

CIS Management B.V.
T.a.v. het bestuur
Strawinskylaan 613
1077 XX Amsterdam

De Nederlandsche Bank N.V.
Toezicht Horizontale Functies
& Integriteit
Expertisecentrum Interventie
& Handhaving

Onderwerp

Definitieve aanwijzing tot aanpassing SIRA

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
020 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396

Geacht bestuur,

In deze brief deelt De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) u mede, dat zij met inachtneming van de ingebrachte zienswijze en aangepaste systematische analyse van integriteitsrisico's (hierna: de SIRA), CIS Management B.V. (hierna: CIS) een aanwijzing geeft als bedoeld in artikel 47 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (hierna: Wtt 2018). DNB is van oordeel dat CIS momenteel in overtreding is van artikel 14, derde lid, van de Wtt 2018 juncto artikel 10 van het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (hierna: Btt 2018), omdat er nog steeds sprake is van ernstige tekortkomingen in de SIRA.

Datum

29 september 2022

Uw kenmerk

De aanwijzing strekt er daarom toe dat CIS – samengevat weergegeven - haar laatste versie van de SIRA herzielt om zo de overtreding van artikel 14, derde lid, van de Wtt 2018 juncto artikel 10 van het Btt 2018 te beëindigen.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Deze brief is als volgt opgebouwd. Paragraaf 1 beschrijft de achtergrond en toezichthistorie van CIS. Paragraaf 2 bevat een samenvatting van de ingebrachte zienswijze door CIS en een reactie van DNB daarop. Paragraaf 3 bevat de bevindingen van DNB die aanleiding hebben gegeven tot de vastgestelde overtreding van artikel 14, derde lid, van de Wtt 2018 juncto artikel 10 Btt 2018. Paragraaf 4 beschrijft allereerst de factoren en belangen die DNB heeft betrokken bij haar besluit tot het geven van een aanwijzing en bevat de gedragslijn. In paragraaf 5 is beschreven hoe en tot wanneer belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen de aanwijzing.

Bijlagen

1

1. Achtergrond en toezichthistorie

Volgens de rapportage met peildatum 31 december 2021 bedient CIS 57 doelvennootschappen met een omzet van ca €[VERTROUWELIJK]. De doelvennootschappen zijn allemaal gevestigd in Nederland. De activiteiten van de (deelnemingen van de) doelvennootschappen zijn voornamelijk gericht op olie en gas in Oost-Europa (15 in Rusland, 13 in Kazachstan, 1 in Oekraïne, 6 in Belarus (Wit-Rusland) en 4 in Georgië) met 15 UBO's uit Rusland, 2 uit Belarus en 12 uit Kazachstan.

Overzicht DNB onderzoeken

Onderzoek 2015

Begin januari 2015 heeft DNB bij CIS een onderzoek verricht naar doelvennootschappen met branches in het buitenland. DNB heeft toen in vier onderzochte cliëntendossiers tekortkomingen vastgesteld op het gebied van het cliëntenonderzoek (art. 10 Wtt oud juncto art. 12, 13 en 19 Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014). Daarnaast was geen sprake van

een effectieve compliance functie. Naar aanleiding daarvan heeft CIS de overtredingen hersteld. Dit is door DNB op 24 mei 2015 gevalideerd. Bij brief van 12 juni 2015 heeft DNB bevestigd dat de cliëntendossiers zijn hersteld en de compliance functie voldoende was versterkt. DNB heeft daarom afgezien van formele maatregelen.

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Onderzoek 2019 – plan van aanpak herstel CIS

In mei 2019 heeft een onderzoek plaatsgevonden bij CIS naar aanleiding van een incidentmelding en omdat DNB al geruime tijd geen onderzoek meer had verricht bij CIS. Tijdens dit onderzoek heeft DNB vastgesteld dat de opzet, het bestaan en de werking van de SIRA en een aantal procedures op het gebied van clientintegriteit onvoldoende waren. Ook het cliëntenonderzoek werd op meerdere onderdelen onvoldoende gedetailleerd uitgevoerd (definitieve bevindingenbrief 7 oktober 2019).

Naar aanleiding daarvan heeft CIS op 16 oktober 2019 een plan van aanpak gestuurd om te komen tot herstel, uiterlijk per 31 januari 2020. CIS is direct aan de slag gegaan, waarin DNB voldoende vertrouwen had. DNB heeft besloten om later dat jaar een validatieonderzoek uit te voeren en af te zien van een (in)formele maatregel indien uit het validatieonderzoek bleek dat voldoende herstel was gepleegd. Dat validatieonderzoek heeft in oktober 2020 plaatsgevonden.

Incidentmelding 2020 – sanctiemelding

Op 12 en 13 augustus 2020 heeft CIS twee sanctiemeldingen gedaan en op 12 augustus 2020 heeft CIS een incidentmelding gedaan bij DNB, waarna DNB een separaat onderzoek is gestart. Het ging om een securitisatie-structuur, waar twee door de EU gesanctioneerde personen bij waren betrokken. Met dat onderzoek heeft DNB uiteindelijk besloten dat de feitelijke situatie niet als overtreding kwalificeerde.

Validatieonderzoek 2020 – waarschuwingsbrief DNB

DNB heeft tijdens het validatieonderzoek in oktober 2020 de SIRA, het procedurehandboek en vier dienstverleningsdossiers onderzocht. De uitkomst van het onderzoek is gestuurd in een definitieve bevindingenbrief van 11 maart 2021.

Ten aanzien van de SIRA heeft DNB tijdens dat validatieonderzoek vastgesteld dat deze nog niet was aangepast en dat de eerder in 2019 vastgestelde tekortkomingen nog steeds actueel waren. Volgens CIS is prioriteit gegeven aan de review van de cliëntenportefeuille en was er tot dan toe onvoldoende tijd om de SIRA aan te passen.

Naar aanleiding van het validatieonderzoek heeft DNB bij waarschuwingsbrief van 17 september 2021 aangedrongen op een aangepaste SIRA uiterlijk op 1 december 2021 en herstel van de overtredingen in de cliëntendossiers en de SIRA. CIS heeft tijdig een nieuwe SIRA ingediend (versie van 1 oktober 2021) en op 15 maart 2022 een brief gestuurd waarin de directie heeft verklaard dat alle benodigde herstelmaatregelen zijn uitgevoerd en de SIRA voldoet aan de wettelijke eisen.

2. Zienswijze tegen de voorgenomen aanwijzing

Datum

29 september 2022

Procedure

Bij brief van 11 juli 2022 heeft DNB een voorgenomen aanwijzing gestuurd om de laatste versie van de SIRA (de versie van februari 2022) te herzien. Tegen dit voorgenomen besluit heeft CIS tijdens een hoorzitting op 28 juli 2022 een mondelinge zienswijze ingediend, gevolgd door een e-mail van 1 augustus 2022 met de schriftelijke zienswijze (hierna gezamenlijk: de Zienswijze). Tijdens de hoorzitting heeft DNB CIS in de gelegenheid gesteld om een aangepaste SIRA in te dienen gedurende de zienswijze periode. Afgesproken is dat DNB zou afzien van een voorgenomen aanwijzing indien deze aangepaste SIRA voldoende zou zijn hersteld en voldoet aan de wettelijke eisen.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bij e-mail van 25 augustus 2022 heeft CIS een aangepaste SIRA ingediend, die DNB betrokken heeft bij haar definitieve besluitvorming.

Hierna volgt een samenvatting van de ingebrachte Zienswijze door CIS met daarin per punt de reactie van DNB. DNB heeft in paragraaf 3 de Zienswijze betrokken bij de beoordeling van de laatste versie van de SIRA van 25 augustus 2022. De bevindingen van DNB ten aanzien van de eerdere versie van de SIRA (de versie van februari 2022) komen te vervallen (zie paragraaf 3 van de brief met de voorgenomen aanwijzing van 11 juli 2022).

Samenvatting Zienswijze CIS met reactie van DNB

CIS wijst op het intensieve traject dat - met ondersteuning van extern deskundigen - afgelopen twee jaar is uitgevoerd om blijvend te kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Daarbij wijst CIS erop dat de trustsector onder een vergrootglas ligt en de regelgeving voortdurend wordt aangescherpt. CIS vindt het belangrijk om hieraan blijvend te voldoen.

Volgens CIS klopt de volgende stelling van DNB in de voorgenomen aanwijzing niet: "DNB stelt vast dat CIS de SIRA als basis voor het cliëntenonderzoek al jaren niet op orde heeft." De SIRA van CIS bestaat uit een algemeen deel met integriteitsrisico's en specifieke pagina's (risk analysis forms oftewel RAFs) die verwijzen naar individuele clientdossiers. Iedere RAF vormt een integraal onderdeel van het cliëntacceptatieproces en van het cliëntendossier van de betreffende client. In de RAF worden integriteitsrisico's die gepaard zouden kunnen gaan met de dienstverlening aan de potentiële client geïdentificeerd en geanalyseerd. De RAF helpt het bestuur bij het beoordelen van de risico's en van de effectiviteit van de in de RAF voorgestelde mitigatiemaatregelen. Ook stelt de RAF het bestuur van CIS in staat te beoordelen of de dienstverlening aan de potentiële client past binnen de risk appetite van CIS en of zij de cliënt wel of niet zal accepteren. In haar cliëntacceptatieproces voert CIS dus wel degelijk een analyse van de integriteitsrisico's uit. In essentie was de SIRA er dus volgens CIS, alleen de vorm was niet perfect (niet alle RAFs kwamen terug in het excel document van de SIRA).

- **Reactie DNB:** De SIRA vormt het startpunt van de integere en beheerste bedrijfsvoering. In de SIRA worden alle risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en gewaardeerd. Beleid, procedures, processen en beheersmaatregelen worden hierop gebaseerd en geïmplementeerd. Dit beleid en de procedures, processen en beheersmaatregelen worden vervolgens toegepast onder andere bij de acceptatie van nieuwe cliënten. Als basis voor een integere bedrijfsvoering vereist een SIRA meer dan de verzameling van individuele risico analyses van cliënten. Zie ook de Good Practices van DNB, waarin uitdrukkelijk staat dat de integrale risico analyse

niet gaat om een risico beoordeling van individuele klanten (p. 29). Achtergrond is dat beheersingsmaatregelen die per client worden genomen de integriteitsrisico's niet volledig kunnen mitigeren, er blijft altijd een zeker restrisico over (p. 32). Dat betekent dat een overkoepelende analyse over de gehele portefeuille noodzakelijk is om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de (rest)risico's die gelden voor de gehele portefeuille en eventuele maatregelen om die (rest)risico's te mitigeren. In de praktijk kan het namelijk goed zijn dat per dienstverleningsdossier bepaalde (rest)risico's uiteindelijk worden geaccepteerd, maar dat de som van de (rest)risico's een ander beeld oplevert, bijvoorbeeld omdat de capaciteit ontbreekt om deze (rest)risico's adequaat te beheersen. Een integrale afweging is vooral van belang voor een portefeuille met hoog risico cliënten, zoals CIS heeft. Met een of meerdere beheersingsmaatregelen kan het netto risico van een individuele hoog risico client acceptabel zijn. Maar als de portefeuille voornamelijk bestaat uit dergelijke hoog risico cliënten, dan is het de vraag of en zo ja hoe de gezamenlijke restrisico's kunnen worden beheerst. Het is daarom noodzakelijk om in de SIRA de integriteitsrisico's van de portefeuille in zijn geheel en in onderlinge samenhang te bezien en daarbij ook de risico's en kwetsbaarheden van de organisatie zelf mee te nemen. Met haar Zienswijze dat CIS wel aan haar SIRA verplichtingen heeft voldaan door in de individuele cliëntendossiers de integriteitsrisico's te analyseren, miskent CIS daarmee naar het oordeel van DNB de aard van de SIRA.

- [VERTROUWELIJK]
- [VERTROUWELIJK]

CIS vraagt DNB in de definitieve besluitvorming te betrekken de aangekondigde verandering van de wijze waarop een SIRA volgens DNB kan worden opgesteld. Tijdens een recent DNB seminar is toegelicht dat DNB voornemens is om een aantal standaard risicoscenario's te definiëren, die de instelling dan zelf concretiseert.

- *Reactie DNB:* DNB zal op termijn een aantal standaard risicoscenario's definiëren, waarvan instellingen tegen die tijd gebruik kunnen maken in het geval deze standaard scenario's van toepassing zijn. Deze verandering biedt een handvat bij het opstellen van een adequate SIRA. De verandering houdt geen andere werkwijze in en leidt niet tot een andere inhoudelijke beoordeling van de SIRA.

CIS uit in de Zienswijze haar zorgen over publicatie van de mogelijke definitieve aanwijzing en een boetebesluit.

- *Reactie DNB:* DNB hecht eraan te benadrukken dat deze besluitvorming alleen gaat over de aanwijzing als formele herstelmaatregel zelf, niet over de eventuele publicatie daarvan. Voordat DNB overgaat tot publicatie van de aanwijzing, zal DNB een aparte procedure tot (voorgenomen) publicatie starten, waarbij CIS ook in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen.

In haar e-mail van 25 augustus 2022 stelt CIS dat zij de gesignaleerde gebreken in de voorgenomen aanwijzing heeft opgelost in een nieuwe versie van de SIRA van 25 augustus 2022. Ook deze versie is "work in progress" en zal verder worden verbeterd.

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

3. Beoordeling SIRA versie 25 augustus 2022

Datum

29 september 2022

Norm

Artikel 14, derde lid van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) bepaalt dat een trustkantoor met zetel in Nederland periodiek een systematische analyse van de risico's voor de integere bedrijfsvoering maakt. Daarnaast dient het trustkantoor procedures, processen en maatregelen te hebben waarmee de geïdentificeerde risico's gemitigeerd worden. In artikel 10 van het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (Btt 2018) is opgenomen dat een trustkantoor zorg draagt voor een systematische analyse van integriteitsrisico's en het periodiek bijwerken daarvan. Uit de wetsgeschiedenis¹ volgt dat de SIRA het startpunt vormt van de integere en beheerste bedrijfsvoering. In de SIRA worden alle risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en gewaardeerd. Beleid, procedures, processen en beheersmaatregelen worden hierop gebaseerd en geïmplementeerd.

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Bevindingen

DNB heeft de SIRA van 25 augustus 2022 beoordeeld en kennisgenomen van de herstelmaatregelen van CIS om te komen tot een adequate SIRA.

SIRA organisatie

CIS heeft ervoor gekozen om de SIRA op te splitsen in een SIRA organisatie en een SIRA die is direct gekoppeld aan de RAFs uit ieder individueel cliëntendossier. In de SIRA ontbreekt een identificatie van integriteitsrisico's van CIS zelf. Voor de hand liggende integriteitsrisico's zoals interne fraude bij CIS zelf of cybercrime gerelateerde risico's (denk aan het niet ondenkbeeldige scenario dat het e-mail account van één van de cliënten wordt overgenomen) zijn niet geïdentificeerd. Daarnaast wordt geen aandacht besteed aan de integriteitsrisico's die voor CIS zelf gelden als gevolg van de inherent hoge integriteitsrisico's verbonden aan de portefeuille van CIS (zie de toelichting hieronder in verband met art. 23a Wtt 2018). De inherent hoge integriteitsrisico's verbonden aan de portefeuille van CIS leveren onder andere een reputatierisico voor CIS zelf op. Dit reputatierisico voor CIS heeft zich recentelijk al gemanifesteerd (zie [VERTROUWELIJK] 24 september 2022 'Brabantse bedrijven bij Russische energievoorziening: wat heeft 'Poetins boze waakbond' in Breda te zoeken?').

Uit de toelichting op de beoordeling van de effectiviteit van een beheersmaatregel bij het onderdeel 'SIRA organization' blijkt niet waarom de effectiviteit van een beheersmaatregel zo is als CIS denkt dat die is. Zie bijvoorbeeld de toelichting op het scenario '*Sanctioned relations are not recognized as such and hits are not reported in a timely manner.*' De beheersmaatregel is de procedure ter naleving van sanctieregelgeving. De effectiviteit wordt als Hoog ingeschat. De toelichting daarop luidt: "*The procedure was lastly altered to a more concrete model as per 15 April 2021 and has since then proven highly effective.*" Onduidelijk is op basis waarvan CIS deze inschatting heeft gemaakt. Los daarvan rijst de vraag of deze procedure van 15 april 2021 sinds de aangescherpte sanctieregelgeving nog wel volstaat.

SIRA portfolio

De SIRA bevat nu in een apart tabblad 'Scenario's' een lijst met scenario's bij de algemene risico categorieën die zijn genoemd in het tabblad 'SIRA Portfolio' (waaronder witwassen, terrorisme financiering, sanctieontwijking, corruptie en fiscale fraude).

¹ Kamerstukken II 2017/2018, 34 910, nr. 3, p. 43

De beschreven scenario's zijn veelal beknopt en missen een concrete verschijningsvorm, waardoor het lastiger is om doelmatige beheersmaatregelen te treffen die daarop aansluiten. Daarnaast ontbreken ook bepaalde voor de hand liggende scenario's. Bijvoorbeeld ten aanzien van het geïdentificeerde risico sanctie ontwijking, ontbreken specifiek uitgewerkte scenario's. In het bijzonder ten aanzien van de zakelijke relaties die onder de uitzondering van artikel 23a Wtt vallen (zie hierna). Denk bijvoorbeeld aan een scenario waarin de doelvennootschap betalingen ontvangt of verstuurt naar een gesanctioneerde partij. Of dat er sprake is van een nominee shareholder in de structuur waarachter een gesanctioneerde UBO schuil gaat. Een ander voorbeeld is dat ten aanzien van het risico "fiscale fraude" het realistische scenario ontbreekt dat gebruik wordt gemaakt van een nominee shareholder teneinde uit het zicht van belastingdiensten te blijven.

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Met het toegevoegde tabblad 'Scenario's' is weliswaar een deel van de integriteitsrisico's die verband houden met de portefeuille en dienstverlening van CIS geïdentificeerd, maar deze integriteitsrisico's spelen geen verdere rol in de SIRA van CIS en worden niet geanalyseerd en gewaardeerd. De systematiek van de SIRA hanteert namelijk voor de analyse, waardering en beheersingsmaatregelen de algemene risicocategorieën en niet de in de scenario's geïdentificeerde integriteitsrisico's. In het tabblad 'SIRA portfolio' zijn voor de algemene risico categorieën (bruto-) risico schattingen (scores) gegeven, niet voor de scenario's zelf. Deze inschattingen zijn gebaseerd op de risicoscores van de individuele doelvennootschappen op de algemene risicocategorieën. Doordat wordt gekeken naar de algemene risico categorieën en niet naar de scenario's, ontbreekt een integrale analyse en waardering van de geïdentificeerde integriteitsrisico's. De lijst met beheersmaatregelen (tabblad 'Mitigating measures') is eveneens gekoppeld aan de algemene risicocategorieën en niet aan de scenario's. Daardoor ontbreekt een koppeling tussen de verschijningsvorm van een integriteitsrisico (het scenario) en de beheersmaatregel die wordt genomen ter beheersing of voorkoming van de specifieke verschijningsvorm. Met andere woorden: het wordt met deze SIRA niet inzichtelijk of de beheersmaatregelen effectief zijn in relatie tot de scenario's, waardoor het niet mogelijk is te concluderen dat sprake is van beheersing ten aanzien van een risicocategorie.

Art. 23a Wtt 2018

In de gedragslijn van de voorgenomen aanwijzing is uitdrukkelijk gevraagd om rekening te houden met de spoedmaatregel tot een verbod op trustdienstverlening (art. 23a Wtt 2018), die toen nog net niet in werking was getreden. CIS heeft DNB per e-mail geïnformeerd dat zij heeft beoordeeld of de zakelijke relaties zelf onder de sanctiemaatregelen en het verbod op trustdienstverlening vallen. De SIRA van 25 augustus 2022 besteedt echter geen aandacht aan het effect van de uitgezonderde UBO's en doelvennootschappen (in de zin van het tweede en derde lid van artikel 23a Wtt 2018) op de integriteitsrisico's van de portefeuille als geheel in samenhang met de effecten daarvan op de organisatie en beheersmaatregelen van CIS zelf.

De in paragraaf 2 genoemde noodzaak van een integrale afweging van de integriteitsrisico's in de SIRA geldt in het bijzonder voor de inherent hoge integriteitsrisico's van de portefeuille van CIS. De zakelijke relaties en UBO's van CIS zijn voornamelijk afkomstig uit Rusland, Oekraïne, Kazachstan en andere landen uit Oost-Europa die hoog scoren op de corruptie index (CPI). De integriteitsrisico's verbonden aan dienstverlening aan deze zakelijke relaties zijn aanzienlijk toegenomen sinds de inval van Rusland in Oekraïne en de inwerkingtreding van artikel 23a Wtt 2018. Gezien de omstandigheden in Oekraïne,

de handelingen van Rusland en de ingestelde sancties gericht tegen (Wit-)Russische geldstromen, geldt vanaf 16 juli 2022 een verbod om trustdienstverlening aan cliënten in de Russische Federatie of de Republiek Belarus te bieden. Het doel van het in artikel 23a lid 1 Wtt 2018 vervatte verbod is het zoveel mogelijk voorkomen dat geldstromen van en naar Rusland en Belarus door Nederland vloeien. Lid 2 van artikel 23a Wtt 2018 regelt dat als de client, doelvennootschap of uiteindelijke belanghebbende van de doelvennootschap op een sanctielijst staat, het verbod geldt vanaf het moment dat die omstandigheid is geëindigd.

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Cliënten of UBO's van cliënten van een trustkantoor die de nationaliteit of een verblijfsvergunning in een EU-lidstaat, een EER-staat of Zwitserland hebben, zijn in lid 3 van artikel 23a Wtt 2018 uitgezonderd van het verbod van trustdienstverlening. Het werd namelijk onwenselijk geacht dat Unieburgers die in Rusland verblijven, geraakt zouden worden door dit verbod. Dat zou in strijd zijn met het Europese vrije dienstenverkeer. Een uitzondering voor Unieburgers is daarom ook te vinden in de Europese sanctiepakketten. Deze uitzondering dient uitsluitend ter bescherming van de vrije dienstverlening binnen de EU, niet omdat deze uitgezonderde groepen minder of minder risicovolle geldstromen uit Rusland en Belarus in de Europese Unie brengen. Een wezenlijk deel van de doelvennootschappen en cliënten (natuurlijke personen en UBO's) van CIS valt onder deze uitzondering. Vanwege de nauwe banden met (staats)ondernemingen uit Rusland en Belarus, is het integriteitsrisico van portefeuille van CIS niet alleen individueel maar ook als geheel aanzienlijk toegenomen. Vermogende oligarchen uit Rusland en Belarus – die nauwe banden met (staats)ondernemingen van Rusland en Belarus hebben – kunnen zich immers een EU paspoort (of EER en Zwitserland) permitteren en hebben hun (doel)vennootschappen doorgaans in de EER of Zwitserland gevestigd. Ontduiking of ontwijking van de sanctieregelgeving of van artikel 23a Wtt 2018 via deze uitgezonderde UBO's en doelvennootschappen is een nieuw en specifiek integriteitsrisico voor zowel de portefeuille als de organisatie van CIS.

Daarbij komt dat de sanctiemaatregelen en artikel 23a Wtt 2018 invloed (kunnen) hebben op de (effectiviteit van) beheersmaatregelen en het integriteitsrisico van CIS zelf. Denk bijvoorbeeld aan terughoudendheid van advocaten en notarissen, (externe) administratief-financiële dienstverleners en mogelijk de eigen medewerkers.

Conclusie

DNB heeft vastgesteld dat de laatste versie van de SIRA is aangepast, met name de technische koppeling is verbeterd en er zijn meer risico's geïdentificeerd. Maar op basis van de hiervoor toegelichte bevindingen, waarin de Zienswijze is meegenomen, blijft DNB van oordeel dat de SIRA niet voldoet aan het bepaalde in artikel 14, derde lid, van de Wtt 2018 juncto artikel 10 van het Btt 2018. DNB stelt vast dat CIS in overtreding is van deze artikelen.

4. Aanwijzingsbesluit

4.1 Factoren en belangen betrokken bij inzet aanwijzing

DNB voert een vast beleid bij het uitoefenen van haar bevoegdheden tot het treffen van handhavingsmaatregelen. Dat beleid, neergelegd in de *Beleidsregel Handhavingsbeleid van de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank* (hierna: het handhavingsbeleid), heeft onder andere als uitgangspunt dat overtredingen niet worden gedoogd en dat in beginsel handhavend wordt

opgetreden zodra DNB een overtreding heeft geconstateerd. Op basis van het handhavingsbeleid van DNB wegen de volgende factoren mee voor de besluitvorming om al dan niet een formele maatregel op te leggen.

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

Ernst van de overtredingen

Trustkantoren hebben een belangrijke poortwachtersfunctie bij het signaleren van (mogelijke) financieel economische criminaliteit, zoals witwassen en financiering van terrorisme. Om deze functie adequaat te kunnen vervullen, moet een trustkantoor een integere en beheerste bedrijfsvoering hebben overeenkomstig de vereisten gesteld in de Wtt 2018 en daarop gebaseerde lagere regelgeving. Tevens zijn voor trustkantoren zowel het zicht hebben op bestaande en opkomende integriteitsrisico's als de beheersing daarvan van groot belang. DNB stelt vast dat CIS de SIRA als basis voor het cliëntenonderzoek al jaren niet op orde heeft. Deze overtreding is ernstig omdat CIS hierdoor haar rol als poortwachter niet adequaat kan vervullen.

Verwijtbaarheid

CIS dient als professioneel trustkantoor bekend te zijn met haar wettelijke verplichtingen die volgen uit de Wtt 2018 en het Btt 2018. DNB publiceert reeds vanaf 2011 haar leidraad en heeft sindsdien diverse keren ook specifieke 'guidance' gepubliceerd.² De normen zijn daarmee helder en goed kenbaar voor CIS. Bovendien heeft DNB ook specifiek CIS meermaals gewezen op het belang van de SIRA als basis voor het cliëntintegriteitsbeleid en de noodzaak de SIRA aan te passen vanwege de geconstateerde ernstige en nog steeds voortdurende overtreding. Dit is laatstelijk gebeurd middels een waarschuwingsbrief van 17 september 2021, die naar nu blijkt onvoldoende effect heeft gesorteerd.

Opportunititeit en proportionaliteit

DNB constateert dat de overtreding van artikel 14 van de Wtt 2018 jo. artikel 10 van het Btt 2018 nog steeds voortduurt. Hoewel DNB waardering heeft voor de coöperatieve houding van CIS, blijft gelden dat de eerdere informele handhaving, waaronder laatstelijk bij waarschuwingsbrief van 17 september 2021, niet heeft geleid tot structureel en duurzaam herstel. Dit, terwijl een adequate SIRA juist de basis is voor een adequate beheersing van de integriteitsrisico's die CIS loopt bij haar dienstverlening en daarmee van essentieel belang is voor het kunnen naleven van de wettelijke vereisten die zien op het cliëntenonderzoek en transactiemonitoring. Met inachtneming van het zwaarwegend belang bij naleving van de vereisten uit de Wtt 2018 en het Btt 2018 acht DNB de inzet van een formele maatregel noodzakelijk en proportioneel als stok achter de deur om zo snel mogelijk structureel en duurzaam herstel te bewerkstelligen. Daarom is DNB van oordeel dat een aanwijzing met een daarin opgenomen gedragslijn een geschikte en passende maatregel is.

Mogelijke gevolgen formele handhavingsmaatregelen voor CIS

DNB heeft zich daarnaast vergewist van de mogelijke negatieve gevolgen van een eventuele formele maatregel voor CIS, te weten een toezichtantecedent voor de beleidsbepalers en extra (financiële) lasten om tijdig aan de aanwijzing te kunnen voldoen (inhuren extra personeel en externe deskundigen). Naar het oordeel van DNB wegen deze negatieve gevolgen niet op tegen het zwaarwegend belang bij het waarborgen van een integere bedrijfsvoering bij CIS als poortwachter, mede gezien de ernst en verwijtbaarheid van de geconstateerde voortdurende overtreding.

² Publicaties op www.dnb.nl zoals: de "Factsheet Wet toezicht trustkantoren 2018", "Q&A's Trustkantoren" en "De integriteitsrisicoanalyse meer waar dat moet, minder waar dat kan".

Publicatie

DNB merkt volledigheidshalve op dat uit artikel 61 van de Wtt 2018 volgt dat zij een besluit tot het geven van een aanwijzing in beginsel openbaar maakt, nadat het besluit onherroepelijk is geworden. Als tegen het besluit tot het geven van een aanwijzing bezwaar, beroep of hoger beroep is ingesteld, maakt DNB de uitkomst daarvan tezamen met het besluit tot het geven van de aanwijzing openbaar. Het beoordelingskader voor openbaarmaking van bestuurlijke sanctiebesluiten is geregeld in artikel 62 van de Wtt 2018. CIS zal op een later moment over de mogelijke openbaarmaking van deze aanwijzing worden geïnformeerd en in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze daarop te geven (op grond van artikel 63 van de Wtt 2018).

Bijzondere omstandigheden

Op grond van vaste jurisprudentie geldt dat, gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is handhavend op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik moet maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Bijvoorbeeld indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. DNB concludeert dat in onderhavig geval geen sprake is van dergelijke bijzondere omstandigheden.

4.2 Aanwijzingsbesluit

Gelet op het vorenstaande geeft DNB aan CIS een aanwijzing op grond van artikel 47 van de Wtt 2018.

De gedragslijn behelst dat CIS haar SIRA aanpast en actualiseert uiterlijk op 15 januari 2023 met inachtneming van de bevindingen van DNB en de gepubliceerde DNB guidance, zodat de SIRA voldoet aan de wettelijke vereisten die zijn neergelegd in artikel 14 van de Wtt 2018 juncto artikel 10 van het Btt 2018. Daarbij dient CIS ook uitdrukkelijk rekening te houden met artikel 23a Wtt 2018 en in het bijzonder de effecten van de uitzonderingen daarop in de zin van leden 2 en 3. De aangepaste versie van de SIRA dient CIS uiterlijk op 15 januari 2023 aan DNB te verstrekken.

5. Bezwaarclausule

Tegen dit besluit kan door iedere belanghebbende binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit bezwaar worden gemaakt.

Rechtspersonen en gemachtigden die over eHerkenning beschikken dienen een bezwaarschrift in via het Digitaal Loket Toezicht: www.dnb.nl/login/digitaal-loket-toezicht. Indien u niet over eHerkenning beschikt, kunt u uw bezwaarschrift elektronisch indienen via www.dnb.nl/bezwaarmaken_of_per_post_bij.

De Nederlandsche Bank N.V.
Divisie Juridische zaken, Afdeling Toezicht – Procedures & Privacy (TP&P)
Postbus 98
1000 AB te Amsterdam

Hoogachtend,
De Nederlandsche Bank NV

Datum

29 september 2022

Ons kenmerk

[VERTROUWELIJK]

[VERTROUWELIJK]
[VERTROUWELIJK]

Datum
29 september 2022

Ons kenmerk
[VERTROUWELIJK]