

Position paper Holland Quaestor (HQ)

De trustsector: van vitaal belang voor de financiële sector en de Nederlandse economie

Dit position paper is opgesteld door Holland Quaestor (HQ) ten behoeve van de expertmeeting Fiscale constructies in de Tweede Kamer op maandag 12 september 2016, Den Haag

Inleiding (vraag 1)

Nederland is een zeer aantrekkelijk vestigingsland voor internationaal opererende bedrijven. Niet alleen door onze goede infrastructuur, de meertaligheid van de bevolking, het stabiele politieke klimaat, maar ook vanwege het goede rechtssysteem en het aantrekkelijke fiscale stelsel van ons land.

Het is een bewuste keuze van de Nederlandse overheid om als internationaal georiënteerd land een netwerk van belastingverdragen te realiseren. Afspraken tussen multinationals en de Belastingdienst ('tax rulings') zijn dan ook een belangrijk onderdeel van de vooraanstaande positie van Nederland als vestigingsland. Hieronder vallen bijvoorbeeld belastingverdragen en het ontbreken van belasting op uitgaande rente en royalty's. Deze verdragen of afspraken vallen niet onder de verantwoordelijkheid van HQ en/of de Nederlandse trustkantoren.

Het grootste deel van de werkzaamheden van trustkantoren is meer administratief-juridisch dan fiscaal georiënteerd. Wel had de reden van vestiging in Nederland van oudsher een overwegend fiscale reden, namelijk het voorkomen van het betalen van dubbele belasting. Slechts een gering deel van de activiteiten van trustkantoren bestaat uit het leveren van een bijdrage aan fiscale constructies. De overige dienstverlening bestaat uit onder meer ondersteuning in payroll, accounting, administratieve dienstverlening en het verschaffen van domicilie en beheersactiviteiten. Dit aandeel is groeiend.

Trustkantoren zijn onderdeel van de keten van professionals die betrokken zijn bij de totstandkoming van de juridische, financiële en fiscale organisatie van een onderneming. Deze keten bestaat verder uit onder meer belastingadviseurs, advocaten, accountants en organisatieadviseurs. In deze keten hebben de trustkantoren een belangrijke taak op het gebied van compliance, integriteit en controle op de uitvoering.

Zowel de G20 en de OESO als de Europese Commissie hebben actieplannen en/of richtlijnen voorgesteld om agressieve belastingontwijking door multinationals tegen te gaan. HQ verwelkomt en ondersteunt alle maatregelen om dergelijke misstanden tegen te gaan. Hoewel iedereen de noodzaak hiervan inziet, wordt in het publieke en op sommige plaatsen in het professionele domein getwijfeld aan de haalbaarheid van de voorgestelde actieplannen en/of richtlijnen. Ook worden de mogelijk negatieve gevolgen ervan voor Nederland als vestigingsland ter discussie gesteld. Aan dit maatschappelijke en politieke debat levert HQ vanuit haar professionele zienswijze een bijdrage, met als ultieme doel samen effectief de ongewenste effecten van belastingontwijking te bestrijden, zonder dat de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland in het geding komt.

‘Positieve effecten van de trustsector’ (vraag 2)

Voor de positieve effecten van de trustsector voor het Nederlandse vestigingsklimaat verwijzen wij u naar het door HQ opgestelde position paper ‘Bewust in beweging’ voor het Rondetafelgesprek van 23 maart 2016 jl. ([zie Bijlage 1](#)). Daarnaast verwijzen wij naar het door SEO uitgevoerde onderzoek van juni 2013 ‘Uit de schaduw van het bankwezen’ zoals in uw Kamer toegelicht en besproken. ([zie Bijlage 2](#)).

Ook willen wij verwijzen naar het ‘World Investment Report 2015’ zoals gepubliceerd door UNCTAD ([zie Bijlage 3](#)). Zoals daar nadrukkelijk in wordt aangegeven maken financiële centra als Nederland het mogelijk voor ontwikkelingslanden om toegang te krijgen tot buitenlandse investeringen. Tegenover de genoemde USD 100 miljard die dit zou kosten (minder belastingheffing) staat bijna USD 800 miljard aan buitenlandse investeringen waarvan 90% loopt via landen met een uitgebreid netwerk van belastingverdragen. HQ is voorstander van de genomen maatregelen (BEPS) die de opbrengsten van belastingafdracht verhogen, maar pleit ervoor dat de toegang tot buitenlandse investeringen open gelaten wordt in het belang van die ontwikkelingslanden. Gegeven het strenge toezicht in Nederland zou de integriteit van het internationale financiële stelsel er baat bij hebben als de Nederlandse positie op dit punt versterkt wordt.

Natuurlijk is het zo dat de grote vermogensstromen die via Nederland lopen ook risico’s met zich meebrengen. Die risico’s worden zo klein mogelijk gemaakt maar kunnen niet volledig worden weggenomen. Om die reden kan het gebeuren dat bepaalde structuren achteraf reden geven voor negatieve berichtgeving. In de beoordeling van structuren en de monitoring daarvan wordt met veel factoren rekening gehouden, niet alleen op het gebied van integriteit en fiscaliteit maar ook op het gebied van mensenrechten, milieu en gezondheid. Desondanks kan het gebeuren dat er achteraf een beroep wordt gedaan op Nederland om bepaalde investeringen tegen te houden en daarbij de trustsector als poortwachter in te zetten. HQ is daarom altijd bereid tot het voeren van een dialoog met alle mogelijke partijen inclusief NGO’s, zodat HQ haar leden hierover kan adviseren.

‘Steun aan maatregelen om misstanden tegen te gaan’ (vraag 3)

Zowel het BEPS-pakket van de OESO als ATAP en andere Europese maatregelen zijn voorgesteld om de ongewenste effecten van belastingverdragen te bestrijden en agressieve belastingontwijking door multinationals tegen te gaan. Vanzelfsprekend verwelkomt en ondersteunt HQ maatregelen om dergelijke misstanden tegen te gaan.

Particuliere vermogens worden door de leden van HQ niet afgeschermd voor de Nederlandse fiscus. Uitgangspunt van HQ is dat in alle gevallen de dienstverlening van de leden dient te voldoen aan de eisen van transparantie en integriteit. En dat op afgewogen wijze de belangen van zowel de maatschappij als geheel als van alle andere deelbelanghebbenden worden gediend. Zoals al aangegeven door Prof. dr. J.L. van de Streek, hoogleraar fiscaal concernrecht aan de Universiteit van Amsterdam, tijdens de Hoorzitting/rondetafelgesprek van 23 maart 2016 zal, als gevolg van onder meer de invoering van de ‘Common Reporting Standards’ (CRS) en het UBO-register het afschermen van private vermogens, indien nog bestaand, binnen enkele jaren tot het verleden behoren.

HQ kan zich alleen uitspreken over haar leden. Een en ander laat onverlet, dat verbeteringen van de werkzaamheden in de trustsector wenselijk en mogelijk zijn. HQ beschouwt het als een van haar opdrachten daaraan nadrukkelijk een bijdrage te leveren. Een voorbeeld is het aanscherpen van de eisen voor het Keurmerk waartoe recent is besloten. Zo is het 'pas toe of leg uit'-beginsel niet meer van toepassing op een aantal criteria; aan die criteria moet dus altijd worden voldaan. Verder is onder andere de cliëntacceptatie en het MVO-beleid uitgebreid met ethiek en fiscaliteit en verplicht gesteld, en zijn de Trusteed, informatiebeveiliging en transactiemonitoring als voorwaardelijke eis toegevoegd.

HQ hecht sterk aan een dienstverlening die kwaliteit- en kennisgedreven is en uitgaat van transparantie, integriteit, duurzaamheid en professionaliteit. Als vereniging die onder meer kwaliteits- en kennisbevordering tot doel heeft, stelt HQ zich ten doel om kennis te vergaren over een bepaald onderwerp, daar een maatschappelijk gedragen normering aan te koppelen en deze vervolgens te vertalen naar het Keurmerk zoals dat van toepassing is op kwaliteitsgedreven trustkantoren in Nederland. De kennis die HQ daarbij opdoet, wil zij graag delen.

'Veel vooruitgang geboekt' (vraag 4, 5)

HQ en haar leden hebben in de afgelopen jaren grote stappen gezet op het gebied van risicobewustwording, maatschappelijke bewustwording, professionalisering en transparantie. Dit is onder meer tot uitdrukking gekomen in de totstandkoming van het Keurmerk op initiatief van HQ, dat gaandeweg verder wordt aangescherpt. Met dit Keurmerk bevestigen leden dat zij aan hoge standaarden voor kwaliteit en integriteit voldoen. Deze eisen gaan verder dan de huidige eisen die worden gesteld voor het verkrijgen van een vergunning (onder de Wet toezicht Trustkantoren, de Wtt). Dit betekent niet automatisch dat er op dossierniveau geen onvolkomenheden kunnen voorkomen. De nadruk in het Keurmerk ligt op cultuur, gedrag en governance bij de leden. Verschillen in maatschappelijk inzicht, politieke keuzes en idealen zullen echter altijd bestaan. Ook kennis achteraf kan een ander licht werpen op eerder gemaakte keuzes.

De inhoud van het Keurmerk, de uitvoering van visitaties bij de leden en de toekenning of onthouding is in handen van de onafhankelijke Stichting AQTO (Assured Quality & Trustworthy Organisations).

Het antwoord op de vraag of er verschillen bestaan tussen kantoren die wel en niet bij HQ zijn aangesloten respectievelijk al of niet een Keurmerk hebben, laten wij over aan de beoordeling van anderen. Per augustus 2016 zijn er een kleine 150 marktpartijen met een Wtt-vergunning actief binnen de sector. HQ kan geen uitspraken doen over het functioneren van al deze marktpartijen aangezien een groot aantal, juist kleinere trustkantoren, geen lid is van HQ. De 10 grootste kantoren zijn allen lid van HQ. (Terzijde: de leden van HQ vertegenwoordigen naar omzet circa 75% van de trustsector.)

In het verlengde van, respectievelijk naast het Keurmerk vinden diverse activiteiten plaats gericht op verbetering, onder andere:

- 'Toon aan de top'-sessies met directies van HQ-leden, onder leiding van de Universiteit Nyenrode;
- de realisatie van de opleiding tot Trustofficer bij de Universiteit van Maastricht;
- een handleiding voor de uitvoering van de wettelijk voorgeschreven RIB audit (Regeling Interne Bedrijfsvoering) en begeleiding van RIB auditors door de Stichting AQTO gericht op de verbetering van de kwaliteit van de RIB audits;
- instelling van diverse interne commissies, onder andere voor 'best practices', educatie.

‘Eisen naast de wettelijke verplichtingen’ (vraag 6, 7)

Het lidmaatschap van HQ stelt als eis dat het Keurmerk moet zijn behaald en dat dus wordt voldaan aan de daaruit voortvloeiende eisen (zie 4 Bijlage). Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld het verplicht volgen van zogenaamde Toon aan de Top-sessies voor het management van HQ-leden. In deze Toon aan de Top-sessies, georganiseerd in samenwerking met Universiteit Nyenrode, worden vooral integriteit gerelateerde onderwerpen behandeld met de directies van de aangesloten kantoren. Verder is er een PE (Permanente Educatie)-verplichting voor directie, beleidsbepalers en compliance officers van leden van HQ.

Vanaf september 2016 gaat de eerste lichte van het middenkader van HQ-kantoren starten met een trustopleiding op universitair niveau (Universiteit Maastricht). Zowel de Toon aan de Top-sessies als de trustopleiding zijn door HQ opgezet om binnen een steeds complexer raamwerk efficiënt en integer te kunnen opereren en zo aan de eisen van alle stakeholders tegemoet te komen. Gezien haar doelstelling die gericht is op kennis- en kwaliteitsbevordering, is HQ bereid om kennis op te doen en te delen met andere partijen in het maatschappelijk veld. Dit vraagt om een open en transparante wijze van communiceren en een vrije uitwisseling van gedachten in een dialoog die moet leiden tot een wereld waarin de financiële sector functioneert op basis van kennis, kwaliteit, integriteit en duurzaamheid.

‘Voorgestelde wetwijzigingen voor de trustsector’ (vraag 8)

Graag verwijzen wij naar het door HQ ingediende consultatiedocument zoals te vinden op: <https://www.internetconsultatie.nl/wettoezichttrustkantoren2018/reactie/3826b4ef-1201-4a2f-bd60-e4afb6c3bca2>. Wij juichen het toe dat de mogelijkheden tot het intrekken van een vergunning in het kader van de Wtt worden uitgebreid. HQ stelt haar kennis en inzichten graag ter beschikking voor het uitkristalliseren van de interpretatie van de wetgeving en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen. Het is in ieders belang dat daarover zoveel mogelijk helderheid bestaat. Wij zien echter wel ernstige bezwaren gelet op het verleden en de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de Wtt. Zie hiervoor verderop het antwoord op vraag 13 inzake handhaving.

‘Eigen verantwoordelijkheid in het tegengaan van belastingontwijking en – ontduiking’ (vraag 9)

Het tegengaan van belastingontduiking is niet gebaseerd op eigen verantwoordelijkheid: dit is per definitie onacceptabel en strafbaar. De trustsector heeft, samen met andere ketenpartijen, de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat cliënten die belasting willen ontduiken geen toegang krijgen tot het Nederlandse financiële stelsel.

Nederlandse trustkantoren fungeren als een van de poortwachters van de financiële sector. Verplicht cliëntonderzoek en transactiemonitoring leveren trustkantoren een aanzienlijke hoeveelheid informatie op. Op basis van bestaande wetgeving kan die informatie ook ter beschikking worden gesteld aan de Nederlandse overheid en op basis van internationaal vastgestelde voorwaarden gebruikt worden ter uitwisseling naar buitenlandse overheden en zorgt zo voor een gelijk speelveld op het gebied van informatievoorziening.

Particuliere vermogens zijn op basis van de toepassing van de Nederlandse regels al volledig inzichtelijk voor Nederlandse trustkantoren. Nu FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) en in de nabije toekomst CRS (Common Reporting Standards) van toepassing zijn zal informatie over particuliere vermogens automatisch worden uitgewisseld met en door buitenlandse overheden via de financiële instellingen. De uitwerking van FATCA en CRS, maar ook het UBO-register zijn goede voorbeelden van het inzichtelijk maken van waar en door wie wereldwijd vermogen wordt aangehouden. De Nederlandse trustkantoren kunnen door degelijk cliëntenonderzoek een waardevolle bijdrage leveren aan juiste informatievoorziening. Het op basis van juiste en adequate informatie kunnen beoordelen van de fiscale positie van belastingplichtigen is cruciaal in het tegengaan van belastingontduiking.

Dit verplicht overheden wel extra zorgvuldig om te gaan met deze gegevens en met de rechtspositie van de betrokken burgers en organisaties. Waar overheden niet functioneren naar Nederlandse normen zou een extra risicoafweging gemaakt moeten worden zoals ook DNB aangeeft in haar risicowegingsmodel.

Bij belastingafdrachten (in dit kader: het binnen wet- en regelgeving minimaliseren van de belastingdruk op particuliere vermogens) geldt dat personen, evenals bedrijven, het grondwettelijk recht hebben om hun fiscale belangen op de voor hen zo gunstig mogelijke wijze in te richten. Trustkantoren hebben hierbij te opereren binnen de grenzen van hetgeen maatschappelijk acceptabel is. Wat maatschappelijk acceptabel is, wordt door alle stakeholders op eigen wijze ingevuld en beweegt mee met de tijd, waarbij verschillen van opvatting ontstaan die waarschijnlijk zullen blijven bestaan. HQ-leden maken bij hun integriteitsanalyse zelf de afweging hoe zij dit begrip definiëren en vertalen in hun bedrijfsvoering. Als kennis- en kwaliteitsinstituut stimuleert HQ een actieve ontwikkeling van en aansluiting bij het maatschappelijk veld.

‘Zelfregulering en sancties’ (vraag 10, 12)

HQ-leden hebben een belangrijke stap gezet met de introductie van het Keurmerk en, als onlosmakelijk onderdeel daarvan, de invulling van de audit ten behoeve van de Regeling Integere Bedrijfsvoering (‘RIB audit’). Het Keurmerk stelt stevige aanvullende eisen bovenop de wettelijke vereisten waaraan Nederlandse trustkantoren al moeten voldoen.

De Keurmerk audit is dus een extra externe toetsing bovenop de al verplichte interne of externe audit op basis van de Regeling Integere Bedrijfsvoering en, afhankelijk van de omvang van het trustkantoor, de audit door de externe accountant. De eerste Keurmerken zijn in het eerste kwartaal van 2016 uitgereikt. Op dit moment zijn er Keurmerken uitgereikt aan 24 leden. HQ-leden zijn zich terdege bewust van de toegevoegde waarde van het Keurmerk en hebben het proces van het behalen van het Keurmerk en de daaraan gekoppelde vereisten geëvalueerd. Als een HQ-lid voor het einde van 2016 het Keurmerk niet heeft behaald, leidt dit automatisch tot roeyement van het lidmaatschap van HQ per 1 januari 2017. De introductie van het Keurmerk en de daaraan verbonden voorwaarden is naar de mening van HQ een goed voorbeeld van zelfregulering via de van HQ onafhankelijke Stichting AQTO.

Een probleem is dat de door HQ ontwikkelde normering en benadering per definitie geen betrekking kan hebben op niet-HQ-leden en de verdere keten van professionals die betrokken zijn bij de totstandkoming van de juridische, financiële en fiscale organisatie van een onderneming. Dit brengt risico's met zich mee voor de integriteit van het financiële stelsel op dit punt. Te overwegen is de partners in de keten op eenzelfde wijze te controleren en te bewegen tot een vergelijkbare vorm van zelfregulering te komen.

'Mogelijke bijdragen wetgever' (vraag 11)

HQ kan alleen een kader scheppen voor de bij haar aangesloten leden en eisen stellen aan het lidmaatschap. Het is te overwegen om:

1. Het Keurmerk verplicht te stellen voor alle in Nederland actieve Wtt-vergunninghoudende trustkantoren;
2. Regels op te stellen die het niet langer mogelijk maken dat cliënten die om duidelijke en vooraf gedefinieerde redenen niet langer bediend kunnen worden door het ene kantoor, ook niet bij een ander trustkantoor terecht kunnen, onafhankelijk van het feit of dit een HQ-lid is of niet. Toezicht en handhaving op de trustsector blijft van belang. Bekeken zou moeten worden of DNB voldoende budgettaire ruimte heeft voor effectieve handhaving van de gehele sector, ook op ketenpartijen en de partijen die soortgelijke diensten verlenen als trustkantoren maar niet vergunningplichtig zijn. Ten slotte zou meer duidelijkheid over de interpretatie van regelgeving helpen bij de zelfregulering.

'Handhaafbaarheid van nationale en internationale regelgeving trustsector' (vraag 13)

Het beleid zoals tot nu toe bepaald door het uitvoerend orgaan heeft de guidance, de handhaving en de handhaafbaarheid van de regelgeving beperkt, zowel naar dekking als uitvoering. Zo wordt niet de hele keten bestreken (zoals eerder aangegeven); zeker 40% van de internationale geld- en vermogensstromen blijft ongemoeid.

Het bevreemdt HQ zeer dat als een Bijzondere Financiële Instelling (BFI; zoals gedefinieerd door DNB) om redenen van het strenge toezicht niet of niet langer de diensten van een trustkantoor gebruikt zij uitsluitend nog onder het zeer indirecte toezicht van de Wwft valt terwijl het verscherpte toezicht middels de Wtt niet meer nodig lijkt. HQ vindt dat hier een perverse prikkel van uitgaat die strijdig is met het streven naar een integer financieel klimaat in Nederland.

Wat de uitvoering van de handhaving betreft heeft HQ meerdere malen de zorg aangegeven dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in handhaving. Zo kan het nog altijd gebeuren dat in 7 jaar tijd een trustkantoor niet eenmaal is bezocht. Dit is onwenselijk voor zover dit het gelijkheidsprincipe betreft en om bewaking van de integriteit van het financiële stelsel.

Het is daarnaast onwenselijk dat er geen mogelijkheid van beroep is opgenomen in de wet daar waar het gaat om de vaststelling en weging van de feiten. In meerdere gevallen heeft de rechter zelfs bij marginale toetsing aangegeven dat DNB onvoldoende zorgvuldig is in haar oordeelsvorming en toepassing van de wet. Ook dit baart ons zorgen.

Tot slot (vraag 14)

Sinds 2004 staan trustkantoren onder toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB). Via Nederlandse trustkantoren kan op een efficiënte wijze toezicht worden gehouden op een aanzienlijk deel van de zogenoemde Bijzondere Financiële Instellingen ('BFI's'). Een aanzienlijk deel hiervan wordt echter **niet** bediend door Nederlandse trustkantoren. Als de verschillende diensten die nodig zijn voor het onderhoud van een juridische structuur bij verschillende Nederlandse dienstverleners worden uitgezet of door (buitenlandse) partijen in eigen beheer worden opgezet, vindt er geen of een lichtere vorm van toezicht plaats. Er wordt echter op dezelfde wijze van het Nederlandse financiële stelsel gebruik gemaakt en dus spelen dezelfde mogelijke integriteitsrisico's een rol.

HQ constateert dat er voor partijen door de wijze waarop zij zich in Nederland organiseren een bepaalde mate van keuzevrijheid bestaat voor het toezichtsregime dat van toepassing is.

De trustsector ontwikkelt zich voortdurend en HQ beweegt mee met de nieuwe realiteit, die verder reikt dan de wettelijke aanpassingen omtrent fiscale regelgeving. HQ speelt daarmee in op ontwikkelingen in de samenleving en beantwoordt zo aan de veranderende maatschappelijke eisen aan (fiscale) integriteit.

Opsteller position paper: Holland Quaestor, www.hollandquaestor.nl

Bijlagen:

1. 'Bewust in beweging', position paper Holland Quaestor, Rondetafelgesprek, 23 maart 2016
2. 'Uit de schaduw van het bankwezen', SEO Economisch Onderzoek, juni 2013
http://www.seo.nl/uploads/media/2013-31_Uit_de_schaduw_van_het_bankwezen_01.pdf
3. World Investment Report 2015, UNCTAD, 2015
http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf
4. Keurmerk Criteria Holland Quaestor, pdf,
<http://www.aqto.nl/files/keurmerk-criteria-hq-versie-december-2015.pdf>