

PER AANGETEKENDE POST EN E-MAIL

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]

Onderwerp

Beslissing op bezwaar – inzake bezwaar van bunq B.V.

Geachte [VERTROUWELIJK] ,

Hierbij ontvangt u de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. (**DNB**) op het door u namens bunq B.V. (**bunq**) ingediende bezwaarschrift van 9 mei 2025, zoals door u aangevuld op 23 juni 2025 (**Bezwaarschrift**). Het Bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van DNB van 6 mei 2025 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]), waarbij DNB heeft besloten tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan bunq wegens overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (**Wwft**) (het **Primaire Besluit**).

De beslissing op bezwaar luidt als volgt: DNB verklaart het bezwaar **ongegrond** en laat het Primaire Besluit in stand, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

Hieronder wordt uiteengezet hoe DNB tot deze beslissing is gekomen en hoe dit besluit is opgebouwd.

De Nederlandsche Bank N.V.
Steven Maijoor
Directeur

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Inhoudsopgave

1.	Procesverloop	5
2.	Het Primaire Besluit	8
3.	Gronden van bezwaar	9
4.	Heroverweging van het Primaire Besluit	9
4.1	Inleiding	9
4.2	Context Onderzoek	10
4.3	Doel en aanpak onderzoek; risico gebaseerde benadering	11
5.	Bezwaargrond i: vertrouwens-, rechtszekerheids- en fair play-beginsel	12
5.1	Strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel	12
5.2	Strijd met het fair play-beginsel	16
6.	Bezwaargrond ii: het Primaire Besluit ontbeert een juridische en feitelijke grondslag	16
6.1	Inleiding	16
6.2	DNB miskent het principle-based karakter van artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft	17
6.3	Selectie van niet-representatieve dossiers: werkwijze DNB is kwetsieus	19
6.4	DNB is met een lantaarn op zoek gegaan naar mogelijke verwijten	20
6.5	bunq is geen opsporingsdienst - DNB stelt disproportionele en onrealistische eisen	21
6.6	Verwijten over vastlegging leveren nog geen overtreding van artikel 3 van de Wwft op	22
6.7	100% waterdicht transactiemonitoringsysteem bestaat niet	23
7.	Algemene bezwaren cliëntendossiers	25
7.1	Inleiding	25
7.2	Samenvatting algemene bezwaren bunq	25
7.3	Reactie DNB op invulling Wwft-verplichtingen door bunq	26
7.4	Reactie DNB op verschillen in gehanteerde getallen	26
7.5	Reactie DNB m.b.t. het beoordelen van alerts (in batches)	26
7.5.1	Bij Bezwaarschrift nieuw overgelegde informatie over beoordeling alerts	26
7.5.2	Observaties DNB bij bijlagen 2 en 4 (cliënt 1)	28
7.5.3	Observaties DNB bij bijlagen 6 en 7 (cliënt 3)	29
7.5.4	Observaties DNB bij bijlagen 8 en 9 (cliënt 4)	30
7.5.5	Samenvattende reactie DNB t.a.v. de beoordeling van alerts door bunq	31
7.6	Reactie DNB ten aanzien van door bunq gedane meldingen bij de FIU	31
7.7	Reactie DNB ten aanzien van het herbeoordelen van het risicoprofiel van de cliënt in verhouding tot de risk appetite van bunq	32
8.	Specifieke bezwaren inzake cliënt 1	32
8.1	Inleiding cliënt 1	32
8.2	Korte beschrijving cliënt 1	33
8.3	Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB	33
8.4	Algemene toelichting bunq bij cliënt 1 en reactie DNB daarop	33
8.5	Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 1	34

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

8.5.1	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de cliënt, de verstrekte informatie en de toepasselijke risicofactoren	35
8.5.2	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar gegenereerde alerts	37
8.5.3	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq een aantal opvallende transacties niet heeft opgemerkt	39
8.5.3.a	Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]	39
8.5.3.b	Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]	41
8.5.3.c	Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]	43
8.5.3.d	Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]	45
8.5.3.e	Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]	48
8.5.4	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq het risicoprofiel van cliënt 1 niet opnieuw heeft beoordeeld	48
8.6	Conclusie bezwaren cliënt 1	49
9.	Specifieke bezwaren inzake cliënt 2	50
9.1	Inleiding cliënt 2	50
9.2	Bezwaren bunq	50
9.2.1	Transactievolume vs. verwachte transactievolume	51
9.2.2	Het onderzoek van bunq naar aanleiding van signaal [VERTROUWELIJK]	52
9.2.3	Andere volgens DNB opvallende transacties van cliënt 2	54
9.3	Conclusie cliënt 2	54
10.	Specifieke bezwaren inzake cliënt 3	55
10.1	Inleiding cliënt 3	55
10.2	Korte beschrijving cliënt 3	55
10.3	Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB	55
10.4	Algemene toelichting bunq bij cliënt 3 en reactie DNB daarop	56
10.5	Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 3	57
10.5.1	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar achtergrond cliënt 3 en diens grote omzetgroei	57
10.5.2	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gegenereerde alerts.	60
10.5.3	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq een aantal opvallende transacties niet heeft opgemerkt.	61
10.5.4	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq niet herleidbaar het risicoprofiel heeft beoordeeld	63
10.6	Conclusie met betrekking tot het bezwaar inzake cliënt 3	64
11.	Specifieke bezwaren inzake cliënt 4	64
11.1	Inleiding cliënt 4	64
11.2	Korte beschrijving cliënt 4	65
11.3	Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB	65
11.4	Algemene toelichting bunq bij cliënt 4 en reactie DNB daarop	65
11.5	Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 4	66
11.5.1	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek zou hebben gedaan naar de bron van de middelen van cliënt 4	66
11.5.2	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq inconsequent FIU-meldingen doet	69

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

11.6	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek doet naar gegenereerde alerts	73
11.7	Bezwaar tegen het verwijt dat bunq nagelaten heeft om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel nog passend was bij de risk appetite van bunq	75
11.8	Conclusie bezwaar vaststellingen cliënt 4	77
12.	Bezwaargrond iii: boeteoplegging is niet evenredig, niet opportuun en ook niet fair	77
12.1	DNB miskent de bijzondere voorgeschiedenis in deze zaak	77
12.2	DNB kent onvoldoende betekenis toe aan compliance-gerichtheid van bunq	79
12.3	DNB miskent de evenredigheidstoets	80
12.4	De schadelijke gevolgen van beboeting door bunq	81
12.5	DNB heeft kunnen volstaan met [VERTROUWELIJK]	82
12.6	De factoren ernst, duur en verwijtbaarheid zijn onjuist beoordeeld	83
12.6.1	De factoren ernst en duur	83
12.6.2	De factor verwijtbaarheid	85
13.	Bezwaargrond iv: de boetehoogte is disproportioneel	87
13.1	De boete moet worden verlaagd vanwege verminderde ernst en verwijtbaarheid	87
13.2	Er is geen sprake van recidive volgens bunq	87
13.3	De opgelegde boete staat in een wanverhouding tot de [VERTROUWELIJK] boete	88
13.4	De opgelegde boete staat in een wanverhouding tot de 2020-Boetes	89
13.5	DNB had de boete moeten matigen met 10% in plaats van 5%	89
13.6	DNB heeft geen betekenis toegekend aan de lange duur van de procedure	90
14.	Conclusie	92
15.	Beslissing op bezwaar	92
16.	Proceskostenvergoeding	92
17.	Beroep	92

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

1. Procesverloop

1. In november 2018 heeft DNB bij bunq een onderzoek verricht naar de 'systematische integriteitsrisico analyse (SIRA) in de praktijk'. DNB heeft vastgesteld dat bunq regels van het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr) en de Wwft overtrad.¹ Naar aanleiding daarvan heeft DNB bij besluit van 18 juli 2019 een aanwijzing aan bunq gegeven tot het volgen van een gedragslijn, die strekte tot beëindiging van deze overtredingen. De aanwijzing zag op het beëindigen van de overtredingen van artikel 10, tweede lid, van het Bpr, artikel 3, tweede lid, onder b, c en d, van de Wwft en artikel 8, vijfde lid van de Wwft. Na bezwaar en beroep heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) geoordeeld dat de aanwijzing slechts in stand kon blijven voor zover deze betrekking had op de overtreding van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder b en d, van de Wwft ten aanzien van het onderzoek naar de bron van de middelen en de overtreding van artikel 8, vijfde lid, van de Wwft ten aanzien van de politiek prominente personen.²
2. Daarnaast heeft DNB op 28 augustus 2020 aan bunq twee bestuurlijke boetes opgelegd wegens overtreding van artikel 3, tweede lid (overtredingsperiode 28 november 2015 – 14 november 2018) en artikel 8, vijfde lid, van de Wwft (overtredingsperiode 29 juni 2017 – 14 november 2018). Deze boetes zijn na een wijzigingsbesluit en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam³ gematigd. Na telefonisch contact tussen [VERTROUWELIJK] DNB en [VERTROUWELIJK] bunq op 7 september 2023 hebben beide partijen afgezien van het instellen van hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.
3. DNB is in juli 2020 een validatieonderzoek gestart naar de naleving van de hiervoor genoemde aanwijzing. Op 3 juni 2021 heeft DNB haar definitieve bevindingen ten aanzien van dat onderzoek gedeeld, die erop neerkwamen dat bunq slechts gedeeltelijk vooruitgang had geboekt en dat nog niet alle door DNB vastgestelde overtredingen waren beëindigd. Zo stelde DNB vast dat de overtredingen van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft en artikel 8, vijfde lid, van de Wwft nog voortduurden. Op 7 juli 2021 heeft DNB bunq de mogelijkheid gegeven om per geconstateerde overtreding inzichtelijk te maken welke concrete herstelacties bunq inmiddels had ingezet en nog zou inzetten om zo uiteindelijk alle geconstateerde voortdurende overtredingen op de kortst mogelijke termijn te beëindigen. bunq heeft vervolgens op 28 juli 2021 een actieplan bij DNB aangeleverd.
4. Na bestudering en monitoring van de uitvoering van dit plan heeft DNB bij brief van 9 december 2021 herhaald dat zij de voortdurende overtredingen en het niet naleven van de aanwijzing zeer ernstig achtte, maar dat zij desalniettemin had besloten geen nieuwe maatregelen op te leggen en bunq een laatste kans te geven om alsnog volledig herstel te realiseren. Daarnaast heeft DNB aangekondigd dat zij per 31 maart 2022 een nieuw Wwft-onderzoek (**Onderzoek**) zou verrichten als het herstelplan door bunq zou zijn uitgevoerd hetgeen in februari 2022 het geval was. Daarbij heeft zij erop gewezen dat als uit dat Onderzoek mocht blijken dat bunq nog steeds in overtreding was van de Wwft, DNB alsnog (formele) maatregelen zou overwegen.
5. Ten behoeve van het Onderzoek heeft DNB bunq per e-mail van 31 maart 2022 verzocht om bepaalde informatie en documentatie aan te leveren. Bij aankondigingsbrief van 22 april 2022 heeft DNB bunq geïnformeerd over het doel, de tijdslijnen en de scope van het Onderzoek alsook over de verwachte voorbereiding van bunq. Bij e-mails van 31 mei en 3 juni 2022 heeft DNB een selectie van te beoordelen cliënten aan bunq kenbaar gemaakt. Deze selectie

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹ Bijlage 2 bij Primaire Besluit.

² Cbb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707.

³ Rb. Rotterdam 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380.

bestond uit vijftien particuliere en elf zakelijke cliënten. DNB verzocht bunq om per cliënt het volledige cliëntendossier aan te leveren. Daarnaast verzocht DNB om een overzicht van alle gegenereerde alerts en bijbehorende alert beoordelingen (inclusief (eventuele) meldingen aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)) en een overzicht met alle inkomende en uitgaande transacties voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2022. DNB gaf aan deze informatie graag uiterlijk 9 juni 2022 (voor de particuliere cliënten), respectievelijk 14 juni 2022 (voor de zakelijke cliënten) te ontvangen. Op 10 en 15 juni 2022 heeft bunq cliëntinformatie bij DNB aangeleverd.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

6. Op 18 juli 2022 heeft overleg plaatsgevonden tussen DNB en bunq over vijf door DNB beoordeelde cliëntendossiers. DNB uitte (opnieuw) haar zorgen over de naleving van de Wwft door bunq. DNB benadrukte tijdens het gesprek dat het voor de beoordeling van de cliëntendossiers belangrijk was dat zij in bezit was van complete cliëntendossiers. DNB gaf aan dat in vrijwel alle cliëntendossiers bepaalde informatie ontbrak. Dit betrof met name informatie over de risicoclassificatie, het doel en de aard van de relatie, de herkomst van het vermogen en de voortdurende controle. Ook ontbrak informatie over de door het transactiemonitoringssysteem van bunq gegenereerde alerts. DNB verzocht bunq deze informatie alsnog aan te leveren. Specifiek ten aanzien van het transactiemonitoringsproces heeft DNB bunq erop gewezen dat de cliëntendossiers niet volledig waren ten aanzien van: de rationale achter een gegenereerde alert, de onderbouwing van afgehandelde alerts en zichtbare interne vervolgacties naar aanleiding van FIU-meldingen. DNB heeft na afloop van deze bespreking de inhoud van het gesprek per e-mail aan bunq bevestigd. bunq heeft vervolgens op 27 juli 2022 aanvullende informatie verstrekt.
7. Aan de hand van een door bunq op 6 september 2022 aangeleverd overzicht van na 1 april 2022 geaccepteerde cliënten (waarin volgens bunq haar verbeteracties zichtbaar zouden zijn) heeft DNB in september 2022 nog een zestal cliënten geselecteerd (drie zakelijke en drie particuliere) waarvan de dossiers aan het Onderzoek werden toegevoegd. Ook verzocht DNB bunq een viertal door bunq zelf te selecteren cliëntendossiers (twee zakelijke en twee particuliere) aan te leveren.
8. Na het afronden van de beoordeling van alle geselecteerde cliëntendossiers heeft DNB – na een mondelinge toelichting - bij brief van 14 februari 2023 haar voorlopige bevindingen en conclusies van het Onderzoek aan bunq kenbaar gemaakt. Een en ander is op 9 maart 2023 opnieuw mondeling toegelicht. Bij e-mail van 31 maart 2023 heeft bunq schriftelijk gereageerd op de voorlopige bevindingen. Daarin heeft bunq onderkend dat zij in de door DNB onderzochte dossiers mogelijk per ongeluk een aantal risico-indicatoren had gemist. Daarnaast heeft bunq een reactie gegeven op een aantal bevindingen van DNB en aangegeven waar DNB in haar ogen tot verkeerde

conclusies was gekomen. Verder heeft zij bij deze e-mail een actieplan met verbeteracties (**Actieplan**) overgelegd.

9. Bij brief van 20 juni 2023 heeft DNB, met inachtneming van de reactie van bunq en de door bunq aanvullend verstrekte informatie, de definitieve bevindingen aan bunq teruggekoppeld. In deze brief heeft DNB vastgesteld dat bunq op het moment van het Onderzoek meerdere kernbepalingen van de Wwft onvoldoende naleefde, in het bijzonder de voortdurende controle op haar cliënten en transacties in de zin van artikel 3, tweede lid en onder d, van de Wwft. Dit leidde tot een verhoogd risico dat de dienstverlening van bunq door derden werd misbruikt, zo merkte DNB op. Verder herstel was naar het oordeel van DNB noodzakelijk, zodat bunq haar rol als poortwachter structureel adequaat zou kunnen invullen. DNB heeft in de brief aangegeven zich te beraden op vervolgstappen. Zij zou daarbij het Actieplan dat bunq op 31 maart 2023 had toegestuurd betrekken, maar ook de toezichthistorie.
10. Op 7 maart 2024 heeft DNB met bunq gesproken over de uitkomsten van het Onderzoek. DNB heeft aangegeven op basis van de geconstateerde overtredingen te hebben besloten bunq een [VERTROUWELIJK]brief te sturen [VERTROUWELIJK]. Daarnaast gaf DNB aan voornemens te zijn om een punitief traject te starten. Omdat DNB een punitieve maatregel overwoog, heeft DNB (de bestuurders van) bunq bij aanvang van het gesprek de cautie gegeven. Op 8 maart 2024 heeft DNB de [VERTROUWELIJK]brief aan bunq gestuurd. Daarmee beoogde DNB een duidelijk signaal af te geven aan bunq dat de in 2022/2023 geconstateerde overtredingen onacceptabel waren en dat DNB verwachtte dat bunq op basis van haar Actieplan het herstel goed en tijdig zou afronden (uiterlijk op 31 december 2024) en daarmee tot een adequate uitvoering van haar poortwachtersrol zou komen. Ook beschrijft DNB in de [VERTROUWELIJK]brief het vervolg van het voorgenomen punitieve traject.
11. Vervolgens heeft DNB een boeterapport opgesteld, gedateerd 7 oktober 2024. Bij brief van 31 oktober 2024 heeft DNB bunq in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete vanwege overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft, alsmede de openbaarmaking daarvan. bunq is in de gelegenheid gesteld naar aanleiding hiervan (mondeling dan wel schriftelijk) uiterlijk 14 november 2024 een zienswijze kenbaar te maken. Op verzoek van bunq is de termijn voor een schriftelijke zienswijze verlengd tot en met 13 december 2024.
12. Op 13 december 2024 heeft bunq een beknopte schriftelijke zienswijze (een drietal pagina's) zowel per e-mail als per aangetekende post bij DNB ingediend.
13. Bij het Primaire Besluit van 6 mei 2025 heeft DNB aan bunq een bestuurlijke boete opgelegd van EUR 2.600.000,- voor overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft in de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2022.
14. [VERTROUWELIJK].
15. Op 9 mei 2025 heeft bunq een pro forma bezwaarschrift ingediend gericht tegen het Primaire Besluit [VERTROUWELIJK].
16. Bij brief van 19 mei 2025 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) heeft DNB de ontvangst van het pro forma bezwaarschrift bevestigd. DNB heeft bunq daarbij in de gelegenheid gesteld om de gronden van bezwaar binnen acht weken na dagtekening van de brief – conform het verzoek van bunq – bij DNB in te dienen.
17. Bij brief van 23 juni 2025 heeft bunq haar bezwaargronden aangevuld middels het Bezwaarschrift dat – in contrast met de eerder ingediende

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

zienswijze van drie pagina's zonder bijlagen – zo'n honderddertig pagina's omvat waaraan nog bijlagen (1- 10) zijn toegevoegd.

18. DNB heeft bij e-mail van 24 juni 2025 de ontvangst van het Bezwaarschrift bevestigd. Daarbij heeft DNB bunq in de gelegenheid gesteld haar bezwaar toe te lichten tijdens een hoorzitting en bunq verzocht aan te geven of zij van die mogelijkheid gebruik wenste te maken. [VERTROUWELIJK]
19. [VERTROUWELIJK].
20. DNB heeft bij e-mail van 9 juli 2025 bunq opnieuw gevraagd of zij van de gelegenheid om te worden gehoord gebruik wenste te maken. Per e-mail van 15 juli 2025 heeft bunq aangegeven daar geen gebruik van te willen maken.
21. [VERTROUWELIJK].
22. Op 25 augustus 2025 is het Primaire Besluit door DNB gepubliceerd op haar website.⁴

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

2. Het Primaire Besluit

23. DNB heeft in het Primaire Besluit toegelicht dat bunq artikel 3, tweede lid, van de Wwft heeft overtreden in de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2022.
24. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wwft is bunq verplicht cliëntenonderzoek te verrichten. Zij dient onder meer 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 bunq heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of transactie gebruikt worden.
25. DNB heeft het Primaire Besluit gebaseerd op overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft in de volgende vier cliëntendossiers:

#	Naam cliënt	Cliënt-nummer	Datum acceptatie	Risico-classificatie	Typering cliënt	Onderzochte periode DNB
1.	[VERTROUWELIJK] (cliënt 1)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	Hoog	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
2.	[VERTROUWELIJK] (cliënt 2)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	Hoog	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
3.	[VERTROUWELIJK] (cliënt 3)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	Hoog	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]
4.	[VERTROUWELIJK] (cliënt 4)	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]	Hoog	[VERTROUWELIJK]	[VERTROUWELIJK]

26. Naar het oordeel van DNB, zo volgt uit het Primaire Besluit, is dit – gelet op de aard en de duur ervan - een ernstige overtreding die bunq volledig te verwijten is. DNB heeft vervolgens op basis van artikel 31 Wwft, het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs), artikel 3:4 en artikel 5:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het Algemeen boetetoemingsbeleid⁵ aan bunq een bestuurlijke boete van EUR 2.600.000,- opgelegd voor overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft.

⁴ www.dnb.nl/algemeen-nieuws/handhavingsmaatregel-2025/boete-voor-bunq-b-v-wegens-onvoldoende-clientenonderzoek/

⁵ Algemeen boetetoemingsbeleid DNB, Stcrt. 2020, 63846, en laatst gewijzigd op 16 april 2022 (Stcrt. 2022, 10423).

3. Gronden van bezwaar

27. bunq heeft, kort samengevat, de volgende bezwaargronden geformuleerd:
- i. Primair is het standpunt van bunq dat het Primaire Besluit in strijd is met het vertrouwens-, rechtszekerheids- en fair-play beginsel. Volgens bunq is namelijk met DNB op 7 september 2023 de afspraak gemaakt dat bunq geen hoger beroep zou instellen tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam in de eerdere Wwft-boeteprocedure en DNB geen handhavingsmaatregelen meer zou opleggen voor feiten tot 7 september 2023;
 - ii. Daarnaast is het standpunt van bunq dat het Primaire Besluit een feitelijke en juridische grondslag ontbeert omdat het is gebaseerd op eigen interpretaties van DNB die niet uit de Wwft volgen, op onjuiste veronderstellingen over de werkwijze en informatiepositie van bunq en op onrealistische en disproportionele verwachtingen van Wwft-instellingen die wel poortwachter zijn maar geen opsporingsdienst. DNB miskent het *principle-based* karakter van artikel 3, tweede lid, van de Wwft. DNB heeft niet-representatieve cliëntendossiers geselecteerd en is met een lantaarn op zoek gegaan naar mogelijke verwijten.
 - iii. boeteoplegging is niet evenredig, niet opportuun en ook niet fair;
 - iv. datzelfde geldt voor de boetehoogte: een boetebedrag van EUR 2,6 miljoen in deze zaak is disproportioneel; bunq betwijfelt zeer of sprake is van “*eenzelfde overtreding*” zoals is vereist voor recidive.
28. Hetgeen bunq ten aanzien van deze bezwaargronden meer specifiek heeft aangevoerd wordt hierna bij de heroverweging verder uiteengezet.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

4. Heroverweging van het Primaire Besluit

4.1 Inleiding

29. DNB heeft het Primaire Besluit naar aanleiding van het bezwaar op grond van artikel 7:11 Awb heroverwogen.
30. Voorafgaand aan de heroverweging merkt DNB het volgende op. De heroverweging van het Primaire Besluit is een omvangrijke exercitie geweest om de volgende redenen. [VERTROUWELIJK] In dit kader wordt gewezen op het Procesverloop waaruit blijkt dat het ontvangen en zo compleet mogelijk krijgen van de benodigde informatie voor het onderzoek een moeizaam proces is geweest. Door ervoor te kiezen een beperkte zienswijze in te dienen gevolgd door een zeer omvangrijk Bezwaarschrift met daarbij bijlagen met nieuwe informatie, is het zwaartepunt van de discussie bovendien verplaatst van de ontwerpfasen van het Primaire Besluit naar de heroverweging van het definitieve Primaire Besluit.
31. Dit noopt tot een uitgebreide heroverweging met als resultaat een omvangrijke beslissing op bezwaar. Deze beslissing is als volgt opgebouwd.
32. DNB gaat eerst, op grondslag van hetgeen in bezwaar door bunq is aangevoerd, in op de betekenis van de uitspraken van het CBB en de rechtbank Rotterdam⁶ voor het Onderzoek en het daarop gebaseerde Primaire Besluit (paragraaf 4.2, Context Onderzoek). Vervolgens beschrijft DNB het doel en de aanpak van het Onderzoek; daarbij besteedt DNB ook aandacht aan de risico gebaseerde benadering door zowel toezichthouder als onder toezicht staande onderneming bij naleving van de Wwft (paragraaf 4.3). Bij de daarop volgende heroverweging houdt DNB zoveel mogelijk de

⁶ Zie randnummers 1 respectievelijk 2 onder Procesverloop.

volgorde aan van de in het Bezwaarschrift aangevoerde bezwaargronden. DNB geeft steeds eerst de stellingen van bunq weer, waarna de reactie van DNB is opgenomen. Hoofdstuk 5 behandelt het primaire standpunt van bunq (bezwaargrond i). Voor wat betreft het standpunt van bunq dat het Primaire Besluit een feitelijke en juridische grondslag ontbeert (bezwaargrond ii), beoordeelt DNB eerst de bezwaren die zien op de aanpak van DNB (hoofdstuk 6), vervolgens de bezwaren die zien op de aan het Primaire Besluit ten grondslag liggende cliëntendossiers gezamenlijk (hoofdstuk 7), waarna bespreking volgt van de bezwaren tegen de cliëntendossiers afzonderlijk (hoofdstukken 8 t/m 11). Hoofdstuk 12 en 13 behandelen bezwaargrond iii respectievelijk bezwaargrond iv. In Bijlage 1 is de wet- en regelgeving opgenomen die voor de beoordeling van het bezwaar tegen het Primaire Besluit met name van belang is.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

4.2 Context Onderzoek

33. Zoals hierboven onder Procesverloop reeds genoemd, heeft de in 2019 opgelegde aanwijzing geleid tot een juridische procedure die is geëindigd met een uitspraak van het CBb van 18 oktober 2022. Ten eerste oordeelde het CBb dat de door DNB in de aanwijzing opgenomen eis van een externe validatie en een managementverklaring niet noodzakelijk waren om de vaststaande overtredingen te beëindigen.⁷ Ten tweede oordeelde het CBb dat DNB niet het bewijs had geleverd dat bunq een aantal overtredingen van de Wwft had begaan, zodat die overtredingen niet vast waren komen te staan en DNB niet bevoegd was een aanwijzing op te leggen gericht op beëindiging van de betreffende overtredingen.⁸
34. DNB is het met bunq eens dat het CBb in de uitspraak het *principle based* karakter en de risicogebaseerde benadering van de Wwft heeft bevestigd.⁹ Mede hierom heeft DNB in het Primaire Besluit geen opmerkingen gemaakt over de wijze waarop bunq in de onderzochte periode haar procedures en systemen met betrekking tot de transactiemonitoring had ingericht. Die inrichting is primair aan bunq. Om die reden gaat DNB hieronder ook niet in op de beschrijving in het Bezwaarschrift van de inrichting van de transactiemonitoring door bunq in 2021 – 2022 en de effectiviteit van de combinatie van business rules en machine learning daarbij.¹⁰ Waar DNB naar heeft gekeken is het resultaat: geeft het cliëntendossier als geheel er blijk van dat bunq heeft gerealiseerd wat artikel 3, tweede lid, van de Wwft van haar verlangt?
35. Uit de uitspraak van het CBb volgt ook dat DNB een bank wel degelijk (gemotiveerd) kan tegenwerpen dat de bank onjuiste beoordelingen of afwegingen heeft gemaakt, als gevolg waarvan het door de norm vereiste resultaat niet is behaald.¹¹ Het *principle based* karakter van de Wwft doet daar dus niet aan af. Wel komt het – nog meer dan bij gesloten normen – aan op de onderbouwing van de overtreding.
36. Daarnaast heeft het CBb in r.o. 13.4.1 van de uitspraak geoordeeld dat vast is komen te staan dat bunq zowel ten tijde van de aanwijzing als ten tijde van de beslissing op bezwaar artikel 3, tweede lid, onder b, van de Wwft, artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, voor zover die ziet op de bron van de middelen, en artikel 8, vijfde lid van de Wwft heeft overtreden. De aanwijzing is op die punten niet herroepen. Uit hoofde van haar

⁷ CBb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 14.3 en 15.3.

⁸ Zie r.o. 8.6.4, 9.5 en 12.5 van de uitspraak. Het gaat om de overtredingen van artikel 3, tweede lid, onder c, van de Wwft en, in de woorden van het CBb, artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft wat betreft de transactiemonitoring, en artikel 3:10 Wft in samenhang met artikel 10 van het Bpr.

⁹ Bezwaarschrift randnummer 15.

¹⁰ Bezwaarschrift paragraaf 4.3 en 4.4.

¹¹ Zie r.o. 10.4 van de uitspraak.

toezichthoudende taak lag het dan ook op de weg van DNB bij bunq te onderzoeken of deze overtredingen waren beëindigd.

37. De uitspraak van het CBb heeft DNB doen besluiten om de in 2020 aan bunq opgelegde bestuurlijke boetes te wijzigen. De op 14 december 2022 gewijzigde boetes zijn opgelegd wegens overtredingen van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft in de periode van 28 november 2015 tot en met 14 november 2018 en artikel 8, vijfde lid, van de Wwft in de periode van 25 juli 2018 tot 14 november 2018.
38. De rechtbank Rotterdam heeft met de uitspraak van 14 augustus 2023 de hoogte van deze boetes fors gematigd.¹² Tegelijk volgt uit rechtsoverweging 37 van de uitspraak dat DNB terecht heeft vastgesteld dat bunq artikel 3, tweede lid, onder b en d, en artikel 8, vijfde lid, van de Wwft in verschillende dossiers heeft overtreden. Ook zag de rechtbank geen grond voor het oordeel dat DNB niet in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van haar bevoegdheid om de boetes op te leggen (r.o. 39). Zoals onder Procesverloop genoemd hebben beide partijen afgezien van het instellen van hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.
39. DNB onderkent dat met de hiervoor genoemde uitspraken van het CBb en de rechtbank Rotterdam de eerdere door DNB aan bunq opgelegde aanwijzing en bestuurlijke boetes gedeeltelijk zijn herroepen. Tegelijkertijd hebben zowel het CBb als de rechtbank Rotterdam geoordeeld dat DNB eerder op juiste gronden heeft vastgesteld dat bunq overtredingen van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft begaan.

4.3 Doel en aanpak onderzoek; risico gebaseerde benadering

40. Het Primaire Besluit vloeit voort uit het Onderzoek bij bunq naar de naleving van de Wwft, dat DNB in 2022 heeft verricht nadat bunq een actieplan d.d. 28 juli 2021 had afgerond. Met de afronding van dat actieplan in februari 2022 zouden de overtredingen zijn beëindigd. Het gaat daarbij om de overtredingen die nog bleken voort te duren tijdens het validatieonderzoek dat DNB in 2020/2021 had uitgevoerd naar de opvolging door bunq van de aanwijzing van 18 juli 2019.¹³
41. De wijze waarop de selectie van cliëntendossiers heeft plaatsgevonden is uitvoerig beschreven in het Primaire Besluit. In aanvulling daarop licht DNB nog het volgende toe.
42. De particuliere cliënten zijn geselecteerd door middel van het outlierdetectiemodel. Met dit model worden dossiers geselecteerd die statistisch gezien afwijken ten opzichte van andere dossiers. Het betreft een risicogebaseerde selectiemethode, waarbij wordt gewerkt met objectieve criteria als landen, transactievolume, leeftijd cliënt in verhouding tot het transactievolume, hoog aantal alerts, hoog aantal FIU-meldingen en dergelijke. Dat een dossier door het outlierdetectiemodel eruit wordt gelicht, wil dus zeggen dat sprake is van afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde van de cliëntpopulatie.
43. Het selecteren van cliëntendossiers met behulp van het model sluit daarom goed aan bij de risicogebaseerde benadering van de Wwft. Deze benadering komt erop neer dat banken de voortdurende controle afstemmen op de risico's van de klant. DNB verwacht van banken dat zij (alleen) de informatie bij klanten uitvragen die gegeven het risico van de klant nodig is. Bij potentiële of bestaande klanten met hoge risico's wordt dus meer informatie opgevraagd en/of een meer intensieve voortdurende controle toegepast dan bij laag risico klanten. De juistheid van de risico-inschatting is hierbij wel van

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹² Rb. Rotterdam 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380;
<https://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBROT:2023:7380>

¹³ Zie ook randnummer 3 en 4 onder Procesverloop.

essentieel belang. Wat betreft het toezicht van DNB betekent een meer risicogebaseerde benadering dat DNB zich nog meer focust op de categorieën klanten of onderdelen van de bancaire sector waar de risico's het hoogst zijn.

44. Op basis van de uiteindelijk 36 geselecteerde cliëntendossiers (bestaande uit de in twee lichten geselecteerde particuliere en zakelijke cliëntendossiers) heeft DNB het Onderzoek verricht. Ten behoeve van het Primaire Besluit heeft DNB vier cliëntendossiers uitgelicht om gedetailleerd uit te werken. Dit zijn vier dossiers die naar het oordeel van DNB goed illustreren waarom DNB op basis van het Onderzoek tot de conclusie is gekomen dat bunq tekort is geschoten in de naleving van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Vergelijkbare tekortkomingen zijn echter ook vastgesteld in andere van de 36 cliëntendossiers. DNB heeft bij in totaal 24 van de 36 beoordeelde dossiers geconcludeerd dat niet voldoende aan de eisen inzake de voortdurende controle is voldaan.¹⁴ Aan de keuze om uitsluitend vier dossiers nader uit te werken, ligt ten grondslag dat de motivering van een overtreding van de norm in een cliëntendossier een uitvoerige en gedetailleerde beoordeling van dat dossier vergt. Het is dus uitdrukkelijk niet zo - zoals uit de brief met definitieve bevindingen van 20 juni 2023 - dat uitsluitend in die vier dossiers tekortkomingen zijn gesignaleerd.

45. Zoals in het Primaire Besluit¹⁵ uiteengezet heeft DNB zich uiteindelijk gericht op cliënten die door bunq waren geclassificeerd als hoogrisicocliënten. De verwijten van DNB in het Primaire Besluit zijn (dus) ook beperkt tot de voortdurende controle die bunq bij hoogrisicocliënten heeft verricht. Het belang van het uitoefenen van een voldoende voortdurende controle weegt bij die cliënten per definitie het zwaarst.

5. Bezwaargrond i: vertrouwens-, rechtszekerheids- en fair play-beginsel

5.1 Strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel

bunq

46. bunq stelt dat het Primaire Besluit in strijd is met het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel. Ter onderbouwing van haar stelling wijst zij op het telefoongesprek dat op 7 september 2023 heeft plaatsgevonden tussen [VERTROUWELIJK] DNB [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] bunq [VERTROUWELIJK]. Dat telefoongesprek is gevoerd naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam over de in 2020 opgelegde bestuurlijke boetes. Hoewel bunq zich – ondanks de matiging van de boetes – niet geheel kon vinden in deze uitspraak, heeft zij met het gesprek op 7 september 2023 afgezien van het instellen van hoger beroep tegen die uitspraak. Namens DNB zou tijdens dat gesprek zijn toegezegd dat er geen handhavingsmaatregelen meer zouden worden opgelegd voor feiten tot 7 september 2023. Er is besproken dat zo een nieuwe start mogelijk zou worden gemaakt, gericht op verbeteringen in plaats van op uitputtende en weinig productieve juridische trajecten. Het Primaire Besluit is in strijd met deze toezegging, nu de feiten waarvoor DNB een boete oplegt, dateren van voor 7 september 2023. Om die reden is het Primaire Besluit in strijd met het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, nu sprake is van een concrete toezegging, die toerekenbaar is aan DNB en die heeft geleid tot de gerechtvaardigde verwachting bij bunq dat DNB afziet van haar boetebevoegdheid.
47. Als bunq had geweten dat DNB haar boetes wilde opleggen voor feiten van voor 7 september 2023 zou zij niet hebben afgezien van het instellen van

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹⁴ Zie blz. 3 van de brief van DNB van 14 februari 2023 waarin zij de voorlopige bevindingen met bunq heeft gedeeld (bijlage 28 bij het Primaire Besluit), en het beoordelingsoverzicht van in totaal 36 dossiers in bijlage II bij dezelfde brief. Zie in dit kader ook de brief met de definitieve bevindingen (bijlage 34a bij het Primaire Besluit).

¹⁵ Primaire Besluit onderdeel B.2.2

hoger beroep. Dit heeft haar rechtspositie namelijk verzwakt. bunq heeft ook geen reden gehad om te twijfelen aan de toezegging van DNB, nu bunq ervan uit kon gaan dat zij voldeed aan de Wwft en de verwachtingen van DNB. De uitspraak van de rechtbank Rotterdam kon worden gezien als het sluitstuk van een periode waarin tussen DNB en bunq intensief contact was geweest in het kader van de door DNB eerder opgelegde maatregelen¹⁶, de inspanningen en investeringen van bunq in de periode 2019 t/m 2022 ter verbetering van haar processen op het gebied van de Wwft, de rechterlijke uitspraken¹⁷, de bevindingen van DNB in het kader van het Onderzoek en het Actieplan van bunq naar aanleiding daarvan. Al met al heeft bunq grote stappen gezet en was zij nog volop bezig met de uitvoering van haar actieplan van 31 maart 2023. Gelet hierop kon en mocht bunq menen dat DNB tijdens het gesprek op 7 september 2023 bereid was af te spreken geen nieuwe procedures te starten voor feiten van voor die datum en wijst bunq in dat kader op een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁸

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

48. Verder reageert bunq nog op enkele onderdelen uit het Primaire Besluit. Zij betwist de daarin opgenomen lezing van DNB van het telefoongesprek op 7 september 2023 en brengt naar voren dat [VERTROUWELIJK] bunq bereid is daarover in rechte te verklaren. Bovendien zou ook uit de afgezwakte versie van DNB van het telefoongesprek een concrete toezegging zijn op te maken dat DNB geen handhavingsmaatregelen zou opleggen voor feiten uit het tijdvak tot dan toe. bunq stelt dat zelfs als de weergave van DNB gevolgd zou worden, het Primaire Besluit diametraal tegenover 'vooruit kijken' en 'werken aan een constructieve toezichtrelatie' staat. Dat geldt te meer nu de betreffende feiten uit 2021-2022 al uitgebreid onderzocht waren door DNB en bunq al volop bezig was met het uitvoeren van het in dat kader opgestelde Actieplan. Daarmee is het voor bunq onbegrijpelijk en strijdig met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat DNB twee jaar na het betreffende telefoongesprek het Primaire Besluit neemt. Dat tijdens het gesprek op 7 maart 2024 de cautie is gegeven, kan hier niet aan af doen. Voor bunq stond vast dat geen boete zou worden opgelegd voor feiten waar het telefoongesprek over gevoerd was. bunq heeft de cautie dan ook niet gekoppeld aan waar de boete nu voor is opgelegd en beschouwt de cautie bovendien als standaard formaliteit zonder dat daaraan altijd automatisch consequenties verbonden waren.

Reactie DNB

49. Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel dienen drie stappen te worden doorlopen, zo volgt uit jurisprudentie van de bestuursrechter:

“De eerste stap is dat de betrokkene aannemelijk moet maken dat van de zijde van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of, en zo ja hoe, het bestuursorgaan in een concreet geval een bevoegdheid zou uitoefenen. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten beantwoord wat de betekenis

¹⁶ De aanwijzing van 18 juli 2019 en de bestuurlijke boetes van 28 augustus 2020; zie randnummers. 1 en 2 onder Procesverloop.

¹⁷ Van het CBb en de rechtbank Rotterdam; zie paragraaf 4.2.

¹⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.”¹⁹

50. Wat betreft de eerste stap geldt het volgende. bunq stelt dat tijdens het telefoongesprek dat op 7 september 2023 heeft plaatsgevonden tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] een toezegging zou zijn gedaan dat geen handhavingsmaatregelen meer zouden worden opgelegd voor feiten tot 7 september 2023. Daarmee stelt bunq zich op het standpunt dat door DNB zou zijn toegezegd dat in het geheel niet meer handhavend opgetreden zou worden voor feiten die zich hebben voorgedaan voor 7 september 2023. De door bunq geschetste weergave van dit gesprek is echter onjuist. Deze weergave strookt niet met de verklaring van [VERTROUWELIJK]. Uit die verklaring volgt dat de enige ‘toezegging’ die opgemaakt zou kunnen worden uit het gesprek is dat DNB eerst in overleg zou treden met bunq als zij nieuwe overtredingen van (destijds) artikel 8, vijfde lid, aanhef en onder b, van de Wwft zou vaststellen. Het gaat om het aftekenen van Politically Exposed Persons (PEPs), een punt dat voortkwam uit de uitspraak van de rechtbank Rotterdam over de boetes opgelegd aan bunq in 2020. Zelfs ten aanzien van dat punt is geen toezegging gedaan dat niet handhavend opgetreden zou worden, maar dat – mocht dit zich voordoen – eerst in overleg zou worden getreden. Uit de verklaring volgt zeker niet dat een algemene toezegging namens DNB zou zijn gedaan dat in het geheel niet meer handhavend opgetreden zou worden voor feiten voor 7 september 2023. Deze verklaring vindt bovendien steun in de e-mail die [VERTROUWELIJK] kort na het bewuste telefoongesprek zond om zijn collega’s te informeren over het contact met [VERTROUWELIJK].
51. Verder meent DNB dat het wel degelijk voor de hand lag voor bunq – als zij inderdaad in de veronderstelling heeft geleefd vanaf 7 september 2023 dat geen boete opgelegd zou worden voor feiten van voor die datum – om dit tijdens het gesprek op 7 maart 2024, waarbij [VERTROUWELIJK] aanwezig was, naar voren te brengen. Dat gesprek ging immers over feiten uit 2021-2022, dus over feiten van voor de datum van het telefoongesprek. Aan de start van het gesprek is de cautie gegeven. Dat bunq de cautie beschouwt als een standaard formaliteit (DNB ziet dat niet zo), doet er niet aan af dat de cautie wordt gegeven als een punitieve sanctie in beeld is. Overigens verhoudt de stelling van bunq dat zij op dat moment geen rekening hield met een boete zich niet tot haar betoog in het kader van de boetehoogte dat vanaf het gesprek op 7 maart 2024 het boetezwaard boven haar hoofd hing. Tijdens dat gesprek heeft DNB bovendien ook toegelicht dat zij – naast het sturen van een [VERTROUWELIJK]brief – voornemens was een punitief traject te starten. bunq heeft op dat moment – en ook in de maanden daarna – geen aanleiding gezien te refereren aan het bij haar kennelijk opgewekte vertrouwen dat in het geheel niet meer handhavend opgetreden zou worden vanwege hetgeen zou zijn toegezegd tijdens het telefoongesprek op 7 september 2023. Dit heeft zij pas veel later – in de zienswijze van 13 december 2024 – aangevoerd. Ook om die reden overtuigt de stelling van bunq niet en concludeert DNB dat het betreffende telefoongesprek niet kwalificeert als een toezegging waarop bunq redelijkerwijs mocht vertrouwen dat DNB in het geheel niet handhavend op zou treden in verband met feiten die zich voor dat moment hadden voorgedaan.
52. De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State waarop bunq wijst, doet aan het hiervoor genoemde niet af.²⁰ Hoewel het juist is dat met de conclusie van Wattel en de overname daarvan door de Afdeling sprake is geweest van een verschuiving van het bestuursperspectief naar het burgerperspectief, speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol. Van [VERTROUWELIJK] mag worden aangenomen dat hij [VERTROUWELIJK] voldoende deskundig is om te begrijpen dat [VERTROUWELIJK] niet een algemene toezegging deed dat in het geheel niet

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹⁹ CBb 22 april 2025, ECLI:NL:CBB:2025:265.

²⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

meer handhavend opgetreden zou worden. Bovendien kan uit het telefoongesprek geen uitlating worden opgemaakt die voor een redelijk denkend burger opgevat mag worden als een onbeperkte toezegging dat niet meer handhavend opgetreden zou worden.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

53. Voorts stelt bunq dat het voor DNB in redelijkheid te begrijpen moet zijn geweest dat zij uitsluitend haar hoger beroep heeft opgegeven in de veronderstelling dat de geschillen met DNB in de periode tot het telefoongesprek van de baan zouden zijn. Het telefoongesprek is echter uitsluitend gegaan over hetgeen waarop de uitspraak van de rechtbank Rotterdam over de eerdere boetebesluiten betrekking had. DNB kan om die reden niet inzien waarom het voor haar duidelijk heeft moeten zijn dat bunq het al dan niet instellen van hoger beroep in die procedure koppelde aan die veronderstelling. Als bunq uitsluitend onder de nu door haar geschetste omstandigheden het hoger beroep had willen opgeven, dan had zij die verwachting moeten uitspreken. Dit is voor DNB geen onderwerp van gesprek geweest.
54. Kortom, er is geen toezegging namens DNB gedaan tijdens het telefoongesprek op 7 september 2023 op grond waarvan bunq redelijkerwijs mocht vertrouwen dat niet handhavend opgetreden zou worden voor feiten van voor die datum. Het telefoongesprek heeft uitsluitend gezien op het al dan niet in hoger beroep gaan in een andere procedure en met betrekking tot een andere overtreding dan waar het Primaire Besluit op ziet. Daarmee wordt de eerste stap van het vertrouwensbeginsel niet behaald en behoeven de overige stappen geen bespreking meer. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt daarmee niet. Nu bunq heeft nagelaten te onderbouwen (c.q. andere gronden aanvoert dan die ter onderbouwing van het vertrouwensbeginsel) waarom de vermeende toezegging leidt tot schending van het rechtszekerheidsbeginsel, kan ook het beroep op dat beginsel niet slagen.
55. Ten overvloede merkt DNB in dat kader nog het volgende op. DNB ziet niet in dat de omstandigheid dat eerdere bestuurlijke sancties deels zijn herroepen, DNB ertoe dwingt om af te zien van handhavend optreden tegen overtredingen die in een ander, later tijdvak hebben plaatsgevonden. Te meer nu uit de uitspraken volgt dat DNB terecht heeft vastgesteld dat bunq, in een eerder tijdvak, overtredingen van artikel 3, tweede lid, van de Wwft heeft begaan. Daarnaast volgt uit het Handhavingsbeleid van DNB dat het uitgangspunt is dat overtredingen niet worden gedoogd en daartegen (dus) handhavend wordt opgetreden.²¹ DNB ziet op grond van het voorgaande overigens ook niet in waarom het rechtszekerheidsbeginsel zou zijn geschonden.

5.2 Strijd met het fair play-beginsel

bunq

56. bunq stelt dat het een toezichthouder niet past om enerzijds druk uit te oefenen op een onder toezicht staande instelling tot het doorvoeren van aanpassingen in de bedrijfsvoering en anderzijds ondanks dergelijke inspanningen van die instelling, vervolgens een boete op te leggen [VERTROUWELIJK]. Dat geldt te meer nu die druk is voortgekomen uit grotendeels onrechtmatige besluiten. Dit leidt tot schending van het beginsel van fair play. Daarnaast wijst bunq erop dat het Primaire Besluit past in de

²¹ Zie www.dnb.nl voor het 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank', gepubliceerd op 2 november 2020 (Stcrt. 2020, 56540).

trend dat DNB steeds vaker disproportionele formele toezichtmaatregelen neemt, zeker in vergelijking met andere onder toezicht staande banken.

Reactie DNB

57. DNB herkent zich niet in de beschuldiging van bunq – die overigens verder geheel niet wordt onderbouwd – dat zij haar taak als toezichthouder met vooringenomenheid in relatie tot bunq zou hebben uitgevoerd. bunq dient te allen tijde de Wwft in acht te nemen. DNB heeft als wettelijke taak toezicht te houden op de naleving van de Wwft door bunq. bunq heeft na het eerste onderzoek van DNB bij bunq, nog voorafgaand aan de aanwijzing, onderkend dat zij (per direct) diverse maatregelen moest treffen om de naleving van de Wwft te verbeteren. Ook na latere onderzoeken heeft bunq zelf actieplannen opgesteld en uitgevoerd omdat zij dat kennelijk (ook zelf) nodig achtte. Dat de aanwijzing en boetes deels zijn herroepen, laat onverlet dat bunq de Wwft moet naleven en dat dus continu met haar beleid, bedrijfsvoering en systemen moet waarborgen. Uit het onderzoek van DNB is echter gebleken dat bunq (nog steeds) tekortschoot in de naleving van een kernbepaling van de Wwft.²²
58. Als sprake is van een overtreding van de Wwft geldt de beginselplicht tot handhaving voor DNB. Op basis daarvan heeft DNB een [VERTROUWELIJK]brief gestuurd [VERTROUWELIJK]. Daarnaast heeft zij besloten tot het nemen van het Primaire Besluit. Dat is niet in strijd met het verbod van vooringenomenheid of het beginsel van fair play. DNB heeft in het boetebesluit onderkend dat bunq de afgelopen jaren herstelacties heeft uitgevoerd. Dit aspect is in het voordeel van bunq meegewogen in de boetehoogte. Maar het gaat uiteindelijk om het (wettelijk voorgeschreven) resultaat. Dat resultaat was bij bunq onvoldoende, zoals DNB hierna verder toelicht. Van een disproportionele maatregel is naar het oordeel van DNB geen sprake, zoals hierna in hoofdstuk 13 uitgebreider wordt toegelicht.²³ Het beroep van bunq op dit beginsel slaagt dan ook niet.

6. bezwaargrond ii: het Primaire Besluit ontbeert een juridische en feitelijke grondslag

6.1 Inleiding

59. In dit hoofdstuk gaat DNB in op een aantal algemene bezwaren van bunq ten aanzien van de aanpak van DNB in het Primaire Besluit. In paragraaf 6.2 reageert DNB op de beschrijving van bunq van de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft (paragraaf 4.2 van het Bezwaarschrift). In paragraaf 6.3 behandelt DNB achtereenvolgens het bezwaar van bunq inzake de werkwijze van DNB bij de selectie van cliëntendossiers (paragraaf 4.5.1 van het Bezwaarschrift), de stelling van bunq dat DNB met een lantaarn op zoek zou zijn gegaan naar mogelijke verwijten (paragraaf 4.5.2 van het Bezwaarschrift), de bezwaargrond dat bunq geen opsporingsdienst is (paragraaf 4.5.3 van het Bezwaarschrift) en de stelling dat de verwijten over vastlegging nog geen overtreding van artikel 3 Wwft opleveren (paragraaf 4.5.4 van het Bezwaarschrift).

6.2 DNB miskent het principle-based karakter van artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft

bunq

60. bunq wijst op de verplichting die voortvloeit uit artikel 3, tweede lid, onder d van de Wwft en haalt daartoe de Memorie van Toelichting aan. In de eerste plaats wijst bunq erop dat daaruit volgt dat bij de monitoring van transacties,

²² Het enkele feit dat bunq herstelacties heeft uitgevoerd, doet niet af aan de overtreding die bunq heeft begaan en laat onverlet dat DNB hiervoor een boete kan opleggen als zij dit passend en geboden acht. Zie in dat kader bijvoorbeeld: Rb. Rotterdam 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209, r.o. 26.7. Zie ook Cbb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 9.5.

²³ Voor de vergelijking met andere banken verwijst DNB naar haar reactie in paragraaf 12.2.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

het risicoprofiel en andere kennis van klanten in acht moet worden genomen. Verder stelt zij dat het om een open norm gaat. Zij wijst op de toelichting waaruit volgt dat sprake moet zijn van een risico-gebaseerde aanpak: de in de Wwft gekozen principle-based benadering betekent dat niet wordt voorgeschreven hoe het cliëntenonderzoek dient te worden verricht, maar tot welk resultaat het onderzoek moet leiden. Dat is bevestigd in de uitspraak van het CBb van 18 oktober 2022. bunq meent dat het doel dat daarbij op grond van de Wwft-systematiek voor ogen moet worden gehouden is, dat instellingen in staat zijn transacties te detecteren die verband kunnen houden met witwassen of terrorismefinanciering.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

61. Hoewel paragraaf 4.2 van het Bezwaarschrift als meer beschrijvend heeft te gelden en niet een concrete bezwaargrond bevat, hecht DNB eraan om in dit besluit ook stil te staan bij de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft.
62. DNB wijst erop dat het verrichten van cliëntenonderzoek van groot belang is om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen. De instellingen die verplicht zijn tot het verrichten van 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. Daarbij is bijzondere aandacht vereist als het gaat om ongebruikelijke transactiepatronen en transacties van cliënten die naar hun aard een hoger risico op witwassen of het financieren van terrorisme met zich brengen. Als er aanleiding is om te veronderstellen dat een (voorgenomen) transactie verband houdt met witwassen of terrorismefinanciering, dan moeten instellingen deze transactie als ongebruikelijk melden bij de FIU. Daarmee voorkomen instellingen dat hun dienstverlening wordt misbruikt voor het witwassen van geld of voor het financieren van terrorisme.
63. In artikel 3 van de Wwft zijn eisen opgenomen voor het uit te voeren cliëntenonderzoek. DNB is met bunq van oordeel dat het tweede lid van artikel 3 van de Wwft een te behalen resultaat voorschrijft en daarmee dus principle-based is. In onderdeel d is het volgende opgenomen:

*"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;"

64. Met de voortdurende controle dient de instelling in staat te zijn om na te gaan of de gedragingen van een zakelijke relatie of de door een zakelijke relatie te verrichten transacties overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel. Op die manier moet de instelling in staat zijn om risico's op witwassen en terrorismefinanciering tijdig te signaleren en zo nodig te ondervangen, alsmede in voorkomend geval een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan de FIU.
65. Uit de formulering van deze norm volgt dat de voortdurende controle zich richt op zowel de verrichte transacties als de zakelijke relatie zelf. Het is van belang dat bunq regelmatig toetst of de cliënt nog voldoet aan het risicoprofiel, zoals dat is opgesteld bij aanvang van de dienstverlening.²⁴

²⁴ Vgl. de in paragraaf 4.2 genoemde uitspraak van de Rb. Rotterdam van 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380, r.o. 24 waaruit volgt dat het periodiek bijwerken van het risicoprofiel relevant is voor het verrichten van de vereiste voortdurende controle.

bunq kan alleen ongebruikelijke transacties opmerken als ze een goed beeld heeft van de betreffende cliënt. Indien uit bepaalde transacties blijkt dat de cliënt afwijkt van het profiel, dient bunq na te gaan welke risico's dit oplevert.²⁵

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

66. Voor het verrichten van de voortdurende controle is het van cruciaal belang dat bunq beschikt over een effectief transactiemonitoringsproces, dat bestaat uit (1) een transactiemonitoringssysteem dat in geval van opvallende transacties een alert genereert, (2) een alertafhandelingsproces dat transacties beoordeelt op ongebruikelijkheid en (3) ongebruikelijke transacties meldt bij de FIU. Het genereren van alerts en het alertafhandelingsproces vormen aldus wezenlijke onderdelen van de transactiemonitoring. Uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft volgt dat bij de beoordeling van alerts het totale cliëntbeeld wordt betrokken. Als de alertafhandeling niet deugdelijk gebeurt, kan er geen sprake zijn van een voldoende voortdurende controle.
67. De norm behelst verder dat bunq risico-gebaseerd onderzoek doet naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden. Hierbij geldt dat naarmate het risicoprofiel van de cliënt hoger is, een grotere inspanning wordt verwacht van bunq bij het vaststellen van de bron van deze middelen. Als bijvoorbeeld het salaris van een cliënt, zoals dat volgt uit een door de cliënt overgelegde loonstrook, niet in verhouding staat tot de hoogte van de transacties van een cliënt, mag van bunq worden verwacht dat zij doorvraagt.²⁶
68. Daarnaast dient bunq haar beoordelingen van alerts en eventuele daarop genomen acties in het cliëntendossier vast te leggen. Hetzelfde geldt voor de eventuele van de cliënt verkregen verklaringen en documenten. Het cliëntendossier moet er immers blijf van geven dat bunq voldoet aan artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft (artikel 33, eerste lid, van de Wwft):
- "1 Een instelling die op grond van deze wet cliëntenonderzoek heeft verricht, of bij wie een cliënt is geïntroduceerd conform de procedure van artikel 5, legt op opvraagbare wijze de documenten en gegevens vast die zijn gebruikt voor de naleving van het bepaalde in artikel 3, tweede tot en met vierde lid, artikel 3a, eerste lid, artikel 6, eerste en tweede lid, artikel 7, tweede lid, en artikel 8, derde tot en met zesde en achtste lid."*
69. Zodoende dient de informatie waaruit blijkt dat voortdurende controle is verricht, te worden vastgelegd.
70. In dit kader wijst DNB ook op Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 3, p. 79:

"Naar huidig recht beperkt de bewaarplicht van artikel 33 Wwft zich hoofdzakelijk tot de documenten en informatie die gebruikt zijn voor de identificatie van een cliënt, diens gemachtigde of UBO, en de verificatie van de identiteit. Ter implementatie van artikel 40 van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt middels een nieuw eerste lid verduidelijkt, dat ook de informatie vergaard uit hoofde van de overige cliëntenonderzoeksmaatregelen bewaard dient te worden. Zo dient bijvoorbeeld de informatie die een instelling op basis van redelijke maatregelen verwerft over de eigendom- en zeggenschapsstructuur van een cliënt (zie ook artikel 3, tweede lid, onderdeel b) te worden vastgelegd. De instelling dient daarbij ook vast te leggen welke maatregelen zijn genomen om deze structuur in beeld te brengen. Bij het nemen van redelijke maatregelen ten einde de eigendom- en zeggenschapsstructuur

²⁵ Kamerstukken II 2007-2008, 31 238, nr. 3, p. 18.

²⁶ Cbb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 10.4.

van een cliënt in kaart te brengen, verwerft een instelling eveneens inzicht in de aard en omvang van een door een UBO gehouden uiteindelijk belang. Ook deze informatie dient op grond van het eerste lid te worden vastgelegd.

Hetzelfde geldt voor de beschikbare informatie met betrekking tot het doel en de aard van een zakelijke relatie. Ook die moet worden vastgelegd. De vastlegging hiervan draagt in belangrijke mate bij aan de risicobeoordeling die een instelling ten aanzien van de voorgenomen dienstverlening aan een cliënt kan maken. Ook voor het identificeren van een ongebruikelijke transactie is een goede vastlegging van het doel en de aard van de beoogde dienstverlening van belang. Deze verplichting geldt reeds op grond van huidige recht. De afzonderlijke verwijzingen naar de aard van de dienstverlening in het huidige artikel 33 komen, in het licht van het voorgestelde eerste lid van dit artikel, te vervallen.

Met betrekking tot het voorgestelde eerste lid is tot slot van belang om op te merken dat ook de informatie verkregen in het kader van het vereenvoudigd of verscherpt cliëntenonderzoek door de instelling dient te worden vastgelegd en bewaard."

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

71. Kortom, anders dan bunq stelt heeft DNB in het licht van het bovenstaande, bij haar Onderzoek in overeenstemming gehandeld met het principle-based karakter van artikel 3 van de Wwft.

6.3 Selectie van niet-representatieve dossiers: werkwijze DNB is kwestieus

bunq

72. bunq stelt dat DNB heel bewust op zoek is gegaan naar cliëntendossiers die (juist) niet typerend zijn voor het gemiddelde cliëntendossier van bunq. DNB zou die dossiers hebben geselecteerd omdat ze kennelijk werden ingeschat als 'likely to be at fault' op basis van de door bunq aangeleverde data. Verder voert bunq aan dat DNB zelfs een 'outlierdetectiemodel' met de methode isolation forest heeft gebruikt ten aanzien van de particuliere cliënten. bunq stelt dat ten aanzien van die methode bekend is dat het gebruik daarvan verschillende risico's met zich brengt, waaronder ingebouwde bias, gebrek aan context, bevestigingsbias en het black box-risico. Ook zou het tot ongelijkheid in behandelingen van onder toezicht staande instellingen kunnen leiden als DNB de methode bij de ene instelling wel gebruikt en bij de andere instelling niet. Vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid en evenredigheid had DNB terughoudendheid moeten betrachten bij het op basis van een klein aantal uitzonderlijke, niet representatieve dossiers, vergaande conclusies trekken over de wijze waarop bunq haar poortwachtersrol heeft vervuld. Daarbij komt dat het boetebesluit uitsluitend is gebaseerd op vier van die uitzonderlijke, niet representatieve dossiers terwijl juist veel van de door bunq uitgevoerde verbeteracties in dossiers na april 2022 zichtbaar zijn. Dat blijkt uit de tien recentere dossiers die DNB aanvullend heeft onderzocht, waarbij acht van de tien dossiers de wettelijke norm haalden. bunq wordt dus hard gestraft op basis van vier oude 'outliers'.

Reactie DNB

73. DNB heeft zowel in het Primaire Besluit als in hiervoor in paragraaf 4.3 toegelicht hoe en waarom zij tot de selectie van de onderzochte dossiers is gekomen. In aanvulling daarop is het volgende van belang.
74. De selectie met het outlierdetectiemodel (dat bij de dossiers van particuliere cliënten is toegepast) is – zoals ook al in paragraaf 4.3 is toegelicht – juist objectiever. In het model worden reguliere risicofactoren toegepast bij de selectie van dossiers. Als een dossier met behulp van dit model wordt geselecteerd, dan zegt dat nog niets over de kwaliteit van dat dossier maar uitsluitend dat het mogelijk een belangrijk dossier is om te bekijken vanwege het bijbehorende risicoprofiel. De daadwerkelijke selectie van dossiers wordt

gemaakt door de toezichthouders die de uitkomsten van het model mee laten wegen, maar die op basis van risicogebaseerde indicatoren zélf de portefeuille van de instelling beoordelen. Overigens is het niet zo – zoals bunq suggereert – dat het model uitsluitend ten aanzien van bunq is gebruikt. DNB gebruikt het model ook in onderzoeken bij andere instellingen naar naleving van de Wwft.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

75. Zoals in paragraaf 4.3 is toegelicht, staan de uiteindelijk vier uitgewerkte cliëntendossiers niet op zichzelf. DNB heeft bij in totaal 24 van de 36 beoordeelde dossiers geconcludeerd dat niet voldoende aan de eisen inzake de voortdurende controle is voldaan.²⁷ Dat betreft ook enkele dossiers van na april 2022. Van 'outliers', in de zin zoals bunq stelt is dus geen sprake.
76. Daar komt bij dat artikel 3, tweede lid, van de Wwft van bunq verlangt dat zij bij *iedere* cliënt een cliëntenonderzoek verricht dat haar in staat stelt om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van de relatie verrichte transacties uit te oefenen.²⁸ Of een cliënt representatief is voor het gehele klantenbestand, is dus niet relevant voor het moeten naleven van deze norm.
77. Overigens is er geen rechtsregel die DNB voorschrijft welke methode zij moet, of juist niet mag toepassen als het aankomt op het onderzoeken van cliëntendossiers.²⁹ Evenmin is er een rechtsregel die voorschrijft dat DNB een minimumaantal cliëntendossiers zou moeten onderzoeken om tot de vaststelling van een overtreding te kunnen komen. Van een kwestieuze methode bij de selectie van dossiers is dus geen sprake.

6.4 DNB is met een lantaarn op zoek gegaan naar mogelijke verwijten

bunq

78. bunq stelt dat uit het Primaire Besluit volgt dat DNB met een lantaarn op zoek is gegaan naar zaken om aan bunq tegen te kunnen werpen. Ter toelichting van die stelling wijst zij op enkele passages uit het Primaire Besluit. bunq vraagt zich af of DNB met deze benadering niet het te bereiken resultaat uit het oog is verloren. Zij stelt dat artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft verlangt dat bunq transacties monitort en daarnaar onderzoek doet als de transactie opvalt, met uiteindelijk als doel om ongebruikelijke transacties te detecteren en te melden aan de FIU. Op dat resultaat zou bunq zich hebben gericht. Zij benadrukt dát in ieder van de vier dossiers onderzoek is verricht naar uitgevoerde transacties, dát in drie van de vier dossiers veel alerts zijn gegenereerd, dát analisten naar diverse alerts (zichtbaar) hebben gekeken en dat in alle vier de dossiers FIU-meldingen zijn gedaan, waarvan in twee dossiers tijdens de onderzochte periode. De benadering van DNB dat het onderzoek naar verrichte transacties ook anders had gekund en daarom automatisch anders zou moeten staan op gespannen voet met een principle-based en resultaatgerichte invulling van de open norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft.

Reactie DNB

79. Vaststaat dat de bewijslast voor de onderbouwing van een overtreding van de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft op DNB rust. Dit is bevestigd door de uitspraak van het CbB van 18 oktober 2022 en de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 augustus 2023. Daarbij moet

²⁷ Zie blz. 3 van de brief van DNB van 14 februari 2023 waarin zij de voorlopige bevindingen met bunq heeft gedeeld (bijlage 28 bij het Primaire Besluit), en het beoordelingsoverzicht van in totaal 36 dossiers in bijlage II bij dezelfde brief. Zie in dit kader ook de brief met de definitieve bevindingen (bijlage 34a bij het Primaire Besluit).

²⁸ Daarom kunnen tekortkomingen in één cliëntendossier ook voldoende zijn om tot boeteoplegging over te gaan. Zie CbB 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432, r.o. 6.2.2.

²⁹ Zie in dat kader bijvoorbeeld CbB 21 september 2015, ECLI:NL:CBB:2015:288, r.o. 5.3 en Rb. Rotterdam 30 juni 2009, ECLI:NL:RBROT:2009:BJ1748.

DNB kunnen onderbouwen dat het buiten redelijke twijfel vaststaat dat bunq het door voornoemde norm vereiste resultaat niet heeft behaald.

80. DNB heeft met het oog op de bewijslast zo volledig mogelijk willen zijn in haar onderbouwing. Om die reden heeft DNB een groot aantal bevindingen ten grondslag gelegd aan haar Primaire Besluit. De bevindingen op zichzelf en in samenhang beschouwd illustreren hoe weinig kritisch bunq is geweest ten aanzien van de hoogrisicocliënten in de betreffende dossiers. Het gaat niet zozeer om kwantiteit (hoeveel alerts zijn gegenereerd, hoeveel daarvan zijn onderzocht en hoeveel daarvan zijn gemeld), maar om de kwaliteit van de voortdurende controle (dat opvallende transacties alerts genereren, dat alerts met voldoende diepgang worden onderzocht om de ongebruikelijke transacties te kunnen identificeren en melden). Het is die kwaliteit die DNB heeft beoordeeld. Het motiveren van een gebrek aan kwaliteit vraagt om een uitvoerige toelichting. Om die reden herkent DNB zich niet in de typering dat zij met een lantaarn op zoek zou zijn gegaan naar verwijten.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

6.5 bunq is geen opsporingsdienst - DNB stelt disproportionele en onrealistische eisen

bunq

81. bunq benadrukt dat zij haar taak als poortwachter zeer serieus neemt, maar meent dat DNB in het Primaire Besluit disproportionele en onrealistische eisen stelt aan bunq als poortwachter in het algemeen en aan de bij bunq werkzame analisten in het bijzonder. DNB heeft maandenlang en zeer gedetailleerd onderzoek gedaan naar de vier litigieuze dossiers terwijl in de praktijk de analisten van bunq doorlopend duizenden dossiers en dito alerts moeten monitoren en afhandelen. bunq stelt dat er grenzen zijn aan wat in de praktijk van een onder toezicht staande instelling in redelijkheid kan en mag worden verwacht. DNB lijkt uit het oog te zijn verloren dat bunq poortwachter is, geen opsporingsdienst. De grote diepgang en extreme mate van detail (ook qua vastlegging) die DNB verwacht betekent een (veel) te grote oprekking van de open norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. bunq citeert uit de brief van de minister van Financiën van 14 mei 2025 waarin staat dat de anti-witwasaanpak in de praktijk is doorgeslagen. bunq heeft aantoonbaar scherper cliëntenonderzoek gedaan in hoogrisicodossiers. Er zijn uitvragen gedaan, documenten bekeken, vele alerts gegenereerd en beoordeeld, rekeningen (tijdelijk) geblokkeerd en meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU gedaan.

Reactie DNB

82. Voor wat betreft hetgeen bunq stelt over de mate van detailniveau waarop DNB de vier dossiers heeft onderzocht, wordt gewezen op hetgeen hiervoor onder paragraaf 6.4 is toegelicht. In aanvulling daarop is het volgende van belang.
83. Vooropgesteld: bunq geeft met de stelling dat "*maandenlang en zeer gedetailleerd onderzoek naar de vier litigieuze dossiers is gedaan*" een onjuiste voorstelling van zaken. Dat het Onderzoek maandenlang zou hebben geduurd is onjuist. Er is veel tijd verstreken tussen de verschillende fasen van het Onderzoek, zoals ook is omschreven in het procesverloop zowel in het Primaire Besluit als het onderhavige besluit. Voorbeelden daarvan zijn de selectie van dossiers en het verkrijgen van de benodigde informatie van bunq. Daarbij komt dat de uiteindelijk aangeleverde informatie zich niet eenvoudig liet onderzoeken, waardoor DNB tijd nodig heeft gehad om zorgvuldig onderzoek te verrichten.³⁰
84. Verder stelt DNB geen disproportionele en onrealistische eisen. DNB verlangt van banken dat zij (alleen) de informatie bij klanten uitvragen die gegeven het risico van de klant nodig is, en banken de voortdurende controle

³⁰ In de e-mail van bunq van 26 juli 2022 (bijlage 23 bij het Primaire Besluit) erkent bunq dit ook met zoveel woorden.

afstemmen op de risico's van de klant. Bij potentiële of bestaande klanten met hoge risico's wordt dus meer informatie opgevraagd en/of een meer intensieve voortdurende controle toegepast dan bij laag risico klanten. Het gaat er om dat risico-indicatoren worden onderkend en tot vragen en onderzoek leiden. Onderzoek moet met voldoende diepgang worden uitgevoerd om, op basis van concrete, objectieve gegevens, vast te kunnen stellen of er een plausible verklaring is voor de gerezen vragen of dat de informatie die wordt verstrekt of gevonden juist meer vragen oproept die om nader onderzoek vragen. Openbare bronnen zijn daarbij een voordehand liggend en makkelijk hulpmiddel, die bunq kunnen ondersteunen bij het vervullen van haar poortwachtersfunctie.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

85. Dat een maatschappelijk debat plaatsvindt over de vraag hoe banken de naleving van de Wwft meer efficiënt en risicogebaseerd kunnen invullen, laat onverlet dat het belang van de Wwft wordt onderkend door de politiek, de maatschappij én banken zelf.³¹ Zoals eerder opgemerkt heeft DNB zich in haar onderzoek bij bunq juist gericht op hoogrisicocliënten van bunq. De verwijten van DNB in het boetebesluit zijn (dus) ook beperkt tot de voortdurende controle die bunq bij hoogrisicocliënten heeft verricht.

6.6 Verwijten over vastlegging leveren nog geen overtreding van artikel 3 van de Wwft op

bunq

86. bunq wijst erop dat voor het aannemen van een overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft buiten redelijke twijfel moet zijn aangetoond dat de vereiste doorlopende controle niet heeft plaatsgevonden. Dat uit de vastlegging waarover DNB beschikt niet steeds blijkt dat alerts zichtbaar zijn beoordeeld, betekent nog niet dat die beoordeling ook daadwerkelijk achterwege is gebleven. De verplichting tot vastlegging van documenten en gegevens die zijn gebruikt voor de naleving van artikel 3 Wwft, is neergelegd in artikel 33 Wwft. Verwijten over de vastlegging van gegevens hebben in de eerste plaats dus betrekking op artikel 33 Wwft en betekenen niet automatisch dat artikel 3 Wwft is geschonden. De enkele constatering van DNB dat uit het dossier niet blijkt waarom de ene transactie niet aan de FIU is gemeld en de andere wel, of waarom de ene transactie wel een alert heeft gegenereerd en de andere niet, maakt nog niet dat de voortdurende controle op de betreffende cliënt is tekortgeschoten. Ook in dat kader moet de norm van artikel 3 Wwft worden onderscheiden van de vastleggingsverplichting van artikel 33 Wwft. bunq stelt dat DNB hiermee de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft te ver oprekt, uit die norm volgt niet dat instellingen steeds moeten controleren waarom bepaalde transacties geen alert hebben gegenereerd.

Reactie DNB

87. Vooropgesteld: een cliëntendossier moet er blijk van geven dat bunq voldoet aan artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, zo volgt uit artikel 33, eerste lid, van de Wwft:

"1 Een instelling die op grond van deze wet cliëntenonderzoek heeft verricht, of bij wie een cliënt is geïntroduceerd conform de procedure van artikel 5, legt op opvraagbare wijze de documenten en gegevens vast die zijn gebruikt voor de naleving van het bepaalde in artikel 3, tweede tot en

³¹ Vgl. randnummer 106 van het Bezwaarschrift: "bunq wil en zal niets afdoen aan de doelen die de Wwft nastreeft, net zoals zij niets wil en zal afdoen aan haar taak als poortwachter die zij op grond van de Wwft vervult".

met vierde lid, artikel 3a, eerste lid, artikel 6, eerste en tweede lid, artikel 7, tweede lid, en artikel 8, derde tot en met zesde en achtste lid."

88. Het is dan ook van belang dat bunq haar beoordelingen van alerts en eventuele daarop genomen acties in het cliëntendossier vastlegt. Hetzelfde geldt voor de eventuele van de cliënt verkregen verklaringen en documenten. Dat geldt te meer nu DNB haar bevindingen mag baseren op de informatie die bunq ten tijde van het onderzoek heeft verstrekt. Het is immers vaste rechtspraak dat DNB er in beginsel van mag uitgaan dat alle beschikbare en relevante informatie per gevraagd cliëntendossier aan haar is getoond:

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

*"Gelet daarop lag het naar het oordeel van het College op de weg van appellante om tijdens de controle ter plaatse aan DNB alle beschikbare en relevante informatie te tonen. DNB mag er dan ook in beginsel van uitgaan dat appellante aan haar alle beschikbare en relevante informatie per gevraagd klantendossier heeft getoond. Bij die stand van zaken heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het aan appellante is haar stelling aannemelijk te maken dat de door haar aan DNB toegestuurde stukken - waarvan DNB ten tijde van het onderzoek ter plaatse geen kennis heeft genomen - destijds wel reeds aanwezig waren. Nu appellante haar stelling niet nader heeft onderbouwd, is zij daarin naar het oordeel van het College niet geslaagd. Grieven VII en VIII slagen niet."*³²

89. In het licht van voorgaande rechtspraak gaat het betoog van bunq dat verwijten over de vastlegging nog geen overtreding van artikel 3 Wwft opleveren, niet op. DNB kan bunq bij de onderbouwing van de overtreding wel degelijk tegenwerpen dat het cliëntendossier er geen blijk van geeft dat bunq bepaalde handelingen heeft verricht, die bunq met het oog op de voortdurende controle had moeten verrichten. Een gebrekkige vastlegging komt, met andere woorden, voor risico van bunq. Dat geldt te meer nu DNB, zoals in het Procesverloop is toegelicht, tijdens het Onderzoek expliciet het belang van het overleggen van complete cliëntendossiers heeft benadrukt en bunq in de gelegenheid heeft gesteld om eerder verstrekte informatie aan te vullen. Voor wat betreft de stelling van bunq dat uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft niet zou volgen dat instellingen steeds moeten controleren waarom bepaalde transacties geen alert hebben gegenereerd, wordt gewezen op hetgeen hierna in paragraaf 6.7 wordt opgemerkt.

6.7 100% waterdicht transactiemonitoringsysteem bestaat niet

bunq

90. bunq stelt dat het verwijt van DNB dat het transactiemonitoringsysteem niet alle transacties heeft gedetecteerd opvallend is, omdat geen enkel systeem 100% waterdicht is. Zij erkent dat een transactiemonitoringsysteem false negatives heeft, maar stelt dat dit percentage alleen verlaagd kan worden ten koste van meer false positives. Het is aan bunq om een balans te vinden en de false negatives zo klein als mogelijk te houden. Zij meent dat DNB dezelfde mening is toegedaan en om die reden bevreemdt het haar dat uit het Primaire Besluit lijkt te volgen dat een transactiemonitoringsysteem geen enkele false negative mag hebben. bunq stelt dat DNB haar aan onrealistische en onredelijke standaarden houdt door artikel 3, tweede lid onder d, van de Wwft te breed uit te leggen.

Reactie DNB

91. Voor het verrichten van de voortdurende controle is het van cruciaal belang dat bunq beschikt over een effectief transactiemonitoringsproces. Zoals in

³² Cbb 20 juli 2017, ECLI:NL:CBB:2017:274, r.o. 9.2. Zie ook Rb. Rotterdam, 12 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:11232, r.o. 28.

paragraaf 6.2 opgemerkt, vormt het genereren van alerts een eerste en wezenlijk onderdeel van de transactiemonitoring.

92. DNB begrijpt dat een transactiemonitoringssysteem (in de woorden van bunq) niet 100% waterdicht kan zijn. DNB begrijpt ook dat een enkele risico-indicator niet (direct) door bunq wordt opgemerkt. Uiteindelijk moet echter wél sprake zijn van een voortdurende controle van zowel de verrichte transacties als de zakelijke relatie die, zeker bij hoogrisicocliënten, voldoende diepgaand is en moet zijn. Alleen dan kan bunq zich, zoals de formulering van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft duidelijk maakt, ervan verzekeren dat de zakelijke relatie en de tijdens deze relatie verrichte transacties overeenkomen met de kennis die zij heeft van de cliënt en diens risicoprofiel. Alleen dan kan bunq - zeker bij hoogrisicocliënten - transacties detecteren die verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme (dat zoals bunq zelf betoogt, het doel is van de Wwft-systematiek).
93. DNB concludeert in het Primaire Besluit dat bunq in vier cliëntendossiers dit wettelijk vereiste resultaat niet heeft behaald. Het transactiemonitoringssysteem dient, als op dat systeem wordt vertrouwd ten behoeve van de voortdurende controle, zo veel mogelijk de ongebruikelijke transacties eruit te halen. Dat is bijvoorbeeld voor wat betreft cliënt 2 niet gebeurd. Ten aanzien van deze cliënt is geen enkele alert gegenereerd, terwijl het transactiepatroon van deze cliënt opvallend was, zeker gezien haar jonge leeftijd (hier wordt in hoofdstuk 9 nader op ingegaan). Daarnaast is bij cliënt 1 en bij cliënt 3 sprake geweest van transacties ten aanzien waarvan DNB niet begrijpt waarom deze niet door het transactiemonitoringssysteem zijn opgepikt, gezien de alerts die bij andere (soms veel lagere) transacties wel zijn gegenereerd. Dergelijke omissies kunnen worden gecorrigeerd indien bij de beoordeling van alerts het totale cliëntbeeld wordt meegenomen. Dat het totale cliëntbeeld wordt betrokken, volgt uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Vanuit het totaalbeeld, waarin dus ook het retroperspectief wordt meegenomen, kan wordenesignaleerd dat vergelijkbare transacties niet zijn gealerteerd. Dergelijke transacties kunnen vervolgens alsnog in de beoordeling worden meegenomen. Bovendien kan het alerteringssysteem daar verder op worden verbeterd.
94. Als de alertafhandeling niet deugdelijk gebeurt, kan er geen sprake zijn van een voldoende voortdurende controle. Opvallende, mogelijk ongebruikelijke transacties zijn niet door bunq opgemerkt. In de eerste plaats omdat zij niet zijn gealerteerd. In de tweede plaats omdat bij de behandeling van alerts het totaalbeeld van de cliënt niet is meegenomen, met als gevolg dat zij ook toen niet zijn geïdentificeerd en beoordeeld.
95. Kortom, en zoals uitgebreid uiteengezet in hoofdstukken 7 t/m 11 hieronder, het transactiemonitoringsproces als geheel heeft dermate onvoldoende gefunctioneerd en er is dermate onvoldoende opvolging gegeven aan wel gegenereerde alerts, dat in onvoldoende mate een voortdurende controle is uitgeoefend.

7. Algemene bezwaren cliëntendossiers

7.1 Inleiding

96. In dit hoofdstuk gaat DNB in op bezwaren van bunq tegen bevindingen van DNB die zien op alle of meerdere van de vier cliëntendossiers. Aan de hand van deze dossiers heeft DNB in het Primaire Besluit onderbouwd dat bunq artikel 3, tweede lid, van de Wwft heeft overtreden. Het betreft het onvoldoende opmerken van opvallende transacties, het niet of onvoldoende beoordelen van alerts, het willekeurig lijkende meldpatroon bij de FIU en het

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

onvoldoende uitvoeren van een herbeoordeling van het risicoprofiel van de cliënt in verhouding tot de risk appetite van bunq.

97. In paragraaf 7.2 vat DNB deze meer algemene bezwaren van bunq samen. In paragrafen 7.3 - 7.7 reageert DNB hier achtereenvolgens op. Voor zover de meer algemene bezwaren van bunq sterk verweven zijn met de casuïstiek van de specifieke cliëntendossiers worden ze (mede) in de hoofdstukken die zien op die individuele dossiers behandeld.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

7.2 Samenvatting algemene bezwaren bunq

98. bunq bestrijdt het oordeel van DNB dat zij artikel 3, tweede lid, van de Wwft heeft overtreden door een gebrekkige voortdurende controle te hebben uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties. bunq stelt in ieder van de vier cliëntendossiers waarmee DNB haar oordeel heeft onderbouwd, aantoonbaar invulling te hebben gegeven aan de op haar rustende verplichtingen uit de Wwft. In drie van de vier dossiers heeft het transactiemonitoringsysteem van bunq in de onderzochte periode alerts gegenereerd, in alle vier de dossiers hebben analisten van bunq onderzoek gedaan naar de door de cliënt verrichte transacties en in twee dossiers heeft dat tijdens de onderzochte periode geresulteerd in het doen van meerdere FIU-meldingen, waarbij in de andere twee dossiers FIU-meldingen zijn gedaan buiten de onderzochte periode.
99. bunq constateert dat DNB en bunq uitgaan van andere getallen voor het totaal aantal transacties dat de cliënten 1-4 hebben verricht. bunq stelt dat deze verschillen '*voor zover bunq heeft kunnen achterhalen*', er uit voort komen dat in de totalen die DNB in het boetebesluit hanteert, interne transacties (transacties tussen verschillende rekeningen van één en dezelfde cliënt) niet zijn meegenomen.
100. bunq beschrijft de inrichting van haar transactiemonitoring in de periode van het Onderzoek, waarbij de transactiemonitoring door de combinatie van business rules en machine learning effectiever is geworden. Voor wat betreft het onderzoeken van alerts geldt dat alerts afzonderlijk of gezamenlijk (in batches) worden beoordeeld. Ingeval een beoordeling in een batch plaatsvindt, is de werkwijze van bunq dat bij bepaalde transacties (alerts) geen beoordeling is vastgelegd. Dat betekent echter niet dat die specifieke transactie en het bijbehorende alert niet zijn beoordeeld. Alle alerts zijn wel degelijk beoordeeld.³³ Ook het verwijt van DNB dat de alerts (te) summier zijn beoordeeld is onterecht. Analisten bekijken alle alerts en eventuele onderzoeken die in het verleden zijn verricht, voordat een besluit wordt genomen hoe om te gaan met het meest recente alert. Vanuit een oogpunt van uniformiteit werkt bunq hierbij met een lijst van mogelijke redenen waarom de alert kan worden afgesloten, waaruit de analist de relevante reden kan kiezen.

7.3 Reactie DNB op invulling Wwft-verplichtingen door bunq

101. In haar Bezwaarschrift geeft bunq meerdere malen blijk van een kwantitatieve interpretatie van de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft (alerts zijn gegenereerd, alerts zijn beoordeeld, meldingen zijn gedaan). Zoals hierboven reeds opgemerkt gaat het juist om de kwaliteit van de voortdurende controle.³⁴ Die is immers bepalend voor het resultaat, te weten, zoals bunq zelf betoogt, of bunq in staat is transacties te detecteren die verband kunnen houden met witwassen of terrorismefinanciering. DNB

³³ Zie bijvoorbeeld Bezwaarschrift, randnummer 86, eerste bullet: '*Dat betekent dat in voornoemde periode [VERTROUWELIJK] % van alle klanten die transacties hebben verricht een hit hebben veroorzaakt, die vervolgens is gecontroleerd door een analist van bunq;*', en randnummer 127, 2^{de} bullet m.b.t. cliënt 1 '*... de gegenereerde alerts zijn in [VERTROUWELIJK] batches beoordeeld en afgehandeld door de analisten van bunq*'

³⁴ Paragraaf 6.4.

heeft precies dat beoordeeld; is bij het uitoefenen van voortdurende controle sprake van een voldoende kritische houding gericht op het detecteren van ongebruikelijke transacties. DNB heeft geconstateerd dat daar onvoldoende sprake van is om aan de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, Wwft te voldoen. [VERTROUWELIJK].

Datum
14 oktober 2025

102. Voor wat betreft het onvoldoende opmerken van ongebruikelijke transacties wordt verwezen naar paragraaf 6.7 hierboven.

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

7.4 Reactie DNB op verschillen in gehanteerde getallen

103. Voor wat betreft de verschillen in gehanteerde getallen voor het totaal aantal transacties dat de cliënten 1-4 hebben verricht, merkt DNB op dat zij de totalen heeft bepaald aan de hand van de bij bunq opgevraagde en door bunq verstrekte gegevens. Het Onderzoek heeft zich (voor bunq kenbaar) gericht op externe transacties³⁵ en de monitoring daarvan. Interne transacties zijn daarvoor niet relevant en kunnen dan ook beter buiten de totalen blijven om het beeld niet te vertroebelen. Overigens maakt bunq niet inzichtelijk of, als in haar overzicht met de interne transacties rekening wordt gehouden, de totalen van bunq en die uit het Primaire Besluit aansluiten.

7.5 Reactie DNB m.b.t. het beoordelen van alerts (in batches)

104. In deze paragraaf gaat DNB eerst in op het feit dat bunq in haar Bezwaarschrift met nieuwe informatie is gekomen ten aanzien van het beoordelen van alerts en benoemt DNB enkele algemene observaties bij die informatie (paragraaf 7.5.1). De daaropvolgende paragrafen (7.5.2 - 7.5.4) geven observaties van DNB bij de afzonderlijke door bunq overgelegde bijlagen weer, die betrekking hebben op cliënten 1, 3 en 4 (het systeem van bunq heeft voor cliënt 2 geen alerts gegenereerd). Paragraaf 7.5.5 bevat een samenvattende reactie m.b.t. de alertbeoordeling door bunq.

7.5.1 Bij Bezwaarschrift nieuw overgelegde informatie over beoordeling alerts

105. Zoals geschetst onder Procesverloop heeft DNB voorafgaand aan en tijdens het Onderzoek meermaals om (concrete en specifieke) informatie gevraagd. Daarbij heeft DNB tijdens het Onderzoek expliciet het belang van het overleggen van complete cliëntendossiers benadrukt en bunq in de gelegenheid gesteld om de eerder verstrekte informatie aan te vullen.
106. In haar e-mail van 18 juli 2022³⁶, waarin DNB bevestigde wat eerder die dag met bunq was besproken, benadrukte DNB dat het essentieel was dat zij over alle relevante informatie beschikte: *'...zodat er misschien later weliswaar discussie kan zijn over de interpretatie en weging van opmerkingen en bevindingen maar niet over de feiten.'* DNB heeft bunq de gelegenheid geboden om na te gaan of er in de systemen nog voor DNB relevante informatie zat (onder andere ten aanzien van de onderbouwing van afgehandelde alerts) en dit bij DNB aan te leveren, hetgeen bunq op 27 juli 2022 heeft gedaan.
107. Op basis van de door bunq verstrekte en door DNB beoordeelde informatie heeft DNB in haar brief van 14 februari 2023 met voorlopige bevindingen (onder andere) uiteengezet dat:

'i) gegenereerde alerts zonder enige toelichting afgedaan worden als niet ongebruikelijk, en ii) geen of onvoldoende opvolging plaatsvindt naar

³⁵ Zoals onder Procesverloop genoemd, heeft DNB per geselecteerde cliënt gevraagd om een overzicht met alle inkomende en uitgaande transacties voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2022.

³⁶ Bijlage 21 bij het Primaire Besluit.

aanleiding van alerts zoals gegenereerd in het transactiemonitoringproces en op basis van andere opmerkelijke signalen.¹³⁷

108. In haar reactie van 31 maart 2023 schrijft bunq alleen:

[VERTROUWELIJK]

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

109. Voor het eerst in haar Bezwaarschrift (van 23 juni 2025) stelt bunq dat alerts in batches werden beoordeeld en voegt zij bijlagen toe waaruit dat zou blijken (bijlagen 2 en 4 voor cliënt 1; bijlagen 6 en 7 voor cliënt 3 en bijlagen 8 en 9 voor cliënt 4). Deze (ongedateerde) bijlagen heeft bunq niet eerder aan DNB verstrekt. In het licht van de herhaalde en expliciete informatieverzoeken van DNB had dat wel in de rede gelegen, indien de betreffende informatie ten tijde van het Onderzoek al beschikbaar was geweest. bunq heeft ook niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat dat het geval was.

110. In de eerste plaats geldt dat, conform vaste rechtspraak, DNB er in beginsel van mag uitgaan dat alle beschikbare en relevante informatie per gevraagd cliëntendossier aan haar is getoond.³⁸ Stukken die niet in de cliëntendossiers zaten, omdat die later zijn opgesteld, of waarvan bunq niet kan aantonen dat DNB deze in het Onderzoek had kunnen betrekken, kunnen in het licht van het voorgaande geen afbreuk doen aan de door DNB geconstateerde overtreding.

111. In de tweede plaats geldt dat, ook als ervan wordt uitgegaan dat alerts in batches zouden zijn beoordeeld, die beoordeling, zoals weergegeven in de bij het Bezwaarschrift nieuw verstrekte bijlagen, nog steeds blijkt geeft van een onvoldoende voortdurende controle als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Uit het Bezwaarschrift en de daarbij nieuw overgelegde bijlagen blijkt namelijk onder andere het volgende.

112. Een substantieel aantal alerts (bij cliënten 1, 3 en 4) heeft de status [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK]. In haar bezwaarschrift heeft bunq toegelicht dat dit betekent dat ‘... de analist de reactie van de cliënt op de uitvraag kan afwachten en vervolgens betrekken bij de beoordeling;’.³⁹ Onnavolgbaar is waarom grote aantallen transacties, o.a. met een alert datum in (de eerste helft van) 2021, ten tijde van het Onderzoek medio 2022 deze status (nog) hadden.

113. [VERTROUWELIJK].

114. [VERTROUWELIJK].

115. [VERTROUWELIJK].

7.5.2 Observaties DNB bij bijlagen 2 en 4 (cliënt 1)

116. Bijlage 2 bevat een overzicht met de verschillende batches en de alerts die onderdeel zouden hebben uitgemaakt van die batches. Enige toelichting daarbij ontbreekt (bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag hoe het overzicht is samengesteld). Zo blijft onduidelijk wat de gegevens in de kolom ‘batch_updated_time’ betekenen.

117. Wordt de informatie uit bijlage 2 naast de reeds bij DNB bekende informatie over cliënt 1 gelegd, dan valt op dat de in bijlage 2 genoemde ‘tm ID’s’ niet te koppelen zijn aan de alerts als vermeld in het eerder door bunq

³⁷ Bijlage 28 bij het Primaire Besluit en tevens bijlage 29 bij Primaire Besluit.

³⁸ Zie CBb 20 juli 2017, ECLI:NL:CBB:2017:274, r.o. 9.2 en Rb. Rotterdam, 12 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:11232, r.o. 28., CBb 2 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:101, r.o. 3.5

³⁹ Bezwaarschrift randnummer 82, onder stap 5 van 9 van de beoordeling van alerts.

overgelegde alertoverzicht.⁴⁰ Het overzicht bevat evenmin informatie over het onderzoek dat bunq naar die betreffende batches zou hebben verricht. DNB kan daarom niet nagaan welke concrete gealerteerde transacties in een batch zijn beoordeeld en wat de bevindingen waren van die beoordeling.

118. Ook bijlage 4 is overgelegd om te onderbouwen dat de alerts zijn beoordeeld ook al bleek dat niet uit de tijdens het Onderzoek door bunq verstrekte informatie.⁴¹ Ook hier ontbreekt een toelichting. Voorts is deze bijlage alleen op papier verstrekt met als gevolg dat kolomtitels niet volledig leesbaar zijn en vergelijking met reeds beschikbare digitale informatie wordt bemoeilijkt.
119. Net als bij bijlage 2 zijn bij bijlage 4 de HIT ID's in de kolom met decision comments niet te relateren aan alert-id's in bijlage 89 bij het Primaire Besluit. Verder stelt DNB vast dat de tijdens het Onderzoek verstrekte informatie ter zake van [VERTROUWELIJK] verschilt van de in bezwaar verstrekte informatie. DNB constateert bijvoorbeeld dat waar aanvankelijk decision comments waren vermeld bij de alerts [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], bij de vermoedelijk overeenkomende transacties in bijlage 4 hier geen decision comments bevat.⁴² Ook op basis van bijlage 4 kan DNB daarom niet nagaan welke concrete gealerteerde transacties in een batch zijn beoordeeld en wat de bevindingen waren van die beoordeling. Een (herhaaldelijk) gebrek aan duidelijkheid in door bunq verstrekte informatie over de afhandeling van alerts, laat DNB voor rekening en risico van bunq.

7.5.3 Observaties DNB bij bijlagen 6 en 7 (cliënt 3)

120. Bijlagen 6 en 7 hebben betrekking op de alertafhandeling ten aanzien van cliënt 3. Bijlage 6 vermeldt welke alerts zijn gegenereerd en op welke wijze zij zijn afgehandeld. Bijlage 7 geeft weer welke batches er zijn en uit welke alerts deze bestaan. Het samenstel van de bijlagen zou duidelijk moeten maken, aldus bunq, welke alerts gezamenlijk in een batch zijn beoordeeld en met welke uitkomst.
121. DNB constateert, zonder uitputtend de bijlagen te hebben beoordeeld, dat dit niet geldt voor alle batches. DNB wijst als voorbeeld op de batch die in bijlage 7 is opgenomen in regel [VERTROUWELIJK]. Het betreft een batch die volgens kolom C van bijlage 7 bestaat uit tien alerts. Echter één alert-ID ([VERTROUWELIJK]) is twee keer opgenomen.⁴³ De alerts ([VERTROUWELIJK]) uit deze batch zijn in bijlage 6 opgenomen in de regels [VERTROUWELIJK]. Bij geen van deze alerts is echter een toelichting opgenomen op de wijze waarop de alert - of de batch - is afgehandeld.
122. Net als voor bijlage 2 geldt ook voor bijlagen 6 en 7 dat de alert-ID's niet overeenkomen met de alerts als vermeld in het eerder door bunq overgelegde alertoverzicht.⁴⁴ Zo heeft een betaling van EUR [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] alert-id [VERTROUWELIJK] in bijlage 6 maar alert-id [VERTROUWELIJK] in bijlage 145 (kolom B) bij het Primaire Besluit. Ook komt alert-id [VERTROUWELIJK] niet voor in de nieuw overgelegde bijlage 7. Verder valt op dat het Excel-bestand in bijlage 6 in totaal [VERTROUWELIJK] regels bevat, terwijl het alertoverzicht dat bunq

⁴⁰ Bijlage 89 bij het Primaire Besluit, kolom B, alert_id.

⁴¹ Bijlage 89 bij het Primaire Besluit.

⁴² Vergelijking tussen bijlage 89 bij het Primaire Besluit, kolom G, regel [VERTROUWELIJK] (alert [VERTROUWELIJK]). *The user seems to have regular/periodic business related income. Incoming payments are not unusually large, are not unusually rounded and include regular payment descriptions.*) en regel [VERTROUWELIJK] (alert [VERTROUWELIJK], *'Sustained operations so far; concurring with previous findings; no deviations identified; cleared; no immediate intervention is required; recent inquiries did provide information as well as cooperation; cleared'*) en bijlage 4 bij het bezwaar, p. 2., regels (ongenummerd) [VERTROUWELIJK] waarbij kolom kopjes niet meetellen als regel.

⁴³ Zie ook regel [VERTROUWELIJK], kolom F en G in bijlage 7 bij Bezwaarschrift, waarin alert [VERTROUWELIJK] dubbel is vermeld. De weergave van de batch in de bijlage is dus niet correct.

⁴⁴ Bijlage 145 (alert-id's in kolom B) bij Primaire Besluit vergeleken met de alert-id's opgenomen in bijlage 6 (kolom A) of bijlage 7 (Kolom D en naastgelegen kolommen) bij Bezwaarschrift.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

tijdens het Onderzoek verstrekte⁴⁵, [VERTROUWELIJK] regels en dus meer transacties omvat. Ook op basis van bijlagen 6 en 7 kan DNB dus onvoldoende nagaan of en hoe de op cliënt 3 betrekking hebbende alerts zijn beoordeeld en afgehandeld.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

123. Bijlage 6 bevat in kolom F 'decision comment' veel meer informatie dan in de destijds verstrekte overzichten in kolom G 'text' was opgenomen, ter onderbouwing voor het afdoen van de alert. Zie bijvoorbeeld regel [VERTROUWELIJK] in Bijlage 146 bij het Primaire Besluit, waarbij geen commentaar is opgenomen terwijl de mogelijk zelfde transactie in regel [VERTROUWELIJK] van bijlage 6 bij het Bezwaarschrift wel tekst bevat. DNB constateert echter dat ook de onderbouwing in bijlage 6, kolom F, onvoldoende is, omdat alle toelichting ontbreekt, dan wel te summier is, of zelfs in tegenspraak is met de transactie zelf. Bij wijze van voorbeeld wijst DNB op alert [VERTROUWELIJK] (regel [VERTROUWELIJK]). bunq vermeldt bij de toelichting op de afhandeling van de alert dat de rekening wordt gebruikt voor 'regular business expenses' (onder andere telefoon- en kantoorkosten). Het betreft echter een uitgave van EUR [VERTROUWELIJK] aan ene heer [VERTROUWELIJK]. Uit het cliëntendossier volgt niet en het is evenmin aannemelijk dat deze uitgave in de categorie 'regular business expenses' valt.
124. Kortom, ook de bij het Bezwaarschrift nieuw overgelegde bijlagen 6 en 7 geven blijk van een gebrekkige alertafhandeling en daarmee onvoldoende uitgevoerde voortdurende controle door bunq ten aanzien van cliënt 3.

7.5.4 Observaties DNB bij bijlagen 8 en 9 (cliënt 4)

125. Een vergelijkbaar beeld volgt uit bijlagen 8 en 9 bij het Bezwaarschrift die betrekking hebben op cliënt 4. DNB noemt een voorbeeld. Bijlage 8 betreft een alertoverzicht en bijlage 9 geeft een beeld van de gehanteerde batches. Volgens bijlage 9 zijn de volgende alerts gezamenlijk beoordeeld: alert [VERTROUWELIJK]. Deze alerts zijn in bijlage 8 opgenomen in de regels [VERTROUWELIJK]. Bij geen van die alerts is een toelichting opgenomen. Voor zover deze alerts dus als batch zijn beoordeeld, is de beoordeling van die batch niet door bunq vastgelegd.
126. Ook signaleert DNB inconsistenties. Bijlage 9 vermeldt bijvoorbeeld een batch van twee alerts, die zou bestaan uit alert-id's [VERTROUWELIJK] (datum [VERTROUWELIJK]) terwijl uit bijlage 8 volgt dat deze alerts zijn beoordeeld in een batch waaruit ook deel uitmaakte alert-id [VERTROUWELIJK].⁴⁶ Een batch van drie alerts dus.
127. Daarbij merkt DNB bovendien op dat niet duidelijk is waarom deze alerts gezamenlijk in een batch zijn opgenomen. DNB leidt uit het Bezwaarschrift af dat een batch uit soortgelijke transacties bestaat.⁴⁷ Alert [VERTROUWELIJK] heeft echter betrekking op een creditcardtransactie verricht met [VERTROUWELIJK], terwijl de andere vier transacties zijn verricht met financiële instellingen ([VERTROUWELIJK]). Het lijkt hier te gaan om verschillende typen transacties die geen verband met elkaar hebben.
128. Verder valt op dat het Excel-bestand in bijlage 8 [VERTROUWELIJK] regels bevat, terwijl het bestand dat bunq tijdens het Onderzoek verstrekte [VERTROUWELIJK] regels omvat.⁴⁸ Ook in Bijlage 8 komen de alert-ID's niet overeen met de alerts als vermeld in het eerder door bunq overgelegde alertoverzicht. Bijvoorbeeld een afboeking van [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] heeft in bijlage 8 alert-id [VERTROUWELIJK] terwijl

⁴⁵ Bijlage 146 bij het Primaire Besluit.

⁴⁶ Bijlage 8 bij het Bezwaarschrift, kolom K, regels [VERTROUWELIJK].

⁴⁷ Bezwaarschrift randnr 145.

⁴⁸ Bijlage 193 bij het Primaire Besluit.

dezelfde betaling in bijlage 192 bij het Primaire Besluit alert-id [VERTROUWELIJK] heeft.

129. DNB constateert dat ook de onderbouwing in bijlage 8, kolom K, onvoldoende is, omdat een toelichting ontbreekt dan wel te summier is. Daarbij komt dat bijlage 8 ook andere inconsistenties bevat omdat, zoals hierna wordt toegelicht, sommige transacties soms wel en soms niet gemeld worden bij de FIU, terwijl op basis van de toelichting niet valt in te zien wat het verschil in behandeling rechtvaardigt. Bij wijze van voorbeeld verwijst DNB naar de transacties vermeld in regels [VERTROUWELIJK]. Beide regels hebben betrekking op ronde bedragen van EUR [VERTROUWELIJK] en dezelfde tegenpartij, maar waar de transactie in regel [VERTROUWELIJK] wel wordt gemeld aan de FIU, wordt de transactie in regel [VERTROUWELIJK] dat niet. Wat de reden voor dit verschil is, kan DNB niet uit het document opmaken. DNB constateert ook dat bijlage 8 [VERTROUWELIJK] gealerteerde transacties met [VERTROUWELIJK] vermeldt terwijl dergelijke transacties niet waren opgenomen in de transactie informatie die bunq eerder verstrekke aan DNB.⁴⁹
130. Kortom, ook de bij het Bezwaarschrift nieuw overgelegde bijlagen 8 en 9 geven blijk van een gebrekkige alertafhandeling en daarmee onvoldoende voortdurende controle door bunq ten aanzien van cliënt 4.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

7.5.5 Samenvattende reactie DNB t.a.v. de beoordeling van alerts door bunq

131. Op basis van de overwegingen en observaties zoals hierboven weergegeven in paragrafen 7.5.1 t/m 7.5.4 concludeert DNB dat de in en bij het Bezwaarschrift nieuw overgelegde informatie, zelfs als DNB daarop acht slaat, niet afdoet aan het oordeel van DNB in het Primaire Besluit, namelijk dat de beoordeling van alerts door bunq blijk geeft van een onvoldoende voortdurende controle.
132. Het beeld dat bij DNB is ontstaan aan de hand van de onderzochte cliëntendossiers, en in het bijzonder de vastlegging rondom alerts en uitvragen bij de cliënt, wordt eerder bevestigd. Namelijk dat de analisten van bunq alerts, al dan niet in batches, niet of slechts summier beoordelen, terwijl veel gealerteerde transacties naar het oordeel van DNB kenmerken vertoonden die aanleiding hadden moeten zijn voor nader onderzoek naar de transacties en, in veel gevallen, de bron van de middelen. Sprake was van een onvoldoende kritische klanthouding, waarbij de analisten, áls het tot een uitvraag kwam, zich al snel tevreden stelden met het door de cliënt gegeven antwoord en eventuele verstrekte documentatie, terwijl dat antwoord en die documentatie vaak juist (vervolg)vragen oproepen. Vervolg vragen zijn echter niet gesteld. In de hoofdstukken 8, 10 en 11 gaat DNB in op de bezwaren van bunq tegen specifieke bevindingen van DNB ten aanzien van de beoordeling van alerts in de drie cliëntendossiers.
133. Illustratief is ook dat bij bepaalde alerts een toelichting is opgenomen die niet strookt met de betreffende transactie. Een voorbeeld is de toelichting *'The user uses the account for regular business expenses (e.g. telecom costs, office costs, salaries etc.)'* die bij inkomende transacties is opgenomen, terwijl "business expenses" uitgaven betreffen.⁵⁰ Een summier vastlegging van de uitkomst van een onderzoek die evident niet strookt met de transactie in kwestie, kan niet duiden op een toereikende voortdurende controle.
134. Een (te) summier of zelfs onjuiste vastlegging van de uitkomst van een onderzoek kan evenmin fungeren als basis voor een onderzoek naar een

⁴⁹ Bijlage 191 bij het Primaire Besluit, kolom D 'counterparty_name'.

⁵⁰ Primaire Besluit randnummer 80, derde bullet, p. 21 welke verwijst naar het alertoverzicht in Bijlage 89 bij het Primaire Besluit.

opvolgend alert. Om voort te kunnen bouwen op een eerder onderzoek moet dat eerdere onderzoek aantoonbaar goed zijn uitgevoerd.

7.6 Reactie DNB ten aanzien van door bunq gedane meldingen bij de FIU

135. Het melden van transacties bij de FIU, die als ongebruikelijk zijn geïdentificeerd, vormt het sluitstuk van het transactiemonitoringsproces. Voor het identificeren van dergelijke ongebruikelijke transacties is een adequaat uitgevoerde voortdurende controle essentieel. Het spreekt voor zich dat een adequaat uitgevoerde voortdurende controle leidt tot consistente uitkomsten in het identificeren van ongebruikelijke transacties. Uiteraard is daarvoor nodig dat ook het totaalbeeld wordt betrokken. Op die manier kunnen vergelijkbare transacties, zowel gealerteerde als niet gealerteerde, worden geïdentificeerd en in voorkomend geval als ongebruikelijk worden aangemerkt en gemeld.⁵¹
136. Een niet consistente uitkomst indiceert dat de transactiemonitoring niet voldoet aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. In het geval van cliënten 3 en 4 heeft DNB in het Primaire Besluit geconstateerd dat consistentie ontbreekt; de betreffende cliëntendossiers geven blijk van een willekeurig meldgedrag, hetgeen DNB mede ten grondslag heeft gelegd aan haar vaststelling dat bunq in onvoldoende mate een voortdurende controle heeft uitgeoefend. Voor wat betreft bespreking van de bezwaren van bunq daartegen verwijst DNB naar paragrafen 10.5.2. en 11.5.2. In het geval van cliënten 1 en 2 heeft bunq pas na het Onderzoek meldingen bij de FIU gedaan.⁵²

7.7 Reactie DNB ten aanzien van het herbeoordelen van het risicoprofiel van de cliënt in verhouding tot de risk appetite van bunq

137. Zoals in paragraaf 6.2. hierboven uiteengezet, is van belang dat bunq regelmatig toetst of de cliënt nog voldoet aan het risicoprofiel, zoals dat is opgesteld bij aanvang van de dienstverlening. De rechtbank Rotterdam overwoog in de hierboven (in paragraaf 4.2) genoemde uitspraak van 14 augustus 2023:
- “De rechtbank volgt DNB in haar standpunt dat uit het cliëntdossier voldoende moet blijken hoe het risicoprofiel tot stand is gekomen en dat dit profiel gedurende de relatie moet worden aangepast als daar aanleiding voor bestaat. Een op juiste gronden vastgesteld risicoprofiel en het periodiek bijwerken daarvan is relevant voor het verrichten van de wettelijk vereiste voortdurende controle.”⁵³*
138. In het kader van het uitoefenen van voortdurende controle bestaat dus een wisselwerking tussen de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel en het transactiedrag van de cliënt in de praktijk. Dat transactiedrag in de praktijk vormt namelijk de basis voor het periodiek bijwerken oftewel herbeoordelen van het risicoprofiel. Die wisselwerking, die inherent is aan het uitoefenen van voortdurende controle, dient te worden onderscheiden van het actueel houden van de gegevens op basis van artikel 3, elfde lid, van de Wwft.
139. Dat een cliënt reeds is ingedeeld in de hoogste risicocategorie doet niets af aan het belang van herbeoordeling van het risicoprofiel. Integendeel, juist bij hoogrisicocliënten speelt de vraag in hoeverre de risico's die wordenesignaleerd bij het transactiedrag van de cliënt in de praktijk, nog verenigbaar zijn met de risk appetite van de instelling. De herbeoordeling

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

⁵¹ Vergelijk ook paragraaf 6.7 hierboven voor wat betreft het vanuit het totaalbeeld opmerken van mogelijk ten onrechte niet gealerteerde transacties.

⁵² Zie over de FIU-meldingen ten aanzien van cliënten 1 en 2 paragraaf 7.3 hierboven.

⁵³ Rb. Rotterdam van 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380, r.o. 24.

kan dientengevolge tot uitkomst hebben dat de monitoring verder wordt geïntensiveerd maar ook dat afscheid wordt genomen van de cliënt.

8. Specifieke bezwaren inzake cliënt 1

8.1 Inleiding cliënt 1

140. bunq kan zich niet verenigen met het oordeel van DNB dat ze in dit dossier artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden. bunq heeft haar bezwaren tegen dat oordeel vooraf laten gaan door een samenvatting van de verwijten van DNB. Alvorens haar bezwaargronden uiteen te zetten aan de hand van die samenvatting, geeft bunq een algemene toelichting om het dossier van deze voor bunq 'atypische cliënt' in perspectief te plaatsen. DNB zal eerst een korte beschrijving van cliënt 1 geven en reageren op de samenvatting van haar verwijten door bunq en de algemene toelichting. Daarna gaat DNB in op de bezwaargronden in de volgorde die bunq heeft aangehouden.

8.2 Korte beschrijving cliënt 1

141. Cliënt 1 is een onderneming, gevestigd in [VERTROUWELIJK], die actief is in de handel in bloemen en planten en per [VERTROUWELIJK] cliënt is bij bunq. Bestuurders van cliënt 1 zijn [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. In de door DNB onderzochte periode van [VERTROUWELIJK] tot en met [VERTROUWELIJK] heeft bij cliënt 1 voor ruim EUR [VERTROUWELIJK] miljoen aan transacties plaatsgevonden (ingaaend en uitgaand). Een groot deel van de ingaande transacties was afkomstig uit Rusland (ruim EUR [VERTROUWELIJK] miljoen) en Belarus (EUR [VERTROUWELIJK] miljoen), landen die hoog scoren op het risico op witwassen. Uitgaande transacties gingen voor een deel richting Tsjechië en Litouwen (circa EUR [VERTROUWELIJK] respectievelijk EUR [VERTROUWELIJK] miljoen). Gedurende de door DNB onderzochte periode is geen enkele transactie van cliënt 1 bij de FIU gemeld. Aan cliënt 1 is door bunq een hoogrisicoprofiel toegekend.

8.3 Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB

142. bunq vat de verwijten van DNB anders samen dan de wijze waarop DNB deze heeft beschreven in het Primaire Besluit. De kern van het verwijt van DNB is dat de beoordeling van alerts door bunq dusdanig oppervlakkig is dat de vragen die de transacties van deze hoogrisicocliënt oproepen onvoldoende worden beantwoord en voor de hand liggende vervolgvragen niet worden gesteld. De risico's die bunq gedurende de zakelijke relatie heeft opgemerkt (of had moeten opmerken) zijn daarnaast niet in hun totaliteit beoordeeld, dat wil zeggen, niet in samenhang met de kennis die bunq had (of had moeten hebben) van cliënt 1, haar risicoprofiel en haar transactiegedrag in de praktijk. In haar bezwaarschrift zoomt bunq in op de afzonderlijke verwijten zoals door haar samengevat maar gaat zij aan dit overkoepelende verwijt voorbij. Het betrekken van het totaalbeeld is ook van belang om op basis van de voortdurende controle tot een (her)beoordeling te komen of het risicoprofiel van in dit geval cliënt 1 nog past binnen de risk appetite van bunq. Dit om het risico dat bunq (onbedoeld) betrokken raakt bij witwassen en terrorismefinanciering te kunnen beheersen.

8.4 Algemene toelichting bunq bij cliënt 1 en reactie DNB daarop

bunq

143. In de algemene toelichting vraagt bunq er aandacht voor dat cliënt 1 voor bunq een atypische en niet-representatieve client was. Cliënt 1 was de grootste niet-financiële instelling die bunq als klant had. bunq heeft dit onderkend in [VERTROUWELIJK] en naar aanleiding daarvan een onderzoek uitgevoerd. Mede op basis van de in dat kader verkregen informatie heeft

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

bunq geoordeeld dat zij met cliënt 1 een zakelijke relatie kon aangaan. bunq wijst op het feit dat cliënt 1 ook bij andere banken bankierde. Gedurende de relatie heeft bunq de transacties van cliënt 1 gemonitord. Het transactiemonitoringsysteem van bunq heeft alle [VERTROUWELIJK] transacties van cliënt 1 beoordeeld met [VERTROUWELIJK] alerts tot gevolg. Deze alerts zijn in [VERTROUWELIJK] batches beoordeeld en afgehandeld waarbij bunq verwijst naar bijlage 2 bij het Bezwaarschrift. Voorts is er (mede) naar aanleiding van deze alerts veelvuldig contact geweest met cliënt 1 (voor een lijst met contactmomenten wordt verwezen naar bijlage 3 bij het Bezwaarschrift). bunq stelt dat dit precies is wat artikel 3, tweede lid, onder d Wwft van haar verlangt. Als een wederpartij van cliënt 1 door bunq was goedgekeurd dan werden opvolgende transacties met die partij sneller goedgekeurd. bunq is tijdens de transactiemonitoring niet op duidelijke signalen van mogelijk witwassen of terrorismefinanciering gestuit.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

144. Allereerst merkt DNB op dat het feit dat cliënt 1 voor bunq een atypische en niet-representatieve client was, niet relevant is. Zoals in paragraaf 4.2 opgemerkt heeft DNB beoordeeld of het cliëntendossier van deze hoogrisico cliënt blijk geeft van een voortdurende controle als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Dat cliënt 1 ook bankierde bij andere onder (Wwft-)toezicht staande instellingen, is evenmin relevant. Dat doet namelijk niet af aan de eigen verplichting van bunq om de Wwft na te leven.
145. DNB gaat ervanuit dat het door bunq genoemde aantal van [VERTROUWELIJK] transacties met [VERTROUWELIJK] alerts tot gevolg een verschrijving is. In het overzicht van bunq in paragraaf 4.1 van het Bezwaarschrift staan bij cliënt 1 namelijk [VERTROUWELIJK] transacties vermeld (en bij cliënt 3 [VERTROUWELIJK] transacties) zodat deze getallen abusievelijk lijken te zijn verwisseld.
146. Verder volgt – anders dan uit het overzicht in het Bezwaarschrift – uit de door bunq ten tijde van het Onderzoek verstrekte informatie dat het transactiemonitoringsysteem [VERTROUWELIJK] alerts heeft gegenereerd ten aanzien van [VERTROUWELIJK] transacties op een totaal van [VERTROUWELIJK] transacties.⁵⁴ Dat is een zeer hoog aantal alerts.
147. Voor het verschil in gehanteerde aantallen wordt verwezen naar paragraaf 7.2 en 7.4 hierboven. Ten aanzien van de stelling van bunq dat alerts in batches werden afgehandeld waarbij zij verwijst naar bijlage 2 bij het Bezwaarschrift, verwijst DNB naar paragrafen 7.5.1 en 7.5.2 hierboven en paragraaf 8.5.2 hieronder. Op het onderzoek van bunq naar cliënt 1 in [VERTROUWELIJK] en het 'sneller goedkeuren' na een eerdere goedkeuring, wordt hieronder nader ingegaan.
148. Voor wat betreft de contacten tussen bunq en cliënt 1 signaleert DNB dat bijlage 3 alleen een opsomming bevat van tickets en e-mails. Voor zover deze onderdeel uitmaken van het dossier dat bunq tijdens het Onderzoek heeft verstrekt, heeft DNB deze reeds meegenomen in haar beoordeling. Voor zover dat niet het geval is, voegt een dergelijke opsomming niets toe omdat het niets zegt over wat het (vermeende) contact tussen bunq en cliënt 1 heeft ingehouden.

8.5 Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 1

149. Alvorens in te gaan op de bezwaren van bunq tegen de verwijten van DNB, zoals samengevat door bunq, merkt DNB op dat uit de risicogebaseerde benadering van de Wwft voortvloeit dat voor de mate van diepgang bij het

⁵⁴ Bijlage 88 bij het Primaire Besluit en bijlage 18 bij het Primaire Besluit.

uitoefenen van voortdurende controle op cliënt 1 de volgende risicofactoren bepalend zijn:

- cliënt 1 is door bunq gekwalificeerd als hoog risico; want
- cliënt 1 is actief in een hoogrisicobranche (bloemenhandel);
- cliënt 1 verricht transacties met partijen in hoogrisicolanden (Rusland en Belarus);
- het daadwerkelijke transactievolume (zie paragraaf 8.2 hierboven) blijkt vele malen groter dan het verwachte volume bij onboarding (dat was ingeschat op EUR 20.000 tot EUR 40.000 per maand), en (voortvloeiend uit het bovenstaande);
- het transactiemonitoringssysteem van bunq genereert een zeer hoog aantal alerts.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

8.5.1 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de cliënt, de verstreekte informatie en de toepasselijke risicofactoren

bunq

150. bunq is het niet eens met de vaststelling van DNB dat het cliëntendossier geen informatie of documentatie bevat over de uiteindelijke belanghebbende (UBO), de herkomst van het vermogen van de UBO of (de achtergrond van) zijn zakelijke activiteiten. Hierbij verwijst bunq naar het cliëntendossier waarin een onderzoek uit [VERTROUWELIJK] met referentie [VERTROUWELIJK] is opgenomen, een verklaring van de UBO, de toelichting die in de [VERTROUWELIJK] is opgenomen op [VERTROUWELIJK] en naar tijdens onderzoeken opgevraagde financiële informatie over de cliënt en zijn UBO, zoals de financiële jaarverslagen van de cliënt over de jaren [VERTROUWELIJK] en drie belastingteruggaven.

Reactie DNB

151. Afgezien van het feit dat de aan DNB tijdens het Onderzoek verstreekte informatie geen document bevat met [VERTROUWELIJK], is een 'verklaring' van de UBO (kennelijk uit [VERTROUWELIJK]) die bestaat uit één zin ([VERTROUWELIJK]) op zichzelf en zonder onderbouwende stukken nietszeggend. Dat geldt ook voor de ene zin in de [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK]: "Looks like the director had similar companies in the past.". Financiële jaarverslagen - die niet zijn ge-audit - van de cliënt zelf en belastingteruggaven die niet door bunq zijn verstrekt en waarvan niet duidelijk is aan wie die zijn gericht, kwalificeren evenmin als (toereikende) informatie over de UBO. Aldus handhaaft DNB haar vaststelling dat het cliëntendossier geen informatie of documentatie bevat over de UBO, de herkomst van zijn vermogen of (de achtergrond van) zijn zakelijke activiteiten.

bunq

152. bunq is het niet eens met het oordeel van DNB dat bunq naar aanleiding van de informatie die zij op [VERTROUWELIJK] van cliënt 1 ontving, nadere vragen had moeten stellen. De telkens snel en adequaat door cliënt 1 toegestuurde informatie (overgelegde facturen van leveranciers in Nederland, opgesomde namen van leveranciers en afnemers in de begeleidende brief), correspondeerde met elkaar, met de verrichtte transacties en met het beeld dat bunq van de cliënt had. Daarmee vormde de informatie een afdoende beantwoording voor het op [VERTROUWELIJK] door bunq gestarte onderzoek met verdiepende vragen in aanvulling op reeds lopende uitvragen. De voor DNB opvallende tegenpartijen, die cliënt 1 niet noemt, leiden bij bunq niet tot een ander inzicht.

Reactie DNB

153. In het Primaire Besluit heeft DNB uitvoerig gemotiveerd waarom zij meent dat de informatie van cliënt 1 van [VERTROUWELIJK] en de door cliënt 1 verrichte transacties, aanleiding hadden moeten zijn tot nader onderzoek door bunq. De informatie die cliënt 1 op [VERTROUWELIJK] over haar

belangrijkste leveranciers verstrekke (vrijwel alleen Nederlandse leveranciers), week sterk af van wat zij daarover bij haar onboarding, slechts 4 maanden eerder, had aangegeven (leveranciers uit Nederland, Ecuador, Kenia, Israël en Colombia). Cliënt 1 herhaalt in haar antwoorden van [VERTROUWELIJK] dat zij inkoopt in genoemde landen maar heeft daar (Nederland uitgezonderd) in het geheel geen transacties mee verricht, zoals blijkt uit het transactieoverzicht.⁵⁵

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

154. Wel was in [VERTROUWELIJK] op basis van de verrichte transacties en het hoge aantal gegenereerde alerts al duidelijk dat cliënt 1 veel transacties verrichte met partijen in Rusland en andere hoogrisicolanden. De door cliënt 1 op [VERTROUWELIJK] verstrekke informatie bevatte niet de door bunq opgevraagde financiële gegevens over [VERTROUWELIJK]. Wel volgde uit de financiële informatie over [VERTROUWELIJK] dat sprake was van een zeer grote post [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (ieder ruim EUR [VERTROUWELIJK] miljoen).⁵⁶ In de brief van cliënt 1 aan bunq van [VERTROUWELIJK] worden ook vrijwel alleen ondernemingen in Rusland genoemd als de afnemers van cliënt 1.⁵⁷ Dit terwijl cliënt 1 bij de onboarding in [VERTROUWELIJK], in reactie op de vraag *"Do you expect to perform transactions with foreign companies"*, nog aangaf *"No"*.⁵⁸ Ook was bij onboarding (zoals opgemerkt 4 maanden eerder) het verwachte transactievolume op EUR 20.000 tot EUR 40.000 per maand gesteld. Deze discrepanties hadden, indachtig ook de in paragraaf 8.5 genoemde risicofactoren, tot aanvullende vragen van bunq moeten leiden.
155. Zowel voor als na [VERTROUWELIJK] zijn talrijke alerts gegenereerd ten aanzien van transacties met andere tegenpartijen dan de leveranciers uit de toen aangeleverde facturen. Uit het transactieoverzicht blijkt bovendien dat transacties zijn uitgevoerd met verschillende entiteiten die niet door cliënt 1 waren genoemd in haar contacten met bunq, maar die wel opvallen gezien het aantal en totale volume van deze transacties.
156. DNB blijft dan ook bij haar oordeel dat de informatie van cliënt 1 van [VERTROUWELIJK] in samenhang met de door cliënt 1 verrichte transacties, aanleiding hadden moeten zijn tot nader onderzoek door bunq. Daarbij heeft DNB in (randnummer 69 van) het Primaire Besluit gewezen op verschillende risicofactoren die (mede) aanleiding hadden moeten vormen tot nader onderzoek.

bunq

157. Voor wat betreft het onvoldoende onderkennen van de door DNB genoemde risicofactoren stelt bunq niet in te zien waarom het een risicoverhogende omstandigheid zou zijn dat over cliënt 1 online bijna geen informatie is te vinden, zeker omdat bunq had vastgesteld dat cliënt 1 een werkende website had. Datzelfde geldt voor de rekeningen van cliënt 1 bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], partijen die in de EU zijn gevestigd en onder AML/CFT toezicht staan. Met de rekening bij [VERTROUWELIJK] heeft in de onderzoeksperiode ook maar [VERTROUWELIJK] plaatsgevonden. Ten aanzien van de vele internationale transacties merkt bunq op, onder verwijzing naar haar zienswijze, dit te hebben onderkend in haar transactiemonitoringsinspanningen en daarom cliënt 1 ook veelvuldig vragen te hebben gesteld over transacties met hoogrisicolanden en tijdens lopende onderzoeken inkomende transacties uit hoogrisicolanden te hebben geblokkeerd. Ook het actief zijn in een voor financiële criminaliteit kwetsbare sector heeft bunq onderkend. Cliënt 1 heeft immers een hoogrisicoprofiel gekregen dat mede ten grondslag ligt aan de vele vragen over transacties die door bunq aan cliënt 1 zijn gesteld. De ronde transactiebedragen ziet bunq niet als een risicoverhogende omstandigheid omdat deze goed te verklaren

⁵⁵ Bijlage 89 bij het Primaire Besluit.

⁵⁶ Bijlage 83b bij het Primaire Besluit.

⁵⁷ Bijlage 83a bij het Primaire Besluit.

⁵⁸ Bijlage 44 bij het Primaire Besluit.

zijn. In de bloemenhandel met Oost-Europa en Rusland is dit namelijk een gebruikelijke handelwijze omdat met voorschotten wordt gewerkt, zoals ook blijkt uit het door DNB aangehaalde rapport 'Mainport in de tweede linie'. De contracten die cliënt 1 aan bunq overlegde, ondersteunden dit ook.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

158. bunq heeft inderdaad onderkend dat cliënt 1 een hoogrisicocliënt is, (mede) omdat cliënt 1 werkzaam is in een hoogrisicobranche en transacties verricht met partijen in hoogrisicolanden. Dat dient te worden onderscheiden van de vraag of de transactiemonitoringsinspanningen en interactie met cliënt 1 (vragen en antwoorden) blijf geven van een voortdurende controle die is afgestemd op die hoge risico's. Voor beantwoording van die vraag is onder andere relevant of andere risicofactoren die blijken gedurende de zakelijke relatie, worden signaleerd en betrokken in de voortdurende controle.
159. In het licht van de in paragraaf 8.5 en ook door bunq onderkende risicofactoren, handhaaft DNB in bezwaar haar oordeel dat een risicoverhogende omstandigheid is dat over cliënt 1 online bijna geen informatie is te vinden. Terwijl het voor bedrijven in de internationale bloemenhandel gebruikelijk is om een website te hebben, had cliënt 1 namelijk eerst geen website, daarna een website die doorgeleide naar [VERTROUWELIJK], en vervolgens een test-website.⁵⁹ Dat zou vragen moeten oproepen.
160. Bij het aanhouden van rekeningen bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] is het punt van DNB dat onduidelijk is wat het doel of de achtergrond van deze rekeningen is. De vaststelling van een analist van bunq dat *"it seems really bizarre to me why a company that generates millions in sales would choose to bank with 2 fintechs instead of at least have one of their accounts be at one of the traditional banks, especially because they work with [VERTROUWELIJK]."* heeft niet tot een (vervolg)vraag door bunq geleid.
161. Verder heeft DNB in het Primaire Besluit al toegelicht dat een 'gebruikelijke handelwijze' niet betekent dat geen onderzoek naar grote, ronde bedragen hoeft te worden gedaan. Partijen zouden namelijk witwaspraktijken kunnen versluieren door te doen voorkomen alsof sprake is van handel waarbij vooraf wordt betaald.⁶⁰ Informatie op basis waarvan geconcludeerd kan worden dat daar geen sprake van was zoals bijvoorbeeld afrekeningen waarin de verrekening van voorschotten plaatsvindt, ontbreken.
162. DNB handhaaft in bezwaar dan ook haar vaststelling dat (ook) de hiervoor genoemde bijkomende risicofactoren, bunq hadden moeten aanzetten tot een diepgaander onderzoek om uitvoering te geven aan de verplichting uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft.

8.5.2 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar gegenereerde alerts

bunq

163. Dat bunq volgens DNB [VERTROUWELIJK] alerts niet zou hebben beoordeeld kan zij niet plaatsen. Onder verwijzing naar bijlage 2 bij het Bezwaarschrift stelt bunq dat soortgelijke transacties in voorkomende gevallen in groepen (batches) werden beoordeeld. Eén eindoordeel werd vervolgens vastgelegd voor alle soortgelijke transacties in de groep (batch), gekoppeld aan één transactie. Met haar oordeel dat de toelichting 'veelal zeer summier is' miskent DNB de werkwijze van bunq. [VERTROUWELIJK] Een summiere

⁵⁹ bunq verwijst in haar betoog onder andere naar bijlage 31b bij het Primaire Besluit waarin als website wordt genoemd [VERTROUWELIJK]. Zie ook Bijlage 80 p. 2 bij Primaire Besluit waar de website summier wordt beschreven en vermeld wordt dat de website doorgeleidt naar [VERTROUWELIJK].

⁶⁰ Zie noot 68 bij Primaire Besluit.

vastlegging van het onderzoek naar een alert maakt niet dat de alert niet is onderzocht.

Reactie DNB

164. Zoals in paragraaf 7.5.1. uiteengezet, mag DNB er in beginsel van uitgaan dat alle beschikbare en relevante informatie per gevraagd cliëntendossier aan haar is getoond. Dat geldt eens te meer nu DNB tijdens het Onderzoek expliciet het belang van het overleggen van complete cliëntendossiers heeft benadrukt en bunq ruimschoots in de gelegenheid heeft gesteld om de verstrekte informatie aan te vullen. Op basis van alle verstrekte informatie heeft DNB in het Primaire Besluit geconstateerd dat de vele alerts die transacties van cliënt 1 genereerde óf niet zijn behandeld óf zonder herleidbare inhoudelijke beoordeling zijn afgesloten óf van een dusdanig summiere toelichting zijn voorzien dat niet kon worden vastgesteld waarom de betreffende transacties niet als ongebruikelijk moesten worden beschouwd.
165. Ook heeft DNB in het Primaire Besluit aan de hand van meerdere voorbeelden onderbouwd waarom de onderzoeken die bunq (wel) heeft verricht, onvoldoende diepgaand waren en/of de informatie die cliënt 1 verstrekte, (vervolg)vragen had moeten oproepen. Het cliëntendossier toont aan dat bunq steeds genoeg neemt met de reactie van cliënt 1, terwijl de door cliënt 1 aan bunq overgelegde facturen en contracten onvoldoende verklaring of onderbouwing voor de gealerteerde transacties vormen. DNB signaleert dat bunq slechts in één geval een niet-inhoudelijke nadere vraag heeft gesteld, omdat een door cliënt 1 toegezonden document niet zichtbaar was.⁶¹
166. De nu in bezwaar ingenomen stelling van bunq dat alerts in batches werden beoordeeld in een geüniformeerd en resultaatgericht proces, waarbij analisten voortborduurden op eerdere onderzoeken, maakt dit niet anders. Ook als ervan wordt uitgegaan dat alerts in batches zijn beoordeeld, geven de bij het Bezwaarschrift nieuw verstrekte (onduidelijke) bijlagen 2 en 4, onvoldoende blijk van een wel toereikende voortdurende controle met betrekking tot cliënt 1, zoals hierboven in paragrafen 7.5.1 en 7.5.2 uiteengezet.
167. In paragraaf 7.5.5 heeft DNB reeds opgemerkt dat een (te) summiere of zelfs onjuiste vastlegging van de uitkomst van een onderzoek niet kan fungeren als basis voor een onderzoek naar een opvolgende alert. Om voort te kunnen bouwen op een eerder onderzoek moet dat eerdere onderzoek aantoonbaar goed zijn uitgevoerd. Daarbij heeft DNB er op gewezen dat bij verschillende alerts een toelichting is opgenomen die niet te rijmen valt met de betreffende transactie. Voor wat betreft cliënt 1 geldt als voorbeeld dat de toelichting *"The user uses the account for regular business expenses (e.g. telecom costs, office costs, salaries etc.)"* bij inkomende transacties is opgenomen, terwijl *"business expenses"* uitgaven betreffen.
168. In het Primaire Besluit heeft DNB meer specifiek onderbouwd waarom verschillende van de transacties met de betreffende tegenpartij bunq hadden moeten opvallen en hadden moeten leiden tot een voldoende diepgaand onderzoek, waar het cliëntendossier geen blijk van geeft. De bezwaren van bunq daartegen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

8.5.3 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq een aantal opvallende transacties niet heeft opgemerkt

bunq

169. Alvorens haar bezwaren uiteen te zetten tegen de door DNB in het Primaire Besluit uitgewerkte voorbeelden, merkt bunq in algemene zin op dat zij het

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

⁶¹ Bijlage 75 bij het Primaire Besluit, ticket [VERTROUWELIJK].

niet terecht vindt dat DNB het bij de betreffende wederpartijen als een risicoverhogende factor beschouwt, dat cliënt 1 bij onboarding niet heeft vermeld dat ze in de toekomst transacties met deze wederpartijen zou aangaan. Een cliënt kan immers niet weten met welke (nieuwe) partijen hij zaken zal doen in de toekomst.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

170. De wederpartijen van cliënt 1 in de door DNB uitgewerkte voorbeelden behoren ofwel meteen na onboarding ([VERTROUWELIJK]) of gedurende het eerste jaar daarna tot de grootste (qua aantallen en bedragen) afnemers /leveranciers van cliënt 1. Dat cliënt 1 deze partijen niet noemt bij het geven van informatie over haar activiteiten / afnemers en leveranciers, roept vragen⁶² op en geldt daarom als (één van de) risico-indicator(en), die bunq zou(den) hebben moeten aanzetten tot (vervolg)vragen.

8.5.3.a Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]

bunq

171. bunq stelt dat ze de [VERTROUWELIJK] transacties van [VERTROUWELIJK] adequaat heeft gemonitord. De transacties zijn terug te voeren op een door cliënt 1 overgelegde raamovereenkomst met een contractwaarde van EUR [VERTROUWELIJK] die, zoals voorzien in de overeenkomst, afhankelijk van de daadwerkelijk geleverde diensten, ook hoger (of lager) kon uitvallen (zoals in de zakelijke wereld gebruikelijk). Ook voorzag de overeenkomst in het typische Oost-Europese gebruik vooruit te betalen om vervolgens op krediet producten en diensten af te nemen zodat bunq grote, ronde bedragen niet ongebruikelijk vond. Het transportdocument in het cliëntendossier is door een analist opgevraagd om beter zicht te krijgen of daadwerkelijk goederen werden getransporteerd (wat op basis van dat document het geval bleek) en niet om een relatie tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] aan te tonen.
172. De [VERTROUWELIJK] alerts kwamen voort uit [VERTROUWELIJK] businessrules.⁶³ Genoemde overeenkomst verklaarde samen met door cliënt 1 overgelegde facturen de transactiestroom. Op basis daarvan hebben analisten een aantal latere alerts met betrekking tot soortgelijke transacties goedgekeurd, waarna het transactiemonitoringssysteem van bunq de andere alerts automatisch heeft afgehandeld. Een principle based, risicogebaseerde en resultaatgerichte invulling van artikel 3, tweede lid onder d, van de Wwft verdraagt zich niet met het klaarblijkelijke standpunt van DNB dat bunq alle door DNB in het Primaire Besluit genoemde transacties afzonderlijk zou moeten beoordelen.
173. bunq heeft in de onderzochte periode tenminste [VERTROUWELIJK] keer een uitvraag gedaan bij cliënt 1 ([VERTROUWELIJK] keer in [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] keer in [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] keer in [VERTROUWELIJK]). Op basis van het door bunq verrichte onderzoek kon zij tot de conclusie komen dat de transacties tussen [VERTROUWELIJK] en de cliënt legitiem waren. Onderzoeken naar vergelijkbare wederpartijen konden ook succesvol worden afgerond. bunq heeft de relevante transacties toereikend onderzocht en beoordeeld en daarmee een voldoende voortdurende controle uitgeoefend.

Reactie DNB

174. In de eerste plaats is relevant, zoals uiteengezet in het Primaire Besluit, dat [VERTROUWELIJK] een Russische entiteit is, gevestigd in Moskou, waarover

⁶² Zoals bijvoorbeeld de vraag of het businessmodel van de cliënt is gewijzigd. Of wat de aard van de relatie is met de partijen die wel de wederpartijen blijken te zijn.

⁶³ 'Above machine learning model threshold' en 'Swift Priority Payment', randnummer 158 in het Bezwaarschrift.

via openbare bronnen geen informatie was te vinden.⁶⁴ Online kon slechts informatie worden gevonden van een bedrijf met dezelfde naam dat echter niet in bloemen handelt en bovendien een ander adres heeft.

175. Vast staat dat van de [VERTROUWELIJK] transacties (met een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK]) tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] er [VERTROUWELIJK] een alert hebben gegenereerd. Zoals in het Primaire Besluit is onderbouwd en door bunq is bevestigd dan wel niet weersproken, heeft bunq slechts ten aanzien van [VERTROUWELIJK] gealerteerde transacties actie ondernomen.⁶⁵ Slechts [VERTROUWELIJK] keer is een uitvraag bij cliënt 1 gedaan (voor het laatst in [VERTROUWELIJK]); in de andere [VERTROUWELIJK] gevallen zijn de alerts intern afgehandeld. Vastlegging van de uitkomsten van de [VERTROUWELIJK] acties is zeer summier, ontbreekt of lijkt onjuist (zoals hierboven opgemerkt, wordt [VERTROUWELIJK] keer bij inkomende transacties vermeld dat het '*regular business expenses*' betreft).
176. De conclusie van bunq dat het steeds om legitieme transacties gaat is gebaseerd op één overgelegde tweetalige raamovereenkomst (Russisch en Engels, waarbij in geval van verschil de Russische versie prevaleert) in combinatie met een enkele factuur van cliënt 1. Zoals in het Primaire Besluit uiteengezet, wordt in de omschrijving bij alle [VERTROUWELIJK] transacties verwezen naar die raamovereenkomst 'PAYMENT FOR FLOWERS', zonder nadere specificatie; ook de overgelegde facturen van cliënt 1 zijn ongespecificeerd. Uit het cliëntendossier blijkt niet dat bunq enige nadere vraag heeft gesteld. Voor vragen over de (ruimschoots overschreden) contractwaarde en de grote ronde bedragen die worden overgemaakt geeft bunq thans in haar Bezwaarschrift een verklaring, maar het punt van DNB in het Primaire Besluit is dat uit het cliëntendossier niet blijkt dat bunq dat destijds heeft opgemerkt, laat staan dat ze er vragen aan cliënt 1 over heeft gesteld. Zo voorziet de raamovereenkomst inderdaad in bijstelling van de contractwaarde maar wel '*upon written agreement*'; het cliëntendossier bevat niet een dergelijk document. Ook ontbreekt een factuur of ander (opgevraagd) document waaruit blijkt hoe de beweerdelijk vooruitbetaalde bedragen zijn verrekend met de werkelijk verschuldigde bedragen voor geleverde producten of diensten. Evenmin is nagegaan hoe het kan dat tussen de vermoedelijke exporteur [VERTROUWELIJK] en cliënt 1 geen betalingen plaatsvinden terwijl cliënt 1 op grond van de raamovereenkomst zorg draagt voor het transport.
177. Gezien de in paragraaf 8.5 genoemde risicofactoren en bijkomende risico-indicatoren (zoals een online onvindbare wederpartij, veel en ongespecificeerde transacties met grote, ronde bedragen (een indicator voor witwassen)) zijn de [VERTROUWELIJK] door bunq genomen acties en vastlegging daarvan (te) oppervlakkig en beperkt uitgevoerd om op basis daarvan te kunnen concluderen dat geen sprake is van ongebruikelijke transacties. Om die reden kon bunq daar bij de daaropvolgende alerts ook niet op voortbouwen, laat staan dat ze 'automatisch afgehandeld' (in de zin van automatisch goedgekeurd) konden worden.
178. Dientengevolge handhaaft DNB na heroverweging haar oordeel dat bunq een onvoldoende voortdurende controle heeft uitgeoefend op cliënt 1 en de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK].

8.5.3.b Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]

bunq

179. bunq stelt dat ze de transacties tussen Cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] adequaat heeft gemonitord. Bij ontvangst van de eerste grote betaling van

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

⁶⁴ Randnummer 76 in het Primaire Besluit.

⁶⁵ Randnummer 79 in het Primaire Besluit.

[VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] heeft bunq dezelfde dag nog vragen gesteld. Op basis van een door cliënt 1 vervolgens toegestuurde (raam)overeenkomst tussen partijen, en een factuur die overeenkwam met het initiële ontvangen bedrag, heeft bunq kunnen vaststellen dat er een zakelijke relatie bestond tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] die werd geregeerd door een geldige overeenkomst.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

180. bunq merkt op dat DNB in het Primaire Besluit lijkt te veronderstellen dat het logischer was geweest dat er voor elk transport een separate overeenkomst was ondertekend. bunq stelt daar tegenover dat haar ervaring is dat aparte transporten op basis van één overeenkomst in de transportsector niet ongebruikelijk zijn. Uit een nadere lezing van de overeenkomst kan ook worden opgemaakt dat goederen in 'batches' werden geleverd (zie bijvoorbeeld artikel 1), waarbij de duur van de overeenkomst impliceert dat partijen voornemens waren een overeenkomst van enige duur te sluiten (zie artikel 10). Het is bovendien niet aan bunq om aan ondernemers voor te schrijven hoe zij hun overeenkomsten met leveranciers vormgeven. bunq heeft slechts geconstateerd dat de transacties uit hoofde van de (raam)overeenkomst verklaarbaar en daarmee niet ongebruikelijk waren.
181. De betaalstroom kwam overeen met hetgeen kon worden verwacht op basis van de overgelegde overeenkomst. Uit de betalingen kan worden opgemaakt dat er ten minste [VERTROUWELIJK] batches aan goederen zijn geleverd door cliënt 1 (zie alle betalingen die zijn ontvangen van EUR [VERTROUWELIJK] of EUR [VERTROUWELIJK]). De overeenkomst (zie artikel 3) voorzorg in een mechanisme waarbij vooruit werd betaald voor de goederen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de cliënt veel afgeronde bedragen ontving waarbij het goed mogelijk is dat de kleinere betalingen moeten worden gezien als verrekeningen van de al gedane grotere vooruitbetalingen. Gezien het feit dat bunq dus beschikking had over de overeenkomst, een aantal onderliggende facturen, en de betaalstroom (goed) kon verklaren, was het in haar ogen niet nodig om nog nader onderzoek te doen naar de verschillende transacties.

Reactie DNB

182. In de eerste plaats is relevant, uiteengezet in het Primaire Besluit,⁶⁶ dat de gelden zijn overgemaakt vanuit Rusland, dat [VERTROUWELIJK] op internet onvindbaar is en uit het cliëntendossier niet blijkt wie deze (rechts)persoon is.
183. Vast staat dat van de [VERTROUWELIJK] transacties van cliënt 1 met [VERTROUWELIJK], er [VERTROUWELIJK] een alert hebben gegenereerd. Zoals in het Primaire Besluit is onderbouwd⁶⁷ en door bunq is bevestigd dan wel niet weersproken, heeft bunq slechts ten aanzien van [VERTROUWELIJK] gealerteerde transacties summierlijk iets vastgelegd in het cliëntendossier. Slechts [VERTROUWELIJK] keer is een uitvraag bij cliënt 1 gedaan, hetgeen concreet betekent dat op [VERTROUWELIJK] kort na elkaar [VERTROUWELIJK] vragen zijn gesteld. Blijkens het cliëntendossier is bij slechts [VERTROUWELIJK] van die [VERTROUWELIJK] (uit)vragen de uitkomst van de beoordeling summierlijk vastgelegd, te weten "*No indicators of fraud were found on the user profile or in any of the transactions.*". De andere [VERTROUWELIJK] uiterst beknopte en niet verifieerbare vastleggingen borduren voort op de eerste beoordeling.
184. Voor wat betreft de [VERTROUWELIJK] (uit)vragen ter afhandeling van [VERTROUWELIJK] alerts is op [VERTROUWELIJK] om [VERTROUWELIJK] uur een ticket aangemaakt met nummer [VERTROUWELIJK].⁶⁸ De ticket ziet op (1) een betaling van EUR [VERTROUWELIJK] waarvan de betaalomschrijving verwijst naar contract [VERTROUWELIJK] en (2) op een betaling van EUR

⁶⁶ Randnummer 84 van het Primaire Besluit.

⁶⁷ Randnummer 85 en 86 van het Primaire Besluit.

⁶⁸ Bijlage 53 bij Primaire Besluit.

[VERTROUWELIJK] waarvan de betaalomschrijving verwijst naar contract [VERTROUWELIJK]. bunq verzoekt cliënt 1 ter zake uitleg te geven met ondersteunende documentatie (overeenkomst, factuur, vervoersdocumenten etc.). Cliënt 1 verstrekt vervolgens om [VERTROUWELIJK] uur één factuur ten bedrage van het totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK] (zonder verwijzing naar een contract) en één overeenkomst met nummer [VERTROUWELIJK]. De contractwaarde van die overeenkomst is EUR [VERTROUWELIJK]. Cliënt 1 geeft geen uitleg bij de transactie noch worden de gevraagde vervoersdocumenten verstrekt. Niettemin worden blijkens de ticket om [VERTROUWELIJK] uur dezelfde dag de betalingen goedgekeurd met de omschrijving *'No indicators of fraud were found on the user profile or in any of the transactions'*. Deze conclusie is in het licht van de risicofactoren en de beperkte en slechts deels verstrekte informatie, onvoldoende onderbouwd. Bovendien geeft deze conclusie blijk van een, zoals in het Primaire Besluit uiteengezet, te beperkte beoordeling in het licht van de wettelijk voorgeschreven toets of sprake is van een ongebruikelijke transactie.⁶⁹ Ook zonder aanwijzingen van fraude kan sprake zijn van een ongebruikelijke transactie.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

185. Zoals in het Primaire Besluit uiteengezet worden de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] telkens omschreven als *"commercial advance payment for flowers contract [VERTROUWELIJK] dd [...]"* waarbij steeds een ander contractnummer en contractdatum worden vermeld. Cliënt 1 heeft alleen contract met nummer [VERTROUWELIJK] verstrekt aan bunq. Zoals hierboven genoemd, is de contractwaarde daarvan gesteld op EUR [VERTROUWELIJK]. In bezwaar komt bunq nu met de verklaring dat het een (raam)overeenkomst zou betreffen, waaruit *"bij nadere lezing kan worden opgemaakt dat goederen in 'batches' werden geleverd"*. Over de contractwaarde noch over de betaalomschrijvingen met verwijzingen naar steeds een ander contract merkt bunq niets op. Uit de in de vorige alinea beschreven wijze waarop ticket [VERTROUWELIJK] is afgehandeld volgt dat bunq geen vragen heeft gesteld c.q. duidelijkheid heeft gezocht omtrent de verschillende contracten en contractwaarde (voor zover die haar al zijn opgevallen).⁷⁰ Hetzelfde geldt voor de betalingen in grote, ronde bedragen. Het feit dat bunq in bezwaar opmerkt dat *"het goed mogelijk is dat de kleinere betalingen moeten worden gezien als verrekeningen van de al gedane grotere vooruitbetalingen"* onderstreept dat bunq destijds geen onderzoek naar de grote, ronde bedragen (een indicator voor witwassen) heeft gedaan. Net als in het geval van [VERTROUWELIJK] ontbreekt een factuur of ander (opgevraagd) document waaruit blijkt of en zo ja hoe de beweerdelijk vooruitbetaalde bedragen zijn verrekend met de werkelijk verschuldigde bedragen voor geleverde goederen.
186. Gezien de in paragraaf 8.5 genoemde risicofactoren en bijkomende risico-indicatoren (zoals een online onvindbare wederpartij, aanzienlijke betalingen (ter waarde van EUR [VERTROUWELIJK]) in een korte tijd waarbij [VERTROUWELIJK] door cliënt 1 niet is genoemd als een belangrijke afnemer, veel en ongespecificeerde transacties met grote, ronde bedragen) zijn de [VERTROUWELIJK] door bunq gestelde vragen en vastlegging daarvan (te) oppervlakkig en beperkt uitgevoerd om op basis daarvan te kunnen concluderen dat geen sprake is van ongebruikelijke transacties. Om die reden kon bunq daar bij de daaropvolgende alerts ook niet op voortbouwen, laat staan een beoordeling van alerts geheel achterwege laten.

⁶⁹ Randnummer 86 van het Primaire Besluit.

⁷⁰ Het feit dat DNB de betaalomschrijvingen met verwijzingen naar steeds een ander contract signaleert is iets anders dan dat DNB zou veronderstellen dat cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] voor elk transport een separate overeenkomst zouden moeten opstellen. Dat volgt niet uit het Primaire Besluit en ligt ook niet ten grondslag aan de bevindingen van DNB.

187. Dientengevolge handhaaft DNB na heroverweging haar oordeel dat bunq een onvoldoende voortdurende controle heeft uitgeoefend op cliënt 1 en de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK].

8.5.3.c Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]

- bunq
188. bunq heeft de afdoening van transacties met [VERTROUWELIJK] voor zover nodig adequaat gemonitord.
189. bunq verstrekt in bezwaar middels een nieuwe bijlage 4 informatie waaruit zou moeten volgen dat de vaststelling van DNB dat bij [VERTROUWELIJK] alerts geen verklaring is opgenomen over waarom de alert is afgesloten, niet juist is. Uit bijlage 4 volgt dat sprake is van [VERTROUWELIJK] alerts waar bij tenminste [VERTROUWELIJK] alerts een toelichting is opgenomen waarom de alert is afgesloten. De overige [VERTROUWELIJK] alerts zijn afgehandeld door analisten waarbij de reden voor de alert "Above Machine Learning Model Threshold" was en cliënt 1 reeds op verzoek van bunq informatie, contracten en transportdocumenten had verstrekt. Ook hebben in dit dossier, net zoals bij [VERTROUWELIJK], analisten bepaalde transacties in onderlinge samenhang (en dus in batches) beoordeeld. Dat verklaart dat bij [VERTROUWELIJK] alerts een afzonderlijke omschrijving ontbrak. Het onderzoek van [VERTROUWELIJK] waar DNB aan refereert ziet niet op deze specifieke wederpartij en is dus in zoverre niet relevant voor deze stroom aan transacties.
190. bunq voert verder aan dat de transacties van [VERTROUWELIJK] in zoverre niet afwijken van de eerder in het Bezwaarschrift genoemde voorbeelden. Het gaat om een Oost-Europese partij waarmee zaken worden gedaan en waarbij afgeronde bedragen door cliënt 1 worden ontvangen. De onderzoeken naar vergelijkbare wederpartijen konden succesvol worden afgerond en de verrichte transactiemonitoring liet zien dat de client de rekening gebruikte voor zakelijke aankopen (en om een zakelijk inkomen te ontvangen). In samenhang met douaneaangiftes en transportdocumenten maakte dit dat de verrichte transacties pasten binnen het beeld dat bunq had van cliënt 1. De analisten hebben dan ook logischerwijs (en redelijkerwijs) geen aanvullende vragen gesteld aan cliënt 1 over deze specifieke transacties.
191. De overige risicofactoren die DNB aanhaalt, illustreren de onrealistische verwachtingen die DNB er op na houdt. bunq is immers geen opsporingsinstantie en vraagt zich af of de Wwft van haar verlangt dat ze zich moet afvragen of Tsjechië een netto-importeur of netto-exporteur is van bloemen en planten, of ze onderzoek had moeten doen naar de UBO van de wederpartij van haar cliënt, en of de vestigingsplaats van de leverancier wel de mogelijkheid biedt voor de grootschalige opslag van bloemen, voor zover de leveringen naar dat adres zouden gaan. Zo heeft DNB zelf gemist, ondanks haar maandenlange onderzoek, dat [VERTROUWELIJK] actief is als tussenpersoon, een activiteit waar geen grote opslagmogelijkheid voor nodig is.

Reactie DNB

192. Voor het in bezwaar overleggen van nieuwe informatie ten aanzien van het beoordelen van alerts door bunq en meer specifiek bijlage 4, verwijst DNB naar paragraaf 7.5.1 hierboven respectievelijk 7.5.2. Voor de transacties tussen cliënt 1 en deze wederpartij geldt dat alerts zijn afgesloten met status

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

'Confirmed_no_action' terwijl deze status betekent dat de analist wacht op een reactie van de cliënt om deze te kunnen betrekken bij de beoordeling.⁷¹

193. Niet navolgbaar is waarom bunq thans stelt dat voor tenminste [VERTROUWELIJK] van de [VERTROUWELIJK] alerts een toelichting is genoteerd en de vaststelling van DNB dat dat slechts bij [VERTROUWELIJK] alerts het geval is, onjuist is. DNB heeft haar vaststelling immers gebaseerd op de gegevens die bunq zelf heeft verstrekt tijdens het Onderzoek. Uit bijlage 89 bij het Primaire Besluit volgt simpelweg dat bij [VERTROUWELIJK] alerts het veld met de 'decision comment' leeg is gelaten door bunq.⁷² Hoe het dan kan dat thans uit de in bezwaar verstrekte bijlage 4 zou volgen dat 'slechts' bij [VERTROUWELIJK] alerts in plaats van [VERTROUWELIJK] alerts geen toelichting is opgenomen, is niet door bunq toegelicht. Zoals in paragraaf 7.5.1 ook opgemerkt laat DNB onduidelijkheid in de verstrekte informatie voor rekening en risico van bunq en gaat DNB uit van de tijdens het Onderzoek door bunq verstrekte informatie.
194. Alerts zouden zijn beoordeeld met inachtneming van door cliënt 1 verstrekte informatie, contracten en transportdocumenten, maar bunq weerspreekt niet dat slechts één uitvraag⁷³ aan cliënt 1 is gedaan, een verzoek om douane-aangiften en vervoersdocumentatie inzake [VERTROUWELIJK] (en één andere partij). Het verzoek dateert van [VERTROUWELIJK] terwijl cliënt 1 vanaf [VERTROUWELIJK] transacties met [VERTROUWELIJK] verrichtte die alerts genereerden.⁷⁴ Het pdf-bestand (opgestuurd door cliënt 1) bij het betreffende ticket beslaat ongeveer 1.500 pagina's.⁷⁵ Deze pagina's zijn hoofdzakelijk in het Cyrillische schrift gesteld dan wel bevatten vrijwel uitsluitend cijfers. Een toelichting van cliënt 1 ontbreekt en is ook niet gevraagd. Onnavolgbaar is hoe deze documenten op deze manier duidelijkheid (kunnen) bieden over de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK]. Het veld 'decision comment' bij het bijbehorende alert is leeggelaten. Het betekent dat deze informatie evenmin kan dienen als basis voor het afsluiten van andere alerts en goedkeuren van transacties.
195. DNB signaleert dat bunq in bezwaar niet reageert op de vaststelling van DNB in het Primaire Besluit dat een groot deel van de 'decision comments' die wel zijn genoteerd, niet stroken met de gealerteerde transacties. De transactie wordt bijvoorbeeld verklaard als "*regular / periodic business related income*" terwijl het een uitgaande betaling betreft. Of verklaard als "*regular business expenses (e.g. telecom costs, office costs, salaries, etc.)*" terwijl de transactieomschrijving luidt "*Prepayment for flowers*".
196. Kortom, vast staat dat van de [VERTROUWELIJK] transacties (met een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK]) tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK], er [VERTROUWELIJK] een alert hebben gegenereerd. bunq heeft slechts één uitvraag gedaan en geen toelichting gevraagd bij het daarop door cliënt 1 toegestuurde pakket documenten, bestaande uit voornamelijk cijfers of teksten in het Cyrillisch. Vastlegging van de uitkomsten van de alertbeoordelingen ontbreekt grotendeels, is niet

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

⁷¹ Zie paragraaf 7.5.1 hierboven. Blijkens bijlage 89 bij het Primaire Besluit hebben [VERTROUWELIJK] transacties met [VERTROUWELIJK] status 10 (Confirmed_no_action) maar in Bijlage 4 bij het Bezwaarschrift is deze status [VERTROUWELIJK] keer vermeld.

⁷² Bijlage 89 bij het Primaire Besluit, na toepassing filter [VERTROUWELIJK] in kolom I, en filter 'lege cellen' in kolom G waarbij [VERTROUWELIJK] regels met lege cellen naar voren komen. Na aftrek van een dubbel gealerteerde transactie (transactie ID [VERTROUWELIJK]) blijven [VERTROUWELIJK] transacties/alerts over zonder comment.

⁷³ bunq merkt in bezwaar op dat het onderzoek van [VERTROUWELIJK] waar DNB aan refereert maar geen informatie over kon traceren, niet relevant is (want niet ziet op [VERTROUWELIJK]). Hoewel dit door bunq niet is onderbouwd, betekent dit dat het in het geval van [VERTROUWELIJK] bij één uitvraag is gebleven.

⁷⁴ Randnummer 90 van het Primaire Besluit. De uitvraag is opgenomen in Bijlage 75 bij het Primaire Besluit.

⁷⁵ Bijlage 75 bij het Primaire Besluit.

herleidbaar terug te voeren op informatie uit uitvragen of onderzoek, en strookt vaak niet met de betreffende transactie.

197. Dat bunq onderzoeken naar vergelijkbare wederpartijen succesvol kon afronden, heeft naar het oordeel van DNB meer te maken met een onvoldoende kritische houding en tekortschietende voortdurende controle aan de zijde van bunq, dan met inzicht in cliënt 1, diens zakelijke relaties en transacties.⁷⁶ [VERTROUWELIJK] wijkt bovendien wel degelijk af van de eerder genoemde wederpartijen omdat het, anders dan bunq stelt, hier niet gaat om afgeronde bedragen die door cliënt 1 uit Rusland worden ontvangen, maar afgeronde bedragen die door cliënt 1 aan een Tsjechische entiteit worden betaald. Cliënt 1 heeft CIS countries (Commonwealth of Independent States) genoemd als afnemers maar niet als leveranciers.⁷⁷
198. Gezien de in paragraaf 8.5 genoemde risicofactoren had in het licht van de vereiste voortdurende controle, van bunq verwacht mogen worden dat bunq tenminste de bijkomende risicofactoren had geïdentificeerd. Bijvoorbeeld uitgaande betalingen (in plaats van ontvangsten) van altijd ronde en vaak grote bedragen (een indicator voor witwassen) naar een leverancier in Tsjechië; geen van de betalingen aan [VERTROUWELIJK] bevat een betaalkenmerk of referentie aan een contract of andere onderliggende documentatie. Dit is ongebruikelijk in het zakelijke verkeer. Dergelijke risico-indicatoren hadden tot vragen en verder onderzoek door bunq moeten leiden. Via openbare bronnen, een makkelijk hulpmiddel, had eenvoudig achterhaald kunnen worden wat DNB heeft gesignaleerd; daar hoeft bunq geen opsporingsinstantie voor te zijn. Onrealistisch is dat evenmin.
199. Zoals in paragraaf 6.5 uiteengezet, gaat het erom dat transacties die vragen oproepen met voldoende diepgang worden onderzocht om, op basis van concrete, objectieve gegevens, vast te kunnen stellen of er een plausibele verklaring is voor de gerezen vragen of dat de informatie die wordt verstrekt, of gevonden in openbare bronnen, juist meer vragen oproept die om nader onderzoek vragen. Dit om onderbouwd te kunnen beoordelen of al dan niet sprake is van een ongebruikelijke transactie. In de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] heeft bunq dit nagelaten.
200. Dientengevolge handhaaft DNB na heroverweging haar oordeel dat bunq een onvoldoende voortdurende controle heeft uitgeoefend op cliënt 1 en de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK].

8.5.3.d Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]

bunq

201. bunq heeft de [VERTROUWELIJK] transacties tussen Cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] adequaat gemonitord.
202. Van de [VERTROUWELIJK] transacties hebben er [VERTROUWELIJK] een of meerdere alerts gegenereerd, resulterend in [VERTROUWELIJK] alerts. Deze alerts zijn deels door een analist (in [VERTROUWELIJK] batches) en deels geautomatiseerd beoordeeld door het transactiemonitoringssysteem van bunq. [VERTROUWELIJK].
203. Het gaat hier wederom om een Oost-Europese partij waarmee zaken worden gedaan, en waarbij afgeronde betalingen door cliënt 1 worden ontvangen. Tijdens de handmatige controle van de transacties heeft bunq (wederom) meermaals contact gezocht met de cliënt, en ook in dit onderzoek heeft de cliënt facturen, overeenkomsten en andere ondersteunende documentatie overgelegd met betrekking tot de inkomende betalingen. bunq verwijst bij

⁷⁶ Vgl. [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] hierboven en [VERTROUWELIJK] hieronder.

⁷⁷ Bijlagen 44 en 83a bij het Primaire Besluit.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

wijze van voorbeeld naar ticket [VERTROUWELIJK]⁷⁸, waar bunq van cliënt 1 dezelfde dag nog ondersteunende documentatie ontving. Ook somt bunq de [VERTROUWELIJK] andere onderzoeken / uitvragen (tickets) op met betrekking tot [VERTROUWELIJK].

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

204. Het samenstel van feiten en omstandigheden maakte dat de transacties pasten binnen het beeld dat bunq van cliënt 1 had. Het is begrijpelijk dat de analist niet iedere keer in essentie eenzelfde analyse maakte maar gebruik maakte van eerdere analyses. De analist werd daarbij ondersteund door een extensie van het transactiemonitoringssysteem die vergelijkbare gealerteerde transacties die meermalen 'gecleared' waren als zodanig markeerde. Het is begrijpelijk dat de analist hier geen nadere toelichting meer op gaf.
205. Ten aanzien van het punt van DNB dat het opvallend is dat een transactie van EUR [VERTROUWELIJK] niet (tijdelijk) wordt tegengehouden terwijl documenten bij cliënt 1 worden opgevraagd, merkt bunq op dat de Wwft geen verplichting kent om opvallende/ongebruikelijke transacties tegen te houden, dan wel terug te draaien. De analist heeft op een later moment het onderzoek bijgewerkt met de eerder opgevraagde documenten, en dat uit het onderzoek (of later gedeelde documentatie) geen ongebruikelijkheden zijn gebleken. Ook pleegt DNB deze transactie geïsoleerd te bekijken, terwijl ze daarmee uit het oog verliest dat ten tijde van deze specifieke transactie al meerdere onderzoeken liepen naar vergelijkbare transacties die allemaal succesvol konden worden afgerond. Het (tijdelijk) tegenhouden van de transactie was dan ook niet nodig.
206. Kortom: bunq heeft steeds conform de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft risico-gebaseerd een afweging gemaakt met inachtneming van het gehele gebruikers- en transactieprofiel en daarbij vastgesteld dat geen sprake was van ongebruikelijke transacties.
207. De overige risicofactoren die DNB aanhaalt illustreren eens te meer de onrealistische verwachtingen die DNB erop nahoudt. bunq is niet bekend met enige wetsgeschiedenis, rechtspraak of guidance van DNB waaruit zou volgen dat de Wwft van haar verlangt dat ze moet onderzoeken of de vestigingsplaats van de wederpartij wel de mogelijkheid biedt voor de grootschalige opslag van bloemen – voor zover de leveringen ook daadwerkelijk naar dat adres zouden gaan, of dat de wederpartij bij een transactie van de cliënt een eigen website moet hebben.
208. bunq heeft evident gedaan wat de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft voorschrijft. Transacties zijn gemonitord, uitvragen zijn gedaan, ontvangen informatie is bestudeerd en alerts zijn beoordeeld, steeds met inachtneming van de informatie die bij bunq over deze cliënt beschikbaar was, en het risicoprofiel van deze cliënt.

Reactie DNB

209. Vast staat dat van de [VERTROUWELIJK] transacties (met een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK]), er [VERTROUWELIJK] een alert hebben gegenereerd. Uit randnummers 179 en 180 van het Bezwaarschrift volgt dat bunq [VERTROUWELIJK] keer een onderzoek / uitvraag heeft gedaan bij cliënt 1 met betrekking tot [VERTROUWELIJK].
210. De eerste uitvraag (op [VERTROUWELIJK]) over [VERTROUWELIJK] maakt onderdeel uit van bijlage 51, welke bijlage meerdere uitvragen over wederpartijen van cliënt 1 bevat. In de reactie van cliënt 1, zoals opgenomen in de betreffende bijlage, ontbreekt documentatie die ziet op [VERTROUWELIJK]; een reminder of vervolgvraag van bunq ontbreekt eveneens. Op de uitvraag van [VERTROUWELIJK] over [VERTROUWELIJK], stuurt cliënt 1 abusievelijk een factuur voor en contract met

⁷⁸ Bijlage 67 bij het Primaire Besluit.

[VERTROUWELIJK] (en niets over [VERTROUWELIJK]).⁷⁹ Zoals bij het Primaire Besluit reeds gesignaleerd, volgt ook hier niet uit het cliëntendossier dat bunq dit heeft opgemerkt.

211. De reactie op de overige [VERTROUWELIJK] uitvragen van bunq bestaat steeds uit een (kale) factuur en dezelfde (raam)overeenkomst (met nummer [VERTROUWELIJK]), al dan niet vergezeld van documenten in Cyrillisch schrift, zonder verdere toelichting. De omschrijving op de overgelegde factuur is eveneens steeds dezelfde: "Advance payment for shipment [VERTROUWELIJK]", zonder verdere specificatie en zonder verwijzing naar een contract. Net als in het geval van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] ontbreekt in het cliëntendossier een factuur of ander (opgevraagd) document waaruit blijkt of en zo ja hoe de beweerdelijke vooruitbetaalde bedragen zijn verrekend met de werkelijk verschuldigde bedragen voor geleverde goederen.
212. bunq noemt als voorbeeld van haar (adequate) werkwijze de uitvraag van [VERTROUWELIJK]. Afgezien van het in de vorige alinea opgemerkte, vermeldt de toelichting: "The user is currently being investigated, not reporting pending the investigation." In lijn hiermee is de status van het alert '10', hetgeen staat voor 'CONFIRMED_NO_ACTION'.⁸⁰ Zoals toegelicht in paragraaf 7.5.1 betekent deze status dat de beoordeling nog loopt. Onnavolgbaar is dat de alert op het moment van het onderzoek medio 2022 nog steeds deze status had. Er is geen vervolg gegeven aan het onderzoek, dan wel is daar niets over vastgelegd, terwijl de transactie is uitgevoerd.
213. Voor wat betreft de beweerdelijke beoordeling in [VERTROUWELIJK] batches verwijst DNB naar paragraaf 7.5.1 en 7.5.2 hierboven. DNB handhaaft dan ook haar vaststelling in het Primaire Besluit dat alerts niet of onvoldoende zijn beoordeeld en dat vastlegging van de uitkomsten van de beperkte beoordelingen die hebben plaatsgevonden, ontbreekt, summier is en/of onduidelijk.⁸¹ Om die reden kon bunq daar bij de daaropvolgende alerts ook niet op voortbouwen, laat staan dat ze 'automatisch afgehandeld' (in de zin van automatisch goedgekeurd) konden worden door het transactiemonitoringssysteem.
214. Voor wat betreft het niet (tijdelijk) tegenhouden van de transactie van EUR [VERTROUWELIJK] merkt DNB op dat zij dit niet als een handeling in strijd met een verplichting heeft aangemerkt. Mede in het licht van de stelling van bunq in het Bezwaarschrift dat zij rekeningen (tijdelijk) heeft geblokkeerd, heeft DNB het opmerkelijk geacht dat dat bij deze grote transactie niet is gebeurd. Zeker bij hoogrisciocliënten met verscheidene risicofactoren ligt het in de rede zoveel mogelijk te voorkomen dat bunq (onbedoeld) betrokken raakt bij witwassen en terrorismefinanciering (het faciliteren van criminele geldstromen).
215. Gezien de in paragraaf 8.5 genoemde risicofactoren en bijkomende risico-indicatoren (zoals beperkte vindbaarheid op internet, het feit dat cliënt 1 deze grote wederpartij niet noemt) zijn de door bunq sporadisch gestelde vragen en vastlegging daarvan (te) oppervlakkig en beperkt uitgevoerd om op basis daarvan te kunnen concluderen dat geen sprake is van ongebruikelijke transacties. Om die reden kon bunq daar bij de daaropvolgende alerts ook niet op voortbouwen, laat staan een beoordeling van alerts geheel achterwege laten.
216. Indachtig de observaties met betrekking tot grote wederpartijen van cliënt 1 als [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], had met inachtneming van het gehele gebruikers- en transactieprofiel van cliënt 1 - anders dan bunq stelt - juist tot vragen en verder onderzoek door bunq

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

⁷⁹ Bijlage 71 bij het Primaire Besluit.

⁸⁰ Bijlage 89 bij het Primaire Besluit, kolom E, regel [VERTROUWELIJK].

⁸¹ Randnummer 96 en 97 in het Primaire Besluit.

moeten leiden. Zoals in paragraaf 8.5.3.c ([VERTROUWELIJK]) opgemerkt, kan het raadplegen van openbare bronnen bijdragen aan de beoordeling, op basis van concrete, objectieve gegevens, of al dan niet sprake is van (een) ongebruikelijke transactie(s).

217. Dientengevolge handhaaft DNB na heroverweging haar oordeel dat bunq een onvoldoende voortdurende controle heeft uitgeoefend op cliënt 1 en de transacties tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK].

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

8.5.3.e Bezwaar tegen de verwijten inzake de monitoring van transacties met [VERTROUWELIJK]

bunq

218. Het totaalbedrag aan transacties in de periode tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] tussen cliënt 1 en [VERTROUWELIJK] bedraagt nog geen EUR [VERTROUWELIJK], en het gemiddelde transactiebedrag bedroeg ongeveer EUR [VERTROUWELIJK]. Tegen die achtergrond is het in de ogen van bunq niet vreemd dat de analisten en het transactiemonitoringssysteem van bunq niet zijn aangeslagen op deze transacties. Voorts doet DNB vergaande aannames, zonder deze te onderbouwen, namelijk dat cliënt 1 haar administratie had ondergebracht bij [VERTROUWELIJK]. Voor zover daar al sprake van is staat het cliënt 1 vrij en is het ook niet ongebruikelijk dat zij haar administratie (of een deel daarvan) onderbrengt bij een dergelijke entiteit.
219. bunq heeft de vereiste risicogebaseerde voortdurende controle op cliënt 1 uitgeoefend. In dit geval gaat het om [VERTROUWELIJK] transacties van zeer beperkte omvang over een periode van bijna [VERTROUWELIJK], die ook naar hun aard niet ongebruikelijk zijn (de betaalomschrijvingen bevatten steeds een factuurnummer). DNB laat de door haar zelf ook bepleitte risicogebaseerde benadering hier geheel los en vereist van bunq dat zij naar iedere transactie, hoe beperkt ook, diepgaand nader onderzoek doet. Dat is echter niet wat artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft voorschrijft. De verwijten die DNB bunq maakt treffen dan ook geen doel.

Reactie DNB

220. Het is juist dat het in het geval van wederpartij [VERTROUWELIJK] om relatief beperkte bedragen gaat. Het punt van DNB is hier dat het cliëntendossier geen enkele informatie of geen enkel stuk (zoals een concrete factuur) bevat over deze wederpartij en de met regelmaat verrichtte transacties. Omdat ook de transactieomschrijvingen nietszeggend (cryptisch) zijn, is geheel onduidelijk wie deze partij is en wat dit voor transacties zijn. Een korte check in openbare bronnen (die bunq blijkens het cliëntendossier niet heeft uitgevoerd) schept geen duidelijkheid maar roept juist meer vragen op blijkens de informatie die over [VERTROUWELIJK] naar boven komt.⁸²
221. Dit voorbeeld illustreert dat bunq bij het uitoefenen van de voortdurende controle niet het totaalbeeld heeft betrokken. Anders gezegd, bunq heeft niet gekeken of er, buiten de gealerteerde transacties maar gezien alle risicofactoren rondom cliënt 1, nog meer transacties of wederpartijen waren die niet verklaarbaar waren respectievelijk vragen oproepen. Om in voldoende

⁸² Randnummer 102 in het Primaire Besluit.

mate een voortdurende controle uit te oefenen op hoogrisicocliënt 1 had bunq dat wel moeten doen.

8.5.4 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq het risicoprofiel van cliënt 1 niet opnieuw heeft beoordeeld

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

bunq

222. DNB heeft haar verwijt dat bunq heeft nagelaten om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 1 nog passend was binnen de risk appetite van bunq, gegeven het daadwerkelijke transactiedrag van de cliënt 1, niet onderbouwd. Bovendien volgt de verplichting tot review/actualisatie van het risicoprofiel niet uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft maar uit artikel 3, elfde lid, van de Wwft.
223. bunq heeft cliënt 1 al in [VERTROUWELIJK] gekwalificeerd als een hoogrisicocliënt en dus als zakelijke cliënt al ingeschaald in de hoogste risicocategorie. Cliënt 1 werd als zodanig strikt gemonitord. bunq heeft cliënt 1 conform artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft in [VERTROUWELIJK] nogmaals herbeoordeeld toen bleek dat het daadwerkelijke transactiedrag afweek van hetgeen vooraf was ingeschat. bunq is bij deze herijking, zoals ook toegelicht in het Bezwaarschrift, nogmaals tot de conclusie gekomen dat zij een zakelijke relatie met deze partij kon (blijven) aangaan. bunq ziet dan ook niet in wat zij in dit geval nog meer had moeten doen.
- Reactie DNB
224. In paragraaf 7.7 hierboven heeft DNB toegelicht dat het periodiek bijwerken oftewel herbeoordelen van het risicoprofiel inherent is aan het uitoefenen van voortdurende controle en wat daarbij het verschil is met artikel 3, elfde lid, van de Wwft.
225. Daargelaten dat het periodiek bijwerken van het risicoprofiel uit de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft volgt, vormen ook de bevindingen met betrekking tot cliënt 1 in het Primaire Besluit de onderbouwing waarom er alle aanleiding voor bunq was om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 1 nog passend was bij de risk appetite van bunq, ook na [VERTROUWELIJK]. DNB heeft bijvoorbeeld gewezen op het feit dat het daadwerkelijke transactiedrag sterk afweek van wat cliënt 1 had aangegeven, op vragen die transacties en wederpartijen van cliënt 1 opriepen en op de risicofactoren verbonden aan de activiteiten van cliënt 1.
226. DNB kan de stelling van bunq dat sprake was van een strikte monitoring van cliënt 1 niet volgen. Zo zijn risico's die voortvloeiden uit transacties en wederpartijen gedurende de relatie onvoldoende opgemerkt. Wel signaleerde risico's zijn niet in hun totaliteit beoordeeld waardoor bunq onvoldoende kennis had van cliënt 1 en diens risicoprofiel. Dat terwijl het betrekken van het totaalbeeld juist van belang is voor het periodiek bijwerken van het risicoprofiel en de vraag of dat risicoprofiel (in het geval van cliënt 1) nog past binnen de risk appetite van bunq.
227. Onderzoek dat is verricht naar aanleiding van de (vele) gealerteerde transacties en de vastlegging daarvan, is (te) oppervlakkig en beperkt uitgevoerd om op basis daarvan te kunnen concluderen dat geen sprake was van ongebruikelijke transacties en FIU-meldingen dus achterwege konden blijven. Datzelfde geldt ook voor de 'herijking' die bunq in [VERTROUWELIJK] naar cliënt 1 heeft uitgevoerd; ook deze is te oppervlakkig en beperkt uitgevoerd om de door bunq getrokken conclusie te kunnen dragen.
228. Ook na heroverweging in bezwaar blijft DNB van oordeel dat bunq heeft nagelaten om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 1 nog passend was binnen de *risk appetite* van bunq, gegeven het daadwerkelijke transactiedrag van cliënt 1. Zoals eveneens in paragraaf 7.7 hierboven toegelicht doet de kwalificatie als hoogrisicocliënt daar niet aan af.

Herbeoordeling van het risicoprofiel (op basis van het transactiegedrag in de praktijk) had namelijk ook tot uitkomst kunnen hebben dat bunq haar monitoring van cliënt 1 en de door haar verrichte transacties intensiverde dan wel (eerder) afscheid was gaan nemen van cliënt 1.

8.6 Conclusie bezwaren cliënt 1

229. DNB stelt vast dat bunq niet betwist dat de risico's die bunq gedurende de zakelijke relatie heeft opgemerkt (of had moeten opmerken) niet in hun totaliteit zijn beoordeeld maar dat bunq zich heeft gericht op individuele transactiealerts in plaats van op het totale cliëntbeeld.
230. Gelet op hetgeen in het bovenstaande verder uiteen is gezet, handhaaft DNB na heroverweging haar bevindingen ten aanzien van cliënt 1. DNB handhaaft voorts de conclusie dat bunq onvoldoende heeft voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft doordat onvoldoende controle is uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat ze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en zijn risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transacties gebruikt worden.

9. Specifieke bezwaren inzake cliënt 2

9.1 Inleiding cliënt 2

231. Cliënt 2 betreft een minderjarig meisje dat op [VERTROUWELIJK] op [VERTROUWELIJK] leeftijd klant is geworden bij bunq (met haar moeder als wettelijke vertegenwoordiger). bunq heeft deze cliënt als hoog risico aangemerkt. Uit het cliëntendossier van bunq blijkt dat cliënt 2 de rekening heeft geopend voor het doen van dagelijkse uitgaven en dat uit het transactieprofiel volgt dat de rekening ook is bedoeld voor eventuele cashopnames van meer dan [VERTROUWELIJK] per maand. Uit het door bunq overgelegde transactieoverzicht van [VERTROUWELIJK] tot en met [VERTROUWELIJK], ten tijde van deze periode was cliënt 2 [VERTROUWELIJK] jaar oud, volgt dat in totaal [VERTROUWELIJK] transacties hebben plaatsgevonden op haar rekening. Het gaat om [VERTROUWELIJK] inkomende transacties met een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] uitgaande transacties met een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK].

9.2 Bezwaren bunq

232. bunq stelt dat het Primaire Besluit verschillende feitelijke onjuistheden en verkeerde conclusie bevat ten aanzien van cliënt 2. Dat licht zij toe met een aantal bezwaargronden. Voordat daarop wordt ingegaan wijst DNB erop dat bunq de volgende bevindingen uit het Primaire Besluit niet heeft bestreden:
- in de onderzoeksperiode zijn door het transactiemonitoringssysteem van bunq geen alerts gegenereerd ten aanzien van cliënt 2;
 - bunq heeft uitsluitend naar aanleiding van het signaal van [VERTROUWELIJK] onderzoek gedaan met betrekking tot cliënt 2;
 - de in randnummer 120 van het Primaire Besluit beschreven transacties die – naast de transacties die tot het signaal van [VERTROUWELIJK] hebben geleid – roepen vragen op (zoals toegelicht in randnummer 121 van het Primaire Besluit).
233. In het Primaire Besluit zijn acht transacties omschreven die vragen hadden moeten oproepen, maar die kennelijk geen vragen hebben opgeroepen bij bunq. bunq bestrijdt dit niet en daarmee kennelijk dus evenmin dat zij niet heeft signaleerd dat sprake was van een ongebruikelijk transactiepatroon; zij heeft niet op eigen initiatief een onderzoek ingesteld. Het signaal van [VERTROUWELIJK] heeft ook niet geleid tot een breder onderzoek naar het

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

transactiegedrag van cliënt 2. Nu bunq niet bestrijdt dat ondanks deze transacties geen alerts zijn gegenereerd en zij geen onderzoek heeft gedaan naar meer dan alleen de transacties waarop het signaal van [VERTROUWELIJK] betrekking heeft, staat daarmee naar het oordeel van DNB voor wat betreft cliënt 2 voldoende vast dat sprake is van een overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Hierna bespreekt DNB de bezwaargronden die bunq wel heeft aangevoerd met betrekking tot cliënt 2.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

9.2.1 Transactievolumen vs. verwachte transactievolumen

bunq

234. bunq stelt dat DNB conclusies trekt op basis van onjuiste feiten: er zou sprake zijn van [VERTROUWELIJK] inkomende transacties en [VERTROUWELIJK] uitgaande transacties. Na het in mindering brengen van de interne transacties beslaan de inkomende transacties een totaalbedrag van EUR [VERTROUWELIJK] en de uitgaande transacties EUR [VERTROUWELIJK]. Een derde van de uitgaande transacties bedroeg cash-opnames à EUR [VERTROUWELIJK], de cash-opnames bleven gemiddeld genomen onder de [VERTROUWELIJK] per maand en dus binnen het verwachte transactieprofiel. Het transactiemonitoringssysteem heeft mede om die reden geen alerts gegenereerd. bunq stelt dat het aantal transacties en het volume daarvan niet dermate opvallend waren dat dit tot alerts heeft geleid. Uit de transacties bleek ook dat de rekening door cliënt 2 voor dagelijkse uitgaven werd gebruikt.

Reactie DNB

235. Uit het bezwaarschrift volgt niet op basis waarvan bunq tot andere aantallen inkomende en uitgaande transacties en daarmee samenhangend andere totaalbedragen komt. Kennelijk beschikt bunq over andere transactieoverzichten dan die zij ten tijde van het Onderzoek aan DNB heeft aangeleverd en die de basis vormen voor het Primaire Besluit. DNB stelt vast dat bunq bij het bezwaarschrift ten aanzien van cliënt 2 geen (nieuwe) bijlagen aan DNB heeft overgelegd. Nu bunq nalaat te onderbouwen waarom DNB van onjuiste aantallen en bedragen zou zijn uitgegaan in het Primaire Besluit, gaat DNB uit van de juistheid daarvan.
236. Zelfs als wel zou worden uitgegaan van de door bunq in het bezwaarschrift genoemde aantallen en bedragen, ook dan blijft de conclusie van DNB ten aanzien van dit transactievolumen onverminderd overeind. De door bunq genoemde bedragen komen niet overeen met het te verwachten transactievolumen van een minderjarige. In het bezwaarschrift stelt bunq ook niet dat de door haar genoemde bedragen dat wel zouden doen. Zij stelt uitsluitend dat het aantal transacties en het volume daarvan niet dermate opvallend waren dat dit tot alerts heeft geleid door het transactiemonitoringssysteem. Dat is echter het probleem met de wijze waarop bunq dit ten tijde van het Onderzoek had ingeregeld: de aantallen transacties en het volume daarvan hadden juist bij een minderjarige wel tot alerts moeten leiden. Dat ook bunq dit erkent, blijkt uit het feit dat zij het transactiemonitoringssysteem hierop daadwerkelijk heeft aangepast door de ontwikkeling van additionele monitoringsregels specifiek voor minderjarige cliënten.⁸³
237. Het enkele gegeven dat de cash-opnames gemiddeld genomen onder de [VERTROUWELIJK] per maand en dus binnen het verwachte transactieprofiel bleven, doet niet af aan het gegeven dat het transactievolumen dat niet doet. Dat de cash-opnames om die reden niet tot alerts hebben geleid, betekent niet dat – in ieder geval – de aantallen en het bijbehorende volume dat ook niet hadden moeten doen. Datzelfde geldt voor het gegeven dat de rekening

⁸³ Zie in dit kader onder meer de reactie van bunq d.d. 31 maart 2023 naar aanleiding van de brief van DNB waarmee de voorlopige bevindingen zijn gedeeld en randnummers 220 en 223 van het Bezwaarschrift.

ook gebruikt zou zijn voor dagelijkse uitgaven: dat maakt nog niet dat de overige transacties niet tot een alert hadden moeten leiden.

9.2.2 Het onderzoek van bunq naar aanleiding van signaal [VERTROUWELIJK]

bunq

238. bunq brengt naar voren dat na het signaal van [VERTROUWELIJK] in de e-mail van [VERTROUWELIJK] inzake mogelijke datingfraude, het voor bunq niet duidelijk was welk vermoeden er precies bestond en dat zij ook later geen verdere informatie heeft ontvangen met betrekking tot mogelijk niet-toegestane activiteiten van cliënt 2. bunq stelt dat zij – nadat zij de eerste reactie van cliënt 2 op [VERTROUWELIJK] ongeloofwaardig achtte – de rekening heeft geblokkeerd in afwachting van de daadwerkelijke reden voor de ontvangen betalingen. Een uitgebreidere toelichting volgde op [VERTROUWELIJK]: cliënt 2 stelde dat het om vrijwillige betalingen ging waar geen ‘gekke dingen’ tegenover stonden. bunq heeft daarop op [VERTROUWELIJK] verzocht om bewijs daartoe waarna cliënt 2 op [VERTROUWELIJK] screenshots van privé [VERTROUWELIJK]-correspondentie aan bunq heeft toegestuurd. Op basis daarvan en op basis van het gegeven dat er geen aangifte is gedaan, heeft bunq geconcludeerd dat er geen aanleiding of bewijs was op basis waarvan het gerechtvaardigd was de rekening van een individu te blijven blokkeren. Zij heeft vervolgens cliënt 2 en [VERTROUWELIJK] daarover geïnformeerd.
239. Verder gaat bunq nog in op een aantal punten dat door DNB is aangemerkt als opvallende punten.
- (1) Zo zou er verwarring hebben bestaan over aan wie de betaalverzoeken gericht zouden zijn en de naam die terugkomt in de [VERTROUWELIJK]-berichten: [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK]. bunq licht toe dat zij wel degelijk het juiste rekeningnummer van de betaler heeft aangehouden, dat die op naam van [VERTROUWELIJK] staan en dat [VERTROUWELIJK] de gebruikte naam in de berichten is. [VERTROUWELIJK] heeft ook nooit de naam [VERTROUWELIJK] genoemd. Dit is een verschrijving geweest in een user note van bunq door een analist van bunq zelf.
 - (2) Ten aanzien van de inhoud van de overgelegde [VERTROUWELIJK]-berichten stelt bunq dat de door cliënt afgelegde verklaring in dat kader in lijn is met de betreffende berichten en dat zij het ongepast vond om verder dan noodzakelijk in het leven van een minderjarig meisje te duiken. Dat geldt te meer nu zij geen opsporingsdienst is en rekening moet houden met privélevens en privacy-grondrechten. Het is bunq bovendien onduidelijk welke aanvullende handelingen zij dan had moeten verrichten.
 - (3) Wat betreft de missende voorgeschiedenis bij de overgelegde [VERTROUWELIJK]-berichten stelt bunq dat er inderdaad contact is geweest voorafgaand aan de overgelegde berichten, maar dat dit ook in lijn ligt met de verklaring van cliënt 2.
 - (4) Ten aanzien van de geldigheidsduur van de verzonden [VERTROUWELIJK] stelt bunq dat DNB bunq confronteert met een verwijt dat vergezocht is en concrete inhoud mist.
 - (5) In het kader van het feit dat de betalingen per IBAN in plaats van via de [VERTROUWELIJK] zijn voldaan, voert bunq aan dat alle transacties waar het signaal van [VERTROUWELIJK] betrekking op had op [VERTROUWELIJK] zijn verricht. Dat de betalingen via een overschrijving zijn gedaan doet er niet aan af dat uit de overgelegde correspondentie blijkt dat de betreffende persoon vrijwillig betalingen doet. bunq had geen aanwijzingen voor datingfraude, waar het primaire onderzoek op was gericht.
 - (6) Voor zover DNB heeft betoogd dat geen sprake is van een volledige weergave van de [VERTROUWELIJK]-berichten kan bunq dit niet goed volgen. bunq heeft geen bijzonderheden gezien in de tijden waarop de screenshots gemaakt zijn en uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Wwft vloeit geen eis voort dat zij over precies op elkaar aansluitende screenshots zou moeten beschikken voor een toereikend onderzoek. bunq stelt zich op het standpunt dat de besproken verwijten laten zien hoe DNB 'in de wedstrijd' zit, terwijl bunq juist snel opvolging heeft gegeven aan het signaal van [VERTROUWELIJK], kritisch heeft doorgevraagd, in de tussentijd de rekening heeft geblokkeerd, geen genoegen heeft genomen met de aanvullende verklaring en om meer bewijs heeft gezocht waaronder inzage in privé [VERTROUWELIJK]-berichten. Toen uit die berichten bleek dat de betalingen vrijwillig zijn gedaan, de betaler daartoe zelf het initiatief heeft genomen, zelf het contact heeft beëindigd en er geen nadere informatie van [VERTROUWELIJK] kwam, heeft bunq het onderzoek gesloten. Er waren geen overtuigende indicaties voor mogelijke datingfraude of witwassen. De gedetailleerde bestudering door DNB en de bevinding op basis daarvan dat bunq nadere vragen had kunnen stellen is vervolgens ten grondslag gelegd aan het Primaire Besluit. Deze benadering heeft weinig van doen met een proportionele invulling van de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft en bunq stelt dat zij heeft gedaan wat in dat kader redelijkerwijs van haar verwacht mocht worden.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

240. bunq gaat met deze bezwaargrond in op een aantal details waarmee DNB in het Primaire Besluit heeft toegelicht waarom naar haar oordeel bunq te snel oordeelde dat er geen sprake zou zijn van ongebruikelijke transacties. DNB komt op dat punt ter onderbouwing van haar stelling dat bunq onvoldoende voortdurende controle in de zin van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft uitgevoerd ten aanzien van cliënt 2, nu zij uitsluitend onderzoek zou hebben gedaan naar cliënt 2 naar aanleiding van dat signaal van [VERTROUWELIJK]. In dat kader stelt DNB in het Primaire Besluit vervolgens dat – naast dat bunq verder geen onderzoek heeft gedaan en dat geen enkele transactie tot een alert heeft geleid – dit enige onderzoek echter ook onvoldoende is geweest. Ter onderbouwing van die stelling wijst zij onder meer op een aantal omstandigheden die opvallend zijn en die bunq aanleiding hadden moeten geven tot het doen van nader onderzoek. DNB begrijpt het punt van bunq dat het wellicht te ver zou voeren om te verwachten van bunq dat zij alle door DNB toegelichte omstandigheden – zoals de verklaringen van cliënt 2 die inconsistent waren – zou hebben moeten opmerken. Dat is ook niet het punt van DNB. Het punt is dat bunq in het geheel niet is aangeslagen op de door haar geschetste omstandigheden. Dit terwijl [VERTROUWELIJK] een ernstig signaal afgeeft: mogelijke datingfraude bij een minderjarige cliënt. Dit signaal, over een reeds door bunq aangemerkte hoogrisicocliënt, had aanleiding moeten zijn tot een zorgvuldig en voldoende diepgaand onderzoek, waarbij (in ieder geval een deel van) de omstandigheden zoals DNB die schetst bunq ook hadden moeten opvallen. bunq heeft echter te snel geoordeeld dat geen sprake zou zijn van ongebruikelijke transacties terwijl de verstrekte [VERTROUWELIJK]-berichten een aantal opvallende punten bevatten.
241. Overigens wijst DNB er nog op dat zelfs als de stelling van bunq, dat de omstandigheden niet door haar opgemerkt hadden hoeven worden, juist zou zijn, dan kan dit nog niet meebrengen dat zij ten aanzien van cliënt 2 wel aan de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft zou hebben voldaan. Immers, dan nog blijft staan – nu bunq dit ook niet heeft bestreden – dat haar transactiemonitoringssysteem geen enkele transactie heeft opgepikt en dat er geen enkel onderzoek is gedaan naar andere transacties.

Dit ondanks het hiervoor besproken transactievolume dat hoe dan ook niet passend is bij een minderjarige cliënt.

9.2.3 Andere volgens DNB opvallende transacties van cliënt 2

bunq

242. bunq voert aan dat de kritiek van DNB dat een groot aantal transacties vragen oproepen maar niet zijn opgepikt door het transactiemonitoringssysteem eerder is geuit. bunq heeft in dat kader ook eerder DNB geïnformeerd dat zij bezig is met het ontwikkelen van additionele monitoringsregels die erop gericht zijn om atypisch gedrag van minderjarige cliënten eerder te detecteren. Geen enkel transactiemonitoringssysteem is echter 100% waterdicht. Wat betreft cliënt 2 heeft bunq besloten haar te offboarden en te melden bij de FIU.

Reactie DNB

243. Voor wat betreft hetgeen bunq stelt in het kader van het transactiemonitoringssysteem, dat dit niet 100% waterdicht kan zijn, wijst DNB in de eerste plaats naar hetgeen zij hierover heeft opgemerkt in paragraaf 6.7. In aanvulling daarop is het volgende van belang.
244. Het enkele gegeven dat bunq bezig is met de ontwikkeling van additionele monitoringsregels die erop gericht zijn om atypisch gedrag van minderjarige cliënten eerder te detecteren, doet niet af aan het feit dat zij een groot aantal opvallende transacties heeft gemist. bunq betwist dit ook niet. Hoewel DNB het apprecieert dat bunq dit in de toekomst op een andere manier gaat monitoren, kan dat voornemen geen afbreuk doen aan het gegeven dat bunq in de onderzoeksperiode transacties heeft gemist die zij naar het oordeel van DNB niet had mogen missen. Het transactiemonitoringssysteem heeft ten aanzien van cliënt 2 geen enkele alert gegenereerd. Daarmee staat vast dat de voortdurende controle niet op orde was, nu er wel degelijk transacties opgepikt hadden moeten worden. Dat wordt bevestigd door het gegeven dat bunq aanleiding heeft gezien additionele monitoringsregels te ontwikkelen, cliënt 2 te offboarden en te melden bij de FIU.

9.3 Conclusie cliënt 2

bunq

245. bunq stelt dat de verwijten van DNB onterecht zijn en niet het vereiste bewijs vormen dat bunq artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden. Dat het transactiemonitoringssysteem geen alert heeft doen genereren bij een aantal opvallende transacties betreft bunq, maar leidt niet automatisch tot overtreding van die norm.

Reactie DNB

246. Nu bunq slechts op een deel van de bevindingen van DNB ten aanzien van cliënt 2 in het Primaire Besluit is ingegaan in haar bezwaarschrift, zijn de overige bevindingen hoe dan ook vast komen te staan. Alleen al op basis daarvan meent DNB dat in het Primaire Besluit terecht is geconcludeerd tot overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Bovendien leidt hetgeen in het bezwaarschrift wel is aangevoerd tegen het Primaire Besluit er niet toe dat DNB tot het oordeel zou moeten komen dat bunq wel degelijk adequate voortdurende controle bij cliënt 2 heeft verricht. Vast staat immers dat het transactiemonitoringssysteem ten aanzien van cliënt 2 geen enkele alert heeft gegenereerd terwijl daar gelet op de feiten en omstandigheden rondom die transacties van cliënt 2 wel degelijk transacties opgepikt hadden moeten worden.
247. DNB hecht eraan om in dit kader nog het volgende op te merken. Cliënt 2 betreft een minderjarig meisje, bij wie sprake is geweest van een transactievolume dat absoluut niet passend is voor een minderjarige cliënt, ten aanzien van wie [VERTROUWELIJK] een ernstig signaal heeft afgegeven

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

en bij wie zich zorgelijke omstandigheden hebben voorgedaan die geen van allen zijn opgepikt door bunq (ook niet na het voornoemd afgegeven signaal). Zij heeft te makkelijk genoeg genomen met aangeleverde informatie en teveel over het hoofd gezien. Dit terwijl bunq kennelijk ook zelf tot de conclusie is gekomen dat er tekenen van 'misuse/abuse/exploitation' waren en dat er in algemene zin aanleiding bestaat om aanvullende monitoring toe te passen om additionele monitoringsregels te ontwikkelen voor minderjarige cliënten.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

248. Gelet op het hiervoor genoemde handhaaft DNB na heroverweging haar bevindingen ten aanzien van cliënt 2. DNB komt ook na heroverweging tot de conclusie dat bunq onvoldoende heeft voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft doordat onvoldoende controle is uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties. bunq heeft zich er onvoldoende van verzekerd dat deze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en zijn risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transacties gebruik worden.

10. Specifieke bezwaren inzake cliënt 3

10.1 Inleiding cliënt 3

249. bunq kan zich niet verenigen met het oordeel van DNB dat ze in dit dossier artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden. bunq heeft haar bezwaren tegen dat oordeel vooraf laten gaan door een samenvatting van de verwijten van DNB. Alvorens haar bezwaargronden uiteen te zetten aan de hand van die samenvatting, geeft bunq een algemene toelichting om het dossier van cliënt 3 in perspectief te plaatsen. DNB zal eerst een korte beschrijving van cliënt 3 geven en reageren op de samenvatting van haar verwijten door bunq en de algemene toelichting die bunq geeft bij cliënt 3. Daarna gaat DNB in op de bezwaargronden in de volgorde die bunq heeft aangehouden.

10.2 Korte beschrijving cliënt 3

250. Cliënt 3 bankiert sinds [VERTROUWELIJK] zakelijk bij bunq waar zij ook over een privérekening beschikt. Zij drijft middels haar eenmanszaak een handel in luxe tweedehands horloges en juwelen en is gevestigd in Duitsland. Cliënt 3 heeft geen website of social media omdat zij alleen 'business to business' handelt en communiceert via [VERTROUWELIJK] en e-mail. In het transactieprofiel van cliënt 3 vermeldt bunq dat het verwachte transactievolume tussen de EUR 1.000.000 – EUR 5.000.000 bedraagt.⁸⁴ Aan cliënt 3 is door bunq een hoogrisicoprofiel toegekend.

10.3 Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB

251. bunq vat de verwijten van DNB anders samen dan de wijze waarop DNB deze heeft beschreven in het Primaire Besluit. De kern van het verwijt van DNB is dat de beoordeling van alerts door bunq dusdanig oppervlakkig is dat de vragen die de transacties van deze hoogrisicocliënt oproepen onvoldoende worden beantwoord en voor de hand liggende vervolgvragen niet worden gesteld. De risico's die bunq gedurende de zakelijke relatie heeft opgemerkt (of had moeten opmerken) zijn niet in hun totaliteit beoordeeld. Dat wil zeggen, niet in samenhang met de kennis die bunq had (of had moeten

⁸⁴ Bijlage 142 bij het Primaire Besluit. DNB heeft van bunq begrepen dat dit het verwachte transactievolume *per maand* was. DNB stelt verder vast dat in randnummer 237 van het Bezwaarschrift en bijlage 136 bij het Primaire Besluit wordt gesproken van een ander verwacht transactievolume, nl. EUR 350.000 tot EUR 1 miljoen per maand. DNB begrijpt niet waarom de informatie over het verwachte transactievolume uit het transactieprofiel niet strookt met die in de 'User risk information'.

hebben) van cliënt 3, haar risicoprofiel en haar transactiegedrag in de praktijk. In haar bezwaarschrift zoomt bunq in op de afzonderlijke verwijten zoals door haar samengevat, maar gaat zij aan dit overkoepelende verwijt voorbij. Het betrekken van het totaalbeeld is ook van belang om op basis van de voortdurende controle tot een (her)beoordeling te komen of het risicoprofiel van in dit geval cliënt 3 nog past binnen de risk appetite van bunq. Dit om het risico dat bunq (onbedoeld) betrokken raakt bij witwassen en terrorismefinanciering te kunnen beheersen.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

10.4 Algemene toelichting bunq bij cliënt 3 en reactie DNB daarop

bunq

252. Vanwege de B2B-handel in luxe horloges heeft bunq cliënt 3 aangemerkt als hoogrisicocliënt. Hoewel er tijdens de onboarding een discrepantie was in het adres, welke ongedocumenteerd is gebleven, kon deze volgens bunq goed verklaard kon worden. Tevens heeft bunq geconstateerd dat de grootste zakelijke relatie van cliënt 3 voorkwam op de door cliënt 3 opgegeven lijst met wederpartijen.
253. Ook wijst bunq er op dat deze cliënt [VERTROUWELIJK] transacties heeft verricht waarvan [VERTROUWELIJK] transacties een alert genereerden. Analisten van bunq hebben in totaal [VERTROUWELIJK] maal onderzoek gedaan naar de alerts, [VERTROUWELIJK] maal een uitvraag gedaan bij de cliënt en [VERTROUWELIJK] van de transacties bij de FIU gemeld. bunq concludeert - in weerwil van de kritiek van DNB - dat de FIU dus in staat is geweest vervolgonderzoek te doen als de FIU dat opportuun achtte.

Reactie DNB

254. DNB constateert dat bunq niet bestrijdt dat de discrepantie in het bedrijfsadres opgegeven bij onboarding en in het [VERTROUWELIJK]formulier, destijds niet door bunq is opgemerkt.⁸⁵ DNB constateert ook dat bunq haar standpunt dienaangaande nader uitwerkt in een specifieke bezwaargrond. In de reactie op die specifieke bezwaargrond zal DNB daar uitvoeriger op terugkomen.
255. DNB constateert dat bunq in haar bezwaarschrift uitgaat van andere aantallen transacties dan DNB heeft vastgesteld, maar dit verschil niet specificeert. DNB verwijst in dit kader naar hetgeen zij heeft opgemerkt in paragraaf 7.4.
256. bunq stelt ook dat van de gestelde [VERTROUWELIJK] transacties van cliënt 3, [VERTROUWELIJK] transacties een alert genereerden. Dat betekent dat – ook als wordt uitgegaan van het door bunq genoemde aantal transacties – ruim [VERTROUWELIJK]% van de transacties van cliënt 3 in een tijdbestek van ongeveer één jaar een alert genereerde. DNB acht dat opvallend veel. bunq geeft daarbij aan dat zij in totaal [VERTROUWELIJK]⁸⁶ maal een beoordeling heeft uitgevoerd naar alerts. Voor zover bunq met die stelling bedoelt te zeggen dat zij wel alle alerts heeft beoordeeld, maar dat veelal in batches heeft gedaan, verwijst DNB naar haar reactie daarop in paragraaf 7.5.1 en 7.5.3.
257. DNB constateert ten aanzien van de gestelde [VERTROUWELIJK] uitvragen bij cliënt 3 dat [VERTROUWELIJK]⁸⁷ van die [VERTROUWELIJK] uitvragen geen betrekking hadden op transacties, maar uitvragen waren van andere (algemene) aard. Ook heeft bunq voor het laatst een uitvraag gedaan op [VERTROUWELIJK].⁸⁸ In de periode van [VERTROUWELIJK] tot en met

⁸⁵ Bijlage 126 en 122 bij het Primaire besluit.

⁸⁶ DNB merkt op dat dit aantal ([VERTROUWELIJK]) afwijkt van het aantal ([VERTROUWELIJK]) dat DNB in haar Primaire Besluit (randnrs. 143-144) heeft opgenomen. bunq gaat kennelijk ook hier uit van andere informatie dan die zij ten tijde van het Onderzoek aan DNB heeft overgelegd.

⁸⁷ Bijlagen 131 (Ticket [VERTROUWELIJK]) en 138 (Ticket [VERTROUWELIJK]) bij het Primaire Besluit.

⁸⁸ Bijlage 135 bij het Primaire Besluit.

[VERTROUWELIJK] (einde onderzoeksperiode) heeft bunq kennelijk geen aanleiding gezien om uitvragen te doen bij cliënt 3, ondanks de vele alerts die werden gegenereerd door het systeem van bunq in samenhang met het hoge risicoprofiel van de cliënt en het inherente risico op witwassen dat met de handel in luxe horloges gepaard gaat.⁸⁹

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

258. De omstandigheid dat transacties zijn gemeld aan de FIU, waarop hierna nog zal worden ingegaan, en dat de FIU daar onderzoek naar heeft kunnen doen, is naar het oordeel van DNB voor de geconstateerde overtreding minder relevant. DNB verwijt bunq in het Primaire Besluit niet een overtreding van de meldingsplicht ex artikel 16 Wwft. Wel verwijt DNB bunq dat zij onvoldoende heeft voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, doordat zij onvoldoende controle heeft uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties.⁹⁰

10.5 Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 3

259. Alvorens in te gaan op de specifieke bezwaren van bunq tegen de verwijten van DNB, zoals samengevat door bunq, merkt DNB op dat uit de risicogebaseerde benadering van de Wwft voortvloeit dat voor de mate van diepgang bij het uitoefenen van voortdurende controle op cliënt 3 de volgende risicofactoren bepalend zijn:
- cliënt 3 betreft een hoogrisicoklant op basis van het door bunq toegewezen risicoprofiel;⁹¹
 - cliënt 3 is actief in een branche, de handel in tweedehands luxe horloges, waarin algemeen wordt aangenomen dat sprake is van een hoog risico op witwassen;⁹²
 - cliënt 3 in drie jaar tijd door de handel in voornoemde branche een omzetsijging heeft gerealiseerd van 1200% (van EUR [VERTROUWELIJK] miljoen naar meer dan [VERTROUWELIJK] miljoen)⁹³, hetgeen een indicator is voor witwassen;⁹⁴
 - het transactiemonitoringsysteem van bunq bij [VERTROUWELIJK] van de [VERTROUWELIJK] transacties een alert genereerde.⁹⁵

10.5.1 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar achtergrond cliënt 3 en diens grote omzetgroei

bunq

260. bunq voert aan dat de discrepantie tussen het bij de onboarding door cliënt 3 opgegeven adres en het adres op een destijds ook overgelegd Duits registratieformulier goed verklaarbaar is, omdat een eenmanszaak zoals die van cliënt 3, meestal is geregistreerd op het thuisadres en dus ingeval van een verhuizing meeverhuist. Het adres op een door bunq verzocht en overgelegd recent belastingdocument komt wel overeen met het door cliënt 3 opgegeven adres en bevestigt daarmee dat de eenmanszaak moet zijn verhuisd. bunq begrijpt evenmin waarom DNB benoemt dat cliënt 3 online onvindbaar is. bunq heeft dit immers ook zelf bij de onboarding geconstateerd en cliënt 3 heeft verklaard dat ze geen website nodig heeft of social media gebruikt omdat ze alleen business to business werkt, geen *private clients* heeft en communiceert via [VERTROUWELIJK] en e-mail. Ook

⁸⁹ Zie bijvoorbeeld het document 'Trade-Based Money Laundering Trends and Developments' van FATF van december 2020, p. 22 en het document 'Witwasindicatoren' van AMLC van april 2020, p. 6.

⁹⁰ Zie ook paragraaf 7.3 over kwaliteit van de voortdurende controle en 7.6 over consistentie in FIU-meldingen.

⁹¹ Bijlage 140 bij het Primaire Besluit.

⁹² Bijlage 147 bij het Primaire Besluit, schermprint publicatie Anti Money Laundry Centre (kennis-expertisecentrum FIOD), 'Handel in dure en exclusieve horloges als witwasmethode'.

⁹³ Afgeleid uit de inkomende betalingen in de periode [VERTROUWELIJK] en de opgave in de [VERTROUWELIJK] 2018. Zie randnummer 130 en 138 bij het Primaire besluit.

⁹⁴ <https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2020/04/witwasindicatoren-april-2020-1.pdf> p. 6 die luidt: 'Zeer sterke stijging van de omzet in korte tijd, ook vergeleken met de inkoopwaarde'.

⁹⁵ Bijlage 145 bij het Primaire Besluit.

stelt bunq niet verplicht te zijn bij elke hoogrisicoclient te informeren of en zo ja, waarom de voormalige bank de rekening heeft opgezegd. Dat is bovendien tegenstrijdig met de uitspraak van het CBB die bevestigt dat het te bereiken resultaat is voorgeschreven en niet de werkwijze. Ook heeft bunq wel degelijk naar de reden/het te verwachten gebruik van de rekening gevraagd. Voor wat betreft de grote omzetgroei merkt bunq op dat zij op basis van door de client verstrekte informatie het verwachte transactieprofiel heeft vastgesteld op een bedrag van tussen de EUR 350.000 en EUR 1 miljoen per maand, dat dat bedrag in relatief beperkte mate werd overschreden en dat de constatering van de analist in een [VERTROUWELIJK] naar client 3 geen aanleiding vormden voor nader onderzoek.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

261. DNB stelt op basis van het door bunq aangeleverde clientendossier vast dat bunq op of omstreeks de onboarding van client 3 in [VERTROUWELIJK] een [VERTROUWELIJK]formulier met datum [VERTROUWELIJK] heeft geaccepteerd. Het [VERTROUWELIJK]formulier vermeldt als adres van client 3: [VERTROUWELIJK] te [VERTROUWELIJK], terwijl het adres dat client 3 had opgegeven in het kader van de onboarding [VERTROUWELIJK] te [VERTROUWELIJK] betreft. Op basis van het door bunq aangeleverde clientendossier heeft DNB vastgesteld dat bunq gedurende de onderzoeksperiode geen vragen aan client 3 heeft gesteld over de discrepantie tussen het opgegeven adres en het gedocumenteerde adres. bunq stelt dat zij de discrepantie goed kan verklaren. Niet alleen komt zij pas in bezwaar met een verklaring, zij gaat daarmee ook voorbij aan de bevinding van DNB. De bevinding van DNB ziet niet op de oorzaak van, of verklaring voor de discrepantie maar op het feit dat de discrepantie bunq niet is opgevallen en bunq er geen kritische vraag over heeft gesteld. Dit laatste weersprekt bunq ook niet en zij erkent dat een check of een opgegeven adres klopt, onderdeel hoort uit te maken van het onboarding proces. Zij schrijft in reactie op de voorlopige bevindingen van DNB (onderstreping DNB):

*"Nowadays, checking if addresses match is a step of the onboarding process and won't be missed, but the fact that the business changed address at some point during a six year period is not abnormal."*⁹⁶

262. Wat betreft de online onvindbaarheid gaat het er niet om dat bunq dat in het kader van de onboarding (medio [VERTROUWELIJK]) constateert maar om de onverenigbaarheid daarvan met wat bunq daarover vervolgens bij de afhandeling van alerts (vanaf eind [VERTROUWELIJK]) en in het kader van een [VERTROUWELIJK] ([VERTROUWELIJK]) optekent.
263. In het kader van onboarding heeft bunq als vraag aan client 3 gesteld: *"If you do not have a website or social media, how do you promote your services?"* Client 3 heeft daarop geantwoord: "[VERTROUWELIJK]".⁹⁷ In overeenstemming daarmee schrijft bunq in de User notes van [VERTROUWELIJK]: *"no website provided"* respectievelijk *"I don't have social media"*.⁹⁸
264. Voor DNB onbegrijpelijk, en in tegenspraak met de voorgaande feitelijke vaststellingen van bunq, is dan dat bunq's analisten bij de afhandeling van alerts regelmatig (vanaf eind [VERTROUWELIJK]) noteren *"The user is selling goods online and the user's activities can be found online."*⁹⁹ Bij de findings

⁹⁶ Bijlage 31b bij het Primaire Besluit.

⁹⁷ Zie [VERTROUWELIJK], bijlage 127 bij het Primaire Besluit.

⁹⁸ Bijlage 143 bij het Primaire Besluit en zie ook de bevestiging in bunq's reactie op de voorlopige bevindingen d.d. 31 maart 2023 (Bijlage 31b bij het Primaire besluit, p.6): *"User does not have an online presence."*

⁹⁹ Bijlage 145 bij het Primaire Besluit, regels [VERTROUWELIJK].

van de [VERTROUWELIJK] staat: *"user's presence is identifiable online"*.¹⁰⁰ Net als bunq bij de onboarding heeft ook DNB tijdens het Onderzoek geconstateerd dat het bedrijf van cliënt 3 online onvindbaar is.

265. Om een toereikende voortdurende controle te kunnen uitoefenen, dient bunq over voldoende kennis van een cliënt en diens risicoprofiel te beschikken. Uit het dossier volgt dat bunq onvoldoende (kritische) vragen aan cliënt 3 heeft gesteld en daarmee onvoldoende kennis heeft vergaard terwijl daar bij deze (terecht) als hoog risico gekwalificeerde cliënte, alle aanleiding voor was.
266. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vraag naar de reden voor het openen van een rekening bij bunq (te onderscheiden van de vraag naar het te verwachten gebruik). Een vraag die blijkens het dossier niet is gesteld maar voor de hand lag omdat zij voordien bij een andere bank zakelijk bankierde en actief was in een branche met een hoog witwas-risico. Vraag is ook waarom de constatering van de analist in een [VERTROUWELIJK]¹⁰¹ naar cliënt 3 geen aanleiding vormden voor nader onderzoek, nu bijvoorbeeld ook bij 'Money Laundering indicators' is aangekruist 'transactions are rounded'.
267. Het geldt evenzeer voor een gebrek aan (kritische) vragen over de op basis van het cliëntendossier geconstateerde omzetstijging van 1200% binnen drie jaar die niet door bunq is opgemerkt. DNB constateert dat bunq haar bezwaar in dit bestek onderbouwt aan de hand van haar stelling dat een analist wel degelijk heeft geconstateerd dat het transactievolume in [VERTROUWELIJK] het bedrag opgenomen in het transactieprofiel overschreed: *"turnover exceeds expected threshold"*. Uit het cliëntendossier blijkt niet dat de analist constateert met hoeveel de omzet is gestegen, namelijk 1200%. In bezwaar merkt bunq hierover op: *"Een jaaromzet van EUR [VERTROUWELIJK] miljoen euro [sic] in [VERTROUWELIJK] vormt een relatief beperkte overschrijding van dit transactieprofiel."*
268. Daarmee miskent bunq, en laat zij onbesproken, dat de bevinding van DNB ziet op de relatief zeer grote omzetstijging vanaf [VERTROUWELIJK]. Uit de financiële cijfers van cliënt 3 over het jaar [VERTROUWELIJK] volgt namelijk een jaaromzet over [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK]. Het gaat er dus niet om of cliënt 3 in een bepaald jaar wel of niet binnen het opgegeven transactieprofiel blijft. Het gaat er om dat bunq in dit geval niet heeft geconstateerd dat de omzet van cliënt 3 in drie jaar zo sterk is gestegen dat de cliënt daarover bevraagd had moeten worden. Temeer nu de handel in dure horloges regelmatig onderdeel blijkt te zijn van het witwassen van crimineel vermogen, en bunq ook zelf cliënt 3 als een hoogrisicocliënt had geclassificeerd. bunq heeft hier over geen vragen gesteld aan cliënt 3 noch daar anderszins onderzoek naar gedaan.
269. Voor zover bunq onderzoek zou hebben verricht, stelt DNB vast dat bunq verwijst naar onderzoek naar individuele transacties respectievelijk naar de drie grootste tegenpartijen op dat moment. Dat betreft andersoortige onderzoeken dan onderzoek doen naar een omzetstijging van 1200%. Bovendien stelt DNB vraagtekens bij de juistheid van de in dit verband door bunq aangehaalde onderzoeken. Zo haalt bunq in haar Bezwaarschrift onder meer aan dat de analist heeft vastgesteld met betrekking tot cliënt 3 dat haar *'... presence is identifiable online'* terwijl reeds is gebleken dat cliënt 3 geen online presence had.¹⁰² Feit is en blijft dat bunq naar aanleiding van de constatering dat *'turnover exceeds expected threshold'* niet constateert dat het een stijging van 1200% betreft en dat zij geen actie richting de cliënt heeft ondernomen en zich bij deze hoogrisico client heeft beperkt tot hoogstens een review van (deels incorrecte) informatie die in het dossier aanwezig was.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹⁰⁰ Bijlage 136 bij het Primaire Besluit, p.1.

¹⁰¹ Bijlage 136 bij het Primaire Besluit.

¹⁰² Zie paragraaf 10.5.1. hiervoor.

270. Overigens is met betrekking tot het door bunq gehanteerde transactieprofiel niet duidelijk hoe bunq dit transactieprofiel op een bedrag van tussen de EUR 350.000 en EUR 1 miljoen per maand heeft vastgesteld. Informatie van cliënt 3 dienaangaande ontbreekt. Uit het op [VERTROUWELIJK] door cliënt 3 toegestuurd document [VERTROUWELIJK] (over het jaar [VERTROUWELIJK]) volgt immers dat cliënt 3 een omzet had van iets meer dan EUR [VERTROUWELIJK] per jaar.¹⁰³ Cliënt 3 heeft bij het toesturen van dat document geappt "[VERTROUWELIJK]" maar bunq heeft hier verder geen vragen over gesteld.
271. Ook is onnavolgbaar hoe het bedrag van tussen de EUR 350.000 en EUR 1 miljoen per maand als verwacht transactieprofiel¹⁰⁴ zich verhoudt tot het transactieprofiel¹⁰⁵, waar een expected transaction volume staat genoteerd van EUR 1.000.000 tot EUR 5.000.000.
272. Gelet op het hiervoor genoemde blijft DNB bij haar vaststelling dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond van cliënt 3 en haar grote omzetgroei.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

10.5.2 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gegenereerde alerts.

bunq

273. bunq stelt dat zij wel degelijk voldoende onderzoek heeft gedaan naar de gegenereerde alerts en zij voert daartoe aan dat:
- uit bijlage 6 en 7 bij het Bezwaarschrift volgt dat er [VERTROUWELIJK] alerts zijn gegenereerd (waarvan [VERTROUWELIJK] 'duplicates') die op [VERTROUWELIJK] momenten zijn beoordeeld; [VERTROUWELIJK] keer als individuele alert en [VERTROUWELIJK] keer als batch met [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] alerts. Het eindoordeel bestond uit [VERTROUWELIJK].
 - in voorkomende gevallen is het eindoordeel per onderzochte batch vastgelegd en die vastlegging gekoppeld aan één alert. bunq heeft dus wel degelijk alle alerts beoordeeld, maar in batches en per batch haar bevindingen vastgelegd. bunq heeft bovendien in [VERTROUWELIJK] maanden tijd [VERTROUWELIJK] keer een uitvraag gedaan bij de cliënt, waar de cliënt op heeft gerespondeerd.
 - verder is wel degelijk duidelijk waarom bunq [VERTROUWELIJK] transacties (wel) aan de FIU heeft gemeld; in die gevallen was namelijk sprake van ontvangst van verschillende kleinere bedragen van één partij op één dag die op dezelfde dag als groter bedrag naar een begunstigde werden overgemaakt.

Reactie DNB

274. Voor wat betreft de nieuw bij het Bezwaarschrift overgelegde bijlagen 6 en 7 en voor de beoordeling van alerts in batches en het daaraan gekoppelde eindoordeel verwijst DNB in de eerste plaats naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 7.5.1 en 7.5.3. Voor wat betreft FIU-meldingen verwijst DNB naar paragraaf 7.6. In aanvulling daarop overweegt DNB het volgende.
275. Voor zover bunq haar betoog - dat voldoende onderzoek is gedaan naar de gegenereerde alerts - onderbouwt door te verwijzen naar door haar gedane FIU-meldingen merkt DNB op dat in het Bezwaarschrift lijkt te worden gesteld dat [VERTROUWELIJK] meldingen zijn gedaan. Daarentegen heeft bunq eerder gesteld [VERTROUWELIJK] FIU-meldingen te hebben gedaan ten aanzien van cliënt 3.¹⁰⁶ Ook komen de in het Bezwaarschrift genoemde data/tijdstippen van de meldingen niet geheel overeen met de eerder door

¹⁰³ Bijlage 131 bij het Primaire Besluit, '[VERTROUWELIJK]' op p. 4 van de [VERTROUWELIJK].

¹⁰⁴ Vermeldt in bijlage 136 bij het Primaire Besluit onder User Risk Information.

¹⁰⁵ Bijlage 142 bij het Primaire Besluit.

¹⁰⁶ Bijlage 31b bij het Primaire Besluit, p.8.

bunq genoemde FIU-meldingen. Een (herhaaldelijk) gebrek aan duidelijkheid in door bunq verstrekte informatie over de afhandeling van alerts, laat DNB voor rekening en risico van bunq.

276. Uit het Primaire Besluit volgt dat het niet zeker is of de transacties daadwerkelijk zijn gemeld bij de FIU. Hoewel bunq opnieuw stelt de transacties te hebben gemeld, en DNB ook al tijdens het Onderzoek om deze meldingen heeft verzocht, heeft bunq destijds en nu opnieuw bij het Bezwaarschrift nagelaten (afschrijven van) de meldingen aan DNB te verstrekken. Aldus is onzeker gebleven of de transacties daadwerkelijk bij de FIU zijn gemeld.
277. Daarnaast biedt de toelichting die bunq in het Bezwaarschrift geeft voor de reden van de FIU-meldingen geen duidelijkheid. bunq stelt dat de meldingen voortkwamen uit een combinatie van de ontvangst van verschillende kleinere bedragen in combinatie met een afboeking van een groter bedrag op dezelfde dag. Het geheel van transacties werd hierop als ongebruikelijk aangemerkt en gemeld. bunq stelt dat dit ongebruikelijke patroon zich voordeed bij de transacties die zijn gemeld in [VERTROUWELIJK] maar evenzo bij de transacties die zijn gemeld in [VERTROUWELIJK].
278. DNB stelt vast dat de indicator bij de betreffende alerts, te weten 'Above Machine Learning Model Threshold'¹⁰⁷, niet duidt op de hiervoor in bezwaar gegeven verklaring (zie vorig randnummer) voor het doen van de FIU-meldingen. Bovendien is uit bijlage 6 bij het Bezwaarschrift een dergelijk patroon niet op te maken voor de FIU-meldingen in [VERTROUWELIJK]. In die (eventuele) batches is geen afboeking opgenomen. De in bezwaar gegeven verklaring van bunq geldt dus hoogstens voor de melding(en) in [VERTROUWELIJK] maar niet voor de overige meldingen. Bovendien blijft onduidelijk waarom andere transacties ter waarde van het hoge, ronde bedrag van EUR [VERTROUWELIJK] niet zijn gemeld.
279. DNB handhaaft haar conclusie dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar gegeneerde alerts.

10.5.3 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq een aantal opvallende transacties niet heeft opgemerkt.

bunq

280. bunq maakt bezwaar tegen het verwijt dat bunq een aantal opvallende transacties van cliënt 3 met [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] niet heeft opgemerkt.
281. bunq voert inzake [VERTROUWELIJK] het volgende aan:
- bunq is het niet eens met de constatering van DNB dat waar [VERTROUWELIJK] transacties alerts genereren en [VERTROUWELIJK] andere niet – dat mee zou brengen dat bunq zou moeten vastleggen waarom bepaalde transacties wel alerts genereren en andere niet. Dit impliceert dat elke transactie gecontroleerd moet worden en dat druist in tegen de risico gebaseerde benadering uit artikel 3 van de Wwft.
 - bunq stelt ook dat DNB ten onrechte stelt dat zij naar alle [VERTROUWELIJK] de transacties onderzoek had moeten doen omdat in de omschrijving een bestelnummer wordt genoemd samen met een naam terwijl deze naam niet via openbare bronnen in verband kan worden gebracht met handel in horloges. bunq acht dit een voorbeeld van hoe vergezocht de verwijten van DNB zijn. De eisen van DNB zouden namelijk meebrengen dat steeds als een naam wordt genoemd in een betalingsomschrijving bunq nader onderzoek zou moeten doen. bunq

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹⁰⁷ Bijlage 6 bij het Bezwaarschrift, kolom C 'reason for hit'.

acht dit in strijd met het risico gebaseerde onderzoek dat zij dient te verrichten.

- bunq controleert namen overigens wel tegen sanctielijsten, en aan de hand van databases of deze geen verband houden met witwassen, terrorisme, fraude etc. bunq betwist dan ook dat de transacties tot een alert hadden moeten leiden.
- bunq verwierpt ook het verwijt dat de [VERTROUWELIJK] wel gegenereerde alerts niet onderzocht zouden zijn.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

282. Ten aanzien van de transacties met [VERTROUWELIJK] voert bunq aan dat:
- DNB ten onrechte stelt dat van [VERTROUWELIJK] transacties slechts ten aanzien van [VERTROUWELIJK] een alert is gegenereerd;
 - van bunq niet kan worden verwacht dat zij op transactieniveau onderzoekt en vastlegt waarom bepaalde transacties geen alert genereren;
 - bovendien uit het ontbreken van een alert niet de conclusie getrokken kan worden dat een transactie niet is onderzocht. Dat is namelijk wel zo door middel van de business rules en het AI-model van bunq;
 - DNB bunq ten onrechte verwijt dat zij geen nader onderzoek heeft gedaan.
283. bunq wijst er verder op dat [VERTROUWELIJK] online aanwezigheid heeft en gevonden kan worden op diverse horlogewebsites. De verwachting van DNB dat een bank van iedere transactie de factuur opvraagt die wordt genoemd in de betaalomschrijving van zakelijke transacties, is in strijd met de jurisprudentie van CBB. De verwachting van DNB dat bunq onderzoekt of de begunstigde van een transactie van cliënt 3 is gevestigd in het land waar die een rekening aanhoudt, is voor bunq onnavolgbaar. Dit miskent namelijk het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de Europese Unie. Een [VERTROUWELIJK] rekening stelt [VERTROUWELIJK] in staat om euro-betalingen te ontvangen en te doen. bunq betwist aldus dat DNB ten onrechte stelt dat de [VERTROUWELIJK] transacties gealerteerd hadden moeten worden. DNB stelt ten onrechte dat de gegenereerde alert ([VERTROUWELIJK] van [VERTROUWELIJK] om [VERTROUWELIJK]) niet is onderzocht. Volgens bunq is deze alert onderzocht in een batch en is de reden dat deze werd ge-cleared vermeld bij een transactie met [VERTROUWELIJK].

Reactie DNB

284. In de eerste plaats wijst DNB op hetgeen is toegelicht in paragrafen 7.5.1 en 7.5.3 over de beoordeling in batches. In aanvulling daarop is het volgende van belang, waarbij DNB eerst ingaat op de transacties met [VERTROUWELIJK] en daarna op de transacties met [VERTROUWELIJK].

Transacties met [VERTROUWELIJK]

285. bunq stelt de verwijten van DNB onjuist voor. DNB verwijt bunq dat er geen sprake is van voldoende transactiemonitoring doordat van vergelijkbare transacties sommigen wel worden gealerteerd voor onderzoek naar de (on)gebruikelijkheid van de transactie, maar andere niet. DNB stelt vast dat bunq daarbij niet betwist dat sprake is van vergelijkbare transacties. Dit verwijt komt er dus niet op neer dat bunq van alle transacties zou moeten vastleggen waarom die in een voorkomend geval wel of juist niet een alert genereren. Het verwijt ziet op het resultaat van de transactiemonitoring. Volledigheidshalve herhaalt DNB dat de wel gealerteerde transacties niet (zichtbaar) zijn onderzocht.
286. DNB heeft in het Primaire Besluit inzichtelijk gemaakt dat er alle reden was de transacties te onderzoeken omdat (i) de transacties een behoorlijke omvang hebben, (ii) de transactieomschrijving suggereert dat deze is gedaan

in opdracht van of ten behoeve van een derde en (iii) de transacties mogelijk afwijken van de bedrijfsactiviteiten van cliënt 3.¹⁰⁸

Transacties met [VERTROUWELIJK]

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

287. bunq stelt de verwijten van DNB onjuist voor. Het verwijt is niet dat er geen goede verklaring kan zijn voor het geval een wederpartij van cliënt 3 een rekening in een ander land heeft dan het land van vestiging. Het verwijt is dat bunq in haar dienstverlening aan een hoogrisicocliënt, actief in een hoogrisicobranche, op deze omstandigheid geen acht heeft geslagen en daarin geen aanleiding heeft gezien onderzoek te doen.
288. Datzelfde geldt voor de omstandigheid dat van een [VERTROUWELIJK] qua omschrijving en bedrag min of meer vergelijkbare transacties, er slechts [VERTROUWELIJK] om niet verifieerbare redenen wordt gealerteerd en die alert vervolgens niet wordt onderzocht.¹⁰⁹
289. De stelling van bunq dat de genoemde transactie wel is onderzocht deelt DNB niet. DNB constateert namelijk dat in de initieel door bunq verstrekte informatie aangaande transactie ID [VERTROUWELIJK] (alert-ID [VERTROUWELIJK]) geen 'decision comment' is aangeleverd. Het betreffende veld was leeg.¹¹⁰ Bij het Bezwaarschrift verstrekt bunq nieuwe gegevens waarbij wel een 'decision comment' is opgenomen bij die transactie.¹¹¹ bunq heeft geen verklaring gegeven voor het verschil. DNB verwijst naar hetgeen in paragraaf 7.5.1110 en 7.5.3 is opgemerkt ten aanzien van gegevens die ten tijde van het Onderzoek niet beschikbaar waren of verstrekt werden.
290. Bovenstaande voorbeelden illustreren verder dat bij de beoordeling van alerts het totale cliëntbeeld niet is meegenomen, terwijl dat volgt uit artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Zoals in paragraaf 6.7 uiteengezet kan vanuit het totaalbeeld worden gesignaleerd dat vergelijkbare transacties niet zijn gealerteerd en kunnen deze alsnog in de beoordeling worden meegenomen. bunq heeft dit nagelaten.
291. Kortom, DNB handhaaft haar bevinding dat bunq een aantal opvallende transacties ten onrechte niet heeft opgemerkt.

10.5.4 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq niet herleidbaar het risicoprofiel heeft beoordeeld

bunq

292. bunq maakt bezwaar tegen het verwijt van DNB dat zij heeft nagelaten (herleidbaar) het risicoprofiel van cliënt 3 te herbeoordelen, en stelt daartoe het volgende:
- DNB onderbouwt haar verwijt niet noch kan dit verwijt een overtreding van art. 3, tweede lid, onder d, van de Wwft opleveren omdat deze verplichting niet uit deze bepaling volgt.
 - bunq kan dit verwijt inhoudelijk niet volgen omdat cliënt 3 reeds in de hoogste risico-categorie was ingedeeld en bunq geen reden zag om de cliënt buiten haar risk appetite te beschouwen. Daarbij betreft bunq dat zij op de hoogte was van het transactiegedrag van cliënt 3 en dat de FIU-meldingen dat niet anders maken.

Reactie DNB

293. In paragraaf 7.7 hierboven heeft DNB toegelicht dat het periodiek bijwerken oftewel herbeoordelen van het risicoprofiel inherent is aan het uitoefenen van voortdurende controle en dus wel degelijk uit de norm van artikel 3, tweede

¹⁰⁸ Zie randnummer 153 in het Primaire Besluit.

¹⁰⁹ Daarbij valt op dat uit de transactieomschrijving niet is op te maken wat cliënt 3 heeft aangekocht. Zie randnummer 157 in het Primaire Besluit.

¹¹⁰ Bijlage 145 bij het Primaire besluit, regel [VERTROUWELIJK], kolom G.

¹¹¹ Bijlage 6 bij het Bezwaarschrift, regel [VERTROUWELIJK], kolom F.

lid, onder d, van de Wwft volgt. Daarbij is ook het verschil met artikel 3, elfde lid, van de Wwft benoemd.

294. Daargelaten dat de herbeoordeling reeds uit de norm volgt, vormen de bevindingen met betrekking tot cliënt 3 in het Primaire Besluit de onderbouwing waarom er alle aanleiding voor bunq was om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 3 nog passend was bij de risk appetite van bunq. DNB heeft daarvoor verwezen naar bijvoorbeeld de aard van de transacties van cliënt 3, de (grote aantallen gealerteerde) transacties, de ongebruikelijke omzetsijging, en de FIU-meldingen die zijn verricht met betrekking tot transacties van cliënt 3.
295. DNB kan de stelling van bunq dat sprake was van een strikte monitoring van cliënt 3 niet volgen. Op basis van de door bunq verstrekte informatie heeft DNB juist geconstateerd dat de monitoring onvoldoende was. In weerwil van de omstandigheid dat cliënt 3 in de hoogste risicocategorie was ingedeeld, werden haar transacties of alerts niet (afdoende) onderzocht, werd haar ongebruikelijk sterke stijging van de omzet niet opgemerkt en genereerden vergelijkbare transacties soms wel en soms niet een alert. Bovendien is niet te herleiden waarom sommige transacties werden gemeld bij de FIU en andere niet. Transacties en risico's zijn niet in hun totaliteit beoordeeld waardoor bunq onvoldoende kennis had van cliënt 1 en haar risicoprofiel. Dat terwijl het betrekken van het totaalbeeld juist van belang is voor het periodiek bijwerken van het risicoprofiel en de vraag of dat risicoprofiel (in het geval van cliënt 3) nog past binnen de risk appetite van bunq.
296. Ook na heroverweging in bezwaar blijft DNB van oordeel dat bunq heeft nagelaten om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 3 nog passend was binnen de *risk appetite* van bunq, gegeven het daadwerkelijke transactiegedrag van cliënt 3. Zoals eveneens in paragraaf 7.7 hierboven toegelicht doet de kwalificatie als hoogrisicocliënt daar niet aan af. Herbeoordeling van het risicoprofiel (op basis van het transactiegedrag in de praktijk) had namelijk ook tot uitkomst kunnen hebben dat bunq haar monitoring van cliënt 3 en de door haar verrichte transacties intensiverde dan wel (eerder) afscheid was gaan nemen van cliënt 3.

10.6. Conclusie met betrekking tot het bezwaar inzake cliënt 3

297. DNB stelt vast dat bunq niet betwist dat de risico's die bunq gedurende de zakelijke relatie heeft opgemerkt (of had moeten opmerken) niet in hun totaliteit zijn beoordeeld maar dat bunq zich heeft gericht op individuele transactiealerts in plaats van op het totale cliëntbeeld.
298. Gelet op hetgeen in het bovenstaande verder uiteen is gezet, handhaaft DNB na heroverweging haar bevindingen ten aanzien van cliënt 3. DNB handhaaft voorts de conclusie dat bunq onvoldoende heeft voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft doordat onvoldoende controle is uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat ze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en zijn risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transacties gebruikt worden.

11. Specifieke bezwaren inzake cliënt 4

11.1 Inleiding cliënt 4

299. bunq kan zich niet verenigen met het oordeel van DNB dat ze in dit dossier artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden. bunq heeft haar bezwaar tegen het oordeel inzake cliënt 4 vooraf laten gaan door een samenvatting van de verwijten van DNB. Alvorens haar bezwaargronden uiteen te zetten aan de hand van die samenvatting, geeft bunq een algemene

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

toelichting om het dossier in perspectief te plaatsen. DNB zal eerst een korte beschrijving van cliënt 4 geven en reageren op de samenvatting van haar verwijten door bunq en de algemene toelichting. Daarna gaat DNB in op de bezwaargronden in de volgorde die bunq heeft aangehouden.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

11.2 Korte beschrijving cliënt 4

300. Cliënt 4 is sinds [VERTROUWELIJK] klant bij bunq. Uit het cliëntendossier volgt dat cliënt 4 zijn rekening bij bunq heeft geopend voor het doen van dagelijkse uitgaven en voor het verrichten van betalingen in het kader van *crypto currencies*. Aan cliënt 4 is door bunq een hoogrisicoprofiel toegekend.
301. Cliënt 4 heeft bij onboarding onder meer aangegeven regelmatig grensoverschrijdende betalingen te zullen doen en niet meer dan EUR [VERTROUWELIJK] per maand uit te zullen geven. Verder volgt uit een loonstrook van [VERTROUWELIJK] dat het netto-maandsalaris van cliënt 4 EUR [VERTROUWELIJK] bedroeg.¹¹² De functie van cliënt 4 luidt [VERTROUWELIJK], hoewel uit het cliëntendossier niet volgt bij welk bedrijf hij deze functie vervulde, of wat een eventuele andere bron van inkomsten was. Wel blijkt uit het cliëntendossier dat cliënt 4 te linken was aan onder meer de bedrijven [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK]. Over [VERTROUWELIJK] is in openbare bronnen geen informatie te vinden.

11.3 Reactie DNB op samenvatting bunq van verwijten DNB

302. bunq vat de verwijten van DNB anders samen dan de wijze waarop DNB deze heeft beschreven in het Primaire Besluit. De kern van het verwijt van DNB is dat de beoordeling van alerts door bunq dusdanig oppervlakkig is dat de vragen die de transacties van deze hoogrisicocliënt oproepen onvoldoende worden beantwoord en voor de hand liggende vervolgvragen niet worden gesteld. De risico's die bunq gedurende de zakelijke relatie heeft opgemerkt (of had moeten opmerken) zijn niet in hun totaliteit beoordeeld, dat wil zeggen, niet in samenhang met de kennis die bunq had (of had moeten hebben) van cliënt 4, haar risicoprofiel en haar transactiegedrag in de praktijk. In haar bezwaarschrift zoomt bunq in op de afzonderlijke verwijten zoals door haar samengevat maar gaat zij aan dit overkoepelende verwijt voorbij. Het betrekken van het totaalbeeld is juist van belang om op basis van de voortdurende controle tot een (her)beoordeling te komen of het risicoprofiel van in dit geval cliënt 4 nog past binnen de risk appetite van bunq. Dit om het risico dat bunq (onbedoeld) betrokken raakt bij witwassen en terrorismefinanciering te kunnen beheersen.

11.4 Algemene toelichting bunq bij cliënt 4 en reactie DNB daarop

303. In de algemene toelichting vraagt bunq er aandacht voor dat zij cliënt 4 heeft aangemerkt als een hoogrisicocliënt op basis van zijn crypto activiteiten. De bewering van DNB dat het cliëntendossier geen informatie bevat over de bedrijven waar cliënt 4 directeur of eigenaar was, klopt niet. Verschillende bedrijven hadden bunq-rekeningen die in het dossier zichtbaar waren.
304. bunq stelt dat cliënt 4 in de onderzochte periode 1 januari 2021 – 31 mei 2022 in totaal [VERTROUWELIJK] transacties heeft verricht waarvan [VERTROUWELIJK] een alert genereerden. Analisten hebben deze alerts onderzocht en in totaal [VERTROUWELIJK] transacties aan de FIU gemeld. DNB heeft wel kritiek op de transactiemonitoring door bunq maar feit is dat

¹¹² Bijlage 189 bij het Primaire Besluit.

transacties van cliënt 4 verschillende keren zijn gemeld door bunq aan de FIU en de FIU bunq nimmer vervolgvragen heeft gesteld, aldus bunq.

Reactie DNB

305. DNB merkt hierover op dat bunq de vaststelling van DNB in dit kader onjuist weergeeft. DNB heeft niet gesteld dat het cliëntendossier geen informatie bevatte over de bedrijven van cliënt 4. DNB heeft gesteld dat cliënt 4 op basis van het cliëntendossier is te linken aan de andere bedrijven maar dat het cliëntendossier niet duidelijk maakt welke concrete rol cliënt 4 bij die bedrijven vervulde en hoeveel inkomen hij daarmee genereerde.¹¹³ Aldus gaat bunq dienaangaande uit van een onjuiste lezing van het Primaire Besluit.
306. Vooropstaat dat blijkens bijlage 192 bij het Primaire Besluit [VERTROUWELIJK] transacties de status 9 of 15 hebben, en dus gemeld zouden zijn aan de FIU en niet [VERTROUWELIJK] transacties zoals bunq stelt. DNB ziet niet in hoe de omstandigheid dat de FIU naar aanleiding van de meldingen van bunq geen vervolgvragen heeft gesteld, enig relevant perspectief biedt op de vaststellingen van DNB. Uit de door bunq overgelegde informatie valt niet op te maken welke keuzes zij heeft gemaakt ten aanzien van het al dan niet melden aan de FIU. Welke transacties door bunq zijn gemeld, is naar de mening van DNB zoals verwoord in het Primaire Besluit te veel gebaseerd op willekeur. bunq licht de relevantie van haar stelling ook niet nader toe.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

11.5 Specifieke bezwaargronden cliëntendossier 4

307. Alvorens in te gaan op de bezwaren van bunq tegen de verwijten van DNB, zoals samengevat door bunq, merkt DNB op dat uit de risicogebaseerde benadering van de Wwft voortvloeit dat voor de mate van diepgang bij het uitoefenen van voortdurende controle op cliënt 4 de volgende risicofactoren bepalend zijn:
- cliënt 4 is door bunq gekwalificeerd als hoog risico (toegewezen risicoprofiel) (want);
 - cliënt 4 is actief in een hoogrisicobranche (cryptohandel);
 - het transactiemonitoringssysteem van bunq genereert een hoog aantal alerts.
 - transacties in grote, ronde bedragen;
 - het inkomen van cliënt 4 op zijn loonstrook komt niet overeen met de omvang van de transacties; en
 - cliënt 4 geeft gemiddeld EUR [VERTROUWELIJK] per maand uit terwijl cliënt 4 bij de onboarding aangaf maximaal ongeveer EUR [VERTROUWELIJK] per maand uit te geven.
308. DNB stelt vast dat de eerste drie omstandigheden niet worden betwist door bunq.

11.5.1 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek zou hebben gedaan naar de bron van de middelen van cliënt 4

bunq

309. bunq heeft bezwaar tegen het verwijt van DNB dat zij in dit dossier artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden door onvoldoende onderzoek te doen naar de middelen van cliënt 4. bunq legt aan dit bezwaar ten gronde dat:
- cliënt 4 sinds [VERTROUWELIJK] rekeningen aanhoudt bij bunq en dat bunq op [VERTROUWELIJK] een onderzoek heeft gestart ([VERTROUWELIJK]) in welk kader de analist informatie heeft gevraagd

¹¹³ Randnummer 169 in het Primaire Besluit.

- over de bron van de middelen. Cliënt 4 verstrekke toen een loonstrook over de maand [VERTROUWELIJK];
- uit de reactie van cliënt 4 bleek dat hij ook via zijn bedrijven zakelijke rekeningen bij bunq aanhield. Het betrof de bedrijven: [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Ter zake heeft bunq vastgesteld dat cliënt 4 elk van de volgende posities bij deze bedrijven vervulde: [VERTROUWELIJK], [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK];
 - uit de transactiegeschiedenis van cliënt 4 bleek dat hij in [VERTROUWELIJK] regelmatig betalingen als 'Salaris' ontving van zijn eigen bedrijf [VERTROUWELIJK], dat ook een bunq-rekeningnummer heeft;
 - het bunq duidelijk was dat zijn crypto-ondernemingen en zijn handel in cryptoactiva de voornaamste bron van inkomsten waren van cliënt 4. Dit wordt ondersteund door het feit dat de zakelijke rekening van [VERTROUWELIJK] in [VERTROUWELIJK] bij bunq is geopend en dat op de loonstrook van [VERTROUWELIJK] ook staat dat zijn Anciënniteitsdatum [VERTROUWELIJK] was;
 - cliënt 4 zichzelf salaris, leningen en dividenden uitbetaalde in verschillende termijnen (en niet precies de op de loonstrook genoemde EUR [VERTROUWELIJK] per keer);
 - bunq uit de door cliënt 4 verstrekke informatie en de beschikbare informatie de bron van zijn middelen kon vaststellen;
 - aangezien de transacties van de cliënt echter verband hielden met cryptovaluta, heeft de analist deze een dag voor ontvangst van voormelde loonstrook (zekerheidshalve) aan de FIU gemeld;
 - specifiek voor [VERTROUWELIJK] geldt dat het merendeel van de inkomende gelden van de cliënt afkomstig was van cryptoactiva-handelsplatformen (in het bijzonder [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]). Deze bron van middelen ligt in lijn met de eerder benoemde activiteiten van de cliënt;
 - de opmerking van DNB, dat uit het dossier niet blijkt wanneer het label "First Police Inquiry" is toegekend en wat het label precies betekent, onjuist is. Over het algemeen wordt dit label toegevoegd aan het profiel van een cliënt om analisten te informeren over de achtergrond van de cliënt en om een overzicht te geven van het aantal onderzoeksvragen, klachten of slachtofferrapporten dat bunq over een bepaalde cliënt heeft ontvangen. De exacte datum van een toegevoegde label kan door een analist indien nodig worden geraadpleegd in de systemen van bunq.

Datum

14 oktober 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

310. DNB valt op dat bunq in het Bezwaarschrift stelt dat zij een onderzoek naar de bron van de middelen is gestart naar aanleiding van opvallende inkomende en uitgaande gelden met betrekking tot crypto's. De redenen voor het onderzoek waren echter meer omvattend, zo blijkt uit [VERTROUWELIJK]. Daaruit blijkt namelijk dat er ontvangsten waren van een niet gelieerde derde partij, contante stortingen en dat er sprake was van de 'suspicion of Funnelling money through'.¹¹⁴
311. Vervolgens doet bunq een uitvraag naar de bron van de geldmiddelen waarop cliënt 4 slechts een enkele loonstrook verstrekt met daarop een nettoloon van EUR [VERTROUWELIJK]. De loonstrook vermeldt geen werkgever, zodat onduidelijk is waar het salaris vandaan komt. Opmerkelijk genoeg blijkt uit de loonstrook ook dat het loon wordt betaald op een [VERTROUWELIJK]rekening en niet op een bunq-rekening. Het dossier geeft er geen blijk van dat bunq dit is opgevallen of nader heeft onderzocht. Het

¹¹⁴ Randnummer 187 in het Primaire Besluit.

voorgaande kan dan ook niet gelden als een toereikend onderzoek naar de bron van de middelen van de bewuste transacties.

312. Aangezien het onderzoek in [VERTROUWELIJK] (te) beperkt is te noemen kan het ook niet gelden als basis voor de vaststelling van bunq dat zij op dat onderzoek kan voortbouwen aangaande de inkomende betalingen van crypto-activa-handelsplatformen over [VERTROUWELIJK]. De salarisstrook verklaart niet het grote transactievolume met crypto's.
313. De stelling in het Bezwaarschrift, dat de salarisstrook van [VERTROUWELIJK] afkomstig is, gaat niet op nu de loonstrook de werkgever niet vermeldt.
314. Dat cliënt 4 zoals bunq stelt, zichzelf salaris uitbetaalde alsook leningen en dividenden in verschillende termijnen verstrekke, volgt niet uit de transactiegegevens die bunq heeft verstrekt over de onderzoeksperiode van januari 2021 – mei 2022. Voorgaande door bunq aangedragen informatie blijkt ook niet uit andere informatie in het cliëntendossier zoals dat aan DNB beschikbaar is gesteld.¹¹⁵
315. De stelling dat uit de reactie van cliënt 4, namelijk [VERTROUWELIJK], is gebleken dat cliënt 4 beschikte over zakelijke rekeningen, kan DNB niet volgen. Op geen enkele wijze is uit het cliëntendossier gebleken dat bunq op dat moment deze vaststelling heeft gedaan. Datzelfde geldt voor de stelling dat destijds is gebleken dat cliënt 4 acteerde in de rol als '[VERTROUWELIJK]', '[VERTROUWELIJK]' of '[VERTROUWELIJK]'. Bewijs hiervan volgt niet uit het door bunq genoemde [VERTROUWELIJK]onderzoek en bunq heeft ook geen ander bewijs aan DNB verstrekt waaruit haar stelling zou blijken, daargelaten of een [VERTROUWELIJK] kan gelden als een positie die men bekleedt bij een onderneming. Dat het bunq duidelijk was "*dat zijn crypto-ondernemingen en zijn handel in cryptoactiva zijn voornaamste bron van inkomsten waren*", zoals zij in randnummer 273 van het bezwaarschrift stelt, blijkt nergens uit en wordt ook niet ondersteund door het cliëntendossier, noch uit het feit dat [VERTROUWELIJK] een zakelijke rekening bij bunq heeft. Dit terwijl het bij hoogerisicocliënten in de rede ligt dat door middel van onafhankelijke, betrouwbare bronnen de plausibiliteit van de bron van de middelen wordt vastgesteld en vastgelegd in het cliëntendossier.
316. Opvallend is dat bunq het eigen onderzoek niet heeft afgewacht en zekerheidshalve nog voordat cliënt 4 de gevraagde informatie verstrekke, de transacties die aanleiding waren voor het onderzoek als ongebruikelijke transacties heeft gemeld bij de FIU.¹¹⁶
317. Voor wat betreft het label 'First Police Inquiry' merkt DNB op dat uit de user notes de datum van opname van het label kan blijken, maar dat daaruit niet blijkt, anders dan bunq betoogt, wat de reden is voor het informatieverzoek van de politie.¹¹⁷ De vastlegging van de reden van het toekennen van het label is uiteraard van groot belang voor analisten die in opvolgende gevallen onderzoek moeten doen naar cliënt 4. De informatie - dat een opsporingsautoriteit onderzoek naar de cliënt heeft gedaan bij zijn bank - kan, al dan niet tezamen met andere informatie die bij de bank over de cliënt aanwezig is, aanleiding zijn voor een bank om nader of diepgaander onderzoek te doen.
318. DNB handhaaft na heroverweging in bezwaar het oordeel dat bunq ten aanzien van cliënt 4 onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de bron van

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹¹⁵ Bijlage 191 bij het Primaire Besluit, kolom H, payment_references vermeldt geen inkomende betalingen met de omschrijving loon, salaris, dividend of lening.

¹¹⁶ Randnummer 274 van het Bezwaarschrift 'Aangezien de transacties van de cliënt echter verband hielden met cryptovaluta, heeft de analist deze een dag voor ontvangst van voormelde loonstrook (zekerheidshalve) aan de FIU gemeld.'

¹¹⁷ Bijlage 190 bij het Primaire Besluit.

de middelen van cliënt, zoals verwoord in randnummer 195 van het Primaire Besluit.

11.5.2 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq inconsequent FIU-meldingen doet

bunq

319. bunq verzet zich tegen het verwijt dat zij op inconsequente wijze FIU-meldingen heeft gedaan. bunq voert hiertoe het volgende aan.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

- In de onderzochte periode (1 januari 2021 tot 31 mei 2022) was het transactievolume van de cliënt als volgt opgebouwd:
 - het totale volume aan inkomende transacties bedroeg EUR [VERTROUWELIJK], waarvan EUR [VERTROUWELIJK] afkomstig was van zijn andere privé- én zakelijke rekeningen bij bunq;
 - het totale volume aan uitgaande transacties bedroeg EUR [VERTROUWELIJK], waarvan EUR [VERTROUWELIJK] overboekingen betrof aan zijn andere privé- en zakelijke rekeningen bij bunq.
- Dit betekent dat meer dan [VERTROUWELIJK]% van het inkomende volume en meer dan [VERTROUWELIJK]% van het uitgaande volume uitsluitend het resultaat was van overboekingen door de cliënt tussen zijn eigen bunq-rekeningen. bunq wijst erop dat het leeuwendeel van de transacties, namelijk [VERTROUWELIJK], uitgaande transacties via [VERTROUWELIJK] of [VERTROUWELIJK] betroffen en in ieder geval géén betrekking hadden op cryptoactiva want voornamelijk zagen op dagelijkse uitgaven en (online) aankopen. bunq heeft vastgesteld dat de cliënt in de onderzochte periode in totaal circa [VERTROUWELIJK] (externe) transacties heeft verricht die (wél) betrekking hadden op cryptoactiva. Het transactiemonitoringssysteem van bunq heeft in de onderzochte periode in totaal [VERTROUWELIJK] alerts gegenereerd, waarvan [VERTROUWELIJK] 'duplicates' en [VERTROUWELIJK] unieke alerts. De meerderheid van deze alerts heeft betrekking op transacties van de cliënt met cryptoactiva-handelsplatformen. Het overzicht van alerts is door bunq overgelegd als bijlage 8 bij het Bezwaarschrift. Uit dit overzicht blijkt volgens bunq tevens dat bunq na onderzoek [VERTROUWELIJK] van de [VERTROUWELIJK] unieke gealerteerde transacties als ongebruikelijk heeft aangemerkt en gemeld bij de FIU.
- Ten aanzien van de [VERTROUWELIJK]-transacties merkt bunq op dat zij in dit dossier aantoonbaar een groot aantal alerts heeft gegenereerd, die alerts heeft beoordeeld en met betrekking tot meerdere alerts (in totaal [VERTROUWELIJK]) heeft geoordeeld dat de transactie als ongebruikelijk moet worden gemeld aan de FIU, hetgeen bunq vervolgens ook heeft gedaan. bunq weerspreekt dat transacties met betrekking tot [VERTROUWELIJK] willekeurig aan de FIU zijn gemeld. De reden voor de melding is steeds in het meldrapport van de betreffende melding opgenomen. Tot slot benadrukt bunq dat de FIU nimmer op de FIU-meldingen in dit dossier is teruggekomen bij bunq.
- Daarentegen onderbouwt DNB niet waarom niet gemelde transacties wel hadden moeten worden gemeld als ongebruikelijk. DNB komt niet verder dan het standpunt dat het haar niet duidelijk is waarom bepaalde transacties niet zijn gemeld. Een dergelijk verwijt kan geen rechtvaardiging vormen voor een miljoenenboete.
- Ten aanzien van de [VERTROUWELIJK]-transacties verwijst bunq naar hetgeen zij heeft opgemerkt over de [VERTROUWELIJK]-transacties.
- Ten aanzien van de FIU-melding van [VERTROUWELIJK] van een transactie van EUR [VERTROUWELIJK] '[VERTROUWELIJK]' merkt bunq op dat deze transactie (met alert-ID [VERTROUWELIJK]) onderdeel uitmaakte van een batch van [VERTROUWELIJK] kort na elkaar gealerteerde en gemelde transacties die voldeden aan de criteria zoals genoemd in het FIU-rapport: "This user is likely to be involved in money

laundering. The following unusual recurring patterns occur: Incoming from crypto currency platform. Outgoing to unrelated counter parties."

- Ten aanzien van de FIU-melding van [VERTROUWELIJK] van een transactie van EUR [VERTROUWELIJK] aan [VERTROUWELIJK] merkt bunq op dat deze transactie (met alert-ID [VERTROUWELIJK]) onderdeel uitmaakte van een batch van [VERTROUWELIJK] kort na elkaar gealerteerde en gemelde transacties die voldeden aan de criteria zoals genoemd in het FIU-rapport: *"This user is likely to be involved in money laundering. The following unusual recurring patterns occur: Incoming from crypto currency platform. Outgoing to unrelated counter parties."*
- Ten aanzien van de FIU-melding van [VERTROUWELIJK] van een transactie van EUR [VERTROUWELIJK] aan "[VERTROUWELIJK]" voor de huur over [VERTROUWELIJK] merkt bunq op dat deze transactie (met alert-ID [VERTROUWELIJK]) onderdeel uitmaakte van een batch van [VERTROUWELIJK] gealerteerde en gemelde transacties. Voor zover bunq kan achterhalen is deze transactie als ongebruikelijk aangemerkt vanwege het op dat moment grote aantal alerts, het ronde bedrag en de omstandigheid dat andere transacties van de cliënt kort daarvoor aan de FIU waren gemeld.
- Ten aanzien van de FIU-melding van [VERTROUWELIJK] van twee transacties van EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK] voor de aankoop van een luxe auto (bedragen onttrokken van accounts bij [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]) merkt bunq op dat de betreffende analist in een 'user note' heeft toegelicht waarom is besloten tot het doen van een FIU-melding na het doen van een periodieke review op de cliënt.

Datum

14 oktober 2025

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB algemeen

320. DNB stelt vast dat bunq in het Bezwaarschrift transactievolumes schetst die niet volgen uit het door bunq aan DNB aangeleverde transactieoverzicht. DNB heeft ten tijde van haar onderzoek gevraagd naar alle inkomende en uitgaande transacties per cliëntendossier in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 mei 2022. DNB heeft niet gevraagd naar interne transacties. Zoals door bunq zelf geopperd zou dat de verklaring zijn voor de grote verschillen tussen de transactievolumes die DNB in het Primaire Besluit bij cliënt 4 heeft genoemd en de transactievolumes die bunq in het Bezwaarschrift noemt. DNB verwijst naar haar reactie daarop in paragraaf 7.4.
321. Bij het Bezwaarschrift heeft bunq middels bijlage 8 een overzicht verstrekt van de gealerteerde transacties van cliënt 4. Tevens is daarin bij elke transactie een toelichting opgenomen waarom de transactie in kwestie is gemeld (of niet gemeld).
322. DNB constateert dat de gegevens in bijlage 8 afwijken van de gegevens die bunq tijdens het Onderzoek aan DNB heeft verstrekt. DNB verwijst naar paragraaf 7.5.4 hiervoor. In bijlage 192 bij het Primaire Besluit is namelijk veelvuldig geen commentaar opgenomen bij de afhandeling van een alert en ook is in paragraaf 7.5.4 geconstateerd dat sprake is van andere alert-id's en andere transactiegegevens.¹¹⁸
323. DNB verwijst verder naar paragrafen 7.5.1., 7.5.4 en 6.6. Voor wat betreft de beoordeling van alerts in batches, de nieuw overgelegde informatie (bijlagen 8 en 9) en de gebrekkige vastlegging van de monitoring.
324. Met de stellingen dat DNB niet onderbouwt waarom niet gemelde transacties wel hadden moeten worden gemeld als ongebruikelijk en dat DNB niet verder komt dan het standpunt dat het haar niet duidelijk is waarom bepaalde

¹¹⁸ Bijlage 192 bij het Primaire Besluit, kolom G 'text'.

transacties niet zijn gemeld, gaat bunq voorbij aan wat DNB heeft geconstateerd en bunq verwijt.

325. Het uitgangspunt is dat bunq verplicht is haar cliënt en bijbehorende transacties voortdurend te monitoren. Zoals in paragraaf 7.6 uiteengezet spreekt het daarbij voor zich dat de door bunq uitgevoerde transactiemonitoring consistente uitkomsten moet hebben. Als de ene gealerteerde transactie door bunq als ongebruikelijk wordt aangemerkt, dan mag DNB redelijkerwijs verwachten dat vergelijkbare en eveneens gealerteerde transacties ook als ongebruikelijk worden aangemerkt en gemeld aan de FIU, of, dat duidelijk wordt onderbouwd waarom dat in specifieke gevallen anders is. Als het transactiemonitoringsproces niet een dergelijke consistente/niet-willekeurige uitkomst heeft, dan mag DNB dat aanmerken als een aanwijzing dat de voortdurende controle niet voldoet aan de vereisten van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

326. DNB heeft in randnummers 181 tot en met 183 van het Primaire Besluit tal van onderbouwde voorbeelden genoemd waaruit inconsequente / willekeurige FIU-meldingen door bunq blijken.

Reactie DNB: FIU-meldingen [VERTROUWELIJK]-transacties

327. DNB herkent zich niet in de stelling van bunq dat DNB haar bevindingen ten aanzien van de [VERTROUWELIJK]-transacties niet heeft bewezen en dat dit illustratief is voor de werkwijze van DNB.
328. DNB heeft in het Primaire Besluit, in randnummer 181, zeer gedetailleerd onderbouwd waarom zij heeft vastgesteld dat bunq willekeurig [VERTROUWELIJK]-transacties van cliënt 4 meldt bij de FIU.¹¹⁹ bunq bestrijdt deze bevindingen slechts met een betwisting en door er op te wijzen dat de reden voor melding steeds is opgenomen in het meldrapport van betreffende melding, maar overlegt vervolgens géén van deze meldrapporten ter adstructie van haar stelling aan DNB.
329. bunq laat verder geheel onbesproken de transacties waarvan DNB heeft vastgesteld dat deze vergelijkbaar zijn, en aldus dezelfde risico's op witwassen zouden kennen, maar niettemin door bunq niet gemeld zijn. Dat is niet in strijd met risicogebaseerd onderzoek. Een consequente toepassing van een risicogebaseerde benadering zou er juist toe moeten leiden dat indien vergelijkbare transacties worden gealerteerd, deze ook op vergelijkbare wijze worden onderzocht en gemeld. Dat is DNB niet gebleken.

Reactie DNB: FIU-meldingen [VERTROUWELIJK]-transacties

330. De bevindingen van DNB ten aanzien van de transactiemonitoring van de [VERTROUWELIJK]-transacties bestrijdt bunq uitsluitend door te verwijzen naar haar niet-onderbouwde verweer tegen de bevindingen van DNB ten aanzien van de [VERTROUWELIJK]-transacties. Ook ten aanzien van deze bevindingen van DNB geldt dat deze in het Primaire Besluit tot in detail zijn onderbouwd door DNB.¹²⁰ bunq stelt daar dus niets tegenover.

Reactie DNB: overige FIU-meldingen

331. Voorts gaat bunq nog in op een aantal andere transacties die volgens DNB willekeurig zijn gemeld.
332. Ten aanzien van de transactie van [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK] aan '[VERTROUWELIJK]' stelt bunq zonder een onderbouwing te verstrekken dat deze transactie onderdeel uitmaakte van een batch van [VERTROUWELIJK] kort na elkaar gealerteerde en gemelde transacties die voldeden aan de criteria zoals genoemd in het FIU-rapport. bunq heeft het FIU-rapport echter niet aan DNB verstrekt noch anderszins inzage verstrekt in de wijze hoe deze transactie is beoordeeld en in de

¹¹⁹ Randnummers 180-181 in het Primaire Besluit.

¹²⁰ Randnummers 182-183 in het Primaire Besluit.

reden(en) waarom deze transactie is gemeld. DNB verwijst ook naar hetgeen in paragrafen 7.5.1 en 7.5.4 is opgemerkt over de beoordeling in batches. In de bij het Bezwaarschrift verstrekte bijlage 8 is geen toelichting gegeven op deze FIU-melding. Van de werkwijze bij bunq waarbij verschillende transacties zonder duiding in een geheel worden gemeld is door bunq weliswaar afscheid genomen, maar pas nadat het Onderzoek heeft plaatsgevonden.¹²¹

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

333. Ten aanzien van de transactie van [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK] aan '[VERTROUWELIJK]' heeft bunq hetzelfde aangevoerd als ten aanzien van de transactie met '[VERTROUWELIJK]'. Kortheidshalve verwijst DNB in dit verband naar bovenstaande reactie.
334. Ten aanzien van de transactie van [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK] aan "[VERTROUWELIJK]" voor de huur over [VERTROUWELIJK], stelt bunq zonder een onderbouwing te verstrekken, dat voor zover zij heeft kunnen achterhalen, de transactie is gemeld als onderdeel van een batch. De transactie is gemeld omdat eerdere transacties waren gemeld en sprake was van een rond transactiebedrag. bunq heeft echter op basis van het cliëntendossier, zoals dat door bunq aan DNB is verstrekt, niet aannemelijk gemaakt hoe deze transactie concreet is beoordeeld en waarom deze transactie als ongebruikelijk is aangemerkt. DNB verwijst ook naar hetgeen in paragrafen 7.5.1 en 7.5.4 is opgemerkt over de beoordeling in batches. In de bij het Bezwaarschrift verstrekte bijlage 8 is geen toelichting gegeven op deze FIU-melding.
335. Ten aanzien van de transactie van [VERTROUWELIJK] van EUR [VERTROUWELIJK] en EUR [VERTROUWELIJK] voor de aankoop van een luxe auto stelt bunq dat de betreffende analist in een 'user note' heeft toegelicht waarom is besloten tot het doen van een FIU-melding na het doen van een periodieke review op de cliënt. De 'user note' beschrijft dat de voornoemde bedragen afkomstig zijn van [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. Volgens bunq was voor de analist redengevend dat zowel de bron van de middelen als bestemming van de middelen door bunq als hoog-risicosectoren worden beschouwd. Hoewel de door bunq aangehaalde inhoud van de user note door DNB niet kan worden beoordeeld omdat deze niet in het door bunq aangeleverde cliëntendossier is opgenomen, wil DNB wel van de juistheid daarvan uitgaan. Echter gaat bunq daarmee voorbij aan het punt dat DNB dienaangaande in randnummer 184, onder iv, van het Primaire Besluit heeft gemaakt. Dezelfde omstandigheden doen zich namelijk ook voor bij de aankoop van een andere auto op [VERTROUWELIJK]. De [VERTROUWELIJK] uitgaande transacties die daaraan ten grondslag liggen voor in totaal EUR [VERTROUWELIJK] zijn niet gemeld. In het Bezwaarschrift geeft bunq geen toelichting waarom die transacties niet zijn gemeld. Aldus is dit ook een voorbeeld waaruit blijkt dat de keuze van bunq om wel of niet aan de FIU te melden, willekeurig is.
336. DNB handhaaft na heroverweging op basis van de feiten en omstandigheden die in het Primaire Besluit vermeld staan, en gezien het bovenstaande, haar standpunt dat de FIU-meldingen door bunq willekeurig, zonder consistentie en uniformiteit, hebben plaatsgevonden. Hetgeen bunq daarover in het Bezwaarschrift heeft aangevoerd doet niet af aan de door DNB vastgestelde feiten en omstandigheden. Uit het cliëntendossier is niet op te maken waarom bunq er voor gekozen heeft bepaalde transacties te melden als ongebruikelijk. Daarnaast is van [VERTROUWELIJK] transacties niet te herleiden waarom bunq er voor gekozen heeft deze (wel) te melden.¹²² Of

¹²¹ Voetnoot 142 in het Bezwaarschrift.

¹²² Bijlage 192 bij het Primaire Besluit, kolom E, selecteren op status 9 of 15 (minus [VERTROUWELIJK] dubbele transacties).

omdat er geen toelichting is opgenomen of omdat de toelichting gezien het bovenstaande willekeurig is te achten.¹²³

337. Daarbij stelt DNB ook vast dat, ondanks dat bunq cliënt 4 een hoogrisicoprofiel toekende en zich ervan bewust was dat cliënt 4 hoogrisico-activiteiten verrichtte, namelijk handel in cryptoactiva, en ondanks de vele FIU-meldingen, bunq geen diepgaand onderzoek heeft gedaan naar cliënt 4. Terwijl hier naar het oordeel van DNB genoeg aanleiding voor was.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

11.6 Bezwaar tegen het verwijt dat bunq onvoldoende onderzoek doet naar gegenereerde alerts

bunq

338. bunq verzet zich tegen het verwijt dat zij onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar gegenereerde alerts en stelt dat DNB's conclusies zijn gebaseerd op onjuiste veronderstellingen.
339. De feiten in de onderzochte periode (1 januari 2021 – 31 mei 2022) in het dossier van cliënt 4 zijn volgens bunq als volgt:
- er zijn in totaal [VERTROUWELIJK] alerts gegenereerd door het transactiemonitoringssysteem van bunq, waarvan [VERTROUWELIJK] alerts 'duplicates' zijn. Dit betekent dat er [VERTROUWELIJK] unieke alerts zijn gegenereerd met betrekking tot [VERTROUWELIJK] transacties van de cliënt. De meerderheid van de alerts heeft betrekking op transacties met cryptoactiva-handelsplatformen. Dit blijkt uit het overzicht dat bunq als bijlage 8 bij haar Bezwaarschrift heeft overgelegd;
 - de [VERTROUWELIJK] alerts zijn op [VERTROUWELIJK] momenten beoordeeld door de analisten van bunq, ofwel door beoordeling van een individuele alert ([VERTROUWELIJK] keer) ofwel door beoordeling van een batch met alerts ([VERTROUWELIJK] keer). Een batch bestond uit [VERTROUWELIJK] tot [VERTROUWELIJK] alerts. Het eindoordeel van de analisten met betrekking tot de gegenereerde alerts luidt als volgt:
 - o [VERTROUWELIJK];
 - o [VERTROUWELIJK];
 - o [VERTROUWELIJK] en
 - o [VERTROUWELIJK].
 Dit volgt uit het overzicht dat bunq als bijlage 9 bij haar bezwaarschrift heeft overgelegd;
 - de analisten hebben in voorkomende gevallen per onderzochte batch de onderbouwing van hun eindoordeel vastgelegd en die vastlegging gekoppeld aan één alert-ID. Het bezwaarschrift vermeldt een aantal voorbeelden daarvan.
340. Uit het feitencomplex blijkt volgens bunq dat analisten van bunq alle alerts, maar dus vaak in batches, hebben beoordeeld en hun bevindingen daaromtrent in voorkomende gevallen hebben vastgelegd per batch. De stelling van DNB dat slechts een beperkt aantal alerts is onderzocht, is dan ook onjuist. Alerts zijn voldoende kritisch en diepgaand onderzocht.
341. Zelfs waar bunq aantoonbaar naar transacties heeft gekeken en dat heeft gedocumenteerd lijkt DNB zich volgens bunq uitsluitend te hebben afgevraagd welk verwijt ze bunq dan alsnog zou kunnen maken. Het verwijt dat DNB bunq naar aanleiding van deze afhandelingen maakt is dat bunq nog kritischer en diepgravender moet kijken. Hoever bunq daarin precies zou moeten gaan om volgens DNB aan de Wwft te voldoen en hoe dat uitvoerbaar blijft voor een bank met miljoenen klanten laat DNB daarbij echter volledig in het midden. Het leidt bovendien tot een déjà vu. Ook in de procedure die heeft geresulteerd in de CBb-uitspraak stelde DNB dat bunq

¹²³ bunq heeft de FIU-meldingen ook niet verstrekt aan DNB.

'meer' moest doen zonder te duiden waar dat 'meer' dan precies uit bestond. Het Cbb is daar destijds terecht niet in meegegaan.

342. Voor wat betreft de door DNB gesignaleerde risico-factoren (in cursief hieronder) merkt bunq het volgende op:
- i. *crypto-activiteiten brengen naar hun aard een verhoogd risico met zich op* *witwassen*: bunq is daarvan uiteraard op de hoogte en het is ook juist om die reden dat in dit dossier de cliënt als hoog-risico is aangemerkt, met striktere monitoring tot gevolg. De circa [VERTROUWELIJK] crypto-gerelateerde transacties van de cliënt hebben [VERTROUWELIJK] alerts gegenereerd, die uiteindelijk weer tot [VERTROUWELIJK] FIU-meldingen hebben geleid;
 - ii. *veel transacties betroffen grote, ronde bedragen*: het transactiemonitoringssysteem van bunq was gespitst op transacties met grote, ronde bedragen. Transacties van deze cliënt die een groot en rond bedrag hadden, hebben geresulteerd in circa [VERTROUWELIJK] alerts en zijn dus onderworpen aan onderzoek;
 - iii. *het inkomen op de loonstrook paste niet bij de omvang van de transacties van de cliënt*: op basis van de informatie die bunq over de cliënt had ingewonnen in het kader van zijn privérekeningen en zakelijke rekeningen bij bunq, had bunq vastgesteld dat de cliënt de [VERTROUWELIJK] was van verschillende cryptobedrijven en zelf ook actief handelde in cryptoactiva. De loonstrook – waarop de functie “ [VERTROUWELIJK]” werd vermeld – moet in samenhang worden beschouwd met de overige informatie waarover bunq met betrekking tot deze cliënt beschikte;
 - iv. *de cliënt gaf gemiddeld ongeveer EUR [VERTROUWELIJK] per maand uit, terwijl de cliënt bij de onboarding aangaf dat er geen sprake zou zijn van “spending EUR [VERTROUWELIJK] or more/month”*: het bedrag van EUR [VERTROUWELIJK] dat DNB hier aanhaalt is gebaseerd op een verklaring van de cliënt uit de onboardingsperiode in [VERTROUWELIJK]. Het bedrag van EUR [VERTROUWELIJK] dat DNB noemt ziet op de periode [VERTROUWELIJK]. De toename van transacties van deze cliënt is toegenomen, waarbij bunq opmerkt dat de handel in en waarde van cryptoactiva – zoals DNB ook bekend zal zijn – vanaf [VERTROUWELIJK] een enorme vlucht heeft genomen. bunq acht het derhalve op zichzelf niet verwonderlijk dat het uitgavenpatroon van de cliënt, als actieve cryptoactiva-handelaar en [VERTROUWELIJK] van meerdere cryptobedrijven, tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] fors is toegenomen. Dat laat onverlet dat de cliënt gedurende de gehele periode strikt is gemonitord door bunq;
 - v. *de cliënt ontving en verstuurde grote bedragen (bijvoorbeeld de bedragen van [VERTROUWELIJK])*, zonder dat de rationale van de transacties duidelijk was: bunq kan alleen reageren op concrete door DNB benoemde transacties, in dit geval zijn dat de “bedragen van [VERTROUWELIJK]”. Het gaat om [VERTROUWELIJK], die sinds [VERTROUWELIJK] via cliënt 4 ook een cliënt van bunq was. bunq kon de transacties tussen cliënt 4 en [VERTROUWELIJK] dus goed monitoren. De [VERTROUWELIJK] transacties tussen cliënt 4 en [VERTROUWELIJK] hebben bij bunq geen argwaan gewekt vanwege de relaties die beide gebruikers via bunq hadden en omdat bunq aan de hand van de transactiegeschiedenis kon vaststellen dat gelden die cliënt 4 naar [VERTROUWELIJK] had overgemaakt, na enige tijd weer werden teruggestort. Sommige transacties wijzen er ook op dat cliënt 4 en [VERTROUWELIJK] [VERTROUWELIJK] van elkaar waren. Andere normale/niet-afgeronde transacties tussen beide personen wijzen

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

eveneens op het ontbreken van illegale geldstromen. bunq had daarom geen aanleiding tot zorgen.

Reactie DNB

343. De bezwaargronden die bunq heeft aangevoerd vallen uiteen in verschillende stellingen die DNB achtereenvolgens zal behandelen.
344. Alvorens DNB daaraan toekomt merkt zij op dat bunq in het Bezwaarschrift stelt dat in de onderzochte periode (1 januari 2021 – 31 mei 2022) in het dossier van cliënt 4 er in totaal [VERTROUWELIJK] alerts zijn gegenereerd, waarvan [VERTROUWELIJK] alerts 'duplicates' en [VERTROUWELIJK] unieke alerts met betrekking tot [VERTROUWELIJK] transacties van de cliënt. bunq stelt het voorgaande onder verwijzing naar bijlage 8 en bijlage 9, zoals die bijlagen bij het Bezwaarschrift door bunq zijn aangeleverd. In het Primaire Besluit (randnummer 178) is DNB, op basis van bijlage 192, zoals die ten tijde van het onderzoek (ook) door bunq is aangeleverd, uitgegaan van [VERTROUWELIJK] verschillende alerts bij [VERTROUWELIJK] transacties van cliënt 4. Dit verschil heeft bunq niet toegelicht.
345. Voor zover bunq in dit onderdeel van het Bezwaarschrift opnieuw bijlage 8 en 9 aanhaalt, wijst DNB op hetgeen hiervoor in paragraaf 11.5 alsmede in paragrafen 7.5.1 en 7.5.4 is opgemerkt.
346. DNB herkent zich niet in de stelling van bunq dat zij zich uitsluitend lijkt te hebben afgevraagd welk verwijt zij bunq alsnog zou kunnen maken. bunq miskent dat cliënt 4 geen doorsnee rekeninghouder van de bank betrof maar een hoogrisicocliënt. De risicogebaseerde invulling van de Wwft vergt van bunq bij dergelijke cliënten een diepgaander onderzoek dan bij reguliere cliënten. In het licht van deze kwalificatie van de rekeninghouder acht DNB het onderzoek van bunq en de daarbij opgenomen vastleggingen in de alertafhandelingen onvoldoende diepgaand.
347. Zo heeft DNB reeds opgemerkt dat de omstandigheid dat er geen aanwijzingen zijn voor fraude een te beperkte toets is.¹²⁴ Ook door in de alertafhandeling louter te verwijzen naar een algemeen transactiepatroon, de cryptoactiviteiten van cliënt 4 en eerdere, (onvoldoende) onderzochte transacties, geeft bunq blijk van een onvoldoende kritische houding jegens deze hoogrisicocliënt. Zo wordt verwezen naar 'work related income' van cliënt 4 door de analist(en) terwijl bunq daarop geen zicht had.¹²⁵

Voor wat betreft de opmerkingen van bunq bij de vijf gesignaleerde risicofactoren stelt DNB voorop dat bunq geen enkele transactie van cliënt 4 heeft onderzocht door bijvoorbeeld informatie omtrent transacties op te vragen.¹²⁶ Uit de door bunq aangeleverde documentatie is niet gebleken dat het toegenomen transactievolume van cliënt 4 tot enig nader onderzoek heeft geleid naar de transacties of herkomst van middelen. Los van de loonstrook, die hiervoor bovendien een onvoldoende verklaring vormt¹²⁷, zou de stijging in het transactievolume tot nader onderzoek hebben moeten leiden bij deze hoogrisicocliënt. Ook heeft bunq haar stelling dat zij voldoende inzicht in de inkomsten van cliënt 4 had, anders dan door de betreffende loonstrook, niet aannemelijk gemaakt. De stelling van bunq vindt evenmin steun in het door bunq aan DNB verstrekte cliëntendossier. Dat de handel in/waarde van cryptovaluta een vlucht heeft genomen vanaf 2017 zoals bunq stelt, kan in het algemeen zo zijn, maar 'strikte monitoring' vraagt

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹²⁴ Zie paragraaf 8.5.3.b hiervoor.

¹²⁵ Zie paragraaf 11.5.1 hiervoor.

¹²⁶ Bijlage 185 bij het Primaire Besluit. Het betreffende [VERTROUWELIJK] duidt op een onderzoek in [VERTROUWELIJK] maar geheel onduidelijk is gebleven wat en hoe is onderzocht en tot welk resultaat het onderzoek heeft geleid.

¹²⁷ Zie paragraaf 11.5.1 hiervoor.

om een onderbouwing met objectieve en onafhankelijke documenten in een concreet geval; veronderstellingen volstaan niet.

348. DNB handhaaft na heroverweging op basis van de feiten en omstandigheden die in het Primaire Besluit vermeld staan, en gezien het bovenstaande, haar standpunt dat bunq onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar (gealarterde) transacties.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

11.7. Bezwaar tegen het verwijt dat bunq nagelaten heeft om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel nog passend was bij de risk appetite van bunq

bunq

349. bunq verzet zich tegen het verwijt dat zij nagelaten heeft om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel passend was bij de *risk appetite* van bunq in het licht van het daadwerkelijke transactiegedrag van cliënt 4, waartoe zij aanvoert¹²⁸:

- dat DNB dit verwijt niet onderbouwt, en daarmee nog geen begin levert van het vereiste bewijs dat bunq daadwerkelijk artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft heeft overtreden, nog daargelaten dat de verplichting tot review/actualisatie van het risicoprofiel niet uit genoemde bepaling volgt maar uit artikel 3, elfde lid, van de Wwft.
- dat bunq dit verwijt inhoudelijk niet kan volgen. Cliënt 4 was al door bunq bij de onboarding vanwege de activiteiten in cryptoactiva gekwalificeerd als een hoogrisicocliënt. Dit betekent dat de cliënt door bunq dus al was ingeschaald in de hoogste risicocategorie en als zodanig strikt werd gemonitord. Daarbij merkt bunq nog op dat ook de ondernemingen van de cliënt die een bunq-rekening aanhielden, periodiek gereviewd werden. Ook die reviews droegen bij aan de kennis van bunq over de cliënt. bunq was op de hoogte van het daadwerkelijke transactiegedrag en zag in de onderzochte periode weliswaar aanleiding om een aantal FIU-meldingen te doen, maar geen aanleiding om de cliënt als 'buiten haar risk appetite' te beschouwen.

Reactie DNB

350. In paragraaf 7.7 hierboven heeft DNB toegelicht dat het periodiek bijwerken oftewel herbeoordelen van het risicoprofiel inherent is aan het uitoefenen van voortdurende controle en dus wel degelijk uit de norm van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft volgt. Daarbij is ook het verschil met artikel 3, elfde lid, van de Wwft benoemd.
351. Daargelaten dat de herbeoordeling reeds uit de norm volgt, vormen de bevindingen met betrekking tot cliënt 4 in het Primaire Besluit de onderbouwing waarom er alle aanleiding voor bunq was om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 4 nog passend was bij de risk appetite van bunq. DNB heeft daarvoor verwezen naar bijvoorbeeld de aard van de activiteiten van cliënt 4 en de daarmee samenhangende risicofactoren, de hoeveelheid transacties, wederpartijen en FIU-meldingen.
352. DNB kan de stelling van bunq dat sprake was van een strikte monitoring van cliënt 4 niet volgen. Op basis van de door bunq verstrekte informatie heeft DNB juist geconstateerd dat de monitoring onvoldoende was. Zo zijn de risico's die bunq gedurende de relatie heeft opgemerkt niet in hun totaliteit beoordeeld waardoor bunq onvoldoende kennis had van cliënt 4 en zijn risicoprofiel. Ook lag meer onderzoek in de rede doordat het grote transactievolume niet kon worden verklaard door de informatie in het cliëntendossier. Voor zover er FIU-meldingen zijn gedaan ter zake van

¹²⁸ bunq verwijst in dit kader abusievelijk naar randnummer 165 in het Primaire Besluit maar de bestreden vaststelling is opgenomen in randnummer 197 van het Primaire Besluit.

transacties van cliënt 4 is niet op te maken uit het cliëntendossier welke keuzes ten aanzien van het al dan niet melden zijn gemaakt. Aan het melden van een transactie lag ook geen uitgebreid (verifieerbaar) onderzoek ten gronde. Uit de meldingen kan dan ook niet worden afgeleid dat bunq een goed beeld had van cliënt 4. Ook heeft bunq niet aannemelijk gemaakt dat de kennis die verkregen zou zijn bij de review van transacties van de ondernemingen van cliënt 4 ter beschikking stond van en beoordeeld is door de analisten die transacties van cliënt 4 beoordeelden. Deze gegevens zijn in ieder geval niet opgenomen in het cliëntendossier dat van cliënt 4 is verstrekt aan DNB.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

353. Ook na heroverweging in bezwaar blijft DNB van oordeel dat bunq heeft nagelaten om (herleidbaar) te beoordelen of het risicoprofiel van cliënt 4 nog passend was binnen de *risk appetite* van bunq, gegeven het daadwerkelijke transactiedrag van cliënt 4. Zoals even eens in paragraaf 7.7 hierboven toegelicht doet de kwalificatie als hoogrisicocliënt bij de onboarding vanwege de activiteiten in cryptoactiva daar niet aan af. Herbeoordeling van het risicoprofiel (op basis van het transactiedrag in de praktijk) had namelijk ook tot uitkomst kunnen hebben dat bunq haar monitoring van cliënt 4 en de door haar verrichte transacties intensiverde dan wel (eerder) afscheid was gaan nemen van cliënt 4.

11.8 Conclusie bezwaar vaststellingen cliënt 4

354. DNB stelt vast dat bunq met betrekking tot cliënt 4 niet het verwijt betwist dat de transactiemonitoring van bunq zich richt op individuele transactiealerts in plaats van op het totale cliëntbeeld.
355. Gelet op het hiervoor genoemde handhaaft DNB na heroverweging haar bevindingen ten aanzien van cliënt 4. DNB handhaaft voorts de conclusie dat bunq onvoldoende heeft voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft doordat onvoldoende controle is uitgeoefend op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat ze overeenkomen met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en zijn risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of de transacties gebruik worden.

12. Bezwaargrond iii: boeteoplegging is niet evenredig, niet opportuun en ook niet fair

12.1 DNB miskent de bijzondere voorgeschiedenis in deze zaak

bunq

356. bunq stelt allereerst dat DNB de bijzondere voorgeschiedenis in deze zaak miskent. In de periode 2019-2023 was sprake van een bijzondere situatie. Enerzijds was bunq het op verschillende onderdelen principieel oneens met de wijze waarop DNB de bepalingen uit de Wwft interpreteerde en heeft ze in twee verschillende procedures (namelijk de aanwijzings- en boetezaak) aan de rechter een onafhankelijk oordeel gevraagd. Anderzijds heeft bunq, terwijl die procedures nog liepen, grote inspanningen verricht om de eisen van DNB (niettemin) te implementeren in beleid, procedures en cliëntendossiers. Het Primaire Besluit ziet uitsluitend op feiten in de periode januari 2021-mei 2022. Ten eerste zat bunq op dat moment nog midden in verbetertrajecten. Ten tweede moest het CBb nog uitspraak doen over de interpretatie van de Wwft-normen door DNB en heeft die CBb-uitspraak ertoe geleid dat in beide Wwft-procedures alle verwijten inzake transactiemonitoring met terugwerkende kracht van tafel zijn gegaan. Alleen al tegen deze achtergrond is het onevenredig en unfair dat DNB uitgerekend voor feiten uit 2021-2022 en dan ook nog eens met betrekking tot het onderwerp transactiemonitoring

– ten aanzien waarvan bunq dus weer een schone lei had – heeft besloten om aan bunq een formele punitieve sanctie op te leggen.

357. bunq vraagt voorts aandacht voor de omstandigheid dat veel van haar verbeteracties pas in dossiers van na 1 april 2022 zichtbaar zouden zijn geworden. DNB heeft een tiental nieuwe dossiers beoordeeld, maar er toch voor gekozen een boete op te leggen voor vier oudere dossiers, die ook nog eens 'outliers' waren.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

358. DNB miskent, anders dan bunq stelt, de bijzondere voorgeschiedenis in de zaak niet. Echter kent DNB daar minder waarde aan toe dan bunq dat doet. DNB licht dat als volgt toe.

DNB is het met bunq eens dat, zoals hiervoor in paragraaf 4.2 en paragraaf 6.2, ook al is toegelicht het CBb in de uitspraak het *principle based* karakter en de risicogebaseerde benadering van de Wwft heeft bevestigd. Dit laat onverlet dat – zoals in die paragrafen ook genoemd – uit de uitspraak van het CBb volgt dat DNB een bank gemotiveerd kan tegenwerpen dat de bank onjuiste beoordelingen of afwegingen heeft gemaakt, als gevolg waarvan het door de norm vereiste resultaat niet is behaald.¹²⁹ Het principle based karakter van de Wwft doet daar dus niet aan af. Wel komt het – nog meer dan bij gesloten normen – aan op de onderbouwing van de overtreding. Die overtreding heeft DNB in het Primaire Besluit onderbouwd middels bevindingen in de vier cliëntendossiers. DNB wijst voor een reactie op hetgeen bunq aanvoert met betrekking tot de selectie van de vier cliëntendossiers naar hetgeen hiervoor is opgemerkt in paragraaf 4.3 en paragraaf 6.3.

359. Het CBb heeft in r.o. 13.4.1 van de uitspraak verder geoordeeld dat vast is komen te staan dat bunq zowel ten tijde van het primaire besluit als ten tijde van de beslissing op bezwaar artikel 3, tweede lid, onder b, van de Wwft, artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, voor zover die ziet op de bron van de middelen, en artikel 8, vijfde lid van de Wwft heeft overtreden. De aanwijzing is op die punten niet herroepen. Dat bunq ten aanzien van transactiemonitoring een schone lei zou hebben, klopt dus niet. Het is dan ook gerechtvaardigd dat DNB bij bunq heeft onderzocht of de overtredingen waren beëindigd.
360. DNB wijst er vervolgens op dat bunq te allen tijde moet voldoen aan de Wwft en dat bunq vanaf het moment dat DNB de bevindingen van het eerste onderzoek in 2018 terugkoppelde, wist dat zij de naleving van de Wwft moest verbeteren. Het enkele feit dat bunq verbeteringen heeft uitgevoerd, doet niet af aan de vaststelling dat zij een ernstige overtreding van een kernbepaling van de Wwft heeft begaan en laat onverlet dat DNB hiervoor een boete kan opleggen als zij dit passend en geboden acht.¹³⁰
361. Ook de brief van DNB van 9 december 2021 maakt niet dat DNB heeft moeten afzien van boeteoplegging. Als de gehele brief wordt gelezen – en niet alleen de passage die bunq aanhaalt – blijkt daar niet uit dat DNB afziet van maatregelen indien zij op een later moment in de tijd weer overtredingen van de Wwft door bunq vaststelt. Deze brief is namelijk gestuurd in de context van het validatieonderzoek na de aanwijzing van 18 juli 2019. Dat validatieonderzoek was verricht in de periode van juli tot december 2020 en de bevindingen daarvan hadden logischerwijs dus alleen betrekking op de naleving van de Wwft door bunq tot dat moment. In reactie op de terugkoppeling van de bevindingen door DNB heeft bunq op 28 juli 2021 – in het kader van dat onderzoek – een actieplan bij DNB aangeleverd. Dat DNB in de brief van 9 december 2021 aangeeft dat zij na overweging heeft

¹²⁹ CBb 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707, r.o. 10.4.

¹³⁰ Rb. Rotterdam 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209, r.o. 26.7. Zie ook CBb 30 juni 2020, ECLI:NL:CBB:2020:419, r.o. 9.5.

besloten op dit moment geen nieuwe maatregelen op te leggen, betekent dat DNB ervan afzag om bunq op dat moment bij de stand van zaken destijds een nieuwe maatregel op te leggen; bunq werd in de gelegenheid gesteld haar actieplan uit te voeren en af te ronden. Tegelijk benadrukte DNB dat zij na afronding van dat actieplan door bunq per 31 maart 2022 opnieuw een onderzoek zou uitvoeren bij bunq om te beoordelen of bunq de tekortkomingen dan volledig had hersteld. Daaraan voegde DNB toe:

*"Volledigheidshalve merkt DNB op dat indien uit het in Q2 2022 uit te voeren onderzoek mocht blijken dat bunq nog steeds in overtreding is van de Wwft of het Bpr, DNB alsnog (formele) maatregelen zal overwegen."*¹³¹

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

362. Voorts waren de uitkomsten van het onderzoek uit 2022/2023 (waaronder ook begrepen de aanvullend onderzochte dossiers) dusdanig dat bunq het Actieplan heeft opgesteld en DNB een [VERTROUWELIJK]brief heeft gestuurd op 8 maart 2024. In die [VERTROUWELIJK]brief schrijft DNB: *"Het onderzoek uit 2022/2023 toont naar het oordeel van DNB aan dat de eerdere herstelacties van bunq – ingezet na de DNB onderzoeken van 2018/2019 en het validatieonderzoek in 2020/2021 (en latere initiatieven) – weliswaar tot verbeteringen in de integere bedrijfsvoering hebben geleid, maar nog onvoldoende zijn om bunq haar poortwachtersrol goed uit te kunnen laten uitoefenen."*¹³² Onderdeel van het Actieplan van bunq is het herbeoordelen van meer dan 8000 cliëntendossiers. DNB heeft haar handhavingsmaatregel [VERTROUWELIJK] dus wel degelijk gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek in brede zin.
363. Gezien het bovenstaande is het niet relevant welke dossiers DNB aan de geconstateerde bevindingen en overtreding ten grondslag heeft gelegd. bunq dient immers te allen tijde en in elk cliëntendossier voldoen aan de Wwft. Daarbij kunnen tekortkomingen in één dossier al voldoende zijn om tot boeteoplegging over te gaan.¹³³

12.2 DNB kent onvoldoende betekenis toe aan compliance-gerichtheid van bunq

bunq

364. bunq stelt ten tweede dat DNB onvoldoende betekenis toekent aan compliance-gerichtheid van bunq. bunq verwijst daarbij naar de brief van [VERTROUWELIJK] bunq aan DNB van 25 november 2024 en merkt daarbij op dat het Primaire Besluit past in een trend van verharding waarbij DNB in het geval van bunq steeds vaker disproportionele formele toezichtmaatregelen oplegt, zeker in vergelijking met andere onder toezicht staande banken. bunq blijft erbij dat zij deze voorkeursbehandeling niet verdient gelet op de inspanningen die zij doorlopend verricht en heeft verricht om te voldoen aan de toezichtwensen van DNB. bunq verwijst voorts naar het Handhavingsbeleid van DNB en AFM waaruit volgt dat compliance-gerichtheid van de overtreder een relevante factor is die betrokken wordt bij de keuze voor het inzetten van een bepaald handhavingsinstrument. In dat kader wijst bunq erop dat:
- (i) zij van meet af aan tot doel heeft gehad om een zo effectief mogelijke transactiemonitoring in te richten, en daarin doorlopend heeft geïnvesteerd;
 - (ii) zij zich steeds zo goed als zij kon aan de eisen van DNB heeft geconformeerd, ook daar waar zij zich achteraf op juiste gronden op het standpunt had gesteld dat de eisen van DNB steunden op een onjuiste wetsuitleg;
 - (iii) DNB de inspanningen van bunq om de Wwft na te leven ook meermaals heeft erkend; en
 - (iv) zij ook in de voorliggende dossiers alerts heeft gegenereerd, nader onderzoek heeft verricht en FIU-meldingen heeft gedaan.

¹³¹ Bijlage 10 bij het Primaire Besluit, paragraaf 3.

¹³² Bijlage 35 bij het Primaire Besluit, paragraaf 1.1.

¹³³ CBb 26 april 2021, ECLI:NL:CBb:2021:432, r.o. 6.2.2.

DNB kent echter onvoldoende betekenis toe aan de aantoonbare compliance-gerichtheid van bunq gedurende de gehele periode, zowel vóór als na het onderzoek dat DNB tussen maart 2022 en februari 2023 heeft uitgevoerd.

Reactie DNB

365. DNB stelt allereerst vast dat bunq ook in haar zienswijze van 13 december 2024, onder verwijzing naar de brief van [VERTROUWELIJK] bunq aan DNB van 25 november 2024, heeft gesteld dat een (voorgenomen boete) past in een door bunq waargenomen trend van verharding.
366. In reactie op dit onderdeel van de zienswijze van bunq heeft DNB in het Primaire Besluit, randnummer 239, opgemerkt dat bunq niet heeft onderbouwd waarom er sprake zou zijn van verharding en van disproportionele formele maatregelen. DNB stelt vast dat bunq ook in bezwaar heeft nagelaten om dit te onderbouwen. Bovendien herkent DNB zich niet in dit beeld.
367. In het Primaire Besluit, randnummer 240, heeft DNB voorts opgemerkt dat het beroep op het gelijkheidsbeginsel door bunq niet wordt onderbouwd. Indien en voor zover de verwijzing van bunq *'in vergelijking met andere onder toezicht staande banken'* als een beroep op het gelijkheidsbeginsel moet worden opgevat, stelt DNB ook in bezwaar vast dat bunq heeft nagelaten om het beroep op het gelijkheidsbeginsel te onderbouwen. Van ongelijke behandeling van met bunq vergelijkbare gevallen die zou duiden op willekeur in de handhavingspraktijk van DNB is ook na heroverweging in bezwaar niet gebleken.
368. DNB heeft, anders dan bunq stelt, wel degelijk oog gehad voor de maatregelen die bunq de afgelopen jaren heeft getroffen met het oog op de naleving van de Wwft. De door bunq getroffen maatregelen hebben echter niet kunnen verhinderen dat in meerdere hoogrisicodossiers niet is voldaan aan een kernbepaling van de Wwft. Daarom is afzien van boeteoplegging niet op zijn plaats. De compliance-gerichtheid heeft zich wel vertaald in een matiging van de boetehoogte. DNB verwijst in dit verband naar randnummers 246 en 252 van het Primaire Besluit, evenals naar hoofdstuk 13 van deze beslissing op bezwaar.

12.3 DNB miskent de evenredigheidstoets

bunq

369. bunq stelt ten derde dat DNB de evenredigheidstoets, zoals die uit de uitspraak van de Grote Kamer van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 2 februari 2022 volgt, miskent. bunq stelt zich op het standpunt dat toetsing aan het geschiktheids-, noodzakelijkheids-, en evenwichtigheids criterium er, in het licht van de omstandigheden in deze zaak, toe dient te leiden dat wordt afgezien van beboeting.

Reactie DNB

370. Anders dan bunq stelt miskent DNB de evenredigheidstoets, zoals die uit de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 volgt, niet.
371. De Afdeling heeft overwogen dat de *rechterlijke* toets van een besluit dat is gebaseerd op een discretionaire bevoegdheid, niet langer inhoudt dat wordt beoordeeld of het bestuursorgaan in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen, maar dat bij voorkeur moet worden aangesloten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, Awb. Daarnaast heeft de Afdeling overwogen dat de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel afhankelijk is van een veelheid aan factoren en daarom van geval tot geval verschilt; niet in alle gevallen zal daarom volgens de Afdeling standaard een toetsing aan (i) geschiktheid, (ii) noodzakelijkheid en (iii) evenwichtigheid in strikte zin moeten (kunnen) plaatsvinden. De uitspraak van de Afdeling ziet dus in de eerste plaats op de

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

toetsing door de bestuursrechter en omvat voorts geen verplichting voor die rechter – laat staan bestuursorganen – om steeds te toetsen aan de drie eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.

372. In lijn met de Afdeling heeft het CBb in recente uitspraken van 30 juni 2025¹³⁴ en 15 juli 2025¹³⁵ het volgende overwogen:

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

" (...) Deze driestaptoets van geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid hoeft niet bij elk bestreden besluit categorisch uit te worden gevoerd. De bestuursrechter moet van geval tot geval, in het verlengde van de aangevoerde beroepsgronden, bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, de noodzaak en de evenwichtigheid uitdrukkelijk bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel moeten worden betrokken. Deze uitgangspunten voor de toetsing van een besluit dat berust op een discretionaire bevoegdheid aan het evenredigheidsbeginsel, zijn nadien in verschillende andere (grote kamer) uitspraken van de verschillende hoogste bestuursrechters bevestigd."

373. Door in randnummer 229 e.v. van het Primaire Besluit te onderbouwen dat boeteoplegging in dit geval passend en geboden is, heeft DNB reeds voldoende invulling gegeven aan het evenredigheidsvereiste. Het uitdrukkelijk doorlopen van de driestapstoets leidt in dit geval ook niet tot een andere conclusie.
374. Ten eerste acht DNB een bestuurlijke boete naar zijn aard geschikt om de rechtspersoon bunq, die een overtreding heeft begaan, te kunnen bestraffen. In onderhavig geval acht DNB een bestuurlijke boete een geschikt en noodzakelijk middel voor het beoogde doel: zowel het bestraffen van bunq voor de overtreding van de Wwft die heeft plaatsgevonden als het bunq ertoe bewegen om de Wwft adequaat na te leven. Boeteoplegging is ook noodzakelijk, omdat DNB van oordeel is dat het geven van een waarschuwing of de inzet van een ander handavingsinstrument dan een bestuurlijke boete, een onvoldoende afschrikwekkend en bestraffend effect heeft. In dat verband merkt DNB op dat de in het verleden opgelegde bestuurlijke sancties kennelijk onvoldoende effect hebben gesorteerd. Tot slot ziet DNB geen omstandigheden die maken dat het opleggen van een boete in dit concrete geval voor bunq onevenwichtig uitpakt. Aan de eis van evenwichtigheid is daarom ook voldaan. Voor zover door bunq in andere bezwaargronden is gewezen op de gevolgen van de boeteoplegging, gaat DNB daar bij de behandeling van die gronden nader op in.

12.4 De schadelijke gevolgen van beboeting voor bunq

bunq

375. bunq wijst ten vierde op de schadelijke gevolgen van beboeting voor bunq. Daarbij wijst bunq er op dat onder de door DNB te beoordelen omstandigheden van het geval ook moet worden gerekend dat beboeting een zwaar toezichtsantecedent oplevert voor de (destijds in functie zijnde) bestuurders en toezichthouders van bunq. Een ander inherent gevolg van beboeting is dat DNB die boete integraal en ongeanonimiseerd openbaar wil maken, met alle gevolgen van dien. Ook deze omstandigheden heeft DNB ten onrechte niet betrokken bij de afweging of beboeting in dit geval noodzakelijk en, vooral, evenwichtig is. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat bunq als gevolg van de boete een miljoenenbedrag dient af te rekenen bovenop de reeds door haar geleden miljoenen schade als gevolg van de eerdere

¹³⁴ CBb 30 juni 2025, ECLI:NL:CBb:2025:353, r.o. 8.2.

¹³⁵ CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBb:2025:372, r.o. 6.2.

grotendeels onrechtmatige besluiten (welke schade als opgemerkt slechts voor een fractie is gecompenseerd via matiging van de 2020-Boetes).

Reactie DNB

376. DNB stelt voorop dat de omstandigheid dat een boete (schadelijke) gevolgen heeft voor een overtreder, inherent is aan een boeteoplegging. Een bestuurlijke boete is blijkens artikel 5:40, eerste lid, Awb nu eenmaal een bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Zoals DNB in haar Handhavingsbeleid heeft toegelicht, heeft een punitieve sanctie een bestraffende werking en voegt het bewust leed toe. Bovendien gaat van een bestuurlijke boete ook een speciaal – en in het geval van openbaarmaking – generaal preventief effect uit.
377. Het toezichtsantecedent voor bestuurders en toezichthouders van bunq is op zichzelf geen bijzondere omstandigheid om van handhaving, meer in het bijzonder boeteoplegging, af te zien en ook de mogelijke negatieve gevolgen hiervan wegen niet op tegen het zwaarwegende belang van het waarborgen van de doelstellingen van de Wwft. Onder verwijzing naar vaste rechtspraak merkt DNB op dat een toezichtsantecedent voor bestuurders niet zozeer het gevolg van de boeteoplegging is, maar het gevolg van het handelen van bunq, waarvoor de bestuurders verantwoordelijkheid dragen.¹³⁶
378. Voor wat betreft de openbaarmaking van de boete en de gevolgen daarvan, merkt DNB op dat de openbaarmaking inherent is aan boeteoplegging. De wetgever heeft in artikel 32f, vierde lid, van de Wwft bepaald dat DNB een bestuurlijke boete ter zake van een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie – in afwijking van artikel 32f, eerste lid van de Wwft – zo spoedig mogelijk (vroegtijdig) openbaar maakt. De bestuurlijke boete is aan bunq opgelegd voor overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft. Artikel 3, tweede lid, van de Wwft is op grond van artikel 13 van het Bbbfs beboetbaar gesteld met een boete uit boetecategorie 3. Hierdoor dient DNB het Primaire Besluit in beginsel zo spoedig mogelijk openbaar te maken. De wet geeft aan hoe gehandeld moet worden. Het voorgaande brengt DNB er, ook na heroverweging, niet op om van boeteoplegging af te zien.
379. [VERTROUWELIJK].

12.5 DNB heeft kunnen volstaan met een [VERTROUWELIJK]

bunq

380. bunq stelt ten vijfde dat DNB heeft kunnen volstaan met [VERTROUWELIJK] mede gelet op de bijzondere voorgeschiedenis, haar compliance-gerichte houding en de schadelijke gevolgen van beboeting. Hierbij verwijst bunq ook naar het feedbackstatement van DNB (en de AFM) bij het Handhavingsbeleid. bunq blijft er conceptueel grote moeite mee hebben om te begrijpen hoe DNB [VERTROUWELIJK] een punitief traject kan starten.

Reactie DNB

381. DNB wijst er allereerst erop dat zij in reactie op de door bunq naar voren gebrachte omstandigheden hiervoor heeft toegelicht dat deze geen bijzonderheden opleveren die DNB ertoe nopen van boeteoplegging af te zien. DNB ziet daarom ook na heroverweging in bezwaar niet in waarom deze omstandigheden ertoe hadden moeten leiden dat DNB [VERTROUWELIJK]. De

¹³⁶ Cbb 2 februari 2021, ECLI:NL:CBB:2021:101, r.o. 4.4, Rb. Rotterdam 12 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:6921, r.o. 69, Rb. Rotterdam 12 juli 2023 en ECLI:NL:RBROT:2023:6117, r.o. 34.11 en Rb. Rotterdam 10 mei 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3933, r.o. 6.10.

geconstateerde overtreding was bovendien ernstig en verwijtbaar, en er was sprake van recidive. [VERTROUWELIJK].

382. [VERTROUWELIJK].

12.6 De factoren ernst, duur en verwijtbaarheid zijn onjuist beoordeeld

383. bunq stelt ten zesde dat DNB de factoren ernst, duur en verwijtbaarheid onjuist heeft beoordeeld. bunq is van mening dat de invulling van beide elementen en het gewicht dat daaraan door DNB is toegekend, niet juist is.

12.6.1 De factoren ernst en duur

bunq

384. Ten aanzien van de ernst van de overtreding voert bunq, samengevat, het volgende aan. Allereerst valt het bunq op dat DNB de ernst vrijwel alleen in abstracto motiveert. DNB voert geen zaakspecifieke, concrete, omstandigheden aan die kunnen dienen ter onderbouwing van de ernst, waar een beoordeling in concreto wel van DNB had mogen worden verwacht. Wat ook opvalt is dat DNB mede onder verwijzing naar "de duur" van de overtreding tot het oordeel "ernstig" komt, maar zij nergens in het Primaire Besluit ingaat op de duur van de gestelde overtreding. Ten tweede wijst bunq erop dat in dit geval de gestelde overtreding van beperkte omvang is, want betreft namelijk slechts vier cliëntendossiers. In dit kader verwijst bunq ook naar artikel 3 van het Algemeen boetetoemettingsbeleid van DNB van 19 november 2020. Waaraan in dit verband volgens bunq ook betekenis behoort toe te komen, is dat de vier cliëntendossiers niet representatief zijn. Ten derde stelt bunq zich op het standpunt dat transacties zijn onderzocht en er FIU-meldingen zijn gedaan. bunq wijst in dit verband op de dossiers [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. De FIU is daarmee in staat gesteld om vervolgonderzoek te doen als ze dat nodig vond. Daaraan moet worden toegevoegd dat DNB zich in geen van de vier onderzochte dossiers op het standpunt heeft gesteld dat sprake is geweest van één of meer ongebruikelijke transacties die door bunq ten onrechte niet op grond van artikel 16 Wwft aan de FIU zijn gemeld. Ten vierde wijst bunq op het gewijzigde inzicht van DNB en de aanstaande wetswijziging. DNB heeft er, in haar rapport Van Herstel naar Balans uit september 2022, zelf voor gepleit om niet langer ongebruikelijke transacties aan de FIU te melden, maar alleen nog maar verdachte transacties te rapporteren (zoals in de rest van de EU gebruikelijk is). Daarnaast wijst bunq op de Europese AML-verordening die met ingang van 10 juli 2027 de Wwft grotendeels vervangt en die verplicht tot het melden van uitsluitend verdachte transacties. Ook wijst bunq erop dat de minister van Financiën bij brief van 20 januari 2025 en tijdens een Kamercommissiedebat van 22 januari 2025 heeft bevestigd dat de met de Europese AML-verordening de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties wordt afgeschaft. Naar de mening van bunq relativeren ook deze omstandigheden de ernst van de door DNB gestelde overtreding. Tot slot kan volgens bunq niet worden gesteld dat de gestelde overtreding – die zich heeft beperkt tot vier niet-representatieve dossiers – gevolgen heeft gehad voor het financiële stelsel.

Reactie DNB

385. DNB verwijst in de eerste plaats naar de relevante randnummers 211-214 in het Primaire Besluit waarin zij heeft toegelicht waarom de aard van de onderhavige overtreding, namelijk het schenden van een kernbepaling van de Wwft waardoor bunq is tekortgeschoten in haar rol als poortwachter, de kwalificatie van een ernstige overtreding tot gevolg heeft. Bij deze kwalificatie is ook de duur van de overtreding in aanmerking genomen. Dat DNB niet expliciet heeft vermeld dat deze duur bijna anderhalf jaar betreft, neemt niet weg dat in het boetebesluit zelf meermaals (expliciet) te kennen is gegeven dat de onderzochte periode betrekking heeft op de periode 1

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

januari 2021 tot en met 31 mei 2022. DNB verwijst in dit verband naar randnummers 11, 35, 36, 54, 175 en 207 in het Primaire Besluit.

386. DNB volgt bunq niet in haar stelling dat DNB in het kader van de beoordeling van de ernst van de overtreding had moeten toelichten hoe de doelstellingen uit de Wwft in deze specifieke zaak in gevaar zijn gebracht. Het doel van de poortwachtersfunctie uit de Wwft is juist preventie en dus om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen. De kans dat de overtreding van bunq dergelijke gevolgen heeft, is dan ook voldoende om een boete op te leggen.¹³⁷ Of de overtreding gevolgen heeft gehad voor het financiële stelsel is in zoverre ook niet relevant en is door DNB in het Primaire Besluit ook niet gesteld.
387. DNB heeft in het Primaire Besluit, randnummers 211-214, genoegzaam toegelicht wat het belang is van naleving van de verplichting tot het verrichten van cliëntonderzoek alsmede de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties, zoals neergelegd in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. DNB is ook na heroverweging in bezwaar van oordeel dat zij aan de hand van de vier cliëntendossiers buiten redelijke twijfel en concreet heeft aangetoond dat bunq tekort is geschoten bij de invulling van de op haar rustende verplichting om een voortdurende controle uit te oefenen zoals bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Hierdoor heeft bunq een verhoogd risico gelopen om betrokken te raken bij witwassen en terrorismefinanciering.
388. DNB heeft in het Primaire Besluit overigens niet de stelling betrokken dat de gestelde overtreding gevolgen heeft gehad voor het financiële stelsel.
389. Anders dan bunq is DNB van oordeel dat er geen beperkte omvang van de overtreding is, want bunq dient ten aanzien van *iedere* cliënt en zeker bij hoogrisicocliënten een toereikende voortdurende controle te verrichten. Daarbij kunnen tekortkomingen in één dossier al voldoende zijn om tot boeteoplegging over te gaan.¹³⁸
390. DNB deelt niet de stelling van bunq dat bij de beoordeling van de ernst van de overtreding betekenis behoort toe te komen aan de omstandigheid dat de vier cliëntendossiers volgens bunq niet representatief zouden zijn. Voor wat betreft de uitleg hoe de selectie van de vier cliëntendossiers heeft plaatsgevonden verwijst DNB naar paragraaf 4.3 en paragraaf 6.3 van deze beslissing. DNB herhaalt in dit verband nogmaals dat artikel 3, tweede lid, van de Wwft van bunq verlangt dat zij bij *iedere cliënt* een cliëntenonderzoek verricht dat haar in staat stelt om een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van de relatie verrichte transacties uit te oefenen.¹³⁹ Reeds hieruit volgt dat óf een cliënt representatief is voor het gehele klantenbestand, niet relevant is voor het moeten naleven van deze norm. Aan de keuze om uitsluitend vier dossiers nader uit te werken, ligt ten grondslag dat de motivering van een overtreding van de norm in een cliëntendossier een uitvoerige en gedetailleerde beoordeling van dat dossier vergt. Het is - zoals hiervoor reeds is toegelicht - echter uitdrukkelijk niet zo dat uitsluitend in die vier dossiers tekortkomingen zijn gesignaleerd.
391. Onder verwijzing naar paragraaf 6.3. (laatste alinea) herhaalt DNB dat er geen rechtsregel is die DNB voorschrijft welke methode zij moet, of juist niet mag toepassen als het aankomt op het onderzoeken van cliëntendossiers.¹⁴⁰ Evenmin is er een rechtsregel die voorschrijft dat DNB een minimumaantal

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹³⁷ Vgl. naar analogie Vrnzr. Rb. Rotterdam 15 juni 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5209, r.o. 26.4 en Vrnzr. Rb. Rotterdam 18 juli 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6741, r.o. 7.5.2.

¹³⁸ Cbb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432, 6.2.2.

¹³⁹ Daarom kunnen tekortkomingen in één cliëntendossier ook voldoende zijn om tot boeteoplegging over te gaan. Zie Cbb 26 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:432, r.o. 6.2.2.

¹⁴⁰ Zie in dat kader bijvoorbeeld Cbb 21 september 2015, ECLI:NL:CBB:2015:288, r.o. 5.3.

cliëntendossiers zou moeten onderzoeken om tot de vaststelling van een overtreding te kunnen komen.

392. Dat er transacties zijn onderzocht en er FIU-meldingen zijn gedaan, toont aan dat ook volgens bunq sprake was van ongebruikelijke transacties bij de onderzochte cliënten. Tegelijk heeft DNB geconstateerd dat de keuze van bunq om wel of geen melding te doen bij de FIU, (te veel) gebaseerd was op willekeur. Uit de toelichting bij de alertafhandeling van de aan de FIU gemelde transacties kan namelijk niet worden afgeleid dat bunq een goed beeld had van haar cliënten. Hoewel DNB het apprecieert dat bunq in voorkomende gevallen meldingen heeft gedaan, neemt dat niet weg dat van bunq veel meer mocht worden verwacht op het punt van de voortdurende controle. [VERTROUWELIJK] Aldus ziet DNB daarin geen aanleiding om verminderde ernst van de overtreding aan te nemen.
393. Dat DNB zich kan vinden in een meldplicht voor 'verdachte transacties', maakt niet dat ernst van de onderhavige overtreding anders moet worden gewaardeerd of een bestuurlijke boete niet meer geschikt is om het beoogde doel, naleving van de anti-witwasregelgeving, te bereiken.¹⁴¹ Eventuele toekomstige wetwijzigingen laten onverlet dat bunq in 2021-2022 moest voldoen aan het toenmalige recht.
394. Volledigheidshalve wijst DNB erop dat de nieuwe Anti Money Laundering-verordening die per 10 juli 2027 van toepassing is geen aanknopingspunt biedt dat de verplichting voor banken om voortdurende controles te verrichten als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, (materieel) zal worden gewijzigd.¹⁴² Deze verordening benadrukt juist, in lijn met eerdere Europese anti-witwasregelgeving, een risicogebaseerde aanpak en de plicht van een bank om de zakelijke relatie en de tijdens de duur van die relatie verrichte transacties voortdurend te monitoren.
395. Voorts merkt DNB op dat de onderhavige beboete overtreding betrekking heeft op het verrichten van een voortdurende controle op de zakelijke relatie en de verrichte transacties en niet ziet op de meldplicht van ongebruikelijke transacties.
396. DNB ziet geen aanleiding om op basis van hetgeen door bunq is aangevoerd en na heroverweging tot een ander oordeel te komen omtrent de ernst van de overtreding.

12.6.2 De factor verwijtbaarheid

bunq

397. Ten aanzien van de beoordeling door DNB van bunq's verwijtbaarheid voert bunq, samengevat, het volgende aan. bunq stelt vast dat DNB bij de beoordeling van bunq's verwijtbaarheid wél betreft dat DNB aan bunq een aanwijzing heeft gegeven en twee boetes heeft opgelegd wegens, onder meer, overtreding van artikel 3, tweede lid, van de Wwft, maar dat ze tegelijkertijd volledig wegblijft bij de uitkomst van de daarover gevoerde gerechtelijke procedures. Die uitkomst is dat grote delen van de aanwijzing en boetes onrechtmatig waren. En voor de beoordeling van de verwijtbaarheid cruciaal: specifiek door de verwijten van DNB inzake transactiemonitoring is een streep gegaan. Dit wordt door DNB in het Primaire Besluit ernstig miskend. Voorts heeft DNB ten onrechte geen of weinig gewicht toegekend aan de volgende mitigerende omstandigheden: de aantoonbare inspanningen van bunq en artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft als open norm. Volgens bunq kan een gedraging minder verwijtbaar worden als – bijvoorbeeld – het urgentiegevoel en de intentie tot compliance bij de instelling wel aanwezig zijn, in tegenstelling tot een gedraging waar hiervan geen sprake is. Het eerste doet zich in onderhavig geval voor. Voorts

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

¹⁴¹ Vgl. CBb 15 juli 2025, ECLI:NL:CBB:2025:372, r.o. 6.3.

¹⁴² Idem.

vraagt bunq er bijzondere aandacht voor dat de hier aan de orde zijnde bepaling – artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft – een open norm is. Over de concrete invulling van deze open norm kan heel verschillend worden gedacht en daar werd in de afgelopen jaren ook heel verschillend over gedacht. De mate van duidelijkheid van de norm is een relevante omstandigheid bij het bepalen van de verwijtbaarheid van de gestelde overtreder en daarmee bij de vraag of beboeting überhaupt wel passend is. Een overtreding van een open norm die verschillend kan worden geïnterpreteerd, zoals in casu het geval is, dient ten minste tot verminderde verwijtbaarheid te leiden, zoals DNB zelf ook onderkende in haar voormalige (maar tot eind 2020 nog toepasselijke) boetebeleid.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

398. Het klopt dat de aanwijzing grotendeels is herroepen. Ook klopt het dat DNB de twee eerdere opgelegde bestuurlijke boetes voor een deel heeft herroepen en dat de rechtbank Rotterdam de hoogte van deze boetes verder heeft gematigd. Met die gedeeltelijke herroepingen is recht gedaan aan de feiten en omstandigheden in die procedures, meer in het bijzonder aan wat DNB destijds onvoldoende had bewezen. DNB ziet niet in dat de uitkomst van de eerdere procedures aan toekomstig handhavend optreden met betrekking tot overtredingen in een ander tijdvak in de weg staat. Te meer, omdat DNB na de uitspraak van het CBB bij de eerdere bestuurlijke boetes diverse overtredingen heeft gehandhaafd, waaronder de overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Dat DNB deze overtreding heeft kunnen (blijven) tegenwerpen aan bunq, volgt uit de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 14 augustus 2023.¹⁴³
399. DNB heeft in de uitkomst van de eerdere procedures geen aanleiding gezien om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen, maar heeft de uitkomst van de eerdere procedures in het Primaire Besluit (randnummer 253), in het voordeel van bunq, wel betrokken bij de boetehoogte.
400. DNB heeft in het Primaire Besluit (randnummer 252) bij de boetehoogte, in het voordeel van bunq, meegewogen dat bunq diverse herstelacties heeft uitgevoerd. De herstelacties doen echter niet af aan de overtreding die bunq heeft begaan, en de mate waarin de overtreding bunq is te verwijten.
401. Dat artikel 3, tweede lid, van de Wwft een open norm is, doet mede in het licht van het voorgaande niet af aan de verwijtbaarheid. Het was bunq reeds in 2018 heel duidelijk dat DNB streng toezicht hield op de naleving van de Wwft. bunq is een professionele financiële instelling die zo nodig juridisch advies kan inwinnen. DNB verstrekt bovendien al jaren guidance over de mogelijke invulling van deze norm.¹⁴⁴ Ook de uitkomsten van de gerechtelijke procedures hebben, zowel voor bunq als voor DNB, duidelijkheid verschaft over de inhoud van de norm.
402. DNB ziet na heroverweging en gelet op het bovenstaande geen aanleiding om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen als gevolg van de uitkomst van de eerdere procedures, uitgevoerde herstelacties en de aard van de overtreden norm.

13. Bezwaargrond iv: de boetehoogte is disproportioneel

13.1 De boete moet worden verlaagd vanwege verminderde ernst en verwijtbaarheid

bunq

¹⁴³ Rb. Rotterdam 14 augustus 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:7380.

¹⁴⁴ Zie bijvoorbeeld paragrafen '5.4.1 Alertafhandelingsproces' en '5.4.5 Heroverwegen risicoclassificatie cliënt' in 'Guidance Post-event transactiemonitoringsproces bij banken' van 30 augustus 2017.

403. bunq stelt dat een boetebedrag van EUR 2,6 miljoen in deze zaak disproportioneel is. Ten eerste verzet bunq zich tegen de conclusie van DNB dat de beweerdelijk begane overtreding “*ernstig en volledig verwijtbaar*” is. Zij wijst in dit kader op artikel 2, tweede en derde lid Bbbfs, dat bepaalt dat DNB het basisbedrag van een boete met ten hoogste 50% moet verlagen (of verhogen) indien de ernst of duur van de overtreding een dergelijke verlaging of verhoging rechtvaardigen. Hetzelfde geldt voor de factor verwijtbaarheid. DNB heeft het basisbedrag niet verlaagd terwijl de door bunq bij de opportuniteit van de boete toegelichte omstandigheden daartoe wel alle aanleiding geven. Zij resulteren volgens bunq in zowel verminderde ernst als verminderde verwijtbaarheid.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

404. DNB zag ten tijde van het Primaire Besluit alsook bij de heroverweging in bezwaar geen aanleiding om te oordelen dat sprake is van verminderde ernst en verminderde verwijtbaarheid. DNB verwijst voor de motivering daarvan naar paragraaf 12.6 hiervoor, waar zij heeft toegelicht waarom bunq's (hier herhaalde) stellingen dat sprake is van een verminderde ernst of verwijtbaarheid van de overtreding, niet slagen. Bijgevolg ziet DNB ook na heroverweging geen aanleiding om op die gronden de boetehoogte naar beneden bij te stellen.

13.2 Er is geen sprake van recidive volgens bunq

bunq

405. bunq stelt ten tweede aanstoot te hebben genomen aan de vaststelling van DNB dat sprake is van recidive. Het gaat in deze zaak om artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, meer specifiek de wettelijke eis van de voortdurende controle op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties. bunq roept in herinnering dat DNB bij wijzigingsbesluit van 14 december 2022 de overtredingen die ten grondslag lagen aan de 2020-Boetes grotendeels heeft herroepen. Daaronder begrepen waren alle overtredingen van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, op de volgende gestelde tekortkomingen na: geen toereikende risicoclassificatie en geen onderzoek naar de bron van de middelen. In de vier thans voorliggende cliëntendossiers bestaat geen discussie over de risicoclassificatie. Daarnaast maakt DNB bunq in drie van de vier dossiers geen verwijten met betrekking tot de bron van de middelen. De kern van het Primaire Besluit is dat bunq volgens DNB geen adequate transactiemonitoring heeft uitgevoerd. Dat verwijt komt niet terug in de 2020-Boetes, zoals uiteindelijk onherroepelijk geworden. Tegen deze achtergrond betwijfelt bunq of de in het Primaire Besluit beschreven gedragingen wel gekwalificeerd kunnen worden als “eenzelfde overtreding”, hetgeen op grond van artikel 31, vierde lid, van de Wwft en artikel 3 Bbbfs is vereist voor het kunnen aannemen van recidive.

Reactie DNB

406. Op grond van artikel 3 van het Bbbfs moet DNB de boetehoogte verdubbelen als in een periode van minder dan vijf jaar voorafgaand aan de overtreding aan de overtreder een boete is opgelegd voor eenzelfde overtreding. Recidive kan worden aangenomen bij ‘eenzelfde overtreding’.¹⁴⁵ Eenzelfde betekent vergelijkbaar. Nu het boetebesluit van 20 augustus 2020 en het Primaire Besluit beide zien op overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft is sprake van herhaalde overtreding (recidive) van het voorschrift dat de instelling een voortdurende controle uitoefent op de zakelijke relatie en de tijdens de relatie verrichte transacties.
407. Het betoog dat artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft uiteenvalt in verschillende van elkaar te onderscheiden normen en daarmee overtredingen volgt DNB niet. De door bunq onderscheiden aspecten risicoclassificatie van

¹⁴⁵ Artikel 1 aanhef en onder e. Algemeen boetetoemingsbeleid DNB.

de cliënt, transactiemonitoring en het zo nodig doen van onderzoek naar de bron van de middelen, behoren allemaal tot de voortdurende controle als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. Artikel 30, eerste lid, Wwft welke bepaling de grondslag voor het opleggen van een boete vormt, maakt ook geen onderscheid naar het aspect van de voortdurende controle dat in het geding is voor de mogelijkheid of een instelling beboet kan worden voor overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

408. Het gaat in dit geval dus om de overtreding van dezelfde norm. Dat sprake is van een verschillend feitencomplex, neemt gelet op het voorgaande niet weg dat sprake is van eenzelfde overtreding in de zin van artikel 3 van het Bbbfs.¹⁴⁶
409. DNB blijft na heroverweging van oordeel dat zij in het Primaire Besluit terecht recidive heeft aangenomen.

13.3 De opgelegde boete staat in een wanverhouding tot de [VERTROUWELIJK] boete

bunq

410. bunq gaat ten derde in op de passendheidstoets (stap 6) uit het Algemeen boetetoemingsbeleid van DNB. In dat kader voert bunq ten eerste aan dat er sprake is van een wanverhouding tot de Wwft-boete die DNB heeft opgelegd aan [VERTROUWELIJK]. DNB stelt rekening te houden met "eerder aan (groot)banken opgelegde bestuurlijke boetes". DNB maakt echter niet duidelijk op welke boetes zij precies doelt en in welke mate deze omstandigheid aan de matiging heeft bijgedragen. Dat maakt de boetevaststelling ondoorzichtig. Los daarvan staat bunq op het standpunt dat DNB in ieder geval onvoldoende rekening heeft gehouden met de verschillen tussen de situatie in onderhavige zaak en de situatie bij [VERTROUWELIJK]. Een boete van EUR 2,6 miljoen aan een bijna [VERTROUWELIJK] keer zo kleine instelling, voor slechts vier gestelde overtredingen uit 36 onderzochte dossiers die in een veel kortere periode hebben plaatsgevonden dan bij [VERTROUWELIJK] het geval was, acht bunq in een wanverhouding staan tot de aan [VERTROUWELIJK] opgelegde boete van EUR [VERTROUWELIJK].

Reactie DNB

411. De vergelijking die bunq maakt met de boete opgelegd aan [VERTROUWELIJK] gaat mank reeds omdat er in die casus, anders dan bij bunq, geen sprake was van recidive. Daarnaast gaat bunq eraan voorbij dat DNB in de boete opgelegd aan [VERTROUWELIJK].
412. DNB hecht eraan toe te lichten dat de zinsnede dat DNB aanleiding heeft gezien om rekening te houden met "eerder aan (groot)banken opgelegde bestuurlijke boetes" zo moet worden begrepen dat aan (groot)banken omzetgerelateerde boetes zijn opgelegd die het wettelijk boetemaximum hebben overschreden. Ondanks de mogelijkheid en bevoegdheid daartoe, heeft DNB dat bij bunq als relatief kleine bank niet willen doen.
413. De stellingen van bunq miskennen verder dat het uitgangspunt van DNB is dat bij een overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft, één bestuurlijke boete wordt opgelegd met als uitgangspunt het basisbedrag welk bedrag vervolgens verhoogd of gematigd kan worden afhankelijk van de omstandigheden van dat geval.
414. DNB blijft na heroverweging van oordeel dat met het uiteindelijke boetebedrag zoals zij dat in het Primaire Besluit, met inachtneming van artikel 31 van de Wwft, het Bbbfs, de artikel 3:4 en 5:46 van de Awb en het Algemeen boetetoemingsbeleid van DNB, heeft vastgesteld, een passende

¹⁴⁶ Vgl. Rb. Rotterdam 10 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:4735, r.o. 15.

en navolgbare boetehoogte heeft vastgesteld die recht doet aan de feiten en omstandigheden zoals die zich in de casus van Bunq hebben voorgedaan.

13.4 De opgelegde boete staat in een wanverhouding tot de 2020-Boetes

bunq

415. bunq voert gelet op de passendheidstoets ten tweede aan dat sprake is van een wanverhouding tot de 2020-Boetes. DNB stelt ook dat ze er rekening mee heeft gehouden dat het beroep van bunq tegen de in 2020 opgelegde boetes gegrond is verklaard en dat die boetes door DNB en de Rechtbank Rotterdam aanzienlijk zijn gematigd ten opzichte van het basisbedrag. Ook hier geldt dat DNB dit niet verder onderbouwt en dus ook niet duidelijk maakt in welke mate deze omstandigheid aan de matiging heeft bijgedragen. Hoe dan ook moet worden geconcludeerd dat een boetehoogte van EUR 2,6 miljoen volledig uit het lood is geslagen als deze boetehoogte wordt afgezet tegen de 2020-Boetes. bunq wijst in dit verband op allerlei verschillen tussen overtredingen in wat zij de 2020-Boetes noemt en het Primaire Besluit. De logica én evenredigheid brengen met zich dat DNB de boete in onderhavige zaak alleen al gelet op de 2020-Boetes ruim onder het wettelijke basisbedrag had moeten vaststellen. Dat heeft DNB ten onrechte nagelaten.

Reactie DNB

416. DNB is van oordeel dat geen sprake is van een wanverhouding ten aanzien van de eerder aan bunq opgelegde boetes.
417. Ten tijde van de eerdere boetes gold dat overtreding van artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft beboetbaar was met een categorie 2 boete met een bijbehorend basisbedrag van EUR 500.000. Voor de onderhavige periode waarin de overtreding heeft plaatsgevonden, geldt voor overtreding van het genoemde wetsartikel een categorie 3 boete met een basisbedrag van EUR 2.500.000.
418. Daarnaast is in het Primaire besluit toegelicht dat sprake is van recidive aan de zijde van bunq zodat het basisbedrag van de boete is verdubbeld van EUR 2.500.000 naar EUR 5.000.000. Het uiteindelijke door DNB vastgestelde boetebedrag in het Primaire Besluit is EUR 100.000 hoger dan het geldende basisbedrag.
419. Met inachtneming van artikel 31 van de Wwft, het Bbbfs, de artikelen 3:4 en 5:46 van de Awb en het Algemeen boetetoemeteringsbeleid van DNB, ziet DNB ook na heroverweging niet in dat zij het boetebedrag alleen al gelet op de 2020-Boetes ruim onder het wettelijke basisbedrag had moeten vaststellen.

13.5 DNB had de boete moeten matigen met 10% in plaats van 5%

bunq

420. bunq voert gelet op de passendheidstoets ten derde aan dat voor haar onduidelijk is waarom DNB de boete met 5% en niet met 10% heeft gematigd vanwege de opstelling van bunq. DNB erkent dat bunq maatregelen heeft genomen om de vermeende tekortkomingen te adresseren. Uit het feitencomplex blijkt dat bunq na de terugkoppeling van de conceptbevindingen op 14 februari 2023 onmiddellijk een Actieplan heeft opgesteld om de bevindingen van DNB te adresseren, ook naar de toekomst toe. Dat zou ten minste tot een matiging van 10% moeten leiden op grond van de tabel uit het Algemeen boetetoemeteringsbeleid ('De overtreder heeft de overtreding zo spoedig mogelijk uit eigen beweging beëindigd en

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

adequate maatregelen getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding').

Reactie DNB

421. DNB maakt in bijlage 2 behorende bij stap 6 van haar Algemeen boetetoematingsbeleid (de passendheidstoets) bij de beoordeling van de opstelling van de overtreder onderscheid tussen de opstelling van de overtreder 'voordat het onderzoek is gestart' en 'nadat het onderzoek is gestart'. DNB licht daarbij toe dat in beginsel ervan wordt uitgegaan dat een onderzoek is gestart bij ontvangst van de brief van DNB inzake de aankondiging van het onderzoek; dit is in de regel de dag na datum van dagtekening van deze brief. Voorts wordt in het Algemeen boetetoematingsbeleid toegelicht dat in beginsel ervan wordt uitgegaan dat de overtreding moet zijn beëindigd uiterlijk op de dag van dagtekening van een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijk sanctiebesluit dat verband houdt met de desbetreffende overtreding.
422. Met de stelling van bunq dat zij *'na de terugkoppeling van de conceptbevindingen op 14 februari 2023 onmiddellijk een actieplan heeft opgesteld om de bevindingen van DNB te adresseren'* is niet in geschil dat het gaat om de opstelling van de overtreder 'nadat het onderzoek is gestart'. DNB is daar in het Primaire Besluit, randnummer 252, ook vanuit gegaan.
423. Volgens het Algemeen boetetoematingsbeleid van DNB kunnen handelingen van de overtreder, nadat het onderzoek is gestart, aanleiding geven om de boete te matigen. Als de overtreder, nadat het onderzoek is gestart, de overtreding zo spoedig mogelijk heeft beëindigd óf adequate maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van herhaling van de overtreding, dan wordt de boete met 5% gematigd. In geval de overtreder aan beide voornoemde criteria met betrekking tot beëindiging én maatregelen ter voorkoming van herhaling van de overtreding heeft voldaan, dan wordt de boete met 10% gematigd.
424. Nu DNB noch ten tijde van het primaire besluit noch bij de heroverweging is gebleken dat bunq uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd noopt(e) het Algemeen boetetoematingsbeleid van DNB niet tot het toepassen van een boetematiging van 10%. De omstandigheid dat bunq maatregelen heeft genomen om de overtreding te adresseren is door DNB in aanmerking genomen bij het vaststellen van een matiging van de boete met 5%.
425. DNB blijft na heroverweging van oordeel dat zij de boete, met inachtneming van de passendheidstoets, wegens de opstelling van bunq met het juiste percentage van 5% heeft gematigd. DNB ziet geen aanleiding om daarvan af te wijken. Temeer nu DNB bij stap 6, de passendheidstoets, de boetehoogte na stap 1 tot en met 5 reeds met EUR 2,4 miljoen heeft gematigd.

13.6 DNB heeft geen betekenis toegekend aan de lange duur van de procedure

bunq

426. bunq vraagt gelet op de passendheidstoets aandacht voor de lange duur van deze procedure en de betekenis daarvan voor de boetehoogte. Het Primaire Besluit dateert van 6 mei 2025, hetgeen een termijnoverschrijving van exact 4 maanden betekent hetgeen een schending oplevert van artikel 5:51, eerste lid Awb. In onderhavig geval is de overschrijding echter des te onbegrijpelijker nu de zienswijze van bunq slechts drie pagina's omvatte en reeds op 13 december 2024 bij DNB is ingediend. Onbegrijpelijk is dat DNB er vervolgens niettemin nog bijna 5 maanden over heeft gedaan om het Primaire Besluit te nemen én aan de overschrijding van de wettelijke termijn geen enkele consequentie in termen van boetehoogte heeft verbonden. Dat brengt bunq bij haar laatste bezwaar tegen de boetehoogte, dat in het

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

verlengde van het voorgaande ligt. DNB heeft in haar Algemeen boetetoemettingsbeleid als onderdeel van de passendheidstoets (stap 6c) tot uitdrukking gebracht dat de boete verder gematigd moet worden in het geval van bijzondere omstandigheden. Het had alleszins in de rede gelegen dat DNB de zeer lange duur van het onderzoek als zodanig had aangemerkt. De totale duur van het onderzoek/de procedure komt volgens bunq op meer dan drie jaar uit en heeft DNB het boetezwaard, gerekend vanaf de datum van de gegeven cautie, in ieder geval één jaar en twee maanden boven het hoofd van bunq laten zweven. DNB heeft echter ook aan deze omstandigheid ten onrechte geen enkele betekenis toegekend bij het bepalen van de boetehoogte.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

427. Volgens artikel 5:51, eerste lid, Awb, beslist het bestuursorgaan omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete binnen dertien weken na de dagtekening van het (boete-)rapport. Het boeterapport dateert van 7 oktober 2024. Het boetevoornemen is op 31 oktober 2024 verzonden. bunq is daarbij in de gelegenheid gesteld om op 14 november 2024 haar zienswijze naar voren te brengen. Desgevraagd heeft DNB uitstel verleend tot 13 december 2024. Het Primaire Besluit dateert van 6 mei 2025. Dat is een overschrijding van de wettelijke beslistermijn met 17 weken (de periode tussen 6 mei 2025 en 7 oktober 2024 minus 13 weken). Van die 17 weken zijn er 6 weken gegund aan bunq voor het kenbaar maken van een zienswijze (de periode tussen 31 oktober 2024 en 13 december 2024).
428. Volgens vaste rechtspraak is de termijn uit artikel 5:51, eerste lid Awb een termijn van orde, zodat aan de overschrijding daarvan geen consequenties zijn verbonden voor de bevoegdheid om een boete op te leggen.¹⁴⁷ bunq heeft ook niet gesteld dat zij schade heeft ondervonden van de lange duur van het onderzoek.
429. Voorts beroept bunq zich in dit geval op het boetetoemettingsbeleid dat DNB voerde in een periode gelegen voor de onderzoeksperiode welk beleid voorzag in een matiging om reden van de duur van het onderzoek van DNB. Op de onderhavige boete is een ander boetetoemettingsbeleid van toepassing dat een passendheidstoets voorschrijft die, hoewel deze niet specifiek verwijst naar de duur van het onderzoek als een omstandigheid die kan leiden tot matiging van de boete, daartoe wel ruimte biedt.
430. Gezien de relatief beperkte overschrijding van de wettelijke beslistermijn met 17 weken, waarvan er 6 weken gegund zijn aan bunq voor het kenbaar maken van een zienswijze, en de reeds onder de passendheidstoets toegepaste forse boetematiging van EUR 2,4 miljoen, ziet DNB bij heroverweging geen reden de boete verder te matigen vanwege de duur van de boeteprocedure. Ook in de (beperkte) overschrijding van de beslistermijn in bezwaar ziet DNB geen aanleiding om de boete verder te matigen.

¹⁴⁷ Cbb 17 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:336, r.o. 6.5.

14. Conclusie

431. DNB komt, na heroverweging, tot de volgende conclusie.
432. bunq heeft in de periode januari 2021 tot en met mei 2022 in de vier cliëntendossiers onvoldoende voldaan aan de eisen zoals gesteld in artikel 3, tweede lid, onder d, van de Wwft. bunq heeft onvoldoende controle uitgeoefend op de zakelijke relatie en tijdens de duur van deze relatie verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat ze 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 transacties gebruik worden. Aldus heeft bunq artikel 3, tweede lid, van de Wwft overtreden.
433. DNB is voorts op goede gronden overgegaan tot het opleggen van een boete van EUR 2.600.000.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

15. Beslissing op bezwaar

434. De beslissing op bezwaar luidt als volgt: DNB verklaart het bezwaar **ongegron**d en laat het Primaire Besluit in stand, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in dit besluit.

16. Proceskostenvergoeding

435. bunq heeft op grond van artikel 7:15 Awb verzocht om vergoeding van de gemaakte rechtsbijstandskosten. Aangezien het Primaire Besluit niet wordt herroepen, wijst DNB het verzoek af.

17. Beroep

436. Tegen deze beslissing op bezwaar kan een belanghebbende, binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit, beroep instellen bij:

Rechtbank Rotterdam
Afdeling Publiek
Team 2 Bestuursrecht
Postbus 50951
3007 BM ROTTERDAM

437. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Meer informatie over het instellen van digitaal beroep is beschikbaar via <https://mijn.rechtspraak.nl>.

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank N.V.

Steven Maijoor
Directeur

Bijlage:

1. Wettelijk kader

Biilage 1: Wettelijk kader**Artikel 3 van de Wwft**

1. Een instelling verricht ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek.
2. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om:

[...]

d. een voortdurende controle op de zakelijke relatie en 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;

[...]

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Artikel 30, aanhef en onder a, van de Wwft

De toezichthoudende autoriteit kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van:

- a. overtreding van de bij of krachtens de artikelen ..., 3, eerste tot en met negende en elfde lid, ... van deze wet gestelde regels;

Artikel 31 van de Wwft

1. Het bedrag van de bestuurlijke boete wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur, met dien verstande dat de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste EUR 5.000.000, of, in gevallen als bedoeld in het vierde lid, ten hoogste EUR 10.000.000 bedraagt.
2. De algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, bepaalt bij elke daarin omschreven overtreding het maximale bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete. De overtredingen worden gerangschikt in categorieën naar zwaarte van de overtreding met de daarbij behorende basisbedragen, minimumbedragen en maximumbedragen. Daarbij wordt de volgende indeling gebruikt:

Categorie	Basisbedrag	Minimumbedrag	Maximumbedrag
1	EUR 10.000,-	EUR 0,-	EUR 10.000,-
2	EUR 500.000,-	EUR 0,-	EUR 1.000.000,-
3	EUR 2.000.000,-	EUR 0,-	EUR 4.000.000,-

3. In afwijking van het tweede lid, bedraagt het basisbedrag voor de bestuurlijke boete voor een overtreding die is gerangschikt in de derde categorie indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde, of vierde lid, onderdeel f, EUR 2.500.000,- en is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete EUR 5.000.000,-.
4. Indien ten tijde van het plegen van de overtreding nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreder ter zake van eenzelfde overtreding, bedraagt de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding ten hoogste tweemaal het ingevolge het tweede of derde lid toepasselijke maximumbedrag.

Artikel 32, eerste lid Wwft

1. Indien de boete wordt opgelegd aan een instelling als bedoeld in artikel 1a, tweede, derde, of vierde lid, onderdeel f, bedraagt de bestuurlijke boete voor een afzonderlijke overtreding van een voorschrift gerangschikt in de derde categorie, in afwijking van artikel 31, ten hoogste 20% van de netto-omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking waarmee de bestuurlijke boete wordt opgelegd, indien dit meer is dan tweemaal het ingevolge artikel 31, derde lid, toepasselijke maximumbedrag.

Datum
14 oktober 2025

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]

Artikel 13, eerste lid, van het Bbbfs

1. Overtreding van de navolgende voorschriften van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en de verordening inzake de veiling van broeikasgasemissierechten, is als volgt beboetbaar:

Artikel	Boetecategorie
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	
1e	2
2	2
2a	3
2b	2
2c	2
2d	2
2e, eerste lid	2
2e, tweede lid	2
2f, eerste, tweede en vierde lid	2
<u>3, eerste tot en met negende en elfde lid</u>	3
[...]	[...]