

staat over de voorwaarden waaronder dit geldt. Nu het HvJ EU zich hierover nog niet heeft uitgelaten, is geen sprake van een acte clair of acte éclairé (r.o. 3.8.4). Het praktische belang van deze vraag is evident: indien foto's op identiteitsbewijzen inderdaad als bijzondere persoonsgegevens kwalificeren, geldt voor de verwerking ervan het strenge regime van art. 9 lid 2 AVG, hetgeen de ruimte voor Wwft-instellingen om dergelijke foto's te bewaren aanzienlijk zou beperken.

6. De verhouding tussen de conclusie van de A-G en het arrest van de Hoge Raad verdient bijzondere aandacht. A-G Drijber besteedde uitvoerig aandacht aan de wetsgeschiedenis van art. 33 Wwft en de ontwikkeling van de bewaarplicht in de opeenvolgende anti-witwasrichtlijnen (nrs. 4.38-4.54). Hij concludeerde dat art. 33 Wwft niet slechts de mogelijkheid maar de verplichting bevat om een kopie van het identiteitsbewijs te bewaren, zulks op grond van een richtlijnconforme uitleg. De Hoge Raad volgt die lijn niet, maar overweegt dat art. 33 lid 2, aanhef en onder a.1°, Wwft vatbaar is voor verschillende interpretaties (r.o. 3.6.2) en dat de beantwoording samenhangt met de uitleg van art. 40 lid 1 van de vierde anti-witwasrichtlijn. Dit is een genuanceerder benadering, die recht doet aan de complexiteit van het samenspel tussen nationaal en Europees recht op dit punt.

7. Dit arrest heeft aanzienlijke praktische betekenis. Vele Wwft-instellingen bewaren kopieën van identiteitsbewijzen van hun cliënten. De uitkomst van de prejudiciële procedure zal bepalen of deze praktijk in de huidige vorm mag worden voortgezet, dan wel of instellingen genoodzaakt zullen zijn de pasfoto op het identiteitsbewijs te maskeren alvorens een kopie op te slaan. Dat laatste zou een ingrijpende aanpassing vergen van de identificatie- en verificatieprocessen van de gehele financiële en niet-financiële sector.

8. Bovendien verdient het nieuwe Europese AML-pakket aandacht. Verordening (EU) 2024/1624 (AMLR), die met ingang van 10 juli 2027 van toepassing wordt en de Wwft zal vervangen, voert in art. 77 lid 2 opnieuw de mogelijkheid in om in plaats van kopieën van informatie verwijzingen naar die informatie te bewaren. In zoverre lijkt de Europese wetgever de proportionaliteitszorgen van de Hoge Raad te delen. De antwoorden van het HvJ EU zullen niettemin ook onder het toekomstige regime relevant blijven, nu art. 77 lid 2 AMLR de keuze aan de mel-

dingsplichtige entiteit laat en het beginsel van minimale gegevensverwerking ook dan als toets zal gelden.

9. Tot slot: de Hoge Raad verwijst de zaak naar de rol van 10 april 2026, opdat partijen zich kunnen uitlaten over het voornemen prejudiciële vragen te stellen en over de formulering van de drie hiervoor besproken vragen. De uitkomst van de prejudiciële procedure bij het HvJ EU is niet alleen van belang voor de beslechting van dit concrete geschil, maar zal voor alle Wwft-instellingen, en daarmee voor iedereen wiens identiteitsbewijs bij een Wwft-instelling bewaard wordt, duidelijkheid scheppen over de grenzen die het privacyrecht stelt aan de anti-witwasverplichtingen.

mr. drs. M.J. Bökkerink  
AML en Sancties adviseur

## 102

### Boete wegens overtreding van art. 8 Wwft (verscherpt cliëntenonderzoek)

College van Beroep voor het bedrijfsleven  
24 juni 2025, nr. 24/84, ECLI:NL:CBB:2025:342  
(mr. Stam, mr. Stuldreher, mr. Venekamp)  
Noot mr. V.H. Affourtit

**Onvoldoende verscherpt cliëntenonderzoek. Belastingadviseur had moeten onderkennen dat er bij klant sprake was van hoger risico op witwassen. Matiging van boete vanwege wanverhouding met boete opgelegd aan klant wegens niet-nakoming van Wwft-verplichtingen.**

[Wwft art. 8 lid 1 onder a]

*Het College stelt voorop dat de rechtbank een juist beoordelingskader heeft gehanteerd bij de beoordeling of sprake is van op de zaak betrekking hebbende stukken. [Naam 1] heeft niet duidelijk gemaakt waarom correspondentie en overleg tussen BFT en het Bureau Toezicht Wwft (BTW) over het onderzoek van het BTW naar [naam 3] en stukken rond intern beraad bij BFT voor haar verdediging van belang zijn. Voor zover [naam 1] de genoemde correspondentie wil inzien om na te*

gaan of de aanleiding van het onderzoek van BFT wel rechtmatig was, ziet zij eraan voorbij dat voor het uitoefenen van de toezichtsbevoegdheden in beginsel niet relevant is of en zo ja, welk feit, signaal, grond of vermoeden aan die uitoefening vooraf is gegaan (zie CbB 12 oktober 2017, «JOR» 2017/325, m.nt. Nuijten, onder 4.4). BFT heeft zelfstandig onderzoek verricht naar de naleving van de Wwft door [naam 1].

Op 20 februari 2020 had [naam 1] moeten onderkennen dat er bij [naam 3] een hoger risico op witwassen bestond. Vanaf dat moment was [naam 1] ervan op de hoogte dat BTW aan [naam 3] een boete had opgelegd voor het door [naam 3] niet-naleven van de Wwft in de periode augustus 2018 tot en met maart 2019. In samenhang met de omstandigheid dat [naam 3] in 2018 en 2019 21 respectievelijk 23 contante betalingen van minstens € 10.000 heeft ontvangen van haar cliënten, brengt dat met zich dat sprake was van een hoger risico op witwassen.

[Naam 1] had (toen) de afschriften van de meldingen van ongebruikelijke transacties bij [naam 3] moeten opvragen om te verifiëren of [naam 3] aan haar Wwft-meldplicht voldeed. [Naam 1] heeft de jaarrekening 2018 op 11 mei 2020 dus vastgesteld voor [naam 3], terwijl zij geen verscherpt cliëntenonderzoek had verricht.

De overtreding kan [naam 1] worden verweten. [Naam 1] had namelijk moeten weten dat de door BFT genoemde omstandigheden tot een hoger risico op witwassen leidden waarop zij verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten. Deze invulling van de verplichting van art. 8 Wwft was voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar. Voor [naam 1] was ook voorzienbaar dat zij in strijd handelde met deze verplichting door dat verscherpt cliëntenonderzoek niet te verrichten.

Het College toetst zonder terughoudendheid of de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en aldus een evenredige sanctie vormt (zie bijv. CbB 19 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0275, onder 5.1). Daarbij houdt het zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Ook de draagkracht van de overtreder kan een in aanmerking te nemen omstandigheid zijn (zie bijv. CbB 30 januari 2014, «JOR» 2014/102, m.nt. Doets, onder 3.11).

Het College ziet reden om de boete te verlagen gelet op de hoogte van de boete die BTW aan

[naam 3] heeft opgelegd. De boete van € 18.900 die BFT heeft opgelegd aan [naam 1] ter zake van de overtreding van art. 8 Wwft staat namelijk in geen verhouding tot de boete van € 2.500 die aan [naam 3] is opgelegd ter zake de verplichtingen van de Wwft die zij niet is nagekomen. Het College is daarom van oordeel dat een boete van € 2.500 hier passend en geboden is.

[Naam 1] BV,  
gemachtigde: mr. N. ten Donkelaar,  
tegen  
Bureau Financieel Toezicht (BFT),  
gemachtigde: mr. B.A. Schimmel.

(...; red.)

#### Grondslag van het geschil

1.1. Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.

1.2. [naam 1] is een instelling als bedoeld in (artikel 1a, vierde lid, onder a en b van) de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

1.3. [naam 3].nl B.V. ([naam 3]) was een cliënt van [naam 1]. Uit de administratie van [naam 3] blijkt dat in 2018 21 en in 2019 23 contante transacties van minstens € 10.000,- hebben plaatsgevonden.

1.4. Op 12 december 2019 heeft Bureau Toezicht Wwft (BTW) een rapport uitgebracht naar aanleiding van een door hem uitgevoerd toezichtonderzoek bij [naam 3] naar de naleving van de Wwft. Het onderzoek had betrekking op de periode 1 augustus 2018 tot en met 31 maart 2019. BTW stelde vast dat [naam 3] de verplichtingen van de Wwft niet volledig had nageleefd. Daaraan lag ten grondslag dat (-) er geen afdoende maatregelen waren om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme vast te stellen en te beoordelen, (-) bepalingen met betrekking tot cliëntenonderzoek niet correct zijn nageleefd en (-) niet alle voorgenomen of uitgevoerde ongebruikelijke transacties zijn gemeld.

1.5. Met een emailbericht van 20 februari 2020 heeft [naam 3] aan [naam 1] bericht dat zij "vanmorgen nog 2,5 uur [heeft] gezeten met man van Wwft. Boete gereduceerd naar 2500,- [...]".

Daarop heeft [naam 1] op 21 februari 2020 aan [naam 3] een emailbericht verstuurd met de vraag of “hij ook [vond] dat je het nu wel goed voor elkaar hebt?”. [naam 3] heeft hierop op 22 februari 2022 als volgt geantwoord: “We hadden er hard aan gewerkt om protocollen map etc. te maken, dat hielp nu zeker.”

1.6. [naam 1] heeft de jaarrekening 2018 voor [naam 3] op 11 mei 2020 vastgesteld. In het “Besprekingsverslag jaarwerk” van 14 mei 2020 is te lezen dat het [naam 1] bevreemde dat [naam 3] een boete heeft gekregen voor het niet volledig voldoen aan de vereisten van de Wwft, omdat “in het verleden is aangegeven dat er meldingen moeten worden gedaan en de handleiding daarbij is verstrekt en sindsdien diverse malen is gevraagd of cliënt aan de Wwft vereisten heeft voldaan waarop bevestigend werd geantwoord”.

1.7. Met de brief van 19 mei 2020 heeft BFT een onderzoek aangekondigd bij [naam 1]. In die brief verzocht BFT [naam 1] de volledige dossiers (onder meer permanent dossier, jaardossier, aantekeningen, auditfiles en (e-mail)correspondentie) betreffende [naam 3] voor de jaren 2018 tot en met 2020 aan het BFT toe te zenden. In die brief staat verder dat [naam 1] op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gehoor moet geven aan dat verzoek. Op 10 juli 2020 heeft BFT documenten en bestanden ontvangen.

1.8. Met de brief van 18 augustus 2020 heeft BFT [naam 1] verzocht een aantal vragen te beantwoorden. Daarbij heeft BFT [naam 1] erop gewezen dat zij voor die vragen niet tot antwoorden is verplicht. Op 15 september 2020 heeft [naam 1] antwoord gegeven op die vragen.

1.9. Op 23 augustus 2021 heeft BFT zijn definitieve rapport naar aanleiding van zijn onderzoek aan [naam 1] toegezonden en op 4 november 2021 heeft hij [naam 1] bericht voornemens te zijn een boete op te leggen.

1.10. Met het besluit van 7 december 2021 (boetebesluit) heeft BFT [naam 1] een bestuurlijke boete van € 265.000,- opgelegd, omdat [naam 1] in het dossier van [naam 3] onvolledig aan de monitoringsverplichting van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft heeft voldaan en geen verscherpt cliëntenonderzoek als bedoeld in artikel 8 van de Wwft heeft verricht.

1.11. Met de beslissing op bezwaar van 5 april 2022 heeft BFT het boetebesluit gedeeltelijk herroepen en de overtreding van de monitoringsver-

plichting niet meer aan de boete ten grondslag gelegd. Hierdoor en doordat de boete in het boetebesluit ten onrechte op de volledige groepsomzet was gebaseerd, heeft BFT de boete naar € 18.900,- verlaagd. Hiertegen was het beroep bij de rechtbank gericht.

#### *Uitspraak van de rechtbank*

2. De rechtbank heeft het beroep van [naam 1] in de aangevallen uitspraak ongegrond verklaard. Dit betekent dat de rechtbank de boete in stand heeft gelaten.

#### *Beoordeling van het geschil in hoger beroep*

#### *Samenvatting oordeel en inleiding*

3. Het College is van oordeel dat de hogerberoepsgrond over de hoogte van de boete slaagt en de andere drie hogerberoepsgronden niet. Het College zal de opgelegde boete matigen tot € 2.500,-. Het College licht hierna toe hoe het tot dit oordeel is gekomen en wat de gevolgen van dit oordeel zijn. Bij het bespreken van de vier gronden zal het College steeds eerst het oordeel van de rechtbank, voor zover relevant, samengevat weer geven en de standpunten van partijen. Zoals op de zitting al besproken, zal het College het verzoek van [naam 1] om dat wat zij eerder bij de rechtbank aan de orde heeft gesteld hier als herhaald en ingelast te beschouwen buiten beschouwing laten. Het is vaste rechtspraak van het College (zoals onder meer volgt uit de uitspraak van 14 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:68, onder 9) dat zo'n verwijzing naar eerder aangevoerde gronden in bezwaar en beroep niet volstaat, maar dat de appellant moet aangeven waarom de aangevallen uitspraak volgens hem op de betreffende punten niet klopt.

#### *Heeft BFT alle op de zaak betrekking hebbende stukken ingediend?*

4.1. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, het volgende overwogen.

“7.1. Eiseres betoogt dat BFT niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage heeft verstrekt en dat BFT daarmee in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) heeft gehandeld. Zij verzoekt de rechtbank om BFT op te dragen om de ontbrekende stukken alsnog in te dienen. Hierbij heeft eiseres

expliciet de volgende (mogelijk bestaande) stukken genoemd:

- correspondentie tussen BFT en het BTWwft over het onderzoek van het BTWwft naar [naam 3];

- stukken rond het interne beraad bij BFT over het onderzoek, het rapport, de overtredingen en het opleggen van de boete;

[...]

7.2. De rechtbank overweegt dat op basis van artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken naar de bestuursrechter zendt. Uit de door eiseres aangehaalde uitspraken blijkt dat met die stukken wordt bedoeld de op papier of in elektronische vorm vastgelegde gegevens die het bestuursorgaan voor raadpleging ter beschikking staan of hebben gestaan. Tot de op de zaak betrekking hebbende stukken behoren niet slechts de stukken die het bestuursorgaan als onderbouwing voor het besluit heeft gebruikt. Daartoe behoren in beginsel ook stukken waarover het bestuursorgaan wel beschikte maar waarmee het besluit niet is onderbouwd. Hieronder kunnen ook stukken vallen die voor intern beraad zijn opgesteld of stukken die tussen het bestuursorgaan (als opdrachtgever) en externe deskundigen (als opdrachtnemer) over de totstandkoming van een rapport zijn gewisseld. Geen op de zaak betrekking hebbende stukken zijn stukken die het bestuursorgaan wel heeft gebruikt of ter beschikking van het bestuursorgaan hebben gestaan, maar die voor de beoordeling door de rechter van (nog) bestaande geschilpunten niet (langer) van belang zijn.

7.3. Uit de door eiseres aangehaalde uitspraken blijkt dat als het om een bestuurlijke boete gaat, de belanghebbende in staat moet worden gesteld om alles aan te voeren wat zij in het belang van haar verdediging noodzakelijk vindt. Dit betekent dat als een belanghebbende gemotiveerd uiteenzet dat en waarom zij het van belang vindt dat bepaalde stukken die zich onder het bereik van het bestuursorgaan bevinden aan haar beschikbaar worden gemaakt, die stukken als op de zaak betrekking hebbende stukken worden aangemerkt. Deze stukken moeten dan worden ingediend, tenzij er een gerechtvaardigde weigering op grond van artikel 8:29 van de Awb bestaat of bij uitzonderingsgevallen zoals misbruik van procesrecht. Dit geldt ook als deze stukken volgens het bestuursorgaan geen rol in zijn besluitvormingspro-

ces hebben gespeeld, omdat niet is uitgesloten dat uit die stukken feiten of omstandigheden blijken die in het belang van de verdediging van de belanghebbende zijn.

7.4. Voor de door eiseres genoemde (mogelijk bestaande) stukken geldt dat eiseres niet uiteen heeft gezet waarom het van belang is dat deze stukken aan haar beschikbaar worden gesteld en daarmee ook niet of deze stukken voor de beoordeling van deze zaak van belang zijn. Dit betekent dat het betoog van eiseres niet slaagt. De rechtbank wijst het verzoek van eiseres om de door haar bedoelde stukken alsnog door BFT in te laten dienen, daarom af.”

4.2. [naam 1] voert aan dat de rechtbank heeft miskend dat [naam 1] niet hoeft te onderbouwen waarom zij inzage wenst in specifieke op de zaak betrekking hebbende stukken, omdat voor boetes geldt dat alle relevante informatie ter inzage moet worden gegeven vanwege het zwaarwegende belang bij kennisname van alle stukken, waaronder stukken die niet als bewijs zijn gebruikt. Zij wijst in dit verband op artikel 5:49 van de Awb en artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), alsmede op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 24 februari 1994, in de zaak van Bendenoun tegen Frankrijk (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001254786).

4.3. BFT voert aan dat het alle op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage heeft verstrekt. Voor zover de door [naam 1] genoemde stukken bestaan, zijn dat geen op de zaak betrekking hebbende stukken en valt niet in te zien dat [naam 1] door het niet ter inzage leggen van deze stukken in enig belang is geschaad of dat haar verdedigingsrechten zijn geschonden.

4.4. Het College stelt voorop dat de rechtbank een juist beoordelingskader heeft gehanteerd bij de beoordeling of sprake is van op de zaak betrekking hebbende stukken. Met de rechtbank is het College van oordeel dat [naam 1] niet duidelijk heeft gemaakt waarom correspondentie en overleg tussen BFT en het BTW over het onderzoek van het BTW naar [naam 3] en stukken rond intern beraad bij BFT voor haar verdediging van belang zijn. Voor zover [naam 1] de genoemde correspondentie wil inzien om na te gaan of de aanleiding van het onderzoek van BFT wel rechtmatig was, ziet zij eraan voorbij dat voor het uitvoeren van de toezichtsbevoegdheden in begin-

sel niet relevant is of en zo ja, welk feit, signaal, grond of vermoeden aan die uitoefening vooraf is gegaan (zie de uitspraak van het College van 12 oktober 2017 («JOR» 2017/325, m.nt. Nuijten; *red.*), ECLI:NL:CBB:2017:326, onder 4.4). BFT heeft zelfstandig onderzoek verricht naar de naleving van de Wwft). BFT heeft zelfstandig onderzoek verricht naar de naleving van de door [naam 1]. In dat licht bezien, valt niet in te zien waarom die correspondentie hier van belang is. Verder volgt uit de beslissingen van het College van 6 mei 2021 (ECLI:NL:CBB:2021:970, onder 5.2, en ECLI:NL:CBB:2021:968, onder 4.7) niet dat intern beraad en interne e-mails zonder meer als op de zaak betrekking hebbende stukken kwalificeren. In die zaken was sprake van voor de verdediging relevante informatie, maar [naam 1] heeft niet duidelijk gemaakt waarom die interne stukken hier voor haar relevant zijn.

4.5. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

#### *Moet bewijs worden uitgesloten?*

5.1. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, het volgende overwogen.

“8.1.1. Het betoog van eiseres dat de boete (ook) op wilsafhankelijk materiaal is gebaseerd waarvoor geen cautie is gegeven en dat dergelijk onder dwang verkregen materiaal niet voor punitieve doeleinden mag worden gebruikt en daarom als bewijs moet worden uitgesloten, slaagt niet.

8.1.2. Hierbij laat de rechtbank buiten beschouwing de vraag of bewijsmateriaal moet worden uitgesloten, omdat verzoekster niet op haar recht op rechtsbijstand is gewezen en vervolgens onder dwang verklaringen heeft afgelegd en documenten heeft verstrekt. Eiseres heeft dit uitgebreide betoog pas voor het eerst tijdens de zitting bij de rechtbank naar voren gebracht, terwijl niet is gebleken dat eiseres dit niet in een eerder stadium had kunnen doen. De rechtbank acht dit daarom in strijd met de goede procesorde. De rechtbank kan het betoog van eiseres overigens ook niet volgen. Los van de vraag of buiten de situatie van een eerste verhoor moet worden gewezen op het recht op rechtsbijstand, heeft eiseres zich (tijdig) van adequate rechtsbijstand voorzien en niet uiteengezet dat zij door het eerder ontbreken daarvan in haar belangen is geschaad.

[...]

8.3.3. Het betoog van eiseres dat het hiervoor bedoelde wilsonafhankelijk materiaal wilsafhankelijk materiaal is geworden omdat BFT deze stuk-

ken met een ‘fishing expedition’ heeft verkregen, slaagt niet. BFT heeft in de informatievordering van 19 mei 2020 voldoende specifiek de door eiseres in punt 8.3.2. genoemde en voor het onderzoek naar de naleving van de Wwft. genoemde en voor het onderzoek naar de naleving van de relevante documenten opgevraagd. BFT licht in de informatievordering toe dat de aanleiding voor de informatievordering een ontvangen signaal is waarin één klant van eiseres wordt genoemd en beperkt de vordering tot het dossier [van, toevoeging College] deze specifieke klant ([naam 3]) en tot een bepaalde periode (2018 tot en met 2020). Hierbij is vermeld welke gegevens eiseres in ieder geval moet indienen, zoals het permanente dossier, het jaardossier, het cliëntendossier en de auditfiles van [naam 3] en de e-mailcorrespondentie met [naam 3]. Verder geldt dat BFT op het moment van de informatievordering met het bestaan van deze stukken in voldoende mate op de hoogte was, omdat het op dat moment al duidelijk was dat [naam 3] in de periode 2018 tot en met 2020 een klant van eiseres was en dat [naam 3] vanwege het niet naleven van de Wwft een boete opgelegd had gekregen. Bovendien stond op het moment van de informatievordering vast dat eiseres onder de Wwft viel (op basis waarvan zij een bewaarplicht heeft) en daarom over dergelijke stukken en beleid moet beschikken. De rechtbank verwijst in dit verband naar de ook door eiseres genoemde uitspraak van het EHRM van 4 oktober 2022, nr. 58342/15 (De Legé/Nederland). In deze uitspraak komt het EHRM tot het oordeel dat de bankafschriften en portfolio-overzichten in die procedure niet via een fishing expedition door de autoriteiten waren verkregen omdat vaststond dat de belanghebbende bij de bank in kwestie een rekening had en de autoriteiten daarom op de hoogte waren van het bestaan van die stukken.

[...]”

5.2. [naam 1] voert in de eerste plaats aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat zij in strijd heeft gehandeld met de goede procesorde door onder verwijzing naar het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 20 september 2022 (ECLI:NL:GHARL:2022:8130) pas voor het eerst op de zitting aan te voeren dat zij niet op haar recht op een advocaat is gewezen. [naam 1] had namelijk eerder al aangevoerd dat BFT de cautieplicht heeft geschonden en ten onrechte wilsafhankelijk materiaal bij de boeteoplegging heeft betrokken en de verwijzing naar dat arrest

op zitting is een aanvulling van de motivering van die beroepsgrond. In de tweede plaats voert [naam 1] aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake was van een *fishing expedition*. Daarvan was gelet op het arrest van het EHRM van 4 oktober 2022 in de zaak van De Legé tegen Nederland (nr. 58342/15, ECLI:CE:ECHR:2022:1004JUD005834215) en het arrest van de Hoge Raad van 14 november 2023 (ECLI:NL:HR:2023:1562, onder 3.5.3) namelijk wel sprake, omdat verzoeken om alle gegevens, zonder directe en duidelijke aanknopingspunten dat deze gegevens daadwerkelijk bestaan, als een *fishing expedition* worden gekwalificeerd. In de brief van BFT van 19 mei 2020 worden juist die termen gebruikt waarvan de Hoge Raad heeft geoordeeld dat er sprake was van een *fishing expedition*. Omdat [naam 1] ten onrechte niet op haar recht op een advocaat is gewezen en sprake was van een *fishing expedition*, moeten de volgende stukken van bewijs worden uitgesloten:

- a. de e-mails tussen [naam 1] en [naam 3] over de boete van BTW in 2020;
- b. het bespreekverslag van het jaarwerk 2018;
- c. de interne correspondentie; en
- d. overige correspondentie tussen [naam 1] en [naam 3].

5.3. Deze hogerberoepsgrond slaagt evenmin. Op de zitting heeft [naam 1] erkend dat het recht om te worden gewezen op rechtsbijstand niet ziet op de hiervoor onder a, c, en d genoemde stukken, maar alleen op het hiervoor onder b genoemde bespreekverslag. Wat betreft het bespreekverslag stelt het College vast dat dit ziet op een bespreking tussen [naam 1] en [naam 3]. Van een verhoor van [naam 1] door BFT was geen sprake, zodat niet valt in te zien dat de verplichting om te wijzen op het recht op rechtsbijstand is geschonden. Daarnaast volgt het College [naam 1] niet in haar betoog dat met de brief van 19 mei 2020 sprake was van een *fishing expedition*. De rechtbank heeft dit duidelijk uitgelegd en het College onderschrijft die uitleg.

*Heeft [naam 1] artikel 8 van de Wwft overtreden?*

6.1. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, het volgende overwogen.

“9. BFT verwijt eiseres dat zij op 20 februari 2020 niet heeft onderkend dat bij [naam 3] een verhoogd risico op witwassen is ontstaan en zij vervolgens ten onrechte geen verscherpt cliëntenonderzoek heeft verricht, nadat zij met het volgende

samenstel van omstandigheden bekend is geworden:

– dat bij [naam 3] een grote hoeveelheid contante transacties van minimaal € 10.000,00 hebben plaatsgevonden, namelijk 21 keer in 2018 en 23 keer in 2019, terwijl cliënten waar veel contant geldt beschikbaar is (zoals autohandelaars) ook in de Specifieke leidraden naleving Wwft,00 hebben plaatsgevonden, namelijk 21 keer in 2018 en 23 keer in 2019, terwijl cliënten waar veel contant geldt beschikbaar is (zoals autohandelaars) ook in de Specifieke leidraden naleving voor accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en alle overige instelling (...) van 15 juli 2014 en van 24 oktober 2018 als voorbeeld wordt genoemd van type cliënten die een verhoogd risico op witwassen met zich meebrengen;

– dat [naam 3] een boete van BTWwft heeft gekregen omdat zij de Wwft heeft overtreden nadat BTWwft eerst een onderzoek naar de naleving daarvan in de periode 1 augustus 2018 tot en met 31 maart 2019 heeft verricht.

Eiseres werd met deze transactie bekend tijdens het verwerken van de administratie van [naam 3] over de jaren 2018 en 2019. Op 20 februari 2022 bracht [naam 3] eiseres per e-mail op de hoogte van de door BTWwft opgelegde boete.

*Was er sprake van een verhoogd risico op witwassen of financiering van terrorisme?*

10.1. Met BFT is de rechtbank van oordeel dat het onder 9 genoemde samenstel van omstandigheden voor eiseres reden had moeten zijn om bij [naam 3] een verhoogd risico op witwassen of financiering van terrorisme aan te nemen.

[...]

*Heeft eiseres een verscherpt cliëntenonderzoek verricht?*

11. BFT neemt het standpunt in dat eiseres geen verscherpt cliëntenonderzoek heeft verricht, dat de later door eiseres gestelde werkzaamheden niet zijn onderbouwd en dat deze werkzaamheden anders ook te laat zijn verricht en onvoldoende zijn om aan de verplichting van een verscherpt cliëntenonderzoek te voldoen. Ook neemt BFT het standpunt in dat de risicoherclassificatie naar verhoogd risico pas heeft plaatsgevonden na de aankondiging van BFT van haar onderzoek en dus te laat heeft plaatsgevonden. De rechtbank volgt de BFT hierin.

12. Het betoog van eiseres dat het rechtszekerheid- en legaliteitsbeginsel als neergelegd in artikel 5:4 van de Awb en artikel 7 van het EVRM is

geschonden, leidt niet tot een andere conclusie. Op zichzelf brengt eiseres in dit verband terecht naar voren dat uit de wetsgeschiedenis en de rechtspraak van het CBB blijkt dat instellingen zelf mogen bepalen hoe zij aan een verscherpt cliëntenonderzoek invulling geven, hetgeen door BFT ook niet wordt ontkend. Dit betekent echter niet dat BFT als toezichthouder niet op de juiste toepassing van het verscherpt cliëntenonderzoek mag toezien en mag optreden als dat onderzoek volgens haar niet of niet voldoende wordt verricht. Niet voor niets is in artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft de bevoegdheid voor BFT opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen als artikel 8 van de Wwft inzake het verscherpt cliëntenonderzoek wordt overtreden. Uit de Memorie van Toelichting (MvT), Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, nr. 3. Pag. 6 en 10, blijkt daarover ook dat de toezichthouder bij de inschatting van de risicogevoeligheid van cliënten een belangrijke rol heeft en dat de toezichthouder kan optreden als zij van mening is dat de instelling met de gekozen risicogeoriënteerde benaderen niet aan de doelstelling van de wet kan voldoen.

13.1. Ook het betoog van eiseres dat zij wel een verscherpt cliëntenonderzoek heeft verricht en dat zij objectief gezien voortvarend heeft gehandeld zoals in alle redelijkheid van haar mocht worden verwacht, leidt de rechtbank niet tot een andere conclusie.

Eiseres betoogt weliswaar dat zij een verscherpt onderzoek heeft verricht, bestaande uit uitvoerig en veelvuldig contact met [naam 3] en het samen met [naam 3] doornemen van het rapport van BTWwft, maar dit blijkt niet uit de stukken. Uit de stukken blijkt alleen dat [naam 3] op 20 februari 2020 eiseres heeft bericht dat zij de boete van BTWwft heeft weten te verlagen, waarna eiseres op 21 februari 2022 heeft gevraagd of BTWwft vond dat alles bij [naam 3] nu voor elkaar was en waarop [naam 3] op 22 februari 2022 reageerde: 'We hadden er hard aan gewerkt om protocollen map etc. te maken, dat hielp nu zeker.' Met BFT is de rechtbank van oordeel dat alleen het stellen van deze vraag niet als een verscherpt cliëntenonderzoek kan worden opgevat, mede gelet op het onduidelijke en onbeduidende antwoord van [naam 3] op die vraag.[...]

14. Het betoog van eiseres dat het haar door het ontbreken van inkadering in wet- en regelgeving niet kan worden verweten dat zij ondanks haar inspanningen niet aan artikel 8 van de Wwft heeft

voldaan, slaagt niet. Zoals de rechtbank eerder in deze uitspraak al heeft geoordeeld is de door eiseres aangevoerde strijd met het rechtszekerheid- en legaliteitsbeginsel niet komen vast te staan en blijken de door eiseres omschreven inspanningen niet uit de stukken. Met BFT is de rechtbank dan ook van oordeel dat eiseres een ernstige overtreding van de Wwft heeft begaan. Hiervoor kan BFT op basis van die wet een boete opleggen. Zij hoefde daar in dit geval niet van af te zien."

6.2. [naam 1] betwist dat sprake van een hoger risico op witwassen waardoor een verscherpt cliëntenonderzoek noodzakelijk was. Voor zover het College zou menen dat dit wel noodzakelijk was, voert [naam 1] aan dat zij dit onderzoek heeft verricht. [naam 1] heeft namelijk uitvoerig en veelvuldig contact gehad met [naam 3], waaronder contact over het rapport van BTW ter zake het onderzoek van BTW bij [naam 3]. [naam 1] verwijst naar een e-mail van een medewerker van [naam 1] van 11 maart 2024, waarin hij aangeeft wat hij zich nog herinnert over het contact destijds met [naam 3]. Bovendien heeft [naam 3] alle transacties correct gemeld en samen met BTW haar interne procedure hiervoor aangescherpt zodat deze voldoet aan de Wwft. [naam 1] kan bovendien niet worden verweten dat zij ondanks haar inspanningen niet zou hebben voldaan aan artikel 8 van de Wwft gelet op het feit dat in de wet- en regelgeving geen inkadering is opgenomen.

6.3.1. Het College is van oordeel dat BFT terecht heeft geconcludeerd dat [naam 1] artikel 8 van de Wwft heeft overtreden, omdat zij in elk geval op 20 februari 2020 had moeten onderkennen dat er bij [naam 3] een hoger risico op witwassen bestond en zij heeft nagelaten verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten. Vanaf dat moment was [naam 1] ervan op de hoogte dat BTW aan [naam 3] een boete had opgelegd voor het door [naam 3] niet-naleven van de Wwft in de periode augustus 2018 tot en met maart 2019. In samenhang met de omstandigheid dat [naam 3] in 2018 en 2019 21 respectievelijk 23 contante betalingen van minstens € 10.000,- heeft ontvangen van haar cliënten, brengt dat met zich dat sprake was van een hoger risico op witwassen. Zoals BFT terecht naar voren heeft gebracht, heeft [naam 1] niet voortvarend gehandeld, maar vertrouwd op mondelinge toezeggingen van [naam 3] over het door haar voldaan zijn aan haar Wwft,- heeft ont-

vangen van haar cliënten, brengt dat met zich dat sprake was van een hoger risico op witwassen. Zoals BFT terecht naar voren heeft gebracht, heeft [naam 1] niet voortvarend gehandeld, maar vertrouwd op mondelinge toezeggingen van [naam 3] over het door haar voldaan zijn aan haar -meldplicht. Uit het document “Bespreekverslag jaarwerk” van 14 mei 2020 blijkt namelijk dat [naam 1] na de start van de dienstverlening voor [naam 3] in 2015 diverse malen aan [naam 3] heeft gevraagd of zij aan de Wwft-meldplicht heeft voldaan, waarop [naam 3] bevestigend heeft geantwoord. [naam 1] heeft op deze mondelinge beweringen vertrouwd. Na 20 februari 2020 heeft [naam 1] wel vragen gesteld aan [naam 3] over haar handelen na de aan haar opgelegde boete en gevraagd om een kopie van het onderzoeksrapport van BTW, maar heeft zij wederom vertrouwd op de mondelinge uitingen van [naam 3] dat zij had voldaan aan de Wwft-meldplicht. Dat schoot tekort als verscherpt cliëntenonderzoek, want [naam 1] had (toen) de afschriften van de meldingen van ongebruikelijke transacties bij [naam 3] moeten opvragen om te verifiëren of [naam 3] aan haar Wwft-meldplicht voldeed. [naam 1] heeft de jaarrekening 2018 op 11 mei 2020 dus vastgesteld voor [naam 3], terwijl zij geen verscherpt cliëntenonderzoek had verricht. Omdat BFT terecht heeft geconcludeerd dat [naam 1] artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wwft heeft overtreden, was BFT bevoegd de boete op te leggen.

#### *Kan [naam 1] de overtreding worden verweten?*

6.3.2. Het College volgt de rechtbank verder in haar oordeel dat de overtreding [naam 1] kan worden verweten. [naam 1] had namelijk moeten weten dat de door BFT genoemde omstandigheden tot een hoger risico op witwassen leidden waarop zij verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten. Deze invulling van de verplichting van artikel 8 van de Wwft was voldoende duidelijk, bepaald en kenbaar. Voor [naam 1] was ook voorzienbaar dat zij in strijd handelde met deze verplichting door dat verscherpt cliëntenonderzoek niet te verrichten.

#### *Is de opgelegde boete passend en geboden?*

7.1. De rechtbank heeft, voor zover hier van belang, het volgende overwogen.

“15.1. Het betoog van eiseres dat BFT de boete in strijd met haar beleid heeft vastgesteld en dat de

boetehoogte niet € 18.900,00 maar nihil had moeten zijn, slaagt niet.

[...]

15.3. Anders dan eiseres aanvoert heeft BFT niet erkend dat de omzet van eiseres nihil is. BFT heeft steeds het standpunt ingenomen dat de omzet van eiseres haar niet bekend is en dat dit niet kan worden achterhaald, dat eiseres geen inzage in haar omzet heeft willen geven en dat eiseres ten onrechte stelt geen omzet te hebben gemaakt omdat zij voor [naam 3] werkzaamheden heeft verricht en dat heeft gefactureerd.

[...]

16.3. Ook in het geval van eiseres acht de rechtbank het niet onredelijk dat BFT bij het bepalen van de boetehoogte van de groepsomzet is uitgegaan. BFT heeft namelijk niet alleen via eiseres maar ook nog op een andere manier, via de Belastingdienst, geprobeerd om de omzet van eiseres te achterhalen. Op beide manieren is het achterhalen daarvan niet gelukt. Zo heeft eiseres steeds verklaard dat haar omzet nihil is zonder dit met stukken te onderbouwen, terwijl het op haar weg lag om die onderbouwing wel te geven. Daarnaast bleek het achterhalen van de omzet van eiseres via de Belastingdienst niet mogelijk.

[...]

17.2. Het betoog van eiseres dat haar aandeel in deze groepsomzet niet 1/7 deel maar nihil is, slaagt niet. Eiseres heeft dit betoog niet met stukken onderbouwd.

17.3. BFT heeft de boetehoogte op 1% van 1/7 deel van deze groepsomzet vastgesteld: 1% van 1/7 deel van € 13.250.00,00 = 1% van € 1.892.00,00 = € 18.900,00. Eiseres heeft niet aangevoerd dat haar draagkracht onvoldoende is om deze boete te kunnen betalen. De rechtbank ziet ook geen reden om de boete verder te verlagen dan dat BFT vanaf het boetebasisbedrag van € 2.000.000,00 al heeft gedaan. De boete is dus passend en geboden.”

7.2 [naam 1] betoogt dat het aan BFT is om te bewijzen dat haar omzet meer bedraagt dan nihil. Desondanks voegt zij de jaarrekening en deponeeringsjaarrekening over 2019 bij, waaruit blijkt dat haar omzet in 2019 nihil was.

7.3.1. Het College toetst zonder terughoudendheid of de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en aldus een evenredige sanctie vormt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van

19 maart 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA0275, onder 5.1). Daarbij houdt hij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Ook de draagkracht van de overtreder kan een in aanmerking te nemen omstandigheid zijn (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 30 januari 2014 («JOR» 2014/102, m.nt. Doets; *red.*), ECLI:NL:CBB:2014:25, onder 3.11). Het College gebruikt daarbij als criterium of de bestuurlijke boete “passend en geboden is”. Het is aan de overtreder om aannemelijk te maken dat zijn draagkracht beperkt is met gegevens, waarmee daadwerkelijk inzicht wordt gegeven in zijn financiële positie.

7.3.2. BFT heeft de boetheogte vastgesteld op 1% van 1/7 deel van de groepsomzet. Het College begrijpt het betoog van [naam 1] aldus dat deze berekening niet had moeten uitkomen op een boete van € 18.900,-, maar op een boete van nihil, omdat het aandeel van [naam 1] in de groepsomzet nihil was. [naam 1] heeft echter ook in hoger beroep niet met stukken onderbouwd waarom haar aandeel nihil was. BFT stelt terecht dat dit niet blijkt uit de overgelegde jaarrekening en deponeringsjaarrekening over 2019. [naam 1] heeft daarnaast ook in hoger beroep niet aangevoerd dat haar draagkracht onvoldoende is om de boete te kunnen betalen. Zij heeft geen gegevens overgelegd over haar actuele financiële situatie. Het College ziet in het voorgaande dus geen reden om de boete op nihil vast te stellen. Het College ziet echter wel, anders dan de rechtbank, reden om de boete te verlagen gelet op de hoogte van de boete die BTW aan [naam 3] heeft opgelegd. De boete van € 18.900,- die BFT heeft opgelegd aan [naam 1] ter zake van de overtreding van artikel 8 van de Wwft staat namelijk in geen verhouding tot de boete van € 2.500,- die aan [naam 3] is opgelegd ter zake de verplichtingen van de Wwft die zij niet is nagekomen. Het College is daarom van oordeel dat een boete van € 2.500,- hier passend en geboden is.

#### *Conclusie en gevolgen*

8. Het hoger beroep van [naam 1] slaagt. Het College zal de aangevallen uitspraak vernietigen en, doende wat de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van [naam 1] tegen de beslissing op bezwaar gegrond verklaren, deze beslissing vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft, het boetebesluit in zoverre herroepen en de hoogte van boete vaststellen op € 2.500,-.

#### *Proceskostenveroordeling*

9. Het College veroordeelt BFT in de door [naam 1] gemaakte proceskosten (...; *red.*).

#### *Beslissing*

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep tegen de beslissing op bezwaar gegrond;
- vernietigt de beslissing op bezwaar voor zover het de hoogte van de boete betreft en herroept het boetebesluit in zoverre;
- stelt de hoogte van de boete vast op € 2.500,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van de beslissing op bezwaar;
- draagt BFT op het in beroep en hoger beroep betaalde griffierecht (...; *red.*) aan [naam 1] te vergoeden;
- veroordeelt BFT in de door [naam 1] gemaakte proceskosten (...; *red.*).

#### **NOOT**

1. In deze zaak heeft het Bureau Financieel Toezicht (BFT) aan appellante, in de woorden van de rechtbank “*[voor de Wwft] een belastingadviseur en een externe registeraccountant of externe accountant-administratieconsulent*”, een bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van art. 8 Wwft (verscherpt cliëntonderzoek). Appellante had als cliënt een onderneming, een autohandelaar, die in 2018 en 2019 in totaal 44 contante transacties van ten minste € 10.000 per transactie had ontvangen. Van het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst (BTWwft) had deze cliënt een boete van € 2.500 gekregen wegens overtredingen van de Wwft. Appellante was daarvan op de hoogte geraakt en had haar cliënt naar aanleiding daarvan enkele vragen gesteld. Volgens het BFT had appellante echter moeten onderkennen dat er bij de cliënt een hoger risico op witwassen bestond, had zij het risicoprofiel van de cliënt op “hoog” moeten zetten en had zij een verscherpt cliëntenonderzoek moeten verrichten. Het BFT concludeerde dat appellante geen adequaat verscherpt cliëntenonderzoek had verricht. De rechtbank verklaarde het beroep tegen de in bezwaar van € 265.000 tot € 18.900 gematigde bestuurlijke boete ongegrond. Het CBb vernietigt de uitspraak van de rechtbank, maar niet omdat het

CBb van oordeel is dat appellante de overtreding niet heeft begaan: het CBb matigt de boete tot € 2.500 omdat de hoogte van de boete volgens het CBb in geen verhouding stond tot de boete die aan de cliënt zelf was opgelegd voor diens eigen Wwft-overtredingen.

2. In hoger beroep had appellante vier beroepsgronden aangevoerd: (i) dat het BFT niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken ter beschikking had gesteld, (ii) dat bepaald bewijs uitgesloten moest worden, (iii) dat de overtreding niet was begaan en (iv) dat de boete te hoog was vastgesteld. Alleen de laatste beroepsgrond slaagt.

3. Appellante had betoogd dat het BFT niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken had overgelegd en daarmee in strijd met art. 6 EVRM had gehandeld. Het ging onder meer om de correspondentie tussen het BFT en het BTWwft over het onderzoek bij de cliënt van appellante, en om stukken rond het interne beraad bij het BFT over het onderzoek, het rapport, de overtredingen en het opleggen van de boete. Het CBb stelt voorop dat voor het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden in beginsel niet relevant is of en zo ja, welk feit, signaal, grond of vermoeden aan die uitoefening vooraf is gegaan. Het BFT heeft zelfstandig onderzoek verricht naar de naleving van de Wwft door appellante. Stukken die inzicht geven in de aanleiding voor het onderzoek zijn in die zin in beginsel niet relevant. Daarom valt volgens het CBb niet in te zien waarom correspondentie met het BTWwft hier van belang zou zijn. Appellante heeft volgens het CBb ook niet duidelijk gemaakt waarom de interne stukken van het BFT voor haar verdediging relevant zouden zijn. De correspondentie en het interne beraad kwalificeren daarom niet als op de zaak betrekking hebbende stukken in de zin van art. 8:42 lid 1 Awb.

4. In een bestuursrechtelijke procedure is de beboete partij voor het te voeren verweer deels afhankelijk van de stukken waarover het bestuursorgaan beschikt. Art. 8:42 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter zendt. Op grond van art. 5:49 lid 1 Awb is het bestuursorgaan verplicht om voorafgaand aan het opleggen van een bestuurlijke boete een overtreder desgevraagd in de gelegenheid te stellen de gegevens waarop (het voornemen tot) het opleggen van de bestuurlijke boete berust, in te zien en daarvan

afschriften te vervaardigen. Vaste rechtspraak is dat dit inzagerecht verstrekend is en zowel belastend als ontlastend materiaal omvat. In de bezwaarfase geldt op grond van art. 7:4 lid 2 Awb dat het bestuursorgaan de op de zaak betrekking hebbende stukken voorafgaand aan het horen ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage moet leggen. De Awb biedt hiermee ruime inzagerechten in respectievelijk de bestuurlijke fase, de bezwaarfase en de (hoger)beroepsfase. De rechter moet bovendien actief toezien op de overlegplicht en het bestuursorgaan mag geen selectie maken op grond van processtrategie (HR 4 mei 2018, «JOR» 2018/247; HR 23 oktober 2020, ECLI:NL:HR:2020:1670). Dit wettelijke kader sluit aan bij de eisen die het EHRM stelt aan toegang tot het dossier in procedures die als *criminal charge* kwalificeren, zoals de bestuurlijke boete (bijv. EHRM 4 juni 2019, nr. 39757/15). Wel geldt dat de bestuursrechter, zoals in dit geval, in voorkomende gevallen verlangt dat de belanghebbende concreet motiveert waarom specifieke stukken relevant zijn. Die eis kan in sommige situaties nog best knellen, bijvoorbeeld wanneer de belanghebbende niet kan weten welke ontlastende stukken zich in het dossier bevinden. In de onderhavige zaak doet een dergelijke situatie zich niet voor: appellante wist wel welke stukken zij had willen zien, maar had niet duidelijk gemaakt waarom deze voor haar verdediging relevant zouden zijn.

5. Appellante betoogde voorts dat enkele door haar in het onderzoek aan het BFT verstrekte stukken van het bewijs moesten worden uitgesloten. In de kern had zij daarvoor twee argumenten. Ten eerste zou het BFT ten onrechte hebben nagelaten te wijzen op het recht op rechtsbijstand. Nu het echter ging om schriftelijke stukken – geen verhoorsituatie – is niet duidelijk wat appellante hiermee bedoelde. Een besprekingsverslag dat appellante noemde, betrof bijvoorbeeld een bespreking tussen haar en haar cliënt, niet een verhoor door het BFT. Van schending van de verplichting om te wijzen op het recht op rechtsbijstand was dus geen sprake. De beweerde schending van de cautiëplicht (zie de geciteerde rechtsoverweging uit de uitspraak van de rechtbank onder 5.1) kan om die reden ook niet goed worden geplaatst.

6. Ten tweede zou het BFT met een zogeheten *fishing expedition* wilsonafhankelijk materiaal hebben gevorderd zonder de restrictie dat dit

materiaal niet voor bestuurlijke beboeting of strafvervolgning zou worden gebruikt. Ook deze klacht treft volgens het CBb geen doel. De rechtbank had geoordeeld dat deze vordering geen fishing expedition betrof, omdat het BFT volgende specifiek had opgevraagd welke documenten het nodig had. Het BFT was op het moment van de vordering bekend met het bestaan van de stukken, nu vaststond dat de cliënt in de betreffende periode een cliënt van appellante was en dat aan deze cliënt een boete was opgelegd. Het CBb onderschrijft deze uitleg. Daarbij verwijst het CBb naar het arrest van het EHRM van 4 oktober 2022 in de zaak *De Legé/Nederland* (nr. 58342/15), waarin het EHRM oordeelde dat geen sprake was van een fishing expedition als de autoriteiten op de hoogte waren van het bestaan van de gevorderde stukken.

7. De vraag of appellante een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten, valt uiteen in twee deelvragen: ten eerste of sprake was van een verhoogd risico op witwassen, en ten tweede of het door appellante verrichte onderzoek als een (adequaat) verscherpt cliëntenonderzoek kan worden aangemerkt. Het CBb beantwoordt de eerste vraag bevestigend en de tweede ontkennend.

8. Het BFT had geconcludeerd dat appellante op 20 februari 2020 een verhoogd risico op witwassen had moeten onderkennen op basis van de volgende omstandigheden, in samenhang bezien: (i) een grote hoeveelheid contante transacties van minstens € 10.000 bij de cliënt (21 maal in 2018 en 23 maal in 2019), en (ii) de wetenschap dat het BTWwft aan de cliënt een boete had opgelegd wegens het niet-naleven van de Wwft. Het CBb volgt dit betoog. Relevant is dat in de Specifieke leidraden naleving Wwft cliënten waarbij veel contant geld beschikbaar is (zoals autohandelaars) worden genoemd als cliënten met een verhoogd risico op witwassen. In combinatie met de aan de cliënt opgelegde boete, brengt dit mee dat sprake was van een hoger risico op witwassen.

9. Wat betreft de tweede deelvraag: appellante voerde “subsidiair” (voor het geval het CBb zou oordelen dat sprake was van een verhoogd risico op witwassen) aan dat zij wel degelijk een verscherpt cliëntenonderzoek had verricht. Dit zou hebben bestaan uit uitvoerig en veelvuldig contact met haar cliënt, waaronder contact over het rapport van het BTWwft. Uit de stukken bleek

echter dat appellante slechts had vertrouwd op mondelinge toezeggingen van haar cliënt over de naleving van de Wwft-meldplicht. Na ontvangst van het e-mailbericht van haar cliënt van 20 februari 2020 over de boete van het BTWwft, had appellante gevraagd of het BTWwft vond dat alles bij de cliënt nu voor elkaar was. De reactie van de cliënt (“We hadden er hard aan gewerkt om protocollen map etc. te maken, dat hielp nu zeker”) had appellante niet mogen overtuigen zonder nadere verificatie. Het CBb oordeelt dat appellante op dat moment de afschriften van de meldingen van ongebruikelijke transacties bij de cliënt had moeten opvragen om te verifiëren of de cliënt aan de Wwft-meldplicht voldeed. Door dat na te laten, schoot het verrichte onderzoek tekort als verscherpt cliëntenonderzoek, aldus het CBb. Hoewel de logica van deze controlevraag mij duidelijk is, vraag ik me af of het de cliënt, gelet op de strikte geheimhoudingsplicht (en de beperkte uitzonderingen daarop) in art. 23 Wwft wel vrij zou hebben gestaan de FIU-meldingen met appellante te delen.

10. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete gaat het BFT uit van het eigen boetetoemtingsbeleid, dat overigens kort na deze uitspraak is gewijzigd (*Stcrt.* 2025, 24508). Op grond van dat beleid wordt de boete in beginsel berekend op basis van een percentage van de omzet. Appellante had betoogd dat haar omzet nihil was. Het BFT meende de omzet niet te kunnen achterhalen. Het BFT had daarom de boete gebaseerd op de groepsomzet: 1% van 1/7 deel van de groepsomzet van € 13.250.000 leidde tot een boete van € 18.900. De rechtbank oordeelde dat het niet onredelijk was dat het BFT bij het bepalen van de boetehoogte van de groepsomzet was uitgegaan, nu appellante haar stelling over de op nihil te stellen omzet niet met stukken had onderbouwd.

11. Het CBb ziet, anders dan de rechtbank, wel reden om de boete te matigen. Het CBb verwijst daarbij naar zijn vaste rechtspraak dat hij zonder terughoudendheid toetst of de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en aldus een evenredige sanctie vormt. Hoewel het CBb dus op alle andere onderdelen het oordeel van de rechtbank volgt, toetst het de hoogte van de boete alsnog vol. Dit leidt het CBb tot de conclusie dat de boete te hoog is. De boete van € 18.900 die het BFT

aan appellante heeft opgelegd staat naar het oordeel van het CBb namelijk in geen verhouding tot de boete van € 2.500 die aan de cliënt zelf was opgelegd voor de overtredingen van de Wwft die zij had begaan.

12. Op het eerste gezicht is het inderdaad vreemd dat appellante een hogere boete zou moeten betalen dan haar cliënt. Bij nadere beschouwing neemt het CBb hier wel een heel scherpe binnenbocht. Het CBb toetst daarmee helemaal niet zelf de hoogte van de boete, maar verlaat zich in de kern geheel op de conclusie die een bestuursorgaan heeft getrokken over de hoogte van de boete aan een andere partij. De aan die partij verweten overtreding kent weliswaar in de basis hetzelfde feitencomplex, maar de overtreding is een andere. Die andere partij heeft ook een andere maatschappelijke positie, terwijl ook niet uitgesloten is dat een verschil in draagkracht of bijzondere omstandigheden (zoals recidive, zelfmelden, etc.) van belang zijn bij de vaststelling van een passende hoogte van de boete. Dat het CBb hier acht op heeft geslagen blijkt in ieder geval niet uit de motivering van de uitspraak.

mr. V.H. Affourtit  
advocaat bij Houthoff in Amsterdam

## 103

**Zorgplicht van beheerder bij samenvoeging van beleggingsinstellingen**

Gerechtshof Den Haag  
9 september 2025, nr. 200.331.701/01,  
ECLI:NL:GHDHA:2025:2279  
(mr. Van Kooten, mr. Joustra, mr. Hermans)  
Noot prof. mr. J.W.P.M. van der Velden

**Samenvoeging van beleggingsinstellingen.  
Execution only-relatie. Geen sprake van  
schending van contractuele of wettelijke  
(zorg)verplichting dan wel anderszins  
tekortschieten jegens beleggers c.q.  
onrechtmatig handelen door bank.**

[BW art. 6:74, 6:162]

*In lagere instantie heeft de rechtbank overwogen dat het antwoord op de vraag welke normen van de Wft van toepassing zijn, afhangt van de soort beleggingsdienstverlening die Hof Hoorneman c.s. en [naam 7] c.s. zijn overeengekomen. De rechtbank heeft geoordeeld dat de beleggingsdienst waartoe Hof Hoorneman c.s. zich jegens [naam 7] c.s. heeft verbonden, kwalificeert als execution only.*

*Het hof verenigt zich met de overwegingen van de rechtbank en is van oordeel dat sprake is van een execution only-relatie (en niet van een advies- of beheerrelatie). De eis dat alleen van een execution only-relatie sprake had kunnen zijn als Hof Hoorneman c.s. in niet mis te verstane woorden en keer op keer hadden aangegeven dat zij [naam 7] c.s. geen advies konden geven, vindt geen steun in het recht.*

*[Naam 7] c.s. betogen dat tijdens de aandeelhoudersvergadering elk protest tegen het geagendeerde besluit tot samenvoeging van de beleggingsfondsen van Hof Hoorneman en Van Lanschot Kempen NV zinloos was omdat Hof Hoorneman c.s. nagenoeg alle stemmen in handen hadden, en dat zonder een passende (compensatie)regeling dit besluit nooit aan de aandeelhoudersvergadering had mogen worden voorgelegd. Waarom een besluit tot samenvoeging gepaard had moeten gaan met een compen-*