

De Nederlandsche Bank  
t.a.v. de directie  
Postbus 98  
1000 AB Amsterdam

Human Rights in Finance.EU  
Rooseveltlaan 137-3  
1079 AK Amsterdam  
(5.1)(2.e)

7 april 2024

Geachte directie,

Op 28 februari 2024 stuurde onze stichting u een handhavingsverzoek onder artikel 1.3 Awb over het onrechtmatig overtreden van artikel 10 van de Wwft door 5 banken, die transactiemonitoring uitbesteden aan Transactie Monitoring Nederland. Nu de behandeling als zodanig nog steeds niet begonnen lijkt, stellen we DNB in gebreke en doen we drie verzoeken onder de Wet Open Overheid.

DNB handhaving uit 2014 toont inwendige DNB-belang dat gehecht wordt aan handhaving

De urgentie van handhaving is voor ons, maar ook voor DNB zélf groot. In 2014 werd door DNB immers bij een kleinere onder toezicht staande instelling een bestuurlijke boete gegeven. Het was belangrijk om een generiek en preventief signaal te geven rond handhaving van Wwft-overtredingen (en daarmee Wft). In het nu onderhavige geval leidt de overtreding van het Wwft-verbod (en daarmee Wwft) aanvullend tot grootschalige en ongewenste onrechtmatige gegevensverwerking (in enge én ruime zin van het woord).

Elke dag dat dit Wwft-verbod geschonden wordt is er één te veel. Publiek beschikbare informatie over zakelijk betalingsverkeer leert dat sinds 2020 6 miljard records onbevoegd verwerkt moeten zijn. En sinds ons handhavingsverzoek op 28 februari 2024 gaat het naar schatting om tenminste 185 miljoen datasubjecten wier grondrechten zijn geschonden. Dat is 11 keer per Nederlander sinds ons verzoek.

Gezien de doorlopende Wwft-schending (en: grondrechtenschending) door de betrokken partijen heeft onze stichting op 17 maart 2024 nogmaals gewezen op de urgentie en de noodzaak tot snelle tussentijdse handhaving. In de aanvullende e-mail en telefonische communicatie naar degene die met ons communiceert over ons handhavingsverzoek hebben we inhoudelijke suggesties gedaan voor spoedige afwikkeling en ons beschikbaar gehouden voor overleg. Daarbij gaven we gemotiveerd aan de redelijke termijn voor een besluit na 4 weken als verstreken te beschouwen.

Status handhaving: is DNB wel bereid om in actie te komen?

Wij hebben ons 5 weken beschikbaar gehouden voor overleg maar geen enkele uitnodiging of vraag ontvangen. Op ons rappel tot actie komt geen enkel inhoudelijk of procesmatig vervolg. Daarmee is de formele status van ons handhavingsverzoek nog steeds die als op 20 maart aan ons gecommuniceerd:

*“Dit houdt in dat er op dit moment een beoordeling plaatsvindt van de vraag of de brief van stichting Human Rights in Finance.EU (de stichting) van 28 februari jl. kwalificeert als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en of daarmee uw verzoek in behandeling dient te worden genomen. Deze beoordeling wordt uiteraard zorgvuldig uitgevoerd.”*

Wij begrijpen dit niet. Ondergetekende kreeg in 2021 binnen één dag na inzending van DNB een e-mail-bevestiging, dat genoemd handhavingsverzoek als zodanig (1.3 Awb) behandeld zou worden en binnen redelijke Awb-termijn. Waarom zijn er nu meer dan 5 weken nodig om eenzelfde tekst te mailen?

### In gebreke stelling onder Awb 4.17

Alhoewel wij van mening zijn dat artikel 6:12 lid 3 van de Algemene Wet Bestuursrecht ook nu al van toepassing is, gezien de doorgaande mensenrechtenschendingen à 5 miljoen datasubjecten per dag, stellen we vooraleerst hierbij De Nederlandsche Bank onder artikel 4.17 Awb in gebreke wegens het niet tijdig beslissen op ons handhavingsverzoek van 28 februari 2024. De handhaving had al een feit kunnen en moeten zijn.

Wij achten een beslistermijn van 4 weken redelijk, nu bij deze overtredingen sprake is van een gesloten norm, grote ernst en breedte van de casuïstiek, de aanwezigheid van een precedent in 2014, de door DNB zelf blijkende bekendheid met het EVRM en een eerder bestuurlijk boetebesluit dat breed beoogt te verduidelijken dat overtreding van Wwft (en dus: overtreding Wft 3.10) door DNB zwaar opgevat wordt.

Het is, afgezet tegen de bij ons kenbare meer responsieve werkwijze van DNB, moeilijk te begrijpen waarom het zo lang moet doen om te onderzoeken of juridische status van ons verzoek (ingestuurd onder artikel 1.3 Awb en als zodanig ook geïdentificeerd) daadwerkelijk de status is van ons verzoek. Het is ook moeilijk te begrijpen waarom DNB niet zou handelen. Daarbij is er geen enkele informele handreiking of telefoontje of e-mail ontvangen om verder contact te hebben over deze zaak.

Wij ontkomen daarom niet aan de conclusie dat DNB ten principale niet wil handhaven en temporeert. Daardoor dringt de vraag zich op of er mogelijk een informele of formele gedoogafpraak bestaat (in welke constellatie dan ook, maar mogelijk omvattend, TMNL, 5 banken, DNB, NVB en het Ministerie van Financiën) die in de weg staat aan handhaving door DNB en dus DNB nu in een lastig parket brengt.

### Bestaat er een gedoogafpraak rond niet handhaven artikel 10 bij TMNL-banken?

Als zo'n afspraak, impliciet of expliciet zou bestaan, dan zou deze ertoe strekken dat banken de gezamenlijke transactiemonitoring bij TMNL ter hand mogen nemen zonder dat DNB hier artikel 10 van de Wwft gaat handhaven. Zo'n afspraak zou een logisch gevolg zijn van de alom bekende Nederlandse politieke beleidsintentie (zie de kamerbrief van het Ministerie van Financiën van januari 2020) om meer te doen dan de internationale standaarden voorschrijven. Het zou echter wel buiten de democratische orde zijn, met als ernstige consequentie: een grote inbreuk op mensenrechten.

Wij worden in de mogelijkheid van het bestaan van zo'n afspraak gesterkt door de inwendige inconsistentie die blijkt uit het DNB document: van herstel naar balans. Te zien is dat DNB hierin het TMNL initiatief met zoveel woorden steunt. Tegelijk wordt de norm in artikel 10 Wwft genoemd, welke norm ertoe strekt en tot gevolg heeft dat de privacy van datasubjecten wordt bewaakt en mensenrechtenschendingen worden voorkomen. De norm wordt klaarblijkelijk echter niet op TMNL van toepassing geacht, want TMNL wordt gesteund, ook door het delen van kennis. Hoe zit dit?

*Een initiatief op het vlak van privaat-private samenwerking is de samenwerking tussen vijf Nederlandse banken onder de naam Transactie Monitoring Nederland (TMNL). In samenhang worden de betalingstransacties van de banken gemonitord op signalen die kunnen duiden op witwassen en terrorismefinanciering. **DNB is geen partner in dit project, maar steunt het wel en draagt waar mogelijk bij in de vorm van het delen van kennis.** De meerwaarde van deze samenwerking is dat door de combinatie van transactiegegevens van verschillende banken er verbanden gelegd worden die een afzonderlijke bank niet kan leggen. TMNL kan daarmee een vehikel worden waarbinnen de 'slimmere transactiemonitoring' (zie paragraaf 5.2) vorm krijgt. Hiervoor moeten wel goede privacy-waARBorgen worden opgenomen: afdoende waARBorgen om persoonsgegevens te verwerken binnen het kader van de AVG. **Ook zou het voor instellingen mogelijk moeten worden om, met behoud van de verantwoordelijkheid, de werkzaamheden voor de transactiemonitoring uit te besteden. Artikel 10 Wwft staat dat nu in de weg.***

Heeft DNB meegeholpen bij de inrichting van (de AI-modellering van) TMNL?

Opmerkelijk is ook een verwijzing op de website van TMNL naar de samenwerking met DNB in de vorm van het noemen van de SAFEST principes. TMNL doet hiermee een sfeer van legitimiteit rond de transactieverwerking ontstaan. Genoemde verwijzing bevestigt dat rond TMNL mogelijk een zodanige samenwerking heeft plaatsgevonden tussen DNB en TMNL dat DNB zich nu niet meer vrij voelt om een haar bekend en in de kern simpel handhavingss dossier voortvarend op te pakken.

## Verantwoord gebruik van modellen

> Welke modellen gebruikt TMNL?

^ In de media zien we voorbeelden waarbij modellen kunnen leiden tot discriminatie. Hoe voorkomt TMNL dit?

TMNL gebruikt een Model risicoraamwerk, gebaseerd op onder andere de SAFEST-principes van de Nederlandsche Bank. Dit raamwerk vormt een kader waarbinnen verantwoord gebruik van Artificial Intelligence en modellen plaatsvindt. Daarnaast voert een externe auditor regelmatig onderzoek uit naar de opzet, het bestaan en de werking van de modellen en komt er een speciale commissie met externe experts die toeziet op het verantwoord gebruik.

Wat ons in het bijzonder bij lezing van het DNB-brondocument: ‘General principles for the use of Artificial Intelligence in the financial sector’ opvalt, is dat de verwijzing naar legaliteit en Algemene Verordening Gegevensbescherming zeer beperkt is, terwijl dit het basale en tegelijk veeleisende wettelijk kader is dat ten grondslag ligt aan welke toepassing van AI in de financiële sector ook. De toepasselijkheid van Wwft (en het transactiemonitoring-uitbestedingsverbod) ontbreekt geheel.

Vanuit het perspectief van onze organisatie is ook opmerkelijk dat het generieke woord ‘ethics’ niet geoperationaliseerd wordt. Hier had het voor de hand gelegen om de problematiek van grondrechtenschendingen op grond van AI nader uit te werken en de diverse verplichtingen onder de AVG om de impact op grondrechten te inventariseren en afwegingen vast te leggen. Een AI-toepassing kan een transactie immers snel en makkelijk blokkeren waarna handmatige deblokkade zeer lang kan vergen en de klant ten onrechte te lang het recht op eigendom van eigen vermogen wordt ontzegd.

Evenzo is het risico van discriminatie aanwezig bij foutief ontwerp van modellen, waardoor de modellen een transactie of serie transacties op verkeerde gronden als ongebruikelijk of verdacht melden. Te denken is aan een situatie waarin té letterlijk de EBA-guidelines worden gebruikt bij het beoordelen van een personal link van een klant met een land. Dan wordt het bijna niet te vermijden dat de AI zichzelf traint om op nationaliteit te discrimineren.

Tenslotte wordt in het geheel niet ingegaan op de strafrechtelijke en auteursrechtelijke vraagstukken van het gebruik van onrechtmatige brondata. Als een AI-model getraind wordt op foutieve c.q. illegale data, in hoeverre kan en mag en kan dan van de resultaten gebruik gemaakt worden in de rest van de verwerkingsketen van banken?

Voor de goede orde: Stichting Human Rights in Finance.EU verzet zich niet categorisch tegen monitoring van transacties op passende grondslag en binnen passende juridische kaders. Uitgangspunt moet echter wél zijn dat bestaande Wwft-kaders en de AVG goed worden toegepast en gehanteerd. De communicatie van zowel DNB en TMNL doen vrezen dat het enthousiasme over de mogelijkheden van AI hier zwaarder woog dan het besef en de relevantie van de juridische inbedding van mensenrechten. Staat hier de betrokkenheid van DNB met TMNL wellicht in de weg aan handhaving?

### Drie WOO-verzoeken aan DNB, over stukken vanaf 1 mei 2022

Het talmen van uw organisatie brengt ons ertoe hierbij onderstaand WOO-verzoek te doen dat bestaat uit drie delen. Wij gaan hierover graag zo snel mogelijk in overleg met de WOO-behandelaars van DNB.

Verzoeken 1 en 2 kwalificeren daarbij als zeer urgent gezien de doorlopende mensenrechtenschendingen bij TMNL en de nu lopende handhavingprocedure. Het verzoek rond genoemde stukken zien wij ook als relevant voor de vervolgpcedure die er zal zijn. Eén van de vragen is voor ons namelijk of DNB niet zódanig voorafgaand beleidsmatig geconflieerd is rond dit handavingsverzoek, dat zij niet meer neutraal kan oordelen in een bezwaar procedure.

#### ***Verzoek 1: bestaat er een informele of expliciete gedoogafpraak rond artikel 10 richting de TMNL-banken en NVB en TMNL?***

In de kern verzoeken wij inzage in de beleidsmatige (dus niet toezicht) stukken die bij DNB aanwezig zijn, waaruit blijkt dat sprake is van een gedoogafpraak rond artikel 10 Wwft. De genoemde stukken kunnen te vinden zijn in de archieven van het wekelijks gesprek tussen Minister Financiën en President DNB, in de notulen/voorbereidingsnota's van bestuurlijke overleggen van DNB-vertegenwoordigers met de Nederlandse Vereniging van Banken en in de reguliere beleidscontacten tussen DNB en het Ministerie van Financiën. Ook de generieke juridische analyses van dienst Juridische Zaken rond het uitbestedingsverbod zijn mogelijk relevant alsmede de stukken die voorbereid zijn op reacties van DNB op de concept-versies van de wet Plan van Aanpak witwassen.

Om te borgen dat het verzoek snel beantwoord kan worden melden wij dat voor ons in de kern de enkele bevestiging van het bestaan van de afspraak, de partijen die erbij betrokken waren en een afschrift van de inhoud voldoende zijn. Daarbij zijn we niet geïnteresseerd in de inhoud van berichten vanuit externe organisaties (Financiën, NVB, FIU enzovoorts) zodat genoemde partijen niet bevraagd hoeven te worden voor toestemming. We gaan ervan uit dat de interne vastlegging bij DNB rond de inhoud van die contacten en analyses in zichzelf minstens even informatief is.

Mocht die gedoogafpraak er niet zijn, dan strekt ons verzoek wél tot het verstrekken van de concept-discussies en documenten en materiaal dat binnen DNB gemaakt is rond dit onderwerp. We zullen het materiaal dan willen bestuderen om te zien op welke moment de grondrechten van datasubjecten en bankklanten betrokken zijn in de interne overwegingen van DNB rond het toezicht onder de Wwft en de Wft. Ook zijn we benieuwd of er intern DNB beleidsmatig aan de orde is gesteld hoe de operationele werkzaamheden TMNL zich verhouden tot artikel 10 Wwft.

#### ***Verzoek 2: leidde samenwerking DNB en TMNL/NVB/banken/Financiën tot de facto gedogen?***

Ons tweede verzoek ziet op de feitelijke contacten van DNB-medewerkers met externe partijen betreffende TMNL en de voorgenomen bedrijfsvoering. Daarbij zijn drie subvragen van belang.

Ten eerste is onze vraag of in documentatie vast te stellen is dat alle DNB medewerkers op passende manier in die contacten hebben toegelicht dat de operationele werkzaamheden TMNL pas kunnen beginnen als artikel 10 Wwft niet meer bestaat. Ten tweede is de vraag of door informele afstemming, technisch overleg, lunchpresentaties en dergelijke, vanuit TMNL, ministerie van Financiën c.q. DNB danwel banken een samenwerking is ontstaan waarin DNB, zonder het zelf te willen, tóch gecommiteerd is geraakt aan het initiatief en feitelijk over is gegaan op gedogen. Wij zien in dit verband graag een lijst van contactmomenten en interne DNB vastleggingen rond die contactmomenten tegemoet, waarbij de namen/personen/organisaties met wie gesproken is weggelaten kunnen worden. Tenslotte is daar de rapportage en het contact van DNB met Financiën en FATF rond de mutual evaluation. Wij zien graag de afsluitende stukkenwisseling tussen Financiën en DNB tegemoet, alsook de opgestelde rapportage vanuit DNB voor zover die op TMNL en gezamenlijke monitoring en privaat publieke samenwerking betrekking heeft.



### **Verzoek 3: hoe verliep de beleidsdiscussie 2022 rond verdachte en ongebruikelijke transacties?**

Als derde verzoek (separaat, gezien de omvang en pas prioritair zodra verzoeken 1 en 2 zijn afgerond) verzoeken wij u alle beleidsmatige stukken aan te leveren tussen 1 mei 2022 en 30 maart 2024 welke betrekking hebben op het beleidsvraagstuk van ongebruikelijke transacties en verdachte transactiemeldingen. Ook hier geldt dat dit zijn weerslag kan hebben in de archieven van het wekelijks gesprek tussen Minister Financiën en President DNB, in de notulen/voorbereidingsnota's van bestuurlijke overleggen van DNB-vertegenwoordigers met de Nederlandse Vereniging van Banken en in de reguliere beleidscontacten tussen DNB en het Ministerie van Financiën.

Wij zien daarbij ook graag de communicatie tussen communicatie-afdelingen, FIU, NVB, DNB en Ministerie terug. Doel is om te begrijpen of inderdaad Financiën en DNB eerst aanvankelijk wilden overgaan op verdachte meldsystematiek, en of dit inderdaad door interventies vanuit FIU/politie, opsporing of andere entiteiten alsnog door het Ministerie van Financiën is ingetrokken en wat de overwegingen hierbij waren. Ook hierbij geldt dat we denken met uitsluitend de DNB berichten over dit onderwerp een voldoende beeld te kunnen krijgen. Afstemming en overleg met derde partijen over hun interacties is dan niet nodig en dat beperkt het beslag van dit verzoek tot een interne database/mail search.

#### Tot besluit: Mensenrechtenbescherming als digitaal duurzaam handelen in de financiële sector

Het moge duidelijk zijn dat wij vragen hebben bij het huidige handavingsproces bij DNB. Tegelijk vragen we uw begrip voor de actualiteit en realiteit van het mensenrechtenvertoog voor de financiële sector. Duurzaamheid is méér dan alleen groene energie. In een digitale wereld behelst duurzaamheid ook een duurzame borging van de digitale privacy en grondrechten van bankklanten.

De oprichting van de stichting Human Rights in Finance.EU past in een maatschappelijke beweging die eerder al benoemd is door de juristen Edward Brans en Martijn Scheltema in oktober 2021, naar aanleiding van de zaak van Milieudefensie vs Shell:

*Daarmee is het belang van deze uitspraak niet alleen groot voor Shell, maar ook voor andere bedrijven en partijen die controle en invloed hebben op CO2-emissies, zoals bijvoorbeeld financiële instellingen en grote fondsen, de transport- en auto-industrie, en de toerismebranche. Ook zij zullen dan immers een aansprakelijkheidsrisico kunnen lopen wanneer zij niet genoeg gehoor geven aan hun inspanningsverplichting om mensenrechtenschendingen ten gevolge van CO2-emissies te voorkomen. Ook is deze uitspraak van belang voor andere zaken dan klimaatzaken. Immers, wanneer ook mensenrechtenrechtelijke bepalingen de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm kunnen invullen, dan heeft dit eveneens betrekking op andere rechtszaken waarbij milieuverontreiniging aan de orde is, en wellicht zelfs andersoortige mensenrechtenzaken.*

Wij vertrouwen erop dat De Nederlandsche Bank de democratisch grondwaarden van waaruit wij ons handavingsverzoek en de WOO-verzoeken gedaan hebben herkent, onderschrijft en dat medewerkers van DNB hieraan ook als een goed ambtenaar invulling willen geven.

Uiteraard zijn wij hierbij beschikbaar voor verder overleg en toelichting,

Met vriendelijke groet,

**(5.1)(2.e)**

**(5.1)(2.e)**

Human Rights in Finance.EU