekregen of ik wel de rechterlijke macht in moest gaan. De advocatuur is ook dynamisch en ik vond commercieel zijn op zichzelf leuk.

U bent in ieder geval jurist pur sang?

Ja. Ik heb dus getwijfeld om in de rechterlijke macht te gaan, maar ik ben toch in juli '82 in Rotterdam Officier van Justitie geworden.

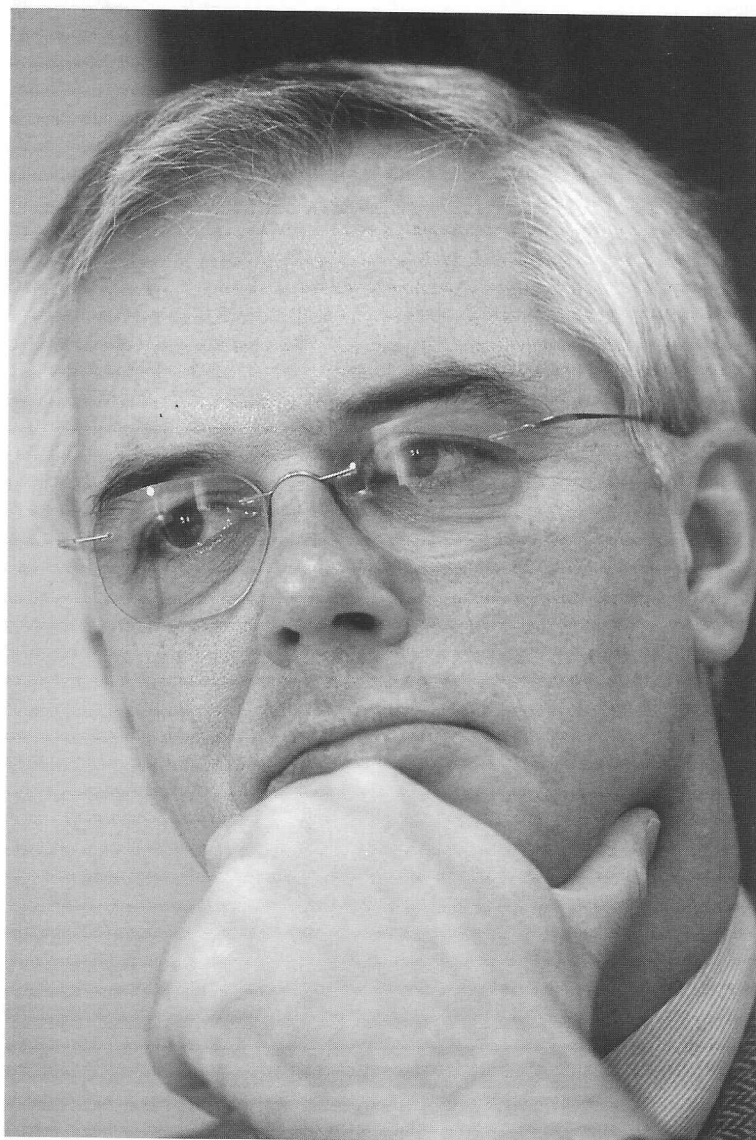
'... ik had in het 'vrije leven' aanmerkelijk meer verdiend'

Onrechtmatig verkregen bewijs, procedurele blunders, Officieren van Justitie krijgen in Nederland in toenemende mate een slechte naam.

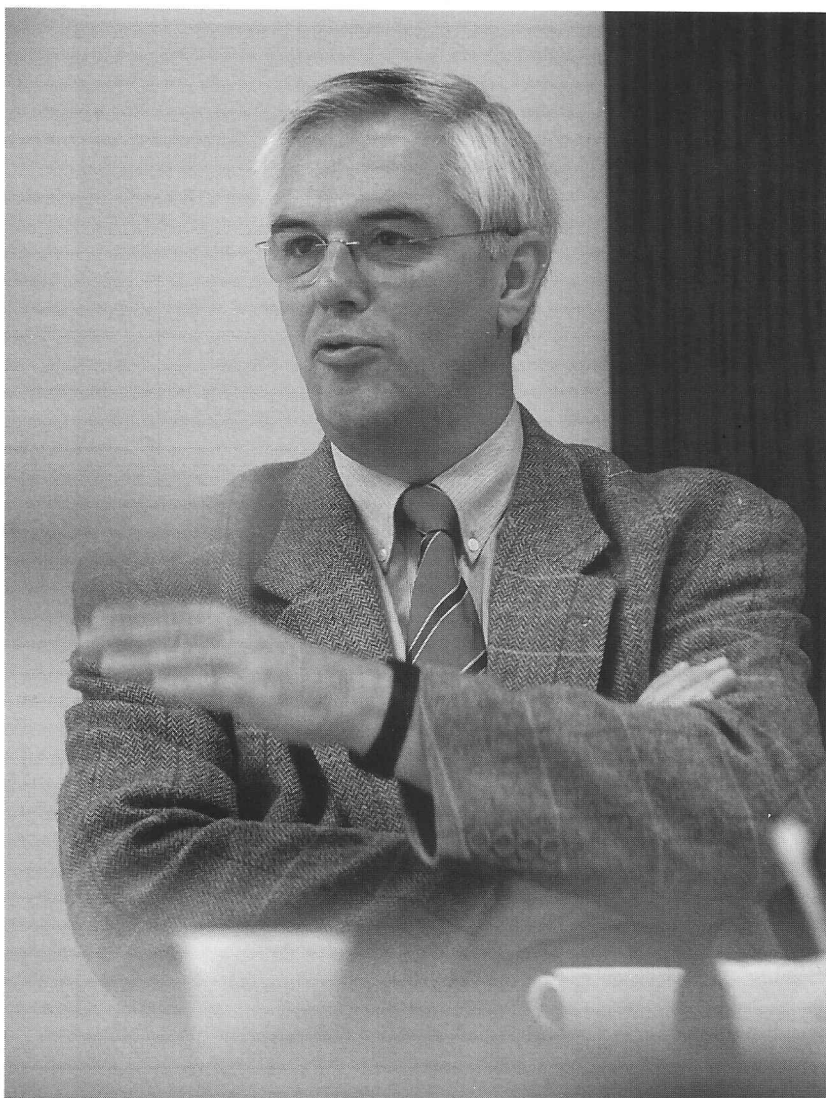
Dat is het beeld dat in de buitenwereld bestond, en misschien op sommige momenten ook nog bestaat. Zo was het dus niet. Toen ik begon was dat nog niet op een dergelijke manier doorlopend in de media. Maar ik zal het toelichten. In ons systeem is het dus zo dat die Officier van Justitie als enige naar de strafrechter kan gaan. Als nu de rechter vindt dat er in het voortraject tot de zitting of op de zitting iets is gebeurd wat niet correct is, kan hij daar alleen maar iets over zeggen in relatie tot het Openbaar Ministerie. Alles wat er in het voortraject fout is gegaan, cumuleert zich dus in het beroep van de Officier van Justitie. En natuurlijk is het ook zo dat Officieren van Justitie fouten maken.

Ik dacht dat u zou gaan zeggen: ook binnen de rechterlijke macht hebben we voortschrijdende inzichten en aanscherping van regels.

Ik wil die ontwikkeling verder schetsen. De Officier



van Justitie is dus verantwoordelijk voor alles wat er daarvoor gebeurt. Daar zijn een aantal organisaties bij betrokken waar hij geen zeggenschap over heeft. Dat is punt een. Een tweede ontwikkeling is ingezet toen ik net raio¹ werd, zo rond '75. Toen is de advocatuur zelf begonnen met opleidingen op strafrechtelijk gebied, de kwaliteitsslag in het strafrecht. Tegelijkertijd kreeg je een ontwikkeling die voortkwam uit de samenwerking die wij in de Raad van Europa hebben. De beroemde uitspraak van het voormalig kamerlid Bruins Slot bij het aannemen van het Verdrag van Rome voor de rechten van de mens in 1950 was, dat dat prachtig was en dat wij dat natuurlijk moesten onderschrijven, maar dat het voor Nederland feitelijk geen enkele betekenis had want wij hielden ons aan al de rechten van de mens. Het was natuurlijk een grote schok toen bij een beoordeling uit Straatsburg bleek dat we iets niet goed deden. Die combinatie van dingen bij elkaar zorgde voor een advocatuur die



beter ging kijken, beter wordt opgeleid en rechters die stringentere eisen gingen stellen. En vervolgens dus een maatschappij waarin de criminaliteit aan het toenemen is, met een wettelijk systeem dat nog gebaseerd is op, als ik het oneerbiedig uitdruk, de postkoets en bezorging per paard. Logistiek krijg je dan problemen, en dat zingt zich rond. Als de postbode vergeet een kruisje te zetten op een formulier, ging het in de publiciteit voor het OM mis.

Al met al wilde u niet langer Officier van Justitie zijn?
De uitvergroting in de media is al eind jaren tachtig begonnen en ik ben het tot 1 augustus 2000 geweest. Dus dat valt mee. Ik heb het mij wel aangetrokken in de zin dat ik het belangrijk vind de organisatie te verbeteren en betere prestaties te leveren. Dat er een aantal zaken bij ons niet goed ging, was evident. Uit hoofde van één van mijn vroegere functies, Hoofd van het Stafbureau Openbaar Ministerie, was ik bij een aantal van dat soort eerste aanzetten tot reorganisatie betrokken.

Terug naar uw begin. Dat onderzoek in 1983 tegen Slavenburg, zat daar ook een element van jeugdige overmoed in?

In die zaak? Volstrekt niet.

Er is niet uitgekomen wat u gedacht had.

Twee van de hoogste leidinggevenden zijn veroordeeld en we hebben met een groot aantal mensen transacties gedaan, want we hadden te weinig capaciteit om dat allemaal te vervolgen. Daar is verder een gigantische hoeveelheid jurisprudentie op gekomen. Ik ben een paar weken geleden nog door de Nederlandsche Bank gebeld die mij vroeg de arresten en vonnissen van Slavenburg nog even te faxen voor wat de overwegingen betreft. De jurisprudentie die toen is gemaakt is buitengewoon belangrijk geweest: strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bestuurders van ondernemingen in het geval er strafbare feiten worden gepleegd door anderen in de onderneming en zij weet hebben van het feit dat er strafbare feiten worden gepleegd. En bovendien: als ze het weten en bij machte zijn het te doen stoppen en dat nalaten te doen. Het staat als een paal boven water dat het in de bankwereld tot een gigantische hoeveelheid veranderingen heeft geleid, intern. En niet alleen in de bankwereld, zo is mij in de loop der jaren duidelijk geworden. Ook in andere sectoren van het bedrijfsleven heeft dit doorgewerkt. En ik heb mij laten vertellen dat aan de universiteiten het vak Ethiek aan de Economische Faculteit en bij Bedrijfskunde er weer in is gekomen.

Is ethiek afdwingbaar?

Ethiek is iets dat mensen hebben (in meer of mindere mate) of niet. Ethisch gedrag is tot op zekere hoogte afdwingbaar, maar niet bij iedereen. Maar je hebt dat afdwingbare wel nodig om de maatschappij in bedwang te houden, laat ik het maar zo zeggen.

Is ethiek iets anders dan welbegrepen eigenbelang?

Het is natuurlijk ook iets dat commercieel uitbaatbaar is. Ik denk dat mensen daar ook achter beginnen te komen. Er is wel sprake van een fatsoeningsgolf. Waar kies je voor? Eerlijkheid, ethische gedrag, zekerheid en betrouwbaarheid, of sjacheren?

Daar zijn we weer terug aan het begin: wat levert die veertig miljoen budget op?

Mensen merken dat het zich als organisatie fatsoenlijk gedragen op termijn ook economisch gezien interessant is, net zoals je merkt dat een land waarin rechtspraak goed is georganiseerd, zonder aanzien des persoons en waar je weet dat de vonnissen vervolgens ten uitvoer worden gelegd, het economisch gezien aanmerkelijk beter doet dan een land waarin dat niet het geval is. Als er een niet-corrupte overheid is, met een behoorlijke en afdwingbare rechtspraak gaat het economisch ook beter, omdat mensen bereid zijn om in een dergelijk land met anderen

te handelen omdat ze weten dat als de ander iets doet wat niet correct is ze hun recht kunnen halen en dat ook afgedwongen wordt.

Saskia Stuiveling, de President van de Rekenkamer, ging eergisteren op de televisie nog wat verder. Zij stelde dat wetenschappelijk is aangetoond dat het menselijk geluk zeer wordt bevorderd door een nette overheid. Dat is haar bestaansrecht.²

Ik kan mij dat best voorstellen. Een betrouwbare overheid garandeert in ieder geval een omgeving waarin mensen op een gewone manier met elkaar om kunnen gaan. Stabiliteit is überhaupt een voorwaarde voor mensen om prettig te kunnen functioneren.

En stabiliteit op de financiële markt is nog belangrijker dan elders?

Stabiliteit en vertrouwen is voor alle mensen en sectoren van belang. Het vak van mij, van u, dat van de fotograaf, is allemaal gebaseerd op vertrouwen. Anders zouden we elkaar doorlopend lopen controleren op alles en hadden we een hele slechte politiestaat.

Als vertrouwen zo'n belangrijke factor is, welhaast een nutsfunctie, waarom moet de financiële sector dan zelf het budget van zijn toezichthouders betalen?

Die vraag moet u stellen aan de Staten Generaal en de regering, want die maken samen de wettelijke regelingen. De STE wordt geconfronteerd met het feit dat die regeling er is, en moet proberen die regeling zo behoorlijk mogelijk uit te voeren. En dat doen wij dus. En de financiële sector profiteert ook van een toezichthouder die op zijn taak is berekend.

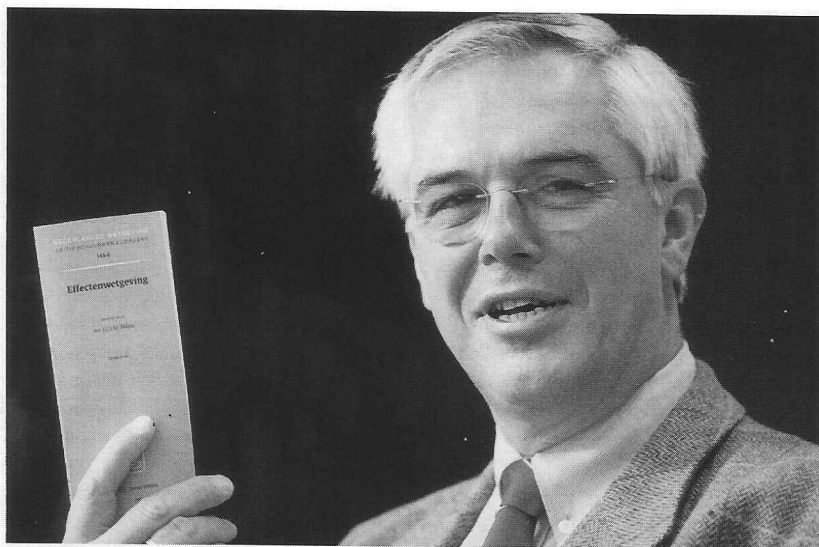
Ook vertrouwen heeft zijn prijs?

Alles heeft natuurlijk een prijs. Ik denk dat wij in staat zijn te verantwoorden, en we doen dat trouwens ook, op welke wijze er met dat geld wordt omgegaan. We hebben zelfs een systeem waarmee we dat kunnen terugbrengen op controleniveau, hoeveel controles en bij wie.

'... je hebt dat afdwingbare wel nodig om de maatschappij in bedwang te houden'

Als Zelfstandig Bestuursorgaan heeft de STE aan twee niet noodzakelijkerwijze parallel denkende instanties verantwoording af te leggen, aan de overheid, maar ook naar de financiers.

Uit het jaarverslag zal duidelijk blijken wat wij doen, hoe wij het doen en hoe het geld besteed



wordt. En ook in de begroting; wat onze plannen zijn, hoe we dat denken te doen, hoe we het geld zullen gaan besteden. En wij denken dat dat probleem voor ons zal opleveren.

Jarenlang hebben we discussies gehad over zelfregulering versus toezicht. Wat vindt u te prefereren?

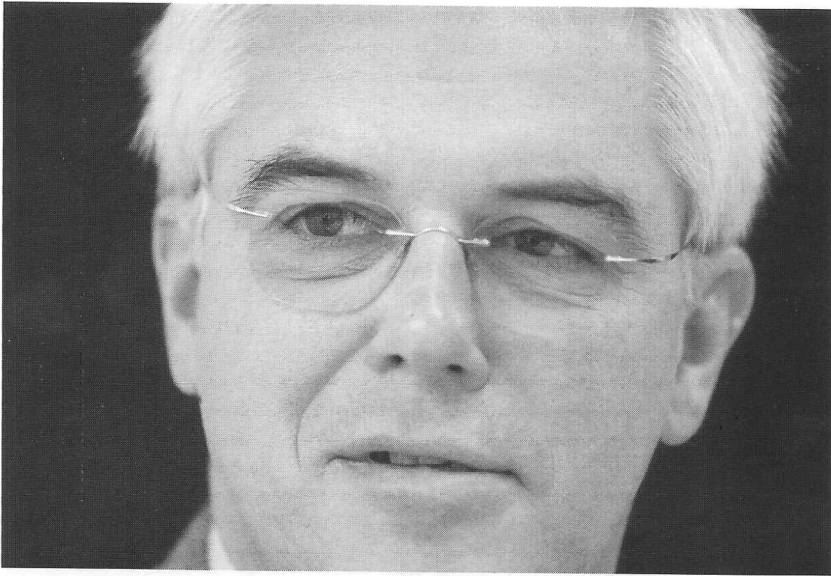
Daar heb ik een hele expliciete opvatting over. Het is niet óf, óf, maar én, én.

En, én degenerereert makkelijk tot noch, noch.

Tot op zekere hoogte doet elke markt, elke branche, elke organisatie aan zelfregulering en tot op zekere hoogte zal er ook altijd al dan niet op afstand gesteld overheidstoezicht noodzakelijk zijn, of overheidsregulering. Helaas zal de wereld niet kunnen zonder de Officier van Justitie, de rechter en het strafrecht. Maar wat het toezicht betreft, en onze organisatie als een ZBO, moet je ook realiseren dat je in staat moet zijn om de mensen aan te trekken die die dingen die er in de financiële wereld gebeuren, kunnen beoordelen. Als wij niet een beetje in de markt mee kunnen opereren met de omgeving die je moet controleren, dan zou je een probleem hebben. Dat is een van de argumenten die vaak gebruikt worden om ZBO's in te stellen.

Het personeelsbestand groeit en groeit. Zijn er zoveel méér onverlaten in de financiële wereld dan tien jaar geleden?

Daar geloof ik niets van, procentueel gezien tenminste. Ten eerste is de regelgeving uitgebreid. Er zijn dingen gekomen die moeten worden gecontroleerd, die vroeger niet gecontroleerd werden. Dat werd dan vaak in het kader van zelfregulering geregeld. Met betrekking tot zelfregulering is er in het verleden helaas een aantal dingen gebeurd dat voor de politiek aanleiding is geweest om te zeggen: wij moeten gaan kijken naar de integriteit van ons financieel stelsel. En als je toezicht gaat uitoefenen,



betekent dat, dat als je het goed wilt doen en dat met een bepaalde frequentie doet, dat je daar vervolgens ook een bepaalde hoeveelheid mensen bij nodig hebt. Het tweede punt is dat de financiële producten zich aan het uitbreiden zijn. Met als gevolg daarvan ook andere organisaties die zich daarmee bezighouden; een autonome groei in de financiële wereld zelf dus van onder toezicht staande organisaties. En internationaal moeten we natuurlijk een beetje op dezelfde manier lopen als andere landen, met name in de Europese Unie. Daar worden afspraken gemaakt tussen de toezichthouders over hoe ze dat zo ongeveer hetzelfde kunnen doen. Je moet elkaar over en weer rechtshulp geven.

U gaat 'Handhaving' doen. Die functie stond nog niet in het organogram in het laatste jaarverslag.

Wij zeggen dat een van de vier aandachtsgebieden uit de Wte is het beschermen van beleggers tegen elkáár. Zo staat dat ook in de toelichting op de Wte 1995. Zorgen dat mensen zich behoorlijk gedragen en elkaar niet lopen te belazeren, dat beleggers niet met voorkennis handelen, dat beleggers niet aan inside trading doen, zorgen dat beleggers niet opzettelijk met valse berichten de koersen gaan manipuleren, zorgen dat beleggers, als ze in ondernemingen belegd hebben, ook duidelijk maken hoeveel aandelen ze daarin hebben. Alles wat te maken heeft met bescherming van beleggers ten opzichte van elkáár, dat is zo'n beetje wat wij noemen 'Handhaving en Integriteit'. Dat is een van de taken die in de Wte is genoemd en daar zal ik mij in beginsel mee bezighouden.

Heeft u al een apparaat?

Nee. Er zijn al enige mensen werkzaam op deze terreinen binnen de organisatie, maar je kunt je organisatie ook op een andere manier groeperen natuurlijk.

Hoe bent u hier terechtgekomen?

Ik heb vanaf het begin van mijn werkzaamheden voor het OM mede aan de fraudebestrijdingskant kant gezeten. Dan zit je in alle mogelijke circuits waarin gepraat wordt over wat er fout gaat en wat eraan gedaan kan worden, ook in de financiële wereld. In datzelfde kader is de STE natuurlijk ook bezig geweest met contacten krijgen, bijvoorbeeld in het Financieel Expertisecentrum, samen met het OM in Amsterdam en andere toezichthouders en opsporingsorganisaties. En omdat ik al een beetje in die financiële wereld zat, ben ik ook wel eens bij de STE langs geweest. Toen ik hoorde van deze ontwikkelingen hier, dacht ik dat ik dat wel leuk zou vinden, om eens een keer wat anders te gaan doen. Dus toen ben ik naar het Bestuur gegaan en heb gezegd: ik heb begrepen dat jullie hier een organisatie die nog hard aan het groeien is gaan inrichten, ook op dit soort aspecten. Klopt dat en zo ja, dan ben ik gaarne bereid daaraan en daarin mee te werken. Een soort open sollicitatie dus.

En toen zeiden ze: beste Rolf, hoe denk je dat te gaan aanpakken?

Nee. Eerst eens even kijken hoe de wereld in elkaar zit en wie wat doen en wat er precies gebeurt. Pas dan moet je gaan nadenken over de vraag hoe je het organiseert. Daar heb ik wel ideeën over, maar die moeten we eerst hier met zijn allen bespreken.

Vond u zelf dat er een 'blank' was die nog ingevuld moest worden?

Ik geloof niet dat het een *blank* was, maar er komt meer aandacht voor. Dat betekent dat je er intensiever naar zult kijken met wat meer mensen. En ook wellicht met andere invalshoeken. Er is vanaf januari dit jaar wettelijk geregeld dat de STE zelf op basis van de wettelijke regeling bij overtredingen boetes kan opleggen. Dat betekent dat er een mogelijkheid tussen 'niks doen' en 'de Officier van Justitie inschakelen' komt. Dat betekent dat je in de wijze waarop je kijkt naar gedrag dat niet conform de wettelijke regeling is ook een zekere waarborg zult moeten inbouwen die meer in de richting van de justitiële denkwijze is dan die anders zou doen. Uiteindelijk, als je boetes oplegt, dan worden die door rechters getoetst en rechters vragen dan of je je aan bepaalde beginselen hebt gehouden. Dat betekent dat je een zekere expertise op het terrein hoe dát systeem werkt ook binnen je eigen organisatie moet hebben.

In feite blijft u uw roeping trouw?

Ik ben niet helemaal naar de andere kant overgestapt, nee. Dit heeft natuurlijk wel enige verwantschap met het OM in de zin dat hier ook aan de handhaving van regelgeving wordt gedaan.

U gaat zelfs het hele veld bestrijken van opsporen, vervolgen en straffen. Intussen bloeit in de fysieke wereld de privatisering van veiligheid en in de papieren wereld heb je

het verschijnsel van de forensic accounting. Nu zegt uw oude strijdmakker Schaap dat ook al is het midden in de nacht, hij in zijn auto springt om te helpen als er een klant belt.

Dat doen wij ook als dat nodig is. Ik werd gisteravond om halfnegen op mijn GSM gebeld waardoor ik ook de nodige telefoontjes moest plegen met mensen binnen en buiten de organisatie. Als er hier iets aan de hand is gaan we ook ogenblikkelijk iets doen. We hebben natuurlijk een andere taak: wij houden toezicht. Dus als er onplezierige dingen bij de klant zijn, maken we gebruik van onze wettelijke bevoegdheden en doen wij de dingen waarvan wij vinden dat we ze behoren te doen. Dat kan iets anders zijn dan helpen. Als de klant Cees Schaap vraagt om geen aangifte te doen bij de Officier van Justitie, ik noem maar wat, dan kan ik mij voorstellen dat hij zou zeggen 'als de klant het niet wil, doe ik het niet'. En dat geldt natuurlijk niet voor ons.

We hadden het over uw komst hier. Beviel uw vorige baan niet meer?

Ik heb mijn werk als Officier van Justitie altijd hartstikke leuk gevonden. Maar je wilt ook wel eens een keer wat anders doen.

Hoe reageerde Docters van Leeuwen zelf eigenlijk op uw sollicitatie? Zoals een Amsterdammer zegt: 'mijn idee'?
Ja zoiets, een leuke gedachte of zo. Ik heb keurig formeel hier een afspraak gemaakt en daarna een brief met CV gestuurd. Dat is vervolgens hier met de mensen die dat aangaat besproken. Daarna ben ik op gesprekken geweest.

'Dit heeft natuurlijk wel enige verwantschap met het OM ...'

Hoeveel tijd zat daartussen?

Ik heb 31 januari mijn brief geschreven aan de voorzitter van het Bestuur hier, met mijn CV. Eind april hebben we het rondgemaakt dat ik per 1 augustus in dienst zou treden. Je zit ook met opzegtermijnen, dus we hebben er uiteindelijk drie maanden over gedaan, met gesprekken hier.

U gebruikte daarstraks het woord integriteit. Dat heeft twee betekenissen. Wat is relevanter voor uw werk bij de STE, de onkwetsbaarheid van het systeem of de onkreukbaarheid van de spelers?

Het een kan alleen maar door het ander.

Waar begin je?

Je begint altijd met mensen. Want je krijgt pas een systeem als je mensen bij elkaar zet en ze samen iets laat doen.

Hol je dan niet achter de feiten aan? De handel groeit, het aantal partijen groeit, de internationalisatie, en daar bovenop de virtuele wereld met enorm veel mogelijkheden voor onordentelijk handelen.

En enorm veel mogelijkheden voor ordentelijk handelen.

Maar de begrenzing van het systeem loop zo snel voor ons uit, dat halen we niet meer. Eindigen we in cynisme?

Ik zit me voor te stellen hoe het eruit zou zien als wij eindigen in cynisme. Ik weet donders goed dat sommige mensen uit zijn op macht, op invloed, op geld. Maar ik heb altijd vertrouwen gehad in de mensen, dat ze op een bepaald moment inzien dat het zo niet verder kan. Dat zie je bij conflicten. Zie nu eens wat er in Israël met de Palestijnen aan de hand is. Nu zijn ze aan het vechten, maar op een gegeven moment houdt het toch op. Mensen komen er toch achter dat het voor het bestaan van jou zelf en je familie en medebevolking noodzakelijk is een zekere mate van normale omgang met elkaar te hebben.

U blijft een blijmoedig mens?

Natuurlijk ben ik older, wiser en sadder. Niettemin heb ik wel hoop in de toekomst, want als ik dat niet zou hebben kon ik beter ophouden.

In de bijbel staat dat als morgen de wereld vergaat, je vandaag nog een boom moet planten.

Daar kan ik me iets bij voorstellen. Hodie mihi, cras tibi: heden ik, morgen gij. En morgen is het weer vandaag.

Amsterdam, 20 oktober 2000

Drs. R.D. Gunther

Drs. J.J.M. Schipper

Noten

1. Raio = rechterlijk ambtenaar in opleiding; een zes jaar durend postdoctoraal traject.
2. Desgevraagd verwees zij naar de site van prof. dr. Ruut Veenhoven, psycholoog en socioloog bij de EUR, www.eur.nl/fsw/research/happiness.