

Openbare versie

Robeco Institutional Asset Management B.V.
Het bestuur
Weena 850
3014 DA ROTTERDAM

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	1 van 46
Telefoon	[...]
E-mail	boetefunctionaris@afm.nl
Betreft	Besluit tot boeteoplegging

Geacht bestuur,

De Autoriteit Financiële Markten (**AFM**) heeft besloten aan Robeco Institutional Asset Management B.V. (**RIAM**) een bestuurlijke boete van € 2.000.000 op te leggen wegens overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 3, tweede lid, sub d, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**), in de periode van 25 juli 2018 tot 29 april 2020.

Samenvatting

RIAM beheert diverse beleggingsinstellingen en instellingen voor collectieve belegging in effecten (**icbe's**). Gezamenlijk worden deze hierna ook aangeduid als **de Beleggingsinstellingen**. Cliënten van de Beleggingsinstellingen gaan met RIAM een overeenkomst aan, waarna zij toegang krijgen tot een beleggingsrekening waarop zij kunnen sparen en beleggen (Roparco-rekening). In 2018 waren er meer dan 100.000 particuliere en zakelijke cliënten. Om financiële criminaliteit in de vorm van witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan vervullen beleggingsinstellingen en icbe's op grond van de Wwft een belangrijke functie als poortwachter. Dit betekent onder meer dat zij een voortdurende controle moeten uitoefenen op de zakelijke relaties met hun cliënten en de transacties op de beleggingsrekeningen. Deze voortdurende controle stelt Wwft-instellingen onder meer in staat om transacties te signaleren die mogelijk verband houden met witwassen of terrorismefinanciering (ongebruikelijke transacties). Zulke transacties moeten zij uiterlijk binnen veertien dagen melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (**FIU-Nederland**). De AFM heeft geconstateerd dat de Beleggingsinstellingen tussen 25 juli 2018 en 29 april 2020 geen toereikende controle hebben uitgeoefend op hun cliënten en de door hen verrichte transacties. Daardoor hebben zij bijvoorbeeld verzuimd om ongebruikelijke transacties als zodanig te herkennen. RIAM was als beheerder van de Beleggingsinstellingen ervoor verantwoordelijk dat de Beleggingsinstellingen hun poortwachtersfunctie naar behoren vervulden. Hierin is RIAM tekortgeschoten. De AFM heeft besloten om

hiervoor aan RIAM een bestuurlijke boete op te leggen van € 2.000.000, overeenkomstig het voor de overtreding geldende basisbedrag.

Inhoudsopgave

1.	Betrokken rechtspersonen	3
2.	Verloop van het onderzoek en boeteproses	5
3.	Wettelijk kader	7
3.1	Verplichtingen van de beheerder	7
3.2	Voortdurende controle	7
3.3	Overig.....	9
4.	Feiten	9
4.1	Opmerking vooraf: ‘RIAM’ en ‘de Beleggingsinstellingen’ vallen samen	9
4.2	Feiten ten aanzien van de voortdurende controle	10
4.2.1	CDD-beleid	10
4.2.2	Robeco Country risk assessment	13
4.2.3	Klantbestand retail.....	13
4.2.4	Vastlegging herkomst vermogen boven € [...]	14
4.2.5	Interviews tijdens onderzoek ter plaatse	14
4.2.6	Cliëntendossiers.....	15
4.2.7	Meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.....	19
5	Zienswijze RIAM	19
5.1	Wwft-verplichtingen rusten niet of slechts deels op RIAM	19
5.2	Geen of slechts beperkte overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft.....	20
5.3	Cliëntdossiers A en D	21
5.4	Afzien van beboeting dan wel matiging van de boete	22
5.5	Factoren relevant voor openbaarmaking	24
6.	Beoordeling.....	24
6.1	RIAM verantwoordelijk voor naleving van de Wwft-verplichtingen	24
6.2	Overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft (voortdurende controle)	26
6.2.1	Risicoclassificatie.....	27
6.2.2	Transactiemonitoring.....	30

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 3 van 46

6.2.3	(Periodieke) review	32
6.2.4	Transacties van cliënten A en D	34
6.2.5	Reactie op zienswijze over de grondslag van de overtreding.....	36
6.2.6	Periode van overtreding	36
6.4	Opportunititeit boeteoplegging	37
6.5	Conclusie.....	39
7.	Besluit	40
7.1	Besluit tot boeteoplegging.....	40
7.2	Hoogte van de boete	40
7.2.1	Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000	40
7.2.2	Ernst en/of duur van de overtreding	40
7.2.3	Mate van verwijtbaarheid.....	41
7.2.4	Omvang van de onderneming.....	41
7.2.5	Passendheidstoets	41
7.2.6	Draagkracht.....	42
7.3	Betaling van de boete	42
7.4	Openbaarmaking van de boete	42
7.4.1	Uitzonderingsgronden	43
7.4.2	Wijze van publicatie.....	44
7.4.3	Publicatiemoment.....	45
7.4.4	Nadere publicatiemomenten.....	45
8	Hoe kunt u bezwaar maken?	45

Bijlagen

Bijlage 1: Openbare versie van het besluit

Bijlage 2: Weergave actuele stand van zaken

1. Betrokken rechtspersonen

Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste bij deze zaak betrokken rechtspersonen en gebruikte begrippen.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 4 van 46

- **Robeco Institutional Asset Management B.V. (RIAM)**

RIAM is gevestigd op het adres Weena 850, 3014 DA Rotterdam en geregistreerd in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 24123167. RIAM heeft sinds 1 juli 2011 een vergunning van de AFM met vergunningnummer 15001057 voor het beheren van icbe's, en sinds 22 juli 2014 een vergunning met vergunningnummer 15001447 voor het beheren van beleggingsinstellingen.

RIAM was ten tijde van de overtreding de beheerder van onder meer de volgende beleggingsinstellingen en icbe's:

- Robeco Umbrella Fund I N.V. (icbe);
- Robeco (NL) Umbrella Fund II (icbe);
- Robeco Global Stars Equities Fund N.V. (icbe);
- Robeco QI Global Factor Solution Fund (beleggingsinstelling);
- Robeco ONE (beleggingsinstelling),

en van onderstaande subfondsen:

- Robeco QI Global Multi-Factor Equities Fund (icbe);
- Robeco QI Global Developed Conservative Equities Fund (icbe);
- Robeco QI Global Developed Enhanced Index Equities Fund (icbe);
- Robeco Customized Euro Government Bonds Fund (icbe);
- Robeco ONE Offensief (beleggingsinstelling);
- Robeco ONE Neutraal (beleggingsinstelling);
- Robeco ONE Defensief (beleggingsinstelling).¹

- **Roparco**

Beleggingen in de Beleggingsinstellingen vonden plaats via een tussenrekening (Roparco), die tevens kon worden gebruikt als spaarrekening. Op de website www.robeco.nl wordt hierover het volgende toegelicht:²

Roparco is het spaarproduct op uw Robeco beleggingsrekening. Door een deel van uw inleg op Roparco te zetten, zorgt u voor een betere spreidingsmix in uw beleggingsportefeuille. Ook als u even helemaal niet wilt beleggen met uw inleg, kunt u uw geld 'parkeren' op Roparco. Net als bij een spaarrekening verrekenen we rente over het bedrag dat op Roparco staat. En wilt u uw geld weer beleggen, dan kan dat op elk gewenst moment. Uw spaartegoed op Roparco houdt u aan bij [Bank].

¹ Dit zijn de door RIAM benoemde fondsen voor retailcliënten in document VI.1 RIAM fondsen 20190326 (tabblad 2.13).

² <https://www.robeco.nl/service-contact/wat-is-roparco.html>.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	5 van 46

En:

Roparco is, naast een spaarrekening, ook een tussenrekening voor uw stortingen, opnames en aan- en verkopen. Iedere storting komt altijd eerst binnen op Roparco. Het Roparcotegoed kan vervolgens gebruikt worden om beleggingsfondsen aan te kopen. Voor verkopen van uw beleggingen geldt hetzelfde, de opbrengst van de verkoop komt altijd terecht op Roparco. Vanaf Roparco kunt u vervolgens een opname doen naar uw tegenrekening.

- **[Bank]**

[Bank] is een in Nederland gevestigde bank met bankvergunning van DNB. Blijkens de website www.robeco.nl en de Voorwaarden Robeco Rekening van juli 2020³ wordt het spaargeld op Roparco aangehouden bij [Bank].

Voor zover in dit besluit wordt verwezen naar cliënten van de Beleggingsinstellingen dan wel van RIAM, worden zij geanonimiseerd weergegeven. De corresponderende namen zijn opgenomen in de tabel in bijlage 2 van het onderzoeksrapport.

2. Verloop van het onderzoek en boeteprocés

In 2018 heeft RIAM een Wwft- en Sw-vragenlijst van de AFM voor beheerders van beleggingsinstellingen ingevuld.

Op 11 maart 2019 heeft de AFM telefonisch een onderzoek ter plaatse bij RIAM aangekondigd. De aankondiging, vergezeld van een informatieverzoek, is op 12 maart 2019 schriftelijk bevestigd.

RIAM heeft op 3 april 2019 schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek.

Op 11 april 2019 heeft de AFM ten kantore van RIAM een onderzoek ter plaatse uitgevoerd. Daarbij heeft zij nadere informatie opgevraagd, die RIAM op 11 en 12 april 2019 heeft toegestuurd.

Op 27 mei 2019 heeft de AFM RIAM kopieën van de tijdens het onderzoek ter plaatse opgestelde gespreksverslagen verstrekt en gevraagd om, bij akkoord, deze verslagen getekend te retourneren. Op 17 juni 2019 heeft RIAM gereageerd op de gespreksverslagen en haar opmerkingen hierin verwerkt.

Op 17 december 2019 heeft de AFM een aanvullend informatieverzoek gestuurd. RIAM heeft hierop op 24 december 2019 gereageerd.

³ https://www.robeco.nl/images/RD7113-0720-voorwaarden-robecorekening_tcm5-3729.pdf.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	6 van 46

Op 26 maart 2020 heeft de AFM een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom (**de Last**) verstuurd. Hierin heeft de AFM geconstateerd dat RIAM artikel 1a, zesde lid, Wwft heeft overtreden doordat zij in de periode van 1 augustus 2008 tot in ieder geval 24 december 2019 niet heeft zorggedragen voor de naleving van diverse bepalingen uit de Wwft en de Sanctiewet.

RIAM heeft op 28 en 29 april 2020 een schriftelijke en mondelinge zienswijze gegeven op de voorgenomen Last. In aanvulling op de zienswijze heeft RIAM op 11 juni 2020 een schriftelijk verbeterplan toegestuurd en dit mondeling toegelicht op 18 juni 2020.

Op 18 november 2020 heeft de AFM de Last aan RIAM opgelegd. De begunstigingstermijn om te voldoen aan de Last liep tot en met 31 december 2021.

RIAM heeft op 29 december 2020, met een aanvulling op 24 februari 2021, bezwaar gemaakt tegen de Last. Bij beslissing op bezwaar van 12 mei 2021 heeft de AFM de Last ten aanzien van vier lastonderdelen (gedeeltelijk) herroepen en voor het overige in stand gelaten. RIAM heeft tegen de beslissing op bezwaar geen beroep aangetekend.

Op 26 augustus 2021 heeft de AFM een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete verstuurd. Dit voornemen berust op het onderzoeksrapport van de AFM waarin is geconstateerd dat RIAM in strijd met artikel 1a, zesde lid, Wwft niet heeft zorggedragen voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft en van artikel 16, eerste lid, Wwft door de Beleggingsinstellingen. Per e-mail van 1 september 2021 heeft de AFM het digitale dossier aan RIAM toegezonden.

RIAM heeft op 6 oktober 2021 een schriftelijke zienswijze gegeven op het voorgenomen boetebesluit en deze op 29 oktober 2021 mondeling toegelicht.

Op 3 januari 2022 heeft RIAM de AFM gewezen op een interview in de Telegraaf met [naam], hoofd van de afdeling Marktintegriteit & Handhaving van de AFM, en verzocht om dit in het dossier op te nemen. Op 4 januari 2022 heeft de AFM bevestigd dat het artikel aan het dossier wordt toegevoegd.

De AFM heeft RIAM op 8 februari 2022 en opnieuw op 23 februari 2022 schriftelijk geïnformeerd over de verwachte datum waarop zij haar besluit bekend zal maken.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	7 van 46

3. Wettelijk kader

3.1 Verplichtingen van de beheerder

Artikel 1, zesde lid, Wwft bepaalt:

Indien een beleggingsinstelling als bedoeld in het derde lid, onderdeel d, een beleggingsmaatschappij met aparte beheerder is of een beleggingsfonds of indien een icbe als bedoeld in het derde lid, onderdeel h, een fonds voor collectieve belegging in effecten of een maatschappij voor collectieve belegging in effecten met aparte beheerder is, draagt de beheerder van de betreffende instelling zorg voor de naleving van de bij of krachtens deze wet gestelde regels door de instelling.

3.2 Voortdurende controle

Artikel 3, eerste lid, Wwft bepaalt:

Een instelling verricht ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek.

Artikel 3, tweede lid, aanhef en sub d, Wwft bepaalt:

Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om:

[...]

d. een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties uit te oefenen, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden.

Het begrip ‘zakelijke relatie’ wordt in artikel 1, eerste lid, Wwft als volgt gedefinieerd:

Zakelijke relatie: 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.

Onder ‘transactie’ wordt op grond van artikel 1, eerste lid, Wwft verstaan:

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 8 van 46

Transactie: handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen.

Over het belang van cliëntenonderzoek staat in de memorie van toelichting bij de Implementatiewet Vierde antiwitwasrichtlijn het volgende:

Het verrichten van cliëntenonderzoek blijft één van de twee pijlers van de maatregelen om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. De instellingen die verplicht zijn tot het verrichten van een cliëntenonderzoek worden beschouwd als de poortwachters van het financieel stelsel: wie een financiële transactie wil verrichten of anderszins waarde wil verplaatsen is aangewezen op de dienstverlening van deze instellingen. Uit hoofde van die taak dienen de instellingen onderzoek te verrichten naar hun cliënten en de achtergrond en het doel van een beoogde zakelijke relatie of transactie. Daarmee moeten de instellingen voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme en transacties herkennen die in dat opzicht als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt.⁴

Meer specifiek over de voortdurende controle als bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft vermeldt de memorie van toelichting bij de Wwft het volgende:

Het is van belang dat de instelling periodiek toetst 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. Indien uit bepaalde transacties blijkt dat de cliënt afwijkt van het profiel, dient de instelling na te gaan welke risico's dit oplevert.⁵

Uit de wetsgeschiedenis blijkt voorts dat een voortdurende controle op de relatie weliswaar een inspanningsverplichting is, doch in alle gevallen van toepassing is.⁶

De AFM heeft leidraden gepubliceerd om sectorspecifieke *guidance* te geven voor de naleving van de Wwft en de Sanctiewet. Ten tijde van de onderhavige overtreding gold de Leidraad Wwft, Wwft BES en Sanctiewet die is gepubliceerd op 25 juli 2018 en gewijzigd op 2 januari 2019 (**Wwft Leidraad AFM 2018**). Op 19 oktober 2020 heeft de AFM een nieuwe 'Leidraad Wwft en Sanctiewet' gepubliceerd (**Wwft Leidraad AFM 2020**).

⁴ Kamerstukken II 2017/2018, 34808 (Implementatiewet Vierde antiwitwasrichtlijn), nr. 3 (MvT), p. 8.

⁵ Kamerstukken II 2007/2008, 31238, nr. 3 (MvT), p. 18.

⁶ Kamerstukken II 2011/2012, 33 238, nr. 3 (MvT), p. 12.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	9 van 46

De Wwft Leidraad AFM 2018 vermeldt over de specifiek voor beleggingsinstellingen relevante risico's op witwassen en terrorismefinanciering het volgende:

De rechten van deelneming worden veelal op een non-face-to-face basis aangeboden. Toegang tot en overdracht van de rechten kan relatief eenvoudig en snel plaatsvinden. Dit maakt beleggingsinstellingen mogelijk geschikt om de herkomst van de middelen te versluieren.⁷

3.3 Overig

Artikel 16, eerste lid, Wwft bepaalt:

Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.

De bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018⁸ vermeldt de volgende indicator aan de hand waarvan beleggingsinstellingen en icbe's moeten beoordelen of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie:

Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme.

4. Feiten

Hieronder volgt een weergave van de feiten waarop het boetebesluit is gebaseerd. Voor zover feiten dan wel bevindingen uit het onderzoeksrapport niet aan dit besluit ten grondslag zijn gelegd, worden deze ook hieronder niet weergegeven.

4.1 Opmerking vooraf: 'RIAM' en 'de Beleggingsinstellingen' vallen samen

De Beleggingsinstellingen hadden geen eigen medewerkers in dienst en hadden geen eigen beleid of processen. Alle activiteiten werden feitelijk uitgevoerd door RIAM. Waar in dit besluit wordt verwezen naar de Beleggingsinstellingen, moet hieronder daarom mede worden verstaan: 'RIAM handelend namens de Beleggingsinstellingen'.

⁷ Wwft Leidraad AFM 2018, p. 30.

⁸ Besluit van 17 juli 2018, houdende nadere regels met betrekking tot uiteindelijk belanghebbenden en politiek prominente personen, het vaststellen van indicatoren voor het melden van ongebruikelijke transacties en tot wijziging van enige andere besluiten in verband met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn en de verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie (Uitvoeringsbesluit Wwft 2018). In het bijzonder: artikel 4, eerste lid.

4.2 Feiten ten aanzien van de voortdurende controle

De wijze waarop de Beleggingsinstellingen de voortdurende controle uitoefenden is beschreven in de interne beleidsstukken van RIAM en blijkt daarnaast uit de cliëntenadministratie, interne e-mailwisselingen en gesprekken die de AFM heeft gevoerd met enkele medewerkers van RIAM. Hieronder worden per bron de belangrijkste feiten weergegeven.

4.2.1 CDD-beleid

RIAM heeft in juni 2018 een beleidsstuk opgesteld met de titel ‘Customer Due Diligence Retailklanten’ (**CDD-beleid**).⁹ Dit beleid bevatte, uitgaande van de door RIAM uitgevoerde risico assessment, de procedures ten aanzien van cliëntenonderzoek en -acceptatie, de monitoring en screening van cliënten, en de rapportering daarover. De Beleggingsinstellingen hadden geen eigen beleid of processen voor het uitvoeren van een interne controle.

Het in het CDD-beleid beschreven proces van cliëntenonderzoek en -acceptatie zag er in het kort als volgt uit:

- Nieuwe cliënten konden zich aanmelden via de website van RIAM en vulden daarbij het aanmeldformulier in.
- De identiteit van cliënten werd geverifieerd door middel van ‘naam-nummercontrole’, waarbij de eerste storting afkomstig moest zijn van een Nederlandse bankrekening.
- Cliënten die het aanmeldproces succesvol hadden doorlopen, werden voorlopig geclassificeerd als normaal risico.
- Binnen één maand na de acceptatie werden aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd, waarna de definitieve risicoclassificatie werd vastgesteld. Deze controlewerkzaamheden hielden in:
 - vaststellen of cliënten als politiek prominent persoon (**PEP**)¹⁰ gekwalificeerd waren, via [toets A]¹¹;
 - vaststellen van de herkomst van vermogen boven € [...];
 - controle van cliënten op sanctielijsten;
 - [Toets B]¹² op aanwezigheid in incidentenregister;
 - controle op risicovolle zakelijke activiteiten [...]; en

⁹ Ila Robeco CDD Policy Retail 2018_final (tabblad 2.9). Voor de dienstverlening aan institutionele cliënten gold de Customer Due Diligence Policy Institutional Customers.

¹⁰ Zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid Wwft.

¹¹ Dienst ten behoeve van screening van cliënten.

¹² [Toelichting toets B].

Datum 31 maart 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 11 van 46

- o vaststellen of sprake was van een uiteindelijk belanghebbende (**UBO**)¹³ en screening van die eventuele UBO (in geval van zakelijke rekeningen).

De definitieve cliëntclassificatie kende blijkens het CDD-beleid drie categorieën: normaal risico, verhoogd risico of onacceptabel risico. De indeling in één van deze categorieën vond plaats op basis van de volgende criteria:

Classificatie	Criteria voor classificatie volgens CDD-beleid
Normaal risico	<i>“indien er geen bevindingen uit de aanvullende controlewerkzaamheden zijn voortgekomen.”</i>
Verhoogd risico	<p><i>“Er is sprake van een verhoogd risico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• indien de nationaliteit van de klant een hoog risico land betreft (bron voor risicoclassificatie is de Robeco Country risk assessment¹⁴);</i> <i>• indien de klant ingezetene is van een hoog risico land (bron voor risicoclassificatie is de Robeco Country risk assessment);</i> <i>• indien de klant kan worden aangemerkt als PEP;</i> <i>• indien de klant één van de genoemde risicovolle zakelijke activiteiten uitvoert;</i> <i>• indien een andere risicoverhogende omstandigheid wordt vastgesteld.</i> <p><i>[...]</i></p> <p><i>De opsomming is niet uitputtend. Wanneer er zich, gedurende het aangaan dan wel gedurende de relatie, bijzondere situaties voordoen die niet hierboven beschreven staan, maar die wél een mogelijk hoger risico met zich mee kunnen brengen dient Compliance om advies gevraagd te worden.”</i></p>
Onacceptabel risico	<p><i>“Er is mogelijk sprake van een onacceptabel risico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• indien de nationaliteit van de klant een onacceptabel land betreft (bron voor risicoclassificatie is de Robeco Country risk assessment);</i> <i>• indien de klant ingezetene is van een onacceptabel land (bron voor risicoclassificatie is de Robeco Country risk assessment);</i> <i>• indien de klant een mogelijk reputatierisico vormt voor Robeco Retail;</i> <i>• indien de legale herkomst van het vermogen boven de € [...] niet kan worden vastgesteld;</i> <i>• indien de klant voorkomt op een Sanctielijst; en/of</i> <i>• indien de klant voorkomt in [toets B] en de klant een risico vormt voor Robeco Retail.”</i>

¹³ Zoals gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, Wwft.

¹⁴ Ila Robeco 2018 Memo country risk assessment – ExCo approved (tabblad 2.10).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 12 van 46

Cliënten die op basis van de bovenstaande criteria vielen in de categorie ‘verhoogd risico’, werden pas geaccepteerd na een positief advies van de afdeling Compliance en autorisatie door senior management. Ook werden verhoogde beheersingsmaatregelen toegepast (zie hierna de monitoringsactiviteiten ten aanzien van bestaande cliënten). Wanneer het cliëntrisico werd geclassificeerd als onacceptabel, schreef het CDD-beleid voor dat de rekening werd geweigerd dan wel afscheid werd genomen van de cliënt.

Het CDD-beleid beschreef ook de monitoring van bestaande cliënten. Het betrof de volgende activiteiten:

- voor alle bestaande cliënten:
 - [periodiek] controle of de cliënt op een sanctielijst voorkomt;
 - ad hoc *event driven review*,
- voor cliënten met verhoogd risico, aanvullend:
 - [periodiek] controle op verdachte wijzigingen op de rekening van de cliënt;
 - [periodiek] controle op transacties van de cliënt;
 - [periodiek] [toets A] controle;
 - [periodiek] *bad press* controle via [...].

De voor alle bestaande cliënten geldende *event driven review* werd als volgt beschreven:

Klanten kunnen ad hoc worden gereviewd op het moment dat er zich verdachte signalen voordoen, zoals negatieve nieuwsberichten, wanneer er twijfels zijn aan de juistheid van het eerder uitgevoerde klantenonderzoek of indien er opvallende wijzigingen van gegevens zijn.

RIAM rapporteerde blijkens het CDD-beleid elke drie maanden intern over de transactiemonitoring. De inhoud en frequentie van deze monitoring verschilde niet afhankelijk van de risicoclassificatie van de cliënten (normaal of verhoogd). De transactiemonitoringswerkzaamheden waren volgens het CDD-beleid afgestemd op detectie van ongebruikelijk of risicovol gedrag. Kort gezegd werd de afdeling Compliance op de hoogte gesteld indien aan een of meer van de volgende vijf *business rules* was voldaan:

1. “Combinatie van [...] of meer stortingen per [termijn] en [...] of meer opnames in [termijn] per relatie”.
2. “Combinatie eenmalige stortingen en opnames boven EUR [...] in [termijn] per relatie”.
3. “Stortingen boven EUR [...] dienen verklaard te kunnen worden (binnen [termijn])”.
4. “Opname(s) van totaal meer dan EUR [...] binnen [termijn] ná [...]”.
5. “[...]”.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	13 van 46

4.2.2 Robeco Country risk assessment

Het CDD-beleid verwees voor de indeling van cliënten in de risicocategorieën ‘verhoogd’ en ‘onacceptabel’ naar het Robeco Country risk assessment.¹⁵ Dit document gaf weer welke landen (zowel qua nationaliteit als woonplaats) kwalificeerden als ‘hoog risico-land’ dan wel ‘onacceptabel land’. In de bijlage werd, voor zover relevant voor dit besluit, verwezen naar de volgende landen:

- ‘Verhoogd risico-landen’: [...].
- ‘Onacceptabele landen’: [...].

4.2.3 Klantbestand retail

Op 3 april 2019 heeft RIAM de AFM een overzicht verstrekt van haar totale cliëntenbestand op dat moment. Het betrof in totaal 257.573 retailcliënten: 249.813 particuliere cliënten en 7.760 rechtspersonen.

Per particuliere cliënt vermeldde het cliëntenbestand onder meer het woonland, de nationaliteit, de startdatum van de oudste nog actieve rekening, de kwalificatie als PEP (waar van toepassing) en de risicoclassificatie. Uit deze gegevens valt het volgende af te leiden:

- 7.859 particuliere cliënten hebben geen risicoclassificatie ontvangen. De betrokken rekeningen zijn geopend tussen 18 november 2017 en 22 maart 2019.
- Twee particuliere cliënten hebben de risicoclassificatie ‘voorlopig onacceptabel’ ontvangen.¹⁶ De betrokken rekeningen zijn geopend in 1986 en in 1994.
- 54 particuliere cliënten hadden de nationaliteit van een ‘verhoogd risico-land’. De risicoclassificaties van deze cliënten waren als volgt:
 - Verhoogd: twee cliënten
 - Normaal: 44 cliënten
 - Geen classificatie: acht cliënten.
- Twintig cliënten hadden de nationaliteit van een ‘onacceptabel land’ en twee van hen waren ook woonachtig in dat land. De betrokken rekeningen zijn geopend tussen 1982 en 2019. De risicoclassificaties van deze cliënten waren als volgt:
 - Onacceptabel: nul cliënten
 - Verhoogd: twee cliënten
 - Normaal: zestien cliënten (waaronder de cliënten die zowel op grond van woonplaats als nationaliteit in aanmerking kwamen voor de classificatie onacceptabel)
 - Geen classificatie: twee cliënten.

¹⁵ Ila Robeco 2018 Memo country risk assessment – ExCo approved (tabblad 2.10).

¹⁶ Dit blijkt ook uit het document 2017 CDD verhoogd (tabblad 2.2). Een van deze personen is cliënt B.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	14 van 46

4.2.4 Vastlegging herkomst vermogen boven € [...]

RIAM stelde, zowel voor nieuwe als voor bestaande cliënten, de legale herkomst van het vermogen boven € [...] vast (conform de derde in het CDD-beleid opgenomen *business rule*: ‘stortingen boven € [...] dienen verklaard te kunnen worden binnen [termijn]’). De uitkomst van dit onderzoek werd per e-mail intern gedeeld.¹⁷ Uit deze e-mails blijkt:

- dat in 2018 10.798 nieuwe rekeningen werden geopend, waarvan zeven voldeden aan het criterium ‘storting boven € [...]’;
- dat van augustus tot oktober 2018 zeven bestaande rekeningen voldeden aan het criterium ‘storting boven € [...]’;
- dat van oktober tot december 2018 zes bestaande rekeningen voldeden aan het criterium ‘storting boven € [...]’.

4.2.5 Interviews tijdens onderzoek ter plaatse

Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft de AFM gesprekken gevoerd met, onder meer, het hoofd van de afdeling Compliance van RIAM (**Hoofd compliance**) en met een vijftal medewerkers van RIAM. De AFM heeft hiervan twee verslagen opgesteld die door het Hoofd compliance respectievelijk door een medewerker van opmerkingen en aanpassingen zijn voorzien.

Het Hoofd compliance heeft jegens de AFM aangegeven dat RIAM voor retailcliënten geen verwacht transactiepatroon opstelde. [Hoofd compliance] heeft daarnaast verklaard dat RIAM geen actieve monitoring uitvoerde om na te gaan of de cliëntgegevens nog actueel waren wat betreft de adressen.¹⁸

Tijdens het gesprek met de medewerkers van RIAM is onder meer het volgende verklaard:¹⁹

- RIAM voerde geen periodieke integrale check uit op het actueel houden van gegevens. Wel werd in de opmerkingen bij het gespreksverslag gewezen op “*meerdere processen die geactiveerd worden wanneer blijkt dat contactgegevens verouderd zijn.*”
- “*Bad press*” ten aanzien van een potentiële cliënt met niet-Nederlandse nationaliteit werd alleen bij *onboarding* gecontroleerd (met behulp van [toets A]).
- RIAM stelde geen verwacht transactieprofiel op, maar vroeg wel de periodieke en initiële storting uit die de cliënt wilde doen.
- In reactie op de door de AFM geschetste situatie, dat iemand tien jaar cliënt kan zijn, een risicoclassificatie ‘normaal’ heeft en niet naar boven komt bij *alerts*, omdat RIAM in die tien jaar de

¹⁷ 201812_[...]_mail; 201810_[...]_mail (tabblad 2.6).

¹⁸ Verslag van het gesprek van 11 april 2019 met Hoofd compliance, met revisies (tabblad 5.2).

¹⁹ Verslag van 12 april 2019 van het gesprek met vijf medewerkers van RIAM, met revisies (tabblad 5.4).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 15 van 46

cliënt op Wwft-vlak niet in het vizier heeft: dit is inderdaad mogelijk “aangezien de transacties van de klant geen signalen tot verhogen van de risicoclassificatie geven. RIAM is aan het nadenken over het inrichten van een periodieke integrale check op risico verhogende factoren zoals een PEP classificatie”.

4.2.6 Cliëntendossiers

RIAM heeft de AFM desgevraagd de dossiers verstrekt van tien cliënten. In geen van die onderzochte cliëntdossiers is een verwacht transactieprofiel aangetroffen. Ook is uit de dossiers niet gebleken dat de periodieke en initiële storting uitgevraagd werden.

Hieronder worden de relevante feiten weergegeven zoals deze blijken uit de cliëntendossiers ten aanzien van de cliënten A, B en D.

Cliënt A

Op 15 juni 1990 heeft cliënt C namens rechtspersoon A (een fonds voor gemene rekening) een aanvraagformulier ingevuld voor het openen van een beleggingsrekening bij het toenmalige Rogiro, onderdeel van de Robeco Group.²⁰ Uit het bijgevoegde fondsreglement blijkt dat rechtspersoon A vier leden had, onder wie cliënt C en cliënt A. Zowel cliënt C als cliënt A waren in het aanvraagformulier opgegeven als bevoegd om over het saldo van de rekening te beschikken. De tegenrekening stond op naam van rechtspersoon A. De beleggingsrekening is op 24 september 1990 geopend.²¹

In een interne e-mailwisseling van 9 augustus 2010, met het onderwerp ‘CDD klasse i.v.m. [...] fraude’, schreef een medewerker van RIAM dat een viertal relaties, waaronder cliënt A, was betrokken bij ‘[...] zaak’²². De medewerker van RIAM verzocht om de classificatie van cliënt A aan te passen om te voorkomen dat er nieuwe diensten aan hem zouden worden geleverd. De classificatie van cliënt A werd vervolgens op ‘onacceptabel’ gezet.²³ Cliënt A is in [jaar] strafrechtelijk veroordeeld wegens betrokkenheid bij [...] fraude.

Op 29 maart 2013 is een bedrag van € 103.809,66 gestort op de beleggingsrekening van rechtspersoon A.²⁴ Dit betrof de eerste en – tot 4 januari 2019 – enige activiteit op die rekening.²⁵

Op 7 december 2016 heeft RIAM ten aanzien van cliënt C en cliënt A een [toets A] en [toets B] verricht. [Toets B] van cliënt C leverde geen bijzonderheden op. De uitkomst van de [toets B] van cliënt A luidde:

²⁰ [Cliënt A] [...]_dip_document.pdf (tabblad 3.4.5).

²¹ [...].xlsx, tweede tabblad (Details) (tabblad 7.13).

²² Verwezen wordt naar [fraudezaak].

²³ Zie de e-mailwisseling d.d. 9 augustus 2010, opgenomen in [cliënt B] [...]_dip_document.pdf (tabblad 3.1.7). Cliënt A was, als beschikkingsbevoegde op de rekening van rechtspersoon A, een ‘relatie zonder rekening’.

²⁴ [...].xlsx, eerste tabblad (Transactions_20190412-104357_nl) (tabblad 7.13).

²⁵ [...].xlsx, eerste tabblad (Transactions_20190412-104357_nl) (tabblad 7.13).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 16 van 46

“Staat geregistreerd. Neem onmiddellijk contact op met [Bank], *Financial Economic Crime*”. Hierbij stonden de volgende handgeschreven aantekeningen, met paraaf en datum 7 december 2016: “*Jaarlijkse toetsing CDD verhoogd*”, “[toets B] & [toets A]” en “[rechtspersoon A] heeft geen inschrijving in kvk”.²⁶

Op 5 december 2017 heeft RIAM ten aanzien van cliënt A opnieuw een [toets A] verricht. Op het toetsresultaat is een handgeschreven aantekening geplaatst (met paraaf en datum 5 december 2017), waarin onder meer de in de vorige alinea geciteerde passages staan. Voorts is een print screen van de website van de Kamer van Koophandel opgenomen, waaruit blijkt dat rechtspersoon A op dat moment niet voorkwam in het Handelsregister.²⁷ Op 28 november 2018 heeft RIAM ten aanzien van cliënt A weer een [toets A] verricht, met de handgeschreven aantekening “*Toets 2018 CDD verhoogd*”.²⁸ Cliënt A stond in de administratie van RIAM met betrekking tot 2017 en 2018 geclassificeerd als ‘onacceptabel’.²⁹ Op 14 december 2018 hebben cliënt C en cliënt A (als rekeninghouders van de beleggingsrekening van rechtspersoon A) het formulier ‘Wijziging tegenrekening’ ingevuld. RIAM heeft dit formulier op 19 december 2018 ontvangen.³⁰ In het formulier worden twee nieuwe tegenrekeningen opgegeven: een rekening op naam van cliënt C en een rekening op naam van cliënt A. Bovenaan het formulier staat een paraaf voor akkoord. Bij het onderdeel dat ziet op de tegenrekening van cliënt A staan twee (andere) parafen voor akkoord met datum 3 januari 2019.

Het administratiesysteem van RIAM geeft weer dat op 3 januari 2019 twee gewijzigde tegenrekeningen zijn opgegeven: die van cliënt A (wijziging om 16:10u) en van cliënt C (wijziging om 17:39u). Bij de tegenrekening van cliënt A staat vermeld: “*Pending authorization*”.³¹

Op 4 januari 2019 is de beleggingsrekening van rechtspersoon A opgeheven en is het volledige bedrag op die rekening overgemaakt naar de tegenrekening van cliënt C. Het betrof een bedrag van € 107.234,79, te weten de oorspronkelijke inleg vermeerderd met rente.³²

RIAM heeft, nadat de AFM haar heeft geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van de Last, de betrokken transactie op 3 april 2020 gemeld bij de FIU-Nederland.

²⁶ [Cliënt A] [...]_20161208_1306.pdf (tabblad 3.4.1).

²⁷ [Cliënt A] [...]_20171207_1239.pdf (tabblad 3.4.2).

²⁸ [Cliënt A] [...]_20181129_0832.pdf (tabblad 3.4.3).

²⁹ 2017 CCD verhoogd.xlsx, derde tabblad (Overzicht) (tabblad 2.2). Ook: [...] .xlsx, tweede tabblad (Details) (tabblad 7.13).

³⁰ [Cliënt A] [...]_20190116_1234.pdf (tabblad 3.4.4).

³¹ [...] .xlsx, tweede tabblad (Details) (tabblad 7.13).

³² [...] .xlsx, eerste tabblad (Transactions_20190412-104357_nl) (tabblad 7.13); 201812 201902 CDD_Verhoogd.xlsx, eerste en tweede tabblad (tabblad 2.7).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 17 van 46

Cliënt B

Uit een interne e-mailwisseling³³ in het dossier van cliënt B blijkt dat een aantal cliënten in verband waren gebracht met fraude en dat om deze reden de dienstverlening zou worden beëindigd. Een van deze cliënten was cliënt B. Op 9 augustus 2010 deed een medewerker van RIAM aan een collega het volgende verzoek ten aanzien van deze cliënt:

Kan jij, om te voorkomen dat er nieuwe diensten worden geleverd aan deze personen de CDD klassificering op 'ongewenst' zetten? Voor de reeds bestaande rekeningen wordt een traject ingezet om afscheid te nemen.

Een andere medewerker van RIAM reageerde op 9 augustus 2010 als volgt:

Bij de relaties zonder rekening de CDD op definitief onacceptabel gezet. Bij de relaties met rekening de CDD op voorlopig onacceptabel. Na opheffen van de rekening moeten deze nog naar definitief onacceptabel.

In het hierboven weergegeven Klantbestand retail (paragraaf 4.2.3) staat de risicoclassificatie van cliënt B in 2019 nog op 'voorlopig onacceptabel'.

Cliënt D

Transacties op de beleggingsrekening van cliënt D kwamen meermaals terug in de driemaandelijkse interne rapportage die RIAM opstelde over stortingen en opnames van en naar buitenlandse rekeningen. Uit deze rapportages blijkt het volgende ten aanzien van de transacties op de rekening van cliënt D.

Rapportage april-juni 2017³⁴

In de rapportage over de maanden april tot en met juni 2017 stond [...] keer een storting op de beleggingsrekening van cliënt D. Deze storting was afkomstig van een bankrekening uit de Verenigde Staten en stond op naam van '[VS rechtspersoon]'. Het betrof een [termijn] storting van € 511,06.³⁵ Onder de kolom 'opmerkingen' stond in de rapportage vermeld: "*betreft waarschijnlijk pensioenpremie.*"

Rapportage maart-mei 2018³⁶

In de rapportage over de maanden maart tot en met mei 2018 stonden opnieuw [...] transacties vanaf de rekening van [VS rechtspersoon]. In de opmerkingenvelden stond de volgende tekst:

³³ [cliënt B] [...]_dip_document (tabblad 3.1.7).

³⁴ 2017_04_06 CDD_stortingen_[...] (tabblad 2.1).

³⁵ In mei 2017 is € 520,48 overgemaakt.

³⁶ 201803_05 CDD_stortingen_[...] (tabblad 2.3).

Datum 31 maart 2022
 Ons kenmerk [...]
 Pagina 18 van 46

Opmerkingen	Opmerking compliance	Opmerkingen [medewerker van RIAM]
<p>[termijn] storting van 511,06. wordt zelfde [termijn] doorgeboekt naar bekende tegenrekening.</p>	<p>Begrijp ik goed dat er [termijn] 511,06 gestort én onttrokken wordt?</p>	<p>Ja, ik heb even het "stort en opname gedrag" bekeken van januari 2017 tot nu en [termijn] wordt er gestort vanaf de buitenlandse rekening en dezelfde [termijn] doorgeboekt naar de tegenrek bij [Bank].</p> <p>Update 06-08-2018: Contact met klant geweest, geld komt van werkgever. Klant wil sparen maar heeft geld iedere keer nodig. Na overleg wordt er nu weer contact met klant gezocht om te vragen of zijn werkgever op [Bank]rekening kan storten, hierbij wordt aangegeven dat er anders overwogen wordt melding bij FIU gemaakt wordt.</p> <p>COMPLIANCE: Okay, wanneer afspraak niet wordt nagekomen komt deze melding volgende keer weer terug.</p>

Rapportage juni-augustus 2018³⁷

In de rapportage over de maanden juni tot en met augustus 2018 kwamen de stortingen op de rekening van cliënt D opnieuw naar voren. Een medewerker van RIAM schreef in het opmerkingenveld het volgende: *"Klant is benaderd voor zijn stortingsgedrag. Hij heeft in augustus aangegeven te gaan stoppen hiermee, dit zal in de volgende rapportage naar voren moeten komen."* De afdeling Compliance stelde hierop de volgende vragen: *"Wat was de herkomst? Is deze eerder opgegeven?"* Als reactie op deze vraag stond in het opmerkingenveld: *"Ontvangt deze bedragen van zijn werkgever [VS rechtspersoon]. Het grootste gedeelte gaat naar zijn [Bank] rekening het spaargedeelte gaat naar de Robecorekening. Klant wil dit ook sparen maar heeft toch telkens het bedrag nodig."* Onder de kolom 'Opmerking Compliance' stond daarop, zonder toelichting: *"Nadere uitleg afdoende."*

Blijkens het overzicht juni-augustus 2018 heeft op 20 augustus 2018 in ieder geval nog één storting van [VS rechtspersoon] plaatsgevonden.

³⁷ 201806_08 CDD_stortingen_[...] (tabblad 2.4).

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	19 van 46

RIAM heeft, nadat de AFM haar had geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van de Last, de betrokken transactie op 3 april 2020 gemeld bij de FIU-Nederland.

4.2.7 Meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland

In de periode tussen 1 januari 2016 en 12 maart 2019 heeft RIAM één melding bij de FIU-Nederland gedaan, op 20 juli 2017.³⁸

Op 3 april 2020 heeft RIAM, nadat de AFM haar heeft geïnformeerd over het voornemen tot het opleggen van de Last, twee ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland, in relatie tot cliënt A en cliënt D.

5 Zienswijze RIAM

De zienswijze van RIAM wordt hieronder weergegeven, voor zover deze betrekking heeft op de in hoofdstuk 4 genoemde feiten en overige aspecten ten aanzien van de boeteoplegging. Voor zover RIAM heeft gereageerd op bevindingen uit het onderzoeksrapport die niet terugkomen in dit boetebesluit, wordt die reactie hieronder niet weergegeven (zie ook inleiding van hoofdstuk 4).

RIAM nuanceert de overtreding van de plicht tot het uitoefenen van een voortdurende controle en meent ook overigens dat haar geen boete zou moeten worden opgelegd. Zakelijk weergegeven brengt RIAM het volgende naar voren:

5.1 Wwft-verplichtingen rusten niet of slechts deels op RIAM

RIAM stelt voorop dat de Wwft-verplichtingen waarop de AFM haar als beheerder van de Beleggingsinstellingen aanspreekt niet of slechts deels op die Beleggingsinstellingen rusten. Zij licht dit als volgt toe.

Zoals ook weergegeven op de Robeco-website (zie hoofdstuk 1 hierboven), omvatten de beleggingsrekeningen van de cliënten twee functies: i) de spaarfunctie (Roparco) en ii) de beleggingsfunctie. Iedere storting van de cliënt komt binnen op Roparco vanaf de vaste tegenrekening van de cliënt. Cliënten kunnen ervoor kiezen om hun geld op Roparco aan te houden. Dit betreft de spaarfunctie (eerste functie). Het spaargeld wordt feitelijk aangehouden bij [Bank], onder haar bankvergunning. Wanneer cliënten deelnemingsrechten in de Beleggingsinstellingen willen aan- of verkopen, gebeurt dit ook via Roparco. Roparco functioneert daarmee als tussenrekening voor die aan- en verkopen. Dit betreft de beleggingsfunctie (tweede functie). Onder de eerste functie vallen dus transacties tussen de vaste

³⁸ Document IV (tabblad 2.11).

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	20 van 46

tegenrekeningen van de cliënten en Roparco; onder de tweede functie vallen de transacties tussen Roparco en de Beleggingsinstellingen.

Alleen ten aanzien van deze tweede functie hadden de Beleggingsinstellingen met de cliënten een ‘zakelijke relatie’ in de zin van de Wwft. Hun poortwachtersrol op grond van de Wwft beperkte zich daarom tot de aan- en verkoop van deelnemingsrechten, en strekte zich niet uit tot de transacties tussen Roparco en de tegenrekeningen van de cliënten (de spaarfunctie). Die verantwoordelijkheid rustte op grond van de Wwft op [Bank] en viel ook buiten het zicht van de Beleggingsinstellingen. Weliswaar heeft [Bank] de transactiemonitoring ten aanzien van de spaarfunctie uitbesteed aan RIAM, maar uit Wwft-perspectief blijft [Bank] hiervoor de (enige) normadressaat.

Ten aanzien van de transactiemonitoring (één van de drie onderdelen van de gestelde overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft) hebben de bevindingen uit het onderzoeksrapport voornamelijk betrekking op transacties tussen Roparco en de tegenrekeningen van de cliënten. Eventuele tekortkomingen in de transactiemonitoring kunnen RIAM dus niet worden tegengeworpen. In het verlengde daarvan waren de Beleggingsinstellingen niet gehouden om vast te stellen of tussen de vaste tegenrekeningen van cliënten en Roparco mogelijk ongebruikelijke transacties plaatsvonden. Zij beschikten niet over de informatie die nodig was om, voor zover nodig, een melding te kunnen doen en hoefden daarover ook niet te beschikken.

5.2 Geen of slechts beperkte overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft

Risicoclassificatie

RIAM betwist niet dat 52 cliënten die de nationaliteit bezaten van een ‘verhoogd risico’ land een lagere risicoclassificatie hebben ontvangen dan op grond van het CDD-beleid werd voorgeschreven, maar nuanceert op dit punt de ernst en duur van de tekortkoming. Het gebruik van nationaliteit als risicofactor is namelijk mogelijk discriminerend en blijkt daarnaast geen doeltreffend criterium te zijn om een verhoogd risico op witwassen en het financieren van terrorisme vast te stellen. In het huidige beleid van RIAM is nationaliteit vervallen als risicofactor. Ook de conclusies die de AFM trekt ten aanzien van cliënten afkomstig uit een onacceptabel land moeten worden genuanceerd. De nationaliteit of het ingezetenschap van een dergelijk land leidde op grond van het CDD-beleid namelijk niet noodzakelijkerwijs tot de classificatie ‘verhoogd risico’. Of in de specifieke omstandigheden sprake was van een onacceptabel risico, vergde een nadere afweging. De AFM trekt in het onderzoeksrapport verder ten onrechte de conclusie dat de Beleggingsinstellingen na de eerste maand geen voortdurende controle zouden verrichten met betrekking tot de risicoclassificatie van cliënten. Zulke processen waren er wel degelijk: zo werd per kwartaal het gehele cliëntenbestand getoetst aan een landenlijst en vonden ‘sanctielijstchecks’ plaats. Beide onderzoeken konden leiden tot een wijziging in de risicoclassificatie.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 21 van 46

Transactiemonitoring

In de eerste plaats verwijst RIAM naar hetgeen hierboven in paragraaf 5.1 is weergegeven. Verder benadrukt RIAM dat de Beleggingsinstellingen niets anders doen dan het aantrekken van gelden ter collectieve belegging om de deelnemers in de opbrengst daarvan te doen delen. Bovendien zijn het nagenoeg allemaal icbe's. Inherent aan de dienstverlening van RIAM en het karakter van de Beleggingsinstellingen is daarom een aanzienlijk lager risicoprofiel dan dat bij vele andere financiële ondernemingen. Alleen daarom al is het beperkte aantal interne *alerts* verklaarbaar. Uit een gering aantal *alerts* kunnen bovendien geen conclusies worden getrokken over de kwaliteit van de transactiemonitoring als zodanig. RIAM merkt verder op dat het vooraf opstellen van een transactieprofiel, zoals de AFM verlangt, niet door de Wwft verplicht is gesteld. Bovendien is dit voor beleggingsinstellingen en icbe's van beperkte relevantie, afgezien van – tot op zekere hoogte – de voorgenomen periodieke en initiële stortingen en mogelijke beleggingshorizon. Meer principiële geldt dat de relevante bevindingen in het onderzoeksrapport in wezen zien op het beleid en de procedures van RIAM. Zij kunnen daarom geen grondslag bieden voor de gestelde overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft, maar hooguit (mogelijk) voor een overtreding van artikel 2c Wwft. Dit strookt ook met de opvattingen van de AFM in de Last.

(Periodieke) review

RIAM wijst ten aanzien van haar reviewprocessen op de Wwft Leidraad AFM 2020, waaruit valt af te leiden dat een periodieke review voor laagrisicocliënten achterwege kan blijven. Ook de Wwft – die uitgaat van een risico-gestuurde benadering – eist niet dat alle cliënten per definitie periodiek worden gereviewed. De Wwft schrijft evenmin een *bad press* controle voor, en ook de Wwft Leidraad AFM 2020 voorziet hier niet expliciet in. De AFM concludeert verder ten onrechte dat RIAM ook overigens nooit een *event driven* review zou verrichten; hiermee houdt zij geen rekening met de andere in het CDD-beleid genoemde omstandigheden die een *ad hoc* review mogelijk maakten. Ook op dit punt betwist RIAM tot slot dat artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft de juiste grondslag voor de vermeende overtreding is (zou moeten zijn: artikel 2c Wwft).

5.3 Cliëntdossiers A en D

Ten aanzien van de dossiers van cliënten A en D merkt RIAM onder meer het volgende op.

Cliënt A

RIAM wijst erop dat een strafrechtelijke veroordeling uiteraard niet maakt dat [...]. Anders dan de AFM veronderstelt, is sparen daarnaast (zeer) gebruikelijk op beleggingsrekeningen en meer specifiek Roparco. Historisch gezien houdt bijna de helft van de cliënten van RIAM enkel spaargeld aan. Ook is vanzelfsprekend gebruikelijk dat spaargelden of belegde gelden op enig moment (al dan niet geheel) worden opgenomen, en gebeurt dit regelmatig vanaf een gewijzigde tegenrekening, zeker na langer verloop van tijd. Dat de

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 22 van 46

Beleggingsinstellingen hierin geen aanwijzingen voor mogelijk witwassen zagen, is dus logisch. Hooguit zou de Beleggingsinstellingen kunnen worden tegengeworpen dat de zakelijke relatie met cliënt A is voortgezet ondanks de risicoclassificatie ‘onacceptabel’ en ook geen aanvullende informatie is ingewonnen toen de tegenrekening werd gewijzigd en het saldo werd uitbetaald.

Cliënt D

RIAM heeft bij cliënt D informatie ingewonnen over het gebruik van zijn beleggingsrekening nadat de stortingen op deze rekening *alerts* hadden gegenereerd in haar transactiemonitoringssysteem. De enige bijzonderheden bij deze transacties, en de reden dat *alerts* werden gegenereerd, was [...]. Cliënt D heeft verklaard dat de [termijn] stortingen salaris en bonussen betroffen van zijn Amerikaanse werkgever ([VS rechtspersoon]) en dat hij deze bedragen telkens weer moest opnemen omdat hij steeds financieel niet rondkwam. Uit openbare informatie op de website van [VS rechtspersoon] blijkt dat dit inderdaad de werkgever van cliënt D was. RIAM heeft destijds geoordeeld, en mocht dat ook doen, dat er geen aanleiding was om te veronderstellen dat sprake was of kon zijn van witwassen of het financieren van terrorisme. Het betrof immers stortingen met een logische frequentie en van geringe bedragen, welke omstandigheden strookten met de – plausibele – verklaring van de cliënt.

Uit het gegeven dat RIAM de betrokken transacties naderhand alsnog heeft gemeld bij de FIU-Nederland, kan niet iets anders worden afgeleid. Deze meldingen heeft RIAM gedaan omdat de AFM dat gelastte onder dreiging van een dwangsom, niet omdat RIAM de transacties zelf (bij nader inzien) aanmerkte als ongebruikelijk.

5.4 Afzien van boeeting dan wel matiging van de boete

Voor zover al enige overtreding zou worden vastgesteld, betwist RIAM principieel de opportuniteit van boeteoplegging en wijst hiertoe in het bijzonder op de volgende omstandigheden:

- *Strijd met Handhavingsbeleid*

Uit het Handhavingsbeleid van de AFM en DNB³⁹ volgt dat pas (zwaardere) handhavingsinstrumenten worden ingezet wanneer het reguliere toezicht niet het gewenste effect heeft. Dit wordt ook onderstreept in andere handhavingsbesluiten van de AFM⁴⁰ en recente uitlatingen in de pers door het hoofd van de verantwoordelijke toezichtafdeling van de AFM.⁴¹ Anders dan in andere Wwft-zaken,

³⁹ *Stcrt.* 2020, nr.56540.

⁴⁰ RIAM verwijst naar het besluit van de AFM van 23 april 2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom aan [...], p. 11.

⁴¹ Zie <https://www.telegraaf.nl/financieel/348394453/waakhond-afm-pakt-malafide-bedrijven-harder-aan-ook-ervaren-beleggers-getroffen>: “Zo’n boete is een laatste maatregel, meestal beginnen we met een stevig gesprek. Dan kunnen we nog een waarschuwing sturen. En past een financiële onderneming dan nog zijn gedrag niet aan, dan gaan we formeel handhaven.”

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 23 van 46

waar eerst sprake was van een of meer waarschuwingen,⁴² heeft RIAM van de AFM nimmer vragen of signalen gehad over haar implementatie van de Wwft, en zeker geen waarschuwing. Na het onderzoek heeft RIAM niet de kans gekregen om eerst te repareren, maar is zij ondanks haar proactieve houding overvallen door de Last, en vervolgens nog eens door het tot het opleggen van de onderhavige boete. Deze benadering van de AFM past niet in de lijn van het Handhavingsbeleid. Het wringt en voelt willekeurig.

- *Boete ook overigens niet passend, gelet op houding RIAM en getroffen maatregelen*
RIAM heeft alle medewerking verleend aan het onderzoek van de AFM en heeft de hoogste prioriteit geven aan het opvolgen en adresseren van alle bevindingen, ook op de punten die zij in de bezwaarprocedure nog ter discussie had gesteld. RIAM heeft veel energie, tijd, aandacht en geld gestoken in het verhelpen van de tekortkomingen, en doet dit nog steeds. Om de aandacht hierop te focussen heeft RIAM zelfs voor onbepaalde tijd de aanneming van nieuwe cliënten stopgezet. Binnen RIAM vond men dat dit moest, de AFM heeft haar daar niet toe verplicht. RIAM informeert de AFM periodiek over de voortgang en probeert in dit proces de eisen van de AFM zo goed mogelijk te begrijpen en in te vullen, geregeld ook in constructief wederzijds overleg. Gelet op dit alles voegt een boete, bijna twee jaar na het onderzoek ter plaatse, niets toe.
- *Geringe ernst overtredingen*
Voor zover al sprake is van enige overtreding, is moet de ernst hiervan worden aangemerkt als gering. RIAM verwijst in dit verband in de eerste plaats naar de hierboven weergegeven argumenten en nuanceringen. Daarnaast merkt zij op dat uit het onderzoek van de AFM (en ook overigens) niet is gebleken van aanwijzingen dat de Beleggingsinstellingen incidenteel of structureel misbruikt zijn in verband met criminele geldstromen, zoals in de resultaten van onderzoeken bij bancaire instellingen wel regelmatig wordt vermeld. Evenmin bestaan aanwijzingen dat derden zouden zijn gedupeerd of schade hebben geleden.
- *Geringe mate van verwijtbaarheid*
RIAM onderkent en betreurt dat zij zaken heeft laten liggen (los van de vraag of in dit dossier sprake is van overtredingen), maar benadrukt dat er nimmer sprake is geweest van opzet of bewuste onachtzaamheid. Als zij zich bewust was geweest van de door de AFM geconstateerde tekortkomingen, zou zij direct hebben ingegrepen – zoals zij immers ook heeft gedaan direct na ontvangst van het voornemen tot opleggen van de Last op 26 maart 2020.

Mocht de AFM toch besluiten om een boete op te leggen, dan verzoekt RIAM haar in het licht van het bovenstaande om het totale boetebedrag vast te stellen op een bedrag van niet meer dan € 250.000.

⁴² RIAM verwijst naar de door het Openbaar Ministerie gesloten transacties met ING Bank N.V. (4 september 2018) en ABN AMRO Bank N.V. (19 april 2021).

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	24 van 46

5.5 Factoren relevant voor openbaarmaking

Publicatie van een boete, naast publicatie van de Last, zal een onevenredig grote impact hebben op de reputatie en de bedrijfsvoering van de Beleggingsinstellingen en RIAM. De doelen die met de beoogde publicatie van de boete worden beoogd, zullen met de publicatie van de Last al ruimschoots worden bereikt. Publicatie van het boetebesluit zal niets extra's bieden ten opzichte van de publicatie van de Last, die zelfs aanzienlijk breder van opzet is.

6. Beoordeling

De AFM is van oordeel dat RIAM artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft heeft overtreden in de periode van 25 juli 2018 tot 29 april 2020, en dat het opportuun is om RIAM hiervoor te beboeten. De AFM licht dit hieronder toe.

6.1 RIAM verantwoordelijk voor naleving van de Wwft-verplichtingen

Op grond van artikel 1a, eerste lid juncto derde lid, sub d en h, Wwft is de wet van toepassing op beleggingsondernemingen en icbe's. Voor deze zaak betekent dit dat artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft van toepassing is op de Beleggingsinstellingen en dat RIAM op grond van artikel 1a, zesde lid, Wwft als beheerder verplicht is om zorg te dragen voor de naleving van de in deze bepaling neergelegde verplichtingen door de Beleggingsinstellingen.

RIAM heeft zich – kort gezegd – op het standpunt gesteld dat de Wwft-verplichtingen waarop de AFM haar aanspreekt niet of slechts gedeeltelijk op de Beleggingsinstellingen rustten. De AFM volgt dit standpunt niet en licht dit als volgt toe. Anders dan RIAM meent strekken de Wwft-verplichtingen van de Beleggingsinstellingen, gelet op de definities van de begrippen 'zakelijke relatie' en 'transactie', zich uit tot alle activiteiten van de cliënten op de beleggingsrekeningen – dus zowel ten aanzien van de spaarfunctie als ten aanzien van de beleggingsfunctie. De AFM wijst erop dat:

- de overeenkomsten die cliënten sloten met RIAM (deels handelend namens [Bank]) hen verplichtten om een tussenrekening (Roparco) te openen, als voorwaarde om in de Beleggingsinstellingen te kunnen beleggen;⁴³ en
- deelnemingsrechten in de Beleggingsinstellingen uitsluitend konden worden aan- en verkocht via Roparco.

⁴³ Dit volgt uit de door RIAM verstrekte (en overigens na de periode van overtreding daterende) 'Voorwaarden Robecorekening' (https://www.robeco.nl/images/RD7113-0720-voorwaarden-robecorekening_tcm5-3729.pdf).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 25 van 46

In deze constructie waren de activiteiten op Roparco, inclusief de transacties tussen de individuele tegenrekeningen en Roparco, noodzakelijk om in de Beleggingsinstellingen te kunnen beleggen. Zij hielden kortom noodzakelijkerwijs verband met de professionele activiteiten van de Beleggingsinstellingen. Zodoende hadden de Beleggingsinstellingen met de cliënten een zakelijke relatie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, Wwft, óók ten aanzien van stortingen op en opnames van de beleggingsrekeningen.

Op dezelfde wijze strekt ook het transactiebegrip in de zin van artikel 1, eerste lid, Wwft zich uit tot de bedoelde stortingen en opnames. Hiervoor is immers relevant of de Beleggingsinstellingen ten behoeve van hun dienstverlening hebben kennisgenomen van de handelingen op Roparco als tussenrekening – waarbij er geen direct of causaal verband tussen een transactie en de werkzaamheden van een instelling nodig is, maar een passieve betrokkenheid van de instelling (doordat zij wetenschap heeft van de transactie) kan volstaan.⁴⁴ Deze betrokkenheid volgt al uit de omstandigheid dat deze rekeningen noodzakelijkerwijs deel uitmaakten van de dienstverlening van de Beleggingsinstellingen, op basis van de tussen RIAM en de cliënten gesloten overeenkomsten.

De AFM wijst daarnaast op het volgende. Artikel 1a, zesde lid, Wwft bepaalt dat de beheerder van de in dat lid bedoelde instellingen zorgdraagt voor de naleving door de instellingen van de bij of krachtens de Wwft gestelde regels. Deze bepaling is blijkens de memorie van toelichting bij de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn geïntroduceerd in navolging van artikel 1:13, eerste lid, van de Wet op het financieel toezicht (**Wft**).⁴⁵ Dat artikel is in de wetsgeschiedenis bij de Wft als volgt toegelicht:

Het bepaalde in het eerste lid ten aanzien van het beleggingsfonds [...] vloeit voort uit het feit dat een beleggingsfonds geen rechtspersoon is en dus niet zelfstandig rechten of plichten kan dragen. De beheerder van het fonds wordt daarom aangewezen als degene die ervoor dient te zorgen dat het beleggingsfonds aan de desbetreffende verplichtingen voldoet. Het bepaalde in het eerste lid ten aanzien van beleggingsmaatschappijen die een aparte beheerder hebben, [...] houdt verband met het voorstel de beheerder aan te wijzen als degene die in alle gevallen de vergunning aanvraagt en verkrijgt.⁴⁶

Dezelfde systematiek wordt gevolgd in artikel 1a, zesde lid, Wwft. De memorie van toelichting vermeldt hierover het volgende:

In geval van een aparte beheerder, vraagt de beheerder van de beleggingsinstelling of icbe een vergunning op grond van de Wft aan en wordt ook aan die beheerder (en niet rechtsreeks aan de

⁴⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 10.

⁴⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 36.

⁴⁶ Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 384.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 26 van 46

beleggingsinstelling of icbe) een vergunning verleend. Op grond van artikel 1:13, eerste lid, Wft is de beheerder van de beleggingsinstelling of icbe gehouden de naleving van de bepalingen in de Wft te waarborgen. De toezichthoudende autoriteiten zijn bevoegd handhavingmaatregelen te nemen in het geval van een overtreding door een beheerder.⁴⁷

Het is tegen deze achtergrond evident de bedoeling van de wetgever geweest dat de beheerder, in haar hoedanigheid als vergunninghouder, verantwoordelijk is voor en kan worden aangesproken op de naleving van de in de Wwft neergelegde verplichtingen. Daarbij bestaat geen ruimte voor de door RIAM kennelijk veronderstelde – theoretische – loskoppeling van de verplichtingen (die uitsluitend zouden rusten op de Beleggingsinstellingen) en de verantwoordelijkheid voor de naleving daarvan (die uitsluitend zou rusten op de beheerder). Ten aanzien van fondsen⁴⁸ vloeit dit reeds voort uit de omstandigheid dat zij geen rechtspersoonlijkheid hebben en dus niet zelfstandig rechten of plichten kunnen dragen.⁴⁹ Ten aanzien van maatschappijen⁵⁰, die wel rechtspersoonlijkheid hebben, merkt de AFM op dat in geval van een interne beheerder de maatschappij en beheerder samenvallen, en de Wwft van toepassing is op die entiteit als geheel. Het is onlogisch om te veronderstellen, en doet ook geen recht aan de systematiek van de Wwft, dat in het geval van een externe beheerder de verplichtingen op grond van de Wwft en de verantwoordelijkheid voor de naleving daarvan als van elkaar losstaand zouden moeten worden beoordeeld. De AFM wijst erop dat blijkens het dossier de processen ten behoeve van de voortdurende controle werden opgesteld én uitgevoerd door RIAM, niet de individuele Beleggingsinstellingen. Dit is ook logisch gezien de praktijk, waarin beleggingsinstellingen en icbe's als de onderhavige slechts bestaan op papier, waarbij alle handelingen en feitelijke werkzaamheden worden verricht door de beheerder.

Vertaald naar het onderhavige dossier betekent het bovenstaande dat de verplichtingen van de Beleggingsinstellingen en van RIAM als hun externe beheerder in wezen samenvallen. Dit is in paragraaf 4.1 al opgemerkt en correspondeert ook met de daar beschreven feitelijke gang van zaken: zo is het in paragraaf 4.2.1 weergegeven CDD-beleid opgesteld en uitgevoerd door RIAM en heeft ook RIAM de in paragraaf 4.2.7 bedoelde meldingen bij de FIU-Nederland verricht.

6.2 Overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft (voortdurende controle)

Wwft-instellingen dienen op grond van de Wwft zorg te dragen voor een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, om te verzekeren dat deze overeenkomen met de kennis die de Wwft-instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel. Deze verplichting noopt er in ieder geval toe dat Wwft-instellingen voor hun cliënten een risicoprofiel opstellen

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 37.

⁴⁸ Gedoeld wordt op beleggingsfondsen en fondsen voor collectieve belegging in effecten.

⁴⁹ Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 29 708, nr. 19, p. 384.

⁵⁰ Gedoeld wordt op beleggingsmaatschappijen en maatschappijen voor collectieve belegging in effecten.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	27 van 46

dat overeenkomt met de kennis die zij hebben van de cliënt (zie hierna paragraaf 6.2.1), dat zij doorlopend de verrichte transacties monitoren (zie hierna paragraaf 6.2.2) en dat zij zich ervan vergewissen dat hun kennis over de cliënten en hun risicoprofiel actueel is (zie hierna paragraaf 6.2.3). De AFM is van oordeel dat de Beleggingsinstellingen deze verplichtingen onvoldoende zijn nagekomen, en licht dat in de volgende paragrafen puntsgewijs toe.

6.2.1 Risicoclassificatie

Zoals hierna wordt toegelicht, hebben de cliënten van de Beleggingsinstellingen te laat, en in bepaalde gevallen in het geheel niet, een passende risicoclassificatie gekregen en kwam het risicoprofiel niet in alle gevallen overeen met de kennis die de Beleggingsinstellingen hadden van de cliënt.

Geen risicoclassificatie voor een deel van de cliënten

Uit het Klantbestand retail van RIAM blijkt dat, van de in totaal 249.813 particuliere cliënten, 7.859 cliënten in het geheel geen risicoclassificatie kregen.⁵¹ Hieruit concludeert de AFM dat de Beleggingsinstellingen voor iets meer dan 3% van de particuliere cliënten per definitie geen voortdurende controle hebben kunnen uitvoeren. Dit volgt alleen al uit de omstandigheid dat het de Beleggingsinstellingen ten aanzien van deze cliënten niet duidelijk was welk risico zij vertegenwoordigden. Voor zover voor hen al structurele controle op de zakelijke relatie en de transacties werd uitgevoerd, kon hiermee logischerwijs niet worden verzekerd dat deze overeenkwamen met de kennis die de Beleggingsinstellingen hadden van de cliënt en diens risicoprofiel. Op basis van het CDD-beleid moet daarnaast worden geconstateerd dat de cliënten zonder risicoprofiel buiten de in het beleid beschreven reviewcyclus vielen, waaronder de periodieke review.⁵² Ten aanzien van in ieder geval tien cliënten zonder risicoclassificatie is verder gebleken dat zij – bij een juiste classificatie – de classificatie ‘verhoogd’ of zelfs ‘onacceptabel’ hadden moeten krijgen.⁵³ Als gevolg daarvan bleven ook de aan deze classificatie gekoppelde gevolgen (stopzetten van de zakelijke relatie respectievelijk verscherpte controlemaatregelen)⁵⁴ ten onrechte achterwege en werd onvoldoende rekening gehouden met de daadwerkelijke risico’s die deze cliënten vertegenwoordigden.

Risicoclassificaties kwamen niet overeen met de over de cliënt beschikbare kennis

Van 54 cliënten die op grond van het CDD-beleid de risicoclassificatie ‘verhoogd risico’ hadden moeten krijgen, kregen slechts twee cliënten daadwerkelijk deze classificatie. Het CDD-beleid formuleerde de voorwaarden waaronder cliënten moesten worden ingedeeld in de risicocategorie ‘verhoogd’. Een van de criteria voor deze risicoclassificatie was de nationaliteit of het ingezetenschap van een land dat door RIAM

⁵¹ Zie paragraaf 4.2.3 hierboven.

⁵² CDD-beleid, p. 14.

⁵³ Zie hierboven paragraaf 4.2.3.

⁵⁴ CDD-beleid, pp. 11 en 14.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	28 van 46

was aangemerkt als ‘verhoogd risico’.⁵⁵ Uit het Klantbestand retail blijkt dat 54 particuliere cliënten de nationaliteit hadden van een van deze landen. Deze cliënten hadden op grond van het CDD-beleid de risicoclassificatie ‘verhoogd risico’ moeten krijgen. Desondanks kregen slechts twee cliënten deze risicoclassificatie. 44 cliënten werden ingedeeld in de risicocategorie ‘normaal’, acht cliënten kregen in het geheel geen classificatie.

Van twintig cliënten die op grond van het CDD-beleid mogelijk de risicoclassificatie ‘onacceptabel risico’ hadden moeten krijgen, kreeg geen enkele cliënt daadwerkelijk deze classificatie. Twee cliënten zijn ingedeeld in de eerstvolgende risicocategorie ‘verhoogd’. RIAM heeft in haar zienswijze toegelicht dat cliënten die op basis van het CDD-beleid in aanmerking konden komen voor de risicoclassificatie ‘onacceptabel’ in beginsel de risicoclassificatie ‘verhoogd risico’ ontvingen. Op basis van een nadere afweging werd vervolgens vastgesteld of sprake was van een onacceptabel risico. Een van de criteria om in aanmerking te komen voor de risicoclassificatie ‘onacceptabel’ was de nationaliteit of het ingezetenschap van een door RIAM als onacceptabel aangemerkt land.⁵⁶ Uit het Klantbestand retail blijkt dat twintig cliënten aan dit criterium voldeden, waarvan twee op basis van zowel nationaliteit als woonplaats.⁵⁷ Conform het CDD-beleid, zoals ook door RIAM in de zienswijze toegelicht, hadden de betrokken cliënten minimaal de classificatie ‘verhoogd risico’ moeten krijgen, en mogelijk zelfs de classificatie ‘onacceptabel’. Desondanks kregen zestien cliënten de risicoclassificatie ‘normaal’ en is in twee gevallen de classificatie geheel achterwege gebleven. Twee verdere personen bleken de – in het CDD-beleid niet bestaande – risicoclassificatie ‘voorlopig onacceptabel’ te hebben.

Ten aanzien van beide categorieën cliënten (risicoclassificatie ‘verhoogd’ en mogelijk risicoclassificatie ‘onacceptabel’) blijkt uit de cliëntenadministratie niet dat, of waarom, de betrokken cliënten een lager risico vertegenwoordigden dan volgde uit het CDD-beleid. De AFM stelt daarom vast dat van de in totaal 74 cliënten die de nationaliteit of ingezetenschap hadden van een verhoogd of zelfs onacceptabel risicoland, in ieder geval 70 zijn ingedeeld in een te lage risicocategorie of zelfs in het geheel geen (bestaande) risicoclassificatie hebben gekregen. Voor zover al een risicoprofiel was opgesteld, week dit dus af van de kennis die de Beleggingsinstellingen over de betrokken cliënten hadden. Nu sprake was van een ontbrekend dan wel onjuist risicoprofiel, waren de Beleggingsinstellingen in deze gevallen niet voldoende in staat om te controleren of de zakelijke relatie en de verrichte transacties overeenkwamen met hun kennis van de cliënten en, meer specifiek, hun risicoprofiel. Hierbij kan (ook vooruitlopend op de ernst van de overtreding) in het midden blijven in hoeverre het door de Beleggingsinstellingen gehanteerde nationaliteitscriterium een effectieve of passende wijze was om het risicoprofiel te bepalen. Feit is dat op basis van het toenmalige CDD-beleid cliënten in onjuiste risicocategorieën werden ingedeeld, wat aantoon

⁵⁵ Zie hierboven paragraaf 4.2.2.

⁵⁶ Zie hierboven paragraaf 4.2.2.

⁵⁷ Zie hierboven paragraaf 4.2.3.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 29 van 46

dat de uitvoering van het controleproces foutgevoelig en daarmee inadequaaf was. Dat RIAM met de kennis van nu ervoor zou hebben gekozen om dat controleproces anders in te richten doet aan deze conclusie niet af.

Specifiek ten aanzien van de twee cliënten afkomstig uit een ‘onacceptabel risico’ land met het risicoprofiel ‘verhoogd’, blijkt uit de door RIAM verstrekte informatie niet dat een nadere afweging heeft plaatsgevonden of van een onacceptabel risico sprake was. Die afweging had niet achterwege mogen blijven, nu aan de voorwaarden was voldaan waaronder ‘mogelijk’ sprake was van een onacceptabel risico. Zonder die afweging is namelijk nog onvoldoende duidelijk welk risico de betreffende cliënt daadwerkelijk vertegenwoordigt, en kan niet worden vastgesteld dat het risicoprofiel overeenkomt met de over de cliënt beschikbare kennis. Als gevolg hiervan was ook ten aanzien van deze cliënten geen sprake van een onderzoek dat de Beleggingsinstellingen in staat stelde om een voortdurende controle uit te oefenen teneinde te verzekeren dat de transacties overeenkwamen met de kennis die zij hadden van de cliënten en hun risicoprofiel.

De AFM stelt verder vast dat RIAM aan twee cliënten de – in het CDD-beleid niet bestaande – risicoclassificatie ‘voorlopig onacceptabel’ heeft gegeven. In het geval van cliënt B gold deze ‘voorlopige’ status bijna negen jaar.⁵⁸ Uit het dossier van cliënt A⁵⁹ blijkt voorts dat deze persoon met de risicoclassificatie ‘onacceptabel’ wel beschikkingsbevoegd kon blijven voor de beleggingsrekening van rechtspersoon A (van welke rechtspersoon hij tevens deelnemer was), zonder dat dit ogenschijnlijk gevolgen had voor de risicoclassificatie van de rechtspersoon zelf of de transacties die op die rekening konden worden verricht. Niet is gebleken dat deze kennis over de status van cliënt A, en daarmee van rechtspersoon A, op enige manier is betrokken in het risicoprofiel van die rechtspersoon.

Initieel standaard risicoclassificatie ‘normaal’

Uit het CDD-beleid blijkt ten slotte dat alle nieuwe cliënten voorlopig werden ingedeeld in de risicocategorie ‘normaal’. Dit was een standaardprocedure, waarbij niet werd gekeken naar de risico’s die een cliënt mogelijk met zich meebracht. De ‘echte’ risicoclassificering van cliënten vond voor het eerst plaats na aanvang van de dienstverlening, binnen een maand na acceptatie. Gedurende deze eerste periode hadden de Beleggingsinstellingen geen inzicht in de daadwerkelijke risico’s van de cliënt omdat zij niet beschikten over genoeg kennis van de cliënt en diens risicoprofiel. Als gevolg hiervan konden de Beleggingsinstellingen gedurende de eerste maand na acceptatie geen voortdurende controle verrichten op de zakelijke relaties en de tijdens deze periode verrichte transacties, en namen zij ten aanzien van cliënten met (bij nader inzien) een verhoogd of zelfs onacceptabel risico op de koop toe dat zij tijdelijk uitgingen van een te laag risicoprofiel.

⁵⁸ Zie paragraaf 4.2.6.

⁵⁹ Zie paragraaf 4.2.6.

6.2.2 Transactiemonitoring

Met het in artikel 3 Wwft bedoelde cliëntenonderzoek moet worden voorkomen dat de dienstverlening van instellingen wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme, en moeten instellingen transacties herkennen die in dat opzicht als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt.⁶⁰ Voor een effectieve voortdurende controle als bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft is daarom van belang dat instellingen robuuste en effectieve transactiemonitoringsprocessen hanteren, waarbij overigens wel ruimte bestaat voor een risico-gestuurde benadering. De AFM is van oordeel dat de transactiemonitoringsprocessen van RIAM, mede gelet op de voor de Beleggingsinstellingen geldende risico's, niet afdoende waren om de benodigde controle mogelijk te maken. In dit oordeel betreft de AFM de omstandigheden dat de Beleggingsinstellingen geen verwacht transactiepatroon opstelden van de cliënten, maar in plaats daarvan gebruik maakten van vijf algemene – zonder onderscheid toegepaste – *business rules*, en bovendien de monitoring slechts eens per kwartaal uitvoerden. De AFM licht dit als volgt toe.

Uit het in paragraaf 4.2.1 hierboven beschreven CDD-beleid blijkt dat de transactiemonitoringswerkzaamheden van RIAM, bedoeld om ongebruikelijk of risicovol gedrag te detecteren, elke drie maanden plaatsvonden op basis van de volgende vijf *business rules*:

- een combinatie van [...] of meer stortingen per [termijn] en [...] of meer opnames in [termijn] per relatie;
- een combinatie van eenmalige stortingen en opnames boven € [...] in [termijn] per relatie;
- onverklaarde stortingen boven € [...];
- opname(s) van totaal meer dan € [...] binnen drie maanden ná [...];
- [...].

Er bestonden geen andere transactiemonitoringsprocessen.

De *business rules* werden zonder onderscheid toegepast op alle cliënten van de Beleggingsinstellingen, ongeacht hun risicoprofiel en zonder rekening te houden met het transactiepatroon dat voor deze cliënten gebruikelijk kon worden geacht. Het CDD-beleid van RIAM voorzag niet in het opstellen van een dergelijk verwacht transactiepatroon van individuele cliënten en in de praktijk gebeurde dit ook niet, zoals medewerkers van RIAM in een gesprek met de AFM hebben bevestigd.⁶¹ Hooguit werd de periodieke en initiële storting uitgevraagd, zoals een medewerker van RIAM heeft aangegeven (maar niet blijkt uit het dossier). Daargelaten of dit volstond om een voldoende beeld te hebben van het voor cliënten gebruikelijk

⁶⁰ Kamerstukken II 2017-2018, 34808 (Implementatiewet Vierde antiwitwasrichtlijn), nr. 3 (MvT), p. 8.

⁶¹ Verslag van 12 april 2019 van het gesprek met vijf medewerkers van RIAM, met revisies (tabblad 5.4).

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 31 van 46

te achten transactiepatroon, zoals RIAM lijkt te betogen, werd deze informatie in de daadwerkelijke transactiemonitoring niet betrokken nu slechts *alerts* werden gegenereerd op basis van de algemeen geldende *business rules*.

De AFM heeft in de Wwft Leidraad AFM 2018 (en ook de Wwft Leidraad AFM 2020) duidelijk gemaakt dat een instelling in het kader van de transactiemonitoring, als onderdeel van de voortdurende controle, een verwacht transactiepatroon moet opstellen waarin het voorgenomen individuele transactiegedrag van de cliënt inzichtelijk wordt gemaakt.⁶² Deze verplichting vloeit logischerwijs voort uit artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft, zoals ook blijkt uit de wetsgeschiedenis bij deze bepaling. De memorie van toelichting bij de Wwft vermeldt het volgende:⁶³

Het is van belang dat de instelling periodiek toetst 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. Indien uit bepaalde transacties blijkt dat de cliënt afwijkt van het profiel, dient de instelling na te gaan welke risico's dit oplevert. (Onderstreping door AFM)

Een goed beeld van de cliënten is dus volgens de wetgever essentieel om ongebruikelijke transacties te kunnen detecteren. Logischerwijs moeten instellingen hiervoor (juist ook) een beeld hebben bij het soort transacties dat voor de betreffende cliënt gebruikelijk is. De daadwerkelijke transacties moeten kunnen worden afgezet tegen (de transacties die passen bij) het beeld dat de instelling van een cliënt heeft. Dit kan worden bereikt door het opstellen van een verwacht transactiepatroon per cliënt.⁶⁴ RIAM heeft dit achterwege gelaten. In plaats daarvan heeft zij volstaan met het gebruik van vijf grofmazige⁶⁵ *business rules* die zonder enig onderscheid golden voor de hele cliëntenpopulatie. Nu RIAM bij het uitvoeren van haar transactiemonitoring geen gebruik heeft gemaakt van een verwacht transactiepatroon per cliënt, heeft zij niet voldaan aan de verplichting om te beoordelen welke transacties wel of niet overeenkwamen met het risicoprofiel van haar cliënten en heeft zij daarmee de op grond van artikel 3, aanhef en tweede lid, sub d, Wwft verplichte voortdurende controle niet naar behoren kunnen uitvoeren.

⁶² Wwft Leidraad AFM 2018, p. 17; Wwft Leidraad 2020, p. 21.

⁶³ *Kamerstukken II 2007/2008, 31238, nr. 3 (MvT)*, p. 18.

⁶⁴ De AFM wijst er daarbij op dat de systematiek van de Wwft juist ook verlangt dat rekening wordt gehouden met het type cliënt. Zie bijvoorbeeld artikel 3, achtste lid, Wwft en artikel 2b, tweede lid, Wwft.

⁶⁵ De AFM heeft bijvoorbeeld geconstateerd dat de derde *business rule* in de onderzochte periode nauwelijks *alerts* heeft gegenereerd: van 10.798 nieuwe rekeningen in 2018 is slechts in zeven gevallen een initiële storting gedaan boven het drempelbedrag van € [...]. Ook op de bestaande rekeningen werd het drempelbedrag nauwelijks bereikt. Op meer dan 250.000 rekeningen gebeurde dat zes tot zeven keer per drie maanden. Zie hierboven paragraaf 4.2.4.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 32 van 46

De *business rules* werden bovendien slechts eens per drie maanden uitgevoerd. Dit betekent bijvoorbeeld dat een onverklaarde storting boven € [...] (de derde *business rule*) meerdere maanden onopgemerkt kon blijven. Gevolg hiervan was dat mogelijk ongebruikelijke transacties – bewust want op grond van het door RIAM vastgestelde CDD-beleid – langere tijd bleven liggen, terwijl gedurende deze periode eventueel nader onderzoek of, indien noodzakelijk, een melding bij de FIU-Nederland achterwege bleven. Het moge zo zijn dat de intensiteit waarmee cliëntenonderzoekmaatregelen worden toegepast, kan worden afgestemd op het risico dat met een cliënt, relatie of transactie gepaard gaat.⁶⁶ Dit rechtvaardigt echter niet de keuze van RIAM om het monitoringsproces (dan wel de rapportering daarover) te beperken tot eens per kwartaal. Hiermee kan niet langer meer worden gesproken van een “voortdurende” controle, en wordt bovendien zinledig de in artikel 16, eerste lid, Wwft neergelegde verplichting om ongebruikelijke transacties “onverwijld” te melden bij de FIU-Nederland. Deze conclusie geldt in versterkte mate voor de situaties waarin – ook volgens het eigen beleid van RIAM – sprake was van een verhoogd risico op witwassen of terrorismefinanciering. Ook in deze gevallen werd volstaan met een driemaandelijke transactiemonitoringscyclus. Gezien de noodzaak om het hogere risico te beperken en te beheersen, was de door RIAM gekozen interval zeker hier absoluut ontoereikend.

6.2.3 (Periodieke) review

De risico's die een cliënt met zich brengt kunnen gedurende de zakelijke relatie wijzigen. Te denken valt aan een cliënt die naar een hoog risico-land verhuist, waardoor de risicoclassificatie van deze cliënt moet worden aangepast. Voor een effectieve voortdurende controle is daarom van belang dat gedurende de relatie wordt gecontroleerd of de over de cliënt bekende gegevens nog correct zijn en of de cliënt nog voldoet aan het eerder opgestelde risicoprofiel. De memorie van toelichting bij artikel 3, tweede lid, aanhef en sub d, Wwft heeft in dat kader gepreciseerd dat een periodieke toets van belang is voor een goed beeld van de betreffende cliënt – en daarmee voor de mogelijkheid om ongebruikelijke transacties op te merken.⁶⁷ De ten tijde van de overtreding toepasselijke Wwft Leidraad AFM 2018 vermeldde hierover het volgende:

Het is belangrijk dat een instelling periodiek toetst of de cliënt nog steeds voldoet aan het risicoprofiel. De frequentie en diepgang van de review is mede afhankelijk van de risicoclassificatie van de cliënt. Hoe hoger het risico hoe vaker en diepgaander een review van de cliëntsituatie plaats zal moeten vinden.⁶⁸

Mede gezien de risico-gestuurde insteek van de Wwft heeft de AFM in de Wwft Leidraad AFM 2020 aangegeven dat de reviewcyclus voor cliënten met een laag risico eventueel kan plaatsvinden op basis van een goed omschreven *event driven* review. In dat geval moeten in het beleid ook gebeurtenissen worden

⁶⁶ Kamerstukken II 2017-2018, 34808 (Implementatiewet Vierde antiwitwasrichtlijn), nr. 3 (MvT), p. 9.

⁶⁷ Kamerstukken II 2007-2008, 32 238, nr. 3, p. 18.

⁶⁸ Wwft Leidraad AFM 2018, p. 17.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 33 van 46

benoemd die aanleiding zijn voor een review van de cliënt.⁶⁹ Te denken valt aan de situatie waarin een cliënt met de risicoclassificatie ‘normaal’ in de media verschijnt in verband met een witwaszaak. Een dergelijke gebeurtenis kan bijvoorbeeld aan het licht komen door het verrichten van een *bad press* controle, en vervolgens aanleiding geven voor het aanpassen van de risicoclassificatie.

Uit het CDD-beleid volgt dat de review-cyclus van RIAM voor cliënten met de risicoclassificatie ‘normaal’ zich beperkte tot een [termijn] controle of de cliënt op een sanctielijst voorkwam, en een ‘ad hoc *event driven* review’. Deze werd als volgt omschreven:

*Klanten kunnen ad hoc worden gereviewd op het moment dat er zich verdachte signalen voordoen, zoals negatieve nieuwsberichten, wanneer er twijfels zijn aan de juistheid van het eerder uitgevoerde klantenonderzoek of indien er opvallende wijzigingen van gegevens zijn.*⁷⁰

De AFM stelt vast dat op basis van het CDD-beleid voor ‘normaal risico’-cliënten, afgezien van de sanctielijstcheck, geen periodieke review plaatsvond. Ook hanteerden de Beleggingsinstellingen geen *event driven* review van betekenis. De *event driven* review was in het CDD-beleid slechts in zeer algemene termen beschreven, en beperkte zich tot enkele abstracte, nauwelijks met voorbeelden geconcretiseerde, omstandigheden die ‘konden’ leiden tot een *event driven* review. Of daadwerkelijk aanleiding bestond voor een dergelijke review werd daarmee overgelaten aan de oplettendheid, kennis en eigen inschatting van de individuele medewerkers. Nog daargelaten of de *event driven* review in het licht van de risicoclassificatie van de cliënten in de plaats mocht komen van de periodieke review,⁷¹ was deze daarom te algemeen en vrijblijvend opgesteld om op structurele wijze te kunnen waarborgen dat het beeld van de Beleggingsinstellingen over de cliënten en hun risicoprofiel nog actueel was. Een *bad press* controle, die relevante gebeurtenissen op meer structurele wijze aan het licht zou kunnen brengen, was daarnaast voorbehouden aan cliënten met de risicoclassificatie ‘verhoogd’.

Uit het dossier blijkt niet, en evenmin heeft RIAM aannemelijk kunnen maken, dat de door de Beleggingsinstellingen toegepaste review in de praktijk meer om het lijf zou hebben gehad. RIAM heeft in dat kader volstaan met de opmerking dat er, ook onder het toenmalige beleid, diverse andere omstandigheden bestonden die tot een *event driven* review konden leiden.⁷² In de zienswijze heeft RIAM daarnaast aangegeven dat het hele cliëntenbestand per kwartaal werd getoetst aan een landenlijst, met het

⁶⁹ Wwft Leidraad AFM 2020, p. 21-22.

⁷⁰ Zie paragraaf 4.2.1.

⁷¹ De AFM Leidraad verwijst in dit kader naar cliënten met een ‘laag’ risico. De laagste risicoclassificatie op basis van het CDD-beleid was ‘normaal’ en werd toegekend wanneer geen sprake was van een verhoogd of onacceptabel risico. Bijlage II bij de vierde anti-witwasrichtlijn noemt risicofactoren op grond waarvan sprake kan zijn van een potentieel lager risico. Niet is gebleken of deze factoren van toepassing waren op (alle) cliënten met het stempel ‘normaal’.

⁷² Zienswijze, paragraaf 2.1.20.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	34 van 46

oog op signalering van cliënten die tussentijds waren verhuisd naar een ander land.⁷³ Deze stelling heeft RIAM niet nader onderbouwd en ook uit de in de loop van het onderzoek door RIAM verstrekte documenten en cliëntendossiers blijkt niet van dergelijke controles. De met medewerkers gevoerde gesprekken wijzen daar ook niet op: erkend werd dat een als ‘normaal risico’ geassocieerd aan de aandacht van RIAM kon ontsnappen en dat RIAM op dat moment nog nadacht “over het inrichten van een periodieke integrale check op risico verhogende factoren zoals een PEP classificatie”.⁷⁴

Door de gebrekkige review-cyclus werd niet op structurele wijze gecontroleerd of de over de cliënt bekende gegevens nog actueel waren – en daarmee of de bij de Beleggingsinstellingen bekende informatie over de cliënt en diens risicoprofiel overeenkwam met de door de cliënt verrichte transacties.

6.2.4 Transacties van cliënten A en D

Zoals weergegeven in het wettelijk kader hierboven, dient de voortdurende controle onder meer ertoe dat instellingen transacties kunnen herkennen die moeten worden aangemerkt als ongebruikelijk in de zin van de Wwft. De AFM constateert dat de Beleggingsinstellingen in meer dan drie jaar slechts één ongebruikelijke transactie hebben gemeld bij de FIU-Nederland.⁷⁵ Gezien het grote aantal cliënten (meer dan 250.000) is dit ronduit opvallend. Het is aannemelijk dat de Beleggingsinstellingen, gelet op de hierboven toegelichte gebreken in de voortdurende controle, slechts het topje van de ijsberg van mogelijke ongebruikelijke transacties hebben gezien en onvoldoende in staat waren om dergelijke transacties als zodanig te herkennen.

De AFM heeft vastgesteld dat de inrichting en uitvoering van de voortdurende controle door de Beleggingsinstellingen ook in concrete gevallen tot gevolg kon hebben dat mogelijk ongebruikelijke transacties niet tijdig als zodanig werden herkend. Dit blijkt uit de dossiers van cliënten A en D. De AFM merkt op dat zij geen omvattend onderzoek heeft gedaan naar het bestaan van ongebruikelijke transacties. Zij beschouwt deze dossiers – die deel uitmaakten van het bredere onderzoek naar de naleving van de Wwft door de Beleggingsinstellingen – daarom als illustratief.

Cliënt A

Zoals weergegeven in paragraaf 4.2.6, was ten aanzien van cliënt A bij de Beleggingsinstellingen in ieder geval de volgende informatie bekend:

- In [jaar] is cliënt A strafrechtelijk veroordeeld wegens het via zijn bedrijf meermalen plegen van valsheid in geschrift en witwassen, en deelneming aan een criminele organisatie. Cliënt A was al sinds

⁷³ Zienswijze, paragraaf 2.1.5.

⁷⁴ Zie paragraaf 4.2.5.

⁷⁵ Zie paragraaf 4.2.7.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 35 van 46

2010 bij RIAM bekend als betrokkene bij [...] -fraude en had daarom de risicoclassificatie 'onacceptabel';

- cliënt A was een van de vier deelnemers in, en gemachtigd op, de rekening van rechtspersoon A;
- op de rekening van rechtspersoon A heeft slechts één storting plaatsgevonden: een bedrag van circa € 100.000 in 2013 (meer dan twintig jaar na het openen van de rekening);
- na deze storting hebben op de rekening bijna zes jaar, tot januari 2019, geen activiteiten meer plaatsgevonden;
- op 3 januari 2019 hebben cliënt A en cliënt C gezamenlijk een verzoek ingediend om de tegenrekening van rechtspersoon A te wijzigen en hebben daarbij zowel de privérekening van cliënt C als de privérekening van cliënt A opgegeven als nieuwe tegenrekening;
- de volgende dag is het gehele bedrag op de rekening van rechtspersoon A, vermeerderd met rente, overgemaakt naar die nieuwe tegenrekening ten name van cliënt C.

De Beleggingsinstellingen hebben klaarblijkelijk onvoldoende zicht op deze gang van zaken gehad om hierin een mogelijk ongebruikelijke transactie te herkennen. Dit illustreert de gebrekkige werking van de uitgeoefende voortdurende controle, temeer nu het CDD-beleid van RIAM in dit geval voorschreef dat de afdeling Compliance op de hoogte zou worden gesteld van de opname van het bedrag, op grond van [...].

Cliënt D

Zoals weergegeven in paragraaf 4.2.6, is op de beleggingsrekening van cliënt D tussen in ieder geval januari 2017 en augustus 2018 [termijn] vanaf een buitenlandse bankrekening een bedrag van € 511,06 gestort⁷⁶ en heeft cliënt D het volledige bedrag steeds diezelfde [termijn] opgenomen. De beleggingsrekening van cliënt D deed met andere woorden meer dan anderhalf jaar in de praktijk dienst als doorgeefluik van een buitenlandse bankrekening naar de tegenrekening van cliënt D, waarbij geen enkel gestort bedrag, ook niet deels, werd gebruikt om te sparen of te beleggen. Deze transacties genereerden in ieder geval *alerts* in de transactieoverzichten van april 2017 tot en met juni 2017 en maart 2018 tot en met mei 2018. [...] Pas in de rapportage maart-mei 2018 heeft een medewerker van RIAM de opmerking geplaatst dat op de beleggingsrekening van cliënt D iedere [termijn] een storting werd gedaan die dezelfde [termijn] werd doorgeboekt naar de bekende tegenrekening. Hierop heeft de afdeling Compliance intern nagevraagd of er inderdaad: “[termijn] 511,06 gestort én onttrokken wordt”, waarop bevestigend werd geantwoord. Vervolgens is pas op 6 augustus 2018 cliënt D benaderd voor een verklaring. Cliënt D heeft toen – kort gezegd – laten weten dat het geld afkomstig was van zijn Amerikaanse werkgever, dat hij dit bedrag [termijn] wenste te sparen maar het toch telkens nodig bleek te hebben en het daarom iedere keer opnam. De reactie van de afdeling Compliance hierop luidde, zonder nadere toelichting: “*nadere uitleg afdoende*”,⁷⁷

⁷⁶ In mei 2017 is € 520,48 overgemaakt.

⁷⁷ Document 201806_08 CDD_stortingen_[...] (tabblad 2.4).

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	36 van 46

waarmee de zaak was afgedaan. Ook dit gehele proces illustreert de gebrekkige werking van de uitgeoefende voortdurende controle. De Beleggingsinstellingen hebben een opvallend transactiepatroon, [...], pas na geruime tijd als zodanig herkend en hebben, zonder nader onderzoek,⁷⁸ genoeg genomen met de verklaring van cliënt D over de achtergrond van de betrokken transacties.

6.2.5 Reactie op zienswijze over de grondslag van de overtreding

RIAM heeft zich op het standpunt gesteld dat de door de AFM gemaakte verwijten ten aanzien van de transactiemonitoring en de reviewcyclus niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan een overtreding van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft maar hooguit aan een (mogelijke) overtreding van artikel 2c Wwft. De AFM volgt dit standpunt niet en licht dat als volgt toe. Artikel 2c Wwft verplicht Wwft-instellingen om te beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen om, kort gezegd, de risico's op witwassen en financieren van terrorisme te beperken en effectief te beheersen. In de kern verlangt deze bepaling dat instellingen op voorhand vastleggen (en zo nodig bijstellen) op welke wijze zij de naleving van de Wwft waarborgen. Dat de diverse processen ten behoeve van de transactiemonitoring moeten worden neergelegd in gedragslijnen, procedures en maatregelen (artikel 2c Wwft) laat onverlet dat deze transactiemonitoring ook daadwerkelijk moet plaatsvinden (artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft). Het verwijt dat de AFM RIAM maakt is dat de door RIAM beheerde Beleggingsinstellingen op basis van de toegepaste transactiemonitoringsprocessen in de praktijk niet (in voldoende mate) de voortdurende controle uitoefenden zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft. Op dezelfde wijze staat naast de verplichting om te beschikken over gedragslijnen, procedures en maatregelen ten aanzien van de reviewcyclus (artikel 2c Wwft) de voor dit besluit relevante verplichting om die review ten behoeve van een voortdurende controle uit te voeren. Voor zover RIAM verwijst naar paragraaf 2.1.2 van de Last, merkt de AFM op dat deze paragraaf betrekking heeft op de omschrijving van de (nieuwe) *business rules* van RIAM en hun passendheid in het na maart 2020 (ontvangst voornemen tot het opleggen van de Last) herziene beleid, en niet op de (passendheid van de) in het CDD-beleid neergelegde *business rules* voor de transactiemonitoring als bedoeld in artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft.

6.2.6 Periode van overtreding

De AFM is van oordeel dat RIAM in de periode van 25 juli 2018 tot 29 april 2020 er niet voor heeft zorggedragen dat de Beleggingsinstellingen artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft hebben nageleefd. Voor de aanvang van de overtreding sluit de AFM aan bij de datum waarop de wettelijke verplichting uit artikel 1a, zesde lid, Wwft in werking is getreden, namelijk 25 juli 2018. De AFM stelt vast dat de overtreding in ieder geval heeft voortgeduurd tot aan de afronding van het onderzoek van de AFM. Hiervoor houdt de AFM 29

⁷⁸ Bij de zienwijze heeft RIAM een screenshot overgelegd van een website waarop cliënt D staat genoemd als werknemer van het Amerikaanse bedrijf [VS rechtspersoon], maar niet gesteld of gebleken is dat de Beleggingsinstellingen dit destijds bij hun onderzoek hebben betrokken.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	37 van 46

april 2020 aan, zijnde de datum waarop RIAM een mondelinge toelichting heeft gegeven op haar eerder ingediende schriftelijke zienswijze, op het voornemen van de AFM tot het opleggen van de Last.

6.4 Opportuniteit boeteoplegging

De AFM acht het opportuun om RIAM voor deze overtreding te beboeten en licht dit als volgt toe.

De Wwft heeft als doel het voorkomen van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen of financieren van terrorisme.⁷⁹ De twee kernverplichtingen van de Wwft zijn de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten, waaronder is begrepen de verplichting tot het uitvoeren van een doorlopende controle, en de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland.⁸⁰ Aan Wwft-instellingen wordt daarmee een poortwachtersfunctie toegekend. Als poortwachter moeten zij onderzoek verrichten naar hun cliënten om daarmee te voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme. Wanneer dit onderzoek niet of onvolledig wordt uitgevoerd, bestaat het risico dat zulk misbruik ongezien kan plaatsvinden en voortduren. De uit te voeren controles stellen Wwft-instellingen daarnaast in staat om transacties te herkennen die als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt, in welk geval zij een melding moeten doen bij de FIU-Nederland.⁸¹ De FIU-Nederland beoordeelt de binnengekomen meldingen, die ervoor kunnen zorgen dat witwassen en/of terrorismefinanciering wordt opgespoord of voorkomen. In het geval een instelling een ongebruikelijke transactie (al dan niet als gevolg van tekortschietend onderzoek) niet of niet tijdig herkent en/of meldt, kan die instelling dus (onbedoeld) bijgedragen hebben aan witwassen en/of het financieren van terrorisme. Wanneer financiële ondernemingen een (ongewenste) rol spelen bij crimineel of niet-integer gedrag schaadt dat het vertrouwen in de financiële sector. De gevolgen van het niet naleven van de verplichtingen ten aanzien van de voortdurende controle kunnen daarom zeer ernstig zijn.

De hierboven bedoelde poortwachtersfunctie hebben de door RIAM beheerde Beleggingsinstellingen niet naar behoren vervuld. Op basis van de in de paragrafen 6.2.1 tot 6.2.4 weergegeven beoordeling concludeert de AFM dat de door de Beleggingsinstellingen uitgeoefende voortdurende controle ontoereikend was. De controle was structureel zo ingericht – en werd zo uitgevoerd – dat transacties slechts met lange tussenpozen werden gemonitord, op basis van vijf *business rules* die werden toegepast zonder onderscheid naar type cliënt en zonder dat een duidelijk beeld bestond over welke transactiepatronen voor de cliënten als gebruikelijk konden worden aangemerkt. Daarbij werd ten aanzien van een groot deel van de cliënten niet op enige structurele manier gecontroleerd of sprake was van belangrijke wijzigingen die gevolgen konden hebben voor de risico-inschatting. Een dermate licht en weinig gestructureerd controleproces brengt het risico met zich dat ongebruikelijke transacties, en mogelijk zelfs

⁷⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 40.

⁸⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 3.

⁸¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 8.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	38 van 46

financiële criminaliteit in de vorm van witwassen en terrorismefinanciering, onopgemerkt blijven. De wijze waarop de Beleggingsinstellingen de voortdurende controle uitoefenden maakte het bijvoorbeeld mogelijk dat een persoon vanwege betrokkenheid bij [...] fraude de risicoclassificatie ‘onacceptabel’ kon krijgen, zonder dat dit gevolgen had voor de controle op de rechtspersoon waarin deze persoon deelnam en op wiens rekening hij bovendien beschikkingsbevoegd was – en dat vervolgens een mogelijk ongebruikelijke transactie op de rekening van de rechtspersoon onopgemerkt bleef. De uitvoering van het controleproces bleek bovendien foutgevoelig. Zo kreeg circa 3% van de cliënten ten onrechte geen risicoclassificatie en werden tientallen cliënten ingedeeld in een te lage (of zelfs volgens het CDD-beleid niet bestaande) risicocategorie. Als gevolg daarvan waren de Beleggingsinstellingen zich niet bewust van de door deze cliënten vertegenwoordigde risico’s en was een zinvolle voortdurende controle op deze cliënten en hun transacties niet meer mogelijk. Hoewel op zichzelf niet doorslaggevend, merkt de AFM op dat in drie jaar namens de Beleggingsinstellingen, die samen meer dan 250.000 cliënten hadden, slechts één melding is gedaan bij de FIU-Nederland. Het ligt voor de hand dat RIAM hierbij slechts het topje van de ijsberg heeft gezien. De AFM heeft geconstateerd dat in ieder geval in twee dossiers – naar het zich laat aanzien als gevolg van de wijze waarop de Beleggingsinstellingen hun controleproces inrichtten en uitvoerden – een mogelijk ongebruikelijke transacties niet als zodanig is herkend. Van belang is dat deze twee gevallen aan het licht zijn gekomen in het – bredere – onderzoek van de AFM, waarbij niet specifiek is gekeken naar de (on)gebruikelijkheid van afzonderlijke transacties.

RIAM heeft in haar zienswijze aangegeven dat zij alles in het werk zet om de door de AFM vastgestelde tekortkomingen te herstellen, ook waar zij meent niet in overtreding te zijn. Dat de AFM desondanks een bestuurlijke boete oplegt, zonder enige waarschuwing vooraf, voelt willekeurig en excessief, aldus RIAM. De AFM onderkent – zonder hiermee vooruit te lopen op de beoordeling van de naleving van de Last – dat RIAM zich inmiddels compliance-gericht opstelt en veel moeite steekt in het verbeteren van haar processen. Dit doet aan de opportuniteit van beboeting als zodanig echter niet af. In de eerste plaats doet RIAM door het op orde brengen van haar Wwft-processen in de kern niet meer dan zij van meet af aan had moeten doen. Dat dit van RIAM een grote inzet vraagt en invloed heeft op haar bedrijfsvoering is congruent met de constatering dat de voortdurende controle structureel tekortschoot, en is ook in lijn met de door de AFM in de Last vastgestelde tekortkomingen in bredere zin. Dit geldt ook voor de door RIAM ingestelde klantenstop, die door de AFM als zodanig niet verplicht is gesteld. Dat RIAM geen nieuwe cliënten aanneemt totdat zij aan de geldende wet- en regelgeving kan voldoen, beschouwt de AFM weliswaar als een ingrijpende maatregel die wijst op compliance-gericht gedrag, maar zal voornamelijk zijn voortgekomen uit noodzaak en is geen reden om van boeteoplegging af te zien.

In de tweede plaats constateert de AFM dat RIAM de door haar genoemde verbeteringen pas heeft ingezet nadat zij op 26 maart 2020 het voornemen tot de Last had ontvangen. Dit mag de eerste formele terugkoppeling zijn geweest op basis van het onderzoek van de AFM, maar dat neemt niet weg dat RIAM al

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	39 van 46

ruim voor die tijd haar eigen conclusies had kunnen (en moeten) trekken over de naleving van de Wwft, op basis van i) de in 2018 ingevulde Wwft- en Sw-vragenlijst van de AFM voor beheerders van beleggingsinstellingen, ii) de gedurende het onderzoek door de AFM gestelde vragen en iii) de regelmatige contactmomenten die ook na afloop van het onderzoek tussen RIAM en de AFM plaatsvonden. Dat RIAM hiermee heeft gewacht totdat de AFM besloot om een formeel handhavingstraject in gang te zetten (resultierend in de Last), maakt – ook gelet op het belang van de overtreden bepalingen – dat de AFM het treffen van een punitieve sanctie naast de oplegde Last opportuun acht.

Anders dan RIAM meent, is het bovenstaande in lijn met het Handhavingsbeleid van de AFM en DNB. In het Handhavingsbeleid is opgenomen:

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichthouders of er aanleiding is om een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder [...]. Naarmate de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder [...] toenemen, ligt dit eerder in de rede.

Uit de bovenstaande toelichting op de opportuniteit blijkt dat onder de omstandigheden van dit geval een boete, naast de opgelegde Last, aangewezen is en zeker geen strijd oplevert met het Handhavingsbeleid. Dat de AFM eraan hecht om – zo mogelijk – eerst minder ingrijpende handhavingsmethoden te gebruiken om de nodige gedragsverandering te bewerkstelligen, zoals ook gecommuniceerd in het door RIAM aangehaalde interview en besluit, maakt dit niet anders. Het belang van de geschonden bepaling, de mate waarin deze bepaling is geschonden (incidenteel of, zoals in dit geval, structureel) en de compliance-gerichtheid van de overtreder kunnen voor de AFM redenen zijn om direct formele instrumenten in te zetten, en zijn dat in dit geval ook geweest.

6.5 Conclusie

Op grond van het voorgaande komt de AFM tot de conclusie dat RIAM als beheerder onvoldoende heeft zorggedragen voor de naleving van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft door de Beleggingsinstellingen, en het opportuun is haar hiervoor te beboeten.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	40 van 46

7. Besluit

7.1 Besluit tot boeteoplegging

Op grond van het voorgaande heeft de AFM besloten aan RIAM een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft, in de periode van 25 juli 2018 tot 29 april 2020.⁸²

7.2 Hoogte van de boete

De AFM stelt de hoogte van de boete vast op € 2.000.000. De AFM licht de hoogte van dit bedrag hieronder toe.⁸³

7.2.1 Wettelijk systeem: basisbedrag van € 2.000.000

Voor deze overtreding geldt op grond van artikel 31, tweede lid, Wwft en artikel 13, eerste en tweede lid, van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (**Bbbfs**) een basisbedrag van € 2.000.000.

7.2.2 Ernst en/of duur van de overtreding

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de ernst en/of duur van de overtreding een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.⁸⁴ Zoals hiervoor reeds is toegelicht in het kader van de opportuniteit (zie paragraaf 6.4), moet zeker de overtreding ten aanzien van de voortdurende cliëntcontrole worden aangemerkt als ernstig, ook omdat deze structureel heeft plaatsgevonden. Nu de ernst van de overtredingen reeds tot uitdrukking komt door de indeling in de hoogste boetecategorie (categorie 3), ziet de AFM hierin geen aanleiding om het basisbedrag te verhogen. Voor verlaging van het basisbedrag bestaat evenmin aanleiding. Dat niet gebleken is van daadwerkelijk misbruik van de Beleggingsinstellingen in verband met criminele geldstromen – zoals RIAM benadrukt – is geen reden voor verlaging van het basisbedrag. De ernst van de overtreding van artikel 3, tweede lid, Wwft is gelegen in het in paragraaf 6.4 beschreven *risico* op misbruik, ongeacht of dit zich heeft verwezenlijkt.

Daarnaast neemt de AFM in aanmerking dat RIAM, door de ontoereikende wijze waarop zij het voortdurend cliëntenonderzoek inrichtte en uitvoerde, moet worden geacht financieel voordeel te hebben behaald doordat de hiervoor noodzakelijke kosten niet of minder zijn gemaakt. De AFM wijst erop dat RIAM de

⁸² De AFM heeft de bevoegdheid om een boete op te leggen op grond van artikel 30 Wwft. Dit besluit tot boeteoplegging is genomen door het bestuur van de AFM en conform het tekeningsmandaat ondertekend door de boetefunctionaris en een plaatsvervangend boetefunctionaris.

⁸³ De AFM volgt hiervoor het stappenplan zoals opgenomen in het Boetetoemingsbeleid AFM 2021 (het **Boetetoemingsbeleid**).

⁸⁴ Artikel 2, tweede lid, Bbbfs.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	41 van 46

totale herstelkosten voor alle overtredingen op de Wwft (waaronder dus ook de overtredingen die ten grondslag zijn gelegd aan de Last) in haar verbeterplan heeft geraamd tussen € [...] en € [...]. Dit bedrag zal zeker niet een-op-een overeenkomen met de kosten die RIAM in eerdere jaren heeft bespaard, maar geeft wel een indicatie.

7.2.3 Mate van verwijtbaarheid

De AFM kan het basisbedrag verlagen of verhogen met ten hoogste 50% indien de verwijtbaarheid van de overtreder een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigt.⁸⁵ De AFM ziet in dit geval geen reden voor een verhoging of een verlaging van het basisbedrag. Hiertoe merkt de AFM op dat de – al sinds 2008 – in artikel 3 Wwft neergelegde verplichtingen voldoende duidelijk zijn. Bovendien heeft de invulling en het belang van deze bepaling in ieder geval vanaf september 2018 volop in de belangstelling gestaan met de transactie van € 775 miljoen die het Openbaar Ministerie met ING Bank N.V. heeft getroffen.⁸⁶ Dat RIAM direct zou hebben ingegrepen als zij zich van de door de AFM geconstateerde tekortkomingen eerder bewust was geweest, zoals zij in haar zienswijze stelt, is niet meer dan wat de AFM van de onder haar toezicht staande financiële ondernemingen verwacht en op zichzelf geen reden voor verlaging van de boete. Het basisbedrag blijft hiermee staan op € 2.000.000.

7.2.4 Omvang van de onderneming

Bij het bepalen van de hoogte van de boete houdt de AFM rekening met de omvang van de onderneming die wordt beboet. De AFM doet dat aan de hand van de omvangtabel die is opgenomen in het Boetetoemingsbeleid AFM 2021. RIAM valt in de zogeheten 100%-categorie, zodat het boetebedrag niet wordt verlaagd wegens de omvang van RIAM.

7.2.5 Passendheidstoets

RIAM heeft de AFM verzocht om een eventueel op te leggen boete substantieel te verlagen, rekening houdend met haar compliance-gerichte houding, de substantiële en deels onverplichte verbetermaatregelen, en de omstandigheid dat de AFM direct is overgegaan tot het opleggen van de Last en nu de onderhavige boete, zonder eerst informele instrumenten in te zetten. De AFM gaat hierin niet mee. In paragraaf 6.4 heeft de AFM uiteengezet waarom de genoemde omstandigheden geen aanleiding zijn om van boeteoplegging af te zien. Voor de door RIAM verzochte verlaging van het boetebedrag geldt – mutatis mutandis – hetzelfde: de door RIAM geschetste context geeft de AFM geen reden tot verlaging van het basisbedrag van de boete, waarbij met name zwaar weegt dat (de aankondiging van) een last onder dwangsom nodig bleek om de nodige verbetermaatregelen in werking te zetten.

⁸⁵ Artikel 2, derde lid, Bbbfs.

⁸⁶ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen>.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	42 van 46

7.2.6 Draagkracht

RIAM moet worden geacht een boete van € 2.000.000 te kunnen dragen, dus voor een verdere verlaging is geen aanleiding.

7.3 Betaling van de boete

De boete moet worden betaald binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit⁸⁷ op bankrekening [...] ten name van AFM te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer [...]. RIAM ontvangt geen afzonderlijke factuur voor dit bedrag.

Als RIAM bezwaar maakt tegen dit besluit, wordt de verplichting om de boete te betalen geschorst totdat op het bezwaar is beslist. Die verplichting wordt ook geschorst als RIAM na de bezwaarprocedure in beroep gaat, totdat op het beroep is beslist.⁸⁸ Over de periode dat de verplichting om de boete te betalen is geschorst, is wel wettelijke rente verschuldigd.⁸⁹

7.4 Openbaarmaking van de boete

Omdat de AFM aan RIAM een boete oplegt voor overtreding van artikel 1a, zesde lid, juncto artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft, moet de AFM het boetebesluit zo spoedig mogelijk openbaar maken, maar niet eerder dan vijf werkdagen nadat dit besluit aan RIAM is toegestuurd.⁹⁰ Ook moet de AFM, indien van toepassing, zo spoedig mogelijk de indiening van een bezwaar tegen de bestuurlijke boete openbaar maken.⁹¹

Overige publicatiemomenten (die in dit besluit niet aan de orde zijn) worden volledigheidshalve benoemd in paragraaf 7.4.4 hieronder.

De wetgever heeft het openbaar maken van bestuurlijke sancties verplicht, gezien:

- het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor;

⁸⁷ Artikel 4:87, eerste lid, en de artikelen 3:40 en 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (**Awb**).

⁸⁸ Artikel 32b, eerste lid, Wwft.

⁸⁹ Artikel 32b, tweede lid, Wwft.

⁹⁰ Zie de artikelen 32f, vijfde lid, Wwft en 32i, eerste lid, Wwft. Bij de totstandkoming van het openbaarmakingsregime in de Wwft is aangesloten bij het openbaarmakingsregime uit de Wft, vergelijk *Kamerstukken II 2017-2018*, 34 808, nr. 3, p. 11. Daarom wordt in dit besluit (ook) verwezen naar Kamerstukken en jurisprudentie die zien op het openbaarmakingsregime uit de Wft.

⁹¹ Dit volgt uit artikel 32f, zesde lid, Wwft.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	43 van 46

- het belang van andere instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en meer inzicht krijgen in de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft;
- het belang van personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken; en
- het belang van een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan.⁹²

7.4.1 Uitzonderingsgronden

Onder bepaalde omstandigheden moet de openbaarmaking worden uitgesteld of anoniem plaatsvinden.⁹³ Dit is het geval voor zover:

- de openbaar te maken gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijk persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn;
- betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend;
- een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopend onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen zou worden ondermijnd; of
- de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou worden gebracht.

Als ook een uitgestelde of anonieme openbaarmaking de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar zou brengen, blijft openbaarmaking achterwege.⁹⁴

De AFM ziet in dit geval geen reden om de openbaarmaking uit te stellen of in anonieme vorm te laten plaatsvinden. Er is namelijk geen sprake van één van de hiervoor genoemde uitzonderingsgronden. Dit wordt als volgt toegelicht.

Het is de AFM niet gebleken dat RIAM of eventuele andere betrokken partijen door directe en niet-anonieme openbaarmaking in onevenredige mate schade zou worden berokkend. Publicatie dient het maatschappelijk belang om de markt te informeren of te waarschuwen. In dit geval dient de publicatie ter generale preventieve werking, omdat marktpartijen daardoor worden ingelicht over het handhavend optreden van de toezichthouder en de mogelijke gevolgen van een overtreding van de Wwft. Uit dit

⁹² Vgl. *Kamerstukken II 2015-2016*, 34 455, nr. 3 p. 11-12 en *Kamerstukken II 2005-2006*, 29 708, nr. 19, p. 301-303, p. 420-421, nr. 20, p. 30 en nr. 39, p. 8-10.

⁹³ Artikel 32g, eerste lid, Wwft.

⁹⁴ Artikel 32g, tweede lid, Wwft.

Datum 31 maart 2022
Ons kenmerk [...]
Pagina 44 van 46

oogpunt van preventie is volledige openbaarmaking effectiever dan anonieme publicatie van een boetebesluit.⁹⁵

In dit geval is niet gebleken van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door RIAM of eventuele andere betrokken partijen als gevolg van de publicatie te verwachten schade zodanig uitzonderlijk is, dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken.⁹⁶ Dat de Wwft ook voorziet in publicatie van de Last maakt dit niet anders. De AFM merkt allereerst op dat de Last nog niet is gepubliceerd en niet duidelijk is op welke wijze dit zal gebeuren. Maar ook als RIAM als gevolg van publicatie van beide sancties (meer) schade zou leiden, kan het belang van de bescherming van de markt daarvoor niet wijken. Het is niet in te zien waarom de markt uitsluitend zou moeten worden geïnformeerd over óf alleen de Last óf alleen de boete. Daarbij komt dat eventuele schade door de openbaarmaking veeleer valt toe te schrijven aan overtreding van de norm door RIAM, dan aan de genoemde openbaarmaking. Tot slot heeft de AFM niet kunnen vaststellen dat andere uitzonderingsgronden zich voordoen.

7.4.2 Wijze van publicatie

De AFM publiceert de boete door een openbare versie van het boetebesluit op haar website te plaatsen. Deze versie bevat de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van vertrouwelijke gegevens. Deze openbare versie is als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd. Als RIAM van mening is dat de openbare versie toch nog vertrouwelijke gegevens bevat, dan verneemt de AFM dat graag uiterlijk binnen drie werkdagen na bekendmaking van dit besluit.

De openbare versie van het boetebesluit wordt geplaatst onder begeleiding van onderstaand persbericht. Van het persbericht kan een Engelse vertaling worden opgenomen. Ook wordt een bericht over de boete opgenomen in de periodieke AFM-nieuwsbrieven (consumenten/professionals), wordt een bericht op Twitter geplaatst⁹⁷ en wordt gebruik gemaakt van een RSS-feed⁹⁸ en een news-alert⁹⁹. Bij het persbericht zal een deeplink worden opgenomen naar een eventuele uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank op rechtspraak.nl.

De volgende basistekst wordt in het persbericht opgenomen:

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld Vzr. Rb Rotterdam, 20 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2405; Vzr. Rb Rotterdam, 18 april 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:4042; Rb Rotterdam 26 januari 2017, ECLI:NL:RBROT:2017:1060; CbB 1 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:352.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Rb Rotterdam 24 juli 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:6173; Rb Rotterdam 3 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:8759; Rb Rotterdam 24 december 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:9420 en 12 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:327.

⁹⁷ Het bericht op Twitter zal bestaan uit de kop van het persbericht en een link naar het persbericht op de website van de AFM.

⁹⁸ Een RSS-feed is een automatische melding van aanpassingen op de website.

⁹⁹ Persbureaus en andere personen die zich hebben geabonneerd, ontvangen persberichten van de AFM via 'news-alerts'.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	45 van 46

[...]

Let op: De AFM kan, al naargelang de omstandigheden op het moment van publicatie, bovengenoemde publicatietekst wijzigen of aanvullen.

De AFM zal onder de titel van het persbericht de volgende link toevoegen: *“Uit dit persbericht blijkt niet of er bezwaar of beroep tegen de maatregel is ingesteld. Bekijk hier de actuele stand van zaken.”* Via deze link wordt een pdf-bestand geopend met een weergave van de actuele stand van zaken. In bijlage 2 bij dit besluit kan RIAM zien hoe de AFM de actuele stand van zaken zal weergeven. Voor de volledigheid merkt de AFM op dat dit pdf-bestand ook zelfstandig is te vinden via de zoekmachine op de website van de AFM. Als er bezwaar wordt gemaakt tegen de boete, zal de AFM dat bekendmaken door in het pdf-bestand de datum op te nemen waarop het bezwaarschrift is ontvangen.

7.4.3 Publicatiemoment

Publicatie vindt niet eerder plaats dan nadat vijf werkdagen zijn verstreken na de dag waarop dit besluit aan RIAM is bekendgemaakt.¹⁰⁰ De publicatie wordt opgeschort als RIAM verzoekt om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:81 Awb. Publicatie wordt dan in elk geval opgeschort, totdat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan of het verzoek is ingetrokken.

Als RIAM om een voorlopige voorziening vraagt, verzoekt de AFM dit per e-mail (boetefunctionaris@afm.nl) door te geven.

7.4.4 Nadere publicatiemomenten

De AFM is op grond van artikel 32f, zesde lid, Wwft verplicht om zo spoedig mogelijk inzicht te geven in de actuele stand van de procedure. De AFM dient de uitkomst van een bezwaarprocedure bekend te maken, alsmede dat (hoger) beroep is ingesteld en de uitkomst daarvan, tenzij het besluit op grond van artikel 32g Wwft niet openbaar is gemaakt. Deze brief ziet niet op genoemde latere publicaties op grond van artikel 32f, zesde lid, Wwft. In een later stadium zult u over nadere publicaties worden geïnformeerd.

8 Hoe kunt u bezwaar maken?

Iedere belanghebbende kan tegen deze beschikking 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 (bezwarenbox@afm.nl) worden ingediend. Aan deze elektronische verzending stelt de AFM nadere eisen die op haar website worden toegelicht

¹⁰⁰ Artikel 32f, vierde lid, Wwft juncto artikel 32i, eerste lid, Wwft.

Datum	31 maart 2022
Ons kenmerk	[...]
Pagina	46 van 46

(www.afm.nl/bezwaar). Een van die eisen is dat een bezwaarschrift niet aan andere AFM e-mailadressen dan de hier genoemde kan worden gestuurd. De AFM neemt het bezwaarschrift alleen inhoudelijk in behandeling als aan deze eisen is voldaan.

Hoogachtend,
Autoriteit Financiële Markten

[was getekend]
Plaatsvervangend boetefunctionaris

[was getekend]
Boetefunctionaris