

**Openbare versie****Per aangetekende post en via Cryptshare verstuurd**

Zwaan Finance B.V.

Ter attentie van het bestuur

Postbus 33

2160AA LISSE

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 28
Telefoon	[...]
E-mail	[...]
Betreft	Aanwijzing Zwaan Finance B.V.

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**)<sup>1</sup> heeft onderzoek uitgevoerd bij Zwaan Finance B.V. (**Zwaan**) naar de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) [...]. De AFM heeft geconstateerd dat Zwaan artikel 1a, zesde lid, Wwft heeft overtreden doordat zij in de periode van 25 juli 2018 tot op heden<sup>2</sup> niet heeft zorggedragen voor de naleving van artikelen 2b, 2c, 3, 4, 8, 10 en 35 Wwft, door de verschillende door Zwaan beheerde beleggingsinstellingen<sup>3</sup> (**de Beleggingsinstellingen**), doordat 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).

---

<sup>1</sup> Met de 'AFM' wordt in deze brief zowel de AFM zelf als haar toezichhouders bedoeld.

<sup>2</sup> Artikel 1a, zesde lid, Wwft, is op 25 juli 2018 in werking getreden.

<sup>3</sup> De verschillende door Zwaan beheerde Beleggingsinstellingen staan omschreven in paragraaf 1.2.

Datum 25 maart 2022  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 2 van 28

[...]

Naar aanleiding van deze overtredingen geeft de AFM Zwaan een aanwijzing overeenkomstig artikel 28 Wwft [...] (**Aanwijzing**).

De AFM heeft op 21 december 2021 aan Zwaan een voornemen tot het geven van een aanwijzing (kenmerk: [...]) gestuurd (**Voornemen**). De AFM heeft Zwaan in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze te geven op het Voornemen. Zwaan heeft op 11 januari 2022 een schriftelijke zienswijze gegeven op het Voornemen en deze mondeling toegelicht op 24 januari 2022 (**Zienswijze**). De AFM ziet op basis van de Zienswijze van Zwaan geen aanleiding om af te zien van het geven van een aanwijzing.

Ten overvloede merkt de AFM op dat de bevindingen van de AFM zijn beperkt tot hetgeen in deze brief is opgenomen. Het achterwege blijven van opmerkingen kan niet als zodanig worden geïnterpreteerd dat geen andere overtredingen zijn begaan of kunnen zijn begaan. De relevante wettelijke bepalingen die in deze brief worden genoemd zijn te raadplegen via [wetten.overheid.nl](https://wetten.overheid.nl).

De Aanwijzing is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 zijn de bedrijfsgegevens, het registratieregime en toepasselijkheid van de Wwft [...], het verloop van het onderzoek, relevante toezichthistorie en relevante onderzoeksbronnen opgenomen. Paragraaf 2 gaat in op het wettelijk kader en het oordeel. In paragraaf 3 staat de belangenafweging en evenredigheid van de maatregel opgenomen. In paragraaf 4 staat de Aanwijzing en paragraaf 5 beschrijft wat de procedure is ten aanzien van eventuele publicatie van het definitieve besluit. Tot slot staat in paragraaf 6 de rechtsgangverwijzing beschreven. De AFM gaat in op de Zienswijze, voor zover relevant, in paragraaf 2, paragraaf 3 en paragraaf 5.

## 1. Feiten

### 1.1. Algemene bedrijfsgegevens

Handelsnaam: Zwaan Finance B.V.  
Adres: Postbus 33, 2160 AA Lisse  
KvK nummer: 28038384  
Registratiedatum: 24-12-1982  
Website: Geen  
Bestuurder en beleidsbepaler: [...]

### 1.2. Registratieregime en toepasselijkheid Wwft [...]

Zwaan is een beheerder van een beleggingsinstelling zoals bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**). 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.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	3 van 28

De Wwft is van toepassing op beleggingsinstelling(en) gelet op artikel 1a, eerste en derde lid, onder d, Wwft juncto 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. De AFM houdt op basis van artikel 1d, eerste lid, sub b, Wwft toezicht op beheerders van beleggingsinstellingen en beleggingsinstellingen.

[...]

Zwaan beheert de volgende zeven Beleggingsinstellingen:

- 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 22-12-2020);
- Woonfonds Noordwijk C.V. (verkocht per 15-12-2020).

Alle Beleggingsinstellingen zijn vastgoedfondsen. In totaal gaat het om een beheerd vermogen van EUR [bedrag] en zijn er [getal] cliënten, waarvan [getal] rechtspersonen en [getal] natuurlijk personen.<sup>4</sup> Naast [...] (**beleidsbepaler**) [...] werkzaam voor Zwaan. Daarnaast is [...] betrokken bij Wwft-[...]werkzaamheden. [...]

### 1.3. Verloop onderzoek

Zwaan heeft in 2020 de Wwft- en Sw-vragenlijst van de AFM voor (beheerders van) beleggingsinstellingen ingevuld (**Vragenlijst**), met als peildatum 30 juni 2020. De vragenlijst geeft inzicht in de (ontwikkeling van) risico's ten aanzien van witwassen, terrorismefinanciering en sanctieregelgeving bij Zwaan. De vragenlijst bestaat veelal uit gesloten vragen en bestaat uit verschillende delen, zoals de inherente risico's omtrent cliënten en producten alsmede vragen over beheersmaatregelen inzake de Wwft [...].

Op 4 augustus 2021 heeft de AFM telefonisch een onderzoek ter plaatse (**OTP**) bij Zwaan aangekondigd en dit door middel van een aankondigingsbrief van 5 augustus 2021 (kenmerk: [...]) bevestigd. Een informatieverzoek was onderdeel van de aankondigingsbrief (**het Informatieverzoek**). In het Informatieverzoek is aan Zwaan verzocht om uiterlijk op 19 augustus 2021 de volgende informatie aan de AFM te zenden:

1. De SIRA of Risicobeoordeling met betrekking tot witwassen, terrorismefinanciering [...];
2. Alle documenten die inzicht geven in het Wwft-[...]beleid, waaronder eveneens wordt begrepen:
  - a. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van cliëntacceptatie;

---

<sup>4</sup> Dit blijkt uit de door Zwaan ingevulde Wwft- en Sw-vragenlijst 2020.

Datum 25 maart 2022  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 4 van 28

- b. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van het maken van een risicoclassificatie van uw cliënten;
  - c. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van het vast stellen van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie;
  - d. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van periodieke reviews;
  - e. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van de monitoring van (ongebruikelijke) transacties en het meldproces;
  - f. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van de controle of (potentiële) cliënten een PEP zijn;
  - g. alle documenten die inzicht geven in de procedures ten aanzien van [...];
3. Een overzicht van alle meldingen die zijn gedaan bij de FIU-Nederland ten aanzien van (al dan niet voorgenomen) ongebruikelijke transacties vanaf 1 januari 2018 tot heden inclusief meldrapportages;
  4. De volledige Managementrapportages van Compliance vanaf 1 januari 2018 tot heden waarin Wwft- [...]onderwerpen worden besproken;
  5. Een overzicht van het totale cliëntenbestand, met daarbij de volgende informatie per cliënt gespecificeerd:
    - a. de NAW-gegevens<sup>5</sup>;
    - b. de nationaliteit;
    - c. het beheerd vermogen;
    - d. startdatum (zakelijke) relatie;
    - e. Indien de cliënt een rechtspersoon is dan dienen naast de NAW-gegevens van de rechtspersoon ook de NAW-gegevens van de UBO's te worden vermeld;
    - f. Als de cliënt een PEP is moet dit ook worden vermeld;
  6. Een toelichting, onderbouwd met documenten, die inzicht geeft in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de opleidingsverplichting, als bedoeld in artikel 35 Wwft.

Op 16 augustus 2021 heeft Zwaan telefonisch contact opgenomen met de AFM met het verzoek om drie weken uitstel te krijgen op de reactietermijn uit het Informatieverzoek. Dit vanwege het feit dat de notaris aan wie Zwaan bepaalde Wwft-werkzaamheden heeft uitbesteed met vakantie was. De AFM heeft diezelfde dag telefonisch en per e-mail aangegeven niet akkoord te gaan met het verzoek om uitstel, gezien het feit dat Zwaan zelf over de gevraagde informatie in het Informatieverzoek dient te beschikken. Op dezelfde dag heeft Zwaan via Cryptshare gereageerd op het Informatieverzoek en een reactie gegeven over de opgevraagde informatie. In deze inhoudelijke reactie geeft Zwaan aan geen schriftelijke vastgelegde risicobeoordeling te hebben en dat documenten die inzicht geven in het Wwft-[...]beleid en managementrapportages ontbreken. Ook heeft Zwaan geen meldingen bij de FIU-Nederland gedaan. De

---

<sup>5</sup> De contactgegevens – waaronder de naam, het adres, woonplaats en indien niet in Nederland land van vestiging – van de cliënt.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 28

[medewerkers] van de beleidsbepaler hebben op 3 maart 2020 een cursus gevolgd op het gebied van de Wwft en zijn voornemens dit jaarlijks te gaan doen. Naast de hiervoor uiteengezette reactie heeft Zwaan geen documenten toegestuurd, behalve, een overzicht van het cliëntenbestand per Beleggingsinstelling afzonderlijk. Het gaat om de volgende cliëntenbestanden:

- Jagtlust C.V. lijst voor AFM 10.8.2021;
- City C.V. Hoofddorp lijst voor AFM 10.8.2021;
- Rotterdam Alexandrium C.V. lijst voor AFM 11.08.2021;
- Bonnikeplein Noordwijk C.V. lijst voor AFM 10.8.2021
- 's-Gravendijck Noordwijk C.V. lijst voor AFM 12.8.2021;
- Woonfonds Voorhout C.V. lijst voor AFM 11.08.2021;
- Woonfonds Noordwijk C.V. lijst voor AFM 11.08.2021.

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 bij Zwaan is afzonderlijk gesproken met de beleidsbepaler, en met de [medewerkers] van de beleidsbepaler tezamen. Voorafgaand aan het gesprek met de beleidsbepaler heeft de AFM aangegeven dat de beleidsbepaler niet is verplicht is tot antwoorden en het recht heeft om te zwijgen.

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. De AFM heeft per e-mail laten weten de ondertekende gespreksverslagen in goede orde te hebben ontvangen en heeft het gespreksverslag toegevoegd aan het dossier.

Op 21 december 2021 heeft de AFM telefonisch bij Zwaan het Voornemen aangekondigd. Hierbij heeft de AFM aangegeven dat indien Zwaan een mondelinge zienswijze wil geven, Zwaan dit binnen vijf werkdagen door dient te geven aan de AFM. Dezelfde dag is via Cryptshare het Voornemen verstuurd. Op 22 december 2021 is het Voornemen tevens per aangetekende post verstuurd.

Op 5 januari 2022 heeft Zwaan per e-mail de AFM verzocht om een kennismakingsgesprek met de nieuwe externe adviseur van Zwaan, namelijk [A]. Daaropvolgend werd het kennismakingsgesprek ingepland voor 13 januari 2022.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 28

Op 11 januari 2022 heeft Zwaan per e-mail en aangetekende post een schriftelijke zienswijze gegeven op het Voornemen en met daarbij een plan van aanpak in de vorm van een grove planning die naar aanleiding van het Voornemen 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**).

Op 12 januari 2022 heeft de AFM per e-mail het kennismakingsgesprek geannuleerd, omdat dit naar aanleiding van de Zienswijze van Zwaan niet meer op zijn plaats was. De AFM heeft in plaats daarvan Zwaan in de gelegenheid gesteld om alsnog een mondelinge zienswijze te geven. Daarnaast heeft de AFM Zwaan verzocht om het Plan van aanpak zoals aangekondigd in de planning die bij de Zienswijze is gevoegd toe te sturen.

Op 13 januari 2022 heeft een medewerker van [A] per e-mail aan de AFM laten weten dat [A] verwacht drie weken nodig te hebben voor het uitwerken van het Plan van aanpak. [A] heeft de AFM daarom verzocht om de besluitvorming omtrent de Aanwijzing uit te stellen.

Op 17 januari 2022 heeft de AFM per e-mail een bevestiging gestuurd voor de mondelinge zienswijze aan Zwaan en aangegeven niet akkoord te gaan met het verzoek om de besluitvorming met betrekking tot de Aanwijzing met drie weken uit te stellen. In plaats daarvan heeft de AFM Zwaan in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 21 januari 2022 het Plan van aanpak aan te leveren (inclusief planning) als aanvulling op de schriftelijke zienswijze. Hierbij heeft de AFM Zwaan tevens gewezen op de termijnen bij de betreffende gedragslijnen in het Voornemen. De AFM heeft aangegeven dat indien Zwaan van mening is dat zij voor een of meerdere gedragslijnen meer tijd nodig heeft dan de gestelde termijnen in het Voornemen, Zwaan hiervoor een degelijke onderbouwing dient aan te leveren waaruit blijkt dat een langere termijn gerechtvaardigd is.

Op 21 januari 2022 heeft de AFM per e-mail en per aangetekende post het Plan van aanpak van Zwaan ontvangen.

Op 24 januari 2022 heeft Zwaan de schriftelijke zienswijze mondeling toegelicht ten kantore van de AFM. Uit het Plan van aanpak blijkt dat data en tijdslijnen in het document niet allemaal overeenkomen. De AFM heeft om een vernieuwde versie van het Plan van aanpak gevraagd, waarin de betreffende data en tijdslijnen correct staan opgenomen.

Op 28 januari 2022 heeft Zwaan per e-mail de laatste versie van het Plan van aanpak met de AFM gedeeld.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 28

#### 1.4 Relevante toezichthistorie

Zwaan heeft in het verleden drie norminformerende brieven (**de norminformerende brieven**) ontvangen, waarvan er twee specifiek gericht waren op de naleving van de Wwft. Op 6 december 2019 heeft Zwaan een brief (kenmerk: [...]) ontvangen over de verplichting tot het opstellen van een risicobeoordeling. Daarnaast heeft de AFM op 9 september 2020 een brief (kenmerk: [...]) verstuurd aan Zwaan ten aanzien van de wettelijke verplichting om transactiemonitoring in te richten. Beide brieven zijn verstuurd omdat Zwaan in de Wwft- en Sw-vragenlijst van 2019 had aangegeven dit niet te hebben ingericht. Ook is op 15 april 2021 een norminformerende brief (kenmerk: [...]) verstuurd aan Zwaan. In deze brief worden AIFM light beheerders 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 [...].

#### 1.5 Onderzoeksinformatie

##### 1.5.1 Onderzoekbronnen

Het oordeel van de AFM is gebaseerd op de volgende onderzoekbronnen (**Onderzoeksinformatie**):

- de Vragenlijst;
- de cliëntenbestanden per Beleggingsinstelling;<sup>6</sup>
- de twee gesprekken tijdens het OTP op 23 september 2021;
- de documenten uit de elf door de AFM onderzochte cliëntendossiers. Het betreffen cliëntendossiers van drie rechtspersonen en acht natuurlijk personen;<sup>7</sup>
- De Zienswijze;
- Het Plan van aanpak.

## 2. Wettelijk kader en oordeel

In deze paragraaf staat per overtreding de wettelijke norm en het oordeel van de AFM opgenomen. In beginsel worden de overtredingen door Zwaan in de Zienswijze niet betwist en zijn er geen nieuwe feiten die aanleiding geven om het oordeel aan te passen. Daar waar Zwaan in de Zienswijze wel iets heeft opgemerkt over een overtreding en voor zover relevant in het kader van de Aanwijzing, is de Zienswijze van Zwaan en de reactie van de AFM hierop opgenomen.

Waar in paragraaf 2 Zwaan staat, kan eveneens de Beleggingsinstellingen gelezen worden.

### 2.1 Risicobeoordeling (artikel 2b Wwft)

#### 2.1.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 2b Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen beschikken over een risicobeoordeling waarin de risico's op witwassen en financieren

---

<sup>6</sup> Zie ook de documenten zoals genoemd in paragraaf 1.3.

<sup>7</sup> Zie bijlage: overzicht van de onderzochte cliëntendossiers.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	8 van 28

van terrorisme worden vastgesteld en beoordeeld. De resultaten van die risicobeoordeling moeten worden vastgelegd en actueel worden gehouden. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden. De maatregelen uit de risicobeoordeling staan in verhouding tot de aard en de omvang van de instelling.

### 2.1.2 Feiten en bevindingen

In de Vragenlijst heeft Zwaan aangegeven niet te beschikken over een risicobeoordeling.<sup>8</sup> Tijdens het OTP heeft Zwaan bevestigd dat er geen schriftelijke risicobeoordeling is en heeft Zwaan aangegeven aan de slag te gaan met het opstellen van een risicobeoordeling. Zwaan heeft aangegeven voor het einde van het jaar 2021 de risicobeoordeling opgesteld te willen hebben.

### 2.1.3 Oordeel

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>9</sup> 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 financieren van terrorisme.

## 2.2 Beleid (artikel 2c Wwft)

### 2.2.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 2c, eerste en tweede lid, Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen om de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen, passend bij de aard en omvang van de instelling. De risico's dienen inzichtelijk gemaakt te zijn door de risicobeoordeling van de instelling (ex artikel 2b Wwft).

### 2.2.2 Feiten en bevindingen

In de Vragenlijst heeft Zwaan aangegeven dat er geen schriftelijk vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen zijn om de risico's ten aanzien van witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen.<sup>10</sup> Dit is bevestigd in de gesprekken tijdens het OTP. Tijdens deze gesprekken heeft de externe juridisch adviseur wel aangegeven bezig te zijn met het opstellen van beleid voor Zwaan. Er is geen concrete datum genoemd waarop het beleid uiterlijk moet zijn opgesteld.

---

<sup>8</sup> Deel L van de Vragenlijst. Risico's op witwassen en het financieren van terrorisme en risicoanalyse. Met risicoanalyse wordt bedoeld risicobeoordeling.

<sup>9</sup> Op 25 juli 2018 zijn artikel 1a, zesde lid, Wwft en artikel 2b Wwft van kracht geworden.

<sup>10</sup> Deel M van de Vragenlijst. Beleid, procedures en maatregelen.



### 2.2.3 Oordeel

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>11</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 2c Wwft door de Beleggingsinstellingen, omdat de Beleggingsinstellingen niet beschikken over schriftelijk vastgelegde gedragslijnen, procedures en maatregelen. Zwaan dient bij het opstellen van het beleid te bepalen welke maatregelen zij neemt, passend bij de aard en omvang van de Beleggingsinstellingen. Zwaan dient zich ervan bewust te zijn welk doel de maatregelen dienen en welke risico's daarmee worden beheerst. Het nemen van passende maatregelen stelt Zwaan in staat om risico's te herkennen en effectief te beheersen, zoals waar nodig ongebruikelijke transacties te melden.

## 2.3 Tijdig cliëntenonderzoek (artikel 4 Wwft)

### 2.3.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 4, eerste lid, Wwft dient Zwaan 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 afgerond.

### 2.3.2 Feiten en bevindingen

In de Vragenlijst heeft Zwaan aangegeven dat altijd achteraf cliëntenonderzoek wordt uitgevoerd.<sup>12</sup> In alle door de AFM onderzochte cliëntendossiers is het cliëntenonderzoek uitgevoerd in de periode van februari 2020 tot en met 20 juli 2020. Tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven dat de aanleiding voor het uitvoeren van het cliëntenonderzoek de Vragenlijst was. Voor de uitvoering van het cliëntenonderzoek heeft Zwaan een formulier gestuurd naar de cliënten. Het betreft een standaardformulier ("basisformulier risico indicatoren Wwft", **het Formulier**) waarin onder andere de volgende informatie wordt opgevraagd:

- cliëntgegevens;
- omschrijving doel en aard relatie;
- samenstelling en herkomst ingebracht vermogen;
- Wwft check (PEP, sancties, negatieve media);
- transactie;
- transactieprofiel;
- overige opvallende zaken.

In elk door de AFM onderzocht cliëntendossier is een brief opgenomen waarin de cliënt wordt verzocht om het Formulier in te vullen. Op het Formulier staat vermeld wanneer het cliëntenonderzoek exact is

---

<sup>11</sup> Op 25 juli 2018 zijn artikel 1a, zesde lid, Wwft en artikel 2c Wwft van kracht geworden.

<sup>12</sup> Deel N van de Vragenlijst. Cliëntenonderzoek.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	10 van 28

uitgevoerd. In de cliëntenbestanden van de Beleggingsinstellingen staat per cliënt de startdatum genoemd. Zoals eerder beschreven, blijkt uit de onderzochte cliëntendossiers dat in de periode van februari 2020 tot en met 20 juli 2020 het cliëntenonderzoek is uitgevoerd. In tien van de elf onderzochte cliëntendossiers is het cliëntenonderzoek uitgevoerd ná de startdatum van de zakelijke relatie.<sup>13</sup>

### 2.3.3 Voorlopig oordeel

De AFM is van voorlopig oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>14</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 4, eerste lid, Wwft door de Beleggingsinstellingen. In tien van de elf onderzochte cliëntendossiers is het cliëntenonderzoek uitgevoerd nadat de zakelijke relatie reeds is aangegaan.

### 2.3.4 Zienswijze en reactie AFM

#### Zwaan:

Zwaan gaat in de Zienswijze niet specifiek in op deze overtreding. Wel geeft Zwaan in de Zienswijze aan dat de participanten in de Beleggingsinstellingen zijn benaderd met het verzoek een formulier in te vullen om zodoende te kunnen achterhalen of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. Dat onderzoek was nog (lang) niet afgerond, zo stelt Zwaan. Daarop is tijdens de het gesprek met de vertegenwoordigers van de AFM op 23 september 2021 gewezen.

#### Reactie AFM:

Zoals ook uit het Voornemen volgt, blijkt uit de elf onderzochte cliëntendossiers dat in de periode van februari 2020 tot en met 20 juli 2020 het cliëntenonderzoek is uitgevoerd. In tien van de elf cliëntendossiers is er (ten dele) cliëntenonderzoek uitgevoerd nadat de zakelijke relatie is aangegaan. Zwaan betwist dit niet in de Zienswijze en geeft tevens zelf aan dat het cliëntenonderzoek nog niet was afgerond. De Zienswijze geeft dan ook geen aanleiding om de feiten en bevindingen uit het Voornemen aan te passen. Verder geldt dat pas als een instelling het cliëntenonderzoek adequaat heeft uitgevoerd, kan worden voldaan aan het vereiste dat het cliëntenonderzoek ook tijdig heeft plaatsgevonden. De Beleggingsinstellingen voldoen (nog) niet aan artikel 3, tweede lid, onderdelen a, en b, Wwft<sup>15</sup> en als gevolg daarvan kunnen zij ook nog niet voldoen aan de tijdigheid van het verrichten van het cliëntenonderzoek op grond van artikel 4 Wwft. Voor toekomstige cliënten van Zwaan geldt dat de identificatie en verificatie tijdig moet worden uitgevoerd met inachtneming van artikel 3, tweede lid, onderdelen a, en b, Wwft.

---

<sup>13</sup> Zie de bijlage voor het overzicht van onderzochte cliëntendossiers en de startdatum per cliënt per Beleggingsinstelling. Alleen in geval van **cliënt 6** is het cliëntenonderzoek uitgevoerd op hetzelfde moment dat de zakelijke relatie is aangevangen.

<sup>14</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid Wwft van kracht geworden.

<sup>15</sup> Zie hiervoor verder paragraaf 2.4.2.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	11 van 28

### 2.3.5 Definitief oordeel

De Zienswijze bevat geen nieuwe feiten en geeft geen aanleiding om het voorlopig oordeel te herzien. Naar aanleiding van het bovenstaande is de AFM van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>16</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 4, eerste lid, Wwft door de Beleggingsinstellingen.

## 2.4 Cliëntenonderzoek (artikel 3 Wwft)

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 3 Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen cliëntenonderzoek verrichten. De AFM heeft vastgesteld dat het cliëntacceptatie- en herbeoordelingsproces van Zwaan op onderdelen tekortschiet. Dit wordt hieronder nader toegelicht. In paragraaf 2.4.1 wordt ingegaan op het verrichten van cliëntenonderzoek bij de zakelijke relatie. Paragraaf 2.4.2 ziet op de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt, UBO's en inzicht in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur. Paragraaf 2.4.3 ziet op het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie en paragraaf 2.4.4 op de voortdurende controle van de zakelijke relatie en verrichte transacties.

### 2.4.1 Zakelijke relatie

#### 2.4.1.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 3, vijfde lid, Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen cliëntenonderzoek verrichten indien een zakelijke relatie wordt aangegaan. Artikel 1, eerste lid, Wwft bepaalt dat onder zakelijke relatie wordt verstaan een zakelijke, professionele, of commerciële relatie tussen een instelling en een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren. Dit betekent dat Zwaan, naast het cliëntenonderzoek naar de cliënten die participeren in de Beleggingsinstellingen, er tevens zorg voor moet dragen dat de Beleggingsinstellingen cliëntenonderzoek uitvoeren naar andere zakelijke relaties. Onder deze ruime definitie vallen ook relaties met professionele tegenpartijen in het kader van de kernactiviteiten van de instelling onder de Wwft vallen, zoals relaties met andere instellingen en dienstverleners.<sup>17</sup>

#### 2.4.1.2 Feiten en bevindingen

In de Vragenlijst is door Zwaan aangegeven dat ze alleen cliëntenonderzoek doet naar beleggers<sup>18</sup> en niet naar andere zakelijke relaties. Tijdens het OTP heeft Zwaan tevens verklaard dat er geen onderzoek wordt verricht naar de partijen waarmee Zwaan samenwerkt of vastgoed van koopt zoals een aannemer waar vastgoed van wordt gekocht door Zwaan.

---

<sup>16</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>17</sup> Zie ook de Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

<sup>18</sup> Dit betreffen de cliënten die participeren in de Beleggingsinstellingen.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	12 van 28

#### 2.4.1.3 Oordeel

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>19</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3 Wwft door de Beleggingsinstellingen. De Beleggingsinstellingen verrichten geen cliëntenonderzoek naar andere zakelijke relaties, niet zijnde cliënten die participeren in de Beleggingsinstellingen.

#### 2.4.2 Identificatie en verificatie van de cliënt, UBO's en inzicht in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur (artikel 3, tweede lid, sub a en b, Wwft)

##### 2.4.2.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 3, tweede lid, sub a en b, Wwft dient Zwaan 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. Op grond van artikel 11 Wwft dient de identiteit van de cliënt te worden geverifieerd aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. 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.<sup>20</sup> De UBO is op grond van artikel 1, eerste lid, Wwft altijd een natuurlijk persoon.

##### 2.4.2.2 Feiten en bevindingen

- *De natuurlijke persoon als cliënt*

Tijdens het OTP is door Zwaan verklaard dat de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënten door een vaste notaris (**de notaris**) wordt uitgevoerd. Daarnaast heeft Zwaan aangegeven dat een kopie identiteitsbewijs wordt opgevraagd om het cliëntendossier actueel te houden. Er zijn door de AFM acht cliëntendossiers van natuurlijke personen onderzocht.<sup>21</sup> In al deze onderzochte cliëntendossiers is aan de hand van het Formulier opgave gedaan van de identiteit van de cliënt en is tevens een kopie van een identiteitsbewijs opgenomen. In de cliëntendossiers zitten geen stukken waaruit blijkt dat verificatie heeft plaatsgevonden aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron door de notaris dan wel door Zwaan.

- *De rechtspersoon als cliënt*

Er zijn drie cliëntendossiers van rechtspersonen door de AFM onderzocht.<sup>22</sup> In al deze onderzochte cliëntendossiers is aan de hand van het Formulier opgave gedaan van de identiteit van de cliënt. Tevens is een UBO-verklaring opgevraagd waarin de cliënt aangeeft wie de UBO is. Deze verklaring is eveneens

---

<sup>19</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>20</sup> Zie ook de Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

<sup>21</sup> Er zijn in totaal elf cliëntendossiers onderzocht, waarvan acht natuurlijk personen.

<sup>22</sup> Er zijn in totaal elf cliëntendossiers onderzocht, waarvan drie rechtspersonen.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 28

vastgelegd in het cliëntendossier. In twee van de drie cliëntendossiers is de UBO vastgesteld middels een UBO-verklaring en een uittreksel van het handelsregister. Echter, in de cliëntendossiers zitten geen stukken waaruit blijkt dat de verificatie van de identiteit van de UBO heeft plaatsgevonden door de notaris dan wel door Zwaan. In één cliëntendossier (**cliënt 1**) is een rechtspersoon geïdentificeerd als UBO en is er geen aanvullende informatie aangetroffen dat een natuurlijk persoon als UBO is aangemerkt.

#### **2.4.2.3 Oordeel**

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>23</sup> niet heeft zorggedragen voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub a en b, Wwft en artikel 11 Wwft door de Beleggingsinstellingen. De identiteit van de cliënten in de onderzochte cliëntendossiers is niet conform de wettelijke verplichting geverifieerd. Daarnaast hebben de Beleggingsinstellingen met betrekking tot de rechtspersonen in twee van de drie onderzochte cliëntendossiers niet de identiteit van de UBO's geverifieerd. De AFM merkt op dat de UBO-verklaring gebruikt kan worden voor het cliëntenonderzoek, maar ten aanzien van de verificatie van de identiteit van de UBO niet uitsluitend met een UBO-verklaring kan worden volstaan. De Beleggingsinstellingen dienen redelijke maatregelen te nemen om de identiteit van de UBO te verifiëren, afgestemd op het risico van de cliënt. Ten behoeve van de verificatie van de identiteit van een UBO kan, naast een identiteitsdocument, gebruik worden gemaakt van verschillende openbare bronnen en registers. In het andere cliëntendossier (**Cliënt 1**) is een rechtspersoon aangemerkt als UBO. Een rechtspersoon kan echter niet worden aangemerkt als UBO, enkel een natuurlijk persoon kan worden aangemerkt als UBO. Er is geen informatie aangetroffen dat een natuurlijk persoon als UBO is aangemerkt. Het is dan ook niet duidelijk wie hier aangemerkt moet worden als de UBO('s).

#### **2.4.3 Doel en beoogde aard van de zakelijke relatie (artikel 3, tweede lid, sub c, Wwft)**

##### **2.4.3.1 Wettelijke norm**

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 3, tweede lid, sub c, Wwft dient Zwaan 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.

##### **2.4.3.2 Feiten en bevindingen**

Zwaan heeft in alle elf onderzochte cliëntendossiers het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie uitgevraagd bij diens cliënten middels het Formulier. In twee cliëntendossiers (**cliënt 2** en **cliënt 3**) is het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie niet opgegeven en dus niet vastgesteld door de Beleggingsinstellingen. Niet blijkt dat de Beleggingsinstellingen navraag hebben gedaan of aanvullende vragen hebben gesteld aan de cliënten ten aanzien van het doel en beoogde aard van de zakelijke relatie. In de overige negen cliëntendossiers is het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie op summiere wijze

---

<sup>23</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 28

op het Formulier ingevuld door de cliënten, bijvoorbeeld ‘belegging’ of ‘rendement halen’. Daarnaast is in twee cliëntendossiers (**cliënt 4** en **cliënt 5**) de cliënt woonachtig in het buitenland, maar blijkt niet dat navraag is gedaan waarom deze cliënt bij de betreffende Beleggingsinstelling een zakelijke relatie is aangegaan en wat het doel en beoogde aard van deze zakelijke relatie is.

### **2.4.3.3 Oordeel**

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>24</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub c, Wwft door de Beleggingsinstellingen. De Beleggingsinstellingen hebben in twee cliëntendossiers niet het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vastgesteld. In de overige negen cliëntendossiers hebben de Beleggingsinstellingen in onvoldoende mate het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vastgesteld, daar enkel het doel op summiere wijze is toegelicht. De Wwft verplicht tot het vaststellen van het doel én de beoogde aard van de zakelijke relatie, dit omvat meer dan alleen het beleggingsdoel vaststellen. Het moet voor Zwaan ook duidelijk zijn waarom een cliënt bij Zwaan komt beleggen. Dit kan al worden ondervangen door een korte toelichting op welke wijze een cliënt bij Zwaan terecht is gekomen. Bij cliënten die woonachtig zijn in het buitenland, kan niet worden volstaan met een summiere vastlegging van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie. De Beleggingsinstellingen zullen in deze gevallen aanvullende vragen moeten stellen om te achterhalen waarom deze cliënten in Nederland diensten of producten willen afnemen en hoe zij precies bij Zwaan terecht zijn gekomen. De AFM wijst er bovendien op dat artikel 33 Wwft verplicht de uitkomsten van deze uitvraag vast te leggen in de betreffende cliëntendossiers.

## **2.4.4 Voortdurende controle zakelijke relatie en verrichte transacties (artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft)**

### **2.4.4.1 Wettelijke norm**

Op grond van artikel 1a, en zesde lid, Wwft juncto artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft dient Zwaan 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. Dit gebeurt door middel van het opstellen van een risicoprofiel van de cliënt op basis van het cliëntenonderzoek (zie hierna onder a. risicoclassificatie), de (periodieke) review (zie hierna onder b. review) en zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden (zie hierna onder c. bron van de middelen). De instelling stelt hierover vragen en legt verklaringen en bewijsstukken in het cliëntendossier vast.<sup>25</sup>

Kennis van de cliënt en diens risicoprofiel vormt de basis voor de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van de zakelijke relatie verrichte transacties. De instelling moet vooraf indicatoren vaststellen op basis waarvan ze de diepgang van het onderzoek bepaalt. Vooral bij situaties met een hoger

---

<sup>24</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>25</sup> Zie ook de Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

risico ligt het in de rede om door middel van onafhankelijke, betrouwbare bronnen de plausibiliteit van de bron van de middelen vast te stellen en vast te leggen. Verder stelt de instelling op basis van het cliëntenonderzoek en het risicoprofiel een transactieprofiel op van de cliënt. In het transactieprofiel worden de voorgenomen transacties in kaart gebracht. Het transactieprofiel moet worden gebruikt bij het monitoren van transacties.

#### **2.4.4.2 Feiten en bevindingen**

##### **a. Risicoclassificatie**

In de Vragenlijst heeft Zwaan aangegeven dat alle cliënten de risicoclassificatie ‘laag’ hebben.<sup>26</sup> Tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven dat er nog over de betekenis van een risicoclassificatie moet worden nagedacht en welke risico’s tot een bepaalde classificatie leiden. In alle onderzochte cliëntendossiers is de risicoclassificatie ‘laag’. Een onderbouwing van de risicoclassificatie ontbreekt echter in de cliëntendossiers. Indien er op het Formulier door de cliënt een risico indicator is aangevinkt (zoals “actief in exploitatie van vastgoed” in **cliëntendossier 2**, **cliëntendossier 6** en **cliëntendossier 7**), is er, voor zover zichtbaar, geen andere invulling gegeven aan het cliëntenonderzoek door Zwaan, zoals het stellen van aanvullende vragen of het opvragen van bepaalde documenten om tot de risicoclassificatie te komen. Ook heeft dit niet geleid tot het toekennen van een andere risicoclassificatie dan ‘laag’.

##### **b. (Periodieke) review**

In de Vragenlijst is door Zwaan aangegeven dat het risicoprofiel van de cliënten niet periodiek of *event driven* wordt herzien. In de gesprekken tijdens het OTP is bevestigd dat cliëntendossiers nooit opnieuw bekeken zijn, omdat er geen signalen zijn om dit te doen. In de cliëntendossiers zitten geen stukken waaruit blijkt dat een (periodieke) review heeft plaatsgevonden.

##### **c. Bron van middelen**

Uit de onderzochte cliëntendossiers blijkt dat de bron van de middelen is opgevraagd bij alle cliënten door middel van het Formulier (“samenstelling en herkomst ingebracht vermogen”). In de cliëntendossiers van **cliënt 2** en **cliënt 3** is sprake van een relatief hoge inleg van EUR 1.400.000,- respectievelijk EUR 1.000.000,- in Woonfonds Voorhout C.V. Andere cliënten hebben veelal EUR 100.000,- of EUR 200.000,- ingelegd in Woonfonds Voorhout C.V.<sup>27</sup> Tijdens het OTP heeft Zwaan aangegeven dat de minimale inleg in de Beleggingsinstellingen EUR 100.000 is en bij enkele Beleggingsinstellingen EUR 125.000 of meer. De inleg van **cliënt 2** en **cliënt 3** (die tevens een inleg heeft gedaan van EUR 400.000 in City C.V. Hoofddorp) wijkt af van de inleg van de meeste cliënten. Een verklaring van de bron van de middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron ontbreken in deze cliëntendossiers.

---

<sup>26</sup> Deel N van de Vragenlijst Cliëntenonderzoek.

<sup>27</sup> Zie Woonfonds Voorhout C.V. lijst voor AFM 11.8.2021.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	16 van 28

In **cliëntendossier 5** is een inleg gedaan van EUR 1.000.000,- in Jagtlust C.V. en een inleg van EUR 1.100.000,- in Woonfonds Voorhout C.V. In vergelijking met andere cliënten zoals hiervoor ook beschreven gaat dit om een hoge inleg van **cliënt 5**. In Jagtlust C.V. hebben de andere cliënten een inleg van EUR 271.875,- of EUR 543.750,- gedaan.<sup>28</sup> Volgens de door de cliënt ingevulde verklaring zijn de gelden afkomstig uit de verkoop van een bedrijf.

De AFM merkt op dat in het Formulier informatie wordt opgevraagd ten aanzien van de transactie: internationale transactie binnen EU, internationale transactie buiten EU of cryptovaluta of andere opmerkelijke transactiecomponenten. Indien (een van) deze onderdelen zijn aangevinkt, zoals in **cliëntendossier 2**, **cliëntendossier 3**, **cliëntendossier 4** en **cliëntendossier 7**, zou dit volgens de AFM aanleiding kunnen zijn om nader onderzoek uit te voeren naar de plausibiliteit van de bron van de middelen. Immers, dit type transacties brengen bepaalde risico's met zich mee, zoals het verhullende karakter van cryptovaluta. De AFM heeft in deze cliëntendossiers geen nader onderzoek naar de bron van de middelen door de Beleggingsinstellingen aangetroffen en is daarmee het niet duidelijk welk doel de opgevraagde informatie dient.

#### **2.4.4.3 Voorlopig oordeel**

De AFM constateert gebreken ten aanzien van de risicoclassificatie, (periodieke) reviews en het onderzoek naar de bron van de middelen. De AFM is daarom van voorlopig oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>29</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft door de Beleggingsinstellingen.

##### **a. Risicoclassificatie**

Zwaan heeft aan alle onderzochte cliëntendossiers de risicoclassificatie 'laag' gegeven. Dit terwijl algemeen bekend is dat vastgoed bepaalde risico's inzake witwassen met zich meebrengt.<sup>30</sup> Doordat Zwaan geen onderbouwde risicoclassificaties heeft in de cliëntendossiers (en ook beleid ontbreekt) en, ondanks bepaalde risico indicatoren, geen onderscheid maakt in de risicoclassificaties, loopt zij het risico dat zij cliënten accepteert met bepaalde (al dan niet onacceptabele) risico's inzake witwassen en/of terrorismefinanciering.

##### **b. (Periodieke) review**

Zwaan voert geen (periodieke) review uit. De wettelijke verplichting om een voortdurende controle in te richten vraagt hier echter wel om. Immers, risico's kunnen gedurende de zakelijke relatie veranderen, bijvoorbeeld omdat een cliënt verhuist naar een hoog risicoland of omdat diegene een PEP wordt. Door het uitvoeren van een periodieke review (op basis van de risicoclassificaties) kan een instelling veranderende risico's signaleren en indien nodig aanvullende maatregelen treffen, zoals het verrichten van een verscherpt

---

<sup>28</sup> Zie Jagtlust C.V. lijst voor AFM 10.8.2021.

<sup>29</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>30</sup> Zie ook de tweede National Risk Assessment Witwassen 2019, Cahier 2021-11.



Datum 25 maart 2022  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 17 van 28

cliëntenonderzoek conform artikel 8 Wwft. Daarnaast kunnen er redenen zijn om een event driven review uit te voeren, bijvoorbeeld indien een cliënt negatief in het nieuws komt of de cliënt een transactie wil verrichten die niet past in diens verwacht transactieprofiel. Naar aanleiding van de uitkomsten van de (periodieke) review dient de risicoclassificatie indien nodig aangepast te worden.

### ***c. Bron van middelen***

De AFM is van voorlopig oordeel dat in drie onderzochte cliëntendossiers (**cliënt 2**, **cliënt 3** en **cliënt 5**) onderzoek uitgevoerd had moeten worden met daarbij documenten ter onderbouwing van de plausibiliteit van de bron van de middelen. De afwijkende inleg van **cliënt 2** en **cliënt 3** ten opzichte van de andere cliënten roept vragen op en had nader onderzocht moeten worden. Ook de afwijkende inleg van **cliënt 5** roept vragen op. De verklaring die de cliënt geeft kan wellicht plausibel zijn, maar is zonder aanvullende documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron niet zonder meer vast te stellen. Zwaan mag hierbij niet enkel uitgaan van een door de cliënt ingevulde verklaring en had hier volgens de AFM nader onderzoek naar moeten doen gezien het feit dat de inleg van deze cliënt aanzienlijk afwijkt van de gemiddelde inleg van de andere cliënten. Dit blijkt niet uit dit cliëntendossier. De AFM verwacht tevens dat Zwaan zich bewust is met welk doel informatie wordt opgevraagd en welke maatregelen Zwaan vervolgens op basis van de aangeleverde informatie neemt, zoals het doen van nader onderzoek naar de plausibiliteit van de bron van middelen, om de mogelijke risico's te beheersen.

#### **2.4.4.4 Zienswijze en reactie AFM**

##### Zwaan:

Zwaan geeft in de Zienswijze aan dat de participanten in de Beleggingsinstellingen waren benaderd met het verzoek een formulier in te vullen om zodoende te kunnen achterhalen of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. In eerste instantie werd het door Zwaan van belang geacht te achterhalen op welke wijze het door de participanten belegde vermogen was verkregen. Op dit onderdeel was namelijk in een door vertegenwoordigers van Zwaan gevolgde cursus veel nadruk gelegd.

##### Reactie AFM:

Dat Zwaan voor de uitvoering van het cliëntonderzoek een formulier heeft toegestuurd waarin zij haar cliënten onder andere naar de bron van de middelen vraagt, miskent de AFM niet. Dat Zwaan gebruik maakt van dit standaard formulier blijkt immers ook uit de onderzochte cliëntendossiers, zoals beschreven in het Voornemen. Echter, zoals ook beschreven in het Voornemen, dient Zwaan de bron van middelen vast te stellen aan de hand van documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron. Dergelijke gegevens ontbreken in het dossier. Zwaan gaat in haar zienswijze niet in op het feit dat een verklaring van de bron van de middelen alsook documenten, gegevens of inlichtingen uit betrouwbare en onafhankelijke bron ontbreken in deze cliëntendossiers. Zwaan gaat in haar Zienswijze ook niet in op de bevindingen dat in de onderzochte cliëntendossiers (**cliënt 2** en **cliënt 3**) sprake is van een afwijkende inleg

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	18 van 28

ten opzichte van de andere cliënten. Ook gaat Zwaan niet in op de bevindingen inzake **cliënt 5**. Tot slot gaat Zwaan niet in op de overige feiten en bevindingen inzake de voortdurende controle (artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft) die betrekking hebben op de risicoclassificatie en (periodieke) review. De Zienswijze geeft dan ook geen aanleiding om de feiten en bevindingen uit het Voornemen aan te passen.

#### **2.4.4.5 Definitief oordeel**

De Zienswijze bevat geen nieuwe feiten en geeft geen aanleiding om het voorlopig oordeel te herzien. De AFM stelt gebreken vast ten aanzien van de risicoclassificatie, (periodieke) reviews en het onderzoek naar de bron van de middelen. Naar aanleiding van bovenstaande is de AFM van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>31</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft door de Beleggingsinstellingen.

### **2.5 Verscherpt cliëntenonderzoek naar PEP's (artikel 8 Wwft)**

#### **2.5.1 Wettelijke norm**

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 8, vijfde lid, Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen over passende risicobeheersystemen beschikken om te bepalen of de cliënt of de UBO van de cliënt een PEP is. Dit geldt, conform artikel 8, negende lid, Wwft, ook indien de cliënt of de UBO van de cliënt gedurende de zakelijke relatie een PEP wordt. Onder PEP's worden verstaan personen die een prominente politieke functie bekleden of hebben bekleed en de directe familieleden (zijnde partners, meerderjarige en minderjarige kinderen, partners van kinderen en ouders) of naaste geassocieerden (bijvoorbeeld iemand die met een PEP nauwe zakelijke relaties heeft) van deze personen. Welke personen in elk geval als PEP moeten worden aangemerkt is nader uitgewerkt in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.<sup>32</sup> Indien de zakelijke relatie een PEP is, dient voor het aangaan of voortzetten van de zakelijke relatie de toestemming te worden verkregen van een persoon die deel uitmaakt van het hoger leidinggevend personeel, dienen passende maatregelen te worden getroffen om de bron van het vermogen en van de middelen vast te stellen, en dient de zakelijke relatie doorlopend aan verscherpte controle te worden onderworpen.

#### **2.5.2 Feiten en bevindingen**

Zwaan heeft in de Vragenlijst aangegeven dat ze geen cliënten heeft die een PEP zijn. Dit is bevestigd in de gesprekken tijdens het OTP. Daarnaast heeft Zwaan aangegeven dat het vaak bekenden van de beleidsbepaler betreft en daaruit duidelijk is of het om een PEP gaat. Uit de onderzochte cliëntendossiers blijkt dat Zwaan in het Formulier door de cliënt laat invullen of hij/zij een PEP is. De AFM heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat Zwaan zelf onderzoek doet naar de cliënt of de UBO van de cliënt

---

<sup>31</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>32</sup> De Belastingdienst heeft een lijst gepubliceerd met functies waardoor personen als PEP kwalificeren. Te downloaden via de website van de Belastingdienst.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	19 van 28

om na te gaan of sprake is van een PEP. Niet blijkt dat Zwaan systematisch controleert of anderszins een passend risicobeheersysteem heeft ingericht om vast te stellen of de cliënt of de UBO kwalificeert als PEP dan wel gedurende de zakelijke relatie een PEP is geworden.

### **2.5.3 Oordeel**

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>33</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 8, vijfde lid, Wwft door de Beleggingsinstellingen. De Beleggingsinstellingen doen geen onderzoek om na te gaan of de cliënt of de UBO van een cliënt een PEP is, dan wel een PEP is geworden. Dat een cliënt een bekende is van de beleidsbepaler, maakt nog niet deze persoon niet ook kan kwalificeren als PEP. Daarom dient altijd, ook bij bekenden, te worden onderzocht of sprake is van een PEP. Enkel zakendoen met bekenden kan niet worden gezien als een passend risicobeheersysteem en ontslaat Zwaan bovendien niet van de verplichting een dergelijk systeem te hebben. Daarnaast wijst de AFM erop dat ook directe familieleden of naaste geassocieerden van een PEP als PEP moeten worden aangemerkt. De Beleggingstellingen beschikken dan ook niet over een passend risicobeheersysteem om te bepalen of de cliënt of de UBO van de cliënt een PEP is.

## **2.6 Schriftelijke vastlegging uitbesteding cliëntenonderzoek (artikel 10 Wwft)**

### **2.6.1 Wettelijke norm**

Op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft juncto artikel 10, tweede lid, Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen in geval van uitbesteding met een structureel karakter, de opdracht daartoe schriftelijk vastleggen. Op grond van artikel 10, eerste lid, Wwft kan het cliëntenonderzoek, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, Wwft – voor zover het betrekking heeft op het in het tweede lid, onderdelen a, b, c, e en f, van dat artikel bepaalde – laten verrichten door een derde in het kader van een uitbesteding- of agentuurovereenkomst. Dat de Beleggingsinstellingen het cliëntenonderzoek uitbesteden, betekent niet dat zij niet aan de betreffende Wwft verplichtingen hoeven te voldoen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving van de Wwft verplichtingen en het op orde hebben van hun cliëntendossiers. De cliëntendossiers van de Beleggingsinstellingen dienen alle relevante gegevens en documenten te bevatten die door de notaris zijn opgevraagd in het kader van het cliëntenonderzoek (ex artikel 5, eerste lid, sub c, Wwft).

### **2.6.2 Feiten en bevindingen**

Zwaan heeft in de Vragenlijst aangegeven dat zij het cliëntenonderzoek in alle gevallen uitbesteed aan een derde partij en dat er geen schriftelijke uitbestedingsovereenkomst aanwezig is met deze derde partij. Tijdens het OTP is naar voren gekomen dat Zwaan al jaren zakendoet met dezelfde notaris. Zwaan heeft verklaard dat er geen schriftelijke overeenkomst is opgesteld tussen Zwaan of de Beleggingsinstellingen en de notaris ten aanzien van de Wwft-werkzaamheden die de notaris verricht. Daarnaast is gebleken dat de samenwerking

---

<sup>33</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	20 van 28

met de notaris een vaste werkwijze is met een structureel karakter. Dit is tijdens het OTP ook nader toegelicht:

*“De notaris doet een controle op de herkomst van de gelden. De controledocumenten inclusief bewijsstukken voegt hij toe aan het cliëntendossier. De notaris identificeert en verifieert de gegevens en de cliënten. De identiteitsbewijzen worden verzameld door de notaris of door Zwaan zelf. De notaris ziet de cliënten meestal in persoon. De opgevraagde papieren en documenten ontvangt Zwaan niet, die blijven bij de notaris.”*

### 2.6.3 Oordeel

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>34</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 10, eerste en tweede lid, Wwft door de Beleggingsinstellingen. Bepaalde werkzaamheden inzake het cliëntenonderzoek, zoals de verificatie van de identiteit van de cliënten, worden namelijk op structurele wijze door de notaris uitgevoerd voor de Beleggingsinstellingen. Indien sprake is van een structurele uitbesteding van (bepaalde onderdelen van) het cliëntenonderzoek, dan dient de opdracht tot uitbesteding schriftelijk te zijn vastgelegd. In het geval van Zwaan bestaat er geen schriftelijk vastgelegde overeenkomst met de notaris. De AFM wijst Zwaan er ten overvloede op dat ten aanzien van de uitbesteding enkel het bepaalde in artikel 3, tweede lid, onderdelen a, b, c, e en f, Wwft kan worden uitbesteed aan een derde partij. Het melden van ongebruikelijke transacties of het monitoren van transacties kan Zwaan bijvoorbeeld niet uitbesteden aan een derde (zoals de notaris en/of extern juridisch adviseur).

## 2.7 Opleiding (artikel 35 Wwft)

### 2.7.1 Wettelijke norm

Op grond van artikel 35 Wwft dient Zwaan ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen ervoor zorgdragen dat haar medewerkers, alsmede de 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 die hen in staat stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren.<sup>35</sup>

### 2.7.2 Feiten en bevindingen

In de Vragenlijst heeft Zwaan aangegeven dat de medewerkers een opleiding op het gebied van de Wwft hebben gevolgd, maar de beleidsbepaler niet.<sup>36</sup> De beleidsbepaler heeft ook tijdens het OTP aangegeven tot op heden geen opleiding gevolgd te hebben op het gebied van de Wwft. Tijdens het OTP is door Zwaan aangegeven dat de [medewerkers] op 3 maart 2020 ter oriëntatie een cursus hebben gevolgd bij [naam]. Niet

---

<sup>34</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft van kracht geworden.

<sup>35</sup> Zie ook de Leidraad Wwft en Sanctiewet van de AFM.

<sup>36</sup> Deel R van de Vragenlijst. Opleiding.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	21 van 28

is gebleken dat de medewerkers periodiek opleidingen hebben gevolgd ten aanzien van de Wwft. Tijdens het OTP hebben de [medewerkers] tevens aangegeven voornemens te zijn om vanaf dan jaarlijks een (actualiteiten)cursus op het gebied van de Wwft/ [...] te volgen.

### 2.7.3 Oordeel

De AFM is van oordeel dat Zwaan sinds 25 juli 2018<sup>37</sup> geen zorg draagt voor de naleving van artikel 35 Wwft door de Beleggingsinstellingen, daar de enig beleidsbepaler tot op heden geen opleiding heeft gevolgd op het gebied van de Wwft. Tevens dient Zwaan er zorg voor te dragen dat de beleidsbepaler en de medewerkers van de Beleggingsinstellingen periodiek opleidingen genieten ten aanzien van de Wwft. Sinds 25 juli 2018 is slechts één keer een cursus gevolgd door de medewerkers.

[...]

### 3 Belangenafweging en evenredigheid maatregel

De AFM heeft bij de voorbereiding van deze Aanwijzing de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard en heeft de rechtstreeks bij deze Aanwijzing betrokken belangen en de Zienswijze van Zwaan afgewogen.

In deze belangenafweging kent de AFM grote betekenis toe aan het doel van de Wwft, namelijk het voorkomen van het gebruik van de financiële sector voor witwassen en terrorismefinanciering. [...]

Ook acht de AFM de bescherming van de financiële markten van belang, die niet (onbedoeld) mogen bijdragen aan witwassen en/of financiering van terrorisme. Het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van uit criminele activiteiten verkregen opbrengsten kan de integriteit, stabiliteit en reputatie van het financiële stelsel schaden en een gevaar betekenen voor de ontwikkeling van dit stelsel en de interne markt. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de financiële sector voor het aanwenden van geld voor terroristische doeleinden. Witwassen en terrorisme vormen daarnaast een ernstige bedreiging voor de samenleving. De Wwft beoogt door middel van het voorschrijven van preventieve maatregelen het witwassen van uit criminaliteit verkregen geld of het aanwenden van gelden of voorwerpen voor terroristische doeleinden, met gebruikmaking van het financiële stelsel, aan te pakken. [...]

Zwaan heeft als beheerder de wettelijke plicht om ervoor te zorgen dat de Beleggingsinstellingen de Wwft naleven. Deze Beleggingsinstellingen fungeren als poortwachter die de integriteit, stabiliteit en reputatie van de financiële sector dienen te beschermen tegen het gebruik voor witwassen en terrorismefinanciering. Onderdeel hiervan is het uitvoeren van gedegen cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties, dit zijn kernbepalingen van de Wwft. Deze kernbepalingen hebben tot doel de toegang tot het

---

<sup>37</sup> Op 25 juli 2018 is artikel 1a, zesde lid, Wwft en artikel 35 Wwft van kracht geworden.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	22 van 28

financiële systeem te beletten voor partijen die uit misdrijf verkregen geld proberen wit te wassen of terrorisme proberen te financieren. Het cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties zijn onmisbaar om te kunnen voldoen aan de rol als poortwachter van het financiële stelsel. [...]

### **Inzet handhavingsinstrument**

Uit de Zienswijze maakt de AFM op dat Zwaan tot nu toe niet de urgentie heeft gevoeld om tijdig (en volledig) te voldoen aan de Wwft [...]. Zij geeft in de Zienswijze aan er bekend mee te zijn dat moet worden voldaan aan de wet- en regelgeving, maar lijkt de verantwoordelijkheid daarvoor deels bij de AFM neer te leggen. De norminformerende brieven vormden volgens Zwaan geen specifieke reden om met verhoogde inzet, voor zover al mogelijk, activiteiten te ontplooiën gericht op naleving van wet- en regelgeving, omdat die volgens haar niets anders inhouden dan dat de onderneming wordt gewezen op de verplichting om te voldoen aan wet- en regelgeving. Daarin speelde volgens Zwaan mee dat de AFM geen uiterste datum had genoemd waarbinnen aan de regels moest worden voldaan. In de Zienswijze geeft Zwaan aan dat het opleggen van de Aanwijzing disproportioneel is in verhouding tot de overtreden norm en de bereidheid om (alsnog) binnen afzienbare tijd alsnog geheel te voldoen aan de ter zake geldende regelgeving.

De AFM merkt allereerst op dat het uitgangspunt van het Handhavingsbeleid van de AFM is dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. Van belang bij de keuze voor een handhavingsmaatregel is het afdwingen van normconform gedrag. De AFM heeft op basis van haar onderzoek geconstateerd dat Zwaan gedurende zeer geruime tijd niet voldoet aan de op haar rustende wettelijke verplichtingen. Zwaan overtreedt namelijk sinds 25 juli 2018<sup>38</sup> op structurele wijze, ten aanzien van meerdere onderdelen, de Wwft. [...] De AFM wijst erop dat het hier gaat om een groot aantal ernstige overtredingen. In de Zienswijze geeft Zwaan aan dat het om bekenden van de onderneming gaat, waardoor volgens haar niet aannemelijk is dat ernstige overtredingen ontstaan. Deze stelling snijdt geen hout, nu Zwaan juist geen Wwft-[...]onderzoek naar deze cliënten heeft gedaan. Daarnaast ontslaat het feit dat cliënten bekenden van Zwaan zijn haar er niet van om volledig aan de Wwft [...] te voldoen, ook niet als blijkt dat er sprake is van een laag risico op ongebruikelijke transacties.

Bij de overtredingen is van belang dat het om normen gaat waarvan Zwaan had kunnen en moeten weten dat zij hieraan diende te voldoen. Dit wordt versterkt door de drie norminformerende brieven die Zwaan heeft ontvangen. Zwaan geeft in de Zienswijze ook aan er bekend mee te zijn dat moet worden voldaan aan de wet- en regelgeving. Naar het oordeel van de AFM had het voor Zwaan – zeker na ontvangst van de norminformerende brieven – duidelijk moeten zijn dat zij voortvarend in actie moest komen. Zwaan heeft na ontvangst van deze brieven ook geruime tijd de gelegenheid daartoe gehad. Afgezien van het eenmalig volgen van een Wwft-opleiding door de [medewerkers] en het uitvragen van informatie bij de cliënten<sup>39</sup>, heeft

---

<sup>38</sup> Artikel 1a, zesde lid, Wwft, is op 25 juli 2018 in werking getreden.

<sup>39</sup> Zie hiervoor verder paragraaf 3.3.

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	23 van 28

Zwaan voor ontvangst van het Voornemen geen enkel initiatief getoond om orde op zaken te stellen. Ook naar aanleiding van het OTP op 23 september 2021 heeft Zwaan geen concrete acties ondernomen om alsnog te investeren in de naleving van de Wwft [...]. Dit terwijl Zwaan tijdens het OTP heeft verklaard reeds bezig te zijn met het opstellen van een beleid en risicobeoordeling. De AFM heeft daar echter tot op heden niets over ontvangen.

De handelswijze van Zwaan getuigt zoals blijkt uit voorgaande niet van normconform gedrag uit eigen beweging. Ook het Plan van aanpak maakt niet dat de AFM er nu wel vertrouwen in heeft dat Zwaan uit eigen beweging de overtredingen (tijdig) zal beëindigen. Daarbij speelt mee dat de planning zoals gevoegd bij de Zienswijze voor het opstellen van een Plan van aanpak al niet werd gehaald. Daar bleek na navraag door de AFM nog drie weken extra voor nodig te zijn. Pas door de gestelde deadline van de AFM is het Plan van aanpak eerder gefinaliseerd (de AFM zal hierna nader ingaan op het Plan van aanpak). Daarnaast is binnen Zwaan beperkte kennis aanwezig over de relevante wet- en regelgeving. Dit komt onder meer doordat de verantwoordelijk beleidsbepaler geen Wwft-opleiding heeft gevolgd (zoals wettelijk verplicht is op grond van artikel 35 Wwft). Hierdoor heeft de AFM er geen vertrouwen in dat Zwaan zonder de hulp van een externe professionele partij met de benodigde Wwft-[...]expertise, de tekortkomingen wegneemt. Dit is de reden dat de AFM het betrekken van een externe professionele partij als aparte gedragslijn in de Aanwijzing heeft opgenomen.

De AFM heeft de houding van Zwaan, de mate van professionaliteit van de onderneming, de ernst, duur en hoeveelheid van de overtredingen zwaar meegewogen bij haar keuze voor het opleggen van de Aanwijzing. De AFM acht een aanwijzing dan ook noodzakelijk om Zwaan te bewegen tot naleving van de Wwft [...].

#### **Plan van aanpak, redelijke termijn en capaciteit**

In de Zienswijze verzoekt Zwaan de AFM om Zwaan tot 1 januari 2023 de gelegenheid te geven haar bedrijfsvoering in te richten op een wijze die volledig voldoet aan de financiële wet- en regelgeving en in stemmen met het Plan van aanpak. Het Plan van aanpak geeft volgens Zwaan stapsgewijs aan binnen welke termijn de verschillende noodzakelijke activiteiten worden uitgevoerd. In het Plan van aanpak (p. 5) wordt aangegeven dat het de wens van Zwaan is dat er vanuit de externe partij gedurende de gehele looptijd van het project veel aandacht gegeven zal worden aan bewustzijn, cultuur en toon aan de top. Ook wordt gesteld dat de globale planning voor het project is gebaseerd op een gemiddelde inspanning van 120 uur per week (p. 6).

De AFM heeft naast de houding van Zwaan, de mate van professionaliteit van de onderneming, de ernst, duur en hoeveelheid van de overtredingen, tevens het Plan van aanpak meegewogen in de besluitvorming om al dan niet de Aanwijzing op te leggen. Hoewel Zwaan met het Plan van aanpak zich bereid toont om orde op zaken te stellen, geeft het Plan van aanpak de AFM onvoldoende vertrouwen dat Zwaan de overtredingen

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 28

spoedig uit eigen beweging zal beëindigen. De AFM licht dit als volgt toe. De termijnen die worden gehanteerd komen niet overeen met de termijnen uit het Voornemen. In het Plan van aanpak is hiervoor een generieke motivatie opgenomen, maar niet blijkt hoe hierdoor concrete tijdslijnen worden geraakt. Zo blijkt bijvoorbeeld niet waarom er voor het opstellen van de risicobeoordeling en het beleid een termijn nodig is van zes maanden, in plaats van de in het Voornemen gestelde drie maanden. Gezien de aard en omvang van Zwaan vraagt de AFM zich af in hoeverre het bijvoorbeeld noodzakelijk is om vier sessies te houden om de risico's ten aanzien van witwassen en terrorismefinanciering bij Zwaan te analyseren en inventariseren. Ook dient Zwaan, zoals eerder aangegeven, aan een de opleidingsverplichting te voldoen, maar het ontwikkelen van een e-learning specifiek voor Zwaan is op dit moment mogelijk niet essentieel en proportioneel gezien het beperkt aantal medewerkers. Zwaan heeft zelf de wens uitgesproken dat er veel aandacht wordt gegeven aan bewustzijn, cultuur en toon aan de top. Dit dient echter niet – gelet op de beperkte omvang van Zwaan – ten koste te gaan van de termijnen om te voldoen aan de Aanwijzing. Daarnaast merkt de AFM op dat de volgordelijkheid van de activiteiten in het Plan van aanpak dient te worden aangepast, door het beleid op te stellen alvorens te starten met de remediatie van de cliëntendossiers, in plaats van andersom. De AFM zal separaat met Zwaan in overleg treden over de goedkeuring van het Plan van aanpak.

De AFM stelt vast dat Zwaan gedurende een lange periode niet voldoende capaciteit en middelen heeft ingezet om aan de Wwft [...] te voldoen. Hierdoor moet Zwaan nu extra inspanningen verrichten om aan de wettelijke verplichtingen te voldoen. Zwaan stelt in de Zienswijze dat zij bezig was om te voldoen aan de toepasselijke wet- en regelgeving in de wetenschap dat het praktisch niet mogelijk is om alles tegelijkertijd vorm te geven. Zwaan geeft aan een kleine organisatie te zijn en de werkzaamheden moeten worden verricht naast de reguliere taken van de medewerkers. De AFM is zich ervan bewust is dat Zwaan de benodigde capaciteit moet inzetten om te voldoen aan de Aanwijzing, maar heeft bij het stellen van de gedragslijnen en de termijnen zoals genoemd in het Voornemen, rekening gehouden met de omvang en aard van Zwaan en diens cliëntenportefeuille. Er is 120 uur per week beschikbaar, zo blijkt uit het Plan van Aanpak. De AFM is dan ook van oordeel dat de termijnen van respectievelijk drie en vijf maanden uit het Voornemen redelijk en haalbaar zijn.

### **Negatieve gevolgen Zwaan**

Het opleggen van een aanwijzing aan Zwaan voor de geconstateerde overtredingen kan mogelijk de belangen van Zwaan schade toebrengen doordat de financiële markten en potentiële cliënten het vertrouwen in Zwaan kunnen verliezen. Dit kan met name het geval zijn bij openbaarmaking van een gedeelte van het definitieve besluit door de AFM.

In de Zienswijze geeft Zwaan aan ineens geconfronteerd te worden met een maatregel in de vorm van een aanwijzing die negatieve gevolgen heeft of kan hebben voor de onderneming. Deze negatieve gevolgen worden niet nader beschreven. De AFM merkt hierover op dat het enkele feit dat het opleggen van een



Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	25 van 28

aanwijzing (reputatie)schade kan opleveren, niet maakt dat hiervan zou moeten worden afgezien. Dit zou betekenen dat de AFM in de praktijk namelijk nooit handhavingsmaatregelen zou kunnen opleggen, nu inherent hieraan is dat dit schade kan opleveren. Van belang is dat eventuele schade door het opleggen van een aanwijzing veeleer valt toe te schrijven aan de overtreding van de norm door Zwaan, niet aan het opleggen van een aanwijzing.

De voorgaande punten meegewogen heeft de AFM de bescherming van de belangen voortvloeiend uit de Wwft [...] zwaarder laten wegen dan de belangen van Zwaan. De AFM acht de Aanwijzing noodzakelijk en de gestelde termijnen redelijk en haalbaar.

#### **4 Aanwijzing**

De Aanwijzing strekt tot het volgende. Zwaan dient binnen **drie maanden** na dagtekening van de Aanwijzing ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen de overtredingen van de Wwft zoals hiervoor opgenomen beëindigen door ervoor te zorgen dat de Beleggingsinstellingen:

- 1) beschikken over een risicobeoordeling waarbij de maatregelen in verhouding staan tot de aard en omvang van de instelling en rekening houdend met de risicofactoren die verband houden met het type cliënt, product, dienst, transactie en leveringskanaal en met landen of geografische gebieden zoals bedoeld in artikel 2b Wwft;
- 2) gedragslijnen, procedures en maatregelen hebben die passend en effectief zijn om de risico's genoemd in de risicobeoordeling van artikel 2b Wwft te beperken en beheersen met inachtneming van artikel 2c Wwft;
- 3) beschikken over een schriftelijk vastgelegde opdracht tot uitbesteding voor (onderdelen van) het cliëntenonderzoek dat is uitbesteed, met inachtneming van artikel 10 Wwft.

Daarnaast dient Zwaan binnen **vijf maanden** na dagtekening van de Aanwijzing ervoor zorg te dragen dat de Beleggingsinstellingen de overtredingen van de Wwft zoals hiervoor opgenomen beëindigen door ervoor te zorgen dat de Beleggingsinstellingen:

- 4) de identificatie en verificatie van toekomstige cliënten tijdig (laten) uitvoeren met inachtneming van artikel 4 Wwft en dit op opvraagbare wijze vastleggen;
- 5) cliëntenonderzoek verrichten naar de bestaande en toekomstige andere zakelijke relaties (niet zijnde de cliënten die participeren in de Beleggingsinstellingen) met inachtneming van artikel 3, vijfde lid, sub a, Wwft en artikel 1, eerste lid, Wwft;
- 6) al hun bestaande en toekomstige cliënten en UBO's identificeren en de identiteit verifiëren met inachtneming van artikel 3, tweede lid, sub a en b, Wwft en artikel 11 Wwft;

Datum	25 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	26 van 28

- 7) het doel en de beoogde aard van alle bestaande en toekomstige zakelijke relaties vaststellen zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub c, Wwft;
- 8) een voortdurende controle op de bestaande zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uitoefenen, om te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de Beleggingsinstellingen hebben van de cliënt en diens risicoprofiel, (periodieke) review en met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft;
- 9) beschikken over passende risicobeheersystemen, waaronder op risico gebaseerde procedures, om te bepalen of de cliënt of de UBO van een cliënt een PEP is met inachtneming van artikel 8, vijfde en achtste lid, Wwft;
- 10) ervoor zorg dragen dat de medewerkers en dagelijks beleidsbepaler bekend zijn met de bepalingen van de Wwft, en periodiek opleidingen genieten die hen in staat stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren zoals bedoeld in artikel 35 Wwft.

[...]

Ten behoeve van de hiervoor genoemde elf gedragslijnen dient Zwaan tevens:

- 11) voorafgaand aan de uitvoering door Zwaan een plan van aanpak aan de AFM voor te leggen. Dit plan van aanpak dient te beschrijven op welke wijze Zwaan adequaat en tijdig aan de genoemde gedragslijnen zal voldoen;
- 12) bij het uitvoeren van de gedragslijnen en het opstellen van een plan van aanpak, een externe professionele partij met aantoonbare expertise op het gebied van de Wwft [...] te betrekken.

De AFM zal gedurende bovenstaande periode en/of daarna controleren hoe aan de Aanwijzing opvolging is gegeven.

Volledigheidshalve merkt de AFM op dat het opleggen van de Aanwijzing niet betekent dat de AFM geen andere maatregelen kan treffen jegens Zwaan.

## **5 Publicatie**

Op grond van artikel 32f Wwft moet de AFM een besluit tot het geven van een Aanwijzing openbaar maken, nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Een besluit is onherroepelijk als het niet langer mogelijk is om bezwaar, beroep of hoger beroep in te stellen en het besluit daarmee in stand blijft.

Datum 25 maart 2022  
Ons kenmerk [...]  
Pagina 27 van 28

In de Zienswijze geeft Zwaan aan dat het publiceren van de op te leggen aanwijzing disproportioneel is in verhouding tot het te dienen belang. Publicatie van de aanwijzing zou volgens Zwaan diens belangen onevenredige schade toebrengen.

Als het besluit onherroepelijk is geworden, zal de AFM Zwaan in een aparte brief informeren over de (eventuele) voorgenomen publicatie, en wordt Zwaan in de gelegenheid gesteld haar zienswijze te geven over de publicatie. De zienswijze wordt meegenomen in het uiteindelijke besluit over de publicatie, waar een aparte rechtsgang voor open zal staan. Als er eerder sprake is geweest van een bezwaar of (hoger) beroep voorafgaand aan dit onherroepelijke besluit, zal de AFM de uitkomst van dat bezwaar of (hoger) beroep ook bekend moeten maken in de openbaarmaking. De AFM zal afwegen of sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor er aanleiding is om anoniem te publiceren, om de publicatie uit te stellen, of om van publicatie af te zien. [...]

## **6 Rechtsgangverwijzing**

Iedere belanghebbende kan tegen dit besluit bezwaar maken door binnen zes weken na bekendmaking daarvan een bezwaarschrift in te dienen bij de AFM, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 11723, 1001 GS, Amsterdam. Een bezwaarschrift kan ook per e-mail (alleen naar e-mailadres [bezwarenbox@afm.nl](mailto:bezwarenbox@afm.nl)) worden ingediend. Aan deze elektronische wijze van verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht. Dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM e-mailadressen wordt verzonden dan het hiervoor genoemde, is één van die eisen. De AFM zal het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling nemen als aan alle eisen is voldaan (zie [www.afm.nl/bezwaar](http://www.afm.nl/bezwaar)). Een tegen dit besluit ingediend bezwaarschrift schorst de werking van dit besluit niet.

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met [naam] op telefoonnummer [naam].

Hoogachtend,  
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]  
Manager  
Marktintegriteit en Handhaving

[was getekend]  
Manager  
Marktintegriteit en Handhaving

Datum 25 maart 2022  
 Ons kenmerk [...]  
 Pagina 28 van 28

### Bijlage: Overzicht van de onderzochte cliëntendossiers

Omschrijving cliëntendossier			Participatie(s) en startdatum <sup>40</sup>	Geanonimiseerde versie
1	[naam]	Rechtspersoon	• City C.V. Hoofddorp   20 januari 2014	Cliënt(endossier) 1
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	
3	[naam]	Rechtspersoon	• Woonfonds Voorhout C.V.   1 april 2017 • City C.V. Hoofddorp   20 januari 2014	Cliënt(endossier) 2
4	[naam]	Natuurlijk persoon	Woonfonds Voorhout C.V.   1 april 2017	Cliënt(endossier) 3
5	[naam]	Natuurlijk persoon	Woonfonds Voorhout C.V.   1 april 2017	
6	[naam]	Natuurlijk persoon	Woonfonds Noordwijk C.V.   2 oktober 2017	Cliënt(endossier) 4
7	[naam]	Natuurlijk persoon	• Woonfonds Voorhout C.V.   1 april 2017 • Jagtlust C.V.   15 oktober 2009	Cliënt(endossier) 5
8	[naam]	Natuurlijk persoon	's-Gravendijck Noordwijk C.V.   20 juli 2020	Cliënt(endossier) 6
9	[naam]	Natuurlijk persoon	Woonfonds Noordwijk C.V.   2 oktober 2017 (+ overgekochte participatie op 9 maart 2020)	
10	[naam]	Natuurlijk persoon	Woonfonds Noordwijk C.V.   2 oktober 2017	
11	[naam]	Natuurlijk persoon	• Woonfonds Noordwijk C.V.   2 oktober 2017 • Rotterdam Alexandrium C.V.   25 mei 2019	Cliënt(endossier) 7

<sup>40</sup> In geval een cliënt participaties heeft in meerdere Beleggingsinstellingen, geldt de participatie met de oudste datum als datum waarop de zakelijke relatie is aangevangen.