ECLI:NL:RBROT:2026:15667

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	06-11-2026
Datum publicatie	09-11-2026
Zaaknummer	ROT 26/6055
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	DNB heeft aan verzoeker een bestuurlijke boete opgelegd van 35.000 wegens het feitelijk leidinggeven aan het door de vennootschap beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van trustdiensten zonder benodigde vergunning van DNB. Met DNB is de voorzieningenrechter van oordeel dat de vennootschap beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten heeft verricht. Dat aanvullende werkzaamheden werden verricht volgt enerzijds uit de contractvarianten B en C die zijn aangegaan met 31 vennootschappen en anderzijds uit de correspondentie die DNB in twaalf dossiers heeft aangetroffen. Daaruit volgt voorts dat het bedrijfsmatige en niet incidentele werkzaamheden betrof. In het boetebesluit is afdoende uiteengezet dat en waarom boeteoplegging aan verzoeker een geschikt, noodzakelijk en evenwichtig handhavingsmiddel is. Gelet op het boetemaximum, afgezet tegen de ernst van de overtreding en het aanzienlijke verwijt dat verzoeker valt te maken, is sprake van een uitzonderlijk lage boete, wat samenhangt met de beperkte draagkracht van verzoeker. De boete staat dus niet in wanverhouding tussen de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid of de draagkracht van verzoeker. Omdat verzoeker naar verwachting wel onevenredige schade zal leiden door vermelding van zijn naam in de openbaar te maken versie van het boetebesluit en het bijhorende persbericht, terwijl de doelen van openbaarmaking niet lijken te vergen dat naast vermelding van de vennootschap ook zijn naam wordt vermeld, ziet de voorzieningenrechter aanleiding tot een beperkte voorziening. Die voorlopige voorziening strekt ertoe dat DNB uitsluitend tot vroegtijdige openbaarmaking van het boetebesluit zal mogen overgaan, indien daarbij de naam van verzoeker wordt geanonimiseerd. Dit geldt ook voor het uit te brengen persbericht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 26/6055

uitspraak van de voorzieningenrechter van 6 november 2026 in de zaak tussen

[verzoeker] , uit [plaats] , verzoeker

(gemachtigden: mr. G.P. Roth en mr. M.M.Z. Advan),

en

De Nederlandsche Bank N.V. (DNB), verweerder

(gemachtigden: mr. A.J. Boorsma en mr. D.Y.P. Spierings).

Samenvatting

1. Deze uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening gaat over de openbaarmaking van een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete aan verzoeker. Verzoeker is het hier niet mee eens. Hij verzoekt daarom om een voorlopige voorziening en voert daartoe een aantal gronden aan. De voorzieningenrechter beoordeelt bij de vraag of zij een voorlopige voorziening zal treffen of het bezwaar een redelijke kans van slagen heeft. Dat kan een reden zijn om het bestreden besluit te schorsen.

2. De voorzieningenrechter wijst in deze uitspraak het verzoek ten dele toe. Hierna legt de voorzieningenrechter uit hoe zij tot die beslissing komt en welke gevolgen haar beoordeling heeft. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

Procesverloop

3. Met het besluit van 15 juli 2026 heeft DNB aan verzoeker een bestuurlijke boete opgelegd van 35.000 wegens het feitelijk leidinggeven aan het door [bedrijf] B.V. (de vennootschap) beroeps- of bedrijfsmatig aanbieden van trustdiensten zonder benodigde vergunning van DNB in de periode van 12 juni 2020 tot 16 november 2023

(het boetebesluit).

4. Met het besluit van eveneens 15 juli 2026 heeft DNB besloten tot vroegtijdige openbaarmaking van het boetebesluit (het openbaarmakingsbesluit).

Openbaarmaking zal plaatshebben door het deels geschoonde boetebesluit tezamen met een persbericht op de website van DNB te publiceren.

5. Verzoeker heeft bezwaar gemaakt tegen beide besluiten en de voorzieningenrechter gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het publicatiebesluit.

6. DNB heeft een verweerschrift ingediend.

7. De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 26 oktober 2026 achter gesloten deuren op zitting behandeld. Verschenen zijn verzoeker en zijn gemachtigden, de gemachtigden van DNB en namens DNB, [naam 1] en [naam 2] .

Voorgeschiedenis en besluitvorming DNB

Voorgeschiedenis

8. Verzoeker is de enig aandeelhouder en bestuurder van de vennootschap.

De bedrijfsactiviteiten van de vennootschap bestaan volgens het handelsregister uit het verlenen van administratieve diensten. De vennootschap is per 1 augustus 2025 in liquidatie.

DNB is in 2022 een onderzoek gestart naar de zakelijke activiteiten van de vennootschap. Op 20 januari 2022 heeft DNB de vennootschap bericht dat een onderzoek is ingesteld en dat DNB het vermoeden heeft dat de vennootschap een post- of bezoekadres aan klanten ter beschikking stelt en mogelijk aanvullende diensten verleent. In dat geval is sprake van een overtreding van artikel 3, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) overtreden, omdat het verboden is trustdiensten te verlenen zonder over een trustvergunning van DNB te beschikken. In deze waarschuwingsbrief heeft DNB de vennootschap verzocht om zelf te beoordelen of haar activiteiten een overtreding van de Wtt 2018 opleveren.

De vennootschap is verzocht om de uitkomsten van die beoordeling uiterlijk 10 februari 2022 met DNB te delen.

9. Vanwege het uitblijven van een reactie van de vennootschap heeft DNB op 11 mei 2022 aan de vennootschap een herinnering gestuurd.

Op 4 juni 2022 heeft de vennootschap DNB bericht dat uitsluitend domicilie aan klanten verleent. Zij heeft een modelovereenkomst bijgesloten en een geanonimiseerde overeenkomst en daarbij verklaard dat alle overeenkomsten hetzelfde zijn.

Omdat de vennootschap niet heeft gereageerd op het verzoek van DNB om nadere informatie, heeft DNB informatie ingewonnen bij de Belastingdienst en heeft DNB in juni 2023 medewerking van de vennootschap gevorderd een afschrift van haar zakelijke rekening over de periode van 12 juni 2020 tot en met 15 juni 2023 over te leggen, wat zij heeft gedaan.

In november 2023 heeft DNB op 16 november 2026 een aangekondigd bedrijfsbezoek afgelegd. Tijdens dit onderzoek ter plaatse is met ondersteuning van eDiscoveryspecialisten van DNB e-mailcorrespondentie, (digitale) administratie en WhatsApp-communicatie van de vennootschap en verzoeker gekopieerd. Verder heeft DNB informatie gevorderd en verkregen van een administratiekantoor en van een accountantskantoor.

Op 27 januari 2025 heeft DNB haar bevindingen schriftelijk met de vennootschap gedeeld. Op 10 juli 2025 heeft DNB een boeterapport opgesteld.

Op 18 november 2025 heeft DNB een kennisgeving van een boetevoornemen verzonden.

Boetebesluit

10.1. Nadat verzoeker een zienswijze heeft gegeven, heeft DNB besloten tot boeteoplegging aan verzoeker. Daartoe is het volgende door DNB in aanmerking genomen.

10.2. DNB heeft vastgesteld dat de vennootschap, gelet op haar verschillende contractvarianten, niet alleen domicilie ("*Provision of the registered office address for the Company*") en bijbehorende receptiewerkzaamheden ("*Provision of the correspondence address for the Company, excluding handling and/or processing of mail*" en "*Provision of the infrastructure, such as meeting rooms and internet*") heeft verleend aan haar klanten, maar dat ook sprake is geweest van bijkomende werkzaamheden als bedoeld in onderdeel b van de definitie van trustdienst in artikel 1 van de Wtt 2018.

DNB heeft hierbij in aanmerking genomen dat, in afwijking wat door verzoeker namens de vennootschap is verklaard, de vennootschap niet uitsluitend overeenkomsten heeft afgesloten in overeenstemming met de door de vennootschap overgelegde modelovereenkomst, die DNB aanduidt als contractvariant A. DNB heeft namelijk vastgesteld dat de vennootschap met 31 klanten een afwijkende overeenkomst heeft afgesloten, die door DNB zijn aangeduid als contractvarianten B en C. In die overeenkomsten is volgens DNB voorzien in bijkomende werkzaamheden.

In contractvariant B bestaan die uit: "*Depository of the books and records of the Company*", "*Translation and correspondence services with relevant governmental authorities and/or other parties*"

en "*Provision of the correspondence address for the Company, including handling and processing of mail*". Contractvariant C bevat twee van deze bijkomende werkzaamheden, namelijk: "*Depository of the books and records of the Company*" en "*Provision of the correspondence address for the Company, including handling and processing of mail*".

Daarnaast heeft DNB vastgesteld dat in vijf gevallen waarin contractvariant A is aangegaan toch ook feitelijk sprake is van bijkomende werkzaamheden: de vennootschap lichtte de strekking van de doorgestuurde correspondentie toe en gaf instructies aan de klant over de te nemen vervolgstappen.

10.3. Gelet op het voorgaande meent DNB dat de vennootschap beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten heeft aangeboden. Deze gedragingen vonden plaats binnen de sfeer van de vennootschap. Gelet op de contractvarianten B en C was de opzet van de onderneming om domicilie te verlenen in combinatie met aanvullende werkzaamheden. De gedragingen vormden dus de hoofdactiviteiten van de vennootschap en pasten dus in haar bedrijfsvoering. De gedragingen zijn ook dienstig geweest voor de vennootschap en zij mocht er ook over beschikken dat die plaatsvonden. Nu de vennootschap niet beschikte over een vergunning van DNB, heeft de vennootschap volgens DNB artikel 3, eerste lid, van de Wtt 2018 overtreden.

Volgens DNB heeft verzoeker feitelijke leidinggegeven aan deze overtreding. Hij was als enig bestuurder niet alleen op de hoogte van de gedragingen en kon daar gelet op zijn positie binnen de vennootschap over beschikken dat deze gedragingen plaatshadden en heeft die gedragingen ook aanvaard, maar hij heeft de gedragingen ook zelf verricht. Zo heeft hij zelf de contracten ondertekend en de dagelijkse werkzaamheden uitgevoerd.

DNB heeft overwogen dat de omstandigheid dat aan de vennootschap wegens haar liquidatie geen boete meer wordt opgelegd onverlet laat dat verzoeker gelet op artikel 5:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in verbinding met artikel 51, tweede lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht en artikel 48, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wtt 2018 wegens het feitelijke leidinggeven aan de overtreding zelfstandig kan worden beboet. DNB heeft verder kort uiteengezet waarom de oplegging van een bestuurlijke boete aan verzoeker als feitelijke leidinggever geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is.

10.4. Met betrekking tot de vaststelling van de boetehoogte heeft DNB het volgende in aanmerking genomen.

De overtreding is gerangschikt onder de derde categorie, zodat het basisboetebedrag

2.500.000,- bedraagt (artikel 49, tweede lid, van de Wtt 2018 in verbinding met artikel 16 van het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector). De gedragingen zijn ernstig, want voor meer dan de helft van de klanten die de vennootschap had, zijn illegale trustdiensten verleend. De overtredingen hebben langdurig en ook gedurende het onderzoek plaatsgevonden.

DNB heeft verder geoordeeld dat de vennootschap en verzoeker als professionele marktdeelnemers op de hoogte hadden moeten zijn van de van toepassing zijnde wetgeving, dat de verboden gedragingen werden voortgezet nadat de vennootschap door DNB in januari 2022 schriftelijk was gewaarschuwd en dat verzoeker tijdens het onderzoek heeft gesteld dat aan alle klanten alleen postadressen ter beschikking werden gesteld en post ongeopend werd doorgestuurd, terwijl hij wist dat dit onjuist was. De overtreding is daarom volgens DNB volledig verwijtbaar.

Het boetetoemetingsbeleid voorziet bij de oplegging van een boete aan een natuurlijk persoon in de verlaging van het basisbedrag tot 10%, wat neer zou komen op een boetebedrag van 250.000,-. DNB heeft verder vastgesteld dat het aannemelijk is dat sprake is van profijt omdat de tarieven die de vennootschap voor haar domicilieverlening in rekening bracht aanzienlijk hoger waren dan die in vergelijking met andere domicilieverleners gangbaar waren. Tot een verhoging van de boetemaatstaf leidt dit niet omdat niet kan worden ingeschat hoeveel voordeel dit de vennootschap en verzoeker heeft opgeleverd. Op basis van het draagkrachtverweer van verzoeker heeft DNB het boetebedrag verlaagd tot 35.000,-. Dit bedrag zou verzoeker op basis van zijn inkomsten binnen twee jaar kunnen aflossen.

11.1. DNB heeft voorts besloten het boetebesluit vroegtijdig openbaar te maken onder vermelding van de naam van verzoeker. Daartoe is het volgende door DNB in aanmerking genomen.

11.2. Op grond van artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018 maakt DNB een bestuurlijke boete wegens een overtreding van een voorschrift dat is gerangschikt in de derde categorie, zoals in dit geval, zo spoedig mogelijk openbaar. Met openbaarmaking van het boetebesluit worden verschillende doelen gediend. Allereerst is het belangrijk dat de activiteiten van DNB in zo groot mogelijke openheid worden verricht. Het is in dat kader in het belang van het publiek om zo ruim mogelijk kennis te kunnen nemen van het optreden van de toezichthouders en de gronden daarvoor. In de tweede plaats is het openbaar maken van de bestuurlijke boete in het belang van andere instellingen die onder toezicht staan, zodat zij weten welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en meer inzicht krijgen in de invulling die DNB aan onderhavige normen geeft. In de derde plaats is openbaarmaking in het belang van personen die door de inbreuk schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken. In de vierde plaats heeft de openbaarmaking in beginsel een ontmoedigend effect op andere personen en ondernemingen onder toezicht om overtredingen te begaan (Kamerstukken II 2015/16, 34 455, nr. 3, blz. 11-12 en Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, blz. 14 en 75-76).

11.3. DNB ziet geen aanleiding om openbaarmaking op grond van artikel 62, eerste lid, van de Wtt 2018 uit te stellen of geanonimiseerd te laten plaatsvinden. Allereerst ontstaat volgens DNB met het openbaar maken van het boetebesluit geen situatie die de stabiliteit van het financiële stelsel in gevaar brengt. Evenmin is DNB bekend met een lopend strafrechtelijk onderzoek of een onderzoek door de toezichthouder naar mogelijke overtredingen dat wordt ondermijnd door het openbaar maken van het boetebesluit.

Ten slotte meent DNB dat niet sprake is van een situatie dat die gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon en bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn of dat betrokken partijen door openbaring in onevenredige mate schade zou worden berokkend. In dit verband heeft DNB het volgende in aanmerking genomen.

11.4. Doelstelling van de openbaarmaking is om partijen op de financiële markten te waarschuwen. Het leveren van illegale trustdiensten levert immers voor andere partijen op de markt risicos op. Door onttrekking van de vennootschap aan het toezicht van DNB is het mogelijk dat klanten van de vennootschap betrokken zijn geweest bij witwassen en financieren van terrorisme. Andere (trust)dienstverleners die aan deze klanten diensten (gaan) verlenen dienen hier van op de hoogte te zijn opdat zij (verscherpte) maatregelen kunnen treffen om aan de toepasselijke regelgeving te voldoen. Dit geldt zowel voor trustdienstverleners als bijvoorbeeld voor betaaldienstverleners die financiële transacties voor deze partij hebben verricht. Dit is een concreet belang dat gediend wordt met ongeanonimiseerde openbaarmaking.

Tevens heeft de openbaarmaking een preventieve werking. Het kan er potentieel voor zorgen dat personen of ondernemingen die soortgelijke diensten verlenen, hun dienstverlening nog eens tegen het licht houden en hun diensten waar nodig op grond van het wettelijk kader anders kunnen inrichten of kunnen staken.

DNB kan bovendien laten zien dat scherp toezicht wordt gehouden op de naleving van de Wtt 2018 en dat zij handhavend optreedt indien voorschriften uit de Wtt 2018 niet worden nageleefd. Daarmee draagt de openbaarmaking bij aan de effectiviteit van de Wtt 2018. Deze doelen worden volgens DNB in het onderhavige geval niet bereikt met uitgestelde of geanonimiseerde openbaarmaking.

11.5. De door verzoeker gestelde omstandigheden maken volgens DNB niet dat publicatie zonder naamsvermelding zou moeten plaatshebben. DNB acht de overtreding anders dan verzoeker heeft aangevoerd wel ernstig, terwijl ook anders dan verzoeker heeft aangevoerd recidiverisico geen maatstaf vormt bij de aan te leggen toets of sprake is van onevenredige benadeling. DNB wijst er op dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever het enkele feit dat een natuurlijk persoon of instelling door een openbaarmaking reputatieschade en daardoor vermogensschade lijdt in beginsel onvoldoende acht om te kunnen spreken van onevenredige benadeling (Kamerstukken II 2016/17, 34 769, nr. 3, blz. 6). De gestelde (reputatie)schade is voorts niet nader concreet gemaakt. Uit de

zienswijze blijkt niet op welke wijze en in welke mate de gevreesde gevolgen zich daadwerkelijk zullen voordoen. Dat verzoeker een natuurlijk persoon is, maakt dit volgens DNB niet anders.

Standpunten van partijen

12. Verzoeker heeft diverse gronden aangevoerd tegen de openbaarmaking van het boetebesluit. De gronden zien zowel op de rechtmatigheid van het onderliggende boetebesluit als op het openbaarmakingsbesluit. DNB heeft de gronden weersproken in haar verweerschrift.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

Het toetsingskader

13.1. Gelet op vaste rechtspraak is openbaarmaking van een sanctiebesluit onevenredig of ondoelmatig, indien de boeteoplegging aan verzoeker in zijn geheel geen stand zal kunnen houden. Het gaat er dus vooral om of verzoeker op goede gronden als een overtreder (in de vorm van feitelijk leiding geven aan een overtreding door de vennootschap) is aangemerkt (bijv. ECLI:NL:RVS:2019:3106, punt 5.1 en ECLI:NL:CBB:2014:163, punt 4.4.4).

Naar vaste rechtspraak bestaat gelet op de zojuist genoemde rechtspraak in beginsel slechts aanleiding voor het schorsen van de publicatie van een sanctiebesluit indien naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter de overtredingen niet zijn komen vast te staan en de sanctieoplegging daarom onterecht is (bijv. ECLI:NL:CBB:2014:7 en ECLI:NL:CBB:2015:179).

13.2. Daarbij gelden bij zowel een verplichte als discretionaire bevoegdheid tot openbaarmaking van een sanctiebesluit de volgende nuanceringen en uitzonderingen.

Indien de sanctie ziet op verschillende overtredingen dan kan, wanneer de voorzieningenrechter betwijfelt of alle overtredingen hebben plaatsgehad, een voorlopige voorziening er uit bestaan dat alleen publicatie van het sanctiebesluit kan plaatsvinden na het onleesbaar maken van de daarin door het bestuursorgaan gestelde overtredingen waarover de genoemde twijfel bestaat (bijv. ECLI:NL:RBROT:2024:6906).

Als er twijfels bij de voorzieningenrechter zijn gerezen ten aanzien van het gros van de overtredingen kan ook een volledige schorsing van het publicatiebesluit in beeld komen (ECLI:NL:RBROT:2023:6642).

Voorts kan een schorsing in beeld komen indien de voorzieningenrechter op voorhand meent dat de sanctieoplegging wegens schending van fundamentele rechtsbeginselen of vanwege onrechtmatig verkregen bewijs onredelijk is (bijv. ECLI:NL:RBROT:2023:3953, punt 18).

Indien de voorzieningenrechter voorshands aanzienlijke twijfel heeft over de hoogte van de boete dan kan een voorlopige voorziening er uit bestaan dat alleen publicatie van het boetebesluit kan plaatsvinden na het onleesbaar maken van het boetebedrag en van de berekening van de boete (bijv. ECLI:NL:RBROT:2023:3953, punt 34). Daarvoor is pas reden als de voorzieningenrechter voorshands oordeelt dat er een wanverhouding bestaat tussen de hoogte van de boete en de ernst van de gedraging en de mate van verwijtbaarheid of tussen de hoogte van de boete en de draagkracht van de overtreder (bijv. ECLI:NL:RBROT:2024:6741, punt 8.2).

Indien er slechts enige twijfel zou kunnen bestaan over de boetehoogte dan vormt dit geen reden voor het slechts toestaan van publicatie indien het boetebedrag onleesbaar wordt gemaakt, want het gaat

er om of de boeteoplegging naar verwachting in essentie stand kan houden (ECLI:NL:RBROT:2019:10401, punt 10).

13.3. De voorzieningenrechter zal daarom hierna ingaan op wat verzoeker heeft aangevoerd tegen de door DNB vastgestelde overtreding, tegen de boeteoplegging en tegen de boetehoogte.

Voor zover de voorzieningenrechter oordeelt dat het boetebesluit naar verwachting in essentie in stand zal blijven in bezwaar en beroep en DNB daarom gelet op artikel 61, vierde lid, van de Wtt 2018 verplicht is tot openbaarmaking, zal de voorzieningenrechter voorts ingaan op de door verzoeker opgeworpen vraag of de naam van de overtreder op grond van artikel 62, eerste lid, van de Wtt 2018 dient te worden geanonimiseerd. Waar nodig zal de voorzieningenrechter in haar beoordeling de door DNB aangevoerde verweren bespreken.

Is de overtreding komen vast te staan?

14.1. Verzoeker betoogt dat DNB ten onrechte heeft vastgesteld dat de vennootschap een overtreding heeft begaan, zodat van feitelijke leidinggeven door verzoeker aan een overtreding door de vennootschap geen sprake kan zijn. Volgens verzoeker kwalificeren de door de vennootschap aangeboden diensten namelijk niet als aanvullende werkzaamheden, en daarmee niet als trustdiensten, terwijl voorts de bewijslevering door DNB tekort schiet. Verzoeker heeft deze grond als volgt onderbouwd.

14.2. DNB kwalificeert de contractuele post "*Depository of the books and records of the Company*" als het voeren van administratie in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 3°, van de Wtt 2018. Die bepaling vereist echter het "voeren" van administratie een actieve handeling. Bijvoorbeeld het verrichten van werkzaamheden in verband met het aanleggen, bijhouden en verwerken van de administratie van de klant.

De vennootschap bood aan haar klanten enkel de mogelijkheid om enkele basisstukken te bewaren, in haar geval de statuten en vergelijkbare oprichtingsdocumentatie en niet meer dan dat. Verder ontbreekt in het boetedossier ieder bewijs dat de vennootschap enige administratie actief heeft gevoerd. DNB heeft dat element niet aangetoond en kon dat ook niet, nu het bij een "*depository*" per definitie om bewaring gaat. Daarnaast heeft DNB niet aangetoond voor welke klanten de basisdocumentatie werd bewaard. Reeds bij gebreke van bewijs van feitelijke administratievoering kan deze werkzaamheid voor geen van de gestelde entiteiten een trustdienst opleveren. Het enkele feit dat het contract in de mogelijkheid daartoe voorzag, bewijst immers niet dat het ook is gebeurd.

14.3. DNB kwalificeert voorts de contractuele post "*translation and correspondence services with relevant governmental authorities and/or other parties (1,5 hours per month included in the annual service fee*" als het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 1°, van de Wtt 2018. "Advies" en "bijstand" veronderstellen een inhoudelijke, professionele bijdrage: een beoordeling van de positie van de klant en een daarop toegesneden inbreng. Daarvan is geen sprake. Zoals in de zienswijze is toegelicht bestond de "vertaling" voor zover die al plaatsvond uitsluitend uit het gebruik van een eenvoudige, automatische vertaaltool, zonder enige inhoudelijke controle, beoordeling of bewerking van de tekst. Een machinale vertaling zonder inhoudelijke tussenkomst is naar haar aard geen advies of bijstand: er wordt geen inhoudelijk oordeel toegevoegd. De contractuele beperking tot maximaal 1,5 uur per maand bevestigt dit niet als kwestie van frequentie, maar van aard: een dienst van deze omvang en met deze uitvoering kan naar haar aard geen zelfstandig juridisch advies behelzen. Ook hier ontbreekt verder ieder bewijs. Het boetedossier bevat geen enkel voorbeeld van een vertaling die de vennootschap voor een klant zou hebben verricht, laat staan een die als juridisch advies of bijstand zou kunnen gelden. DNB heeft deze werkzaamheid dus niet alleen onjuist gekwalificeerd, maar voor geen enkele entiteit aangetoond dat zij daadwerkelijk is verricht.

Daar komt bij dat deze dienst onder de C-overeenkomsten in het geheel niet werd aangeboden, en dat de vennootschap vanaf september 2021 uitsluitend nog de A-overeenkomst hanteerde, waarin deze

dienst evenmin voorkwam.

14.4. De begeleidende correspondentie valt onder de uitzondering voor receptie-werkzaamheden. Volgens de wetsgeschiedenis omvatten receptiewerkzaamheden onder meer het inscannen van poststukken en deze zonder commentaar via elektronische weg doorsturen en het ter beschikking stellen van vergaderruimten; zij zijn naar hun aard ondersteunend en administratief. DNB hangt haar redenering dat het doorsturen van stukken geen receptiewerkzaamheden ten onrechte geheel op aan de woorden "zonder commentaar". Er bestaat een principieel onderscheid tussen (i) een praktische, administratieve signalering omtrent een ontvangen stuk (wat bij inscannen van een stuk hoe dan ook zal gebeuren) en (ii) een inhoudelijke advisering over de merites van een te volgen koers. Alleen het laatste valt buiten de uitzondering.

14.5. DNB stelt ten onrechte de inhoud van het contract gelijk aan het verrichten van werkzaamheden. De wettelijke maatstaf is echter dat een aanvullende werkzaamheid daadwerkelijk wordt verricht. De tekst van een overeenkomst is dus niet maatgevend, dat zijn de feitelijke werkzaamheden. Ongeveer vanaf september 2021 is de vennootschap uitsluitend de A-overeenkomst gaan aanbieden aan haar nieuwe en deels ook aan haar bestaande cliënten. Het betreft een naar inhoud en bewoordingen eenvoudiger overeenkomst, die ten opzichte van de oudere overeenkomsten meer duidelijkheid schept over hetgeen partijen over en weer van elkaar mochten verwachten. Het belangrijkste: de overeenkomst sloot aan bij de feitelijke dienstverlening die de vennootschap aan haar klanten verleende, namelijk het aanbieden van een post- en bezoekadres. Hiermee werd tevens beoogd miscommunicatie of onjuiste verwachtingen aan de zijde van klanten te voorkomen. Vanaf 19 september 2021 is de vennootschap dus geen B- of C-overeenkomst meer aangegaan.

Zoals opgemerkt door DNB heeft de vennootschap in lijn hiermee in de loop van 2021 ook haar website aangepast: daarop werd, naast domicilieverlening, geen melding meer gemaakt van andere diensten. DNB werpt tegen dat een groot deel van de B- en C-overeenkomsten onverkort is voortgezet. Dat verweer faalt: het onveranderd voortbestaan van een oudere contractsbepaling is geen verrichte werkzaamheid. Dat een contract formeel doorliep, bewijst niet dat de daarin genoemde aanvullende werkzaamheden ná september 2021 nog werden verricht.

14.6. De e-mailcorrespondentie waarop DNB zich daarnaast beroept, kan dat tekort aan bewijs niet dekken. Ten eerste is de correspondentie er slechts voor een klein deel van de gestelde entiteiten. Ten tweede tonen de aangetroffen e-mails niet het verrichten van de in de overeenkomst omschreven werkzaamheden. Het contract noemt posten die DNB kwalificeert als het voeren van administratie ("*depository of the books and records*") respectievelijk als juridisch advies of bijstand ("*translation and correspondence services*"). Van het voeren van administratie tonen de e-mails niets en de correspondentie, die zij wél laten zien, reikt niet verder dan het doorsturen van een poststuk met een praktische mededeling over afzender en onderwerp hetgeen geen juridisch advies of bijstand is, maar een receptiewerkzaamheid. Ten derde kan uit het bestaan van enkele begeleidende teksten uit e-mails niet worden afgeleid dat het volledige, in het contract omschreven dienstenpakket daadwerkelijk voor alle entiteiten is verricht. DNB extrapoleert aldus van enige berichten in twaalf dossiers naar de volledige groep van 36 gestelde entiteiten.

Die gevolgtrekking is bij een punitieve sanctie, waar de overtreding per entiteit moet vaststaan, ontoelaatbaar.

14.7. De voorzieningenrechter oordeelt als volgt.

14.8. In artikel 3, eerste lid, van de Wtt 2018 is bepaald dat het een ieder met zetel in Nederland is verboden zonder een daartoe door DNB verleende vergunning beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.

Uit onderdeel b van de definitie van trustdienst in artikel 1 van de Wtt 2018 volgt dat onder trustdienst wordt verstaan het door natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen ter beschikking stellen van een adres of postadres aan een rechtspersoon of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden

wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap:

(1°) het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden; (2°) het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden; (3°) het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie; (4°) het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap; (5°) andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden.

In artikel 2 van het Besluit toezicht trustkantoren 2018 wordt als aanvullende trustdienst aangewezen het zijn van gevolmachtigde of anderszins rechtsgeldig vertegenwoordiger die algemene bestuurshandelingen kan verrichten voor een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als de gevolmachtigde of vertegenwoordiger.

14.9. Niet in geschil is dat de vennootschap domicilie heeft verleend aan rechtspersonen, terwijl geen sprake is van een groep als bedoeld in onderdeel b van de definitiebepaling van trustdienst in artikel 1 van de Wtt 2018.

In geschil is of sprake is van aanvullende werkzaamheden bestaande uit (1°) het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden en/of (3°) het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie. Met DNB is de voorzieningenrechter van oordeel dat de vennootschap beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten heeft verricht. Dat aanvullende werkzaamheden werden verricht volgt enerzijds uit de contractvarianten B en C die zijn aangegaan met 31 vennootschappen en anderzijds uit de correspondentie die DNB in twaalf dossiers heeft aangetroffen.

Daaruit volgt voorts dat het bedrijfsmatige en niet incidentele werkzaamheden betrof. Hetgeen verzoekster in dit verband heeft aangevoerd slaagt niet op grond van het volgende.

14.10. In contractvariant B bestaan de aanvullende werkzaamheden uit: "*Depository of the books and records of the Company*", "*Translation and correspondence services with relevant governmental authorities and/or other parties*" en "*Provision of the correspondence address for the Company, including handling and processing of mail*". Contractvariant C bevat twee van deze bijkomende werkzaamheden, namelijk: "*Depository of the books and records of the Company*" en "*Provision of the correspondence address for the Company, including handling and processing of mail*".

14.11. Met DNB is de voorzieningenrechter van oordeel dat de contractuele afspraak "*Depository of the books and the records of the Company*" redelijkerwijs niet anders valt uit te leggen dan het voeren van een administratie voor klanten en dus als een aanvullende werkzaamheid als bedoeld in onderdeel b, ten derde, van de definitie van trustdienst.

DNB heeft er in haar verweerschrift terecht op gewezen dat de steun voor die uitleg kan worden ontleend aan artikel 2:10, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek, waaruit volgt dat het bestuur van de onderneming voor het voeren van een administratie verplicht is de daartoe behorende boeken, bescheiden, en andere gegevensdragers te bewaren. Het bewaren van de basisdocumentatie (statuten) van de klanten van de vennootschap is dus een essentieel onderdeel van de boekhoudplicht en daarmee onlosmakelijk verbonden met het voeren van een administratie. Het door verzoeker gestelde vereiste van "een actieve handeling" vindt dus geen grondslag vindt in de wet.

14.12. Met DNB is de voorzieningenrechter voorts van oordeel dat de contractuele afspraken om "*translation and correspondence services with relevant governmental authorities and/or other parties*" en om "*provision of the correspondence address for the Company, including handling and processing of mail*" aan te bieden allebei kwalificeren als het verlenen van bijstand en dus als een aanvullende werkzaamheid als bedoeld in onderdeel b, ten eerste, van de definitie van trustdienst.

DNB heeft in dit verband terecht opgemerkt dat de bezwaren van verzoeker met name gericht zijn op de adviserende (juridische) variant van aanvullende werkzaamheden. Dit laat onverlet dat het vertalen van stukken valt onder het verlenen van bijstand. Ditzelfde geldt voor de begeleidende correspondentie bij het doorsturen van post. Dergelijke secretariële werkzaamheden ter ondersteuning van de klant kwalificeren als aanvullende werkzaamheden, tenzij deze onder de uitzondering voor receptiewerkzaamheden vallen.

In de memorie van toelichting bij de Wijzigingswet financiële markten 2010 (Kamerstukken II 2008/09, 32 036, nr. 3, blz. 40) is toegelicht dat als receptiewerkzaamheden worden aangemerkt het doorschakelen van telefonisch verkeer en het doorzenden van ongeopende poststukken. Hiervan is geen sprake, aangezien de werkzaamheden van de vennootschap verder gaan dan het ongeopend doorsturen of het inscannen en zonder commentaar doorsturen van post. Bij zowel het vertalen van stukken, ongeacht of gebruik wordt gemaakt van een vertaalprogramma, als voor het schrijven van begeleidende tekst zal immers post geopend moeten worden en (ten minste deels) kennisgenomen moeten worden van de inhoud van de correspondentie. De stelling van verzoeker dat sprake moet zijn van een inhoudelijke en professionele bijdrage vindt geen steun in het recht. Dit betekent dat in contractvarianten B en C steeds sprake is van de contractuele afspraak om naast domicilie te verlenen steeds twee bijkomende werkzaamheden als bedoeld in onderdeel b, ten eerste en ten derde, van de definitie van trustdiensten te verlenen.

14.13. De stelling van verzoeker dat geen of onvoldoende sprake is van bewijs van daadwerkelijke bijkomende werkzaamheden wordt niet gevolgd. De voorzieningenrechter stelt vast dat zich bij de stukken (genummerd 81 en verder en 100A en verder)

e-mailberichten tussen verzoeker als bestuurder van de vennootschap en de klanten van de vennootschap bevinden, waaruit blijkt dat daadwerkelijk bijkomende werkzaamheden zijn verricht.

Zo wordt aan een klant op 15 december 2022 een naheffingsaanleg doorgezonden en wordt in het bijbehorende Engelstalig mailbericht er op gewezen dat tijdig moet worden betaald aan de belastingdienst onder vermelding van de viertallige onderwerpscode.

En zo wordt op 27 juli 2023 per email een dwangbevel van de Belastingdienst aan een klant doorgestuurd onder de mededeling: "*Another payment required for the wage taxes, please share with your administrator.*"

Vergelijkbare mailberichten met betrekking tot aanmaningen van de Kamer van Koophandel heeft verzoeker aan klanten verzonden op 15 december 2022 en op 4 maart 2023. En op

11 augustus 2023 stuurt verzoeker een klant documenten van de belastingdienst met het verzoek die voor te leggen aan zijn belastingadviseur. Volgens verzoeker bieden deze berichten geen bewijs omdat die een incidentele klantenservice betreffen en geen bijkomende werkzaamheden zouden vormen. Gelet op wat hiervoor is overwogen over de contractuele bijkomeden werkzaamheden wordt dit standpunt niet gevolgd.

Daarnaast volgt de voorzieningenrechter niet het standpunt van verzoeker dat per dossier (bijkomend) bewijs van feitelijke werkzaamheden door DNB moet worden geleverd.

Gelet op de inhoud van de overeenkomsten B en C en de strekking van de genoemde mailberichten heeft DNB mogen aannemen dat de aangetroffen correspondentie geen uitzondering op de feitelijke gang van zaken vormt, maar dat voor de klanten met wie de vennootschap contractvariant B of C is aangegaan geldt dat de vennootschap de daarin opgenomen dienstverlening heeft verricht. Bovendien is ten aanzien van vijf klanten die met de vennootschap een A-overeenkomst zijn aangegaan ook dergelijke berichten door DNB aangetroffen in de (digitale) administratie van de vennootschap.

14.14. Gelet hierop is de voorzieningenrechter voorshands van oordeel dat de overtreding van artikel 3, eerste lid, van de Wtt 2018 is komen vast te staan. DNB heeft op goede gronden vastgesteld dat de overtreding is toe te rekenen aan de vennootschap.

Reeds omdat verzoekster als enig bestuurder de overeenkomsten namens de vennootschap heeft ondertekend en hij ook de correspondentie met de klanten van de vennootschap voerde, heeft verzoeker feitelijke leiding gegevens aan deze overtreding.

Is de inzet van het boete-instrument redelijk?

15.1. Verzoeker betoogt dat had moeten worden afgezien van boeteoplegging, omdat de inzet van dit handhavingsinstrument niet evenredig is. De geringe verwijtbaarheid vormt, in samenhang met de geringe ernst en het ontbreken van een actueel handhavingsdoel, een zelfstandige grond om van beboeting af te zien. DNB heeft deze omstandigheden ten onrechte niet bij haar afweging betrokken. Daarnaast heeft DNB geen deugdelijke evenredigheidstoets uitgevoerd. Deze standpunten heeft verzoeker als volgt onderbouwd.

15.2. Volgens verzoeker is de ernst van de overtreding gering. DNB stelt niet en het dossier bevat geen enkele aanwijzing dat via de vennootschap is witgewassen, dat verhullende structuren zijn opgezet, of dat haar klanten de dienstverlening voor onoorbare doeleinden hebben gebruikt. Het door DNB ingeroepen integriteitsrisico is en blijft volledig abstract. Een overtreding waarbij het beschermde belang niet is geraakt, is naar haar aard niet ernstig. Daar komt bij dat de gedraging zich, ook in de constructie van DNB, aan de ondergrens van het wettelijke verbod bevindt. Het ging in de kern om het verlenen van een post- en bezoekadres. Een dienst die op zichzelf niet vergunningplichtig is en dat pas wordt door een aanvullende werkzaamheid. Van actief beheer, het opzetten van structuren of inhoudelijke advisering is geen sprake geweest.

Bovendien heeft de vennootschap wel bij onboarding van zijn klanten cliëntenonderzoek verricht uit hoofde van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Juist het risico dat de Wtt 2018 beoogt te ondervangen onbekendheid met de identiteit en de achtergrond van de klant heeft zich hier dus niet voorgedaan. Ook langs deze weg ontbreekt de aantasting van het beschermde belang die een ernstige overtreding zou kenmerken.

In geen enkele fase, niet vóór de signalering, niet tijdens het onderzoek, en niet na de zienswijze heeft DNB gehandeld op een wijze die past bij ingrijpende integriteitsrisicos die zij thans aan de gedraging toeschrijft. Was daarvan werkelijk sprake geweest, dan had een eerder en voortvarender optreden in de rede gelegen. Veelzeggend is dat DNB juist wél tot beboeting overgaat nu de vennootschap al meer dan een jaar geleden geliquideerd is en onmogelijk de gestelde overtreding kan voortzetten. DNB treuzelt zolang er nog een onderneming en dienstverlening zijn, maar grijpt punitief in op het moment dat er niets meer te herstellen valt. Die volgorde bevestigt dat het DNB niet te doen is om een actueel toezichtsbelang, maar om een sanctie zonder reëel handhavingsdoel.

15.3. De verwijtbaarheid van verzoeker is gering. In de eerste plaats miskent DNB dat verzoeker zijn dienstverlening al uit eigen beweging had vereenvoudigd vóórdat hij enig signaal van de toezichthouder ontving. Reeds vanaf september 2021 bood hij uitsluitend nog domicilieovereenkomsten (type A) aan, omdat die beter aansloten bij zijn feitelijke dienstverlening. Na de brief van januari 2022 heeft hij die lijn onverkort voortgezet: geen enkele overeenkomst van het oudere type is nadien nog gesloten, uit de omzetcijfers blijkt dat de activiteiten vanaf 2023 zeer sterk zijn afgebouwd en de onderneming is in uiteindelijk 2025 geliquideerd. Dat is niet het gedrag van iemand die welbewust in strijd met de norm handelt. Het verwijt van DNB dat hij zou zijn doorgegaan mist dan ook feitelijke grond.

In de tweede plaats handelde verzoeker te goeder trouw en zonder enig oogmerk het vergunningstelsel te ontgaan. Voor zover hij klanten al ergens op wees, deed hij dat uit klantvriendelijkheid jegens overwegend buitenlandse klanten die de Nederlandstalige post niet konden lezen. Hij wist niet, en hoefde redelijkerwijs ook niet te weten, dat DNB het doorsturen van een belastingaanslag met een praktische mededeling zou aanmerken als een vergunningplichtige trustdienst. Dat laatste klemt te meer nu juist de kwalificatie van deze handelingen als trustdienst allesbehalve evident is. Waar zelfs de juridische duiding van de gedraging omstreden is, en waar DNB zelf bijna vier jaar over haar onderzoek heeft gedaan alvorens tot een boetevoornemen te komen, laat zich niet volhouden dat het voor verzoeker aanstonds duidelijk had moeten zijn dat hij de norm overtrad.

Van een volledige verwijtbaarheid kan onder die omstandigheden geen sprake zijn.

De waarschuwing uit januari 2022 was verder niet meer dan een voorwaardelijke mededeling dat, índien domicilieverlening met aanvullende werkzaamheden zou worden gecombineerd, mogelijk sprake zou kunnen zijn van trustdienstverlening.

15.4. In het boetebesluit ontbreekt een deugdelijke beoordeling van de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van het opleggen van een boete aan verzoeker.

DNB volstaat met de constatering dát beboeting geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zou zijn, terwijl de driestapstoets uit de Harderwijk-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) juist een indringender toetsing vergt, te meer nu het gaat om een forse punitieve sanctie die is opgelegd aan een natuurlijk persoon. Toegepast op dit geval doorstaat het besluit geen van de drie stappen.

Een boete is geschikt indien zij het beoogde doel naleving van de Wtt 2018 en beëindiging van de overtreding dichterbij brengt. Dat doel was hier echter ruimschoots voorafgaand aan de boeteoplegging reeds volledig bereikt.

Een boete is bovendien niet noodzakelijk. De stelling van DNB dat een minder ingrijpend middel niet het gewenste, afschrikwekkende effect zou hebben, mist grond nu er niets meer af te schrikken valt: de onderneming bestaat niet meer en verzoeker heeft zich volledig uit de betrokken activiteiten teruggetrokken. Van een recidiverisico is geen sprake, wat DNB zelf onderkent. Waar het doel langs feitelijke weg reeds is bereikt en herhaling is uitgesloten, is een punitieve sanctie niet het minst ingrijpende, maar een overbodig middel. Ten slotte is beboeting niet evenwichtig. Bij de weging van de betrokken belangen (het eerste oriëntatiepunt) geldt dat het gewicht van de gestelde overtreding gering is: het door DNB ingeroepen risico op betrokkenheid bij witwassen of terrorismefinanciering heeft zich op geen enkele wijze verwezenlijkt en het verwijt is in de kern formeel van aard. Daartegenover staat, bij het tweede oriëntatiepunt, de ingrijpendheid van het besluit: een forse boete voor een natuurlijk persoon, gevolgd door een voorgenomen ongeanonimiseerde publicatie met blijvende gevolgen voor verzoeker. De verhouding tussen een gering overtredingsgewicht en een zware, deels onomkeerbare last is niet in evenwicht.

15.5. De voorzieningenrechter oordeelt als volgt.

15.6. Met DNB is de voorzieningenrechter van oordeel dat het zonder vergunning actief zijn als trustkantoor, naar zijn aard, een ernstige overtreding vormt. De besluitgever acht het zonder vergunning verlenen van trustdiensten een ernstige overtreding. Dit blijkt ook uit het feit dat deze overtreding in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector is ingedeeld in boetecategorie 3 (vgl. ECLI:NL:RBROT:2016:8197, punt 6.1 en ECLI:NL:RBROT:2024:3855, punt 14.1).

Het doel van de Wtt 2018 is het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel door middel van regulering van de trustsector. Trustdiensten worden door de wetgever beschouwd als diensten met een hoog inherent integriteitsrisico. Met het vergunningen-stelsel is beoogd te voorkomen dat trustkantoren dan wel bepaalde trustdienstverlening zich aan het toezicht van DNB zou onttrekken en de integriteit van de trustsector in gevaar wordt gebracht. Het belang van regulering is daarbij gelegen in de bescherming van de goede reputatie van de Nederlandse financiële sector en het Nederlandse rechtsstelsel. Daarbij vervullen (vergunde) trustkantoren een belangrijke poortwachtersfunctie. Poortwachters doen in dit verband onderzoek bij hun dienstverlening naar hun cliënt ter voorkoming van witwassen, de financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag (zie voor het voorgaande Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, blz. 2-4 en 16).

15.7. Anders dan verzoeker aanvoert, is voor het gebruik van de boetebevoegdheid niet van belang en hoeft DNB dan ook niet aan te tonen of daadwerkelijk een risico dat de Wtt 2018 probeert te beschermen zich heeft voltrokken, dat een doelstelling van de Wtt 2018 in gevaar is gebracht of dat er een verhoogd risico op betrokkenheid bij witwassen of terrorismefinanciering is geweest. Het doel van de poortwachtersfunctie uit de wtt 2018 is juist preventie en dus om dit alles te voorkomen. De kans op dergelijke gevolgen is dan ook voldoende om van de boetebevoegdheid gebruik te maken (ECLI:NL:RBROT:2023:5209, punt 26,4 en ECLI:NL:RBROT:2024:6741, punt 7.5.2).

Ook wijst DNB er terecht op dat het standpunt verzoeker dat de risicos die de Wtt 2018 beoogt te ondervangen weg zijn genomen door het verrichten van cliëntenonderzoek als bedoeld in de Wwft niet op. Voorop moet worden gesteld dat het cliëntenonderzoek dat verzoeker op grond van de Wwft al dan niet heeft verricht de risicos die de Wtt 2018 beoogt te ondervangen niet kan voorkomen. Voor het cliëntenonderzoek dat moet worden verricht op grond van de Wtt 2018 gelden aanvullende verplichtingen ten opzichte van de Wwft (Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, blz. 8).

De ernst van de overtreding is gelegen in het ontstaan en gedurende langere tijd laten voortbestaan van het risico dat trustdiensten buiten het vergunningenstelsel en het toezicht van DNB werden verleend. De omstandigheid dat, mede vanwege het door de vennootschap niet of vertraagd reageren op informatieverzoeken van DNB, een lange periode zit tussen de start van het onderzoek door DNB en de boeteoplegging, maakt niet dat in het voorliggende geval sprake is van een geringe ernst van de overtreding.

15.8. De voorzieningenrechter volgt niet het standpunt van verzoeker dat de verwijtbaarheid van verzoeker zeer gering is. De vennootschap is lange tijd doorgegaan met haar trustdiensten nadat DNB haar 20 januari 2022 een brief stuurde waarin zij waarschuwde dat het de vennootschap niet was toegestaan aanvullende diensten te verlenen naast domicilieverlening. De omstandigheid dat de vennootschap, naar verzoeker stelt, al voor die brief geen contractvarianten B en C meer alfsloot, maakt dit niet anders.

De vennootschap had immers met 31 klanten wel een B- of een C-overeenkomst afgesloten en zij heeft die niet aangepast. Daar komt bij dat de hiervoor door de voorzieningenrechter genoemde mailberichten van verzoeker aan klanten dateren van na de genoemde brief van 20 februari 2022. De voorzieningenrechter neemt verder in aanmerking dat verzoeker moet hebben geweten dat hij artikel 3, eerste lid, van de Wtt 2018 overtrad, want hij heeft naar aanleiding van een herinneringsbrief van DNB in strijd met de waarheid verklaard dat hij uitsluitend A- overeenkomsten had afgesloten en uitsluitend domicilie verleende aan klanten.

Gelet op het vorenstaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat verzoeker een ernstig verwijt valt te maken van het door hem leidinggeven aan de overtreding door de vennootschap (vgl. ECLI:NL:CBB:2012:BW9248, middengedeelte van punt 5.1.2 en ECLI:NL:CBB:2016:359, punt 3.5).

15.9. De voorzieningenrechter volgt evenmin het standpunt van verzoeker dat DNB de Harderwijkcriteria niet juist heeft toegepast. n het boetebesluit is afdoende uiteengezet dat en waarom boeteoplegging aan verzoeker een geschikt, noodzakelijk en evenwichtig handhavingsmiddel is. Hetgeen verzoeker verder heeft aangevoerd, maakt dit niet anders.

Is de boete evenredig?

16.1. Verzoeker betoogt dat een boetebedrag van 35.000,- in deze zaak disproportioneel is. Volgens hem heeft DNB bij de stappen 2 en 3 van haar boetebeleid onvoldoende rekening gehouden met de beperkte ernst, de beperkte duur van de overtreding (die door DNB te ruim is vastgesteld) en met de beperkte verwijtbaarheid. Ook geldt dat de boetehoogte rechtstreeks samenhangt met het aantal entiteiten waaraan volgens DNB trustdiensten zijn verleend. DNB heeft de ernst en de omvang van de overtreding immers gebaseerd op de vaststelling dat sprake zou zijn van 36 entiteiten. Aangezien die vaststelling voor het overgrote deel van die entiteiten niet is komen vast te staan, dient dit door te werken in de boetehoogte. Daarnaast had DNB bij stap 6 ermee rekening moeten houden dat geen sprake is van recidive, terwijl verzoeker bovendien op eigen initiatief maatregelen heeft getroffen. Zou DNB de stappen 2, 3 en 6 juist hebben toegepast, dan was het bedrag vóór de draagkrachttoets aanzienlijk lager uitgevallen, en had ook de uiteindelijke, aan de draagkracht getoetste boete lager moeten worden vastgesteld.

16.2. De voorzieningenrechter oordeelt als volgt.

16.3. De voorzieningenrechter heeft hiervoor onder het toetsingskader uiteengezet dat in deze procedure geen ruimte is voor een volle beoordeling van de boetehoogte. Gelet op het boetemaximum, afgezet

tegen de ernst van de overtreding en het aanzienlijke verwijt dat verzoeker valt te maken, is sprake van een uitzonderlijk lage boete, wat samenhangt met de beperkte draagkracht van verzoeker. De boete staat dus niet in wanverhouding tussen de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid of de draagkracht van verzoeker.

Tussenconclusie

17. Uit het voorgaande volgt dat het boetebesluit naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter in essentie rechtmatig is. Verzoeker is daarin terecht als overtreder (in de vorm van feitelijk leidinggevende) aangemerkt, terwijl DNB in redelijkheid heeft kunnen overgaan tot boeteoplegging en de boetehoogte niet op voorhand in een wanverhouding staat tot de ernst van de overtreding, het verwijt dat verzoeker valt te maken en de draagkracht van verzoeker.

In geschil is nog of artikel 62, eerste lid, van de Wtt 2018 zich verzet tegen de vermelding van de naam van verzoeker in het openbaar te maken boetebesluit.

Dient geanonimiseerde openbaarmaking plaats te vinden?

18.1. Verzoeker betoogt dat openbaarmaking alleen in geanonimiseerde vorm zou mogen plaatshebben. Volgens verzoeker heeft DNB miskend dat ongeanomiseerde openbaarmaking in dit geval onevenwichtig uitpakt voor verzoeker. In dit verband heeft verzoeker het volgende aangevoerd.

18.2. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft in zijn uitspraak van

25 februari 2025 (ECLI:NL:CBB:2025:102) geoordeeld dat evenredige mate van schade als bedoeld in artikel 1:98, eerste lid, onder b, van de Wet op het financieel toezicht (Wft), die gelijk luidt aan artikel 62, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wtt 2018 verondersteld dat moet worden beoordeeld of er sprake is van schade die in verhouding tot de met de niet-geanonimiseerde (volledige) openbaarmaking na te streven doelen en daarmee te dienen belangen van dien aard is dat openbaarmaking uitgesteld of geanonimiseerd moet plaatsvinden. Naar het oordeel van het CBb ligt in dit criterium een evenwichtigheids-beoordeling besloten die neerkomt op de evenwichtigheidsbeoordeling als laatste stap bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel (evenredigheid in strikte zin). Het CBb verwijst voorts naar de wetsgeschiedenis van artikel 1:98 van de Wft, waaruit volgt dat de toezichthouder moet afwegen hoe de doelen die in het algemeen worden nagestreefd met volledige openbaarmaking van een besluit en de belangen die daarmee worden gediend, zich verhouden tot de mate van schade die een niet-geanonimiseerde openbaarmaking voor betrokkene tot gevolg heeft.

18.3. DNB heeft de vier doelstellingen van publicatie van sancties wel betrokken in haar afweging. DNB heeft echter bij haar afweging miskend dat evenredigheid niet één maar twee gelijkwaardige ijkpunten kent: aan de ene kant het met het besluit beoogde doel en aan de andere kant de (nadelige) gevolgen van het besluit. Dit vereist (dus ook) dat DNB voor elk van de doelen die in het algemeen kunnen worden gediend met vroegtijdige en niet-geanonimiseerde openbaarmaking beoordeelt of dat in het concrete geval van verzoeker ook daadwerkelijk zo is, om die doelen vervolgens af te zetten tegen de schade die verzoeker naar verwachting zal lijden.

18.4. Aannemelijk is dat verzoeker door niet-geanonimiseerde publicatie naar verwachting schade zal lijden. Het gaat in deze zaak immers om de publicatie van een punitieve sanctie, waarbij ernstige verwijten aan verzoeker worden gemaakt en dus niet om een reparatoire maatregel. Die schade beperkt zich bovendien niet tot reputatieschade in enge zin. Een niet-geanonimiseerde publicatie brengt mee dat verzoeker bij iedere zoekopdracht op zijn naam blijvend in verband wordt gebracht met een overtreding van financiële toezichtwetgeving. Voor een natuurlijk persoon die relatief aan het begin van zijn loopbaan staat en thans een verantwoordelijke functie bekleedt, werkt een dergelijke publicatie rechtstreeks door in zijn arbeids- en carrièreperspectief: openbaarmaking van zijn naam kan zijn huidige dienstverband raken en toekomstige functies, in het bijzonder in de financiële sector,

feitelijk buiten bereik brengen. Anders dan reputatieschade in enge zin is dit een concrete, aanwijsbare en in de tijd voortdurende schade, die zich bovendien niet meer laat herstellen zodra de publicatie eenmaal heeft plaatsgevonden. Daar komt bij dat de publicatie vroegtijdig zou plaatsvinden. Dat betekent dat verzoeker de hiervoor beschreven, onomkeerbare gevolgen zou ondervinden op een moment waarop in bezwaar en beroep nog niet is komen vast te staan dát hij enige overtreding heeft begaan.

18.5. Tegenover deze concrete en onomkeerbare schade staan de door DNB ingeroepen doelen, die in dit geval echter nauwelijks gewicht in de schaal leggen. Het informeren en waarschuwen van de markt veronderstelt een reëel risico waartegen moet worden gewaarschuwd; in dit geval heeft het door DNB gestelde integriteitsrisico zich op geen enkele wijze verwezenlijkt. Voor zover DNB de publicatie rechtvaardigt met de enkele mogelijkheid dat klanten van de vennootschap "bedoeld of onbedoeld" bij witwassen of terrorismefinanciering betrokken zouden zijn geweest, betreft dat een louter hypothetisch en door DNB zelf niet vastgesteld risico. Een dergelijk speculatief belang kan niet opwegen tegen de reële en onomkeerbare schade aan de zijde van een natuurlijk persoon.

18.6. Verzoeker wijst in dit verband ook op de uitspraak van de rechtbank van

19 december 2025 (ECLI:NL:RBROT:2025:14917). In deze uitspraak over cryptodiensten (de crypto-uitspraak) is toegelicht hoe het beoordelingskader uit de uitspraak van het CBb van 25 februari 2025 moet worden toegepast. De overwegingen van de rechtbank in de crypo-uitspraak zijn algemeen geformuleerd en zaakoverstijgend en vinden daarom ook toepassing in onderhavige zaak.

Toepassing van dit kader leidt volgens verzoeker tot het volgende. Met betrekking tot het dienen van doel 1 en doel 2, is het in beginsel niet nodig dat ook de identiteit van de overtreder openbaar wordt gemaakt. Met betrekking tot doel 3, is pas grond aanwezig voor het oordeel dat het publiek en de onder toezicht staande instellingen een overtreder op de geconstateerde overtreding moeten kunnen aanspreken, en dat om die reden ook de identiteit van de overtreder openbaar moet worden gemaakt, indien dit een concreet belang dient. Daarvan kan sprake zijn indien zich onder het publiek en de onder toezicht staande instellingen personen bevinden die door de inbreuk/overtreding schade hebben geleden, zodat zij eventueel hun rechten jegens de overtreder geldend kunnen maken. Dat er personen zijn die door de overtreding van het registratiegebod voor vergoeding in aanmerking komende schade hebben geleden, is echter gesteld noch gebleken en ligt bij consumenten ook niet voor de hand nu het toezicht op aanbieders van cryptodiensten zich niet uitstrekt tot consumentenbescherming.

Ten aanzien van openbaarmakingsdoel 4 geldt dat het CBb geoordeeld heeft dat het belang van een ontmoedigend effect dat de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder kan hebben, geen doel op zich is en in het kader van de evenwichtigheidsbeoordeling in een voorkomend geval niet zwaarwegend genoeg kan zijn om dat doel en het daarmee gediende belang van volledige openbaarmaking te laten prevaleren. De overwegingen uit de crypto-uitspraak gelden onverkort in de onderhavige zaak. De vier doelen die de Rechtbank Rotterdam langsloopt, zijn dezelfde vier doelen die DNB in het Openbaarmakingsbesluit aan haar publicatievoornemen ten grondslag legt. Voor elk van die doelen geldt dat het de vermelding van de náám van verzoeker niet vergt.

18.7. De voorzieningenrechter oordeelt als volgt.

18.8. Uit artikel 61, eerste lid, van de Wtt 2018 volgt dat DNB een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie op grond van deze wet openbaar maakt zodra het besluit onherroepelijk is geworden.

Uit het vierde lid volgt dat DNB in afwijking van het eerste lid een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete zo spoedig mogelijk openbaar maakt, indien het ziet op een overtreding van een voorschrift dat op grond van artikel 49, tweede lid, is gerangschikt in de derde categorie.

Uit artikel 62, eerste lid, volgt onder meer dat openmaking op grond van artikel 61 wordt uitgesteld of in zodanige vorm geschiedt dat de openbaar te maken gegevens niet herleidbaar zijn tot afzonderlijke personen, voor zover: (a-grond) die gegevens herleidbaar zijn tot een natuurlijke persoon en

bekendmaking van zijn persoonsgegevens onevenredig zou zijn of (b-grond) betrokken partijen in onevenredige mate schade zou worden berokkend.

18.9. Omdat verzoeker zijn bezwaar tegen niet-geanonimiseerde vorm heeft toegespitst op de vermelding van zijn naam en niet zijn pijlen tevens heeft gericht op het voorkomen dat de naam van de vennootschap openbaar gemaakt wordt, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om de toetsing te beperken tot de a-grond. De toetsing aan de b-grond wordt wel de evenwichtigheidsbeoordeling genoemd (ECLI:NL:CBB:2025:102, punt 6.7).

De voorzieningenrechter ziet aanleiding voor eenzelfde evenwichtigheidsbeoordeling bij de a-grond.

18.10. Uit rechtspraak van het CBb volgt dat in het kader van de publicatieverplichtingen van sanctiebesluiten uit hoofde van de Wft en op basis van identieke publicatie-verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de toezichthouder in zijn beoordeling van de evenwichtigheid tussen enerzijds de mate van schade die een niet-geanonimiseerde openbaarmaking voor de betrokkene met zich brengt en anderzijds het belang dat de openbaarmaking in het concrete geval dient te betrekken, dit mede aan de hand van de volgende vier doelen van openbaarmaking van sanctiebesluiten: (1) het publiek informeren over het optreden van de toezichthouder en de gronden daarvoor; (2) andere instellingen die onder toezicht staan informeren welke gedragingen kunnen leiden tot handhaving en de invulling die de toezichthouder aan bepaalde normen geeft; (3) personen, die door de inbreuk schade hebben geleden, gelegenheid bieden hun rechten jegens de overtreder geldend te maken en (4) anderen ontmoedigen om overtredingen te begaan (o.a. ECLI:NL:CBB:2025:353; ECLI:NL:CBB:2025:372 en ECLI:NL:CBB:2025:353).

Dit toetsingskader geldt evenzeer voor het identieke publicatieregime onder de Wtt 2018, zo heeft de rechtbank ook eerder geoordeeld (ECLI:NL:RBROT:2025:6921).

18.11. Voorts zijn overeenkomstig doelstelling 3 de belangen van andere (rechts)personen betrokken bij niet-geanonimiseerde openbaarmaking.

Uit de wetsgeschiedenis van de Wtt 2018 volgt dat een van de belangen die worden gediend met publicatie het tijdig informeren van het publiek is om schade bij cliënten of potentiële cliënten van trustkantoren te voorkomen of te beperken (Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3, blz. 18).

Daarnaast komt uit de wetgeschiedenis van de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn naar voren dat een van de doelen van de vroegtijdige openbaarmaking van sancties is om de zakelijke relaties van de betrokken instelling te waarschuwen, zodat zij maatregelen kunnen nemen om de risicos op witwassen en financieren van terrorisme die uit een (ernstige) overtreding van de Wwft voortvloeien, te beheersen (Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nr. 6, blz. 34-35 en 38-39).

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft DNB deze doelstelling evenzeer (in randnummer 20 van het publicatiebesluit) in haar afweging kunnen betrekken (zie ook ECLI:NL:RBROT:2026:10710, punt 24).

18.12. Uit de rechtspraak van het CBb leidt de voorzieningenrechter voorts het volgende af. Het belang van generale preventie dat de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder kan hebben, vormt geen doel op zich is en is bij de beoordeling of betrokken partijen door een volledige openbaarmaking in onevenredige mate schade zou worden berokkend in een voorkomend geval niet zwaarwegend genoeg om dat doel en het daarmee gediende belang te laten prevaleren. Indien aannemelijk is dat met de openbaarmaking van de identiteit van de overtreder geen concreet belang wordt gediend, kan dat bijdragen aan de conclusie dat sprake is van een onevenredige mate van schade voor de betrokken partijen. Maar het enkele feit dat een natuurlijke persoon of instelling door een openbaarmaking reputatieschade en daardoor vermogensschade lijdt, is in beginsel onvoldoende om te kunnen spreken van onevenredige benadeling (ECLI:NL:CBB:2025:102, punt 6.9 en 6.10).

18.13. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding om verzoekers betoog te volgen over de toepassing van de crypto-uitspraak (zie ook ECLI:NL:RBROT:2026:10710, punt 20). Richtinggevend is de uitspraak van het CBb van 25 februari 2025 (zie onder meer ECLI:NL:CBB:2025:353;

ECLI:NL:RBROT:2025:6921 en ECLI:NL:RBROT:2026:2567). Uitgangspunt volgens deze rechtspraak is dat de toezichthouder zich een goed beeld moet vormen van de gevolgen van een niet-geanonimiseerde openbaarmaking voor de betrokken partijen. Daarbij is het, gelet op het uitzonderingskarakter van de geanonimiseerde openbaarmaking, aan de betrokken partijen om de verwachte schade en relevante individuele omstandigheden te stellen en aannemelijk te maken op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat de mate van schade die zij (verwachten te) ondervinden buiten proportie is (ECLI:NL:CBB:2025:102, punt 6.11). Als door een partij geen verwachte schade en eventuele relevante individuele omstandigheden zijn gesteld en aannemelijk gemaakt, kan de beslissing tot niet-geanonimiseerde openbaarmaking standhouden (ECLI:NL:CBB:2025:353, punt 11.6).

18.14. In het voorliggende geval gaat het echter niet om de vraag of de naam van de overtredende rechtspersoon wel of niet openbaar gemaakt dient te worden, maar of de naam van een natuurlijke persoon die feitelijk leiding heeft gegeven aan de overtreding wel of niet openbaar gemaakt dient te worden.

Verzoeker heeft gesteld dat een niet-geanonimiseerde publicatie meebrengt dat verzoeker bij iedere zoekopdracht op zijn naam blijvend in verband wordt gebracht met een overtreding van financiële toezichtwetgeving en dat voor een natuurlijk persoon, die relatief aan het begin van zijn loopbaan staat en die thans een (andere) verantwoordelijke functie bekleedt, zon publicatie gevolgen hebben voor zijn huidige dienstverband en in de weg staan aan toekomstige functies (in de financiële sector).

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verzoeker hiermee wel aannemelijk gemaakt dat hij door de niet-geanonimiseerde openbaarmaking aanzienlijke schade zou kunnen leiden. Dit is op zichzelf nog niet voldoende voorde toepassing van artikel 62, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wtt 2018. Dit belang moet immers worden afgezet tegen de doelstellingen van (niet-geanonimiseerde) openbaarmaking. De doelstellingen van openbaarmaking vergen naar het oordeel van de voorzieningenrechter echter niet of nauwelijks dat de naam van verzoeker wordt vermeld in het te publiceren boetebesluit. Door de vermelding van de vennootschap worden immers alle doelen, ook die met bettrekking tot het waarschuwen van (rechts)personen die zijn betrokken bij de illegale dienstverlening door de vennootschap, gediend. Niet valt in te zien wat de meerwaarde is dat de natuurlijke persoon die feitelijk leiding heeft gegeven aan de overtreding door de vennootschap daarbij bij naam wordt vermeld. Alle overwegingen van DNB in dit verband zien op het belang van de vermelding van de naam van de vennootschap en niet ook op die van verzoeker zelf.

18.15. De voorzieningenrechter vindt het opmerkelijk dat verzoeker dit laatste punt niet zelf naar voren heeft gebracht, maar zij ziet aanleiding om in dit verband, indachtig het tweede lid van artikel 8:69 van de Awb, de motivering van het verzoek aan te vullen, dit gelet op hetgeen verzoeker verder wel naar voren heeft gebracht en gelet op wat hij met zijn verzoek beoogt.

18.16. Omdat verzoeker naar verwachting wel onevenredige schade zal leiden door vermelding van zijn naam in de openbaar te maken versie van het boetebesluit en het bijhorende persbericht, terwijl de doelen van openbaarmaking niet lijken te vergen dat naast vermelding van de vennootschap ook zijn naam wordt vermeldt, ziet de voorzieningenrechter aanleiding tot een beperkte voorziening.

Die voorlopige voorziening strekt ertoe dat DNB uitsluitend tot vroegtijdige openbaarmaking van het boetebesluit zal mogen overgaan, indien daarbij de naam van verzoeker wordt geanonimiseerd. Dit geldt ook voor het uit te brengen persbericht.

Conclusie en gevolgen

19. De voorzieningenrechter wijst het verzoek ten dele toe. Dat betekent dat het openbaarmakingsbesluit wordt geschorst voor zover DNB de naam van verzoeker in het te publiceren boetebesluit en in het persbericht niet heeft geanonimiseerd.

20. Omdat het verzoek ten dele wordt gehonoreerd, ziet de voorzieningenrechter aanleiding te bepalen dat DNB het door verzoeker betaalde griffierecht moet vergoeden.

21. De voorzieningenrechter ziet daarentegen geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling. Daarbij betrekt de voorzieningenrechter dat niet alleen de gronden die zien op de rechtmatigheid van het onderliggende boetebesluit niet slagen, maar ook dat de grond om toch tot een beperkte schorsing van het openbaarmakingsbesluit over te gaan ambtshalve door de voorzieningenrechter is aangevuld (vgl. ECLI:NL:CBB:2025:7 en ECLI:NL:RBROT:2026:1020).

Beslissing

De voorzieningenrechter:

wijst het verzoek om voorlopige voorziening in die zin toe dat het openbaarmakingsbesluit wordt geschorst voor zover DNB de naam van verzoeker in het te publiceren boetebesluit en in het persbericht niet heeft geanonimiseerd;

bepaalt dat DNB het betaalde griffierecht van 200,- aan verzoeker dient te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.J. Rutten, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van

mr. R. Stijnen, griffier.

Uitgesproken in het openbaar op 6 november 2026.

griffier	voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.