

Postbus 4660 1000 DZ Amsterdam

AANTEKENEN

[A]
t.a.v. [B]
[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Betreft: beslissing op bezwaar

Bureau Toezicht Wwft

Kingsfordweg 1
1043 GN Amsterdam
Postbus 4660
1000 DZ Amsterdam

Contactpersoon

[C]
boetedwangsomfunctionaris
T [VERTROUWELIJK]
M [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Datum

19 september 2025

Uw kenmerk

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Geachte [B],

Bij besluit van 25 juni 2025 heeft een medewerker van het Bureau Toezicht Wwft (hierna: het BTWwft) namens de minister van Financiën aan [A] (hierna: de instelling) een bestuurlijke boete opgelegd van € 2.300. De boete is opgelegd wegens het niet voldoen aan de verplichtingen van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft). Deze verplichtingen betreffen het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht. Tegen dit besluit heeft u namens de instelling bezwaar gemaakt.

Het bezwaar wordt ongegrond verklaard. In deze brief wordt uitgelegd hoe tot dit besluit is gekomen.

De brief is als volgt opgebouwd:

- Paragraaf 1 beschrijft het procesverloop.
- Paragraaf 2 beschrijft het toezichtonderzoek.
- Paragraaf 3 beschrijft het bestreden besluit.
- Paragraaf 4 verwijst naar de bezwaargronden.
- Paragraaf 5 bevat de beoordeling van de gronden van bezwaar.
- Paragraaf 6 bevat de beslissing op het bezwaar.
- Paragraaf 7 bevat een verwijzing naar de rechtsgang.

1. Procesverloop

- 1.1 Op 2 maart 2023 is een toezichtonderzoek voor de Wwft aangekondigd bij de instelling.
- 1.2 Op 1 mei 2023 en op 31 januari 2024 vond een toezichtonderzoek ten kantore van de instelling plaats.
- 1.3 Het toezichtonderzoek had betrekking op het tijdvak 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022. Tijdens dit toezichtonderzoek zijn overtredingen geconstateerd. Deze zijn toegelicht in een concept onderzoeksrapport.
- 1.4 Op 18 april 2024 is het concept onderzoeksrapport aan de instelling verzonden. Op 29 mei 2024 is hierop door de instelling gereageerd. Deze reactie op het concept rapport heeft niet geleid tot een inhoudelijke aanpassing van de bevindingen van dit rapport. Op 24 juni 2024 is het definitieve onderzoeksrapport aan de instelling verstuurd.

- 1.5 Op 31 januari 2025 is een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 3.500 verstuurd aan de instelling. Bij het opstellen van dit voornemen is rekening gehouden met de schriftelijke reacties van de instelling van 14 februari 2024, 9 maart 2024 en 29 mei 2024. De instelling is in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken. Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.
- 1.6 Op 25 juni 2025 is het definitieve boetebesluit (hierna: het bestreden besluit) verzonden aan de instelling. Hierin is de boete gematigd naar € 2.300.
- 1.7 Op 6 augustus 2025 heeft het BTWwft een bezwaarschrift tegen het bestreden besluit ontvangen dat door u namens de instelling is ingediend.
- 1.8 Op 12 augustus 2025 is de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk bevestigd en is de beslistermijn op grond van artikel 7:10 lid 3 Awb verdaagd met een termijn van zes weken.
- 1.9 Op 22 augustus 2025 heeft het BTWwft telefonisch contact met de instelling opgenomen en is de instelling in de gelegenheid gesteld om het bezwaar mondeling toe te lichten op een hoorzitting. U heeft namens de instelling kenbaar gemaakt hiervan geen gebruik te willen maken.
- 1.10 Het bezwaarschrift is ontvankelijk; het is tijdig ingediend en voldoet aan de formele vereisten.

2. Het toezichtonderzoek

- 2.1 Het toezichtonderzoek had betrekking op de onderzoeksperiode 1 januari 2022 t/m 31 december 2022.
- 2.2 Tijdens het toezichtonderzoek heeft de toezichtmedewerker geconstateerd dat in de onderzoeksperiode door [A] met vijf cliënten in totaal elf contante transacties zijn verricht die, al dan niet samengesteld, een waarde hebben van tenminste € 10.000. [A] trad daarbij op als beroepsmatig handelend koper en/of verkoper van edelmetalen en/of juwelen zoals horloges en kwalificeerde derhalve als een instelling in de zin van artikel 1a lid 4 onderdeel i van de Wwft.
- 2.3 De toezichtmedewerker is gebleken dat bij twee cliënten sprake was van een samengestelde transactie omdat de contanten die bij de reeks afzonderlijke transacties zijn gebruikt afkomstig zijn uit hetzelfde vermogen. Verder hebben deze facturen dezelfde tenaamstelling, hetzelfde klantnummer en (nagenoeg) dezelfde opeenvolgende factuurdatum. Ook zijn de contante betalingen op dezelfde dag dan wel op twee opeenvolgende dagen verricht. Voor beide cliënten geldt dat de contant betaalde bedragen van de afzonderlijke transacties bij elkaar opgeteld meer dan € 10.000 bedroegen. Dit betekent dat de Wwft-verplichtingen op deze samengestelde transacties van toepassing waren.
- 2.4 Tijdens het onderzoek heeft de toezichtmedewerker onderzocht hoe de instelling de Wwft-verplichtingen heeft nageleefd. De toezichtmedewerker heeft vastgesteld dat de instelling niet heeft voldaan aan de verplichtingen van de Wwft met betrekking tot het risicomanagement, het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht.

Het risicomanagement

- 2.5 De toezichtmedewerker heeft geconstateerd dat de instelling geen maatregelen heeft genomen om haar risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en

te beoordelen. Daarnaast heeft de toezichtmedewerker vastgesteld dat de instelling niet beschikte over gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen.

Het cliëntenonderzoek

- 2.6 De toezichtmedewerker heeft vastgesteld dat de instelling in de onderzoeksperiode wel heeft voldaan aan de identificatieplicht, maar ten aanzien van vijf cliënten niet heeft voldaan aan de verificatieplicht. Tevens heeft er ten aanzien van één cliënt geen UBO-onderzoek plaatsgevonden.

De meldingsplicht

- 2.7 De toezichtmedewerker is gebleken dat de instelling één samengestelde transactie op grond van de objectieve indicator onverwijld bij FIU-Nederland had dienen te melden aangezien het ter zake deze transactie totaal aan de instelling in contanten betaalde bedrag € 20.000 of meer bedraagt. De toezichtmedewerker heeft vastgesteld dat de instelling dit heeft nagelaten. Daarnaast heeft de toezichtmedewerker geconstateerd dat er nog twee andere transacties als ongebruikelijk zijn aan te merken. Deze transacties hadden op grond van de subjectieve indicator bij FIU-Nederland moeten worden gemeld. Ook deze melding heeft de instelling niet gedaan.

3 Het bestreden besluit

- 3.1 Op 25 juni 2025 is het bestreden besluit aan de instelling verzonden. In dit besluit wordt de instelling een boete opgelegd van € 2.300 voor het overtreden van de verplichtingen inzake het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht. Dit zijn overtredingen van de artikelen 3 en 16 van de Wwft.
- 3.2 Het BTWwft heeft in het bestreden besluit besloten om de overtreding met betrekking tot de verificatieplicht te laten vervallen omdat het BTWwft niet buiten redelijke twijfel heeft aangetoond dat de instelling niet heeft voldaan aan deze verplichting. Verder heeft het BTWwft besloten om de overtredingen met betrekking tot de verplichtingen inzake het risicomanagement niet te beboeten. Voor deze overtredingen heeft de instelling in het bestreden besluit een waarschuwing gekregen.

Het cliëntenonderzoek

- 3.3 In het bestreden besluit wordt gesteld dat met betrekking tot de cliënt, vermeld onder nummer 2 in tabel 1 van de bijlage bij het bestreden besluit, de instelling ten onrechte niet heeft vastgesteld of de natuurlijk persoon die de cliënt vertegenwoordigde daartoe bevoegd was. De instelling had deze natuurlijk persoon dienen te identificeren en diens identiteit dienen te verifiëren.

Meldingsplicht

- 3.4 In het bestreden besluit wordt gesteld dat de verkooptransactie, vermeld onder nummer 1 in tabel 2 van de bijlage bij het bestreden besluit, op grond van de objectieve indicator had moeten worden gemeld bij FIU-Nederland. Dit betreft een samengestelde transactie, bestaande uit drie afzonderlijke transacties ter zake verkoop van [VERTROUWELIJK] en een [VERTROUWELIJK]. Met betrekking tot deze drie afzonderlijke transacties is bij elkaar opgeteld € [VERTROUWELIJK] contant aan de instelling betaald. Tussen deze drie afzonderlijke transacties bestaat een duidelijke samenhang omdat binnen een korte periode, zijnde op [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], een aantal goederen ([VERTROUWELIJK]) zijn verkocht aan dezelfde cliënt. Dit betreft de cliënt vermeld onder nummer 1 in tabel 1 van de bijlage bij het bestreden besluit. In de administratie is opgenomen dat deze goederen direct contant zijn betaald. De factuurnummers van deze verkopen zijn nagenoeg oplopend, zijnde [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK].

- 3.5 In het bestreden besluit wordt gesteld dat de inkooptransactie, vermeld onder nummer 2 in tabel 2 van de bijlage bij het bestreden besluit, als ongebruikelijk dient te worden aangemerkt en daarom op grond van de subjectieve indicator had moeten worden gemeld bij FIU-Nederland. Het ongebruikelijke karakter van deze transactie volgt uit de omstandigheden waaronder de inkoop van [VERTROUWELIJK] plaatsvond, onbekendheid met de natuurlijk persoon die de cliënt vertegenwoordigde, een factuur die niet aan de factuureisen voldoet, contante betaling door de instelling van het aankoopbedrag van € [VERTROUWELIJK] en de mate van geloofwaardigheid omdat de internetpagina van de cliënt de indruk wekt dat het om een gerenommeerde [VERTROUWELIJK] gaat.
- 3.5 In het bestreden besluit wordt gesteld dat de inkooptransactie, vermeld onder nummer 3 in tabel 2 van de bijlage bij het bestreden besluit, in ieder geval op grond van de objectieve indicator had moeten worden gemeld bij FIU-Nederland omdat sprake is van contante betaling van het aankoopbedrag van € [VERTROUWELIJK] ter zake [VERTROUWELIJK]. Daarnaast waren er feiten en omstandigheden bij deze transactie die rechtvaardigen dat deze transactie op grond van de subjectieve indicator bij FIU-Nederland had moeten worden gemeld. Hiertoe zijn nagenoeg dezelfde feiten en omstandigheden van toepassing als hiervoor is aangegeven onder punt 3.4.

4 De bezwaargronden

In het bezwaarschrift wordt verzocht om het bestreden besluit te heroverwegen en de boete te laten vervallen, dan wel te matigen. Daartoe zijn, samengevat en zakelijk weergegeven, de volgende bezwaargronden aangevoerd:

Goede trouw

- 4.1 De instelling heeft altijd te goeder trouw gehandeld. Eventuele tekortkomingen zijn niet het gevolg van opzet of nalatigheid, maar van onduidelijkheid over de interpretatie van de regels, met name rondom het begrip "samengestelde transacties". Ook met betrekking tot de transacties waar de vertegenwoordiging van de tegenpartij niet kon worden vastgesteld benadrukt de instelling dat zij te goeder trouw heeft gehandeld.

Onduidelijkheid samengestelde transactie; open norm

- 4.2 Voor de instelling was niet duidelijk dat de betreffende transacties als "samengesteld" moesten worden beschouwd. De voorbeelden in de leidraad Wwft gaven hierover onvoldoende uitsluitel. De instelling is ervan uitgegaan dat iedere verkoop afzonderlijk werd afgerond, zonder samenhang.

Directe melding na constatering

- 4.3 Zodra de instelling werd gewezen op het feit dat bepaalde transacties gemeld hadden moeten worden bij FIU-Nederland heeft zij dit alsnog direct gedaan. Hiermee toont de instelling haar bereidheid om te voldoen aan haar meldplicht.

Aanpassing interne procedures

- 4.4 Vanaf het eerste contact met het BTWwft heeft de instelling direct actie ondernomen om haar interne procedures te verbeteren en te voldoen aan de Wwft.

Eerste overtreding en draagkracht

- 4.5 Dit is de eerste keer dat de instelling wordt geconfronteerd met een boete van het BTWwft. De instelling is een kleine onderneming en de opgelegde boete heeft een grote impact op haar bedrijfsvoering. Verzocht wordt om rekening te houden met de beperkte draagkracht van het bedrijf en de verzachtende omstandigheden.

Termijnverloop, onzorgvuldig en onvolledig onderzoek

- 4.6 De instelling wijst op het onzorgvuldig en onvolledig handelen door [D] tijdens het onderzoek. Het onderzoekstraject heeft extreem lang geduurd en er zijn meerdere fouten gemaakt. Dit heeft de instelling in haar correspondentie met [D] aangekaart, maar daarmee is niets gedaan. Hierdoor is bij de instelling de indruk gewekt dat haar inspanningen en medewerking niet serieus zijn genomen en dat de uitkomst van het onderzoek reeds vaststond.

5 De beoordeling van de gronden van bezwaar

Het BTWwft heeft de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden als volgt beoordeeld:

Goede trouw

- 5.1 Voor oplegging van een boete wegens het niet naar behoren voldoen aan het cliëntenonderzoek en het niet tijdig voldoen aan de meldplicht is het niet van belang of de overtreding al dan niet met opzet is begaan. Opzet is namelijk geen bestanddeel van de wettelijke bepalingen die zijn overtreden. Dit betekent dat het niet-voldoen aan de Wwft-verplichtingen reeds een boeteoplegging rechtvaardigt ongeacht of de instelling al dan niet te goeder trouw heeft gehandeld. Onder punt 5.2 zal het BTWwft ingaan op de door de instelling genoemde onduidelijkheid met betrekking tot de samengestelde transactie als reden voor het niet naar behoren voldoen aan haar meldplicht.

Onduidelijkheid samengestelde transactie; open norm

- 5.2 Het BTWwft betreurt het dat er bij de instelling onduidelijkheid bestond over het begrip samengestelde transacties, maar ziet hierin geen reden voor nihilstelling dan wel matiging van de boete. Zoals wordt aangegeven in de inleiding van de leidraad met richtlijnen voor kopers en verkopers van goederen dient deze leidraad als informatiedocument en zijn de daarin genoemde voorbeelden slechts bedoeld ter illustratie van een aantal wettelijke verplichtingen. In paragraaf 2.2 van de leidraad is een aantal voorbeelden van samengestelde transacties gegeven. Daarbij is uitdrukkelijk vermeld dat deze voorbeelden niet limitatief zijn. Een samengestelde transactie is namelijk geen vastomlijnd begrip. Het betreft een open norm. Het hangt af van de feiten en omstandigheden of afzonderlijke transacties als samengesteld moeten worden aangemerkt. In diverse rechterlijke uitspraken is hier nadere invulling aan gegeven. In paragraaf 2.2 van voornoemde leidraad is aan de hand van deze rechterlijke uitspraken een opsomming gegeven van factoren die in ieder geval voor een ondernemer van belang zijn om te beoordelen of er met betrekking tot verrichte in- en/of verkooptransacties sprake is van een samengestelde transactie. Ten aanzien van de transacties, vermeld onder nummer 1 in tabel 2 van de bijlage bij het bestreden besluit, zijn meerdere van deze genoemde factoren van toepassing. Zo is sprake van meerdere contant betaalde verkopen in een relatief korte periode. Daarbij is het factuuradres hetzelfde, zodat er sprake is van dezelfde afnemer. Deze in de leidraad genoemde factoren hadden derhalve voor de instelling voldoende aanleiding moeten zijn om deze transacties aan te merken als een samengestelde transactie.

Directe melding na constatering

- 5.3 Het niet tijdig voldoen aan de meldplicht betreft een overtreding die oplegging van een bestuursrechtelijke boete rechtvaardigt, ongeacht of de instelling op een later moment alsnog aan de meldplicht voldoet. Dat de transacties alsnog zijn gemeld neemt de overtreding die er uit bestaat dat niet onverwijld is gemeld immers niet weg. Om een instelling ertoe te bewegen om alsnog aan de meldplicht te voldoen kan het BTWwft een last onder dwangsom opleggen. Door het alsnog melden van de ongebruikelijke transacties heeft de instelling voorkomen dat haar een last onder dwangsom is opgelegd.

Aanpassing interne procedures

- 5.4 Het BTWwft ziet in hetgeen met betrekking tot dit punt is aangevoerd geen reden voor aanpassing van het vastgestelde boetebedrag. De omstandigheid dat de instelling haar interne procedures heeft aangepast om toekomstige overtredingen te voorkomen is reeds meegewogen in het bestreden besluit. De instelling heeft dit namelijk naar voren gebracht in haar schriftelijke reactie van 14 februari 2024. Zoals blijkt uit de inhoud van het bestreden besluit is met de inhoud van deze schriftelijke reactie rekening gehouden.

Eerste overtreding en draagkracht

- 5.5 De aangevoerde gronden bieden geen reden om aan te nemen dat de opgelegde boete van € 2.300 disproportioneel is. Zoals blijkt uit het bestreden besluit heeft het BTWwft bij het vaststellen van de hoogte van bestuurlijke boete rekening gehouden met de omvang en draagkracht van de instelling. De instelling heeft haar stelling dat de hoogte van de boete een grote impact heeft op haar bedrijfsvoering niet onderbouwd. Tevens heeft het BTWwft bij bepaling van het boetebedrag meegewogen dat er bij de instelling geen eerdere overtredingen met betrekking tot de Wwft zijn vastgesteld. Wat betreft de door de instelling opgeworpen verzachtende omstandigheden die volgens de instelling dienen te worden meegewogen bij bepaling van het boetebedrag wordt verwezen naar hetgeen onder de punten hiervoor is besproken.

Termijnverloop, onzorgvuldig en onvolledig onderzoek

- 5.6.1 Het BTWwft erkent dat er sprake is van een aanzienlijke termijn tussen het moment van het versturen van het definitieve toezichtrapport en de boetebeschikking. Dit betreft het BTWwft. Daarom heeft het BTWwft deze termijnverloop laten meewegen bij bepaling van de hoogte van het boetebedrag, hetgeen tot matiging van de boete heeft geleid.
- 5.6.2 Het BTWwft vindt het spijtig dat bij de instelling de indruk is ontstaan dat haar inspanningen en medewerking tijdens het toezichtonderzoek niet serieus zijn genomen. De instelling heeft daartoe opgemerkt dat zij de toezichtmedewerker per e-mail van 29 mei 2024 heeft gewezen op een aantal onjuistheden in het concept-onderzoeksrapport, maar dat dit niet heeft geleid tot een inhoudelijke aanpassing van het definitieve onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport bevat een relaas van de door een toezichtmedewerker geconstateerde bevindingen. Zoals aangegeven in het onderzoeksrapport is het volledige onderzoeksdossier, inclusief het schriftelijk standpunt van de instelling, voorgelegd aan een boetedwangsomfunctionaris. Zowel uit de inhoud van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete als uit de inhoud van het bestreden besluit blijkt dat rekening is gehouden met voornoemde schriftelijke reactie van de instelling, evenals met de inhoud van de eerdere schriftelijke reacties van de instelling van 14 februari 2024 en 9 maart 2024. Dit is niet alleen meegenomen in de onderbouwing van het boetebesluit, maar dit heeft er mede toe geleid dat besloten is om de door de toezichtmedewerker geconstateerde overtreding met betrekking tot de verificatieplicht en de overtreding met betrekking tot de verplichtingen inzake het risicomanagement niet te beboeten.

6 De beslissing op het bezwaar

Het aangevoerde bezwaar wordt ongegrond verklaard.

7 Beroep

Als u het niet eens bent met deze beslissing op uw bezwaar, dan kunt u uiterlijk binnen zes weken na de dag van verzending van deze brief in beroep gaan bij de rechtbank.

U doet dit door een beroepschrift in te dienen bij:

Rechtbank Rotterdam
Sector Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM Rotterdam.

Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

Hoogachtend,
de minister van Financiën, namens deze,

[WAS GETEKEND]

[C]
Boetedwangsomfunctionaris
Belastingdienst / Grote ondernemingen, Bureau Toezicht Wwft