

Beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 1:80 van de Wet op het financieel toezicht aan Suri-Change B.V.

Gelet op de artikelen 1:80 tot en met 1:85 en 3:10 van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft), gelet op de artikelen 1 tot en met 4 en artikel 10 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (hierna: Bbbfs) en gelet op de artikelen 3:2, 3:4, tweede lid, 3:46, 4:87 en titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

BESLUIT De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) het volgende:

DNB legt aan Suri-Change B.V. (hierna: SC), gevestigd op het adres West-Kruiskade 41c te Rotterdam, een bestuurlijke boete op als bedoeld in artikel 1:80 van de Wft. Deze bestuurlijke boete wordt aan SC opgelegd vanwege overtreding van artikel 3:10, eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft juncto artikel 10 Bpr in de periode van tenminste 1 januari 2013 tot 24 juli 2014.

De bestuurlijke boete bedraagt in totaal **EUR 25.000,-**.

Betaling van de bestuurlijke boete dient te geschieden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de inwerkingtreding van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [REDACTED] ten name van De Nederlandsche Bank NV, Westeinde 1 te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer: [REDACTED].

Aan dit besluit liggen de navolgende overwegingen ten grondslag.

Wettelijk kader

1. Artikel 3:10 Wft:

- '1. Een (...) betaalinstantie (...) met zetel in Nederland voert een adequaat beleid dat een integrale uitoefening van haar onderscheidenlijk zijn bedrijf waarborgt. Hieronder wordt verstaan dat:
- a) belangenverstrengeling wordt tegengegaan;
 - b) wordt tegengegaan dat de financiële onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden;
 - c) wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad; en
 - d) wordt tegengegaan dat andere handelingen door de financiële onderneming of haar werknemers wordt verricht die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de minimumvoorwaarden waaraan het beleid, bedoeld in het eerste lid, moet voldoen.
- (...).'

Artikel 10 Bpr:

1. Een (...) betaalinstelling (...) als bedoeld in artikel 3:10, eerste lid (...) van de wet draagt zorg voor een systematische analyse van integriteitsrisico's.
2. De financiële onderneming (...) draagt er zorg voor dat het beleid, bedoeld in artikel 3:10, eerste lid, van de wet zijn neerslag vindt in procedures en maatregelen.
3. De financiële onderneming (...) stelt alle relevante bedrijfsonderdelen in kennis van het beleid en de procedures en maatregelen.
4. De financiële onderneming (...) draagt zorg voor de uitvoering en de systematische toetsing van het beleid en de procedures en maatregelen.
5. De financiële onderneming (...) draagt zorg voor onafhankelijk toezicht op de uitvoering van het beleid en de procedures en maatregelen met betrekking tot de integere uitoefening van het bedrijf en beschikt over procedures die erin voorzien dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken worden gerapporteerd aan de personen die belast zijn met de taak, bedoeld in artikel 21.
6. De financiële onderneming (...) beschikt over procedures die erin voorzien dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken met betrekking tot de integere uitoefening van het bedrijf onder toezicht van de personen belast met de taak, bedoeld in artikel 21, tot een gepaste bijstelling leiden.

Artikel 3 Wwft:

1. Een instelling verricht ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme cliëntenonderzoek.
2. Het cliëntenonderzoek stelt de instelling in staat om:
 - a. de cliënt te identificeren en diens identiteit te verifiëren;
 - b. de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt te identificeren en op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om zijn identiteit te verifiëren, en indien de cliënt een rechtspersoon is, op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt;
 - c. het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen;
 - 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;
 - e. vast te stellen of de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt daartoe bevoegd is;
 - f. op risico gebaseerde en adequate maatregelen te nemen om te verifiëren of de cliënt ten behoeve van zichzelf optreedt dan wel ten behoeve van een derde;
 - g. in voorkomend geval, de natuurlijke persoon, bedoeld in onderdeel e, te identificeren en diens identiteit te verifiëren.

Artikel 16 Wwft:

1. Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de Financiële inlichtingen eenheid.
- 2 (...).

Onderzoek

2. Uit een in november 2013 door DNB uitgevoerd onderzoek naar de in de eerste drie kwartalen van 2013 door SC verrichte transacties, is gebleken dat verschillende cliënten van SC (natuurlijke personen) mogelijk ongebruikelijke transacties hebben willen verrichten aan telkens dezelfde ontvanger (natuurlijk

persoon) in Suriname. Hierdoor is mogelijk sprake van een netwerk van ongebruikelijke transacties. Naar aanleiding hiervan heeft DNB op 18 en 19 november 2013 een onaangekondigd onderzoek ter plaatse uitgevoerd op het hoofdkantoor van SC, vestiging West Kruiskade 41c, Rotterdam. Daarbij is door middel van gesprekken en de beoordeling van 14 cliëntendossiers onderzoek verricht naar de wijze waarop SC de wettelijke vereisten op grond van de Wft en Wwft op het gebied van cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en meldingsplicht naleeft. Op 21 november 2013 heeft DNB per e-mail nadere informatie van SC ontvangen, met name over [REDACTED]. Vervolgens is door DNB op 26 februari 2014 telefonisch contact opgenomen met [REDACTED] van SC, waarin is toegelicht dat DNB een formele maatregel overweegt.

Op 17 maart 2014 heeft er ten kantore van DNB een gesprek met SC plaatsgevonden waarin een terugkoppeling is gegeven naar aanleiding van het onderzoek van DNB dat op 18 en 19 november 2013 heeft plaatsgevonden en de deskresearch nadien. [REDACTED]. Naar aanleiding hiervan heeft SC per e-mail op 24 juli 2014 een aangepaste versie van het 'Handboek bedrijfsvoering en administratieve organisatie' (versie november 2011, wordt door SC gehanteerd sinds februari 2012) in concept aan DNB toegezonden.

3. Resultaten onderzoek

Uit de bij DNB bekende gegevens, de gegevens uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) en de tijdens het onderzoek van SC verkregen gegevens zijn de volgende feiten en omstandigheden gebleken:

- SC heeft sinds 18 maart 2011 een vergunning van DNB op grond van artikel 2:3b van de Wft voor het uitoefenen van het bedrijf van betaalinstantie voor het verlenen van betaaldienst 6, geldtransfers.
- SC hanteerde sinds februari 2012 tot in ieder geval 24 juli 2014 het 'Handboek bedrijfsvoering en administratieve organisatie', (versie november 2011, hierna: het Handboek). In hoofdstuk 3.12 'Risico Beheersing en Management' is in algemene zin een analyse gemaakt van het risicoprofiel van SC. DNB heeft vastgesteld dat in het Handboek niets is opgenomen over (specifieke) integriteitsrisico's die SC als betaalinstantie loopt en een analyse hiervan ontbreekt. SC heeft geen risicoprofielen en risicocategorieën voor haar cliënten vastgesteld. In de bijlage bij de e-mail van SC aan DNB van 28 mei 2014 wordt ook door SC bevestigd dat een indeling in risicocategorieën ontbreekt en nog zal worden opgesteld: 'dit ook wordt meegenomen in de volgende update van ons systeem'. Ook heeft SC risico's rondom transacties met hoog risico landen, illegale handel, het zogenaamde 'smurfen' of andere indicatoren die wijzen op ongebruikelijke transacties of andere integriteitsrisico's niet in kaart gebracht. DNB is evenmin op andere wijze gebleken dat een dergelijke risicoanalyse door SC is uitgevoerd en/of vastgelegd.
- Het Handboek bevat een algemene toelichting op het bestaan en werking van de Wwft. Concreet beleid, procedures en maatregelen op het gebied van cliëntacceptatie, transactiemonitoring, landenrisico's en aanvullend onderzoek ontbreekt. Een voorbeeld daarvan is terug te vinden in hoofdstuk 2.5 'Bedrijfsprocessen in Suri-Change B.V.'. Daarin staat: "Bij rechtspersonen dient u de uiteindelijk belanghebbende te identificeren (de zogenaamde 'UBO'- ultimate beneficial owner) terwijl u ook bij buitenlandse politiek prominente personen (de zogenaamde PPP's of 'PEP' politically exposed person) een aanvullend onderzoek dient in te stellen. De

wet schrijft in tegenstelling tot de Wid niet langer voor hoe u hieraan vorm geeft, doch stelt slechts een resultaatverplichting vast (principle based benadering), namelijk hoe u aan die verplichtingen kunt voldoen'. In het Handboek is echter niet vastgelegd hoe SC deze UBO's (uiteindelijk belanghebbende) en PEP's identificeert en wanneer en welke (aanvullende) maatregelen de medewerkers moeten uitvoeren. Tijdens het onderzoek is ook niet gebleken dat dit in andere documenten van SC was opgenomen.

- Gebleken is dat analyse van transacties en cliënten alleen handmatig achteraf door de compliance officer volgens een aantal criteria gebeurt, welke niet schriftelijk zijn vastgelegd. Hierbij zou bij transacties vanaf EUR 2.000,- extra aandacht worden besteed aan de herkomst en bestemming van de te transfereren gelden maar dit is, voor zover DNB heeft kunnen nagaan, een zeer beperkt onderzoek waarvan de uitvoering en conclusies nergens (systematisch) worden vastgelegd als gevolg waarvan het aan voldoende analyse door de baliemedewerker tijdens de transactie ontbreekt.
- Ook bevat het Handboek geen concreet beleid of procedures ten aanzien van het melden van transacties aan de FIU, het blokkeren van transacties en het beëindigen van zakelijke relaties. Het is voor medewerkers daarom onvoldoende duidelijk wat van hen verwacht wordt op dit punt.
- SC hanteerde sinds medio 2012 een lijst met transactielimieten, een interne richtlijn (de 'Quota KYC'). In de handgeschreven opmerkingen hierbij staat echter: 'Betreft richtlijn/aanwijzing/signaal aan medewerkers om eventueel aanvullende info te vragen (niet verplicht)'. DNB heeft vastgesteld dat procedures dan wel maatregelen op grond van deze Quota KYC van SC, ontbreken. Medewerkers kunnen van deze lijst afwijken maar onduidelijk is onder welke omstandigheden op grond van welke criteria de medewerkers zich aan de interne richtlijn dienen te houden en wanneer hiervan wordt c.q. kan worden afgeweken, althans dit is niet vastgelegd.
- Tijdens het onderzoek is door SC aangegeven dat de in het computerscherm van de baliemedewerker zichtbare opties "FIU suspicious" en "Block Customer" dienen om aan de baliemedewerker duidelijk te maken wat de status is van een cliënt. Deze opties zijn enkel zichtbaar voor baliemedewerkers, zij kunnen deze niet zelf aanvinken en er bestaat geen mogelijkheid voor de medewerkers van SC om de uitvoering van een transactie te (laten) blokkeren in het systeem. Tevens kunnen aanbevelingen en limieten door baliemedewerkers worden genegeerd en dit gebeurt ook (dossier ██████).
- SC heeft geen automatisch systeem of procedure voor het bijhouden van een bepaald totaalbedrag aan transacties (objectieve indicatoren), zo is tijdens het onderzoek desgevraagd bevestigd. Er is sprake van handmatige transactiemonitoring, waarbij geen systeem aanwezig is dat een bepaalde frequentie (al dan niet aan dezelfde begunstigde) met betrekking tot een totaalbedrag in een bepaalde periode signaleert. SC heeft tijdens het onderzoek daarnaast aangegeven dat het moeilijk is gebleken om bepaalde individuele drempels te automatiseren (objectieve indicatoren), maar dat dergelijk afwijkend transactiegedrag opvalt als het dossier goed bekeken wordt door de (balie)medewerker van SC. Gebleken is verder dat digitale stukken die waren verzameld in het kader van cliëntenonderzoek niet op duidelijke wijze zijn te relateren aan een concrete transactie. De customer history was niet geordend en stond niet op chronologische volgorde, waardoor recente transacties buiten beschouwing dreigen te worden gelaten als aan de hand hiervan een controle op een cliënt wordt uitgevoerd (objectieve indicatoren). Daarnaast kan via de customer history

niet gekeken worden in de onderliggende stukken met betrekking tot een concrete transactie. Een consequent toegepast systeem waaruit duidelijk kan worden opgemaakt welke transacties (recent) hebben plaatsgevonden en dat detecteert wanneer een reeks ongebruikelijke transactie plaatsvindt, ontbreekt. Voor de (balie)medewerkers van SC is ook niet op een andere wijze overzichtelijk (en chronologisch) na te gaan welke transacties recentelijk zijn uitgevoerd en welke waardering deze transacties hebben gehad (subjectieve en/of objectieve indicator, melding of blokkering). Nu baliemedewerkers niet het gehele klantendossier of de samenstelling van de transacties die in het verleden zijn uitgevoerd voor of ten gunste van een cliënt zien, wordt het doen van meerdere transacties onder de EUR 2.000,- die zonder duidelijke reden worden verspreid over verschillende dagen niet altijd of tijdig gedetecteerd (■■■■■, ■■■■■ en ■■■■■).

- SC heeft geen transparant beleid dat (intern voor haar medewerkers) duidelijk kenbaar is en opgevolgd wordt ten aanzien van hoe subjectieve indicatoren worden toegepast.
- Eveneens heeft DNB geconstateerd dat bij "purpose" van een transactie in het customer history formulier de opmerking "family support" kennelijk als "default setting" wordt gehanteerd. Als er niets door de (balie)medewerkers van SC wordt ingevuld in het systeem, wordt dit automatisch ingevuld als doel van de transactie. Ook in die gevallen waarin het ogenschijnlijk om een zakelijke transactie gaat.
- ■■■■■ heeft SC op 14 april 2014 per brief een procedure ten aanzien van cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en meldingsplicht beschreven. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat deze procedure daadwerkelijk wordt gevolgd. Deze is in ieder geval niet als zodanig vastgelegd in het Handboek of op andere wijze binnen SC. SC heeft evenmin aangetoond dat deze procedure ten tijde van het onderzoek van DNB staand beleid was dat bekend was bij de medewerkers van SC en dat dit beleid of deze procedure daadwerkelijk werd toegepast binnen haar onderneming.
- DNB heeft vastgesteld dat in het Handboek niet is geregeld dat op continue basis de specifieke integriteitsrisico's voor SC worden beoordeeld.
- In het Handboek wordt verwezen naar vervallen wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Wet inzake de geldtransactiekantoren en de Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wgt (zie bijvoorbeeld pagina 2, 11, 55). De Wft, Wwft, Sanctiewet en het Bpr bevatten voor SC de belangrijkste wettelijke vereisten. De Wft en het Bpr worden in het Handboek echter niet genoemd.

4. Cliëntendossiersonderzoek

- In diverse cliëntendossiers zijn verouderde stukken aangetroffen, zoals een kopie van een paspoort dat op het moment van transactie al verlopen was (■■■■■), verouderde uittreksels uit het register van de KvK en verouderde stukken ter onderbouwing van de herkomst en bestemming van gelden (■■■■■, ■■■■■, ■■■■■, ■■■■■). In het dossier ■■■■■ zou bij een op ■■■■■ verrichte transactie ad EUR ■■■■■ het bedrag afkomstig zijn van de broer van de cliënt. Het bedrag is uitgekeerd in contanten. De herkomst van deze gelden is onderbouwd door middel van een in het cliëntendossier aanwezig paspoort en een vergunning die verlopen is. DNB heeft vastgesteld dat in het dossier ■■■■■ door SC geen stukken konden worden verstrekt ter onderbouwing van de aard en het beoogde doel van de transactie. In de customer history is niet vermeld dat

- deze transactie op basis van in ieder geval objectieve indicatoren gemeld had moeten worden, terwijl dit gelet op de hoogte van de transactie wel had gemoeten. De transactie is uiteindelijk op [REDACTED] toch gemeld. Niet duidelijk is op basis waarvan uiteindelijk alsnog (te laat) is gemeld.
- DNB heeft geconstateerd dat in meerdere cliëntendossiers stukken zijn opgenomen die niet gerelateerd zijn aan de transacties die deze zouden moeten onderbouwen. In veel gevallen is het onmogelijk gebleken om in het dossier een koppeling te maken tussen facturen, vrachtbrieven en andere stukken en de transacties waarbij de stukken zijn verstrekt. Deze kunnen daarom niet gebruikt worden om bijvoorbeeld het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en/ of de herkomst van de gelden te onderbouwen ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED]). In het dossier [REDACTED] zijn de in het cliëntendossier opgenomen facturen van in ieder geval zeven verrichte transacties niet te verbinden aan deze verrichte transacties. Daarnaast zijn niet alle historische gegevens van transacties in het dossier aanwezig en ontbreekt een uittreksel uit de KvK en een kopie identiteitsbewijs. Ook is op het customer history formulier (transactie van [REDACTED]) weliswaar aangevinkt dat sprake is van een subjectieve indicator, maar is de transactie niet gemeld en is bij bijvoorbeeld een op [REDACTED] uitgevoerde transactie, met kennelijke dezelfde bestemming, niet aangevinkt dat sprake is van een subjectieve indicator, maar wel van een objectieve indicator en is vervolgens te laat gemeld. Onduidelijk is waarom dit zo is verlopen. Daarbij verricht [REDACTED] transacties naar Uganda (hoog risico land volgens FATF Public Statement), wat op basis van subjectieve indicatoren op het customer history formulier had moeten worden aangemerkt en bij de FIU gemeld had moeten worden. Dit lijkt niet te zijn gesignaleerd en is niet (in ieder geval niet in alle gevallen) opgemerkt in het cliëntendossier. In het dossier [REDACTED] zijn privé transacties en zakelijke transacties (door een Stichting ten behoeve van [REDACTED]) niet duidelijk te onderscheiden. Er wordt online geld overgemaakt afkomstig van ten minste drie verschillende bankrekeningen, waardoor de transacties van de Stichting niet apart te identificeren zijn. Zo zijn betalingen geïnitieerd via de bankrekening van de Stichting en van een privérekening welke afkomstig zouden zijn van donaties en betalingen die eigenlijk bij elkaar zouden horen als één transactie, maar wegens onvoldoende saldo en eerdere betalingen dezelfde dag zou dit niet van dezelfde rekening overgemaakt kunnen worden. Als gevolg hiervan zijn objectieve indicatoren of bijvoorbeeld het zogenaamde 'smurfen' lastig te detecteren, omdat er kleinere bedragen afkomstig van verschillende rekeningen naar dezelfde ontvanger worden overgemaakt. Bovendien betreft het onder meer transacties naar de Filipijnen (hoog risico land volgens FATF Public Statement), wat op basis van subjectieve indicatoren op het customer history formulier had moeten worden aangemerkt en bij de FIU gemeld had moeten worden. Dit lijkt niet te zijn gesignaleerd en is niet (in ieder geval niet in alle gevallen) opgemerkt in het cliëntendossier.
 - DNB heeft vastgesteld dat de dossiers [REDACTED] en [REDACTED] ten tijde van het onderzoek identiteitsgegevens van andere personen bevatten, zonder dat daaraan een volmacht ten grondslag lag. Voor beide dossiers geldt dat SC diensten heeft verricht voordat de identiteit van de cliënt was onderbouwd en (zichtbaar) was vastgelegd in de cliëntacceptatiedossiers. In het dossier [REDACTED] ontbrak ten tijde van het onderzoek een kopie paspoort en een volmacht van [REDACTED].
 - DNB heeft in meerdere dossiers vastgesteld dat de gemaakte analyses en

besluiten om te melden aan de FIU of om de Quota KYC (objectieve indicatoren) niet (meer) toe te passen, niet zijn vastgelegd (onder meer [REDACTED] en [REDACTED]). Hierdoor ontbreekt zicht op de transactiehistorie van cliënten en inzicht in eventuele (eerdere) meldingen bij de FIU.

- Tijdens het onderzoek is vastgesteld dat in ten minste vier dossiers ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]) geen nadere informatie is opgevraagd, ook al bestond daartoe wel aanleiding op basis van de overschrijding van drempelbedragen zoals genoemd in de Quota KYC (objectieve indicatoren). Hoewel transacties hoger waren dan de in de Quota KYC genoemde drempelbedragen, is onvoldoende dan wel geen aanvullend onderzoek gedaan naar het doel en de beoogde aard van de transactie. In het dossier [REDACTED] zijn alle transacties (naar Somalië) uitgevoerd zonder dat daarbij gevraagd is naar een onderbouwing van het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en/of een limiet te stellen aan de transacties. Er zijn geen stukken opgevraagd naar aanleiding van de bestemming van de gelden zoals steeds wordt opgegeven ('verbouwen huis'). Daarbij is op het cliënt formulier bij meerdere transacties aangekruist dat sprake is van zowel een objectieve (hoogte transactie boven drempelwaarde) als een subjectieve indicator (bestemming gelden), maar zijn vervolgens geen nadere bewijsstukken over de bron van de middelen opgevraagd en is niet gemeld aan de FIU.

[REDACTED] In het dossier [REDACTED] heeft DNB vastgesteld dat ondanks opdracht van de compliance officer hiertoe, is nagelaten deugdelijk aanvullend onderzoek te doen en dat geen nadere bewijsstukken over de bron van de middelen zijn opgevraagd. In betrekkelijk korte tijd wordt een fors totaalbedrag overgemaakt (ad EUR [REDACTED] verspreid over drie transacties met bestemming Suriname in de maanden [REDACTED]) voor betaling van grond/aankoop perceel. Daarbij worden de transacties verricht ten behoeve van twee verschillende natuurlijke personen, maar zou het doel hetzelfde zijn (de aankoop van grond). De transacties zijn uitgevoerd zonder (door) te vragen naar een bestemming of een limiet te stellen aan de transacties. SC heeft [REDACTED] aangegeven het advies van de compliance officer die aangaf dat nader onderzoek moest worden gedaan wel te hebben opgevolgd. DNB is echter gebleken dat het aanvullende onderzoek is gedaan naar slechts één van de drie transacties die zij heeft uitgevoerd voor deze cliënt. Hoewel de fiscale gegevens uiteindelijk zijn opgevraagd, is aanvullend onderzoek naar het doel en de beoogde aard en bestemming van de transactie niet uitgevoerd.

- In het dossier [REDACTED] is als gevolg van de hierboven genoemde "default setting" in het customer history formulier bij "purpose" "family support" ingevuld, terwijl de "source" en "destination" zouden zijn dat geld naar de zakenpartner van [REDACTED] wordt gestuurd om facturen te betalen. Dit komt niet met elkaar overeen, doel en bestemming van de transactie zijn tegenstrijdig.

5. Niet (onverwijld) gemeld aan FIU

- DNB heeft vastgesteld dat in meerdere dossiers transacties boven de drempelwaarde van EUR 2.000,- (objectieve indicator) weliswaar zijn herkend en vastgelegd, maar desalniettemin niet zijn gemeld ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED]). Conform de customer history formulieren die SC gebruikt, wordt het eerste vakje linksboven aangekruist indien sprake is van een objectieve indicator en/of het vakje ernaast als sprake is van een subjectieve indicator. Een kruisje linksonder betekent dat

is gemeld. Dit past SC niet consequent toe.

- SC heeft in ten minste 3 van de 14 onderzochte dossiers meerdere transacties onder de EUR 2.000,- verricht, welke zonder duidelijke reden verspreid over verschillende dagen in een kort tijdsbestek plaatsvonden, zonder dat dit is gedetecteerd en derhalve niet is gemeld aan de FIU. Het betrof: [REDACTED] ([REDACTED] transacties, allemaal onder EUR 2.000,-, totaal ca EUR 7.000,-), [REDACTED] ([REDACTED] [REDACTED] transacties, allemaal onder EUR 2.000,-, totaal EUR 3.050,- binnen één week), [REDACTED] ([REDACTED] transacties ter hoogte van EUR 1.950,- binnen één week).
- DNB heeft vastgesteld dat in meerdere cliëntendossiers bij soortgelijke transacties de ene keer wel een subjectieve indicator op het customer history formulier wordt aangevinkt en de andere keer niet. Daarnaast is soms in geval van een subjectieve indicator wel gemeld en soms niet gemeld ([REDACTED], [REDACTED]). Het is niet duidelijk op basis waarvan deze keuzes gemaakt worden.
- In ieder geval drie meldingen ([REDACTED] en [REDACTED]), gedaan op 25 november 2013, zijn pas gedaan nadat DNB SC op het meldingsgedrag heeft aangesproken op 18 en 19 november 2013. In het dossier [REDACTED] is door DNB vastgesteld dat de transactie op 27 oktober 2013 ad EUR [REDACTED] niet op basis van de objectieve indicatoren en de interne richtlijn (Quota KYC) van SC is herkend en pas op 25 november 2013 gemeld is aan de FIU, nadat DNB SC hierop had gewezen tijdens het onderzoek op 18 en 19 november 2013.
- Bij de in onderstaande tabel opgenomen transacties in het dossier [REDACTED], is bij de melding aan de FIU de verkeerde country code gehanteerd met betrekking tot de herkomst van de gelden, namelijk `GB` in plaats van Somalië.
- DNB heeft in meerdere dossiers vastgesteld dat SC ongebruikelijke transacties niet onverwijld heeft gemeld. In haar zienswijze heeft SC aangegeven dat het melden handmatig en altijd tijdig wordt gedaan. Daartoe heeft SC een aantal afschriften verstrekt van meldingen aan de FIU. Uit de transacties, opgenomen in onderstaande tabel, volgt dat SC niet onverwijld, althans niet binnen in ieder geval twee weken nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, heeft gemeld aan de FIU:

Dossier	Bedrag	Datum transactie	Datum melding
[REDACTED]	[REDACTED]	11-07-2013	16-08-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	16-09-2013	17-10-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	24-01-2013	20-03-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	01-03-2013	24-04-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	05-04-2013	25-11-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	11-04-2013	25-11-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	27-10-2013	25-11-2013
[REDACTED]	[REDACTED]	02-11-2013	19-11-2013 (tijdens het toezichtbezoek)

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Constatering overtreding artikel 3:10 Wft

7. SC is een betaalinstantie. Artikel 3:10 Wft vereist - voor zover hier van belang - dat een betaalinstantie een adequaat beleid voert dat een integere bedrijfsuitoefening waarborgt. Daaronder wordt in ieder geval verstaan wordt tegengegaan dat de financiële onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden en dat wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad. De gebodsbepaling ex artikel 3:10 Wft wordt nader uitgewerkt in het Bpr. In het navolgende zullen de vereisten die het Bpr aan de integere bedrijfsuitoefening stelt, afzonderlijk worden beoordeeld.
8. *Overtreding van artikel 3:10 Wft jo. artikel 10, eerste lid, Bpr*
Artikel 10, eerste lid, Bpr vereist - voor zover hier van belang - dat de integere bedrijfsuitoefening in ieder geval een systematische analyse van integriteitsrisico's omvat. Hiertoe licht de betaalinstantie op continue basis de eigen organisatie door om te bezien bij welke bedrijfsonderdelen er gevaar op integriteitsrisico's bestaat. De systematische analyse van integriteitsrisico's is het fundament van een integere en beheerste bedrijfsvoering. Het inzichtelijk maken van de integriteitsrisico's vormt de basis voor het opstellen en implementeren van beleid en procedures om een integere bedrijfsvoering te waarborgen.

Zoals onder de feiten hierboven is uiteengezet, hanteerde SC sinds februari 2012 tot in ieder geval 24 juli 2014 het Handboek (vastgesteld in november 2011), dat ziet op de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie. Het

Handboek bevat geen systematische risicoanalyse zoals bedoeld in artikel 10 eerste lid Bpr. Er is slechts een algemene analyse van het risicoprofiel opgesteld. Niets is opgenomen over (specifieke) integriteitsrisico's die SC als betaalinstelling loopt en een analyse hiervan ontbreekt. SC heeft geen risicoprofielen en risicocategorieën voor haar cliënten vastgesteld. Verder heeft SC risico's rondom transacties met hoog risico landen, illegale handel, het zogenaamde 'smurfen' of andere indicatoren die wijzen op ongebruikelijke transacties of andere integriteitsrisico's niet in kaart gebracht. DNB is evenmin op andere wijze gebleken dat een dergelijke risicoanalyse door SC is uitgevoerd en/of vastgelegd. Daarbij is het Handboek niet actueel: er wordt verwezen naar vervallen wet- en regelgeving.

Uit het voorgaande volgt dat SC vanaf 1 januari 2013, de start van de periode waarin de onderzochte transacties hebben plaatsgevonden, tot 24 juli 2014 geen systematische risicoanalyse van integriteitsrisico's had opgesteld. Door het ontbreken hiervan had SC dan ook geen zicht op de integriteitsrisico's die samenhangen met haar activiteiten als betaalinstelling (waaronder de risico's rondom witwassen en terrorismefinanciering) en kon zij onvoldoende vaststellen welk beleid, procedures en maatregelen noodzakelijk zijn om die risico's te beheersen. SC liep daardoor het risico dat onvoldoende werd tegengegaan dat zij of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden en dat wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad.

Zoals uit het boeterapport en de bovengenoemde feiten en omstandigheden is gebleken, ontbrak bij SC een systematische analyse van integriteitsrisico's. Daarmee heeft SC artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr overtreden.

9. *Overtreding van artikel 3:10 Wft jo. artikel 10, tweede en derde lid, Bpr* Artikel 10, tweede lid, Bpr vereist – voor zover hier van belang – dat de betaalinstelling het beleid met betrekking tot de onderwerpen die in de wet genoemd worden, vertaalt in organisatorische en administratieve procedures en maatregelen. Tevens is vereist dat beleid en de procedures en maatregelen ten aanzien van integriteit geïntegreerd worden in de bedrijfsprocessen en op die manier bijdragen aan een integriteitsbewuste bedrijfscultuur. Deze procedures en maatregelen dragen bij aan de vorming van de bedrijfscultuur van de onderneming. De bedrijfscultuur is een belangrijke interne omgevingsfactor ter inbedding van integer handelen. Artikel 10, derde lid, Bpr vereist dat de financiële onderneming alle relevante bedrijfsonderdelen van het beleid en de procedures en maatregelen in kennis stelt. Integriteitsrisico's kunnen voortvloeien uit activiteiten, relaties en handelingen van bijna alle geledingen van financiële ondernemingen. Verder is het van belang dat de voornoemde procedures en maatregelen geïntegreerd worden in de bedrijfsprocessen en op die manier bijdragen aan een integriteitbewuste bedrijfscultuur.

Nu een onderliggende systematische analyse van integriteitsrisico's ten behoeve van een integere bedrijfsvoering in het beleid van SC ontbreekt, kan dit evenmin neerslag vinden in procedures en maatregelen (zoals bijvoorbeeld het type cliënten, geografische bestemming, aard van de transactie (privé of zakelijk)). DNB achtte de bestaande procedures en maatregelen – voor zover

aanwezig – ten tijde van het onderzoek reeds daarom onvoldoende om een beheerste en integere bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Zoals in de feiten hierboven onder 2. is uiteengezet, ontbraken concreet beleid, procedures en maatregelen op het gebied van cliëntacceptatie, transactiemonitoring, landenrisico's en aanvullend onderzoek en was de geautomatiseerde inrichting van het systeem onvoldoende. Onvoldoende dan wel niet was vastgelegd wanneer welke handelingen door medewerkers verricht moesten worden en waaraan deze handelingen moesten voldoen. Medewerkers werden hierdoor niet dan wel onvoldoende in staat gesteld om de wettelijke bepalingen na te leven. Onduidelijk was bijvoorbeeld hoe cliënten ingedeeld moesten worden, welke transacties geweigerd dienden te worden en hoe UBO's en PEP's geïdentificeerd moesten worden en wanneer en welke (aanvullende) maatregelen de medewerkers moesten uitvoeren. Ook was er geen concreet beleid/procedures ten aanzien van het melden van transacties aan de FIU, het blokkeren van transacties en het beëindigen van zakelijke relaties en het afwijken van de Quota KYC. Analyse van transacties en cliënten vond niet tijdens de transactie door de baliemedewerker plaats maar alleen achteraf en handmatig door de compliance officer aan de hand van een aantal factoren, welke niet schriftelijk waren vastgelegd. Er was geen kenbaar of transparant beleid ten aanzien van subjectieve indicatoren als gevolg waarvan sommige transacties wel en andere (soortgelijke) transacties niet werden gemeld. Op deze manier is niet na te gaan op basis waarvan SC al dan niet gemeld heeft. SC droeg onvoldoende zorg voor de bewustwording, de bevordering en de handhaving van integer handelen binnen SC.

DNB constateert dat een adequaat en concreet beleid dat is afgestemd op de specifieke risico's van de bedrijfsvoering voor een betaalinstelling ontbrak en dat dit beleid – voor zover dit werd gevoerd - geen dan wel onvoldoende neerslag vond in procedures en maatregelen. Bovendien waren de relevante bedrijfsonderdelen van SC hiervan niet dan wel onvoldoende in kennis gesteld. Door SC is derhalve artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, en tweede lid van de Wft juncto artikel 10, tweede en derde lid, Bpr overtreden.

10. *Overtreding van artikel 3:10 Wft jo. artikel 10, vierde en zesde lid, Bpr*
Artikel 10, vierde lid, Bpr vereist – voor zover hier van belang – dat beleid, procedures en maatregelen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en systematisch worden getoetst. De waarborgen voor een integere uitoefening van het bedrijf vinden voornamelijk hun neerslag in de bedrijfsvoering van de betaalinstelling. Voorts dient de financiële onderneming op grond van artikel 10 zesde lid, Bpr te beschikken over procedures die erin voorzien dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken met betrekking tot de integere bedrijfsuitoefening onder toezicht van de personen belast met de taak, bedoeld in [artikel 21](#), tot een gepaste bijstelling leiden.

De verplichting tot het maken van een systematische analyse van integriteitsrisico's betekent eveneens dat deze analyse regelmatig wordt geactualiseerd naar aanleiding van actuele ontwikkelingen of wijzigingen in het risicoprofiel van de onderneming.¹ DNB is niet gebleken dat SC op continue basis haar (specifieke) integriteitsrisico's consequent beoordeelde. Verder werd in het Handboek verwezen naar vervallen wet- en regelgeving, waaruit volgt dat een (tijdige) gepaste bijstelling niet heeft plaatsgevonden. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat SC niet beschikte over procedures die erin

¹ DNB Leidraad WWFT en SW.

voorzagen dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken intern werden gerapporteerd en om zo tot een gepaste bijstelling van de procedures/werkwijze te leiden. In het systeem opgenomen aanbevelingen en limieten konden en werden door balied medewerkers genegeerd. Gebleken is verder dat ondanks opdracht hiertoe van de compliance officer, stukken niet niet door balied medewerkers werden opgevraagd, en transacties gewoon doorgang vonden.

Gezien het voorgaande constateert DNB dat SC artikel 3:10 eerste lid, aanhef en onder b en c, en tweede lid van de Wft juncto artikel 10 vierde en zesde lid, Bpr heeft overtreden.

11. *Uitwerking in de praktijk*

Uit het onderzoek van DNB volgt verder dat de hierboven geconstateerde gebreken in de dagelijkse praktijk bij SC hebben geleid tot overtredingen van de Wwft. Deze overtredingen worden hieronder toegelicht.

12. *Artikel 3 van de Wwft*

Uit de feiten zoals hiervoor zijn uiteengezet, volgt dat in diverse cliëntendossiers verouderde stukken zijn aangetroffen en dat de cliëntendossiers niet compleet waren, terwijl al wel diensten door SC werden verricht. Zo is in 2 dossiers geen kopie van een identiteitsbewijs van de cliënt aangetroffen en heeft SC diensten verricht voordat de identiteit van de cliënt was onderbouwd en deze (zichtbaar) was vastgelegd in de cliëntacceptatiedossiers. Daarnaast is in ieder geval in 1 dossier een kopie aangetroffen van een paspoort dat op het moment dat de transactie werd verricht was verlopen. In 4 dossiers zijn verouderde uittreksels uit het register van de KvK en verouderde stukken ter onderbouwing van de herkomst en bestemming van de gelden aangetroffen. In 2 dossiers is door SC niet gesignaleerd dat sprake was van een transactie met een hoog risico land op grond van de FATF Public Statement. In 8 van de onderzochte 14 dossiers waren stukken opgenomen die niet gerelateerd waren aan de transacties die deze zouden moeten onderbouwen. Daarnaast is in ieder geval in 2 dossiers onvoldoende inzicht gegeven in het cliëntendossier in het onderscheid tussen zakelijke en privé transacties. Ook waren ieder geval in 2 dossiers de besluiten om te melden aan de FIU of om de Quota KYC niet (meer) toe te passen, niet vastgelegd. Voorts is in ten minste 6 dossiers door SC geen nadere informatie opgevraagd en is onvoldoende onderzoek gedaan naar het doel en de beoogde aard van de transactie.

Hieruit volgt dat SC geen, dan wel een onvoldoende, betrouwbare identificatie en/of verificatie van cliënten, zoals bedoeld in artikel 3 van de Wwft, heeft uitgevoerd. Hierdoor heeft eveneens geen betrouwbaar onderzoek naar de bron van de middelen plaatsgevonden. SC heeft transacties uitgevoerd op basis van ontoereikende en incomplete cliëntendossiers. Daarnaast is uit het onderzoek gebleken dat SC in meerdere dossiers de herkomst van de gelden en het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie niet, dan wel onvoldoende, heeft vastgelegd. Voorts heeft geen (voortdurende) controle op de zakelijke relatie en de ten tijde van de relatie verrichte transacties plaatsgevonden en werden de cliëntendossiers onvoldoende actueel gehouden. Verder ontbreken in meerdere dossiers de analyses en besluiten om te melden aan de FIU of om de Quota KYC (objectieve indicatoren) niet (meer) toe te passen. Hierdoor ontbreekt zicht op de transactiehistorie van cliënten en inzicht in eventuele (eerdere) meldingen bij de FIU. Daarbij is in ten minste 4 dossiers geen nader onderzoek gedaan

terwijl dit op basis van objectieve indicatoren wel had moeten. In meerdere cliëntendossiers zijn stukken opgenomen die niet gerelateerd zijn aan de transacties die deze zouden moeten onderbouwen. In veel gevallen is het onmogelijk gebleken om in het dossier een koppeling te maken tussen facturen, vrachtbrieven en andere stukken en de transacties waarbij de stukken zijn verstrekt. Deze kunnen daarom niet gebruikt worden om bijvoorbeeld het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en/of de herkomst van de gelden te onderbouwen. Daarbij komt dat ten aanzien van het doel van de transactie de opmerking "family support" kennelijk als "default setting" wordt gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat het doel en de aard van de transactie onjuist in het cliëntendossier wordt opgenomen. DNB heeft vastgesteld dat in meerdere dossiers ondanks de aard en omvang van de transactie (objectieve en subjectieve indicatoren), geen nadere bewijsstukken over de bron van de middelen zijn opgevraagd. Gelet op het voorgaande heeft SC artikel 3 van de Wwft overtreden.

13. *Artikel 16 van de Wwft*

Uit de feiten zoals opgenomen onder 2. volgt dat meerdere transacties niet dan wel te laat door SC zijn gemeld aan de FIU, terwijl dit op grond van subjectieve en/of objectieve indicatoren wel (eerder) had moeten. SC past geen consequent systeem toe ten aanzien van transacties die wel of niet gemeld worden en onder welke omstandigheden. Zo zijn er in 4 dossiers transacties verricht boven de EUR 2.000,- waarbij wel is herkend dat deze op grond van objectieve indicatoren hadden moeten worden gemeld, maar is dit desalniettemin niet gebeurd. In ten minste 3 dossiers zijn meerdere transacties onder de EUR 2.000,- verricht, welke zonder duidelijke reden verspreid over verschillende dagen in een kort tijdsbestek plaatsvonden, zonder dat dit is gedetecteerd. In ieder geval in 2 dossiers is op het customer history formulier wel aangevinkt dat sprake was van een subjectieve indicator, maar is niet in alle gevallen gemeld terwijl op basis van het dossier onduidelijk was wat hieraan ten grondslag lag. Ook is in ieder geval in 1 dossier een verkeerde country code gehanteerd met betrekking tot de herkomst van de gelden. Voorts zijn in ieder geval 8 transacties te laat door SC gemeld, waarbij in ieder geval 3 meldingen pas zijn gedaan nadat DNB SC op het meldingsgedrag heeft aangesproken tijdens het onderzoek. Gelet hierop heeft SC artikel 16 Wwft overtreden.

Overtreding Wwft

14. Gelet op het voorgaande heeft SC in ieder geval vanaf 1 januari 2013 tot en met 19 november 2013 artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft in samenhang bezien met artikel 3 en 16 van de Wwft, overtreden.

Conclusie overtreding

15. Artikel 3:10 van de Wft vereist dat een betaalinstelling een adequaat beleid voert dat een integere bedrijfsuitoefening waarborgt. Hieronder wordt in ieder geval verstaan dat wordt tegengegaan dat de financiële onderneming of haar werknemers strafbare feiten of andere wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kunnen schaden en dat wordt tegengegaan dat wegens haar cliënten het vertrouwen in de financiële onderneming of in de financiële markten kan worden geschaad.

Door overtreding van de artikelen 10 Bpr en 3 en 16 van de Wwft heeft SC grote risico's genomen ten aanzien van deze voor betaalinstellingen zeer wezenlijke integriteitsrisico's. Cliëntenonderzoek en meldingen worden immers

verricht ter voorkoming van witwassen en terrorisme. Als gevolg hiervan heeft SC wetsovertredingen begaan die het vertrouwen in SC of in de financiële markten kunnen schaden. Daarnaast gaat SC, gelet op het voorgaande, niet dan wel onvoldoende tegen dat wegens haar cliënten het vertrouwen in SC of in de financiële markten wordt geschaad.

Gelet op het bovenstaande, stelt DNB vast dat SC in ieder geval vanaf 1 januari 2013 tot 24 juli 2014 artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft heeft overtreden.

Bevoegdheid tot handhavend optreden

16. DNB is op grond van artikel 1:80 Wft in samenhang gezien met de bijlage bij dit artikel bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen ter zake van overtreding van artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft.
17. DNB voert een vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen (zie www.dnb.nl voor de Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van 10 juli 2008, hierna: handhavingsbeleid). Dit beleid heeft onder andere als uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend dient te worden opgetreden zodra DNB een overtreding heeft geconstateerd. In de belangenafweging bij een besluit tot het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete beoordeelt DNB de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. Bij deze belangenafweging wordt ook de zienswijze van de overtreder betrokken.

Belangenafweging

18. Voor de vraag of vanwege de geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete moet worden opgelegd aan SC beoordeelt DNB in de belangenafweging de ernst en de verwijtbaarheid van die overtredingen.
19. Het doel van de Wft is onder meer het waarborgen van de soliditeit van financiële ondernemingen, de stabiliteit van de financiële sector, ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen, zorgvuldige behandeling van cliënten, bescherming van de consument en de integriteit van het financiële stelsel.
20. DNB acht de overtredingen met betrekking tot de Wft, de Wwft en het Bpr ernstig. Het voeren van adequaat beleid met bijbehorende procedures en maatregelen en het zorgdragen voor een systematische analyse van de integriteitsrisico's, is een wettelijk vereiste. Bovendien geldt hierbij, dat de normen zoals beschreven in artikel 10 Bpr, gelet op artikel 3:10 tweede lid, van de Wft, minimumvoorwaarden betreffen waaraan het beleid dient te voldoen. De activiteiten van een betaalinstantie zijn inherent risicovol als het gaat om witwassen en terrorismefinanciering. Omdat SC actief is als betaalinstantie, rust op haar de plicht om doorlopend aan deze eisen te voldoen. SC heeft niet aan de gestelde eisen voldaan, nu zij transacties uitvoerde terwijl een systematische risicoanalyse voor de specifieke integriteitsrisico's en een daarop afgestemd beleid met procedures en maatregelen, ontbrak. SC heeft daardoor nagelaten een integere bedrijfsvoering te waarborgen en heeft een onacceptabel groot risico genomen dat zij zou bijdragen aan witwassen en/of het financieren van terrorisme. Ook door het niet adequaat vaststellen van de identiteit van cliënten en de herkomst en bestemming van gelden en het niet (onverwijld) melden van ongebruikelijke transacties heeft SC grote risico's

genomen ten aanzien van deze voor betaalinstanties zeer wezenlijke integriteitsrisico's. Ten aanzien van in ieder geval deze integriteitsrisico's werd door SC geen beleid gevoerd dat tot uitdrukking kwam in procedures en maatregelen waardoor van een integere en beheerste bedrijfsvoering geen sprake was.

21. Met betrekking tot de verwijtbaarheid van de overtreding overweegt DNB dat het hebben van een beheerste en integere bedrijfsvoering primair de eigen verantwoordelijkheid is van de financiële onderneming en ook in haar belang. SC beschikt reeds sinds 2011 over een vergunning op grond van de toepasselijke financiële toezichtwetgeving en dient bekend te zijn met de wettelijke verplichtingen. Een betaalinstantie dient op grond van artikel 3:10, eerste lid, van de Wft zelf een analyse te maken van haar risico's en op grond hiervan beleid, procedures en maatregelen vast te stellen die een adequate bedrijfsvoering waarborgen. Daarbij is van belang dat SC als betaalinstantie activiteiten verricht die inherent gevoelig zijn voor witwassen en terrorismefinanciering. Gebleken is dat bij SC ten tijde van de overtreding geen sprake was van een beheerste en integere bedrijfsvoering, hetgeen ook volgt uit de geconstateerde overtredingen van artikel 3 en 16 van de Wwft, en ernstig tekort is geschoten in de naleving van 3:10, eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft. DNB is van mening dat dit SC valt te verwijten.

Zienswijze

22. Bij brief van 14 oktober 2014, kenmerk [REDACTED], heeft DNB SC in kennis gesteld van het voornemen om vanwege de geconstateerde overtreding over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. SC is in de gelegenheid gesteld haar zienswijze betreffende dit voornemen naar keuze mondeling of schriftelijk kenbaar te maken. Na een verleend uitstel tot het geven van de zienswijze heeft DNB op 5 november 2014 een schriftelijke zienswijze van SC ontvangen. Hieronder wordt ingegaan op het namens SC gestelde. Hierbij wordt opgemerkt dat [REDACTED].

Systematische analyse integriteitsrisico's (artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, en tweede lid van de Wft juncto artikel 10, eerste lid, Bpr)

23. SC voert in de namens haar ingediende zienswijze aan (randnummer 22-33, 53) dat SC wel degelijk een systematische analyse van de integriteitsrisico's opgesteld en gehanteerd zou hebben. Deze analyse is uitgewerkt in haar "Handboek Bedrijfsvoering en Administratieve Organisatie" (hierna: "Handboek"), haar "Internal Compliance Manual" (hierna: "handleiding ICM") en haar "Handboek Wwft" (hierna: "Wwft handboek"). De handleiding ICM zou als doel hebben dat medewerkers witwassen en financieren van terrorisme herkennen en kunnen voorkomen door middel van een omschrijving van witwassen en een opsomming van verschillende fasen. In de handleiding ICM worden meerdere concrete risico's omschreven, zoals *smurfing*, *structuring* en o.m. transacties met het Caribisch gebied. Vervolgens wordt omschreven hoe en wanneer transacties moeten worden gemeld, welke transacties niet zonder goedkeuring van de compliance officer mogen worden uitgevoerd, hoe cliënten moeten worden geïdentificeerd en welke gegevens van de verzender en ontvanger moeten worden gecontroleerd. Daarbij is wat risico betreft een

onderscheid gemaakt in 'normale klanten', 'doormeldingen' en 'purple customers'. Voorts voert SC aan dat het feit dat de analyse mogelijk niet is verwoord zoals in de door DNB verstrekte leidraad er niet aan afdoet dat de door SC gehanteerde analyse waarborgt dat zij aan haar wettelijke verplichting voldoet. SC heeft altijd gehandeld naar de leidraad zoals die in 2011 door DNB is verstrekt.

Dit betoog treft geen doel. Voor wat betreft het Wwft handboek merkt DNB allereerst op dat dit tijdens het onderzoek niet door SC aan DNB is overhandigd en ook niet in een later stadium, bijvoorbeeld [REDACTED]. Niet is vast komen te staan dat dit Wwft handboek ten tijde van het onderzoek door SC was opgesteld en werd toegepast. Voor de verdere behandeling van de zienswijze zullen verwijzingen naar dit Wwft handboek derhalve buiten beschouwing worden gelaten. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat ook dit Wwft handboek geen risicoanalyse bevat. Inzake de handleiding ICM wordt opgemerkt dat dit geen zelfstandig beleidsdocument is maar een bijlage behorende bij het Handboek. SC wekt daarmee ten onrechte de indruk dat DNB tijdens het onderzoek informatie niet heeft geraadpleegd terwijl SC hierover wel beschikte. Het Handboek met bijlagen is bij het onderzoek door DNB betrokken. Volledigheidshalve heeft te gelden dat in de handleiding ICM, evenals in het Handboek, wordt verwezen naar vervallen wetgeving (WID en Wet Mot). Anders dan SC meent, is het omschrijven van meerdere concrete risico's niet gelijk te trekken met het voeren van adequaat beleid en het opstellen van een voldoende systematische integriteitsrisicoanalyse en de daarbij behorende procedures en maatregelen. Voor wat betreft het onderscheid in cliënten geldt dat in de handleiding ICM (p. 18) slechts de 'doormeldingen' en 'purple customers' zijn benoemd en in zijn algemeenheid zijn beschreven. Wanneer er sprake zou zijn van de categorieën 'doormeldingen' of 'purple customers', volgt niet uit de handleiding. Ten aanzien hiervan is opgenomen: "*our own analyses shows which subject need special attention.*" respectievelijk: "*When the Compliance department has questions or concerns about some customers that did transaction on an unusual manner*". Hieruit volgt niet welke analyse het betreft, waarop deze analyse is gebaseerd en waar deze te vinden is, noch blijkt wanneer en op grond van welke criteria een cliënt tot deze categorie behoort. Een systematische analyse of categorisering van cliënten ontbreekt. De betaalinstelling dient aan de hand van deze analyse van de voor haar relevante integriteitsrisico's beleid op te stellen en dient aldus te beschikken over helder geformuleerde beleidsuitgangspunten ter beheersing van integriteitsrisico's. In het Handboek, noch in de handleiding ICM is een (voldoende) systematische integriteitsrisicoanalyse opgenomen. Dat SC naar eigen zeggen heeft gehandeld naar de leidraad uit 2011 doet aan het voorgaande niet af. Daarbij komt dat SC in de bijlage van haar e-mail aan DNB van 28 mei 2014 heeft bevestigd dat zij geen risicoprofielen en risicocategorieën voor haar cliënten heeft vastgesteld en dat een indeling in risicocategorieën ontbreekt en nog zal worden opgesteld en dat: 'dit ook wordt meegenomen in de volgende update van ons systeem'.

24. Onder randnummer 11, 34-40 en 46 van de namens SC naar voren gebrachte zienswijze wordt een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. SC stelt dat uit de contacten in de voorafgaande jaren die SC met DNB heeft gehad, er voor SC voldoende grond bestond om erop te mogen vertrouwen dat de systematische analyse van de integriteitsrisico's zoals blijkt uit haar Handboek met bijlagen, als voldoende systematische analyse van integriteitsrisico's dient te worden beschouwd. Het concept van het Handboek zou voorafgaand aan de aan SC verleende PSD-licentie met de betrokken medewerkers van DNB zijn

besproken. Daartoe wijst SC erop dat haar op 18 maart 2011 een PSD-licentie is verleend. Voorafgaand daaraan zou het handboek zoals dat door SC werd gehanteerd door DNB zijn goedgekeurd dan wel zou SC de systematische analyse van integriteitsrisico's en het concept voor haar handboek met de betrokken medewerkers van SNB zijn besproken. Bij brief van 4 mei 2010 zou DNB SC expliciet hebben bericht dat [REDACTED]. SC heeft voorts de betrokken medewerker van DNB op 11 oktober 2010 een e-mail gezonden [REDACTED]. Ook daarna zou nog nader overleg hebben plaatsgevonden. DNB zou telkens van mening zijn dat SC de op haar rustende wettelijke verplichtingen nakwam.

In de eerste plaats heeft te gelden dat alle correspondentie met DNB voorafgaand aan de verlening op 18 maart 2011 van de vergunning als bedoeld in artikel 2:3b van de Wft, niet ter zake doet nu met ingang van dat moment andere wettelijke vereisten op SC van toepassing waren. Dat in het verleden het handboek als voldoende is gekwalificeerd door DNB, maakt niet dat dit een onbeperkte geldigheidsduur heeft. Een handboek is een levend document dat continue dient te worden aangepast aan de dagelijkse realiteit waaronder in ieder geval wetswijzigingen, wijzigingen in procedures, etc. Daarbij komt dat nu de Wwft langer bestaat en er zich internationaal gezien wijzigingen hebben voorgedaan, zoals bijvoorbeeld wijzigingen van de Financial Action Task Force (FATF standaard) aan instellingen verdergaande eisen worden gesteld ten aanzien van money transfers. Dit geldt ook ten aanzien van de verwijzing naar de brief van 4 oktober 2012. Bovendien betrof dit een deelwaarneming en derhalve een zeer beperkt onderzoek. Ook het overige gestelde treft naar het oordeel van DNB geen doel. Van schending van het vertrouwensbeginsel is in het licht van het bovenstaande naar het oordeel van DNB dan ook geen sprake.

Onvoldoende beleid en procedures en maatregelen (artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, en tweede lid van de Wft juncto artikel 10, tweede en derde lid, Bpr)

25. SC voert onder randnummer 41-53 aan dat SC heeft voldaan aan de verplichting om voldoende procedures en maatregelen te hanteren om een beheerste en integere bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Onder randnummer 41-44 en 46 wordt gesteld dat de procedures zijn omschreven in paragraaf 2.5 van het Handboek en dat in het Handboek normen zijn opgenomen wanneer aanvullend onderzoek dient plaats te hebben. Afhankelijk van de aard van het onderzoek wordt het risico van de cliënt mede bepaald aan de hand van verschillende kleuren. Deze procedure gaat geheel buiten de baliemedewerker om zodat deze geen invloed kan uitoefenen op de beoordeling van het risico. De baliemedewerker kan geen transacties verrichten indien een kleur aan de cliënt is gegeven. Daarnaast kent SC algemene quota voor de hoeveelheid gegevens van een cliënt zoals opgenomen in het KYC systeem en dient de baliemedewerker bij het plaatshebben van de transactie te beoordelen of voldoende gegevens van de cliënt beschikbaar zijn. Anders zal de transactie niet plaatsvinden.

Dit betoog faalt. Zoals opgemerkt onder overweging 9, kan, nu een onderliggende systematische analyse van integriteitsrisico's ten behoeve van een integere bedrijfsvoering ontbreekt, het beleid evenmin in voldoende mate neerslag vinden in procedures en maatregelen. DNB achtte de bestaande procedures en maatregelen reeds daarom onvoldoende om een beheerste en integere bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Tijdens het onderzoek is

gebleken dat SC niet beschikt over vooraf vastgestelde risicoprofielen en risicoclassificaties op basis waarvan SC haar cliënten bij acceptatie indeelt en er derhalve geen sprake is van het waarborgen van een adequate controle. De indeling in verschillende kleuren maakt dit niet anders, nu niet duidelijk is op basis van welke criteria deze plaatsvindt. Daarbij komt dat paragraaf 3.6 van het Handboek is gebaseerd op inmiddels vervallen wetgeving (WID en Wet MOT). Zowel het Handboek als de handleiding ICM zijn met name beschrijvend van aard. Een nadere uitwerking van in de documenten geadresseerde onderwerpen ontbreekt en deze bevatten voor de medewerkers onvoldoende handvatten. Onduidelijk was bijvoorbeeld hoe UBO's en PEP's geïdentificeerd moesten worden en wanneer en welke (aanvullende) maatregelen de medewerkers moesten uitvoeren. Ook was er geen concreet beleid dan wel bestonden er procedures ten aanzien van het melden van transacties aan de FIU, het blokkeren van transacties en het beëindigen van zakelijke relaties. Daarbij heeft te gelden dat de algemene quota waarnaar SC in haar zienswijze verwijst (de "Quota KYC"), een interne richtlijn betreft waarbij handgeschreven is toegevoegd dat dit een "richtlijn/aanwijzing/signaal aan medewerkers om eventueel aanvullende info te vragen (niet verplicht)" betreft. Procedures dan wel maatregelen ten aanzien van de toepassing van deze interne richtlijn ontbreken. Uit het onderzoek is gebleken dat medewerkers van deze lijst konden afwijken maar onduidelijk is onder welke omstandigheden en op grond van welke criteria dit kon. Niet gebleken is dat ten aanzien van deze lijst procedures en maatregelen zijn opgesteld en vastgelegd.

26. Onder randnummer 45 stelt SC dat alle baliemedewerkers van SC de quota kennen en daar tweemaal per jaar op worden getraind. Voorts is volgens SC in dit verband relevant dat SC haar medewerkers ten minste twee maal per jaar bijschoolde (randnummer 57).

Artikel 10, derde lid, Bpr vereist dat alle relevante bedrijfsonderdelen in kennis worden gesteld van het beleid en de procedures en maatregelen. De enkele stelling dat alle baliemedewerkers de quota kennen en dat zij daar tweemaal per jaar op worden getraind is niet onderbouwd en volgt evenmin uit de namens SC bij de zienswijze gevoegde stukken. Ook in het Handboek is hierover niets opgenomen. Voorts vermeldt SC alleen de baliemedewerkers, en is niet als zodanig door SC betwist dat niet alle relevante bedrijfsonderdelen in kennis zijn gesteld van het beleid, de procedures en de maatregelen – voor zover aanwezig. Van belang is dat het beleid en de procedures en maatregelen zijn ingebed binnen de gehele organisatie. Uit de enkele stelling van SC onder verwijzing naar bijlage 13, dat haar medewerkers ten minste twee maal per jaar werden bijschoold, kan niet volgen dat alle relevante bedrijfsonderdelen van het beleid en de procedures en maatregelen in kennis zijn gesteld zoals is vereist op grond van artikel 10, derde lid, Bpr. Dit betoog van SC slaagt derhalve evenmin. Voldoende concreet beleid, procedures en maatregelen op het gebied van cliëntacceptatie, transactiemonitoring, landenrisico's en aanvullend onderzoek ontbraken. Onvoldoende dan wel niet was vastgelegd wanneer welke handelingen door medewerkers verricht moesten worden en waaraan deze handelingen moesten voldoen. Medewerkers werden niet dan wel onvoldoende in staat gesteld om de wettelijke bepalingen na te leven nu niet duidelijk was welke procedures en maatregelen moesten worden gehanteerd. Ook was er geen concreet beleid en bestonden er geen procedures ten aanzien van het melden van transacties aan de FIU, het blokkeren van transacties en het beëindigen van zakelijke relaties. Gelet op het ontbreken van beleid, procedures en maatregelen, kan het standpunt van SC ten aanzien van de

kennis van de baliemedewerkers van de quota, niet leiden tot de conclusie dat alle relevante bedrijfsonderdelen in kennis zijn gesteld van beleid, procedures en maatregelen.

27. Onder randnummer 47-50 stelt SC dat baliemedewerkers wel degelijk zijn belast met het analyseren van de transacties. De medewerker beoordeelt voorafgaand aan de transactie of deze ongebruikelijk is of niet, of alle benodigde stukken aanwezig zijn en of er nader onderzoek dient plaats te vinden. Indien de baliemedewerker objectief of subjectief blijkt dat een voorgenomen transactie meer aandacht behoeft dan wordt deze ter beoordeling aan de beleidsmedewerker voorgelegd. Deze beoordeelt vervolgens de transactie op basis van de reeds beschikbare gegevens en vraagt indien daartoe aanleiding bestaat meer gegevens op. De procedures zouden zijn vastgelegd in het systeem waarmee de transacties worden verwerkt en dit systeem geeft een risicoprofiel aan, gebaseerd op de in het systeem vastgelegde en verwerkte gegevens. Na deze beoordelingen wordt de cliënt ingedeeld in de door SC gehanteerde risicoprofielen. SC meent dat DNB met betrekking tot het systeem van baliemedewerkers enkel naar het 'back office systeem' heeft gekeken en het systeem van baliemedewerkers in het geheel niet heeft bekeken. SC stelt onder randnummer 73-74 dat het systeem de medewerker een indicatie geeft van de ongebruikelijkheid van de transactie.

Het door SC gestelde treft geen doel. De stelling van SC dat DNB enkel naar het 'back office systeem' waarmee beleidsmedewerkers werken heeft gekeken is feitelijk onjuist, tijdens het onderzoek is eveneens naar het systeem van de baliemedewerkers gekeken. Zo zijn onder andere schermafdrukken verstrekt die weergeven over welke informatie de baliemedewerker kan beschikken. Ook voor het overige treft dit betoog geen doel. Uit gesprekken met de medewerkers van SC tijdens het onderzoek ter plaatse is de dagelijkse gang van zaken toegelicht. Hierin is bevestigd dat SC niet beschikt over concrete en praktische procedures en maatregelen in het kader van cliëntenonderzoek, transactiemonitoring of meldingsplicht. Analyse van cliënten en van transacties vond achteraf beperkt plaats door de compliance officer op basis van factoren die niet door SC waren vastgelegd. De conclusies van de compliance officer werden evenmin (systematisch) vastgelegd. SC beschikte niet over duidelijke interne indicatoren of "red flags" ten aanzien van subjectieve factoren op grond waarvan medewerkers kunnen vaststellen of een transactie ongebruikelijk is. Dat het systeem een indicatie geeft van de ongebruikelijkheid van een transactie, maakt dit niet anders. Gebleken is dat sommige transacties wel en andere (soortgelijke) transacties niet werden gemeld en niet is na te gaan op basis waarvan SC al dan niet gemeld heeft. Eveneens heeft DNB geconstateerd dat bij "purpose" van een transactie in het customer history formulier de opmerking "family support" kennelijk als "default setting" wordt gehanteerd. Als er niets door de (balie)medewerkers van SC wordt ingevuld in het systeem, wordt dit automatisch ingevuld als doel van de transactie. Ook in die gevallen waarin het ogenschijnlijk om een zakelijke transactie gaat.

28. Onder randnummer 43 en 51 licht SC toe dat transacties boven de EUR 2.000,- worden gemeld en dat nader onderzoek moet plaatsvinden naar herkomst en bestemming van het bedrag en dat in dat geval een aantal nadere vragen worden gesteld. Melding van transacties zou ook plaatsvinden wanneer er regelmatig grotere bedragen worden getransfereerd die afzonderlijk niet meer bedragen dan EUR 2.000,-. Aan transacties betrekking hebbende op

fraudegevoelige landen wordt extra aandacht besteed. Het beleid van SC was geheel conform de circulaire van DNB (randnummer 52).

Dat de door SC beschreven gang van zaken in de praktijk daadwerkelijk bestaand beleid is en wordt uitgevoerd is tijdens het onderzoek niet gebleken, noch is deze procedure door SC vastgelegd. Dat het Handboek vermeldt dat transacties boven de EUR 2.000,- moeten worden gemeld, maakt niet dat SC heeft voldaan aan haar verplichting om het beleid te vertalen in procedures en maatregelen. De toelichting zoals door SC is gegeven ten aanzien van de melding van transacties waarbij regelmatig grotere bedragen worden getransfereerd die afzonderlijk niet meer bedragen dan EUR 2.000,- is bovendien onvoldoende concreet. Hieruit volgt niet wat wordt bedoeld met "regelmatig" of wat wordt bedoeld met "grotere bedragen". In tegenstelling tot het door SC gestelde, is tijdens het onderzoek gebleken dat het ontbreken van een geautomatiseerd systeem of procedure voor het bijhouden van een bepaald totaalbedrag aan transacties (objectieve indicatoren) en was het voor de (balie)medewerkers van SC niet overzichtelijk (en chronologisch) na te gaan welke transacties recentelijk waren uitgevoerd en welke waardering deze transacties hadden (subjectieve en/of objectieve indicator, melding of blokkering). De handmatige transactiemonitoring schoot tekort. Hierdoor kon het zogeheten 'smurfen' niet in alle gevallen worden gedetecteerd. Daarnaast is gebleken dat SC geen consequent systeem toepast ten aanzien van transacties die wel of niet gemeld worden en onder welke omstandigheden gemeld wordt.

29. Onder randnummer 52 gaat SC in op het bestaan en de taak van de compliance officer.

Voor wat betreft de taak van de compliance officer en voor wat betreft artikel 10, vijfde lid, Bpr zoals SC aanhaalt in het tussenkopje boven randnummer 54, geldt dat DNB dit niet ten grondslag heeft gelegd aan het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het is DNB bekend dat er binnen SC een compliance officer is aangesteld. Dit neemt niet weg dat de uitvoering in de praktijk onvoldoende is. Niet duidelijk is welke criteria de compliance officer hanteert en daarnaast is gebleken dat gemaakte analyses onvoldoende zijn vastgelegd. Daarnaast zijn in diverse cliëntendossiers verouderde stukken aangetroffen en waren een groot aantal cliëntendossiers niet compleet, hetgeen maakt dat eventuele analyses ook onvoldoende kunnen worden uitgevoerd.

Onvoldoende beleid en procedures en maatregelen (artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, en tweede lid van de Wft juncto artikel 10, vierde en zesde lid, Bpr)

30. SC stelt dat DNB onvoldoende feiten heeft vergaard ten aanzien van de door SC uitgevoerde periodieke beoordeling, consequente systematische toetsing en signalering van indicatoren, en procedures die leiden tot gepaste bijstelling (randnummer 54). Daarnaast is een onderdeel van het monitoren van specifieke risico's dat er acht wordt geslagen op risico's die door FIU-Nederland worden gesignaleerd. Deze worden door de compliance officer beoordeeld en onder de medewerkers van SC verspreid. Onder meer aan de hand hiervan wordt bezien of procedures aanpassing behoeven (randnummer 55 en 56). SC heeft enkele voorbeelden van overgenomen risico's verstrekt. Ten slotte heeft SC een e-mail verstrekt van de directeur van SC waarin hij aangeeft geen transacties met betrekking tot [REDACTED] meer uit te voeren omdat het risico daarvan te groot is. SC zou aantoonbaar op doorlopende basis haar beleid, procedures

en maatregelen beoordeeld hebben en heeft waar nodig gepaste maatregelen getroffen (randnummer 58 en 59).

DNB gaat ervan uit dat SC met de bij de zienswijze gevoegde bijlagen 10 t/m 12 en 14 wil aantonen, dat zij hiermee zorg heeft gedragen voor de uitvoering en systematische toetsing van het beleid en de procedures en maatregelen en kennelijk dat zij hiermee beschikt over procedures die erin voorzien dat gesignaleerde tekortkomingen of gebreken met betrekking tot de integere bedrijfsuitoefening tot een gepaste bijstelling leiden. Uit deze bijlagen volgt niet dat hiervan sprake is. DNB is niet gebleken dat SC op continue basis haar (specifieke) integriteitsrisico's beoordeelde. Een consequente systematische toetsing en signalering van indicatoren ontbrak en werd niet uitgevoerd. Uit het onderzoek is gebleken dat soms wel en soms niet op basis van soms wel en soms niet gedetecteerde indicatoren is gemeld. Verder werd in het Handboek verwezen naar vervallen wet- en regelgeving, waaruit volgt dat een (tijds) gepaste bijstelling niet heeft plaatsgevonden. Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat balied medewerkers in het systeem opgenomen aanbevelingen en limieten konden negeren en dat dit in de praktijk ook is gebeurd. Stukken werden bijvoorbeeld niet door balied medewerkers opgevraagd, terwijl de compliance officer hiertoe wel opdracht had gegeven (dossier █████). Dat SC kennelijk bekend is met nieuwsberichten van FIU-NL (overigens alle uit 2014), maakt niet dat daarmee is voldaan aan artikel 10, vierde en zesde lid, Bpr. Dat SC geen transacties m.b.t. █████ (meer) verricht, hoewel door DNB gewaardeerd, maakt dit niet anders.

Uitwerking in de praktijk (artikel 3 en 16 Wwft)

31. Uit het onderzoek van DNB volgt dat de geconstateerde gebreken ten gevolge van de overtreding van artikel 3:10 Wft juncto artikel 10 Bpr hebben geleid tot overtredingen van de Wwft vanwege de uitwerking in de praktijk. Voor wat betreft de overtredingen van artikel 3 en 16 van de Wwft heeft te gelden dat deze in het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete van 14 oktober 2014 niet zijn opgenomen als overtreding waarvoor een boete wordt opgelegd. In het hiernavolgende gaat DNB in op hetgeen SC ten aanzien van de overtredingen van artikel 3 en 16 van de Wwft naar voren heeft gebracht.
32. SC verwijst voor wat betreft de cliëntendossiers naar haar zienswijze van 14 april 2014 (randnummer 60) waarna een opsomming volgt van de stukken die zich bevinden in de dossiers █████, █████, █████, █████, █████, █████, █████, █████, █████, █████ (randnummer 61-71).

In het dossier █████ was, zoals SC stelt, weliswaar (onder andere) een uittreksel uit de KvK opgenomen, dit was echter gedateerd 2 april 2009 en derhalve verouderd ter onderbouwing van transacties die plaatsvonden in 2013. Bovendien bevatte het dossier identiteitsgegevens van andere personen dan de cliënt, hetgeen in de zienswijze van █████ niet wordt betwist.

In het dossier █████ was eveneens weliswaar een uittreksel uit de KvK aanwezig, maar dit betreft een verouderd uittreksel van 25 november 2011. De activiteiten van de onderneming die hieruit blijken (█████) komen bovendien niet overeen met wat het KYC formulier dat tijdens het onderzoek ter plaatse is aangetroffen vermeld (█████). Bovendien is onvoldoende (aanvullend) onderzoek gedaan naar het doel van de transactie, terwijl geen verband te leggen is tussen de in het cliëntendossier aanwezige facturen en de verrichte transacties. Voorts zijn de in het cliëntendossier aanwezige stukken

onvoldoende om het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en de herkomst van de gelden vast te stellen. Dit is onvoldoende door SC onderzocht. In het dossier ██████████ is tijdens het onderzoek ter plaatse een verouderd uittreksel uit de KvK (december 2011) en een verouderde salarisspecificatie aangetroffen (juni 2012). Daarnaast bevatte het cliëntendossier een paspoort dat op ██████████ was verlopen en sindsdien niet was geactualiseerd. In het dossier ██████████ was ook geen duidelijk onderscheid te maken tussen privé en zakelijke transacties, hetgeen niet door SC is betwist. Dat geen dan wel onvoldoende inzicht bestond over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie staat derhalve vast.

In het dossier ██████████ waren verouderde stukken in het dossier aanwezig (verlopen vergunning). De naam op de vergunning kwam daarnaast niet overeen met de naam van de persoon voor wie het geld bestemd zou zijn. Er is aldus onvoldoende cliëntenonderzoek verricht en de bron en bestemming van de middelen is onvoldoende onderbouwd.

In het dossier ██████████ zijn de in het cliëntendossier opgenomen facturen van in ieder geval 7 transacties niet te herleiden tot deze transacties. De enkele niet (aan de hand van documenten) onderbouwde stelling in de zienswijze van SC dat in het dossier alle transactiegegevens, een uittreksel uit de KvK, facturen, vrachtbrieven belastingaangiften en een document waaruit blijkt dat de lading is geïnspecteerd aanwezig waren doet hieraan niet af. Er is dan ook onvoldoende (aanvullend) cliëntenonderzoek gedaan, het doel en beoogde aard van de relatie was niet onderzocht en de bron en bestemming van de middelen was onvoldoende onderbouwd.

In het dossier ██████████ heeft DNB vastgesteld dat gegeven de aard en omvang van de transacties nader onderzoek gedaan had moeten worden naar de bron van de middelen en naar het doel en de aard van de zakelijke relatie. Dat o.a. een geldig identiteitsbewijs in het dossier aanwezig was zoals SC in haar zienswijze stelt, doet hier niet aan af. SC heeft met deze (niet nader door stukken onderbouwde) stelling niet inzichtelijk gemaakt dat voldoende cliëntenonderzoek is gedaan.

In het dossier ██████████ zou volgens SC een geldig identiteitsbewijs, een uittreksel uit de KvK, een fiscaal rapport, bankafschriften en stukken waaruit de grondaankoop blijkt aanwezig zijn. Hieruit kan niet worden geconcludeerd dat deugdelijk (aanvullend) onderzoek heeft plaatsgevonden. Bovendien heeft de compliance officer van SC uitdrukkelijk opdracht gegeven tot nader onderzoek, waaraan geen dan wel geen tijdige opvolging is gegeven. Het cliëntenonderzoek is dan ook ontoereikend, het doel en beoogde aard van de relatie is niet onderzocht en de bron en bestemming van de middelen is onvoldoende onderbouwd.

Ten aanzien van het dossier ██████████ heeft DNB geconstateerd dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar aard en doel van de zakelijke relatie en naar de bron van de middelen. Dat het dossier onder andere een kopie van het identiteitsbewijs en een uittreksel uit de KvK bevatte, zegt niets over de aard en doel van de zakelijke relatie of de bron van de middelen.

Het betoog van SC faalt. DNB concludeert dat de geconstateerde overtredingen inzake de dossiers ██████████, ██████████, ██████████ en ██████████ niet uitdrukkelijk en nader onderbouwd in de zienswijze dan wel in de zienswijze van 14 april 2014 worden weerlegd, zodat de overtredingen in deze dossiers daarmee vaststaan. Ook voor het overige gestelde is DNB van mening dat de geconstateerde overtredingen op grond van artikel 3 Wwft in stand blijven, hetgeen SC in de zienswijze heeft gesteld doet hieraan niet af.

33. Onder randnummer 65, 66, 69 en 72-76 gaat SC in op de meldingen aan de FIU. Ten aanzien hiervan verwijst zij uitdrukkelijk naar hetgeen zij hierover heeft overwogen in de zienswijze van 14 april 2014, waarin SC stelt dat de transacties in de dossiers [REDACTED] niet behoeften te worden gemeld omdat zij giraal zijn overgeboekt. Alle andere transacties zouden wel zijn gemeld. Tot slot stelt SC dat de [REDACTED] geen bijzonder FATF risicoland zijn, waarin SC stelt dat de transacties in de dossiers [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED] niet behoeften te worden gemeld omdat zij giraal zijn overgeboekt. Alle andere transacties zouden wel zijn gemeld. Tot slot stelt SC dat de Filipijnen geen bijzonder FATF risicoland zijn.

DNB volgt SC niet in het standpunt voor zover dat erop ziet dat artikel 16 van de Wwft niet is overtreden. DNB heeft geconstateerd dat in ieder geval 8 transacties te laat zijn gemeld, waarvan 3 meldingen pas zijn gedaan nadat DNB SC op haar meldingsgedrag heeft aangesproken tijdens het onderzoek. Immers, ongebruikelijke of verdachte transacties dienen in ieder geval binnen veertien dagen, dan wel zoveel eerder als feitelijk mogelijk is, te worden gemeld (Kamerstukken II, 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 17-18). Dat dit niet is gebeurd bij de transacties zoals opgenomen in het boetevoornemen, wordt bovendien bevestigd door het als bijlage 15 van de zienswijze van SC gevoegde overzicht. Dat de transacties inzake [REDACTED] en [REDACTED] giraal zijn overgeboekt blijkt niet uit het dossier en ook bij de zienswijze van 14 april 2014 noch bij de zienswijze van 5 november zijn stukken overgelegd die dit standpunt onderbouwen. Overigens waren de Filipijnen wel degelijk door de FATF aangemerkt als hoog risico land tot het FATF Public Statement van 21 juni 2013. SC heeft in de periode van januari tot juni 2013 in het dossier [REDACTED] transacties uitgevoerd zonder deze subjectieve indicator te signaleren en tijdig te melden. De stelling dat de Filipijnen thans niet meer is opgenomen in de lijst van het FATF Public Statement, maakt dit niet anders.

[REDACTED] Onder randnummer 77-93 wordt - kort en zakelijk weergegeven - aangevoerd dat de voorgenomen sanctie in strijd is met het handhavingsbeleid. Per situatie moet het meest effectieve instrument worden ingezet. Naast herstelmaatregelen, moet de toezichthouder bezien of er aanleiding is om de overtreder een punitieve sanctie op te leggen. SC is van mening dat onduidelijk is gemotiveerd waarom een boete [REDACTED] noodzakelijk wordt geacht en dat onvoldoende van een gemaakte belangenafweging blijkt. Daarnaast wordt opgemerkt dat de overtreding slechts van korte duur was, dat SC geen voordeel heeft verkregen en volledige medewerking heeft gegeven aan het onderzoek, zich hierbij coöperatief heeft opgesteld en de overtreding uit eigener beweging heeft beëindigd. Eveneens dienen de door SC gemaakte kosten [REDACTED] in de besluitvorming te worden betrokken.

Zoals onder overweging 17. is aangegeven, voert DNB op basis van de beleidsregel 'Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank van 10 juli 2008' een vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen. Dit beleid heeft onder andere als uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend dient te worden opgetreden zodra DNB een overtreding heeft geconstateerd. Eén van de factoren die in het voornoemde handhavingsbeleid onder 'Beëindigen van de overtreding en/of bestraffen van het schenden van de norm' wordt genoemd, is: "*Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht*

op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Daarnaast bezien de toezichthouders of er aanleiding is om de overtreder een punitieve sanctie op te leggen. Een punitieve sanctie heeft niet alleen een straffende werking, maar daarvan gaat – algemeen gesproken – ook een generaal en speciaal preventief effect uit, waardoor overtredingen in de toekomst kunnen worden voorkomen.” DNB heeft in dit geval conform haar handhavingsbeleid gehandeld. Evenzo volgt uit de jurisprudentie dat er geen strijd is met enige rechtsregel door eerst de overtreding te beëindigen, [REDACTED] en daarna over te gaan tot bestraffing middels het opleggen van een bestraffende sanctie. Zoals in de belangenafweging onder overweging 19.-21. is aangegeven, acht DNB de overtreding die in ieder geval anderhalf jaar heeft geduurd door SC ernstig en verwijtbaar. DNB acht het opleggen van een boete aan SC derhalve op zijn plaats. Dat SC geen voordeel heeft behaald en zich coöperatief heeft opgesteld doet hier niet aan af. Ook hetgeen SC stelt inzake het uit eigener beweging beëindigen van de overtreding, hetgeen niet door DNB wordt gevolgd, leidt niet tot een ander oordeel. Dit geldt eveneens voor de gemaakte kosten nu deze kosten behoren bij de normale bedrijfsvoering van een betaalinstantie om te bewerkstelligen dat zij op normconforme wijze handelt. Tot slot merkt DNB op dat in de jurisprudentie is bevestigd dat indien de overtreding inmiddels is beëindigd, dit niet tot gevolg heeft dat geen bestuurlijke boete meer opgelegd kan worden. DNB volgt SC dan ook niet in haar standpunt.

35. Voor wat betreft de verwijtbaarheid (randnummer 91-93) voert SC aan dat zij nadat aan haar een vergunning was verleend op 18 maart 2011, een analyse heeft gemaakt van de risico's die zij loopt op basis waarvan zij beleid, procedures en maatregelen heeft vastgesteld die hun beslag vinden in het Handboek. Dit Handboek heeft SC in 2012 voorgelegd aan DNB en DNB heeft hierop akkoord gegeven, zodat SC geen verwijt ter zake kan worden gemaakt. Ten slotte wordt opgemerkt dat ten onrechte het beeld van een recidivist wordt geschetst.

Zoals hiervoor onder overweging 21. en 24. is overwogen, deelt DNB dit standpunt van SC ten aanzien van de verwijtbaarheid en het beroep op het vertrouwensbeginsel niet. Van schending van het vertrouwensbeginsel is geen sprake. Bovendien wordt in randnummer 35-40 van de zienswijze niet aangegeven dat het Handboek in 2012 aan DNB is voorgelegd maar in 2010. Dat DNB het Handboek in 2012 akkoord heeft bevonden berust niet op feiten en is overigens ook niet onderbouwd door middel van een concrete toelichting of documenten. Voor wat betreft de verwijtbaarheid geldt dat het hebben van een beheerste en integere bedrijfsvoering primair de verantwoordelijkheid is van de financiële onderneming en in het belang van die onderneming zelf is. SC heeft niet voldaan aan haar wettelijke verplichtingen onder de Wft, hetgeen SC valt te verwijten. Voor wat betreft het gestelde inzake de verwijzing naar eerdere overtredingen merkt DNB op dat dit slechts een feitelijke constatering is.

36. Voorts gaat SC – kort en zakelijk weergegeven - in op de hoogte van de bestuurlijke boete (randnummer 94-100). Gezien de relatief korte duur van de overtreding, het ontbreken van (althans de beperkte) verwijtbaarheid en de financiële draagkracht van SC verzoekt zij om matiging van de boete naar nihil. Voor wat betreft de draagkracht voert SC aan dat zij op 31 december 2013 een eigen vermogen had van EUR [REDACTED],- en haar onderneming ca EUR [REDACTED] nodig heeft om haar onderneming operationeel te kunnen houden gelet op de noodzaak tot het aanhouden van een grote liquiditeit. Om hieraan te kunnen

voldoen heeft SC een leningsovereenkomst moeten sluiten van EUR █████,,-. Een bestuurlijke boete ter hoogte van het basisbedrag van EUR 500.000,- zal direct tot haar faillissement leiden.

Zoals reeds hierboven aangegeven is DNB van oordeel dat er sprake is van een ernstige en verwijtbare overtreding. Er is derhalve geen aanleiding tot matiging van de bestuurlijke boete. Met het gestelde inzake haar financiële draagkracht zal DNB rekening houden bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete onder overweging 40.

37. De namens SC gegeven zienswijze brengt DNB niet tot een ander oordeel. DNB blijft van mening dat de overtreding terecht is vastgesteld en dat het opleggen van een bestuurlijke boete noodzakelijk en gerechtvaardigd is.
38. Bij de hierboven beschreven ernstige overtreding die DNB verwijtbaar acht, zijn geen belangen betrokken die DNB ertoe bewegen af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete.

Bestuurlijke boete

39. Bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete zal rekening worden gehouden met het navolgende. In artikel 1:81 van de Wft en in artikel 10 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs) is uitgewerkt hoe de hoogte van een bestuurlijke boete moet worden berekend. Overtreding van het gebod uit artikel 3:10, eerste lid, van de Wft is sinds 1 augustus 2014 beboetbaar met een boete uit categorie 3.

Echter, artikel 15, eerste lid, tweede volzin, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 7, eerste lid, tweede volzin, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bevatten de volgende bepaling: "Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was."

De normschendingen waarvoor DNB voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen hebben in ieder geval van 1 januari 2013 tot 24 juli 2014 plaatsgevonden. Ten tijde van de normschendingen van het gebod uit artikel 3:10 eerste lid, aanhef en sub b en c, van de Wft gold dat deze bepaling beboetbaar was met een boete uit categorie 2. DNB zal, gezien het voorgaande, in het navolgende uitgaan van deze gunstigere boetecategorie.

Voor boetecategorie 2 geldt een basisbedrag van EUR 500.000,- met een maximumbedrag van EUR 1.000.000,- en een minimumbedrag van EUR 0,-. DNB kan het bedrag van de bestuurlijke boete vaststellen binnen deze minimum en maximum grenzen en moet daarbij rekening houden met de ernst en de duur van de overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder. Bij herhaalde boeteoplegging voor eenzelfde overtreding binnen vijf jaar wordt het basisbedrag van de bestuurlijke boete verdubbeld. Ongeacht de boetecategorie dient DNB op grond van artikel 4, eerste lid, Bbbfs na het vaststellen van de hoogte van de boete rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. Bij onvoldoende draagkracht kan de boete worden verlaagd met maximaal 100%.

40. In zijn algemeenheid moet worden aangenomen dat de door de wetgever vastgestelde basisbedrag van de bestuurlijke boete van EUR 500.000,- evenredig is aan de ernst van de overtreding. Zoals reeds hiervoor is overwogen is DNB van mening dat er sprake is van een ernstige verwijtbare

overtreding. DNB ziet geen aanleiding om het basisbedrag op basis van de ernst en duur van de overtreding of de verwijtbaarheid naar beneden of naar boven bij te stellen. De bestuurlijke boete komt derhalve op EUR 500.000,-. DNB is echter van mening dat, mede gelet op de overige feiten en omstandigheden in combinatie met de draagkracht van SC, in casu een boete ter hoogte van dit bedrag niet proportioneel is. Om tot een evenredige boete te komen gaat DNB derhalve over tot matiging van het boetebedrag naar **EUR 25.000,-**.

Betaling van de bestuurlijke boete dient te geschieden binnen de in artikel 4:87, eerste lid, van de Awb voorgeschreven termijn van zes weken na de inwerkingtreding van dit besluit. De betaling dient te worden gedaan op rekeningnummer [REDACTED] ten name van De Nederlandsche Bank N.V., Westeinde 1 te Amsterdam, onder vermelding van factuurnummer: [REDACTED]. Hierbij wordt opgemerkt dat de bestuurlijke boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente (momenteel 3%), welke wordt gerekend vanaf de dag waarop sedert de bekendmaking van het boetebesluit zes weken zijn verstreken.

Openbaarmaking bestuurlijke boete

41. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in artikel 1:98 Wft is bepaald dat DNB een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete ingevolge de Wft, al dan niet anoniem, openbaar maakt, nadat het rechtens onaantastbaar is geworden. Te zijner tijd zult u hierover afzonderlijk worden geïnformeerd.

Tegen deze beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete kan door iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking bezwaar worden gemaakt bij:

De Nederlandsche Bank N.V.
T.a.v. de Divisie Juridische Zaken, afd. Toezicht en Wetgeving
Postbus 98
1000 AB Amsterdam

Ingevolge artikel 1:85, tweede lid, van de Wft wordt met het instellen van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op dat beroep is beslist.

Amsterdam, 25 november 2014
De Nederlandsche Bank N.V.

[REDACTED]
Directeur