



Postbus 4660 1000 DZ Amsterdam

[REDACTED]
t.a.v. de heer [A]

[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Betreft: beslissing op bezwaar

Bureau Toezicht Wwft

Kingsfordweg 1
1043 GN Amsterdam
Postbus 4660
1000 DZ Amsterdam

Contactpersoon

[B]
boetedwangsomfunctionaris

T [VERTROUWELIJK]
M [VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Datum

20 december 2024

Uw kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bijlagen

[VERTROUWELIJK]
GEGEVENS]

Geachte heer [A],

Bij besluit van 27 juni 2024 heeft een medewerker van Bureau Toezicht Wwft (hierna: BTWwft) namens de minister van Financiën aan [REDACTED] (hierna: uw cliënt) een bestuurlijke boete van € 30.000 opgelegd wegens het niet dan wel niet voldoende uitvoeren van het cliëntenonderzoek, het niet en niet tijdig melden van ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland en het niet voldoen aan de bewaarplicht. Dit is in strijd met de artikelen 3, 16 en 33 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft). Tegen dit besluit hebt u namens uw cliënt bezwaar gemaakt.

Het bezwaar is ongegrond verklaard. Wel is er aanleiding om de bestuurlijke boete te matigen op grond van een ambtshalve herziening van de grondslag. De bestuurlijke boete zal gematigd worden tot een bedrag van **€ 29.210**.

Procesverloop

Het toezichtonderzoek

Op 18 november 2021 is een toezichtonderzoek voor de Wwft bij uw cliënt aangekondigd. Het toezichtonderzoek had betrekking op het tijdvak 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020. Op 22 september 2022 vond een toezichtonderzoek op het vestigingsadres van de onderneming plaats. In de periode 7 november 2022 tot 3 april 2023 is voor dit onderzoek informatie opgevraagd, ontvangen en beoordeeld.

Tijdens het toezichtonderzoek zijn overtredingen geconstateerd. Deze zijn toegelicht in een concept-onderzoeksrapport. Dit rapport is op 4 april 2023 aan uw cliënt gestuurd en is gedateerd op 3 april 2023.

Op 1 mei 2024 heeft uw cliënt inhoudelijk gereageerd op het concept-onderzoeksrapport. Tevens zijn ter onderbouwing van deze reactie nog stukken bijgevoegd. Deze reactie heeft geleid tot een herziening van de onderzoeksbevindingen. De gestelde overtreding cliëntenonderzoek, welke nader is toegelicht onder *punt 8 Verkooptransacties* van bijlage 1 van het concept-onderzoeksrapport is komen te vervallen. Op 15 mei 2023 is het definitieve onderzoeksrapport aan uw cliënt verstuurd. Dit rapport is gedateerd op 11 mei 2024.

De bestuurlijke boete

Op 16 januari 2024 is een voornemen bestuurlijke boete aan uw cliënt gestuurd. Het voorgenomen boetebedrag bedroeg € 30.000. Schriftelijke heeft u, namens uw cliënt, in een brief, gedateerd op 29 februari 2024, gebruik gemaakt van het recht op het geven van een zienswijze. De zienswijze heeft de boetedwangsomfunctionaris van BTWwft geen aanleiding gegeven om van de voorgenomen boete af te wijken. Op 3 juli 2024 is de boetebeschikking verstuurd. Als bijlage bij dit schrijven, is door de boetedwangsomfunctionaris een schriftelijke reactie gevoegd op de door u ingediende zienswijze. De boetebeschikking is gedateerd op 27 juni 2024. Het definitieve boetebedrag is vastgesteld op € 30.000.

De bezwaarfase

Bezwaar ontvankelijk

Op 29 juli 2024 heeft BTWwft een bezwaarschrift van u ontvangen. Dit bezwaarschrift hebt u ingediend namens uw cliënt. Het bezwaarschrift is gedateerd op 25 juli 2024. Dit bezwaarschrift is, ondanks het ontbreken van de in de brief vermelde bijlagen ontvankelijk; het was tijdig ingediend en voldeed aan de formele vereisten. Op 30 juli 2024 is nogmaals het bezwaarschrift, inclusief de bijlagen, ontvangen. In het bezwaarschrift heeft u aangegeven dat uw cliënt tevens gehoord wenst te worden.

Verdagen beslistermijn en hoorzitting

Op 12 augustus 2024 is de ontvangstbevestiging van het bezwaarschrift aan u verstuurd. Deze is gedateerd op 6 augustus 2024. In deze brief is de termijn voor de beslissing op het bezwaar met zes weken verdaagd.

Op 15 augustus 2024 bent u schriftelijk in de gelegenheid gesteld om een afspraak te maken voor een hoorgesprek. Deze brief is gedateerd op 20 augustus 2024. Op 29 augustus 2024 heb ik per e-mail bericht ontvangen waarin nogmaals is aangegeven dat uw cliënt gehoord wenst te worden en graag in de gelegenheid gesteld wenst te worden om uw verhinderdata aan mij door te geven. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het vaststellen van de datum en plaats waar het hoorgesprek zal plaatsvinden: donderdag 14 november 2024 ten kantore van [VERTROUWELIJK], gelegen aan het [VERTROUWELIJK]te [VERTROUWELIJK].

Het hoorgesprek heeft op voornoemde datum plaatsgevonden. Het concept-verslag is op 18 november 2024 door middel van Belastingdienst/filetransfer naar u toegezonden met het verzoek om binnen een termijn van 14 dagen te reageren. Op 29 november 2024 is een reactie ontvangen. Rekening houdend met uw opmerkingen, is het definitieve verslag op 2 december 2024 opgemaakt.

De bezwaargronden en de hoorzitting

De bezwaargronden zoals opgenomen in het bezwaarschrift van 25 juli 2024 en zoals tijdens de hoorzitting op 14 november 2024 zijn besproken, luiden samengevat als volgt.

Bezwaargronden met betrekking tot de boete

Opgelegde boete onevenredig hoog

1. Aangevoerd wordt dat een opgelegde boete in redelijke verhouding dient te staan tot de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten (artikel 5:46, tweede lid Algemene wet bestuursrecht). De overtredingen staan sterk met elkaar in verband. Aan de gestelde overtredingen ligt eenzelfde gedachtengang ten grondslag. Ze komen voort uit één en dezelfde incorrecte veronderstelling en handelwijze. Dit zou tot matiging van de opgelegde bestuurlijke boete moeten leiden.
2. Aangevoerd wordt dat bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat uw cliënt haar procedures niet had ingericht

overeenkomstig paragraaf 1.2 van de Wwft, waardoor tevens niet voldaan kon worden aan de individuele risicobeoordeling per individuele transactie overeenkomstig artikel 3, achtste lid Wwft. Ook is aangevoerd dat de boete had moeten worden gematigd, omdat deze in het concept besluit mede is gestoeld op de artikelen omtrent risicomangement, terwijl deze in het definitieve besluit zijn vervallen. Desalniettemin is de boete ongewijzigd gebleven.

Aangevoerd wordt dat de opgelegde bestuurlijke boete in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en onvoldoende gemotiveerd is. De hoogte van de boete bij uw cliënt wijkt sterk af van twintig, door BTWwft reeds gepubliceerde, boetecasussen bij branchegeenoten. Het komt onwaarschijnlijk over dat de casus van uw cliënt dermate sterk afwijkt van haar branchegeenoten dat een vertienvoudiging ten opzichte van het gemiddeld boetebedrag dat gepubliceerd is gerechtvaardigd zou zijn.

3. Aangevoerd wordt dat er in 2004 eerder een Wwft-toezichtonderzoek is ingesteld. Toen was alles in orde bevonden. Dezelfde controller was toen ook al werkzaam bij uw cliënt. Uw cliënt is daarna overgedragen van vader op zoon. Bij het laatste onderzoek blijken er allerlei tekortkomingen te zijn, waarvoor direct een hoge boete wordt opgelegd. Dit voelt onredelijk.
4. Aangevoerd wordt dat, indien de boete daadwerkelijk wordt opgelegd de kans bestaat dat de bankinstelling, bij wie uw cliënt is aangesloten, afscheid wil nemen.
5. Aangevoerd wordt dat de totale looptijd van het onderzoek, inclusief de termijn van de behandeling door de boetedwangsomfunctionaris in eerste aanleg en de behandeling van dit bezwaar, ontzettend lang is. Cliënt zit al jaren in onzekerheid en niet alleen over een eventuele boete, maar ook bijvoorbeeld over het al dan niet klant kunnen blijven bij de huidige bankinstelling.
6. Aangevoerd wordt dat grotere ondernemingen voor dezelfde feiten hogere boetes krijgen opgelegd in vergelijking met kleinere spelers in de markt. Kleinere ondernemingen die zich weinig van de wet- en regelgeving aantrekken worden op deze manier gunstiger behandeld.

Proceskosten

U verzoekt om een vergoeding van de kosten die voor deze bezwaarprocedure zijn gemaakt en nog zullen worden gemaakt. Tevens verzoekt u om vergoeding van de wettelijke rente over de niet of te laat betaalde vergoeding van deze kosten.

Beoordeling van de gronden van bezwaar

Opgelegde boete onevenreding hoog

Ad 1) Iedere overtreding is o.g.v. de Wwft afzonderlijk beboetbaar (artikel 31, eerste lid Wwft). Tijdens het toezichtonderzoek is vastgesteld dat de onderneming niet voldaan heeft aan de eisen die gesteld worden aan [REDACTED] het cliëntenonderzoek, de meldingsplicht en de bewaarplicht. Bij de meldingsplicht is vastgesteld dat er transacties te laat zijn gemeld op grond van de objectieve indicator en transacties in zijn geheel niet gemeld zijn op grond van dezelfde indicator. Dit laatste betreffen de contante inkopen van € 20.000 of meer. Hierin is een repeterende factor te onderkennen, waarmee in de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke voldoende rekening is gehouden. Het aangevoerde bezwaar op dit onderdeel slaagt dehalve niet.

Ad 2) Zoals al in de vorige overweging is aangegeven, is iedere overtreding afzonderlijk beboetbaar. Dit geldt dus ook voor [REDACTED] en de individuele risicobeoordeling per transactie overeenkomstig artikel 3, achtste lid Wwft. [REDACTED] en tekortkomingen in de individuele risicobeoordeling, genoemd in artikel 3, achtste lid Wwft kan niet worden ontkent. [REDACTED] en de overtredingen m.b.t. de individuele risicobeoordeling wel heeft meegenomen in

de grondslag van de opgelegde boete. Cliënt heeft tijdens het toezichtonderzoek niet aan kunnen tonen dat er enige vorm van risicobeoordeling per transactie heeft plaatsgevonden.

In de brief voornemen tot het opleggen van de bestuurlijke boete van € 30.000, dd. 15 januari 2024 met kenmerk [VERTROUWELIJK], is onder het kopje *Overtredingen* op pagina 6 het volgende weergegeven:

"De voorgenomen boete heeft betrekking op de volgende overtredingen van de Wwft.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] De definitieve boete is ten opzichte van het voorgenomen besluit niet gewijzigd.

Geconcludeerd kan worden dat in de brief voorgenomen bestuurlijke boete van 15 januari 2024 niet helder is weergegeven hoe BTWwft de [REDACTED]

[REDACTED]

Ad 3) Aangevoerd wordt, dat er in 2004 eerder een Wwft-toezichtonderzoek is ingesteld. Toen was alles in orde bevonden. Dezelfde controller was toen ook al werkzaam bij uw cliënt. Uw cliënt is daarna overgedragen van vader op zoon. Bij het laatste onderzoek blijken er allerlei tekortkomingen te zijn, waarvoor direct een hoge boete wordt opgelegd. Dit voelt onredelijk.

In het kader van de AVG en de Archiefwet 1995 is de bewaartermijn van de controledossiers van BTWwft gesteld op 7 jaar. Gegevens over een eerder onderzoek in 2004 zijn derhalve niet

meer raadpleegbaar. Of cliënt destijds een instelling voor de Wet ongebruikelijke transacties (hierna: MOT) was en of alles in orde was bevonden valt derhalve niet meer te verifiëren. Wel is bekend dat de bedrijfsbezoeken van de toezichthouder (Belastingdienst/Holland-Midden Unit MOT) in die tijd een meer voorlichtend karakter hadden. De marges om eventuele geconstateerde overtredingen normoverdragend af te doen waren veel ruimer dan nu. De toezichthouder (*Belastingdienst/Holland-Midden Unit MOT, wiens naam vanwege de wetswijziging van de Wet MOT en De Wet identificatie bij dienstverlening in de Wwft gewijzigd is in Bureau Toezicht Wwft*) is, gelet op de periode dat de antiwitwaswetgeving al van kracht was, hogere eisen gaan stellen aan de onder haar toezicht gestelde instellingen. Tevens heeft de implementatie van de vierde antiwitwasrichtlijn geleid tot het stellen van hogere eisen aan de instellingen. Aan de uitkomsten van een eerder in 2004 ingesteld bedrijfsbezoek/toezichtonderzoek kunnen derhalve geen rechten worden ontleend. Het aangevoerde bezwaar op dit onderdeel slaagt dehalve niet.

Ad 4) Aangevoerd is, dat de kans bestaat dat de bankinstelling door de opgelegde boete van de afscheid wil nemen van uw cliënt. Dit zou dan een direct gevolg kunnen zijn van het overtreden van de Wwft door uw cliënt en niet het handhavend optreden door BTWwft. Bovendien is dit een aanname die niet verder onderbouwd is. Daarnaast is aangegeven dat er flinke stappen door uw cliënt zijn gezet om in het vervolg het risico op niet-naleving van de Wwft-bepalingen zoveel als mogelijk te voorkomen. De bankinstelling zal dit ongetwijfeld in haar afweging meenemen. Het aangevoerde bezwaar op dit onderdeel slaagt dehalve niet.

Ad 5) Op 18 november 2021 is een toezichtonderzoek door BTWwft bij uw cliënt aangekondigd. Tevens heeft uw cliënt hierbij een uitnodiging ontvangen om een auditfile van de financiële administratie over het jaar 2020 via Belastingdienst Filetransfer te verstrekken. De auditfile is onverwijld verstrekt. Na analyse van de gegevens is op 1 augustus 2022 een e-mail naar uw cliënt verzonden met een overzicht van de transacties die nader onderzocht zullen worden op de naleving van de Wwft. Vervolgens is een afspraak gemaakt om op 22 september 2022 het toezichtonderzoek op het bedrijfsadres voort te zetten. Daarna is in een e-mail van 7 november 2022 verzocht om nadere informatie te verstrekken. Verzocht is om nadere stukken te overleggen. Omdat uw cliënt niet voldaan had aan dit verzoek, is op 16 januari 2023 een aanmaning per e-mail naar uw cliënt verzonden. Op 1 februari 2023 zijn de gevraagde gegevens alsnog ontvangen. Op 4 april 2023 is het onderzoeksrapport in concept naar uw cliënt verzonden (rapport is gedateerd op 3 april 2023). Hierbij is uw cliënt in de gelegenheid gesteld om binnen een termijn van 3 weken op de inhoud van het rapport te reageren. In dit concept-rapport is tevens opgenomen dat, gezien de bevindingen, het rapport en het onderzoeksdossier zullen worden voorgelegd aan de boetedwangsomfunctionaris. In een brief van 1 mei 2023 heeft uw cliënt een reactie gegeven. Rekening houdend met de reactie van uw cliënt is op 15 mei 2023 het definitieve rapport naar uw cliënt verzonden. Ook hierin is opgenomen dat het rapport en het onderzoeksdossier zullen worden voorgelegd aan de boetedwangsomfunctionaris.

Op 16 januari 2024 is door de boetedwangsomfunctionaris een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete naar uw cliënt verzonden. In een brief van 29 februari 2024 heeft u, namens uw cliënt, een schriftelijke zienswijze ingediend. Op 3 juli 2024 is de definitieve boetebeschikking naar uw cliënt verzonden (deze brief is gedateerd op 27 juni 2024).

Door de coronamaatregelen in 2021/2022 is de periode tussen de eerste aankondiging van het toezichtonderzoek en het vervolg van dit onderzoek op bedrijfsadres wat langer geweest dan gebruikelijk bij BTWwft. Dit valt BTWwft niet te verwijten. Vervolgens is het tijdsverloop tussen het onderzoek on-site en de uiteindelijke rapportage langer geweest dan gebruikelijk mede door toedoen van uw cliënt. Als de gevraagde gegevens tijdig waren verstrekt, had het onderzoek eerder kunnen worden afgerond.

Het boeterapport is in concept verzonden op 4 april 2023. Het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete (boetekennisgeving) dateert van 16 januari 2024. Op grond van artikel 5:51, eerste lid Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient het bestuursorgaan omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete binnen 13 weken na dagtekening van het rapport. Dit is echter een termijn van orde, zodat aan de overschrijding daarvan geen consequenties zijn verbonden, zie o.a. een uitspraak van de Raad van State van 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2831. Het aangevoerde bezwaar op dit onderdeel slaagt dehalve niet.

Ad 6) De stelling dat kleinere ondernemingen die zich weinig van de wet- en regelgeving aantrekken gunstiger worden behandeld, onderschrijft BTWwft niet. Ook bij kleinere ondernemingen wordt in voorkomende gevallen handhavend opgetreden. Bij het opleggen van een bestuurlijke maatregel houdt BTWwft echter wel rekening met de mate waarin de overtreding aan de overtreder kan worden verweten (artikel 1b, eerste lid, onderdeel e Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (hierna: Bbbfs)) en de draagkracht van de overtreder (artikel 4, eerste lid Bbbfs).

Uw cliënt behoort, gelet op de behaalde omzet over 2020 en het balanstotaal, tot de middelgrote ondernemingen. Van een dergelijke onderneming mag verwacht worden dat de administratieve organisatie en interne beheersmaatregelen en de kennis (en naleven) van de wet- en regelgeving die op haar van toepassing zijn op een hoger niveau liggen dan bij micro-entiteiten en mkb-ondernemingen. De mate van verwijtbaarheid is derhalve een factor die tot verschillende uitkomsten kan leiden. Daarnaast dient bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening te worden gehouden met de draagkracht. Over het algemeen kan gesteld worden dat, hoe groter de onderneming is hoe hoger de draagkracht is. Voorgaande brengt met zich mee dat de impact van een bestuurlijke boete op deze wijze voor iedere onderneming gelijk is. Het aangevoerde bezwaar op dit onderdeel slaagt dehalve niet.

Ambtshalve herziening grondslag bestuurlijke boete

BTWwft heeft bij haar herbeoordeling van de opgelegde bestuurlijke boete geconstateerd dat ten onrechte een overtreding inzake de bewaarplicht van artikel 33, tweede lid, onderdeel c Wwft tot de grondslag van de bestuurlijke boete is gerekend.

Het betreft verkooptransactie nummer 7 van Tabel 1 van hoofdstuk 2.4 *Overzicht cliënten en transacties*, genoemd in de boetebeschikking van 27 juni 2024. Uit het dossier blijkt dat tijdens het toezichtonderzoek door uw cliënt een kopie van een geldig identiteitsbewijs is overgelegd. Ten onrechte is gesteld dat niet aan de bewaarplicht is voldaan, omdat er geen kopie van een uittreksel uit het Handelsregister, dan wel niet de verplichte gegevens van artikel 33, tweede lid, onderdeel c Wwft in de administratie is/zijn bewaard. Uit het onderzoek is gebleken dat deze cliënt een natuurlijk persoon is op wiens naam een onderneming wordt gedreven. De auto die aan deze persoon verkocht, is ook op zijn naam tenaamgesteld. In casu is het bewaren van een kopie van een identiteitsbewijs voldoende op grond van artikel 33, tweede lid, onderdeel b Wwft. Het standpunt dat niet voldaan is aan de bewaarplicht met betrekking tot deze transactie is onjuist geweest en zal worden hersteld. De opgelegde boete zal hierdoor worden gematigd met [REDACTED]

Het besluit

De aangevoerde bezwaargronden slagen niet. Rekening houdend met de ambtshalve herziening, zal het bestreden besluit van 27 juni 2024 met kenmerk [VERTROUWELIJK], waarin een bestuurlijke boete van € 30.000 is opgelegd zal als volgt worden gewijzigd:

Opgelegde boete bij besluit van 27 juni 2024	€ 30.000
Matiging vanwege ambtshalve herziening	- 790
Vastgestelde boete na bezwaar	€ 29.210

Besluit Kostenvergoeding

Met betrekking tot de kostenvergoeding bij bezwaar wordt het volgende bedrag toegekend: € 1.248 (1 punt voor het bezwaarschrift en 1 punt voor het verschijnen hoorzitting. 1 punt = € 624). De termijn waarop waarover wettelijke rente is verschuldigd over de te vergoeden kostenvergoeding is gelegen vier weken na dagtekening van deze beslissing op bezwaar.

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:

De rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM Rotterdam

Openbaarmaking bestuurlijke boete

Onderhavige overtredingen zijn begaan na de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad) op 25 juli 2018. In paragraaf 4.3 van de Wwft is bepaald dat een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de Wwft, alsmede de beslissing op het bezwaar tegen deze boete, openbaar wordt gemaakt.

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

namens deze,

De landelijk directeur van het onderdeel Belastingdienst/Grote ondernemingen

i.o.

[WAS GETEKEND]

[B]

Boetewangsomfunctionaris Bureau Toezicht Wwft