

Aangetekend verstuurd en per e-mail vooruit

[naam]

[adres]

[postcode + woonplaats]

Datum	24 augustus 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 25
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Beslissing op bezwaar Zwaan Finance B.V.

Geachte heer [naam],

Bij besluit van 25 maart 2022 heeft de Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) aan Zwaan Finance B.V. (**Zwaan**) een aanwijzing gegeven (**de Aanwijzing**).¹ De Aanwijzing heeft als doel dat Zwaan ervoor zorgdraagt dat de door haar beheerde beleggingsinstellingen de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) naleven [...].

Tegen de Aanwijzing heeft u als gemachtigde van Zwaan bezwaar gemaakt. De AFM heeft besloten het bezwaar ongegrond te verklaren. In deze brief wordt uitgelegd hoe de AFM tot haar oordeel is gekomen.

De beslissing op bezwaar is als volgt opgebouwd. In paragraaf I beschrijft de AFM de procedure. Paragraaf II bevat de relevante feiten en omstandigheden. In paragraaf III beschrijft de AFM kort de gronden van bezwaar en wordt toegelicht waarom de AFM heeft gekozen voor het geven van de Aanwijzing. In paragraaf IV geeft de AFM een beoordeling van de gronden van bezwaar. In paragraaf V staat het besluit van de AFM. Tot slot bevat paragraaf VI de rechtsgangverwijzing en paragraaf VII de publicatie.

¹ Brief met kenmerk [...].

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 2 van 25

I. Procedure

1. Bij besluit van 25 maart 2022 heeft de AFM aan Zwaan een Aanwijzing gegeven als bedoeld in artikel 28 Wwft [...]. Deze Aanwijzing (**het bestreden besluit**) houdt in dat Zwaan ervoor moet zorgdragen dat de door haar beheerde beleggingsinstellingen de artikelen 2b, 2c, 3, 4, 8, 10 en 35 Wwft naleven [...].
2. Bij brief van 4 mei 2022 heeft Zwaan bezwaar gemaakt tegen de Aanwijzing. Op 11 mei 2022 heeft de AFM de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift bevestigd.² In deze ontvangstbevestiging is Zwaan door de AFM verzocht om binnen vier weken na dagtekening de bezwaargronden aan te vullen en aan te geven of zij gehoord wil worden.
3. De gronden van het bezwaar zijn bij brief van 8 juni 2022 aangevuld. Daarnaast verzocht Zwaan in deze brief onder meer om verlenging van de termijn door haar tot 1 oktober 2022 de gelegenheid te geven te voldoen aan de Aanwijzing en de daarin genoemde verplichtingen uit de Wwft [...]. Op 22 juni 2022 heeft de AFM de ontvangst van deze brief bevestigd.³ Zwaan heeft niet aangegeven gehoord te willen worden en om die reden is afgezien van het horen.⁴ Dit is ook medegedeeld aan Zwaan in de brief van 22 juni 2022. Voorts heeft de AFM in deze brief ook medegedeeld dat zij niet binnen de wettelijke termijn zal kunnen beslissen en dat de AFM daarom gebruik maakt van de mogelijkheid om de beslissing op bezwaar te verdagen met zes weken op grond van artikel 7:10, derde lid, Algemene wet bestuursrecht (**Awb**) tot en met 26 augustus 2022.
4. Bij e-mail van 6 juli 2022 hebben de betrokken toezichthouders van de AFM Zwaan gevraagd om de ondernomen acties ten aanzien van het voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen te delen met de AFM.⁵ Daarnaast hebben de betrokken toezichthouders van de AFM aan Zwaan verzocht om informatie te verstrekken waaruit blijkt dat de gedragslijnen uit de eerste gestelde termijn van drie maanden zijn opgevolgd. Bij e-mail van 20 juli 2022 heeft Zwaan als reactie hierop een beleid, risicobeoordeling en dienstverleningsovereenkomst verstuurd aan de AFM.⁶
5. Bij e-mail van 27 juli 2022 is Zwaan door de betrokken toezichthouders van de AFM verzocht om een demonstratie te geven van het cliëntenonderzoek, het platform en de database. Deze afspraak heeft op 16 augustus 2022 plaatsgevonden.
6. Tijdens de afspraak van 16 augustus 2022 tussen Zwaan en de betrokken toezichthouders van de AFM heeft Zwaan aangegeven haar verzoek om verlenging van de termijn te wijzigen in die zin dat Zwaan

² Brief met kenmerk [...].

³ Brief met kenmerk [...].

⁴ Zwaan heeft niet binnen een door de AFM gestelde redelijke termijn verklaard dat zij gehoord wil worden (artikel 7:3, aanhef en onder d, Awb).

⁵ Zie ook randnummer 6 van het bezwaarschrift waarin Zwaan spreekt over tal van acties en dat een belangrijk deel van de werkzaamheden al zou zijn uitgevoerd.

⁶ Deze documenten moeten nog nader door de betrokken toezichthouders van de AFM worden beoordeeld.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 25

thans verzoekt om een verlenging van de termijn uit de Aanwijzing tot 1 januari 2023. De toezichthouders van de AFM hebben Zwaan verzocht om een schriftelijk en gemotiveerd verzoek tot verlenging in te dienen waar de toezichthouders van de AFM vervolgens op zullen reageren. Zwaan heeft aangegeven dit verzoek uiterlijk 23 augustus 2022 in te dienen bij de AFM. Het schriftelijk uitstelverzoek is nog niet door de AFM ontvangen.

II. Feiten en omstandigheden

Deze beslissing op bezwaar is gebaseerd op de feiten, zoals die zijn opgenomen in de Aanwijzing. De feiten die zijn genoemd in de Aanwijzing moeten hier, voor zover zij niet reeds zijn herhaald, als herhaald en ingelast worden beschouwd.

Algemene gegevens

7. Zwaan is een besloten vennootschap⁷ en beheerder van beleggingsinstellingen⁸ zoals bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**). [naam] (**beleidsbepaler**) is de enige beleidsbepaler van Zwaan. Naast de beleidsbepaler is [...] betrokken bij Wwft-[...]werkzaamheden.⁹ Zwaan heeft zich op 23 november 2017 bij de AFM aangemeld als 'AIFM light-beheerder' onder het Alternative Investment Fund Managers Directive registratieregime van artikel 2:66a Wft. Zwaan beheerde tot 15 december 2020 zeven beleggingsinstellingen die allen vastgoedfondsen zijn. Per 15 december 2020 en 22 december 2020 zijn respectievelijk Woonfonds Noordwijk C.V. en Woonfonds Voorhout C.V. verkocht waardoor Zwaan vanaf 22 december 2020 vijf beleggingsinstellingen in beheer heeft.¹⁰ In totaal gaat het om een beheerd vermogen van EUR 23.825.000 en zijn er 75 cliënten, waarvan 19 rechtspersonen en 56 natuurlijke personen.¹¹
8. De Wwft is van toepassing op beleggingsinstellingen gelet op artikel 1a, eerste en derde lid, onder d, Wwft jo. artikel 1:1 Wft. Zwaan is op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft als beheerder verplicht om ervoor zorg te dragen dat de door haar beheerde beleggingsinstellingen voldoen aan de Wwft. [...]

⁷ KvK-nummer: 28038384.

⁸ Tot 15 december 2020 beheerde Zwaan zeven beleggingsinstellingen en per 23 december beheert Zwaan vijf beleggingsinstellingen. Waar in deze beslissing op bezwaar beleggingsinstellingen wordt gelezen, moeten deze periodes steeds in acht worden genomen.

⁹ [...]

¹⁰ Jagtlust C.V., City C.V. Hoofddorp, Rotterdam Alexandrium C.V., Bonnikeplein Noordwijk C.V., 's-Gravendijck Noordwijk C.V., Woonfonds Voorhout C.V. (verkocht per 22 december 2020), Woonfonds Noordwijk C.V. (verkocht per 15 december 2020).

¹¹ Dit blijkt uit de door Zwaan ingevulde Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 4 van 25

Toezichthistorie

9. Zwaan heeft in 2019 de Wwft- en Sw-vragenlijst van de AFM voor (beheerders van) beleggingsinstellingen ingevuld met als peildatum 30 juni 2019 (**Wwft- en Sw-vragenlijst 2019**). Met deze vragenlijst krijgt de AFM beter inzicht in de (ontwikkeling van) risico's ten aanzien van witwassen, terrorismefinanciering [...] bij (beheerders van) beleggingsinstellingen en de beheersing van die risico's. Hierin heeft Zwaan aangegeven dat zij niet beschikt over een risicobeoordeling en transactiemonitoring zoals vastgesteld in de Wwft.¹² Naar aanleiding hiervan heeft de AFM op 6 december 2019 een norminformerende brief verstuurd aan Zwaan waarin zij wordt gewezen op de verplichting tot het opstellen van een risicobeoordeling zoals omschreven in artikel 2b Wwft.¹³ Voorts heeft de AFM op 9 september 2020 een tweede norminformerende brief verstuurd aan Zwaan waarin zij gewezen wordt op de verplichting tot het inrichten van transactiemonitoring zoals omschreven in artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft.¹⁴
10. Zwaan heeft in 2020 de Wwft- en Sw-vragenlijst van de AFM voor (beheerders van) beleggingsinstellingen ingevuld (**Wwft- en Sw-vragenlijst 2020**) met als peildatum 30 juni 2020.
11. Op 15 april 2021 heeft de AFM een norminformerende brief verstuurd aan Zwaan waarin AIFM light-beheerders worden gewezen op doorlopende vereisten om onder het registratieregime te vallen en op (eventueel) overige op light-beheerders van toepassing zijnde wet- en regelgeving, waaronder de Wwft [...].¹⁵

Verloop van het onderzoek

12. Op 4 augustus 2021 heeft de AFM telefonisch een onderzoek ter plaatse (**OTP**) bij Zwaan aangekondigd.¹⁶ Een informatieverzoek was onderdeel van de aankondigingsbrief (**het Informatieverzoek**). In het Informatieverzoek is aan Zwaan verzocht om uiterlijk 19 augustus 2021 de daarin gevraagde documenten en toelichtingen¹⁷ aan de AFM te zenden.
13. Op 16 augustus 2021 heeft Zwaan via Cryptshare gereageerd op het Informatieverzoek. Zwaan geeft aan geen schriftelijk vastgelegde risicobeoordeling te hebben en dat documenten die inzicht geven in het Wwft-[...]beleid en managementrapportages ontbreken. Daarnaast heeft Zwaan geen meldingen gedaan bij de FIU-Nederland. De medewerkers van Zwaan hebben op 3 maart 2020 een cursus gevolgd

¹² Zie deel O en P van de Wwft- en Sw-vragenlijst 2019.

¹³ Brief met kenmerk [...].

¹⁴ Brief met kenmerk [...].

¹⁵ Brief met kenmerk [...].

¹⁶ De aankondiging van het onderzoek is per brief van 5 augustus 2021 met kenmerk [...] aan Zwaan bevestigd.

¹⁷ Zie p. 4 van de Aanwijzing.

Datum	24 augustus 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 25

op het gebied van de Wwft en zijn voornemens dit jaarlijks te gaan doen. Voorts heeft Zwaan voor elke beleggingsinstelling een overzicht gestuurd van het cliëntenbestand.

14. Op 23 september 2021 is bij Zwaan het OTP uitgevoerd. De AFM heeft inzage gekregen in de cliëntendossiers en kopieën van elf cliëntendossiers verkregen. Verder heeft de AFM kopieën ontvangen van de informatiememoranda van de zeven beleggingsinstellingen. Tijdens het OTP is afzonderlijk gesproken met de beleidsbepaler, en met [medewerkers] tezamen.
15. Op 14 oktober 2021 heeft de AFM via Cryptshare de gespreksverslagen aan Zwaan opgestuurd en Zwaan gevraagd om, bij akkoord, de gespreksverslagen getekend te retourneren. Op 28 oktober 2021 heeft Zwaan per e-mail de ondertekende gespreksverslagen met daarin enkele, niet-materiële wijzigingen retour gestuurd aan de AFM.

Zienswijze Zwaan

16. Op 21 december 2021 heeft de AFM via Cryptshare het voornemen om de Aanwijzing (**het Voornemen**) aan Zwaan te geven verstuurd.
17. Op 5 januari 2022 heeft Zwaan de AFM per e-mail verzocht om een kennismakingsgesprek in te plannen met de nieuwe externe adviseur van Zwaan, namelijk [A]. Daaropvolgend is op 13 januari 2022 het kennismakingsgesprek ingepland.
18. Op 11 januari 2022 heeft Zwaan per e-mail en aangetekende post een schriftelijke zienswijze (**de Zienswijze**) gegeven op het Voornemen met daarbij een plan van aanpak in de vorm van een planning die door [A] is opgesteld. In de planning staat opgenomen dat uiterlijk 14 januari 2022 een 'Plan van aanpak compliance 2022' zal worden opgesteld (**Plan van aanpak**).
19. Op 12 januari 2022 heeft de AFM per e-mail het kennismakingsgesprek op 13 januari 2022 geannuleerd omdat een kennismakingsgesprek met [A] niet op zijn plaats was door de Zienswijze en in het bijzonder de door de AFM aan Zwaan geboden mogelijkheid om de Zienswijze in aanwezigheid van [A] mondeling toe te lichten ten kantore van de AFM. Deze mondelinge zienswijze, waarbij [A] digitaal aanwezig was, heeft op 24 januari 2022 plaatsgevonden. Daarnaast heeft de AFM Zwaan verzocht om het Plan van aanpak zoals aangekondigd in de planning bij de Zienswijze toe te sturen.
20. Op 13 januari 2022 heeft een medewerker van [A] per e-mail verzocht om de besluitvorming omtrent de Aanwijzing uit te stellen aangezien [A] verwacht drie weken nodig te hebben voor het opstellen van het Plan van aanpak. Op 17 januari 2022 heeft de AFM per e-mail aan Zwaan aangegeven niet akkoord te gaan met het verzoek om de besluitvorming omtrent de Aanwijzing met drie weken uit te stellen, maar heeft de AFM Zwaan in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 21 januari 2022 het Plan van aanpak inclusief planning aan te leveren als aanvulling op de Zienswijze. Op 21 januari 2022 heeft de AFM per e-mail en per aangetekende post het Plan van aanpak van Zwaan ontvangen.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 6 van 25

21. Op 24 januari 2022 heeft Zwaan de schriftelijke zienswijze mondeling toegelicht ten kantore van de AFM. De AFM heeft om een vernieuwde versie van het Plan van aanpak gevraagd, omdat bleek dat data en tijdslijnen in het Plan van aanpak niet allemaal overeenkwamen. Op 28 januari 2022 heeft Zwaan per e-mail de laatste versie van het Plan van aanpak aan de AFM verstuurd.

De Aanwijzing en daarin vervatte redelijke termijnen

22. Op 25 maart 2022 heeft de AFM een Aanwijzing gegeven aan Zwaan. In de Aanwijzing staat dat de AFM heeft geconstateerd dat Zwaan artikel 1a, zesde lid, Wwft heeft overtreden doordat zij in de periode van 25 juli 2018¹⁸ tot op heden niet heeft zorggedragen voor de naleving van artikelen 2b, 2c, 3, 4, 8, 10 en 35 Wwft door de door Zwaan beheerde beleggingsinstellingen omdat de beleggingsinstellingen:

- niet beschikken over een risicobeoordeling (artikel 2b Wwft);
- niet beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen die passend en effectief zijn om de risico's die zij lopen ten aanzien van witwassen en financieren van terrorisme te beperken en te beheersen (artikel 2c Wwft);
- het cliëntenonderzoek niet voorafgaand aan het aangaan van de zakelijke relatie (laten) verrichten (artikel 4 Wwft);
- tekortschieten op onderdelen van het cliëntenonderzoek, waaronder de voortdurende controle op de zakelijke relatie (artikel 3 Wwft);
- niet beschikken over passende risicobeheersystemen om te bepalen of de cliënt of de uiteindelijke belanghebbende (**UBO**) van de cliënt een politiek prominent persoon (**PEP**) is (artikel 8 Wwft);
- niet beschikken over een schriftelijk vastgelegde opdracht tot uitbesteding (artikel 10 Wwft);
- niet voldoen aan de opleidingsverplichting van de medewerkers en de dagelijks beleidsbepaler (artikel 35 Wwft).

[...]

Op grond van de Aanwijzing dient Zwaan binnen drie maanden na dagtekening van de Aanwijzing ervoor zorg te dragen dat de overtredingen van artikelen 2b, 2c en 10 Wwft door de beleggingsinstellingen worden beëindigd. Daarnaast dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de overtredingen van artikelen 3, 4, 8, en 35 Wwft [...] binnen vijf maanden na dagtekening van de Aanwijzing worden beëindigd. Tot slot verzoekt de AFM aan Zwaan om voorafgaand aan de uitvoering van het hiervoor genoemde een plan van aanpak aan de AFM voor te leggen en een externe professionele partij te betrekken bij het uitvoeren van de gedragslijnen. Zwaan heeft [A] betrokken als externe partij. Een vernieuwd plan van aanpak waarmee binnen de door de AFM gestelde termijnen wordt voldaan aan de Aanwijzing heeft de AFM echter niet ontvangen van Zwaan.

¹⁸ Artikel 1a, zesde lid, Wwft is op 25 juli 2018 in werking getreden.

23. Hieronder wordt schematisch en samengevat per beleggingsinstelling weergegeven waarom de AFM van oordeel is dat Zwaan in overtreding is van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikelen 2b, 2c, 3, 8, 10 en 35 Wwft [...].¹⁹

Naam beleggingsinstelling	Artikel 2b Wwft	Artikel 2c Wwft	Artikel 3 Wwft	Artikel 8 Wwft	Artikel 10 Wwft	Artikel 35 Wwft
Woonfonds Voorhout C.V. ²⁰ Woonfonds Noordwijk C.V. ²¹ 's-Gravendijk Noordwijk C.V. Jagtlust C.V. City C.V. Hoofddorp Bonnikeplein Noordwijk C.V. Rotterdam Alexandrium C.V.	De beleggingsinstellingen onder beheer van Zwaan beschikken niet over een risico-beoordeling.	De beleggingsinstellingen onder beheer van Zwaan beschikken niet over beleid ten aanzien van de risico-beoordeling.	<p><u>Artikel 3, vijfde lid, onder a, Wwft</u></p> <p>De beleggingsinstellingen verrichten geen cliëntenonderzoek naar andere zakelijke relaties anders dan beleggers.</p> <p><u>Artikel 3, tweede lid, onder a en b, Wwft jo. artikel 11 Wwft</u></p> <p>De cliëntendossiers bevatten geen stukken waaruit blijkt dat de verificatie van een cliënt heeft plaatsgevonden aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron.</p> <p><u>Artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft</u></p> <p>In geen van de cliëntendossiers is sprake van een periodieke review van de zakelijke relatie.</p>	De beleggingsinstellingen onder beheer van Zwaan beschikken niet over documenten waaruit volgt dat Zwaan zelf onderzoek doet naar de cliënt of de UBO van de cliënt om na te gaan of sprake is van een PEP.	De beleggingsinstellingen onder beheer van Zwaan beschikken niet over een schriftelijke overeenkomst waarin de structurele uitbesteding van het cliëntenonderzoek aan de notaris is vastgelegd.	De beleidsbepaler heeft geen opleiding gevolgd op het gebied van de Wwft en de [medewerkers] van Zwaan hebben sinds 25 juli 2018 ²² één cursus gevolgd ten aanzien van de Wwft op 3 maart 2020.

[...]

24. Hieronder wordt schematisch en samengevat per cliëntendossier weergegeven waarom de AFM van oordeel is dat Zwaan in overtreding is van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikelen 3, tweede lid, onder c en d (voor zover betrekking op de risicoclassificatie) en 4 Wwft.²³

¹⁹ Bij de vaststelling van deze overtredingen was er bij alle beleggingsinstellingen sprake van dezelfde feiten en omstandigheden. Dientengevolge overtreden alle beleggingsinstellingen de in deze tabel genoemde artikelen.

²⁰ Onder beheer van Zwaan tot 22 december 2020.

²¹ Onder beheer van Zwaan tot 15 december 2020.

²² Artikel 1a, zesde lid, Wwft is op 25 juli 2018 in werking getreden.

²³ Bij de vaststelling van deze overtredingen was er bij de cliëntendossiers sprake van verschillende feiten en omstandigheden. Om die reden worden deze overtredingen en de daarmee in verband staande feiten en omstandigheden in onderstaande tabel per cliëntendossier nader toegelicht.

Datum 24 augustus 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 8 van 25

Nr.	Omschrijving cliëntendossier	Participatie(s) en startdatum	Artikel 3, tweede lid, onder c, Wwft	Artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft	Artikel 4 Wwft
1	[naam] (rechtspersoon)	City C.V. Hoofddorp 20 januari 2014	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
2	[naam] (rechtspersoon)	Rotterdam Alexandrium C.V. 25 mei 2019 Bonnikeplein Noordwijk C.V. 31 januari 2020 's-Gravendijck Noordwijk C.V. 20 juli 2020 Woonfonds Voorhout C.V. 1 april 2017	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie niet opgegeven en daarmee niet vastgesteld.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats. In dit cliëntendossier is sprake van een hogere inleg dan in andere cliëntendossiers. Een verklaring van de bron van middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron ontbreekt.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
3	[naam] (rechtspersoon)	Woonfonds Voorhout C.V. 1 april 2017 City C.V. Hoofddorp 20 januari 2014	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie niet opgegeven en daarmee niet vastgesteld.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats. In dit cliëntendossier is sprake van een hogere inleg dan in andere cliëntendossiers. Een verklaring van de bron van middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron ontbreekt.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
4	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Voorhout C.V. 1 april 2017	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt. Voorts is de cliënt als in het buitenland woonachtige niet gevraagd naar de reden om een zakelijke relatie aan te gaan met de beleggingsinstelling.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
5	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Voorhout C.V. 1 april 2017	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt. Voorts is de cliënt als in het buitenland woonachtige niet gevraagd naar de reden om een zakelijke relatie aan te gaan met de beleggingsinstelling.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats. In dit cliëntendossier is sprake van een hogere inleg dan in andere cliëntendossiers. Een verklaring van de bron van middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron ontbreekt.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
6	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Noordwijk C.V. 2 oktober 2017	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Geen overtreding geconstateerd.
7	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Voorhout C.V. 1 april 2017 Jagtlust C.V. 15 oktober 2009	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.

Datum 24 augustus 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 9 van 25

8	[naam] (natuurlijk persoon)	's-Gravendijck Noordwijk C.V. 20 juli 2020	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
9	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Noordwijk C.V. 2 oktober 2017 (+ overgekochte participatie op 9 maart 2020)	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
10	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Noordwijk C.V. 2 oktober 2017	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.
11	[naam] (natuurlijk persoon)	Woonfonds Noordwijk C.V. 2 oktober 2017 Rotterdam Alexandrium C.V. 25 mei 2019	In dit cliëntendossier is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summere wijze ingevuld door de cliënt.	De cliënt heeft de risicoclassificatie 'laag' gekregen zonder onderbouwing hoe tot deze risicoclassificatie is gekomen en er vindt geen periodieke review plaats.	Het cliëntenonderzoek is verricht ná de startdatum van de zakelijke relatie.

Opvolging Aanwijzing en verzoek tot verlenging van de termijn

25. De betrokken toezichthouders van de AFM hebben Zwaan bij het geven van de Aanwijzing per e-mail van 25 maart 2022 ook gevraagd om uiterlijk 1 april 2022 te laten weten wanneer zij het vernieuwde Plan van aanpak zal aanleveren bij de AFM. Op 6 april 2022 hebben de betrokken toezichthouders van de AFM een e-mail verstuurd aan Zwaan en nogmaals verzocht om hen te laten weten wanneer zij het vernieuwde Plan van aanpak zal aanleveren bij de AFM. Op 20 april 2022 hebben de betrokken toezichthouders van de AFM per e-mail nogmaals een herinnering verstuurd aan Zwaan en het belang van het Plan van aanpak benadrukt. De AFM heeft tot op heden geen reactie gehad op de drie e-mails.
26. In reactie op de e-mail van de betrokken toezichthouders van de AFM van 6 juli 2022 heeft Zwaan op 20 juli 2022 per e-mail een beleid, risicobeoordeling en dienstverleningsovereenkomst verstrekt aan de AFM ter naleving van de eerste gestelde termijn van de Aanwijzing. Daaruit blijkt onder meer dat de cliëntenportefeuille van Zwaan op dat moment bestaat uit 42 cliënten in plaats van 75 cliënten. Bij de digitale afspraak over de geleverde documenten²⁴ op 16 augustus 2022 waren namens Zwaan [medewerkers] aanwezig en vanuit [A] waren [medewerkers] aanwezig. Daarbij heeft Zwaan samen met [A] de gebruikte tool voor het verrichten van het cliëntenonderzoek toegelicht aan de toezichthouders van de AFM en hen in de gelegenheid gesteld om vragen te stellen en opmerkingen te geven.
27. Tijdens de afspraak van 16 augustus 2022 heeft Zwaan aangegeven haar verzoek om verlenging van de termijn te wijzigen in die zin dat Zwaan thans verzoekt om een verlenging van de termijn uit de Aanwijzing tot 1 januari 2023.²⁵ De betrokken toezichthouders van de AFM beoordelen de opvolging

²⁴ Zie randnummers 4 t/m 6 van deze beslissing op bezwaar.

²⁵ Zie randnummer 6 van deze beslissing op bezwaar.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 10 van 25

van de Aanwijzing en het verzoek tot wijziging van de termijn in de Aanwijzing. Dit laatstgenoemde en recent nog gewijzigde verzoek tot verlenging zal separaat van de beslissing op bezwaar door de AFM worden behandeld. De toezichthouders van de AFM zijn namelijk belast met de controle op de naleving van de gestelde termijnen door Zwaan en daarmee ook aangewezen om hierop te reageren. Het door de betrokken toezichthouders van de AFM beoordelen van de reeds door Zwaan aangeleverde informatie in het kader van de opvolging van de gedragslijnen is nog in volle gang en nog niet afgerond ten tijde van het nemen van deze beslissing op bezwaar. De betrokken toezichthouders van de AFM zullen bij de reactie op het verzoek tot verlenging meewegen wat op dat moment de status is van de opvolging door Zwaan van de door de AFM in de Aanwijzing gegeven gedragslijnen. Zodoende zal de opvolging van de Aanwijzing en het nog te ontvangen verzoek tot verlenging van de termijn in de Aanwijzing geen onderdeel uitmaken van deze beslissing op bezwaar. Deze feiten en omstandigheden zijn ook niet nodig om een beslissing te kunnen nemen op het bezwaarschrift. Voor wat betreft de termijnen genoemd in de Aanwijzing zal de AFM in deze beslissing op bezwaar beoordelen in hoeverre de genoemde termijnen van drie en vijf maanden redelijk en rechtmatig zijn.

III. Bezwaar

28. Samengevat en zakelijk weergegeven bevat het bezwaarschrift de volgende gronden:

- A. **Het geven van de Aanwijzing voldoet niet aan een zorgvuldige voorbereiding;**
- B. **De belangen van Zwaan zijn onvoldoende afgewogen bij het geven van de Aanwijzing;**
- C. **Het geven van de Aanwijzing voldoet niet aan een deugdelijke motivering.**

Zwaan verzoekt de AFM om de bezwaargronden gegrond te verklaren en de beschikking tot het geven van de Aanwijzing te herroepen of anderszins ongedaan te maken. Daarnaast verzoekt Zwaan om een verlenging van de gestelde termijnen in de Aanwijzing tot 1 oktober 2022. Voorts verzoekt Zwaan om een proceskostenveroordeling in de bezwaarschriftprocedure.

29. Alvorens in te gaan op de bezwaargronden van Zwaan, zal de AFM kort toelichten waarom zij van oordeel is dat Zwaan in de periode van 25 juli 2018 tot op heden in overtreding is van de Wwft [...] en waarom de AFM heeft gekozen voor het geven van de Aanwijzing aan Zwaan.

30. De Wwft heeft als doel om het witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen en te bestrijden. De naleving van de Wwft is dan ook van groot belang voor de integriteit van het financiële stelsel. Het vertrouwen in het financiële stelsel kan ernstige schade worden toegebracht indien de wettelijke normen van de Wwft worden overtreden. Zwaan heeft als beheerder van beleggingsinstellingen een poortwachtersfunctie om het witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. Door het overtreden van meerdere kernbepalingen uit de Wwft sinds 25 juli 2018 heeft Zwaan juist het risico op het witwassen en financieren van terrorisme verhoogd, waardoor het vertrouwen in het financiële stelsel beschadigd kan raken. Zwaan heeft gedurende langere periode de Wwft overtreden. Ondanks meerdere norminformerende brieven en het Voornemen heeft Zwaan de

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 11 van 25

overtredingen niet beëindigd. Gelet hierop was de AFM genoodzaakt om een aanwijzing op te leggen aan Zwaan om de Wwft-overtredingen zo snel mogelijk te herstellen. Hieronder wordt per Wwft-verplichting toegelicht waarom Zwaan in overtreding is van de Wwft [...].

Geen risicobeoordeling

31. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 2b Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen beschikken over een risicobeoordeling waarin de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme worden vastgesteld en beoordeeld.²⁶ Bij een dergelijke risicobeoordeling analyseert de instelling de witwas- en terrorismefinancieringsrisico's die zich kunnen voordoen ten aanzien van de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, het product, de dienst, de transactie, en het leveringskanaal en met landen of geografische gebieden. Vervolgens beoordeelt de beleggingsinstelling de effectiviteit van de beheersmaatregelen die tegenover deze inherente risico's staan, waarna de hiaten in de bestaande beheersmaatregelen kunnen worden bepaald. Aan de hand hiervan moet worden bekeken welke aanvullende maatregelen getroffen moeten worden.
32. In de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven niet te beschikken over een risicobeoordeling.²⁷ De risicobeoordeling vormt het basisinstrument om te voorkomen dat de dienstverlening van de instelling wordt gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme en ligt ten grondslag aan de ontwikkeling van het beleid, zijnde gedragslijnen, procedures en maatregelen, om de geïdentificeerde risico's te beperken en effectief te beheersen.²⁸ De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 2b, eerste tot en met derde lid, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de beleggingsinstellingen niet beschikken over een schriftelijk vastgestelde risicobeoordeling met betrekking tot de risico's inzake witwassen en het financieren van terrorisme.

Geen passend en effectief beleid

33. Na het opstellen van de risicobeoordeling dient een instelling beleid, bestaande uit gedragslijnen, procedures en maatregelen, op te stellen om de in de risicobeoordeling geïdentificeerde risico's beheersbaar te maken. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 2c, eerste en tweede lid, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme die zijn geïdentificeerd in de risicobeoordeling te beperken en effectief te beheersen. De gedragslijnen, maatregelen en procedures dienen evenredig te zijn aan de aard en de omvang van de instelling en dienen ten minste betrekking te hebben op de naleving van de bepalingen van de in artikel 2c, tweede

²⁶ Zie 2.1.1 van de Aanwijzing.

²⁷ Zie deel L van de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

²⁸ *Kamerstukken II 2017/18*, 34 808, nr. 3, p. 8.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 12 van 25

lid, Wwft opgesomde hoofdstukken respectievelijk paragrafen van de Wwft. Hieronder vallen in ieder geval het vaststellen van het doel en de beoogde aard van de relatie en transactiemonitoring.

34. In de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven niet te beschikken over beleid ten aanzien van de risicobeoordeling.²⁹ De gedragslijnen, procedures en maatregelen zijn van belang om de risico's uit de risicobeoordeling ten aanzien van witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen. Het betreft derhalve de invulling van de risicobeoordeling. De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 2c Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de beleggingsinstellingen niet beschikken over beleid, zijnde gedragslijnen, procedures en maatregelen ten aanzien van de risicobeoordeling.

Niet tijdig cliëntenonderzoek verrichten

35. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 4, eerste lid, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een incidentele transactie, het cliëntenonderzoek zoals bedoeld in artikel 3 Wwft hebben verricht. In bepaalde gevallen kan hiervan worden afgeweken.³⁰ In de door de AFM onderzochte cliëntendossiers is vastgesteld dat het cliëntenonderzoek in tien van de elf cliëntendossiers ná de startdatum van de zakelijke relatie is verricht. Deze cliëntenonderzoeken zijn uitgevoerd in de periode van februari 2020 tot en met 20 juli 2020. In één cliëntendossier (**cliënt 6**) is het cliëntenonderzoek verricht op hetzelfde moment dat de zakelijke relatie is aangevangen. Door het tijdig verrichten van het cliëntenonderzoek kan voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie worden ingeschat wie de cliënt is en welke risico deze cliënt met zich meebrengt ten aanzien van het witwassen of financieren van terrorisme. De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 4, eerste lid, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat in tien van de elf cliëntendossiers het cliëntenonderzoek niet voorafgaand aan het aangaan van de zakelijke relatie is verricht, maar pas is verricht nadat de zakelijke relatie was aangegaan.

Tekortschieten in het cliëntenonderzoek

36. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 3 Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen cliëntenonderzoek verrichten. De Aanwijzing richt zich ten aanzien van artikel 3 Wwft op (1) het verrichten van cliëntenonderzoek bij de zakelijke relatie, (2) de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt, UBO's en inzicht in de eigendomsstructuur en zeggenschapsstructuur, (3) het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en (4) de voortdurende controle van de zakelijke relatie en verrichte transacties. De instellingen die verplicht zijn tot het verrichten van een cliëntenonderzoek worden beschouwd als de poortwachters van het financiële stelsel. Wie een financiële transactie wil verrichten of anderszins waarde wil verplaatsen is

²⁹ Zie deel M van de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

³⁰ Artikel 4, derde lid e.v., Wwft.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 13 van 25

immers aangewezen op de dienstverlening van deze instellingen. Uit hoofde van deze taak dienen beleggingsinstellingen onderzoek te verrichten naar hun cliënten en achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Daarmee moet voorkomen worden dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen of het financieren van terrorisme en wordt het mogelijk gemaakt om transacties te herkennen die ten aanzien hiervan als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt.

(i) Het verrichten van cliëntenonderzoek bij de zakelijke relatie

37. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 3, vijfde lid, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen cliëntenonderzoek verrichten indien een zakelijke relatie wordt aangegaan. Artikel 1, eerste lid, Wwft bepaalt de definitie van een zakelijke relatie en hieronder vallen ook relaties met professionele tegenpartijen in het kader van de kernactiviteiten van de instelling, zoals relaties met andere instellingen en dienstverleners.³¹ In de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven dat zij enkel cliëntenonderzoek doet naar cliënten die participeren in de beleggingsinstellingen en niet naar andere zakelijke relaties zoals partijen waarmee Zwaan samenwerkt of [...].³² Dit laatste blijkt ook uit het gespreksverslag.³³ Met het verrichten van cliëntenonderzoek wordt gewaarborgd dat beleggingsinstellingen alleen relaties aangaan met of transacties uitvoeren voor personen die hun integriteit niet kunnen schaden.³⁴ De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, vijfde lid, Wwft door de beleggingsinstellingen omdat zij geen cliëntenonderzoek verrichten naar zakelijke relaties anders dan cliënten die participeren in de beleggingsinstellingen.

(ii) De identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt, UBO's en inzicht in de eigendomsstructuur en zeggenschapsstructuur

38. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 3, tweede lid, onder a en b, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen de identiteit van hun cliënten en diens UBO's identificeren en redelijke maatregelen nemen om de identiteit te verifiëren, en indien de cliënt een rechtspersoon is, redelijke maatregelen nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt. De identificatie van de cliënt dient op grond van artikel 11 Wwft geverifieerd te worden door documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven dat de identificatie en verificatie van de cliënten door een vaste notaris worden uitgevoerd. De door de AFM onderzochte cliëntendossiers bestaan uit acht cliëntendossiers van natuurlijke personen. In de acht cliëntendossiers van natuurlijke personen is opgave gedaan van de identiteit van de cliënt en een kopie van het identiteitsbewijs genomen. In deze

³¹ Zie paragraaf 5.1 Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

³² Zie deel N van de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

³³ Zie gespreksverslag van het OTP, p. 4.

³⁴ Zie paragraaf 5.1 Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 14 van 25

cliëntendossiers zitten geen stukken waaruit blijkt dat de verificatie van een cliënt heeft plaatsgevonden aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron door de notaris dan wel door Zwaan. Een kopie van een identiteitsbewijs kan niet worden beschouwd als een document uit betrouwbare en onafhankelijke bron waarmee de identiteit van de cliënt kan worden geverifieerd.³⁵ Zwaan dient het originele identiteitsbewijs in te zien of een alternatieve betrouwbare en onafhankelijke bron in te zetten³⁶ om de identiteit van de cliënt te verifiëren.³⁷ In de overige drie cliëntendossiers van rechtspersonen is opgave gedaan van de identiteit van de cliënt en een UBO-verklaring opgevraagd waarin de cliënt aangeeft wie de UBO is. In twee van de drie cliëntendossiers (**cliënt 2 en 3**) is de UBO vastgesteld door middel van een UBO-verklaring en een uittreksel uit het handelsregister. In één cliëntendossier (**cliënt 1**) is een rechtspersoon geïdentificeerd als UBO en is geen aanvullende informatie aangetroffen dat een natuurlijk persoon als UBO is aangemerkt.³⁸ Geen van de cliëntendossiers bevat stukken waaruit blijkt dat de verificatie van de identiteit van de UBO heeft plaatsgevonden door de notaris dan wel door Zwaan. De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, onder a en b, Wwft en artikel 11 Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de identiteit van de cliënten in de onderzochte cliëntendossiers niet overeenkomstig de Wwft is geverifieerd.

(iii) *Het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie*

39. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 3, tweede lid, onder c, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen om hen in staat te stellen eventuele risico's die de dienstverlening met zich meebrengt, in te kunnen schatten. In twee cliëntendossiers (**cliënt 2 en 3**) is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie niet opgegeven en daarmee niet vastgesteld. In de overige negen cliëntendossiers is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summiere wijze ingevuld door de cliënten, bijvoorbeeld 'belegging' of 'rendement halen'. Voorts is in twee cliëntendossiers (**cliënt 4 en 5**) van cliënten woonachtig in het buitenland geen navraag gedaan naar de reden dat zij met de betreffende beleggingsinstelling een zakelijke relatie zijn aangegaan. Het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie stelt een instelling in staat om eventuele risico's die de dienstverlening aan een cliënt oplevert in te schatten.³⁹ De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 28 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, onder c, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de beleggingsinstellingen in twee cliëntendossiers niet het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie hebben vastgesteld en in de overige negen cliëntendossiers in onvoldoende mate het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie hebben vastgesteld.

³⁵ Zie paragraaf 5.2 Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

³⁶ Artikel 4 Uitvoeringsregeling Wwft.

³⁷ Zie Algemene Leidraad Wwft MinFin, p. 23.

³⁸ Op grond van artikel 1, eerste lid, Wwft is een UBO altijd een natuurlijk persoon.

³⁹ *Kamerstukken II 2007/08, 31 238, nr. 3, p. 18*

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 15 van 25

(iv) *De voortdurende controle van de zakelijke relatie en verrichte transacties*

40. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uitoefenen.⁴⁰ Uit de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 blijkt dat Zwaan alle cliënten de risicoclassificatie ‘laag’ heeft gegeven zonder te onderbouwen hoe Zwaan tot deze risicoclassificatie is gekomen. Doordat Zwaan geen onderbouwde risicoclassificaties heeft en geen onderscheid maakt in de risicoclassificaties, loopt Zwaan het risico dat cliënten worden geaccepteerd met risico’s op het witwassen en financieren van terrorisme. Voorts blijkt uit de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en het OTP dat Zwaan het risicoprofiel van cliënten niet voortdurend herziet. De risico’s kunnen gedurende een zakelijke relatie veranderen als een cliënt bijvoorbeeld verhuist naar een hoog risicoland of een PEP wordt. Door het uitvoeren van een periodieke review kunnen veranderende risico’s gesignaleerd worden en aanvullende maatregelen getroffen worden zoals een verscherpt cliëntenonderzoek.⁴¹ Naar aanleiding van de uitkomsten van de periodieke review dient de risicoclassificatie indien nodig aangepast te worden. In drie cliëntendossiers (**cliënt 2, 3 en 5**) blijkt er sprake te zijn van een veel hogere inleg dan in de andere cliëntendossiers. Een verklaring van de bron van de middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare of onafhankelijke bron ontbreken in deze cliëntendossiers. Het is van belang dat de instellingen periodiek toetsen of de cliënt nog voldoet aan het risicoprofiel, zoals dat is opgesteld bij aanvang van de dienstverlening. Instellingen kunnen immers alleen ongebruikelijke transacties opmerken als ze een goed beeld hebben van de betreffende cliënt.⁴² De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat er gebreken zijn in de risicoclassificatie en het onderzoek naar de bron van de middelen en geen sprake is van een periodieke review van de zakelijke relatie.

Geen verscherpt cliëntenonderzoek naar PEP’s

41. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 8, vijfde lid, onder a, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen beschikken over passende risicobeheersystemen om te bepalen of een cliënt of de UBO van de cliënt een PEP is.⁴³ Dit geldt op grond van artikel 8, negende lid, Wwft ook indien de cliënt of de UBO van de cliënt gedurende de zakelijke relatie een PEP wordt.⁴⁴ Uit de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en het OTP blijkt geen sprake te zijn van documenten waaruit volgt dat Zwaan zelf onderzoek doet naar de cliënt of de UBO van de cliënt on na te gaan of er sprake is van

⁴⁰ Zie 2.4.4.1 van de Aanwijzing.

⁴¹ Artikel 8 Wwft.

⁴² *Kamerstukken II 2007/08*, 31 238, nr. 3, p. 18.

⁴³ PEP’s zijn personen die een prominente politieke functie bekleeden of hebben bekleed en de directe familieleden of naaste geassocieerden van deze personen. In artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 is nader uitgewerkt welke personen in elk geval als PEP moeten worden aangemerkt.

⁴⁴ Zie 2.5.1 van de Aanwijzing.

Datum	24 augustus 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 25

een PEP. Daarnaast blijkt ook niet dat Zwaan systematisch controleert of anderszins een passend risicobeheersysteem heeft ingericht om vast te stellen of de cliënt of de UBO van een cliënt kwalificeert als een PEP dan wel gedurende de zakelijke relatie een PEP is geworden. De zakelijke relaties met PEP's vereisen aanvullende maatregelen omdat deze groep een grotere kans op reputatieschade, corruptierisico en andere risico's met zich meebrengt.⁴⁵ De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 8, vijfde lid, onder a, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat zij geen onderzoek doen om na te gaan of de cliënt of UBO van een cliënt een PEP is, dan wel een PEP is geworden gedurende de zakelijke relatie.

Geen schriftelijke vastlegging uitbesteding cliëntenonderzoek

42. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 10, tweede lid, Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen in geval van uitbesteding met een structureel karakter, de opdracht daartoe schriftelijk vastleggen.⁴⁶ Uit de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en het OTP blijkt dat Zwaan het cliëntenonderzoek in alle gevallen structureel uitbesteedt aan de notaris zonder een schriftelijke overeenkomst. Bij de uitbesteding dient in kaart te worden gebracht waarom wordt vertrouwd op het cliëntenonderzoek door de derde. Het is dan ook een verplichting dat er een schriftelijke overeenkomst ten grondslag ligt aan de uitbesteding. De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 10, eerste en tweede lid, Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de structurele uitbesteding van het cliëntenonderzoek niet schriftelijk is vastgelegd tussen Zwaan en de notaris.

Geen (periodieke) opleiding

43. Zwaan dient op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft jo. artikel 35 Wwft ervoor zorg te dragen dat de beleggingsinstellingen ervoor zorgdragen dat haar medewerkers, dagelijks beleidsbepalers voor zover relevant voor de uitoefening van hun taken en rekening houdend met de risico's, aard en omvang van de onderneming, bekend zijn met de bepalingen van de Wwft en periodiek opleidingen op dit gebied genieten om hen in staat te stellen ongebruikelijke transacties te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren. Om op de hoogte te blijven van de nieuwe ontwikkelingen en de bewustwording van dagelijks beleidsbepalers blijvend te bevorderen, is vereist dat instellingen opleidingen in beginsel niet eenmalig maar regelmatig aanbieden.⁴⁷ Uit de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020 en het OTP blijkt dat de beleidsbepaler geen opleiding heeft gevolgd op het gebied van de Wwft.⁴⁸ Tijdens het OTP is aangegeven dat [medewerkers] op 3 maart 2020 een cursus hebben gevolgd bij [naam]. Niet is gebleken dat de medewerkers vóór of ná de gevolgde cursus andere cursussen

⁴⁵ Zie paragraaf 5.8 Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

⁴⁶ Zie 2.6.1 van de Aanwijzing.

⁴⁷ Zie paragraaf 7.2 Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM; Algemene Leidraad Wwft MinFin, p. 46.

⁴⁸ Zie deel R van de Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 25

hebben gevolgd.⁴⁹ De AFM stelt vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 geen zorg draagt voor de naleving van artikel 35 Wwft door de beleggingsinstellingen, omdat de enig beleidsbepaler tot op heden geen opleiding heeft gevolgd en de medewerkers slechts één opleiding hebben gevolgd waardoor geen sprake is van het periodiek volgen van opleidingen in de zin van de Wwft.

44. [...]

Conclusie AFM ten aanzien van de Aanwijzing en de geconstateerde overtredingen

45. De Wwft is erop gericht om het witwassen van geld en het financieren van terrorisme te voorkomen en te bestrijden. Op 25 juli 2018 is de vierde anti-witwasrichtlijn in de Wwft geïmplementeerd. Met deze implementatie is artikel 1a, zesde lid, Wwft ook op 25 juli 2018 in werking getreden. Op grond van deze bepaling is Zwaan als beheerder van beleggingsinstellingen verantwoordelijk voor de naleving van de Wwft-verplichtingen door de beleggingsinstellingen. [...]
46. Nadat Zwaan ondanks meerdere norminformerende brieven onvoldoende acties heeft ondernomen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen, stelt de AFM vast dat Zwaan sinds 25 juli 2018 in overtreding is van meerdere Wwft-verplichtingen [...]. Uit de Zienswijze op het Voornemen blijkt dat de overtredingen niet inhoudelijk door Zwaan worden bestreden en geen sprake is van nieuwe feiten die aanleiding geven om de Aanwijzing aan te passen. Het bezwaarschrift bevat meerdere formele bezwaargronden, maar gaat inhoudelijk ook niet in op de overtredingen. De AFM is in heroverweging eveneens tot de conclusie gekomen dat de overtredingen vaststaan.

IV. Beoordeling van de bezwaargronden A t/m C

47. De AFM heeft hiervoor uiteengezet waarom zij tot het oordeel is gekomen dat Zwaan in de periode van 25 juli 2018 tot op heden in overtreding is van de Wwft [...]. De AFM zal de bezwaargronden van Zwaan zakelijk weergeven, waarna de AFM zal overgaan tot de behandeling van de bezwaargronden.

A. Zorgvuldige voorbereiding

48. Zwaan stelt dat het besluit tot het geven van de Aanwijzing niet voldoet aan een zorgvuldige voorbereiding, omdat zij niet in de gelegenheid is gesteld om de Wwft-[...]overtredingen ongedaan te maken binnen een daartoe gestelde redelijke termijn. Volgens Zwaan wordt de overtreder bij het vaststellen van overtredingen een concrete begunstigingstermijn geboden om de overtredingen ongedaan te maken en kan niet worden volstaan met het verwijzen naar de drie norminformerende brieven. Daarnaast is het voor Zwaan onduidelijk waarom het kennismakingsgesprek met [A] is geannuleerd. Voorts stelt Zwaan dat zij naar aanleiding van de mondelinge zienswijze op grond van de

⁴⁹ Zie Cbb 3 maart 2020, ECLI:NL:CBB:2020:120, r.o. 8.3 waarin werd geoordeeld dat instellingen het voldoen aan artikel 35 Wwft met materiaal dienen te onderbouwen.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 18 van 25

Awb een schriftelijk verslag van de zienswijze dient te ontvangen waar vervolgens op gereageerd kan worden door Zwaan.

Reactie AFM

49. De stelling van Zwaan dat de Aanwijzing niet voldoet aan een zorgvuldige voorbereiding kan de AFM niet volgen. De AFM heeft telefonisch⁵⁰ en bij de ontvangstbevestiging van de Zienswijze Zwaan de mogelijkheid gegeven om een mondelinge zienswijze te geven.⁵¹ Daarbij is aan Zwaan ook de mogelijkheid geboden om medewerkers van [A] aan te laten sluiten bij de mondelinge zienswijze. Gelet op de ontvangst van de Zienswijze en de mogelijkheid om kennis te maken met [A] bij de mondelinge zienswijze, was er voor de AFM geen reden meer om het eerder geplande kennismakingsgesprek met [A] te laten staan. Naar het oordeel van de AFM is er geen enkele aanleiding om te spreken van een onzorgvuldige voorbereiding door het annuleren van het in eerste instantie geplande kennismakingsgesprek met [A]. Ook anderszins valt niet in te zien hoe het niet door laten gaan van een kennismakingsgesprek een rol van betekenis kan spelen bij de rechtmatigheid van de gegeven Aanwijzing. De AFM benadrukt voorts dat de Awb geen wettelijke verplichting kent op grond waarvan een verslag van de mondelinge zienswijze op een voorgenomen besluit moet worden verstuurd aan Zwaan. De mondelinge zienswijze zag op een toelichting van de Zienswijze en bevatte geen nieuwe feiten of omstandigheden. Om die reden is er dan ook geen verslag verstuurd van de mondelinge zienswijze.⁵²
50. De AFM beschikt over diverse informele en formele handhavinginstrumenten die kunnen worden ingezet. Daarbij is van belang dat aan de AFM beleidsruimte toekomt bij de keuze welke maatregel zij wenst op te leggen, met dien verstande dat dit afhangt van meerdere factoren zoals de ernst en duur van de overtredingen en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder.⁵³ Uit geen enkele juridische bron, laat staan wet- en regelgeving, blijkt dat de AFM eerst een (redelijke) termijn moet bieden aan de overtreder om (Wwft-...)overtredingen ongedaan te maken alvorens een aanwijzing te kunnen geven.⁵⁴
51. Zwaan heeft naar aanleiding van de ingevulde Wwft- en Sw-vragenlijsten van 2019 en 2020 twee norminformerende brieven ontvangen van de AFM waarin zij gewezen wordt op het opstellen van een risicobeoordeling en transactiemonitoring. Voorts is Zwaan in een derde norminformerende brief gewezen op onder meer de Wwft-[...]verplichtingen waar 'AFM light-beheerders' aan moeten

⁵⁰ Bij telefonische aankondiging van het Voornemen op 21 december 2021.

⁵¹ E-mail van 12 januari 2022.

⁵² Een verslag van de mondelinge zienswijze maakt wel onderdeel uit van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

⁵³ Zie voor meer factoren Stcrt. 2020, 56540, p. 5. Dat beleids- en beoordelingsvrijheid aan een toezichthouder toekomt, is onder meer bevestigd in: Rb. Rotterdam 5 november 2008, ECLI:NL:RBROT:2008:BG5172, r.o. 2.

⁵⁴ Vergelijk ook Rb. Rotterdam 30 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:5130, r.o. 38 waaruit blijkt dat het intrekken van een vergunning niet pas mogelijk is nadat een andere formele maatregel is getroffen.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 19 van 25

voldoen. De norminformerende brieven zijn informele handhavinginstrumenten en kennen geen verplichting tot het noemen van een termijn waarbinnen overtredingen hersteld dienen te worden. Wel heeft de AFM in alle norminformerende brieven aangegeven dat in respectievelijk 2020 en 2021 gecontroleerd zou worden in hoeverre instellingen voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Impliciet is hiermee de termijn geboden richting Zwaan om vóór 2020 en 2021 orde op zaken te stellen en te voldoen aan alle Wwft-[...]verplichtingen, hetgeen Zwaan heeft nagelaten. Gelet op de tijdsperiode tussen de eerste norminformerende brief en de aankondiging van het OTP heeft Zwaan daar ook geruime tijd de gelegenheid toe gehad, te meer gezien het feit dat Zwaan sinds respectievelijk 25 juli 2018 en 23 november 2017 in overtreding is van meerdere Wwft-[...]verplichtingen en Zwaan zich daar ook bewust van was, zo blijkt onder meer uit de Zienswijze.⁵⁵ Het OTP is voor Zwaan ook geen aanleiding geweest om concrete acties te ondernemen ten aanzien van het voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen.

52. Nadat Zwaan ondanks meerdere norminformerende brieven, het Informatieverzoek, en het OTP geen concrete acties heeft ondernomen om de Wwft-[...]overtredingen te herstellen, heeft de AFM het Voornemen verstuurd waarin ten aanzien van de Aanwijzing twee termijnen zijn vastgesteld om de gedragslijnen te volgen.⁵⁶ Tussen het Voornemen en de Aanwijzing zit een periode van nog eens ruim drie maanden. De Aanwijzing zou niet worden gegeven indien Zwaan de Wwft-[...]overtredingen had beëindigd vóór het aflopen van de periode tot het daadwerkelijk geven van de Aanwijzing. Ook met het uitsturen van het Voornemen en het bieden van de gelegenheid tot het geven van een zienswijze heeft Zwaan nog een laatste kans in de vorm van een termijn van ruim drie maanden gekregen om de in het Voornemen geconstateerde overtredingen te beëindigen en de daarin genoemde gedragslijnen op te volgen. Uit de Zienswijze⁵⁷ blijkt dat Zwaan behoudens het opstellen van het Plan van aanpak, het betrekken van een externe partij [A] en het toesturen van een formulier aan haar cliënten, geen andere concrete acties heeft ondernomen om de reeds in het Voornemen weergegeven gedragslijnen op te volgen voordat de AFM is overgegaan tot het geven van de Aanwijzing. Onder meer de termijnen in het Plan van aanpak die niet overeenkwamen met de termijnen in het Voornemen en de volgorde van de activiteiten zorgden voor onvoldoende vertrouwen in het tijdig opvolgen van de gedragslijnen. Tussentijds heeft Zwaan na een mondelinge zienswijze met de AFM de mogelijkheid gekregen om het Plan van aanpak te vernieuwen. Drie maanden na het Voornemen zijn, met het daadwerkelijk versturen van de Aanwijzing, de concrete termijnen om de gedragslijnen op te volgen daadwerkelijk ingegaan waarvan één termijn inmiddels is verstreken en de tweede termijn op 25 augustus 2022 afloopt.
53. Geconcludeerd kan worden dat Zwaan meer dan voldoende mogelijkheden heeft gehad om de reeds sinds lange tijd geldende Wwft-[...]verplichtingen na te komen. Bovendien is het de

⁵⁵ Zie randnummer 2 van de Zienswijze.

⁵⁶ Lees hier begunstigingstermijn zoals wordt omschreven door Zwaan.

⁵⁷ Zie randnummers 6 t/m 9 van de Zienswijze.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 20 van 25

verantwoordelijkheid van Zwaan als financiële onderneming, beheerder van een beleggingsinstelling, en haar beleggingsinstellingen om de op haar van toepassing zijnde wet- en regelgeving na te leven.⁵⁸ Het besluit tot het geven van de Aanwijzing is naar het oordeel van de AFM zorgvuldig voorbereid en genomen.

54. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

B. Belangenafweging

55. Zwaan stelt dat haar belangen voorafgaand aan het besluit tot het geven van de Aanwijzing onvoldoende zijn afgewogen. Volgens Zwaan weegt de wijze waarop de AFM belang hecht aan de nakoming van de wetgeving, en de wijze waarop dat door de AFM wordt geformuleerd, te allen tijde zwaarder dan het belang van de overtreder waardoor geen sprake is van een belangenafweging. Zwaan stelt ook dat het publiceren van een eventuele Aanwijzing disproportioneel is in verhouding met het te dienen belang en dat publicatie onevenredige schade zou toebrengen aan de belangen van Zwaan. Daarnaast gaat de AFM in de beoordeling van deze bezwaargrond ook in op de belangen van Zwaan ten aanzien van de redelijkheid van de gestelde termijnen en het verzoek om deze te verlengen.

Reactie AFM

56. Het langdurig overtreden van belangrijke Wwft-[...]verplichtingen zoals aan de orde bij Zwaan leidt ertoe dat zowel het vertrouwen in Zwaan zelf als het vertrouwen in het financiële stelsel schade kan oplopen. In dit soort situaties waarin sprake is van een grote hoeveelheid aan overtredingen die al langere tijd voortduren, zullen de belangen van de overtreder niet vaak zwaarder wegen dan de belangen die de AFM nastreeft om de overtredingen zo spoedig als mogelijk te laten eindigen en zo de financiële markt te beschermen. Dit laatste wil echter niet zeggen dat geen belangenafweging heeft plaatsgevonden. Een belangenafweging heeft wel degelijk plaatsgevonden in de Aanwijzing.⁵⁹ De naleving van de Wwft [...] door financiële ondernemingen is van groot belang voor de integriteit van het financiële stelsel. De AFM waakt over de naleving van deze wet- en regelgeving, in het belang van het vertrouwen in de financiële markten en een integere financiële markt. Bij de keuze voor het soort formele maatregel staat het bereiken van normconform gedrag centraal, waarbij bekeken wordt welke handhavingsmaatregel proportioneel en het meest effectief en passend is om dat doel te bereiken. De factoren die betrokken worden bij de keuze voor het inzetten van een bepaald handhavingsinstrument zijn onder meer de ernst en duur van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder.⁶⁰ Daarbij heeft de AFM ook rekening gehouden met de aard en omvang van Zwaan en de beschikbare capaciteit om de Wwft-[...] overtredingen te herstellen. Voornoemde factoren heeft de AFM ook meegewogen bij het bepalen van de gestelde termijnen om de gedragslijnen op te volgen. Zwaan is in ieder geval sinds respectievelijk 25 juli 2018 en 23 november 2017 in overtreding van

⁵⁸ Rb. Rotterdam 21 december 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:13280, r.o. 4.7.

⁵⁹ Zie paragraaf 3 *Belangenafweging en evenredigheid maatregel* in de Aanwijzing.

⁶⁰ Zie paragraaf 4 van het Handhavingsbeleid.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 21 van 25

meerdere Wwft-[...] verplichtingen, wat betekent dat het beleid van Zwaan over een periode van meerdere jaren niet op orde was en sprake is van een lange periode waarin Zwaan niet normconform handelt met alle risico's van dien. Bovendien heeft Zwaan weinig concrete acties ondernomen om de Wwft-[...] overtredingen tijdig, dat wil zeggen uiterlijk vóór het geven van de Aanwijzing, te herstellen. Hoewel Zwaan in de Zienswijze stelt dat zij bezig was om te voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen, wordt niet onderbouwd welke concrete acties zijn ondernomen om te voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen, behoudens het opstellen van een Plan van aanpak, het betrekken van een externe partij [A] en het versturen van een formulier aan haar cliënten.⁶¹ Het afzien van het geven van de Aanwijzing, enkel op basis van een toezegging van Zwaan dat zij bezig is te voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen, acht de AFM gelet op de ernst en duur van de overtredingen en de toezichthistorie⁶² met Zwaan niet passend.

57. Zowel in de Zienswijze als gedurende de bezwaarfase heeft Zwaan verzocht om een verlenging van de gestelde termijnen omdat zij een kleine organisatie is met een beperkt aantal medewerkers. In de Aanwijzing is de Zienswijze meegewogen en is het verzoek om verlenging uitgebreid gemotiveerd afgewezen.⁶³ De AFM heeft bij het stellen van de termijnen rekening gehouden met de aard en omvang van Zwaan en de beschikbare capaciteit om de gedragslijnen op te volgen.⁶⁴ Ook nu na heroverweging in bezwaar ziet de AFM geen aanleiding om te oordelen dat de in de Aanwijzing gestelde termijnen van drie en vijf maanden niet redelijk zouden zijn. Zwaan is weliswaar een relatief kleine onderneming met een beperkt aantal werknemers, maar kent ook weinig cliënten. Gedurende de besluitvorming in primoging de AFM uit van slechts 75 cliënten waardoor het herstellen van de overtredingen minder omvangrijk is en minder capaciteit kost. Uit het door Zwaan recent ingediende beleid in het kader van de opvolging van de Aanwijzing blijkt zelfs dat sprake is van slechts 42 cliënten terwijl de gestelde termijnen uit de Aanwijzing gebaseerd zijn op een portefeuille van 75 cliënten.⁶⁵ In het kader van de beoordeling van de redelijkheid van de gestelde termijnen is ook acht geslagen op een verklaring van Zwaan dat voor het einde van het jaar 2021 de risicoanalyse en het beleid op papier staan.⁶⁶ Daarnaast is de beschikbare capaciteit van 1,5 FTE binnen Zwaan en een inzet van 120 uur per week door [A] in acht genomen.⁶⁷ Verder moeten ook de ernst en duur van de overtredingen niet uit het oog worden verloren. Zwaan is sinds respectievelijk 25 juli 2018 en 23 november 2017 al in overtreding van meerdere belangrijke Wwft-[...]verplichtingen. Langere termijnen zouden geen recht doen aan het belang om de Wwft-[...]overtredingen zo snel mogelijk te herstellen en daarmee het verhoogd risico op

⁶¹ Zie randnummers 6 t/m 9 van de Zienswijze.

⁶² Zie randnummers 9 t/m 11 van deze beslissing op bezwaar.

⁶³ Zie p. 25 en 26 van de Aanwijzing en zie voorts over de deugdelijkheid van de motivering van de redelijkheid van de termijnen en de afwijzing van het eerdere uitstelverzoek ook de reactie van de AFM bij bezwaargrond *C. Deugdelijke motivering* in deze beslissing op bezwaar.

⁶⁴ Zie paragraaf 3 onder het kopje *Plan van aanpak, redelijke termijn en capaciteit* in de Aanwijzing.

⁶⁵ Zie randnummer 26 van deze beslissing op bezwaar.

⁶⁶ Zie gespreksverslag van het OTP, p. 2.

⁶⁷ Zie p. 5 en 6 van het Plan van aanpak.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 22 van 25

witwassen en het financieren van terrorisme en het beschikbaar stellen van gelden aan gesanctioneerde (rechts)personen te beperken. De AFM heeft Zwaan ook al eerder de mogelijkheid gegeven om nader te onderbouwen waarom zij een langere termijn nodig zou hebben dan de gestelde termijnen.⁶⁸ Behalve de aard en omvang van Zwaan, waar bij het stellen van de termijnen al rekening mee is gehouden, ontbreekt een verdere onderbouwing. De AFM concludeert dat met het geven van de Aanwijzing en de daarin vervatte termijnen van drie en vijf maanden voldoende rekening is gehouden met de belangen van Zwaan. Ook na heroverweging acht de AFM deze termijnen redelijk en haalbaar voor een onderneming als Zwaan. Een verlenging van de termijnen is op dit moment niet aan de orde. Zoals eerder aangegeven in deze beslissing op bezwaar valt de opvolging van de Aanwijzing en het recent gewijzigde verzoek tot verlenging van de termijn(en) buiten het bestek van deze beslissing op bezwaar en zal separaat door de betrokken toezichthouders van de AFM worden behandeld.⁶⁹ De AFM stelt nu na heroverweging in bezwaar enkel vast dat de in de Aanwijzing vervatte termijnen redelijk en rechtmatig zijn. Dit laat onverlet de reactie die de AFM separaat nog zal geven op het recent gewijzigde verzoek tot uitstel van Zwaan waarvan de nadere motivering door de AFM nog moet worden ontvangen.⁷⁰

58. Tegenover het belang van de AFM om de Aanwijzing te geven en daarmee de overtredingen zo spoedig als mogelijk te laten eindigen om schade aan het vertrouwen in het financiële stelsel te voorkomen, staat het belang van Zwaan om de Aanwijzing niet te krijgen. Een formele maatregel van de AFM kan negatieve impact hebben op Zwaan, aangezien Zwaan inspanningen zal moeten verrichten om de Wwft-[...]overtredingen te herstellen. Voorts kan Zwaan, zoals ook wordt gesteld in de Zienswijze, reputatieschade oplopen door een eventuele publicatie van de Aanwijzing. De mogelijkheid tot én wijze van publicatie van de Aanwijzing is echter pas aan de orde nadat de Aanwijzing onherroepelijk is geworden.⁷¹ Met andere woorden, zowel een voornemen tot publicatie als een eventueel definitief besluit tot publicatie van de Aanwijzing is er nog niet. In de Zienswijze⁷² wordt aangegeven dat de Aanwijzing negatieve gevolgen heeft voor Zwaan. Niet wordt onderbouwd om welke negatieve gevolgen dit gaat waar de AFM in het bijzonder nog rekening mee dient te houden bij de belangenafweging. Het enkele feit dat de Aanwijzing na (mogelijke) publicatie reputatieschade kan opleveren voor Zwaan doet niets af aan de rechtmatigheid van de Aanwijzing. Het bezwaar van Zwaan dat publicatie van de Aanwijzing kan leiden tot reputatieschade en andere niet geconcretiseerde negatieve gevolgen voor Zwaan is op dit moment prematuur. Een dergelijke zienswijze en bezwaar kan naar voren worden gebracht tegen respectievelijk een voornemen en definitief besluit met betrekking tot de publicatie.

⁶⁸ E-mail van 17 januari 2022.

⁶⁹ Zie onder *II. Feiten en omstandigheden* onder het kopje *Opvolging Aanwijzing en verzoek tot verlenging van de termijn* in deze beslissing op bezwaar.

⁷⁰ Zie randnummer 27 van deze beslissing op bezwaar.

⁷¹ Zie paragraaf VII van deze beslissing op bezwaar voor meer informatie over de publicatie.

⁷² Zie randnummer 5 van de Zienswijze. De Zienswijze wordt als herhaald en ingelast beschouwd in het bezwaarschrift.

Datum 24 augustus 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 23 van 25

59. De AFM neemt in haar heroverweging mee dat Zwaan in de Zienswijze stelt dat de norminformerende brieven geen reden waren om met verhoogde inzet activiteiten te ontplooiën gericht op het voldoen aan de Wwft-[...]verplichtingen ondanks het feit dat de AFM in alle norminformerende brieven heeft aangegeven dat onderzocht zou worden in hoeverre voldaan wordt aan de wettelijke verplichtingen. Gelet hierop kon niet verwacht worden dat Zwaan zonder formele handhavingsmaatregel in de vorm van de Aanwijzing of een last onder dwangsom voortvarend aan de slag zou gaan met het herstellen van de Wwft-[...]overtredingen. De AFM heeft de belangen van Zwaan afgewogen tegen het doel van de Wwft [...] en de bescherming van de integriteit van en het vertrouwen in het financiële stelsel waarbij de AFM meeweegt dat Zwaan onvoldoende heeft onderbouwd waarom de Aanwijzing onevenredig zou zijn gezien haar belangen, behoudens het besprokene ten aanzien van het in dit soort situaties veelal zwaarder wegen van de belangen van de integriteit van het financiële stelsel ten opzichte van die van de overtreder, de redelijkheid van de gedragslijnen en bijbehorende termijnen en de mogelijke reputatieschade. Ook in heroverweging is de AFM daarom van oordeel dat het belang van het financiële stelsel, waaronder de bescherming van de integriteit en het vertrouwen in de markt als geheel, en het doel van de Wwft [...] zwaarder wegen dan de belangen van Zwaan bij het niet krijgen van de Aanwijzing.
60. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

C. Deugdelijke motivering

61. Zwaan stelt dat het besluit tot het geven van de Aanwijzing niet aan het vereiste van een deugdelijke motivering voldoet, omdat onbekend of niet duidelijk is waarom de Zienswijze geen aanleiding was voor de AFM om af te zien van de Aanwijzing. Daarnaast stelt Zwaan dat niet specifiek op de inhoud van de Zienswijze wordt gereageerd door de AFM. Voorts zijn de gestelde termijnen volgens Zwaan niet deugdelijk onderbouwd, omdat zij een kleine organisatie is met een beperkt aantal medewerkers.

Reactie AFM

62. De AFM volgt Zwaan niet in haar oordeel dat de Aanwijzing niet deugdelijk is gemotiveerd. De AFM gaat in de Aanwijzing in op de Zienswijze van Zwaan. Zo wordt onder meer uitgebreid en specifiek gereageerd op de Zienswijze van Zwaan ten aanzien van het tijdig uitvoeren van het cliëntenonderzoek en de voortdurende controle van zakelijke relaties en verrichte transacties en wordt ook uiteengezet waarom de Zienswijze geen aanleiding was om de Aanwijzing te herzien. Daarnaast wordt bij de uitleg van het inzetten van het handhavingsinstrument ook ingegaan op de Zienswijze. Het enkele feit dat de Zienswijze niet heeft geleid tot een ander oordeel, betekent niet dat niet uitgebreid is gemotiveerd waarom de Zienswijze geen aanleiding was om af te zien van de Aanwijzing of om veel ruimere termijnen te geven waardoor de overtreedingen onnodig lang zouden doorlopen.

Datum	24 augustus 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 25

63. De AFM heeft bij het stellen van de gedragslijnen en de termijnen om de gedragslijnen op te volgen, rekening gehouden met de aard en omvang van Zwaan, diens cliëntenportefeuille en de voor de AFM beschikbare informatie uit het Plan van aanpak en het OTP.⁷³
64. In de Aanwijzing wordt ook gemotiveerd waarom het eerder gedane verzoek van Zwaan in de Zienswijze om de gestelde termijnen uit de Aanwijzing te verlengen, wordt afgewezen door de AFM.⁷⁴ Daarin wordt Zwaan door de AFM ook gewezen op de gestelde termijnen en de volgorde van de activiteiten in het Plan van aanpak om de gedragslijnen op te volgen. Zo merkt de AFM ten aanzien van het Plan van aanpak op dat het beleid eerst opgesteld dient te worden voordat gestart kan worden met het herstel van de cliëntendossiers in plaats van andersom. Aanvullend hierop licht de AFM in de Aanwijzing ook toe dat bepaalde activiteiten van het Plan van aanpak verder strekken dan nodig is gezien de aard en omvang van Zwaan.⁷⁵ Zo is het voornemen om een e-learning voor Zwaan te ontwikkelen op dit moment niet essentieel en proportioneel gezien het beperkt aantal medewerkers. Gelet hierop werkt de huidige versie van het Plan van aanpak juist averechts als het gaat om het herstellen van wezenlijke overtredingen van de Wwft [...] binnen de gestelde termijnen. De AFM heeft Zwaan na de Aanwijzing meerdere keren verzocht om een vernieuwd Plan van aanpak op te stellen om aan de gestelde termijnen in de Aanwijzing te voldoen, maar daar (tot op heden) geen reactie op gehad.⁷⁶ De AFM concludeert dat de gestelde redelijke termijnen deugdelijk zijn gemotiveerd in de Aanwijzing.
65. Heroverweging ten aanzien van dit onderdeel leidt dus niet tot een ander oordeel.

V. Besluit

66. De AFM heeft besloten om de Aanwijzing in stand te laten en het bezwaarschrift ongegrond te verklaren.⁷⁷
67. Het voorgaande leidt ertoe dat geen aanleiding bestaat om over te gaan tot de in het bezwaarschrift verzochte vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, Awb.

VI. Rechtsgangverwijzing

⁷³ Zie paragraaf 3 *Belangenafweging en evenredigheid maatregel* en in het bijzonder onder het kopje *Plan van aanpak, redelijke termijn en capaciteit* in de Aanwijzing en zie hierover ook de reactie van de AFM bij bezwaargrond B. *Belangenafweging* in deze beslissing op bezwaar.

⁷⁴ Zie p. 25 van de Aanwijzing.

⁷⁵ Zie paragraaf 3. *Plan van aanpak, redelijke termijn en capaciteit* in de Aanwijzing.

⁷⁶ Zie mails van 25 maart 2022, 6 april 2022 en 20 april 2022.

⁷⁷ Deze beslissing op bezwaar is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door een hoofd en een manager.

Datum	24 augustus 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	25 van 25

Iedere belanghebbende kan tegen deze beslissing op bezwaar beroep instellen door binnen zes weken na bekendmaking ervan een beroepschrift in te dienen bij de rechtbank Rotterdam, Sector Bestuursrecht, Postbus 50951, 3007 BM Rotterdam. Natuurlijke personen kunnen ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden. Voor het instellen van beroep wordt een griffierecht geheven.

VII. Publicatie

Op grond van artikel 32f Wwft moet de AFM het besluit tot het geven van de Aanwijzing openbaar maken, nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Daarnaast moet de AFM dan de uitkomst van deze beslissing op bezwaar bekend maken en indien van toepassing de uitkomst van het beroep en hoger beroep. De AFM zal daarbij afwegen of er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor er aanleiding is om anoniem te publiceren of om de publicatie uit te stellen. Als het besluit onherroepelijk is geworden, zal Zwaan hierover in een aparte brief worden geïnformeerd en wordt Zwaan in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze te geven.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Manager
Juridische Zaken

[was getekend]
Hoofd
Juridische Zaken