

Uitsluitend per e-mail

(5.1)(2e)

Onderwerp

Besluit op Woo-verzoek grensoverschrijdende corruptie

De Nederlandsche Bank N.V.
Bedrijfsvoering
Informatiediensten

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Geachte **(5.1)(2e)**

Per e-mail van 30 maart 2023 heeft u De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) verzocht om openbaarmaking van informatie op grond van de Wet open overheid (Woo) met betrekking tot:

"De bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving van buitenlandse en grensoverschrijdende corruptie en daarmee verband houdende strafbare feiten, zoals het witwassen van de opbrengsten van gelden die uit buitenlandse/grensoverschrijdende corruptie zijn verkregen, in Nederland (het Verzoek). Meer concreet ziet het Verzoek op de bestuursrechtelijke handhaving door DNB (...)."

Procedure

De ontvangst van uw verzoek is per e-mail van 31 maart 2023 bevestigd. Op 17 april 2023 is een preciseringsgesprek met u gevoerd. Op 20 april heeft u een nadere precisering van het verzoek aan ons verstrekt. Op 23 mei 2023 heeft een vervolgesprek plaatsgevonden, waarbij een inventarislijst met een deel van de gevonden documenten is gedeeld. Tijdens dit gesprek zijn er door u een aantal vragen gesteld, die inhoudelijk per mail op 5 juni 2023 met u zijn gedeeld. Op 7 juni 2023 heeft nogmaals een gesprek plaatsgevonden, waarbij de volgende dag per mail antwoorden op uw vragen zijn verstrekt. Op 14 juni 2023 heeft een toelichtingsgesprek plaatsgevonden op de verstrekte inventarislijst. Naar aanleiding van deze gesprekken heeft u op 21 juni 2023 aangegeven dat er naar documenten van het uitvoerend toezicht gezocht moet worden, met een aantal specifieke zoektermen. Deze zoekslag heeft geresulteerd in twee inventarislijsten die op 13 juli 2023 en 25 juli 2023 met u zijn gedeeld. Op 21 augustus 2023 heeft u een inhoudelijke reactie gegeven op de eerste inventarislijst, op 14 september 2023 op de tweede inventarislijst. Vanaf dat moment zijn alle gemarkeerde documenten verzameld en vervolgens inhoudelijk beoordeeld. Naar aanleiding van deze beoordeling zijn aan een aantal derde-belanghebbenden zienswijzeverzoeken gestuurd.

Wettelijke kader

Artikel 4.1, eerste lid, van de Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om publieke informatie tot een bestuursorgaan kan richten.

Zienswijze (artikel 4.4, derde lid, Woo)

Het onderhavige besluit ziet op de openbaarmaking van documenten waarbij derde-belanghebbenden zijn betrokken. Op grond van artikel 4.4, derde lid, van de Woo juncto artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn de derde-belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hierover hun zienswijze te geven. Deze zienswijzen heeft DNB in de beoordeling van het verzoek meegenomen.

Datum

22 december 2023

Uw kenmerk

D20297 / JG / LvdH

Ons kenmerk

T010-1175276710-20247

Mailadres

woo@dnb.nl

Bijlagen

1. Inventarislijst
2. (Gedeeltelijk) openbaar te maken documenten

Inventarisatie, zoekslag en beoordeling

Op basis van uw verzoek heeft DNB geïnventariseerd of en, zo ja, welke documenten berusten bij DNB die binnen de reikwijdte van uw verzoek vallen. Bij deze inventarisatie heeft DNB documenten aangetroffen. De documenten die deels of geheel openbaar worden gemaakt zijn opgenomen in een inventarisatielijst, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Tijdens het zoeken naar documenten zijn de navolgende handelingen verricht:

- Onderzoek bij de divisies Toezicht Beleid en Toezicht Horizontale Functies en Integriteit
- Onderzoek in de online opslaglocaties SharePoint, Outlook, OneDrive en in de persoonlijke schijflocaties.

Bij het zoeken naar documenten zijn, op basis van uw verzoek, de volgende zoektermen gebruikt:

((corruptie OR corruption OR omkoping OR "PEP" OR "politically exposed person" OR "politiek prominente persoon" OR belangenverstrengeling OR "conflict of interest" OR "buitenlandse corruptie" OR "buitenlandse omkoping" OR "PEP's") OR (corruptie OR corruption OR omkoping OR "PEP" OR "politically exposed person" OR "politiek prominente persoon" OR belangenverstrengeling OR "conflict of interest" OR "buitenlandse corruptie" OR "buitenlandse omkoping" OR "PEP's")) AND (EBA OR FIOD OR OECD OR FATF OR "Openbaar Ministerie" OR "Officier van Justitie")received:01/05/2022..26/6/2023

Indien DNB een document gedeeltelijk openbaar maakt, is op de inventarislijst aangegeven op welke grond(en) DNB informatie in de documenten weigert openbaar te maken. Deze weigeringen en de integrale weigering van documenten motiveert DNB per uitzondering en beperkingsgrond.

Toetsing aan bijzondere openbaarmakingsregelingen

DNB houdt uit hoofde van de Wet financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) en de Sanctiewet 1977 toezicht op de integere bedrijfsvoering en de poortwachtersfunctie van onder toezicht staande instellingen, waaronder banken en trustkantoren. Als vertrouwelijke gegevens of inlichtingen ingevolge een van deze wetten, dan wel ingevolge titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht zijn verstrekt of ontvangen, of van een buitenlandse toezichthoudende instantie zijn ontvangen, is de bijzondere openbaarmakingsregeling van de desbetreffende wet van toepassing.

DNB heeft de gevonden documenten getoetst aan de geldende bijzondere openbaarmakingsregelingen en de daarin vervatte geheimhoudingsverplichtingen. Bij die toetsing is gebleken dat voor de gevonden documenten de bijzondere openbaarmakingsregeling in de Wwft van toepassing is. Op basis van artikel 8.8 van de Woo hebben bijzondere openbaarmakingsregelingen voorrang op de Woo. Deze bijzondere openbaarmakingsregelingen staan vermeld in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo.

Artikel 22 van de Wwft

Een van de bijzondere openbaarmakingsregelingen vermeld in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo is artikel 22 van de Wwft. Toezichtinformatie valt onder de geheimhouding van artikel 22 Wwft indien de informatie 'vertrouwelijk is'. In het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 19 juni 2018 (*Baumeister*; ECLI:EU:C:2018:464) en de daaropvolgende arresten heeft de Europese rechter een aantal criteria geformuleerd voor de beoordeling of toezichtinformatie vertrouwelijk is. Dat is het geval indien wordt voldaan aan de volgende cumulatieve criteria:

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

1. De informatie is niet openbaar; én
2. De openbaarmaking dreigt afbreuk te doen aan:
 - a. De belangen van de natuurlijke of rechtspersoon die de informatie heeft verstrekt,
 - b. De belangen van derden, en/of
 - c. De goede werking van het systeem van toezicht.

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

DNB heeft deze criteria toegepast op de informatie die onder haar berust. DNB heeft geconcludeerd dat informatie over grensoverschrijdende corruptie in enkele gevallen vertrouwelijke toezichtinformatie is. Het betreft daar zowel instelling specifieke informatie als informatie over DNB's toezichtmethoden en -strategieën. Openbaarmaking van toezichtinformatie die betrekking heeft op specifieke instellingen zou afbreuk doen aan de belangen van de instellingen en aan de belangen van derden. Openbaarmaking zou namelijk aanleiding kunnen geven tot ongegronde speculaties over de bedrijfsvoering van de onder toezicht staande instellingen waar de informatie betrekking op heeft. Daarnaast zou openbaarmaking van informatie in de documenten die toezichtstrategieën van DNB prijsgeeft, afbreuk kunnen doen aan de goede werking van het systeem van toezicht. Instellingen kunnen daarop inspelen en zo misbruik maken van die informatie. Kortweg kan openbaarmaking ongewenst gedrag van instellingen in de hand werken. Bovendien zou uit de informatie afgeleid kunnen worden hoe DNB bepaalde integriteitsschendingen juridisch classificeert. Die informatie zou gebruikt kunnen worden om het toezicht van DNB te (pogen) ontduiken. Openbaarmaking dreigt tevens de goede werking van toezicht te schaden aangezien instellingen er niet meer van op aan zouden kunnen dat de informatie die zij aan DNB als toezichthouder hebben verstrekt, vertrouwelijk zal blijven.

Om die reden geldt de geheimhoudingsverplichting uit artikel 22, eerste lid, Wwft en mag DNB deze documenten niet verstrekken.

Toelichting weigeringsgronden

DNB heeft de gevonden documenten, die niet onder een van de bijzondere openbaarmakingsregimes als vermeld in de bijlage bij artikel 8.8 van de Woo vallen, vervolgens getoetst aan de weigeringsgronden in de Woo.

De betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, Woo)

Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woo bepaalt dat openbaarmaking van informatie achterwege blijft indien dat de relatie van Nederland met andere landen, staten of internationale organisaties kan schaden en dit belang zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. In casu zijn er interne documenten aangetroffen van internationale organisaties dan wel documenten inzake internationale afspraken met internationale organisaties. Ook in het internationale contact is openbaarheid en transparantie steeds gebruikelijker en belangrijk voor het goed functioneren van de democratische rechtsorde. In dit geval echter kan worden aangenomen dat in de toekomst de samenwerking met deze internationale organisaties bemoeilijkt wordt, wanneer DNB deze informatie openbaar maakt. Het betreft namelijk informatie die vertrouwelijk aan DNB is verstrekt in relatie tot de onderlinge samenwerking. Het is dan ook noodzakelijk voor DNB dat deze informatie niet openbaar wordt, om nu en in de toekomst met deze internationale organisaties goed te kunnen samenwerken.

Gelet op het voorgaande is DNB van oordeel dat deze informatie zich niet leent voor openbaarmaking.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (Artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder e, Woo)

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo blijft verstrekking van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang dat de

persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd. In de geïnventariseerde documenten staan persoonsgegevens, zoals namen, e-mailadressen en telefoongegevens. DNB is van oordeel dat ten aanzien van deze gegevens het belang dat de persoonlijke levenssfeer wordt geëerbiedigd, zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid. Hierbij is mede van belang dat het niet gaat om het opgeven van een naam aan een individuele burger die met een ambtenaar in contact treedt, maar om openbaarmaking in de zin van de Woo. DNB betreft daarbij ook de omstandigheid dat het niet openbaar maken van de persoonlijke gegevens niets afdoet aan de mate waarin informatie openbaar wordt gemaakt over de bestuurlijke aangelegenheid. Weliswaar kan, waar het gaat om het beroepshalve functioneren van ambtenaren, slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van eerbiediging van hun persoonlijke levenssfeer, maar dit ligt anders indien het gaat om het openbaar maken van namen en telefoonnummers van ambtenaren.

Dit zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken daarvan verzetten. Bovendien betreft het hier geen ambtenaren die zichzelf uit hoofde van hun functie in de openbaarheid presenteren. Het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer weegt bij deze documenten, gelet op het bovenstaande, zwaarder dan het belang van openbaarheid.

Gelet op het voorgaande zijn in de (deels) openbaar te maken documenten (ex artikel 5.1, tweede lid, onder e, Woo) alle tot de persoon herleidbare informatie zoals namen (en afkortingen daarvan), persoonlijke identificatienummers zoals opgenomen op identiteitskaarten, functiebenamingen, doorkiesnummers en e-mailadressen van de betrokkenen, zoals ambtenaren en externe adviseurs en burgers, onleesbaar gemaakt.

Conceptversies (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, Woo en artikel 5.2, eerste lid, Woo)

Primair maakt DNB concepten niet openbaar op grond van artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder i, van de Woo. Het verstrekken van de betreffende informatie in een aantal documenten is niet mogelijk als het belang daarvan niet opweegt tegen het goed functioneren van DNB. Het goed functioneren van DNB is ook in het geding, wanneer communicatie over conceptteksten zelf openbaar wordt gemaakt en er een publiek debat kan ontstaan over documenten die niet rijp zijn voor besluitvorming. Het is noodzakelijk dat binnen het bestuursorgaan vrijelijk informatie (niet zijnde persoonlijke beleidsopvattingen in het interne beraad, dan wel informatie bedoeld in andere wettelijke weigeringsgronden) kan worden uitgewisseld zonder het risico dat het ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces wordt verstoord. Het is belangrijk dat dit gebeurt op basis van voldragen documenten. Dit volgt uit de uitspraak van de Rechtbank Overijssel (zie o.a. ECLI:NL:RBOVE:2022:3112).

Subsidiair maakt DNB deze documenten niet openbaar, omdat zij persoonlijke beleidsopvattingen bestemd voor intern beraad bevatten. Openbaarmaking van deze informatie acht DNB niet in het belang van een goede en democratische rechtsorde. De reden hiervoor is dat het hier gaat om concepten van documenten over Kamervragen en van de beantwoording van vragen van journalisten. Deze concepten zijn nog niet 'rijp' voor openbaarmaking. In de fase waarin het definitieve document nog vorm moet krijgen, moet er ruimte zijn om conceptteksten en gedachten met elkaar uit te wisselen. Gelet hierop maakt DNB deze conceptdocumenten met toepassing van artikel 5.2, eerste lid, van de Woo in zijn geheel niet openbaar.

Gelet op het bovenstaande is DNB van mening dat deze informatie zich niet leent voor openbaarmaking.

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk

Vragen

Als u vragen heeft over de afhandeling van uw verzoek, dan kunt u contact met ons opnemen via woo@dnb.nl.

Besluit

Met inachtneming van het voorgaande, besluit DNB tot

- (Gedeeltelijke) openbaarmaking van **67** documenten; en
- Weigering van de openbaarmaking van de overige **94** binnen scope van het verzoek vallende documenten.

Bezwaar

Tegen dit besluit kan iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar maken. U kunt uw bezwaarschrift digitaal indienen door een ondertekend bezwaarschrift als Pdf-bestand te e-mailen naar: bezwarenbox@dnb.nl. Uw ondertekende bezwaarschrift kunt u daarnaast ook op een beveiligde manier bij DNB indienen. U kunt daarvoor gebruikmaken van het bezwaarformulier op de website: <https://www.dnb.nl/bezwaar-indienen>. Ondertekende bezwaarschriften kunnen ook per post worden ingediend bij: De Nederlandsche Bank N.V., Divisie Juridische Zaken afdeling TP&P, postbus 98 1000 AB Amsterdam.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

(5.1)(2e)

Maike van Leuken
Divisiedirecteur Bedrijfsvoering

(5.1)(2e)

Maarten Gelderman
Divisiedirecteur Toezicht
Horizontale Functies en Integriteit

Datum

22 december 2023

Ons kenmerk