

**PER AANGETEKENDE POST**

[VERTROUWELIJK]

De Nederlandsche Bank N.V.  
[VERTROUWELIJK]  
Directeur

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

Handelsregister 3300 3396

**Onderwerp**

Beslissing op bezwaar - IJCS [VERTROUWELIJK]

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Geachte [VERTROUWELIJK],

Hierbij stuurt De Nederlandsche Bank N.V. (hierna te noemen: DNB) u de beslissing op het door u namens IJmond Corporate Solutions B.V. (hierna te noemen: IJCS), [VERTROUWELIJK] en [VERTROUWELIJK] (hierna tezamen: IJCS [VERTROUWELIJK]) ingediende bezwaarschrift tegen het besluit van DNB van 4 februari 2020 met kenmerk [VERTROUWELIJK] (hierna: het primaire besluit), waarbij DNB aan IJCS een bestuurlijke boete van EUR 47.500 heeft opgelegd wegens overtreding van artikel 11, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018).

De beslissing op bezwaar luidt als volgt. DNB verklaart het bezwaar ongegrond en handhaaft het primaire besluit. Hieronder wordt uiteengezet hoe DNB tot deze beslissing is gekomen.

**1. VERLOOP VAN DE PROCEDURE**

DNB heeft de trustsector bij nieuwsbrieven van 29 november 2017, 31 oktober 2018 en 28 februari 2019 gewezen op de verplichting om te voldoen aan artikel 11, eerste lid, Wtt 2018. Op grond hiervan dienen vanaf

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

1 januari 2019 ten minste twee natuurlijke personen het dagelijks beleid van trustkantoren te bepalen, die geschikt zijn in verband met de uitoefening van het bedrijf van trustkantoor en wier betrouwbaarheid buiten twijfels staan (hierna: de verplichting).

Daarnaast heeft DNB IJCS bij brief van 11 januari 2019 uitdrukkelijk gewezen op voornoemde verplichting vanwege artikel 11, eerste lid, Wtt 2018.

Vervolgens heeft DNB bij brief van 18 februari 2019 IJCS geïnformeerd dat 1) IJCS niet aan deze verplichting voldeed, 2) IJCS daarmee in overtreding was van artikel 11, eerste lid, Wtt 2018, en 3) bij IJCS ook geen concreet zicht op herstel bestond. DNB heeft IJCS in diezelfde brief in de gelegenheid gesteld om deze overtreding uit eigen beweging uiterlijk per 1 juli 2019 te beëindigen. Daarbij heeft DNB aangegeven zich bij gebreke daarvan te beraden op de inzet van formele maatregelen waaronder de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Bij e-mail van 10 juli 2019 heeft DNB IJCS er op gewezen dat IJCS in overtreding van artikel 11, eerste lid, Wtt 2018 was. Hierop heeft IJCS bij e-mail van 12 juli 2019 gereageerd en daarin verzocht om uitstel of een eventuele vrijstelling ten aanzien van de verplichting. Dit verzoek heeft DNB bij e-mail van 27 augustus 2019 afgewezen en daarbij aangegeven dat trustkantoren blijvend dienen te voldoen aan de verplichting om te beschikken over twee beleidsbepalers.

Bij bekendmaking van het boeterapport met kenmerk [VERTROUWELIJK] (hierna: boeterapport) op 19 augustus 2019 voldeed IJCS nog steeds niet aan de hiervoor genoemde verplichting.

Bij brief van 6 september 2019 met kenmerk [VERTROUWELIJK] heeft DNB IJCS in kennis gesteld van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan IJCS vanwege het overtreden van artikel 11, eerste lid, van de

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

Wtt 2018. DNB heeft IJCS in de gelegenheid gesteld om een mondelinge of schriftelijke zienswijze naar voren te brengen. Per e-mail van 10 september 2019 heeft DNB van IJCS [VERTROUWELIJK] een aanmeldformulier voor een zienswijzezitting ontvangen, die op 23 september 2019 ten kantore van DNB heeft plaatsgevonden. Tijdens de zienswijzezitting en na afloop hiervan bij e-mail van 10 oktober 2019 heeft DNB van IJCS diverse stukken ontvangen.

Op 9 september 2019 heeft IJCS [VERTROUWELIJK] aangemeld voor de aanvangstoetsing bij DNB. Op 31 oktober 2019 is [VERTROUWELIJK] door DNB goedgekeurd waarmee IJCS voldeed aan de wettelijke verplichting van artikel 11, eerste lid, van de Wtt 2018.

DNB heeft het primaire besluit op 4 februari 2020 genomen. IJCS [VERTROUWELIJK] heeft bij brief van 10 maart 2020 bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit en daarbij gezamenlijk een bezwaarschrift van 10 maart 2020 (hierna: bezwaarschrift) ingediend gericht tegen het primaire besluit.

Bij brief van 19 maart 2020 heeft DNB de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd (kenmerk: [VERTROUWELIJK]). DNB heeft bij brief van 15 april 2020 (kenmerk: [VERTROUWELIJK]) de beslistermijn verdaagd met zes weken.

IJCS [VERTROUWELIJK] hebben op 22 april 2020 in een telefoongesprek tegenover DNB aangegeven af te zien van een gelegenheid om het bezwaarschrift nader toe te lichten tijdens een hoorzitting, hetgeen door DNB bij e-mail van 22 april 2020 is bevestigd.

## **2. WETTELIJK KADER**

### Wet toezicht trustkantoren 2018:

- Artikel 10 Wtt 2018

**Pagina**

3 van 12

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

- Artikel 11 Wtt 2018.

### **3. HEROVERWEGING VAN HET PRIMAIRE BESLUIT**

#### Inleiding

Met toepassing van artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft DNB het primaire besluit in heroverweging genomen, op basis van de bezwaren die tegen die besluiten zijn aangevoerd.

#### *3.1 Het primaire besluit*

In het primaire besluit heeft DNB aan IJCS een bestuurlijke boete opgelegd ter hoogte van EUR 47.500 wegens overtreding van artikel 11, eerste lid, van de Wtt 2018 door in de periode van 1 juli 2019 tot en met in ieder geval 19 augustus 2019 niet te beschikken over twee dagelijks beleidsbepalers. Daarbij heeft DNB de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid beoordeeld en de naar voren gebrachte zienswijze in aanmerking genomen.

#### *3.2 De bezwaargronden*

IJCS [VERTROUWELIJK] hebben hun bezwaargronden uiteengezet in het bezwaarschrift. In het hiernavolgende worden deze bezwaargronden achtereenvolgens uiteengezet en volgt hierop een reactie van DNB.

*Ad (i) Volgens IJCS [VERTROUWELIJK] heeft DNB niet in redelijkheid tot beboeting kunnen besluiten omdat de boeteoplegging niet opportuun is en sprake is van een onjuiste belangenafweging.*

IJCS [VERTROUWELIJK] meent dat DNB onvoldoende gewicht heeft toegekend aan 1) het feit dat de verplichting vanwege artikel 11, eerste lid, Wtt 2018, een nieuwe verplichting zonder overgangsregeling betreft die per 1 januari 2019 in werking is getreden en IJCS vanwege de wetsinvoering in november 2018 op relatief korte termijn een tweede dagelijks beleidsbepaler diende te zoeken, 2) IJCS tijdens haar zoektocht voortvarend heeft gehandeld en daarover transparant is geweest richting DNB, 3) de overtreding van zeer korte duur was, terwijl die grotendeels ook kan worden toegerekend aan DNB, 4) het opleggen

van de boete een (zwaar) toezichtantecedent voor [VERTROUWELIJK] oplevert en reputationele gevolgen voor IJCS heeft, en 5) IJCS een schone toezichthistorie heeft en de overtreding geen nadeel heeft berokkend.

#### Reactie DNB

Allereerst is er geen sprake geweest van een (relatief) korte termijn om aan de verplichting te voldoen. DNB heeft IJCS reeds voorafgaand aan de wetsinvoering hierover geïnformeerd bij nieuwsbrieven van 29 november 2017 en 31 oktober 2018. Bovendien is IJCS in de gelegenheid gesteld om de overtreding in een aanvullende periode van zes maanden namelijk tot 1 juli 2019 te beëindigen. Daarmee heeft IJCS naar het oordeel van DNB ruimschoots de gelegenheid gehad om de overtreding te voorkomen of te beëindigen en acht DNB bestrafing gepast en geboden voor zover die na 1 juli 2019 nog steeds voortduurde.

Ten tweede merkt DNB op dat IJCS niet voortvarend heeft gehandeld om aan de verplichting te voldoen. Immers, ondanks hiervoor genoemde nieuwsbrieven van 29 november 2017 en 31 oktober 2018 had IJCS bij dagtekening van het boeterapport op 19 augustus 2019 (nog steeds) geen tweede beleidsbepaler benoemd, noch daartoe een aanvraag ingediend.

Vaststaat dat op IJCS als financiële instelling op grond van artikel 11, eerste lid, Wtt 2018 een eigen verantwoordelijkheid rust om te voldoen aan de verplichting om over twee beleidsbepalers te beschikken. Van een professionele marktpartij mag een voortvarende en actieve houding worden verwacht om aan die verplichting te voldoen. Om die reden kon en mocht IJCS er niet vanuit gaan dat de beoogde beleidsbepaler [VERTROUWELIJK] binnen de door DNB geboden aanvullende termijn zou worden goedgekeurd. In dit kader merkt DNB op dat IJCS reeds op 20 juli 2018 en 10 november 2018 met [VERTROUWELIJK] een intentieverklaring respectievelijk een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten om aan de verplichting te voldoen. Het komt voor rekening en risico van IJCS dat deze overeenkomsten niet hebben geleid tot het tijdig aanmelden van een tweede beleidsbepaler. Daarbij komt dat DNB IJCS op 22 december 2018 in

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

reactie op het ontvangen van de samenwerkingsovereenkomst er op heeft  
gewezen dat de (tweede) beleidsbepaler tijdig moest worden aangemeld voor  
het toetsingsproces.

Ook de door IJCS [VERTROUWELIJK] aangedragen problemen bij  
[VERTROUWELIJK] kunnen niet afdoen aan haar eigen verantwoordelijkheid.  
Allereerst werd IJCS hier kennelijk reeds op  
10 februari 2019<sup>1</sup> en dus ruim voor 1 juli 2019 over geïnformeerd. Bovendien  
had IJCS een overtreding dienen te voorkomen, bijvoorbeeld door (tijdig) op  
zoek te gaan naar een alternatieve tweede beleidsbepaler. Het feit dat  
[VERTROUWELIJK] volgens IJCS [VERTROUWELIJK] uiteindelijk – overigens na  
de overtredingsperiode – op korte termijn kon worden aangemeld, onderschrijft  
dit eens te meer.

Ten derde merkt DNB op dat IJCS vanaf 1 januari 2019 tot en met ten minste  
19 augustus 2019 niet heeft voldaan aan de verplichting vanwege artikel 11,  
eerste lid, Wtt 2018. De periode waarop de boete ziet, vangt echter eerst aan op  
1 juli 2019 vanwege de door DNB geboden aanvullende termijn. Anders dan IJCS  
[VERTROUWELIJK] stelt, kan de duur van de overtreding niet (grotendeels)  
worden toegerekend aan DNB. Immers, IJCS kon en mocht er na het op 12 juli  
2019 verzenden van een verzoek aan DNB tot uitstel dan wel een vrijstelling niet  
van uit gaan dat dit zou worden ingewilligd. Daartoe gaven noch de wetgeving  
noch de berichtgeving die IJCS tot op dat moment van DNB heeft ontvangen  
omtrent de verplichting enige aanleiding. Desalniettemin heeft DNB bij het  
bepalen van de boetehoogte rekening gehouden met haar verlate reactie van 27  
augustus 2019 en de mogelijke onzekerheid gedurende enige tijd voor IJCS als  
gevolg hiervan.

Ten vierde heeft DNB in het primaire besluit uiteengezet om welke redenen DNB  
de overtreding als ernstig beschouwt. Het doel van de Wtt 2018 is het  
bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel, de bescherming van de

---

<sup>1</sup> Zie primaire besluit (p. 6).

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

goede reputatie van de financiële sector en het Nederlandse rechtsstelsel. Trustkantoren zoals IJCS dienen als poortwachters een belangrijke bijdrage te leveren aan het tegengaan van het witwassen van geld, terrorismefinanciering en andere onbetamelijk handelingen.<sup>2</sup> Door niet aan de Wtt 2018 te voldoen heeft IJCS zijn integere en beheerste bedrijfsvoering in gevaar gebracht. Hiermee heeft IJCS geen adequate invulling gegeven aan de wettelijke verplichtingen die aan trustinstellingen worden gestelde vanwege hun poortwachtersfunctie bij het signaleren van (mogelijke) financieel economische criminaliteit, zoals witwassen en financiering van terrorisme. Mede gelet op het doel hiervan weegt de ernst van de geconstateerde vertreding dan ook zwaarder dan de door IJCS [VERTROUWELIJK] aangevoerde gevolgen van de boete voor IJCS respectievelijk [VERTROUWELIJK].

Ten vijfde merkt DNB in aanvulling op het voorgaande op dat artikel 11, eerste lid, Wtt 2018 meer specifiek is ingevoerd vanwege *“het waarborgen van de continuïteit en kwaliteit van de uitoefening van het bedrijf van trustkantoor en de trustdienstverlening. Er bestaat een verhoogd risico op het niet naleven van wet- en regelgeving bij trustkantoren met een eenhoofdige dagelijkse leiding. De meeste trustkantoren hebben geen toezichthoudend orgaan. Een tweehoofdige leiding bevordert in het algemeen en zeker in die gevallen een goede governance.”*<sup>3</sup> Dit betekent dat IJCS door niet aan de verplichting te voldoen om twee beleidsbepalers aan te stellen, aldus bovendien een verhoogd risico heeft gelopen om de continuïteit en kwaliteit van haar trustdienstverlening niet te kunnen waarborgen.

Vanwege voorgaande redenen slaagt deze bezwaargrond van IJCS [VERTROUWELIJK] dan ook niet.

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34910, nr. 3, p. 6-8.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2017/18, 34910, nr. 3, p. 6-8.

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Ad (ii) IJCS [VERTROUWELIJK] meent dat DNB zich een onjuist oordeel heeft gevormd over de ernst en verwijtbaarheid van de door IJCS begane overtreding.*

In dit kader verwijst IJCS [VERTROUWELIJK] naar de beperkte duur van de overtreding, namelijk de duur van 7 weken, waarvan de duur van 4 weken niet aan IJCS kan worden toegerekend vanwege het niet (op korte termijn) reageren door DNB op het uitstelverzoek van IJCS. Volgens IJCS [VERTROUWELIJK] dient het basisbedrag gelet op de ernst en duur van de overtreding met ten minste 50% dienen te worden verlaagd. Voorts ziet IJCS [VERTROUWELIJK] aanleiding om het basisbedrag vanwege verminderde verwijtbaarheid met ten minste 25% naar beneden bij te stellen.

#### Reactie DNB

Hiervoor werd reeds ingegaan op de duur van de overtreding van IJCS. Hoewel IJCS vanaf 1 januari 2019 niet heeft voldaan aan artikel 11, eerste lid, Wtt 2018 heeft DNB aan IJCS uitstel verleend tot de begindatum van de overtreding namelijk 1 juli 2019. Vervolgens is de overtredingsperiode beëindigd bij het opleveren van het boeterapport op 19 augustus 2019. Daarmee is de duur van de overtreding een periode van 7 weken, die vanwege het voorgaande niet (ten dele) aan DNB kan worden toegerekend. Bovendien heeft DNB bij het bepalen van de boetehoogte aldus reeds rekening gehouden met haar verlate reactie van 27 augustus 2019 op het verzoek van 12 juli 2019 en de mogelijke onzekerheid gedurende enige tijd voor IJCS als gevolg hiervan.

Daarnaast beschouwt DNB de overtreding zoals hierboven reeds toegelicht als ernstig. De eerder door IJCS [VERTROUWELIJK] in dit kader aangevoerde omstandigheden kunnen vanwege de hierboven aangedragen redenen niet afdoen aan de verwijtbaarheid van de overtreding. DNB concludeert dat de overtreding van artikel 11, eerste lid, Wtt 2018 IJCS volledig te verwijten valt.

Gelet hierop ziet DNB geen aanleiding om het boetebedrag te verlagen vanwege de duur dan wel de ernst van de overtreding.



**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

*Ad (iii) Het primaire besluit berust volgens IJCS [VERTROUWELIJK] op een onjuiste toepassing van de draagkrachtregels.*

Allereerst heeft DNB volgens IJCS [VERTROUWELIJK] ten onrechte de draagkrachtgegevens van een derde bij de bepaling van het boetebedrag betrokken. Daarnaast wijst IJCS [VERTROUWELIJK] er op dat DNB aan het draagkrachtbeginsel voorbij is gegaan in het primaire besluit.

#### Reactie DNB

Ten aanzien van het betrekken van de gegevens van [VERTROUWELIJK] bij het bepalen van de draagkracht van IJCS merkt DNB het volgende op. Uit het primaire besluit volgt dat de boete is opgelegd op grond van artikel 49 Wtt 2018, artikel 1b Besluit bestuurlijke boetes financiële sector (Bbbfs) en de artikelen 3:4 en 5:46 van Awb.

Uit de rechtspraak volgt dat DNB bij het bepalen van de boetehoogte en het daarbij beoordelen van de draagkracht, ook acht kan slaan op de gegevens van een entiteit die financieel verweven is met de entiteit waaraan de boete wordt opgelegd. Voor een beroep op het draagkrachtbeginsel is vereist dat de daartoe overgelegde gegevens inzicht bieden in de financiële positie van deze voor de boeteoplegging relevante entiteiten.<sup>4</sup>

Uit de in het primaire besluit aangehaalde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) volgt dat in die zaak de financiële situatie van een andere vennootschap kon worden betrokken bij het bepalen van de draagkracht van de vennootschap waaraan een boete werd opgelegd. Daartoe was redengevend dat: 1) die andere vennootschap enig aandeelhouder en bestuurder was van de entiteit waar de boete aan wordt opgelegd, 2) deze andere vennootschap geen werkzame personen heeft en volgens het register van de Kamer van Koophandel als holding fungeert, en 3) tussen beide entiteiten een rekening courant verhouding bestaat.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> CBb 7 mei 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1184.

<sup>5</sup> ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2120.

De hiervoor genoemde omstandigheden en verwevenheid zijn ook van toepassing op IJCS en [VERTROUWELIJK]. Immers, [VERTROUWELIJK] was IJCS' enig aandeelhouder en haar bestuurder, [VERTROUWELIJK] is een beheermaatschappij en uit de van IJCS ontvangen financiële stukken volgt dat zowel in 2017 als in 2018 sprake was van een rekeningcourant verhouding tussen IJCS en [VERTROUWELIJK]. Gelet hierop kunnen de gegeven van [VERTROUWELIJK] dan ook worden betrokken bij het bepalen van de draagkracht van IJCS.

Verder merkt DNB op dat – zoals ook door IJCS [VERTROUWELIJK] in het bezwaarschrift wordt onderkend – dat het boetetoemingsbeleid van de AFM en de daartoe door de AFM opgestelde draagkrachttabel voor intern gebruik bij een boetebepaling, niet van toepassing is op DNB.

*Ad (iv) Volgens IJCS [VERTROUWELIJK] blijkt uit het primaire besluit niet dat DNB alle onderdelen uit artikel 1b van het Bbbfs heeft meegewogen bij het bepalen van de hoogte van het boetebedrag.*

Gelet hierop is volgens IJCS [VERTROUWELIJK] sprake van een onzorgvuldige besluitvorming althans gebrekkige motivering van het primaire besluit.

#### Reactie DNB

Artikel 1b, aanhef, Bbbfs bepaalt (onderstreping toegevoegd): “*Onverminderd de artikelen 3:4 en 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht, houdt de toezichthouder bij het vaststellen van een bestuurlijke boete in ieder geval rekening met de volgende omstandigheden, voor zover die van toepassing zijn*”. In aanvulling hierop merkt DNB op dat de strekking van de motiveringsplicht vanwege artikel 3:46 Awb is dat een besluit van een kenbare, deugdelijke motivering dient te worden voorzien die het besluit kan dragen. Dit betekent dat DNB de voor de beslissing relevante feiten en omstandigheden in aanmerking dient te nemen. Gelet hierop was DNB bij het primaire besluit niet gehouden om ten aanzien van alle afzonderlijke in artikel 1b, eerste lid, Bbbfs genoemde omstandigheden gemotiveerd aan te geven of deze al dan niet van toepassing zijn alsmede welke

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

conclusies hieraan worden verbonden. Deze bezwaargrond van IJSC [VERTROUWELIJK] slaagt dan ook niet.

### 3.3 Conclusie

Gelet op het voorgaande komt DNB tot de conclusie dat de in het bezwaarschrift aangevoerde gronden geen doel treffen. Derhalve handhaaft DNB de primaire besluiten, onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in deze beslissing op bezwaar.

## 4. BESLISSING OP BEZWAAR

DNB verklaart het bezwaar *ongegrond* en handhaaft het primaire besluit van 4 februari 2020 met kenmerk [VERTROUWELIJK] onder aanvulling van de motivering zoals opgenomen in deze beslissing op bezwaar.

## 5. PROCESKOSTENVERGOEDING

IJCS [VERTROUWELIJK] heeft op grond van artikel 7:15 Awb verzocht om vergoeding van de gemaakte rechtsbijstandskosten. Aangezien het besluit niet wordt herroepen wegens een aan DNB te wijten onrechtmatigheid, wordt het verzoek afgewezen.

## 6. BEROEP

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

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]

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.

Hoogachtend,

**Datum**

11 juni 2020

**Ons kenmerk**

[VERTROUWELIJK]