

**PER AANGETEKENDE POST**

[VERTROUWELIJK]

**Onderwerp**

Beslissing op het bezwaar van CIS Management BV

De Nederlandsche Bank N.V.

[VERTROU

WELIJK]

Directeur

Postbus 98

1000 AB Amsterdam

+31 20 524 91 11

www.dnb.nl

Handelsregister: 3300 3396

BTW: NL003569056B01

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Geachte [VERTROUWELIJK],

Hierbij ontvangt u de beslissing van De Nederlandsche Bank N.V. (hierna: DNB) op het door u namens CIS Management B.V. (hierna: CIS) ingediende bezwaarschrift van 7 november 2022. Dit bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van DNB van 29 september 2022 (kenmerk: [VERTROUWELIJK], hierna: het primaire besluit).

In het primaire besluit heeft DNB CIS een aanwijzing gegeven, die ertoe strekt dat CIS de laatste versie van haar systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA) herziet en uiterlijk op 15 januari 2023 bij DNB indient, om de overtreding van artikel 14, derde lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (hierna: Wtt 2018) in samenhang met artikel 10 van het Besluit trustkantoren 2018 (hierna: Btt 2018) te beëindigen.

DNB heeft beoordeeld of zij in het primaire besluit terecht en op juiste gronden een aanwijzing heeft gegeven aan CIS. Daarnaast heeft DNB feiten en omstandigheden die zich na het primaire besluit hebben voorgedaan, betrokken bij de heroverweging. De beslissing op bezwaar luidt als volgt: DNB wijzigt het primaire besluit, onder aanvulling van de motivering, in die zin dat CIS een nadere termijn wordt geboden om de geconstateerde overtreding te beëindigen en wijst het bezwaar voor het overige af. Hieronder wordt uiteengezet hoe DNB tot deze beslissing is gekomen.

## Inhoudsopgave

1.	VERLOOP VAN DE PROCEDURE	3	<b>Datum</b> 21 maart 2023
2.	WETTELIJK KADER	5	
3.	HEROVERWEGING VAN HET PRIMAIRE BESLUIT	5	<b>Ons kenmerk</b> [VERTROUWELIJK]
3.1	Het primaire besluit	5	
3.2	Gronden van bezwaar	6	
3.3	Heroverweging op grondslag van het bezwaar	7	
	Algemene opmerkingen wettelijk kader	7	
Ad. A.	Er is onvoldoende juridische grondslag voor een aanwijzing. Er is geen sprake van een overtreding.	10	
	I. SIRA van 25 augustus 2022	13	
	II. SIRA van 12 januari 2023	19	
Ad. B.	CIS verleent geen trustdiensten aan partijen of daaraan verbonden UBO's die gevestigd of woonachtig zijn in Rusland of Wit-Rusland; hier speelt dus geen integriteitrisico.	26	
Ad. C.	Het geven van een aanwijzing is niet opportuun en in strijd met het gelijkheidsbeginsel; bovendien zijn de gedragslijnen onvoldoende bepaald.	28	
4.	BESLISSING OP BEZWAAR	33	
5.	BEROEP	33	

## 1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

1. In mei 2019 heeft DNB, naar aanleiding van een incidentmelding en omdat DNB al sinds januari 2015 geen onderzoek meer had gedaan bij CIS, op het kantoor van CIS de naleving door CIS van de Wtt 2018 en het Btt 2018 onderzocht.
2. De definitieve bevindingen uit dit onderzoek heeft DNB bij brief van 7 oktober 2019 aan CIS kenbaar gemaakt. DNB heeft vastgesteld dat de opzet, het bestaan en de werking van de SIRA en een aantal procedures op het gebied van cliëntintegriteit onvoldoende waren, alsmede dat het cliëntenonderzoek op meerdere onderdelen onvoldoende gedetailleerd werd uitgevoerd.
3. CIS heeft vervolgens op 16 oktober 2019 een plan van aanpak ingediend om te komen tot herstel per uiterlijk 31 januari 2020. In oktober 2020 heeft DNB een validatieonderzoek verricht, waarbij zij de SIRA, het procedurehandboek en vier dienstverleningsdossiers heeft beoordeeld. De definitieve bevindingen uit dit onderzoek heeft DNB bij brief van 11 maart 2021 aan CIS kenbaar gemaakt. DNB heeft vastgesteld dat de SIRA van CIS nog niet was aangepast en dat de in 2019 vastgestelde tekortkomingen nog steeds actueel waren.
4. Bij waarschuwingsbrief van 17 september 2021 heeft DNB CIS erop gewezen dat zij het ernstig acht dat CIS de SIRA, ondanks het in oktober 2019 door haar aangekondigde herstel, nog niet heeft aangepast en ingediend. Ook acht DNB de overtredingen ernstig in verband met het feit dat de cliëntenportefeuille van CIS inherent verhoogde sanctie- en andere integriteitsrisico's met zich brengt. DNB heeft in deze brief aangegeven van CIS te verwachten dat zij uiterlijk 1 december 2021 een herziene SIRA bij DNB indient en dat zij uiterlijk 1 maart 2022 de overtredingen in de cliëntendossiers beëindigt. Ook gaf DNB aan te verwachten dat CIS uiterlijk 15 maart 2022 een schriftelijke managementverklaring indient, waarin CIS bevestigt dat alle overtredingen van de Wtt 2018 en het Btt 2018 zijn beëindigd, en dat CIS DNB iedere twee maanden over de voortgang informeert.
5. Op 3 december 2021 heeft CIS een nieuwe SIRA bij DNB ingediend en op 15 maart 2022 heeft CIS verklaard dat alle benodigde herstelmaatregelen zijn uitgevoerd en dat zij aan de wettelijke eisen voldoet. Na beoordeling van de op 3 december 2021 ingediende SIRA en de – nadien door CIS toegestuurde – versie van februari 2022, heeft DNB CIS bij brief van 11 juli 2022 een

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

voornemen tot het geven van een aanwijzing gestuurd. Op 28 juli 2022 heeft CIS bij DNB haar mondelinge zienswijze, en bij e-mail van 29 juli 2022 heeft CIS haar schriftelijke zienswijze gegeven op de voorgenomen aanwijzing. Tussen DNB en CIS is afgesproken dat CIS uiterlijk op 25 augustus 2022 een nieuwe versie van de SIRA indient en dat als DNB deze versie als voldoende beoordeelt, zij geen definitieve aanwijzing zal geven.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

6. In het primaire besluit heeft DNB overwogen dat de SIRA van 25 augustus 2022 op een aantal punten is verbeterd, maar dat zij van oordeel blijft dat de SIRA niet voldoet aan het bepaalde in artikel 14, derde lid, Wtt 2018 en artikel 10 van het Btt 2018. Om die reden heeft DNB CIS met de in het primaire besluit opgenomen gedragslijn opgedragen de SIRA aan te passen en te actualiseren en uiterlijk op 15 januari 2023 bij DNB in te dienen. Daarbij dient CIS, aldus het primaire besluit, ook uitdrukkelijk rekening te houden met artikel 23a Wtt 2018 en in het bijzonder met de effecten van de uitzonderingen daarop in de leden 2 en 3.
7. Op 15 januari 2023 heeft CIS, gevolg gevend aan de gedragslijn in het primaire besluit, de aangepaste SIRA bij DNB ingediend. Naar aanleiding van het door CIS op 7 november 2022 tegen het primaire besluit ingediende bezwaarschrift, heeft DNB op 24 januari 2023 een hoorzitting gehouden, waar CIS is verschenen, vertegenwoordigd door [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK], bestuurders, [VERTROUWELIJK], compliance officer en [VERTROUWELIJK], extern adviseur, bijgestaan door haar gemachtigde. Een verslag van de hoorzitting is als bijlage bij deze beslissing gevoegd.
8. Op 27 januari 2023 heeft CIS per e-mail de door [VERTROUWELIJK] tijdens de hoorzitting uitgesproken toelichting op de nieuwe SIRA naar DNB gestuurd en desgevraagd ingestemd met uitstel van de beslissing op bezwaar tot eind februari 2023. Nadien heeft CIS desgevraagd per e-mail ingestemd met verder uitstel tot en met 22 maart 2023.

## 2. WETTELIJK KADER

9. Voor de beoordeling van het bezwaar en de heroverweging van het primaire besluit is met name de volgende wet- en regelgeving van belang:

Wtt 2018:

- artikel 14, derde lid;
- artikel 23a.

Btt 2018:

- artikel 10.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

## 3. HEROVERWEGING VAN HET PRIMAIRE BESLUIT

### 3.1 Het primaire besluit

10. DNB heeft in het primaire besluit overwogen dat zij, ondanks de in de laatste SIRA van 25 augustus 2022 doorgevoerde verbeteringen, waardoor een aantal bevindingen inzake de SIRA van februari 2022 is vervallen, van mening blijft dat de SIRA niet voldoet aan het bepaalde in artikel 14, derde lid, Wtt 2018 en artikel 10 Btt 2018. Daarbij merkt DNB op dat de SIRA als basis voor de integrale bedrijfsvoering meer moet omvatten dan een verzameling van individuele risico analyses. Een overkoepelende analyse van de gehele portefeuille is noodzakelijk om restrisico's inzichtelijk te hebben en te mitigeren. Dit geldt volgens DNB temeer nu CIS een portefeuille met hoog risico cliënten heeft. DNB deelt dan ook niet het standpunt van CIS dat, gezien de risk analysis forms (RAF's) per individueel cliëntdossier, en het algemene deel met integriteitsrisico's, in essentie de SIRA er was, en dat alleen de vorm niet perfect was.
11. Bij de beoordeling van de SIRA van 25 augustus 2022 heeft DNB opgemerkt dat daarin een identificatie van integriteitsrisico's van CIS zelf ontbreekt (bijvoorbeeld interne fraude of cybercrime), en dat evenmin aandacht wordt besteed aan de inherent hoge risico's verbonden aan de portefeuille van CIS (bijvoorbeeld reputatierisico). Ook blijkt uit de toelichting op de effectiviteit van een beheersmaatregel niet waarom de effectiviteit daarvan is zoals CIS stelt dat deze is, aldus DNB. Verder zijn de beschreven scenario's bij de algemene risico categorieën (zoal witwassen, terrorismefinanciering, sanctieontwijking, corruptie en fiscale fraude) volgens DNB veelal beknopt en niet concreet, waardoor het lastig is om doelmatige beheersmaatregelen te treffen. Ook ontbreekt een integrale analyse en waardering van de

geïdentificeerde integriteitsrisico's, omdat alleen naar de algemene risico categorieën wordt gekeken en niet naar de scenario's. Het is daardoor ook niet inzichtelijk of de beheersmaatregelen effectief zijn.

**Datum**

21 maart 2023

12. Tot slot merkt DNB op dat een wezenlijk deel van de doelvennootschappen en cliënten van CIS (afkomstig uit Rusland, Oekraïne, Kazachstan en andere landen uit Oost-Europa, die hoog scoren op de corruptie index) valt onder de in artikel 23a, derde lid, Wtt 2018 opgenomen uitzondering van het verbod op trustdienstverlening. Die uitzondering geldt voor degenen die de nationaliteit of een verblijfsvergunning hebben van een EU- of EER-lidstaat of Zwitserland en dient ter bescherming van de vrije dienstverlening binnen de EU, maar laat onverlet dat deze uitgezonderde groepen risicovolle geldstromen uit Rusland en Belarus de EU kunnen binnenbrengen. Volgens DNB is, sinds de inval van Rusland in Oekraïne en de inwerkingtreding van artikel 23a Wtt 2018, het integriteitsrisico van de gehele portefeuille van CIS toegenomen vanwege de nauwe banden met (staats)ondernemingen uit Rusland en Belarus. Het risico dat DNB hierbij voor ogen heeft is ontduiking of ontwijking van de sanctieregelgeving of van het verbod van artikel 23a, eerste lid, Wtt 2018. In de SIRA van 25 augustus 2022 wordt hieraan volgens DNB ten onrechte geen aandacht besteed.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**3.2 Gronden van bezwaar**

13. CIS heeft, kort samengevat, de volgende bezwaargronden geformuleerd:
- A. DNB stelt eisen aan de SIRA die geen basis hebben in de Wtt 2018. Er is geen sprake van een overtreding.
  - B. CIS verleent geen trustdiensten aan partijen of daaraan verbonden UBO's die gevestigd of woonachtig zijn in Rusland of Wit-Rusland; hier speelt dus geen integriteitsrisico.
  - C. Het geven van een aanwijzing is niet opportuun en in strijd met het gelijkheidsbeginsel; bovendien zijn de gedragslijnen onvoldoende bepaald.

### 3.3 Heroverweging op grondslag van het bezwaar

14. Hieronder beoordeelt DNB, op grondslag van de ingediende bezwaargronden, in de eerste plaats de vraag of DNB in het primaire besluit terecht en op juiste gronden heeft besloten om CIS een aanwijzing te geven (ex tunc-toetsing). In de tweede plaats beoordeelt DNB hieronder de vraag of CIS de gestelde overtreding inmiddels heeft beëindigd (ex nunc-toetsing).

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

#### Algemene opmerkingen wettelijk kader

15. DNB merkt in algemene zin het volgende op over de wettelijke verplichting te beschikken over een systematische integriteitrisicoanalyse.
16. Artikel 14, derde lid, Wtt 2018 verplicht het trustkantoor, als onderdeel van de integere en beheerste bedrijfsvoering (zie eerste en tweede lid), tot het periodiek maken van een analyse van de risico's voor de integere bedrijfsvoering. Het trustkantoor moet daarnaast beschikken over procedures, processen en maatregelen waarmee de geïdentificeerde risico's gemitigeerd worden.
17. De achtergrond van deze verplichting is dat trustkantoren fungeren als poortwachter. Voorafgaand en tijdens hun dienstverlening moeten trustkantoren zich ervoor inspannen te voorkomen dat het Nederlandse financieel stelsel wocersdt gebruikt voor het witwassen van geld, het financieren van terrorisme of voor andere handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer betaamt. Om deze poortwachterfunctie gestalte te kunnen geven, moeten trustkantoren hun bedrijfsvoering zo inrichten dat integriteitrisico's worden gesignaleerd en kunnen worden beheerst.<sup>1</sup> Daarbij mogen de cliënten van een trustkantoor geen onaanvaardbaar risico vormen, maar is daarnaast van belang dat het trustkantoor en zijn medewerkers zelf zich zodanig gedragen dat aantasting van de reputatie van het trustkantoor en van de financiële markten wordt voorkomen.
18. Volgens de wetgever vergt de poortwachtersfunctie een bijzondere inspanning van trustkantoren. In dat kader heeft de wetgever ook benoemd dat trustdiensten naar hun aard worden beschouwd als diensten met een hoog inherent integriteitrisico. Om een verdergaande professionalisering van trustkantoren te bewerkstelligen, is volgens de wetgever noodzakelijk dat

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 3.

trustkantoren een meer intrinsieke benadering van integriteit adopteren. Naast integriteit op het niveau van de cliënt, is volgens de wetgever ook integriteit op het niveau van het trustkantoor zelf daarbij van groot belang. Daarom zijn in de Wtt 2018 de normen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering uitgebreid.<sup>2</sup>

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

19. In de parlementaire geschiedenis bij artikel 14 Wtt 2018 is het volgende bepaald over de SIRA:

*"De SIRA vormt het startpunt van de integere en beheerste bedrijfsvoering. In de SIRA worden alle risico's geïdentificeerd, geanalyseerd en gewaardeerd. Beleid, procedures en beheersmaatregelen worden hierop gebaseerd en geïmplementeerd. Periodieke herziening van de SIRA is noodzakelijk, zodat de SIRA het uitgangspunt kan blijven vormen voor de integere en beheerste bedrijfsvoering van het trustkantoor. De herziening kan plaatsvinden op reguliere basis of indien daar, bijvoorbeeld vanwege een incident, aanleiding voor is."*<sup>3</sup>

20. In artikel 10 Btt 2018 zijn op grond van artikel 14, vierde lid, Wtt 2018 de in dit artikel opgenomen verplichtingen verder uitgewerkt. Ingevolge deze bepaling moet een trustkantoor zorgdragen voor een systematische analyse van integriteitsrisico's en een periodieke bijwerking daarvan (sub a) en het neerslaan van het beleid in procedures en maatregelen (sub b).

21. In de Nota van toelichting bij het Btt 2018 is het volgende bepaald over de SIRA:

*'In artikel 10 staan 6 elementen beschreven in het kader van een integere bedrijfsvoering waarvoor een trustkantoor zorg dient te dragen. Onderdeel a verlangt een systematische benadering van risicobeheersing.(..) Systematisch impliceert dat het een cyclisch proces is: dat betekent dat een trustkantoor de inventarisatie, analyse en de (toetsing van de effectiviteit van de) beheersing periodiek moet doorlopen. Risico's zijn immers niet statisch. Zowel interne als externe factoren kunnen ervoor zorgen dat risico's voor een trustkantoor veranderen. Zo kunnen de activiteiten van een trustkantoor uitgebreid of veranderd worden, kunnen zich bepaalde trends voordoen binnen het financieel-economische verkeer, of kan wet- en*

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 3 en 7.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 43.



*regelgeving aangepast worden.*<sup>4</sup>

22. Integriteitrisico is in artikel 1 van de Wtt 2018 als volgt gedefinieerd:
- a. risico van ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald;
  - b. risico van betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.
23. In de parlementaire geschiedenis bij artikel 1 Wtt 2018 is het volgende opgenomen over integriteitrisico:

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*'Het risico van ontoereikende naleving van «enig wettelijk voorschrift» dient ruim te worden opgevat. Hieronder wordt niet alleen het risico op ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens de Nederlandse wet is bepaald verstaan, maar ook het risico op ontoereikende naleving van buitenlandse wet- en regelgeving. Dit sluit aan bij de poortwachterfunctie van trustkantoren, die ertoe strekt dat trustkantoren voorkomen dat hun dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen, daaraan ten grondslag liggende basisdelicten, financieren van terrorisme, alsmede voor het handelen in strijd met wet- en regelgeving of hetgeen als maatschappelijk onbetamelijk wordt beschouwd.*

(...)

*Het tweede deel van de begripsomschrijving van integriteitrisico heeft betrekking op de mogelijke betrokkenheid van een trustkantoor of diens medewerkers bij handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Daarbij wordt, eveneens in lijn met de poortwachterfunctie van trustkantoren, beoogd te voorkomen dat de dienstverlening door trustkantoren kan leiden tot gedragingen die in strijd zijn met ongeschreven recht of als «maatschappelijk onbetamelijk» worden beschouwd. In dat geval is sprake van handelingen die het vertrouwen in de financiële markten, en in de trustsector in het bijzonder, schaden.*

---

<sup>4</sup> Stb. 2018, 463, p. 28.

*Voor het risico op betrokkenheid van een trustkantoor bij handelingen die volgens het ongeschreven recht als «maatschappelijk onbetamelijk» moeten worden beschouwd, kan gedacht worden aan de inzet van trustdiensten ten einde te anticiperen op een (nationale of internationale) bevroeringsmaatregel. Het gaat derhalve om handelingen die mogelijk niet illegaal, maar wel maatschappelijk onbetamelijk zijn. Hetgeen als maatschappelijk onbetamelijk kan worden aangemerkt is aan tijd en gewijzigde maatschappelijke inzichten onderhevig. Het trustkantoor zal derhalve proactief een afwegingskader moeten ontwikkelen en dit op gezette tijden moeten herijken.'*

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

24. In 2015 heeft DNB zogenaamde Good Practices Integriteitrisicoanalyse "Meer waar dat moet, minder waar dat kan", uitgebracht. In dit document, dat niet-bindende guidance en voorbeelden bevat en dat ook op trustkantoren van toepassing is<sup>5</sup>, zet DNB uiteen welke stappen een financiële instelling kan nemen om een gedegen integriteitrisicoanalyse op te stellen. Het document bevat ook een 'poster' waarin een overzicht is opgenomen van de stappen waarmee een instelling tot een SIRA kan komen. Deze Good Practices zullen in 2023 worden geactualiseerd.

**Vergunning en werkterrein CIS**

25. CIS beschikt sinds 22 oktober 2013 over een vergunning van DNB om trustdiensten te verlenen. Bij haar dienstverlening richt CIS zich, volgens de SIRA's van 25 augustus 2022 en 12 januari 2023, op de volgende landen dan wel regio's: Noord-West Europa, Kazachstan, de Baltische staten, Israël, Rusland, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

Hieronder gaat DNB puntsgewijs in op de bezwaargronden van CIS, waarbij ze steeds eerst de stellingen van CIS weergeeft, en daarna de reactie van DNB.

**Ad A. DNB stelt eisen aan de SIRA zonder basis in de Wtt 2018. Er is geen sprake van een overtreding.**Bezwaar CIS

<sup>5</sup> De verplichting voor trustkantoren om periodiek een analyse van de risico's ten aanzien van de integere bedrijfsvoering te maken, was destijds opgenomen in artikel 4 van de Regeling integere bedrijfsvoering Wtt 2014.

26. CIS voert aan dat de eisen die DNB in het primaire besluit aan de SIRA lijkt te stellen, geen basis hebben in de toepasselijke norm van de Wtt 2018. De wijze waarop CIS aan die norm invulling heeft gegeven, is niet in strijd met de Wtt 2018. CIS heeft de norm naar eer en geweten geïnterpreteerd, op basis van professionele oordeelsvorming. Dat een SIRA altijd uitgebreider, meer gedetailleerd of meeromvattend kan zijn, maakt niet dat sprake is van een overtreding. Het is volgens CIS in hoge mate de optelsom van de risico's behorend bij alle individuele cliënten die leidt tot de integriteitsrisico's behorend bij de gehele klantportefeuille van CIS.
27. CIS voert aan dat per doelvennootschap individuele scenario's worden geanalyseerd, toegelicht en inhoudelijk gewogen en dat vervolgens in het centrale tabblad SIRA portfolio wordt bekeken hoe vaak bij alle cliënten sprake is van een hoge, middelhoge of lage kans dat een bepaald risico zich kan verwezenlijken. Ook stelt DNB volgens CIS ten onrechte dat integriteitsrisico's op het niveau van de organisatie ontbreken en specificeert DNB volgens CIS niet op welke risico's zij hier het oog heeft.
28. CIS bestrijdt de stelling van DNB in het primaire besluit dat zij meer specifieke scenario's had moeten opstellen. CIS wijst erop dat voor een dergelijke eis geen aanknopingspunten bestaan in de wet. Bovendien heeft DNB zelf aangekondigd op termijn een aantal standaard risicoscenario's te gaan opstellen. Op het ontbreken van risicoscenario's kan CIS gelet hierop nu niet al worden afgerekend, zo betoogt zij. Ook wijst CIS erop dat als zij te concrete scenario's uitwerkt, de mitigerende maatregelen alleen daarop betrekking kunnen hebben. Als zich dan een iets ander scenario voordoet, heeft de SIRA daarop geen betrekking en kan CIS dus nooit aan de wet voldoen.
29. Ook bestrijdt CIS dat de effectiviteit van haar beheersmaatregelen niet inzichtelijk zou zijn. CIS stelt die beoordeling op effectiviteit wel te hebben gedaan en vervolgens per doelvennootschap te hebben aangegeven in hoeverre het betrokken risico hiermee kan worden uitgesloten. Daarbij wijst CIS erop dat de mate van effectiviteit van een maatregel pas gemeten kan worden als deze enige tijd is gehanteerd. Volgens CIS vinden de stellingen van DNB op dit punt geen steun in de wet.

#### Reactie DNB

30. DNB is van oordeel dat uit de tekst en toelichting bij artikel 14, derde lid, Wtt 2018 en artikel 10, aanhef en onder a, Btt 2018 in voldoende mate blijkt dat

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

de SIRA betrekking moet hebben op alle risico's waarmee een trustkantoor te maken kan krijgen. In artikel 14, derde lid, Wtt 2018 wordt in dit verband gesproken over het maken van een analyse van 'de risico's'; in artikel 10 Btt 2018 wordt, meer specifiek, gesproken over een analyse van 'de integriteitrisico's'. Laatstgenoemd begrip heeft, blijkens de definitiebepalingen, een ruime betekenis. In die zin is de SIRA dus bedoeld om alle bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's van trustkantoren beheersbaar te laten zijn en de integriteit van het trustkantoor (blijvend) te waarborgen.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

31. Zoals hiervoor in de opmerkingen over het wettelijk kader is weergegeven, vormt de SIRA het startpunt voor het voldoen aan de norm van beheerste en integere bedrijfsvoering. Het daarin in kaart brengen, analyseren en waarderen van alle (integriteit)risico's waarmee een trustkantoor geconfronteerd kan worden, vormt de basis voor het daarop baseren van beleid, procedures en beheersmaatregelen.
32. Een SIRA moet, anders dan CIS stelt, niet alleen de risico's in de individuele dienstverleningsdossiers bevatten, maar daarnaast ook een inventarisatie van alle risico's op wetsovertredingen en op handelingen die als maatschappelijk onbetamelijk worden beschouwd. Functie van de SIRA is dat daarin, op systematische wijze, deze risico's worden geanalyseerd en gewaardeerd, afgezet tegen de risk appetite, en, indien mogelijk, gemitigeerd. Voor zover dat laatste niet mogelijk is, zal het trustkantoor nadere maatregelen moeten nemen om de risico's beheersbaar te laten zijn.
33. Zoals DNB hieronder verder zal toelichten, ontbreekt bij CIS het overkoepelende zicht op alle risico's, is geen sprake van volledige analyse en waardering van de risico's, ontbreekt bij de wel geïnventariseerde risico's in een aantal gevallen een toelichting op de verhouding met de risk appetite en op afwijkingen van de risk appetite, sluiten de mitigeringsmaatregelen niet aan op de portefeuille van CIS en ontbreekt een toelichting op de effectiviteit van de voorgestelde mitigeringsmaatregelen. Meer in het algemeen ontbreekt de samenhang tussen de diverse onderdelen van de door CIS opgestelde SIRA en zijn de diverse onderdelen niet toegespitst op de cliëntportefeuille van CIS. Daarmee kan de door CIS opgestelde SIRA niet als afwegingskader fungeren voor systematische risicobeheersing.
34. DNB gaat hieronder in op haar bevindingen inzake achtereenvolgens de SIRA van 25 augustus 2022 en de SIRA van 12 januari 2023.

## I. SIRA van 25 augustus 2022

i: niet alle risico's op wetsovertredingen en maatschappelijk onbetamelijk gedrag zijn geïnventariseerd

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Onvolledige informatie in dienstverleningsdossiers*

35. DNB heeft vastgesteld dat in de SIRA van 25 augustus 2022 voor sommige dienstverleningsdossiers de tabbladen niet of niet volledig zijn ingevuld. Daardoor is lastig vast te stellen welke diensten CIS verricht en of bijvoorbeeld de cliënt over een bankrekening beschikt waar CIS toegang toe heeft. Dit geldt voor de dossiers met nummers RA021, RA022, RA031, RA032, RA033, RA036, RA043, RA044, RA046, RA047, RA048, RA049 en RA050. In het dienstverleningsdossier met nummer RA062 is verder opgenomen dat het om 'private equity investors' gaat met 'unknown shareholders'.
- Tot slot valt op dat hoewel CIS volgens deze SIRA 68 doelvennootschappen in haar portefeuille had, de SIRA slechts 64 tabs bevat met de afzonderlijke dienstverleningsdossiers.
- Nu in de SIRA en de daarin genoemde dienstverleningsdossiers informatie ontbreekt, kan van een volledige en juiste inschatting van risico's, laat staan van een deugdelijke beheersing van risico's, geen sprake zijn.

*Geen inzicht in risico's op organisatieniveau*

36. Daarnaast blijkt uit de hiervoor weergegeven parlementaire geschiedenis dat van trustkantoren een geïntegreerde benadering wordt verwacht, waarbij alle voormelde (potentiële) risico's op wetsovertredingen en maatschappelijk onbetamelijk gedrag in beeld worden gebracht. Door in de SIRA van 25 augustus 2022 louter de risico's in de verschillende dienstverleningsdossiers (voor zover deze volledig zijn) tot uitgangspunt te nemen, schiet CIS hierin tekort. Daarmee bestaat immers nog geen inzicht in alle op organisatieniveau aanwezige (potentiële) risico's op wetsovertredingen en maatschappelijk onbetamelijk gedrag. Een integrale benadering vergt dat CIS dat zelf inzichtelijk maakt.
37. DNB heeft in het primaire besluit, pagina 5, op dat punt toegelicht dat in de SIRA van 25 augustus 2022 een identificatie ontbreekt van de integriteitrisico's van CIS zelf, zoals het risico op interne fraude, aan cybercrime gerelateerde risico's en de risico's die verbonden zijn aan het hebben van een portefeuille met inherent hoge integriteitrisico's (waaronder

het reputatierisico van CIS zelf). In de SIRA heeft CIS weliswaar in algemene zin risico's op interne fraude en aan cybercrime gerelateerde risico's benoemd, maar ze heeft daarbij niet uiteengezet hoe en wanneer die risico's zich bij CIS manifesteren, en kan dan ook niet bepalen of en zo ja, hoe zij dergelijke risico's kan beheersen.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Geen inzicht in en waardering van som van risico's in dossiers*

38. Ook ontbreekt het inzicht in en de waardering van het totaal van geïnventariseerde integriteitrisico's en in de risico's voor de beheersing die daaruit kunnen voortvloeien. In de praktijk kan het zo zijn dat bepaalde risico's in een enkel dienstverleningsdossier beheersbaar worden geacht, maar dat de (rest)risico's van meerdere dienstverleningsdossiers tezamen niet of onvoldoende beheersbaar moeten worden geacht. De aanpak van CIS leidt ertoe dat zij geen totaalbeeld krijgt van de aanwezige risico's en is daarom niet in overeenstemming met artikel 14 Wtt 2018 en artikel 10 Btt 2018.
39. Ten aanzien van het punt van de inherent hoge integriteitrisico's verbonden aan de portefeuille van CIS, heeft DNB op pagina 1 van het primaire besluit uiteengezet dat de (deelnemingen van de) doelvennootschappen die CIS bedient voornamelijk actief zijn in de olie- en gassector in Oost-Europa (15 in Rusland, 13 in Kazachstan, 1 in Oekraïne, 6 in Belarus en 4 in Georgië) met 15 UBO's uit Rusland, 2 uit Belarus en 12 uit Kazachstan. Dit betreft in hoofdzaak landen waartegen internationale sancties zijn uitgevaardigd (zie bijvoorbeeld Verordening 269/2014 van 17 maart 2014 en Verordening 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014), waarbij bepaalde personen/instellingen op sanctielijsten zijn geplaatst en de handel in bepaalde technologieën gerelateerd aan de olie- en gassector alsmede het verlenen van bepaalde financiële diensten, verboden is. Ook geldt voor deze landen een lage score op de CPI-index.<sup>6</sup>
40. Dat, zoals CIS stelt, de poortwachtersfunctie van trustkantoren ertoe kan leiden dat bedrijven 'ondergronds' gaan, is juist, maar laat onverlet dat de reputatie van een trustkantoor bij onvoldoende tijdige actie in geding kan komen. DNB heeft het op pagina 6 van het primaire besluit genoemde krantenartikel van 24 september 2022 aangehaald, om te laten zien dat dat

---

<sup>6</sup> CPI staat voor Corruption Perceptions Index. Deze index is gebaseerd op jaarlijks onderzoek en wordt vastgesteld door de non-profitorganisatie Transparency International.

reputatierisico voorstelbaar is.<sup>7</sup>

41. De hiervoor vermelde bevindingen betwist CIS in bezwaar niet inhoudelijk, zodat DNB deze bevindingen in bezwaar handhaaft. De eerdergenoemde inherent hoge risico's die aan de dienstverlening van CIS verbonden zijn, onderstrepen dat van belang is dat CIS alle op organisatieniveau aanwezige (potentiële) risico's op wetsovertredingen en maatschappelijk onbetamelijk gedrag integraal inventariseert, analyseert en waardeert, dat zij hiervoor toereikende beheersmaatregelen opzet en dat zij vervolgens beslist in hoeverre dit binnen haar risk appetite valt. Als dat niet het geval is, zal CIS adequate vervolgmaatregelen moeten nemen. Doordat CIS dat in de SIRA van 25 augustus 2022 heeft nagelaten, is deze SIRA niet overeenkomstig artikel 14 Wtt 2018 in samenhang met artikel 10 Btt 2018, opgesteld en dus ontoereikend. DNB handhaaft dit oordeel in bezwaar.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

ii. de SIRA voldoet om andere redenen evenmin

42. CIS heeft op de hoorzitting toegelicht dat de SIRA van 25 augustus 2022 uit twee delen bestaat. Allereerst bepaalt CIS wat haar risk appetite is (top-down) en vervolgens inventariseert zij per doelvennootschap welke risico's zich voordoen en hoe deze gemitigeerd kunnen worden (bottom-up). Op basis van die informatie neemt CIS op organisatieniveau maatregelen om deze risico's te mitigeren. In de ogen van CIS is haar SIRA wel toereikend.

*Geen concrete scenario's*

43. DNB merkt hierover het volgende op. CIS heeft gebruik gemaakt van een omvangrijk Excel-document met verschillende tabbladen. Ten opzichte van de vorige versie van de SIRA heeft CIS een tabblad Scenario's toegevoegd, waarin een lijst met scenario's is opgenomen bij de algemene risicocategorieën die zijn opgenomen in het tabblad SIRA Portfolio. Zoals DNB in het primaire besluit heeft toegelicht, heeft CIS evenwel slechts algemene scenario's geformuleerd. Op basis hiervan is niet duidelijk wanneer een bepaald risico zich bij CIS manifesteert. Zo zijn deze algemene scenario's niet toegespitst op de dienstverlening en bedrijfsvoering van CIS en missen zij daardoor een concrete verschijningsvorm.

---

<sup>7</sup> Dat artikel is gepubliceerd op [VERTROUWELIJK] en niet, zoals in het primaire besluit is opgemerkt, in [VERTROUWELIJK]. In het artikel wordt opgemerkt dat CIS betrokken was bij dienstverlening aan een Russisch energiebedrijf, maar dat zij deze werkzaamheden op 13 augustus 2022 heeft beëindigd.

44. Bij het algemene integriteitrisico 'financing terrorism' staat bijvoorbeeld als scenario omschreven '*This (sub)participation trades in oil and gas with a terrorist organisation.*' Niet alleen is dit scenario eerder een risico te noemen, maar ook valt uit de SIRA niet op te maken hoe dit scenario zich bij CIS concreet kan manifesteren en hoe CIS dit kan herkennen. Er is voor dit scenario bovendien geen mitigerende maatregel omschreven. Evenmin lijkt dit scenario terug te komen bij de afzonderlijke analyse van de doelvennootschappen.
- De relevantie van dit scenario voor de portefeuille van CIS is daarom niet vast te stellen.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Voor de hand liggende scenario's ontbreken*

45. Daarnaast ontbreekt in het tabblad Scenario's een aantal voor de hand liggende situaties waarin dat concrete risico zich kan voordoen. DNB heeft in het primaire besluit, pagina 6, daarvan een aantal voorbeelden gegeven, zoals de specifieke situaties inzake het risico op sanctieontwijking inhoudende dat (1) een doelvennootschap betalingen ontvangt of doet aan een gesanctioneerde partij of (2) een gesanctioneerde UBO zich bevindt achter een nominee shareholder. Verder heeft DNB in het kader van het risico op fiscale fraude de situatie benoemd dat in een structuur gebruik wordt gemaakt van een nominee shareholder met als doel uit zicht te blijven van de Belastingdienst. Door op dit soort voor de hand liggende situaties niet in te gaan is de SIRA onvolledig.

*Geen analyse en waardering van wel genoemde scenario's*

46. Afgezien van het feit dat CIS geen voor haar bedrijfsvoering specifieke scenario's heeft geschetst, heeft CIS de wel in het tabblad Scenario's geïnventariseerde (integriteit)risico's evenmin nader geanalyseerd en gewaardeerd. Zoals DNB in het primaire besluit, pagina 6, heeft toegelicht, heeft CIS in het tabblad SIRA Portfolio enkel voor *algemene* risicocategorieën (zoals bijvoorbeeld 'financing terrorism') scores gegeven (gebaseerd op de risicoscores van doelvennootschappen op deze *algemene* risicocategorieën), welke scores verder zeer globaal zijn toegelicht. Onduidelijk is dus waar de geschetste risico's bij CIS zich concreet kunnen voordoen en hoe CIS de hiermee gepaard gaande risico's mitigeert. Ook ontbreekt de samenhang tussen deze scenario's en de rest van de SIRA.
47. Daardoor kan de SIRA niet de functie vervullen die zij zou moeten vervullen, namelijk het bieden van een afwegingskader om een integere bedrijfsvoering te waarborgen. CIS kan ervoor kiezen om geen scenario's te gebruiken, maar



zal dan op andere wijze moeten laten zien dat zij de risico's die specifiek zijn voor haar bedrijfsvoering en haar portefeuille, in beeld heeft, waardeert en, waar nodig, mitigeert. Dat beeld heeft zij op basis van deze SIRA niet.

**Datum**

21 maart 2023

48. De stelling van CIS dat DNB heeft aangekondigd om op termijn een aantal standaardscenario's te definiëren en dit kennelijk nodig is om trustkantoren houvast te bieden, baat haar niet. Deze aankondiging heeft betrekking op de actualisering van de onder randnummer 24 genoemde Good Practices van DNB. Deze Good Practices bieden algemene handvatten voor het opzetten van een toereikende SIRA, maar die guidance laat onverlet dat trustkantoren (en andere financiële instellingen), zoals CIS, zelf moeten vaststellen in welke situaties een geïdentificeerd (integriteit)risico zich, gelet op haar organisatie en type dienstverlening, kan voordoen. Daarvoor is immers juist een SIRA bedoeld: om een op het specifieke trustkantoor toegespitst kader te bieden om proactief alle risico's die zich in de bedrijfsvoering van dat trustkantoor kunnen voordoen te analyseren en te waarderen en, indien deze binnen de risk appetite vallen, te mitigeren.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

49. Het verwijt van CIS in het bezwaarschrift op pagina 3 dat DNB de systematiek van de SIRA niet begrijpt, volgt DNB niet. Dat geldt ook voor de stelling van CIS dat zij alle beheersmaatregelen integraal heeft beoordeeld op de mate van effectiviteit en heeft aangegeven in hoeverre een risico kan worden uitgesloten of met hoge mate van zekerheid kan worden voorkomen. DNB heeft gezien dat CIS per doelvennootschap risico's heeft geanalyseerd en gewaardeerd. Deze analyse en waardering heeft CIS echter, zoals hiervoor overwogen, toegepast op de algemene risicocategorieën en daarbij heeft ze niet concreet gemaakt wanneer de geïnventariseerde (integriteit)risico's zich in haar bedrijfsvoering en bij haar dienstverlening kunnen manifesteren.

*Analyse en waardering van algemene risicocategorieën is onduidelijk*

50. Overigens plaatst DNB ook kanttekeningen bij de analyse en waardering van die algemene risicocategorieën. Hoewel CIS in de SIRA het nettorisico op de genoemde algemene risicocategorieën veelvuldig heeft beoordeeld als laag, is onduidelijk op grond waarvan zij tot die score is gekomen. De onder het tabblad Mitigating measures genoemde maatregelen (zoals 'Research' of 'Pre-event monitoring') betreffen voor een groot deel wettelijke vereisten en kunnen daarom niet als mitigerende maatregelen worden aangemerkt. Verdere toelichting of uitwerking van de maatregelen ontbreekt.

*Risk appetite wordt niet gevolgd, afwijking wordt niet toegelicht*

51. Tot slot valt uit de SIRA op te maken dat CIS niet handelt overeenkomstig de door haar geformuleerde risk appetite of, als de risk appetite ruim geformuleerd is, dat zij niet toelicht welke maatregelen zij treft om eventuele extra risico's te mitigeren.
52. DNB noemt in dit verband de volgende voorbeelden. Hoewel CIS volgens haar risk appetite bij voorkeur niet werkt met zelfstandig bevoegde buitendirecteuren ('solely authorized outside managing directors') en dat bij slechts drie bedrijven anders zou zijn, heeft DNB vastgesteld dat in negen dossiers<sup>8</sup> sprake is van zelfstandig bevoegde buitendirecteuren. Volgens haar risk appetite moet CIS altijd toegang hebben tot de bankrekening van doelvennootschappen en heeft CIS, bij voorkeur, een gezamenlijke bevoegdheid om betalingen te doen. In 12 dossiers is sprake van doelvennootschappen die (nog) geen bankrekening zouden hebben.<sup>9</sup> In vier dossiers<sup>10</sup> heeft CIS geen toegang (of 'viewing rights') tot de bankrekening, waarbij in één geval de cliënt CIS maandelijks afschriften stuurt voor transactiemonitoring. CIS licht niet toe hoe zij de risico's van deze afwijkingen van haar risk appetite waardeert en welke maatregelen zij treft om deze risico's te mitigeren.
53. Een ander voorbeeld is dat CIS volgens haar risk appetite cliënten accepteert uit landen met een CPI-score van 40 of lager, maar dat zij in dergelijke gevallen altijd een 'enhanced due diligence' procedure uitvoert. Wat die 'enhanced due diligence' procedure inhoudt, licht CIS echter niet toe, terwijl zij wel in diverse dossiers<sup>11</sup> cliënten bedient uit landen met een CPI-score van 40 of lager.

#### *Conclusie*

54. De slotsom uit het voorgaande is dat de SIRA van 25 augustus 2022 CIS onvoldoende inzicht biedt in alle (integriteit)risico's die zich op organisatieniveau en in de portefeuille van CIS kunnen voordoen. Tussen de diverse tabbladen in de SIRA bestaat geen of onvoldoende samenhang. Voor

---

<sup>8</sup> Het gaat om de dossiers met nummers RA002, RA003, RA004, RA005, RA006, RA007, RA008, RA026 en RA062.

<sup>9</sup> RA013, RA003, RA004, RA005, RA006, RA007, RA008, RA009, RA018, RA025, RA029 (hierbij geeft CIS aan dat de rekeningen worden betaald door de aandeelhouder) en RA064.

<sup>10</sup> RA002, RA041 (de bankrekening bevindt zich in Kazachstan), RA060 (de bankrekening bevindt zich bij [VERTROUWELIJK], waarbij de cliënt maandelijks afschriften stuurt aan CIS) en RA062.

<sup>11</sup> RA019 (Oeganda en Mauritius), in de structuur van RA021, RA031, RA032 en RA033 zitten bedrijven met links naar Rusland, en in RA051 komt de UBO uit Rusland.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

zover CIS scenario's heeft geïnventariseerd, zijn die niet concreet en niet op de portefeuille van CIS toegespitst, zodat CIS ook geen gerichte beheersmaatregelen heeft kunnen vaststellen. Evenmin heeft CIS een analyse en waardering op de wel geïnventariseerde scenario's toegepast en is de analyse en waardering van de algemene risicocategorieën onvoldoende toegelicht. Voorts handelt CIS niet overeenkomstig haar eigen risk appetite noch laat zij zien hoe zij de risico's van afwijkingen van de risk appetite waardeert en mitigeert, en, als mitigering niet mogelijk is, welke nadere maatregelen zij treft.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

55. Deze SIRA kan dus niet bewerkstelligen dat, zoals artikel 14, derde lid, Wtt 2018 vereist, de geïdentificeerde risico's van CIS daadwerkelijk gemitigeerd en/of beheerst worden. Evenmin stelt de SIRA CIS in staat om alle bedrijfsprocessen en bedrijfsrisico's van CIS beheersbaar te laten zijn en de integriteit van CIS in brede zin (blijvend) te waarborgen. DNB handhaaft dan ook haar in het primaire besluit neergelegde standpunt dat CIS niet voldoet aan artikel 14, derde lid, Wtt 2018 in samenhang met artikel 10 van het Btt 2018.

**II. SIRA van 12 januari 2023***Bevindingen van vorige SIRA gelden ook voor deze versie*

56. CIS heeft toegelicht dat de SIRA van 25 augustus 2022 in de basis niet verschilt van de SIRA van 12 januari 2023.<sup>12</sup> Daarom gelden de hiervoor beschreven bevindingen omtrent de SIRA van 25 augustus 2022 ook voor de nieuwe SIRA van 12 januari 2023. Volgens de de SIRA van 12 januari 2023 bedient CIS per 31 december 2022 54 doelvennootschappen.

*Onvolledige informatie in dienstverleningsdossiers*

57. Evenals bij de SIRA van 25 augustus 2022, heeft DNB vastgesteld dat in het verstrekte Excel-document van 12 januari 2023 de tabbladen van verschillende doelvennootschappen niet volledig zijn ingevuld. Dit betreft de tabbladen RA014, RA023, RA025, RA029, RA031, RA032, RA037, RA038, RA039, RA040, RA042, RA046 en RA052 (13 dienstverleningsdossiers). Veel van deze tabbladen betreffen operationele doelvennootschappen. Vanwege de ontbrekende informatie is voor DNB niet duidelijk hoe CIS in staat is om in te schatten welke (potentiële) integriteitrisico's er zijn, of deze binnen haar

---

<sup>12</sup> Toelichting SIRA, p. 1 (zie randnummer 8).

risk appetite vallen en hoe deze zo nodig beheerst kunnen worden.

58. *Risk appetite wordt niet gevolgd, de afwijking wordt niet toegelicht*  
Verder heeft DNB ook bij deze SIRA vastgesteld dat CIS niet altijd overeenkomstig haar eigen risk appetite handelt, en ook niet toelicht waarom zij daarvan afwijkt en hoe zij de eventuele (integriteit)risico's als gevolg daarvan mitigeert. DNB zal hieronder op een aantal opvallende afwijkingen ingaan.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

#### 1. Risk appetite en controle bankrekening

59. CIS heeft in het tabblad Integrity risk appetite opgenomen dat '*CIS must always be able to inspect the bank account(s) of object companies. Preferably, CIS has joint authority to make payments.*' CIS wenst dus steeds de bankrekeningen te kunnen controleren. DNB heeft echter vastgesteld dat een groot aantal doelvennootschappen in de portefeuille van CIS niet over een bankrekening beschikt. Dit is het geval in de dossiers met nummers RA002, RA003, RA004, RA005, RA006, RA007, RA008 (één groep van dezelfde klant), RA009, RA013, RA014, RA019, RA026, RA027, RA030 en RA036. Daarnaast is in de dossiers met nummers RA035 en RA041 vermeld dat CIS geen toegang heeft tot de bankrekeningen, waarbij in dossier RA041 CIS achteraf bankafschriften ontvangt.
60. Verder is in de dossiers met nummers RA043, RA045 en RA051 aangegeven dat er bankrekeningen zullen worden geopend, terwijl onduidelijk is of dat (al) gebeurd is. In één van die gevallen (RA051) is vermeld dat CIS beschikt over 'viewing rights'. Ten slotte is in het dossier met nummer RA021 opgemerkt dat er bankrekeningen zijn op Curaçao, waarop in de toekomst 'viewing rights' worden verkregen.
61. Daarnaast geldt voor dossier RA026 dat de UBO in Spanje wordt verdacht van belastingfraude. Deze doelvennootschap, en de doelvennootschappen met nummers RA002 tot en met RA008, en RA030, zijn bovendien afkomstig van een ander trustkantoor, dat van deze cliënten afscheid heeft genomen om compliance-redenen.
62. Uit het voorgaande blijkt dat CIS deels afwijkt van haar eigen risk appetite (namelijk de wens om bankrekeningen te kunnen controleren), terwijl onduidelijk blijft waarom CIS dat toestaat en hoe CIS de hiermee gepaard gaande (integriteit)risico's beheerst. Dit valt ook niet uit de onder het tabblad

SIRA Organization opgenomen specifieke beheersmaatregel<sup>13</sup> met betrekking tot transactiemonitoring af te leiden. Ook zijn daarin geen procedures of maatregelen opgenomen voor de gevallen dat geen sprake is van een bankrekening.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

63. Verder licht CIS niet toe hoe zij zal acteren op de informatie die zij met eventuele 'viewing rights' of bij ontvangst van bankafschriften achteraf verkrijgt. Dit valt ook uit de beheersmaatregel omtrent 'viewing rights'<sup>14</sup> niet af te leiden. Onduidelijk is dan ook op grond waarvan CIS het effect van deze maatregel op midden (M) gezet. Er is geen invulling van het begrip 'timeliness of discovery' en er wordt niet toegelicht welke acties CIS zal ondernemen en waarom eventuele risico's daarmee voldoende zouden zijn gemitigeerd.
64. Evenmin licht CIS toe waarom zij cliënten van wie een ander trustkantoor om compliance-redenen afscheid heeft genomen, wel in haar portefeuille heeft opgenomen en hoe zij de integriteitrisico's van deze cliënten waardeert en mitigeert.

*Omgang met operationele doelvennootschappen*

65. CIS heeft verder over transactiemonitoring bij operationele vennootschappen in het tabblad Integrity risk appetite het volgende opgenomen: '*CIS prefers servicing object companies which act as holding and/or financing companies. Operational companies request more restraint, because of the more complex transaction monitoring. However, CIS sees an increasing demand for operational companies which use the Netherlands as a gateway for their European expansion. They typically require the services of a trust office in the start-up phase, because at that stage they are yet too small to set up their own operations. CIS services such clients only if it is able to perform transaction monitoring.*' Hieruit blijkt dat CIS enkel operationele vennootschappen wenst te bedienen als zij transactiemonitoring kan uitvoeren.

<sup>13</sup> Dit betreft de volgende maatregel: '*Transaction monitoring procedure as foreseen in CIS Policies & Procedures requires monitoring of every bank or non bank transaction by means of a division of powers and authorizations plus a four eye principle. In addition, reviews must always include a check on whether the transaction monitoring is effectively applied and working as set up. Bank authorizations in clients were CIS is also account handler strengthen the effect of the measures applied.*'

<sup>14</sup> Deze vermeldt: '*Viewing rights always implies 'post-event'. This means that the integrity risk cannot be prevented with this, but can be discovered. Timeliness of discovery can contribute to effectiveness*'.

66. DNB heeft echter vastgesteld dat in drie gevallen met een operationele entiteit onduidelijk is of CIS wel of geen toegang heeft tot de bankrekening (RA012, RA022 en RA045), terwijl bij een vierde geval (RA028) er geen bankrekening is en in een vijfde geval (RA053) vaststaat dat CIS geen toegang heeft tot de bankrekening. Dat CIS geen toegang heeft tot de bankrekening van een operationele entiteit en hierdoor geen voortdurende controle kan uitoefenen, wijkt af van de risk appetite van CIS. Onduidelijk is waarom CIS desondanks deze doelvennootschappen bedient en hoe CIS de hiermee gepaard gaande extra (integriteit)risico's beheerst.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Omgang met buitendirecteuren*

67. Daarnaast heeft CIS in het tabblad Integrity risk appetite over het zijn van managing director bij doelvennootschappen het volgende opgenomen: "*CIS intends to be a managing director in all object companies. CIS prefers not to have solely authorized outside managing directors in the object companies. In case there are solely authorized directors it will be agreed that CIS receives copies of all signed documents. Currently, CIS services 17 object companies with a solely authorized outside managing director.*" Hieruit blijkt dat CIS liever geen '*solely authorized managing directors*' heeft in de doelvennootschappen aan wie zij diensten verleent, maar dat zij dat in 17 dossiers wel bij de hand heeft.
68. CIS licht in de SIRA echter niet toe wat voor extra (integriteit)risico's dit voor CIS met zich mee brengt, hoe die risico's gemitigeerd kunnen worden en of CIS deze risico's voldoende kan beheersen. In die gevallen waarin ook geen zicht is op of toegang tot de bankrekening, zoals bij RA045, is het daarnaast voor CIS vrijwel onmogelijk om voortdurende controle uit te voeren. Ook over dit risico vermeldt de SIRA niets.
69. Kortom, CIS wijkt in veel gevallen af van haar risk appetite en deze afwijking wordt in de SIRA van 12 januari 2023 niet geanalyseerd of gewaardeerd. Ook is niet inzichtelijk met welke maatregelen CIS de hiervoor vermelde cumulatieve risico's effectief beheerst.

## 2. Risk appetite en cliënten

70. CIS heeft in het tabblad Integrity risk appetite opgenomen dat '*Object companies having foreign branches are in principle not serviced by CIS, unless risk mitigating measures lead to sufficient monitoring by CIS of the cash and non-cash transactions of such branche*'. In de SIRA van

12 januari 2023 is niet toegelicht wat onder 'foreign branche' wordt verstaan of hoe CIS deze herkent. Evenmin is duidelijk op welke mitigerende maatregelen, die in deze gevallen tot afdoende monitoring zouden leiden, CIS het oog heeft. Verder is op dat tabblad opgenomen dat '*Privately held companies may be serviced by CIS, in which cases the influence of the UBO's needs to be limited.*' De SIRA van 12 januari 2023 maakt niet inzichtelijk hoe CIS de beperking van de invloed van UBO inricht. Op voormelde punten valt uit de SIRA van 12 januari 2023 dus niet op te maken om wat voor (integriteit)risico het gaat en hoe dit risico door CIS wordt gemitigeerd.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

### 3. Risk appetite en het risico op sanctieontwijking

71. CIS heeft in het tabblad Management report over sanctieontwijking het volgende opgenomen: '*For all clientfiles where sanction evasion is set on a high chance, we must draft an explanatory note why we are certain this risk is under control*', met als deadline 31 maart 2023. Vervolgens heeft CIS in het tabblad Mitigating measures over de screening van partijen/instellingen/landen aan de sanctielijsten opgenomen dat '*By screening all names and countries against sanctions lists, it can be prevented that we unexpectedly provide services to clients that are in conflict with sanctions imposed by the UN, the EU and/or NL. This is a very effective measure, because the screening takes place on a daily basis.*' Daarbij heeft CIS opgemerkt dat de effectiviteit van deze maatregel hoog (H) is.
72. In de SIRA van 12 januari 2023 kan DNB niet terugvinden welke vervolgmaatregelen CIS neemt op het moment dat er een 'true positive hit' op de sanctielijsten is. Uit verschillende dienstverleningsdossiers waarin van een dergelijke 'hit' sprake is, blijkt ook niet hoe CIS dit (integriteits)risico mitigeert. DNB licht dit hieronder verder toe.
- i) RA040 en RA046
73. In de dienstverleningsdossiers met nummers RA040 en RA046 is van een gesanctioneerde UBO en een operational subsidiary in de structuur. CIS heeft in die dossiers opgemerkt:

*'The risk that CIS will overstep the boundaries of the sanctions is there. The UBO himself is very high risk, as he is a Russian national, Ultra high net worth individual and on the US oligarch list, possibly to be hit by US Sanctions. His high profile and media attention could lead to NEG getting*

*negative media attention dragging CIS along with it as solely authorised director thus damaging the reputation of CIS and the Dutch financial sector. Furthermore, it could be that the activities of the structure will fall under the scope of the sanctions against Russia in future, if the products manufactured are deemed as dual use goods. It should be clear what exactly is being produced and where and for which parties by the Russian participation.'*

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

74. Dit risico op sanctieontwijking wordt door CIS op respectievelijk 1 en 2 gesteld. In de 'explanatory note' is dezelfde tekst opgenomen als in het tabblad Mitigating measures bij sanctiescreening<sup>15</sup>. Niet duidelijk is welke vervolgmaatregelen CIS neemt bij een 'true positive hit'. Daarmee blijft onduidelijk hoe CIS de risico's mitigeert die verbonden zijn aan de (voortzetting van de) dienstverlening aan gesanctioneerde personen en instellingen. Het enkele feit dat er wordt gescreend, is in dit verband onvoldoende, omdat het er nu juist om gaat wat CIS doet op het moment dat zij, zoals in dit geval, te maken heeft met een gesanctioneerde persoon of instelling.
75. Verder merkt DNB op dat CIS op 1 maart 2022 een sanctiemelding heeft gedaan inzake RA046. In de huidige SIRA van 12 januari 2023 ziet DNB niet terug dat CIS die heeft geanalyseerd en gewaardeerd en welke vervolgmaatregelen CIS heeft genomen om de hiermee gepaard gaande risico's effectief te beheersen. Daarmee is geen sprake van de benodigde periodieke herziening van de SIRA, zoals bedoeld in artikel 14, derde lid, Wtt 2018.
- ii) RA043, RA047, RA021, RA048, RA011 en RA01
76. In het dienstverleningsdossier met nummer RA043 blijkt dat sprake is van een toekomstige Russische UBO. Zo merkt CIS op: '*It is intended that Mr. [VERTROUWELIJK] (Russia) will purchase 82% in [VERTROUWELIJK] and will act as an investor in this JV. CIS Management will provide full scope of services including domiciliation, accounting, legal and secretarial and will provide 2 CIS employees as directors in [VERTROUWELIJK]. CIS Management has direct contact with Mr. [VERTROUWELIJK].'* DNB kan uit dit dossier noch uit de SIRA opmaken hoe CIS het risico op sanctieontwijking in dit soort gevallen mitigeert en welke maatregelen zij hiervoor inzet.

---

<sup>15</sup> Zie randnummer 70.



77. In het dienstverleningsdossier met nummer RA047 is ook sprake van een Russische UBO van [VERTROUWELIJK]. CIS heeft in de SIRA van 12 januari 2023 noch in het dossier inzichtelijk gemaakt hoe zij heeft vastgesteld dat deze entiteit niet wordt gebruikt voor sanctieontwijking.
78. In het dossier met nummer RA021 is sprake van een Russische 'operational subsidiary'. Deze kan, blijkens het DVD, niet zomaar verkocht worden. De entiteit wordt 'liquidated' na de verkoop van deze Russische 'subsidiary' maar voor die verkoop is (indirect) toestemming vereist van de Russische overheid. DNB ziet niet in hoe deze doelvennootschap past binnen de risk appetite van CIS, gegeven het feit dat hier sprake is van een foreign branche en een operationele entiteit (zie opmerkingen over risk appetite van CIS hiervoor) en een Russische UBO. In de SIRA van 12 januari 2023 wordt niet inzichtelijk hoe CIS deze gecumuleerde risico's waardeert en effectief beheerst.
79. Het voorgaande geldt ook voor het dossier met nummer RA048, waarin eveneens sprake is van een Russische UBO. Deze UBO heeft een aantal participaties in bedrijven in Rusland en is een 'solely authorized director'. Onduidelijk is hoe het feit dat in dit dossier sprake is van een Russische UBO, die ook een 'solely authorized director' is, past binnen de risk appetite van CIS en waarom CIS dit als medium risk ziet. Onduidelijk is ook hoe CIS heeft vastgesteld dat deze entiteit niet kan worden gebruikt voor de ontwijking van sancties. In de SIRA van 12 januari 2023 wordt niet inzichtelijk hoe CIS deze gecumuleerde risico's waardeert en effectief beheerst.
80. Voor het dienstverleningsdossier met nummer RA011 geldt dat sprake is van een joint venture tussen [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK]. [VERTROUWELIJK] is een van de major shareholders (28%) van [VERTROUWELIJK] en dat betreft een gesanctioneerde persoon. Ook hier gelden de eerder genoemde onduidelijkheden over het passen in de risk appetite en de waardering en effectieve beheersing van de gecumuleerde risico's.
81. Ten slotte geldt voor het dossier met nummer RA001 dat de doelvennootschap twee Russische UBO's heeft. In de omschrijving staat dat 'Operations of the object company shall include: • Export of products from the Russian Federation to the countries of Europe and the world (grain, sunflower oil, etc.);'. Uit het dienstverleningsdossier kan niet worden opgemaakt of CIS dit aanmerkt als 'foreign branche'. Ook is onduidelijk hoe CIS het risico op export vanuit Rusland en de aanwezigheid van Russische UBO's mitigeert. Ook blijkt niet op grond waarvan CIS het risico op

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

sanctieontwijking op midden (M) heeft gezet. De SIRA van 12 januari 2023 biedt geen enkel inzicht in de wijze waarop CIS deze gecumuleerde risico's effectief kan beheersen.

**Datum**

21 maart 2023

82. Uit de hiervoor vermelde weergave blijkt dat bij CIS in zeven dienstverleningsdossiers sprake is van Russische UBO's of gesanctioneerde personen of entiteiten. CIS heeft niet inzichtelijk gemaakt hoe dit binnen haar risk appetite past en hoe deze gecumuleerde risico's door CIS worden gewaardeerd en in de praktijk ook effectief worden beheerst. Het enkel noemen van het uitvoeren van screenings<sup>16</sup>, is zoals hiervoor uiteengezet, onvoldoende. De gecumuleerde risico's op sanctieontwijking worden, als gezegd, in de SIRA niet onderkend. Uit de SIRA blijkt evenmin welke beheersmaatregelen voor die gecumuleerde risico's toereikend zijn.
83. Dat de beheersmaatregelen onvoldoende toereikend zijn, wordt ook duidelijk uit de sanctiemelding van juli 2022 die CIS bij DNB heeft gedaan. Uit de onderliggende feiten blijkt dat deze sanctiemelding was ingegeven door een transactie van EUR 1,9 miljoen naar een gesanctioneerde Russische bank. Uit eigen onderzoek van CIS bleek echter dat daarvoor ook al drie transacties met een totale omvang van EUR 1,3 miljoen met deze bank hadden plaatsgevonden. Daarmee heeft CIS, in strijd met de Europese sanctieregelgeving, een betaling van in totaal EUR 3,2 miljoen aan deze gesanctioneerde Russische bank gefaciliteerd.
84. De melding bevestigt dat CIS niet in staat is geweest om deze risico's te beheersen en dat de effectiviteit van haar maatregelen op dit punt laag zijn. Dat blijkt voorts ook uit het feit dat CIS de afgelopen jaren al meerdere malen incident- en sanctiemeldingen bij DNB heeft gedaan. Deze meldingen hebben grotendeels betrekking op handelen in strijd met de Europese sanctieregelgeving. Bovendien blijkt uit de SIRA van 12 januari 2023 niet dat deze incidenten voor CIS aanleiding zijn geweest om de SIRA op onderdelen aan te passen, terwijl de hiervoor vermelde gecumuleerde risico's op sanctieontwijking juist reden zouden moeten zijn voor CIS om extra onderzoek hiernaar te doen en effectieve maatregelen te treffen.
85. Uit het voorgaande volgt dat bezwaargrond A niet slaagt.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

---

<sup>16</sup> In het tabblad SIRA Portfolio staat als mitigerende maatregel opgenomen: 'This aspect is already fully under control, but it remains to be one of our main focus attentions. The list of clients with any relationship to sanctioned countries are being screened quite frequently. Next to that we review the EU and NL sanction regime on a daily basis.'

**Ad B. CIS verleent geen trustdiensten aan partijen of daaraan verbonden UBO's die gevestigd of woonachtig zijn in Rusland of Wit-Rusland; hier speelt dus geen integriteitsrisico.**

**Datum**

21 maart 2023

Bezwaar CIS

86. CIS voert aan dat DNB in het primaire besluit ten onrechte aandacht besteedt aan het risicokarakter van een aantal UBO's en cliënten uit haar portefeuille. CIS begrijpt niet waarom DNB aan haar tegenwerpt dat de SIRA van 25 augustus 2022 geen aandacht besteedt aan het effect van de spoedmaatregel tot het verbod op trustdienstverlening. CIS stelt dat zij haar cliëntenportefeuille heeft doorgenomen en wijzigingen heeft doorgevoerd en tot de conclusie is gekomen dat de situatie waarop artikel 23a van de Wtt 2018 betrekking heeft, zich bij haar dienstverlening niet voordoet. Enig integriteitsrisico speelt er volgens CIS op dit punt dan ook niet. Ook stelt CIS doorlopend te monitoren of zij aan het verbod van artikel 23a Wtt 2018 blijft voldoen.

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Reactie DNB

87. Artikel 23a, eerste lid, Wtt 2018 bevat het verbod voor trustkantoren om trustdiensten te verlenen, als cliënten, doelvennootschappen, UBO's van cliënten en UBO's van doelvennootschappen woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in Rusland of Wit-Rusland. Ingevolge het derde lid is dit verbod niet van toepassing wanneer de cliënt of UBO een natuurlijke persoon is en over de nationaliteit van een EU- of EER-lidstaat beschikt of een verblijfsvergunning van een van die lidstaten heeft.
88. DNB heeft in het primaire besluit, op pagina 7 en 8, aan CIS tegengeworpen dat in de SIRA ten onrechte geen aandacht wordt besteed aan het effect van de in het derde lid uitgezonderde UBO's en doelvennootschappen op de integriteitsrisico's van de portefeuille als geheel. DNB werpt CIS niet zozeer tegen dat ze het in artikel 23a, eerste lid, Wtt 2018 vervatte verbod op trustdienstverlening overtreedt, als wel dat CIS aandacht had moeten besteden aan de (resterende) risico's voor de doelvennootschappen en UBO's die onder de uitzondering van artikel 23a, derde lid, Wtt 2018 vallen. Voor die doelvennootschappen en UBO's geldt immers nog steeds dat - via de trustdienstverlening van CIS - geldstromen afkomstig van (gesanctioneerde) personen of ondernemingen, die profiteren van het regime in Rusland of Wit-

Rusland, in de Europese Unie kunnen komen. En dat is nu juist wat artikel 23a Wtt 2018 en de sanctieregelgeving beogen te voorkomen.<sup>17</sup>

89. Omdat een deel van de cliënten en doelvennootschappen van CIS valt onder de in artikel 23a, derde lid, Wtt 2018 vervatte uitzondering voor doelvennootschappen en UBO's die – op grond van een paspoort – rechtmatig mogen verblijven in de EU, EER of Zwitserland, is het van belang dat CIS in haar SIRA aandacht besteedt aan de hieraan verbonden (integriteit)risico's. Het gaat hier met name om vermogende Russen dan wel oligarchen, die nauwe betrekkingen kunnen hebben met het Russische regime.
90. Dit brengt, anders dan CIS stelt, wel degelijk (integriteit) risico's met zich mee. Om een toereikende SIRA te hebben, dient CIS dus de (integriteit) risico's die verbonden zijn aan de doelvennootschappen en UBO's die onder het derde lid van artikel 23a Wtt 2018 vallen, te analyseren en te waarderen. Vervolgens dient CIS te beoordelen in hoeverre deze gecumuleerde risico's door haar beheerst kunnen worden en binnen haar risk appetite vallen. Doordat CIS hieraan geen aandacht heeft besteed in de SIRA van 25 augustus 2022 of de SIRA van 12 januari 2023, zijn deze SIRA's ook op dit punt ontoereikend.
91. Grond B slaagt evenmin.

**Ad C. Het geven van een aanwijzing is niet opportuun en in strijd met het gelijkheidsbeginsel; bovendien zijn de gedragslijnen onvoldoende bepaald.**

#### Bezwaar CIS

92. CIS voert aan dat DNB in het primaire besluit over de opportuniteit van de aanwijzing niets heeft vermeld. Voor zover CIS bekend is aan andere trustkantoren nog nimmer een sanctie opgelegd wegens het niet voldoen aan de SIRA-verplichting. CIS begrijpt niet waarom DNB dat wel heeft gedaan bij CIS en daar ook onevenredig veel toezichtcapaciteit aan heeft besteed. Dit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel, nu volgens CIS ook bij andere trustkantoren soortgelijke kanttekeningen bij de SIRA te plaatsen zijn. Indien de reden voor dit optreden van DNB gelegen zou zijn in de vrees dat CIS

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

---

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2021-2022, 36 080, nr. 3, p. 1-4.

'verkeerde cliënten' bedient, is die vrees onterecht, zoals volgens CIS uit de cliëntenportefeuille van CIS blijkt.

93. Voor zover het belang van normoverdracht DNB zou hebben gebracht tot het opleggen van de in het primaire besluit vervatte formele maatregel, merkt CIS op dat DNB daarin geen concrete handvatten heeft gegeven voor invulling van de hier relevante open norm. Het is dus niet duidelijk wat CIS moet doen om wel aan de norm te voldoen. Ook heeft DNB ten onrechte niet meegewogen tot welke nadelen deze formele maatregel, en de publicatie daarvan, voor CIS zullen leiden. Bij de keuze om al dan niet formeel te handhaven, had DNB, op grond van haar handhavingsbeleid, acht moeten slaan op het feit dat CIS volledig meegewerkt heeft aan het onderzoek door DNB, geen sprake is van recidive, de vermeende overtredingen geen gevolge zijn van bewust onjuist beleid binnen de onderneming, er geen sprake is van benadeling van derden en evenmin van voordeel voor CIS en, tot slot, ook geen marktverstoring of schade aan het vertrouwen in de markt is opgetreden.
94. Op grond van het voorgaande verzoekt CIS DNB primair de bezwaren gegrond te verklaren en het primaire besluit te herroepen. Subsidiair verzoekt CIS DNB alsnog de gedragslijnen te concretiseren, zodat duidelijk is op welke wijze en onder welke omstandigheden CIS aan de aanwijzing heeft voldaan. Ook verzoekt CIS DNB publicatie achterwege te laten, om onevenredige schade te voorkomen.

#### Reactie DNB

95. Zoals uit het procesverloop blijkt, heeft DNB voor het eerst bij haar onderzoek in mei 2019 geconstateerd dat de SIRA waarover CIS beschikte, meerdere tekortkomingen kende, waardoor meerdere integriteitrisico's niet werden onderkend en/of geïdentificeerde integriteitsrisico's niet werden gemitigeerd door procedures, processen en maatregelen. Hoewel CIS destijds aangaf tot herstel te zullen overgaan, heeft DNB tijdens een validatieonderzoek in oktober 2020 vastgesteld dat de in 2019 geconstateerde tekortkomingen nog actueel waren en de SIRA niet was aangepast. CIS heeft erkend dat zij nog geen tijd had gehad om de SIRA aan te passen. Bij waarschuwingsbrief van 17 september 2021 heeft DNB de ernst onderstreept van het uitblijven van aanpassing van de SIRA door CIS en aangedrongen op herstel van de SIRA per uiterlijk 1 december 2021.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

96. De door CIS op 3 december 2021 en in februari 2022 ingediende nieuwe versies van de SIRA, waarover de directie van CIS op 15 maart 2022 heeft verklaard dat deze aan alle wettelijke eisen voldeden, bleken echter nog steeds ontoereikend. Om die reden is DNB overgegaan tot het geven van een voorgenomen aanwijzing bij brief van 11 juli 2022. Naar aanleiding van de door CIS tegen dat voornemen ingediende zienswijze, heeft DNB met CIS afgesproken dat ze tot 25 augustus 2022 een nieuwe versie van de SIRA mocht indienen, en dat als deze aan de wettelijke eisen voldeed, DNB zou afzien van het geven van een definitieve aanwijzing. De door CIS ingediende nieuwe versie van de SIRA voldeed echter nog steeds niet, zoals hiervoor bij de bespreking van bezwaargronden A en B is bevestigd.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

97. De slotsom uit het voorgaande is dat DNB CIS sinds mei 2019 meermaals de gelegenheid heeft geboden om de SIRA te verbeteren, maar dat CIS daar keer op keer niet in is geslaagd. Dat vindt DNB ernstig, gelet op de doelstellingen van de SIRA, zoals bij de bespreking van bezwaargrond A weergegeven, en de inherent hoge risico's die zijn verbonden aan de dienstverlening van CIS. Niet valt in te zien dat in deze omstandigheden door CIS kan worden volgehouden dat het geven van een aanwijzing door DNB niet opportuun was. CIS is er gedurende inmiddels ruim drie jaar niet in geslaagd om haar SIRA op het gewenste niveau te brengen, ondanks diverse schriftelijke aansporingen, een waarschuwingsbrief en een voorgenomen aanwijzing. Dat DNB tenslotte de definitieve aanwijzing heeft doorgezet, heeft CIS dan ook aan zichzelf te wijten. De door haar benoemde nadelige gevolgen van die aanwijzing, en het risico op publicatie daarvan, heeft zij dus over zichzelf afgeroepen. DNB deelt, gelet op het voorgaande, niet het standpunt van CIS dat het handhavingsbeleid van DNB tot een andere uitkomst had moeten leiden.

98. Verder bevreemdt het DNB dat CIS betoogt dat DNB geen concrete handvatten zou hebben geboden voor invulling van de open norm. De in 2015 aan de gehele sector gegeven *guidance* is nog immer relevant. CIS heeft niet uiteengezet waarom zij op basis van deze *guidance* niet heeft kunnen komen tot een SIRA die aan de eisen voldoet. Daarbij staat het CIS, mede gezien het open karakter van de norm, vrij om een andere inrichting van de SIRA te kiezen, zolang maar gewaarborgd is dat zij alle (integriteit) risico's in beeld brengt en adequaat beheerst.

99. Zoals hiervoor, onder randnummers bij de bespreking van de bezwaargronden A en B is weergegeven, is CIS er tot op heden niet in

geslaagd om een toereikende SIRA op te stellen. Zij kan haar verantwoordelijkheid om de gestelde open norm in te vullen op een zodanige wijze dat haar SIRA het uitgangspunt is en blijft van haar integere en beheerste bedrijfsvoering, niet afschuiven op DNB. Als zij meende dat de bestaande guidance van DNB voor haar ontoereikend was, dan had het op haar weg gelegen hierover opheldering te vragen bij DNB. Zij kan daarbij echter niet verwachten dat DNB stap-voor-stap dicteert hoe CIS tot een toereikende SIRA moet komen. Deze guidance is reeds gegeven en dat zou voor CIS voldoende moeten zijn.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

100. Terzake van het betoog van CIS dat, als DNB zou menen dat CIS 'verkeerde cliënten' bedient, deze vrees gezien de bestaande portefeuille onterecht is, merkt DNB het volgende op. Zoals hiervoor onder randnummers 71 – 84 is overwogen, blijkt uit de SIRA van januari 2023 dat in zeker zeven dienstverleningsdossiers sprake is van Russische UBO's en/of gesanctioneerde entiteiten. Ook bedient CIS diverse cliënten uit landen met een lage CPI-score, bedient zij cliënten waarbij zij geen of beperkt toegang heeft tot een bankrekening en heeft zij cliënten in haar portefeuille van wie een ander trustkantoor om compliance-redenen afscheid heeft genomen.<sup>18</sup>
101. CIS heeft daarmee een risicovolle portefeuille. Uit de SIRA wordt echter niet duidelijk of CIS deze risico's in totaliteit in beeld heeft en hoe zij deze waardeert en mitigeert. Daarnaast blijkt uit de verschillende incident- en sanctiemeldingen die CIS sinds 2017 bij DNB heeft gedaan, dat CIS meermaals transacties voor gesanctioneerde entiteiten en/of rechtspersonen heeft verricht, terwijl dat op grond van de sanctieregelgeving niet was toegestaan. Daaruit valt af te leiden dat de effectiviteit van de in de SIRA genoemde mitigerende maatregelen laag is. Toch heeft dit niet geleid tot aanpassing van de SIRA en de daarin opgenomen risk appetite.
102. Wat het beroep op het gelijkheidsbeginsel betreft, merkt DNB op dat zij vanwege haar geheimhoudingsplicht over andere trustkantoren geen mededelingen kan doen. Overigens is het niet zo dat DNB aan geen enkel ander trustkantoor een aanwijzing heeft gegeven gericht vanwege het niet voldoen aan de SIRA-verplichtingen.<sup>19</sup> Een vergelijking met andere trustkantoren is daarnaast ook lastig, omdat de scope en portefeuilles van elkaar verschillen. Zoals hiervoor al aangegeven, is de portefeuille van CIS

---

<sup>18</sup> Zie onder meer randnummers 39, 53, 59-64 en 89.

<sup>19</sup> [VERTROUWELIJK]

risicovol en dat zou, om de SIRA als startpunt voor een beheerste en integere bedrijfsvoering te laten fungeren, in de SIRA van CIS moeten zijn terug te zien. Dat is echter, zoals hiervoor is toegelicht, onvoldoende het geval. DNB ziet dan ook voldoende aanknopingspunten om aan de opgelegde aanwijzing vast te houden. Zij is van mening dat van ongelijke behandeling van CIS, ten opzichte van andere trustkantoren, geen sprake is.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

103. Uit het voorgaande volgt dat bezwaargrond C geen doel treft.

**3.4 Conclusie**

104. Nu de bezwaargronden van CIS geen doel treffen, bestaat voor herroeping van het primaire besluit geen aanleiding. Ook handhaaft DNB, met inachtneming van de huidige omstandigheden en haar onder de bespreking van de bezwaargronden opgenomen beoordeling van de op 12 januari 2023 door CIS ingediende SIRA, haar standpunt dat CIS nog immer in overtreding is van artikel 14, derde lid, Wtt 2018, juncto artikel 10, eerste lid, sub a, Btt 2018. Nu het primaire besluit niet wordt herroepen, bestaat voor het toekennen van een proceskostenvergoeding geen aanleiding.
105. DNB is zich er echter van bewust dat CIS opnieuw enige verbetering heeft aangebracht in de SIRA die zij op 12 januari 2023 heeft ingediend. Tijdens de hoorzitting heeft CIS DNB bovendien verzocht hetgeen daar is besproken alsnog te mogen verwerken in een nieuwe versie van de SIRA. DNB ziet hierin aanleiding om CIS nog een laatste keer in de gelegenheid te stellen om tot een SIRA te komen, die aan de wettelijke eisen voldoet. Als CIS er dit keer niet in slaagt om de SIRA op het gewenste niveau te brengen, zal DNB overgaan tot het nemen van strengere handhavingsmaatregelen.
106. Samenvattend merkt DNB op dat CIS, om een toereikende SIRA te hebben, zoals hiervoor overwogen, eerst een integrale inventarisatie moet uitvoeren van alle potentiële integriteitrisico's. Om inzichtelijk te krijgen welke beheersmaatregelen voor deze (potentiële) risico's toereikend zijn, dient CIS vast te stellen hoe de geïnventariseerde integriteitrisico's zich in haar bedrijfsvoering kunnen manifesteren (scenario's) en wat de impact hiervan is (verlies vertrouwen, reputatieschade of verlies omzet). Pas op dat moment kan CIS beoordelen met welk risico zij precies van doen heeft, of dat binnen haar risk appetite valt en, als dat het geval is, welke beheersmaatregelen (op organisatieniveau) in de verschillende scenario's nodig zijn om die risico's effectief te beheersen. Daarna dient CIS te bezien op welke wijze zij de



(rest)risico's eventueel in de verschillende dienstverleningsdossiers kan beheersen en, als dat niet het geval is, hoe zij hierop acteert.

107. DNB komt tot de volgende gedragslijn. CIS dient haar aangepaste en geactualiseerde SIRA uiterlijk 1 september 2023 bij DNB in te dienen, met inachtneming van de bevindingen van DNB, zoals opgenomen in dit besluit, en de gepubliceerde DNB guidance.

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

#### 4. BESLISSING OP BEZWAAR

108. DNB beslist ten aanzien van het door CIS ingediende bezwaarschrift als volgt DNB
- *wijzigt* de in het primaire besluit van 29 september 2022 (met kenmerk [VERTROUWELIJK]) gegeven aanwijzing in die zin, dat zij CIS de gedragslijn geeft om, met inachtneming van hetgeen in dit besluit is overwogen, uiterlijk 1 september 2023 een aangepaste en geactualiseerde SIRA, die voldoet aan artikel 14 van de Wtt 2018 juncto artikel 10 van het Btt 2018, bij DNB in te dienen;
  - *bepaalt* dat dit besluit in zoverre *in de plaats treedt* van het primaire besluit;
  - *wijst* het bezwaar voor het overige *af*;
  - *wijst* het verzoek om een proceskostenvergoeding *af*.

#### 5. BEROEP

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

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

U kunt ook digitaal beroep instellen bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

110. Het instellen van beroep tegen deze beslissing op bezwaar heeft geen schorsende werking.

Hoogachtend,

[VERTROUWELIJK]

**Datum**

21 maart 2023

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]