

Vergaderjaar 2022–2023

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 180

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2022

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «De toekomst van de trustsector» van juli 2022 aan. Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Financiën door SEO Economisch Onderzoek uitgevoerd en is een van de zes maatregelen die waren aangekondigd in de kabinetsreactie van 8 juli 2021 op het onderzoek naar illegale trustdienstverlening.¹ Centraal in het hierbij aangeboden onderzoek staat de vraag of bij trustdienstverlening de integriteit voldoende is te waarborgen. Ter beantwoording houden de onderzoekers verschillende scenario's tegen het licht, waaronder het scenario van een algeheel verbod van trustdienstverlening. De onderzoekers concluderen dat een verbod niet efficiënt en doelmatig is ter beheersing van integriteitsrisico's. Gezien die conclusie stel ik geen algeheel verbod op trustdienstverlening voor. Wel vind ik het van belang de trustsector scherp te blijven monitoren en aanvullende maatregelen te nemen. Deze brief geeft eerst de belangrijkste conclusies van het rapport weer en schetst mijn vervolgstappen. Daarnaast informeer ik uw Kamer met een bijlage bij deze brief over de stand van zaken van de overige vijf maatregelen uit de eerdere kabinetsreactie in relatie tot de aanpak van illegale trustdienstverlening.

Aanleiding en context van het onderzoek naar de toekomst van de trustsector

Met ingang van 1 januari 2019 is de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) in werking getreden. Doel van de Wtt 2018 is een betere beheersing van de integriteitsrisico's in de trustsector. De noodzaak tot een dergelijk streng kader werd destijds mede ingegeven door onthullingen in de zogenoemde Panama Papers en de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies.² Vervolgens gaf DNB in het toezichtbeeld 2019 aan dat in 2019 het aantal signalen over illegale trustdienstverlening significant was gestegen. Een mogelijke oorzaak

¹ Kamerstuk 32 545, nr. 144.

² Kamerstuk 34 566, nr. 7.

hiervan noemt DNB de strengere wetgeving en strenger toezicht.³ Hierop volgde in opdracht van het Ministerie van Financiën een onderzoek naar illegale trustdienstverlening, dat werd uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek. Uit dit onderzoek bleek dat het aandeel van illegaal opererende trustdienstverleners in Nederland in potentie substantieel is.⁴ Dit onderzoeksresultaat in combinatie met reeds geconstateerde integriteitsrisico's leidde tot zes aanvullende maatregelen, waaronder een onderzoek naar de toekomst van de trustsector in brede zin. De uitkomst van dit onderzoek stuur ik u hierbij toe. Hoofdvraag van het onderzoek is of integriteit bij trustdienstverlening voldoende te waarborgen is. Ter beantwoording hiervan is gekozen om de hoofdvraag uit te splitsen in vijf deelvragen:

1. Wat is de aard en omvang van de Nederlandse trustsector?
2. Welke inherente integriteitsrisico's kent de trustdienstverlening in Nederland?
3. Wat is de meerwaarde van de trustsector in Nederland?
4. Hoe zal de Nederlandse trustsector er in de nabije toekomst uitzien?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van (nieuwe) regulering ten opzichte van het geheel of gedeeltelijk verbieden van trustdienstverlening, met het oog op het voorkomen van witwassen?

Bevindingen onderzoek «Toekomst van de trustsector»

De onderzoekers concluderen dat integriteitsrisico's inherent zijn aan de trustsector: complexe structuren kunnen de herkomst van transacties en vermogens evenals eigenaarschap verhullen en trustkantoren bedienen vaak dergelijke structuren. Tegelijkertijd is er een legitieme vraag, bijvoorbeeld in de vorm van *asset protection*, naar trustdienstverlening en leidt naleving van de Wtt 2018 tot beheersing van integriteitsrisico's. Of naleving van de Wtt 2018 en de daarmee samenvallende risicobeheersing genoeg is om integriteitsrisico's in de trustsector voldoende te mitigeren is door de onderzoekers lastig te bepalen: er ontbreekt een objectieve maatstaf om «voldoende» te kwalificeren en de omvang van bestaande witwasrisico's is volgens het onderzoeksteam niet in te schatten. Hierbij speelt dat integriteitsrisico's, zoals witwasrisico's, niet uniek zijn voor de trustsector. Zo kunnen partijen ervoor kiezen om zonder tussenkomst van trustkantoren – al dan niet geholpen door andere dienstverleners – complexe eigendomsstructuren oprichten.⁵

1. Wat is de aard en omvang van de Nederlandse trustsector?

De omvang van de trustsector neemt af: sinds 2013 is het aantal trustkantoren bijna gehalveerd. Deze halvering is deels te verklaren door fusies en overnames. Ten tijde van schrijven zijn er in Nederland 153 vergunde trustkantoren die samen ongeveer 13.500 doelvennootschappen, de rechtspersoon aan wie een trustkantoor diensten levert, bedienen.⁶ Het aantal door trustkantoren bediende doelvennootschappen is gedaald maar niet gehalveerd. Dat de halvering van het aantal trustkantoren geen gelijke tred vertoont met het aantal bediende doelvennootschappen komt doordat de consolidatieslag mede het gevolg is van fusies en overnames,

³ Zie bijlage bij Kamerstuk 31 477, nr. 50.

⁴ Zie bijlage bij Kamerstuk 32 545, nr. 144.

⁵ Zie bijlage bij Kamerstuk 25 087, nr. 286. Commissie doorstroomvennootschappen (commissie Ter Haar) «Op weg naar acceptabele doorstroom». In het rapport van de Commissie doorstroomvennootschappen is te lezen dat 60–65 procent van de doorstroomvennootschappen in Nederland is vertegenwoordigd door een trustkantoor, p 21.

⁶ Kanttekening hierbij is dat trustconcerns vaak uit meerdere bv's bestaan met allemaal een eigen vergunning.

waarbij klantenportefeuilles deels in stand bleven.⁷ Daarnaast blijkt in de praktijk dat er vooral twee trustdiensten aan doelvennootschappen worden aangeboden: het leveren van bestuursdiensten en het ter beschikking stellen van een (post)adres in combinatie met aanvullende diensten. Deze aanvullende diensten zijn vaak administratief van aard. De andere trustdiensten in de Wtt 2018 worden beperkt verleend en nemen af.

Er is vooral vraag naar trustdienstverlening bij het opzetten van een (internationale) eigendomsstructuur met gebruik van verschillende juridische entiteiten, waaronder vennootschappen die geen operationele bedrijfsactiviteit ontplooiën.⁸ Van oudsher werd de vraag naar trustdienstverlening vooral ingegeven vanuit fiscale motieven. Deze fiscale prikkels zijn echter als gevolg van ingezet beleid de afgelopen jaren aan het afnemen.⁹ De onderzoekers constateren daartegenover een toenemende vraag naar trustdienstverlening door internationale bedrijven met operationele structuren: bedrijven die anders dan eerdergenoemde vennootschappen wel bedrijfsactiviteiten ontplooiën. Deze vraag is mede ingegeven door niet-fiscale redenen zoals het Nederlandse vestigingsklimaat, investeringsbeschermingsovereenkomsten, de hoogwaardige Nederlandse financiële infrastructuur en het Nederlandse civielrechtelijk stelsel.

2. Welke inherente integriteitsrisico's kent de trustdienstverlening in Nederland?

De onderzoekers noemen in het rapport de twee belangrijkste inherente integriteitsrisico's voor trustdienstverlening. Ten eerste kunnen trustkantoren niet met volledige zekerheid de legitimiteit van transacties en de herkomst van vermogen van een doelvennootschap vaststellen. Ten tweede blijft het complex voor trustkantoren om de feitelijke zeggenschap in kaart te brengen van een doelvennootschap. Genoemde integriteitsrisico's doen zich ook voor buiten de trustsector en een deel van de oplossing voor de geconstateerde risico's ligt daarmee buiten de invloedssfeer van trustkantoren. Zo kan een goed gevuld UBO-register en verbinding met UBO-registers in andere landen trustkantoren helpen om beter inzicht te krijgen in eigendomsstructuren.

3. Wat is de meerwaarde van de trustsector in Nederland?

De inschatting in het rapport is dat de directe financieel-economische toegevoegde waarde van de trustsector voor Nederland beperkt is. De sector levert naar schatting 1.750 banen op (1.000 tot 1.300 fte) en € 50 miljoen aan belastingopbrengsten.¹⁰ Indirect kan de trustsector volgens de onderzoekers bijdragen aan het behoud van hoogkwalitatieve financiële dienstverlening. Ook kan de sector een springplank bieden voor bedrijven die zich in Nederland en de EU willen vestigen zonder direct een volwaardige zelfstandige onderneming te kunnen of willen oprichten. Dit draagt bij aan een laagdrempelig vestigingsklimaat. De maatschappelijke

⁷ Ook DNB concludeert in de ZBO-verantwoording van 2021 dat de omvang van de trustsector minder snel daalt dan de afname van trustkantoren. Reden is dat trustkantoren gemiddeld over een grotere klantenportefeuille beschikken.

⁸ Dergelijke vennootschappen zijn vaak doorstroomvennootschappen. Hiervoor zijn verschillende definities. In de Wtt 2018 wordt doorstroomvennootschappen gedefinieerd in relatie tot het verlenen van trustdienst c terwijl de Commissie Doorstroomvennootschappen een bredere opvatting hanteert gerelateerd aan zes kenmerken.

⁹ Het rapport noemt bijvoorbeeld de inhoudingsplicht voor houdstercoöperaties en de conditionele bronbelasting op renten en royalty's.

¹⁰ Dit is inclusief indirect toegevoegde waarde in de vorm van belasting van en werkgelegenheid in aanpalende dienstverlening.

(meer)waarde van trustkantoren is vooral gelegen in de poortwachtersfunctie. Door de strenge eisen uit de Wtt 2018, zoals het signaleren van ongebruikelijke transacties en cliëntenonderzoek, fungeren trustkantoren als belangrijke poortwachter in het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Daarbij is van belang om op te merken dat DNB in haar laatste ZBO-verantwoording constateert dat trustkantoren integriteitsrisico's nog onvoldoende samenhangend in beeld brengen.¹¹ Tegelijkertijd wees onderzoek van DNB uit dat het integriteitsbeleid bij zeven onderzochte trustkantoren op één kantoor na grotendeels op orde was. De onderzoekers schrijven ook dat meerwaarde door trustkantoren wordt gecreëerd door het bieden van *asset protection*: het beschermen van bezittingen in andere landen tegen onteigening. Hier zitten echter twee kanten aan. Asset protection kan beschermend werken voor burgers tegen een corrupte overheid. Tevens kan het een manier zijn om belastingheffing te ontlopen of illegaal verkregen bezittingen veilig te stellen. Dit laatste is uiteraard verboden en kan vervolgd worden, maar is niet altijd eenvoudig vast te stellen.

4. Hoe zal de Nederlandse trustsector er in de nabije toekomst uitzien?

De onderzoekers verwachten dat nieuwe Europese fiscale regelgeving evenals de verdere aanscherping van de Nederlandse fiscaliteit leiden tot een afname van primair fiscaal gedreven structuren in Nederland. Hierbij is de voorgestelde Anti-Tax Avoidance Directive III leidend: Europese regelgeving waarin de substance-eisen voor vennootschappen EU-breed worden aangescherpt. Daarnaast leidt aanscherping in de Nederlandse fiscaliteit, zoals bijvoorbeeld de aanvullende conditionele bronbelasting op dividendstromen naar laagbelastende landen, tot bovengenoemde afname van fiscaal gedreven structuren. Dit maakt dat trustkantoren hun dienstenpallet uitbreiden naar niet-trustdiensten om operationele structuren maar ook investeringsfondsen en private equity investeerders te kunnen accommoderen. Voorts merken de onderzoekers op dat het maatschappelijk debat de nabije toekomst van het trustlandschap mede bepaalt.

5. Wat zijn de voor- en nadelen van (nieuwe) regulering ten opzichte van het geheel of gedeeltelijk verbieden van trustdienstverlening, met het oog op het voorkomen van witwassen?

De onderzoekers hebben verschillende scenario's onderzocht. Het basisscenario bekijkt de effecten van reeds ingezet beleid. Scenario 1, 2a en 2b onderzoeken de effecten van aanvullende regulering en een verbod op specifieke trustdiensten dan wel klantgroepen. Scenario 3 bekijkt de effecten van een algeheel verbod op trustdienstverlening.

De onderzoekers schrijven dat een verbod op trustdienstverlening met als doel de beheersing van integriteitsrisico's niet doeltreffend en niet doelmatig is. Partijen kunnen voor een deel van de diensten uitwijken naar andere financiële dienstverleners. Ook bestaat het risico dat de dienstverlening uit beeld raakt doordat het in de illegaliteit verdwijnt. Een verbod leidt daarmee mogelijk tot een paradoxaal effect: een toename van witwasrisico's doordat het financiële stelsel gedwongen afscheid neemt van gereguleerde trustkantoren die dienen als poortwachter. Tot slot raakt een verbod ook de legitieme vraag die bestaat naar trustdiensten. Deze overwegingen zijn ook van belang in scenario 2a en 2b. Het onderzoek toont aan dat het grootste gedeelte van trustdienstverlening in Nederland bestaat uit het verlenen van bestuursdiensten of adresverlening in

¹¹ <https://www.dnb.nl/media/1e4avac/zbo-verantwoording-2021.pdf>.

combinatie met aanvullende werkzaamheden. Het verbieden van een van deze twee diensten (scenario 2a) staat nagenoeg gelijk aan een totaalverbod op trustdienstverlening. Scenario 2b, het verbieden van dienstverlening aan specifieke klantgroepen, kan effectief zijn in het beheersen van integriteitsrisico's. Dit met de kanttekening dat er sprake moet zijn van een duidelijke aanvulling op reeds ingezet beleid. Hierbij is relevant dat met de recent ingediende wetswijziging van de Wtt 2018, de trustdienst «het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap» wordt verboden evenals het verlenen van trustdiensten met betrokkenheid van derde-hoogrisicolanden of van landen die op de lijst staan van non-coöperatieve landen op belastinggebied.¹² Een meer verstrekkend verbod op objectieve gronden voor hoogrisico klantgroepen (voorbeelden: commercieel vastgoed, olie, gas en of mijnbouw) is juridisch uitdagend en sluit mogelijk een grote groep klanten onterecht uit. Tot slot is relevant dat met de spoedmaatregel van 13 juli 2022 het verboden is om trustdiensten te verlenen aan cliënten woonachtig of gevestigd in (Wit-)Rusland.¹³

De onderzoekers schrijven in scenario 1 dat ten opzichte van de basisscenario's het nog strikter reguleren van de sector mogelijk effectief is en doen hiertoe enkele suggesties. Tot slot vermeldt het rapport dat intensiever toezicht in potentie kan leiden tot een effectievere invulling van de poortwachtersfunctie bij trustkantoren.

Vervolgstappen

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek stel ik op dit moment geen verbod op trustdienstverlening voor. Er is een legitieme vraag naar trustdienstverlening. Daarbij fungeert de trustsector als poortwachter en is een verbod daarom naar verwachting niet doelmatig en doeltreffend in het verder beheersen van integriteitsrisico's. De «vraag» naar dienstverleners die witwassen kunnen faciliteren zal door een verbod niet afnemen. Een verbod brengt een risico met zich dat zicht op witwassen via (internationale) structuren verdwijnt. Ook onderkent het onderzoeksrapport dat de beheersing van integriteitsrisico's in de trustsector deels buiten de trustsector ligt. In dit kader is de aanpak van witwassen, die ik samen met de Minister van Justitie en Veiligheid voorsta, van groot belang.¹⁴ Ook de maatregelen tegen belastingontwijking zijn in dit verband van wezenlijk belang.¹⁵

Hoewel volgens het rapport de inspanningen op het vlak van risicobeheersing en cliëntonderzoek bij trustkantoren zijn toegenomen, is er ook sprake van heterogeniteit in de sector. Dit betekent dat trustkantoren verschillend omgaan met gesignaleerde integriteitsrisico's. Ook komt de sector in het nieuws met trustdienstverlening aan Russische (rechts)personen die naar aanleiding van de Russische agressie in Oekraïne in een ander licht is gekomen. Daarvoor is regelgeving (Spoedwet trustkantoren) reeds ingevoerd en van kracht.

Ondanks de conclusie van de onderzoekers dat een verbod niet doelmatig en effectief is, constateer ik – als bevestigd in het onderzoeksrapport – dat de sector serieuze risico's herbergt. Daarom blijf ik mij inzetten voor verschillende lopende wettelijke maatregelen om risico's beter te beheersen én stel ik aanvullende maatregelen voor.

¹² Kamerstuk 36 102, nr. 2.

¹³ Stb. 2022, nr. 303.

¹⁴ Brief d.d. 23 september 2022.

¹⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 119, bijlage II – Verdieping ondernemen en belastingontwijking.

Bij de lopende maatregelen betreft het allereerst het wetsvoorstel dat aanhangig is in uw Kamer waarmee trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitsrisico's wordt verboden.¹⁶ Ten tweede gaat het om de wettelijke aanscherping van het optreden als bestuurder in de strijd tegen illegale trustdienstverlening. Een voorstel hiertoe is onlangs openbaar geconsulteerd.¹⁷ Eveneens ten behoeve van het aanpakken van illegale trustdienstverlening maakt Nederland zich in EU-verband sterk voor een wettelijke registratieplicht voor domicilieverleners. Dit kan het zicht bevorderen op partijen die potentieel illegaal trustdiensten verlenen.

Daarnaast heb ik met bijzondere interesse gekeken naar de mogelijke aanvullende beleidsopties die de onderzoekers voorstellen. Ingegeven door de onderzoeksresultaten en beleidsopties in het rapport stel ik bovenop de lopende maatregelen twee vervolgstappen voor gestoeld op twee beleidsopties in het rapport. Deze stappen zien op: i) het tegengaan van «trustshoppen»; en ii) het vergroten van transparantie om het maatschappelijk vertrouwen te vergroten. Voor de volledigheid heb ik in bijlage II een overzicht van de voorgestelde beleidsopties met een appreciatie opgenomen.

Vervolgstep 1: voorkomen trustshoppen

Potentiële klanten kunnen diverse trustkantoren benaderen totdat een kantoor overgaat tot acceptatie. Artikel 68 Wtt 2018 regelt informatie-uitwisseling tussen trustkantoren. Trustkantoren hebben nu al de wettelijke verplichting tot navraag naar integriteitsrisico's bij een ander trustkantoor wanneer dit kantoor diensten verleent of heeft verleend aan een potentiële cliënt. Echter blijkt uit de wettekst niet ondubbelzinnig dat deze bepaling tevens strekt tot informatie-uitwisseling wanneer een potentiële cliënt op voorhand bij een ander kantoor is geweigerd. De memorie van toelichting geeft meer duidelijkheid en schrijft dat het doel van het wetsartikel onder andere is dat: «trustkantoren op de hoogte zijn als andere trustkantoren cliënten hebben geweigerd.» Gezien dit doel en omdat er naar mijn mening geen twijfel mag bestaan over de verplichting om gegevens uit te wisselen bij klanten waarbij hoge integriteitsrisico's zijn geconstateerd, zal ik bij een eerst geschikt wetsvoorstel een voorstel doen tot aanscherping van artikel 68 Wtt 2018. Hierbij zal ik tevens de mogelijkheid tot een vastleggingsverplichting onderzoeken. Het blijkt voor DNB op dit moment niet altijd te controleren hoe trustkantoren uitvoering geven aan de verplichting tot informatie-uitwisseling.

Vervolgstep 2: vergroten transparantie trustkantoren

Zoals de onderzoekers constateren, blijft de roep om een transparante trustsector toenemen. De onderzoekers schrijven dat Nederlandse trustkantoren internationaal gezien hierin voorop lopen. Dit bevordert volgens de onderzoekers de positie van Nederland als vestigingsland voor partijen die transparantie en integriteit van belang vinden. Tegelijkertijd gaan trustkantoren verschillend om met de naleving van de Wtt 2018: de door de onderzoekers geconstateerde heterogeniteit. Aangezien trustdienstverlening per definitie een verullend element kent – zoals bijvoorbeeld het optreden als bestuurder ten behoeve van een derde – en gelet op het terechte maatschappelijke vergrootglas waar de sector onder ligt, bestaat er genoeg aanleiding om aanvullende stappen te nemen om de transparantie en daarmee het zelfreinigend vermogen van de trustsector te vergroten. Hiertoe ligt een rapportageverplichting in de jaarrekening van trustkantoren voor de hand. Een dergelijke verplichting

¹⁶ Kamerstuk 36 102, nr. 2.

¹⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/w24/b1>.

zal worden opgenomen in de Wtt 2018 en deze kan zien op het beleid van trustkantoren op (fiscale) integriteitsrisico's en geanonimiseerde cliëntengegevens, zoals bijvoorbeeld uit welke jurisdicties cliënten afkomstig zijn. Tot slot zou dergelijke informatie ook goed openbaar toegankelijk moeten zijn. Een deel van deze informatie wordt ten behoeve van het toezicht al jaarlijks gerapporteerd aan DNB. Ik ga met DNB in overleg over de relevante informatie voor het algemeen publiek en om administratieve lasten voor trustkantoren waar mogelijk te beperken. Een aanpassing van de Wtt 2018 zal ik in een eerst geschikt wetsvoorstel opnemen.

Afsluiting

Een volledig verbod is volgens de onderzoekers niet doelmatig en ontnemt de poortwachtersfunctie van trustkantoren. Tegelijkertijd neemt sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018 de ruimte tussen aanvullende maatregelen en een totaalverbod af. Dit wordt ook onderschreven in het onderzoeksrapport. Hoewel aanscherpingen en aanvullende maatregelen zoals beschreven in deze brief mogelijk blijven, is een intrinsieke motivatie vanuit trustkantoren om te fungeren als poortwachter onontbeerlijk voor een transparante en toekomstbestendige trustsector. Verbetering van de uitvoering van de poortwachtersfunctie is niet alleen noodzakelijk maar ook wezenlijk om het vertrouwen in de sector te vergroten. Ik blijf de sector hierop scherp monitoren door middel van de jaarlijkse ZBO-verantwoording van DNB.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

Stand van zaken overige maatregelen illegale trustdienstverlening

Naast het onderzoek naar de toekomst van de trustsector zijn er nog vijf maatregelen aangekondigd in de kabinetsreactie naar aanleiding van het onderzoek naar illegale trustdienstverlening. Hieronder ga ik in op de stand van zaken bij deze vijf maatregelen.

1. Aanscherping wetgeving

Deze maatregel ziet op het wijzigen van wetgeving om omzeiling van de wet te voorkomen. In overleg met DNB is hiervoor wetgeving opgesteld die is opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2024 (W24). Hierin wordt voorgesteld de trustdienst «optreden als bestuurder» en «domicilie plus» aan te scherpen om onduidelijkheid en omzeiling van de Wtt 2018 aan te pakken. Een voorontwerp van W24 is afgelopen voorjaar openbaar geconsulteerd.¹⁸ Naar verwachting wordt het wetsvoorstel op korte termijn ter advisering aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State en zal het wetsvoorstel op 1 januari 2024 in werking treden.

2. Intensivering toezicht en samenwerking DNB en BTWwft

Deze maatregel ziet toe op mogelijk intensiever toezicht en een registratieplicht voor domicilieverleners. Hierbij is van belang dat ook het in rapport Toekomst van de trustsector intensivering van toezicht wordt genoemd als beleids optie. Relevant is dat in het kostenkader DNB 2021–2024 reeds een intensivering en uitbreiding is opgenomen voor het integriteitstoezicht, daarbij inbegrepen het toezicht op illegale trustkantoren.¹⁹ Ook is de capaciteit bij BTWwft versterkt met gelden uit de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit.²⁰ Tegelijkertijd handhaaft DNB naast het acteren op signalen ook meer proactief, waarbij samenwerking met verschillende ketenpartners waaronder BTWwft wordt gezocht.²¹ Hierbij blijft het belangrijk dat het toezicht risicogebaseerd, doelmatig en kostenefficiënt plaatsvindt. Van belang hierbij is dat de aandacht voor illegalen in verhouding staat tot de toezichtactiviteiten op vergunninghoudende partijen.

Voorts blijkt uit het onderzoek naar illegale trustdienstverlening dat partijen pretenderen enkel domicilieverlening aan te bieden terwijl er sprake is van trustdienstverlening. Domicilieverlening is het beschikbaar stellen van een (post)adres aan derden en valt onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Het ter beschikking stellen van een (post)adres in combinatie met specifieke aanvullende werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld het voeren van administratie, kwalificeert als een trustdienst en valt als zodanig onder de Wtt 2018. De Wtt 2018 is een strenger wettelijk regime dan de Wwft.²² Het is van groot belang om scherp in beeld te hebben welke partijen daadwer-

¹⁸ Zie voetnoot 11.

¹⁹ Kamerstuk 33 957, nr. 34. Het team dat zich specifiek bezighoudt met trustkantoren en financiële criminaliteit is toegenomen tot 10 fte.

²⁰ Kamerstuk 29 911, nr. 348, bijlage investeringen en beoogde resultaten

²¹ <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2022/speech-steven-majoor-een-beeld-van-de-trustsector/>.

²² Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet alle aanvullende werkzaamheden kwalificeren als zijnde trustdienst: het beschikbaar stellen van een (post)adres in combinatie met het enkel verrichten van receptiewerkzaamheden zoals het doorschakelen van telefonisch verkeer, het doorzenden van ongeopende poststukken dan wel het inscannen van poststukken en deze zonder commentaar via elektronische weg doorsturen en het ter beschikking stellen van vergaderruimten, kwalificeren niet als trustdienst.

kelijk enkel een adres aanbieden (domicilieverleners die onder de Wwft vallen) en welke partijen feitelijk trustdiensten verlenen (domicilieverlening en aanvullende werkzaamheden). Een registratieplicht geeft een beter beeld van domicilieverleners, waarmee toezicht effectiever kan plaatsvinden.²³ Gedurende de nadere analyse van deze optie is gebleken dat op Europees niveau gesproken wordt over vergunning- en registratieplichten in het kader van het anti-witwasbeleid. Momenteel zijn de onderhandelingen over de anti-witwasverordening (AMLR) en een gewijzigde anti-witwasrichtlijn (AMLD6) in volle gang. In dit kader is de Nederlandse inzet onder andere het opnemen van een registratieplicht voor domicilieverleners in de AMLR. Een registratieplicht zou dan Europees geregeld zijn. Dit heeft als groot voordeel dat ongewenste waterbedeften niet zullen voorkomen.

3. Gezamenlijke aanpak illegale trustdienstverlening

In 2021 is onder de vlag van het Financieel Expertise Centrum (FEC) een project naar illegale trustdienstverlening gestart. Deelnemende partners zijn DNB, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Openbaar Ministerie (OM). In dit project hebben de ketenpartners tien zaken beoordeeld waarin mogelijk sprake was van illegale trustdienstverlening. Op basis hiervan zijn de zaken geselecteerd voor bestuurlijke (DNB) dan wel strafrechtelijke (FIOD, OM) afdoening. In het vervolgetraject is gebleken dat de voortzetting van de strafrechtelijke onderzoeken niet opportuun was. Alle strafrechtelijke onderzoeken zijn stopgezet waarbij een aantal zaken is overgedragen aan DNB om bestuurlijk af te doen. De partners zijn met elkaar in gesprek om de aanpak van illegale trustdienstverlening in een mogelijk opvolgend project vorm te geven. Hierbij zullen de bevindingen uit het hierboven genoemde FEC-project worden meegenomen.

4. Aandacht voor financiële dienstverlening vanuit het Multidisciplinair Interventie Team (MIT)

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit een koerswijziging aangebracht ten aanzien van het MIT, door de oprichting van het vernieuwde samenwerkingsverband Nationale Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit (NSOC). Het NSOC richt zich op de aanpak van criminele geldstromen en de achterliggende bedrijfsstructuren, zoals witwaspraktijken via handelsstromen en financiële dienstverleners die criminelen helpen, corruptie en geweld. Ook wordt gericht gekeken naar logistieke dienstverleners van criminelen.

5. Onderzoek naar effectiviteit strafmaat illegale trustdienstverleners

De conclusie dat illegale trustdienstverlening in Nederland substantieel is, roept de vervolgvraag op of de strafmaat effectief is. Uit twee bevindingen volgt dat de strafmaat op dit moment voldoende effectief is.

Ten eerste is het aanbieden van trustdiensten zonder vergunning verboden op grond van de Wtt 2018 (artikel 3). DNB kan hiervoor een boete opleggen tot € 5 miljoen. Onderstaande tabel geeft voor 2020 en 2021 een geanonimiseerd overzicht van de hoogte van de boetes en lasten onder dwangsommen die DNB heeft opgelegd voor overtreding

²³ Ook SEO Economisch Onderzoek concludeert in het rapport toekomst van de trustsector dat regulering van domicilieverlening bijdraagt aan de verdere beheersing van integriteitsrisico's in de trustsector.

van artikel 3 Wtt 2018. Uit het overzicht wordt duidelijk dat de maximale boetebedragen bij lange na niet worden opgelegd.

DNB boetes illegale trustdienstverlening

Overtreden artikel	Maatregel	Bedrag
2020		
Art. 3 lid 1 Wtt 2018	Boete	€ 200.000
Art. 3 lid 1 Wtt 2018	last onder dwangsom	€ 10.000 pw, max € 50.000, 4 wkn
Art. 3 lid 1 Wtt 2018 en art. 2 lid 1 Wtt (oud)	Boete	€ 239.000
Art. 3 lid 3 Wtt 2018	last onder dwangsom	€ 37.500 pw, max € 150.000, 4 wkn
Art. 3 lid 1 Wtt 2018	last onder dwangsom	€ 10.000, max € 50.000, 4 wkn
Art. 3 lid 1 Wtt 2018 en art. 2 lid 1 Wtt (oud)	last onder dwangsom	€ 10.000, max € 50.000, 4 wkn
2021		
Art. 3 lid 3 Wtt 2018 en art. 2 lid 2 Wtt (oud)	Boete	€ 236.500
Art. 3 lid 1 Wtt 2018 en art. 2 lid 1 Wtt (oud)	Boete	€ 125.000

Het aanbieden van trustdiensten zonder vergunning is tevens een economisch delict dat strafbaar is gesteld met een gevangenisstraf van maximaal twee jaar en een boete van de vierde categorie. Als er sprake is van een gewoonte, gaat het om een gevangenisstraf van vier jaar en een boete van de vijfde categorie. Navraag bij het OM wijst uit dat er in het kader van overtreding van de Wtt 2018 geen zaken bekend zijn waarbij is overgegaan tot vervolging en veroordeling wegens het aanbieden van trustdiensten zonder vergunning.²⁴

Gelet op beide bevindingen kan niet worden geconcludeerd dat de huidige strafmaat niet effectief is dan wel dat de strafmaat verhoogd moet worden. Voor de bevindingen zijn verschillende verklaringen. In het Algemeen Boetetoemingsbeleid DNB is in een beleidsregel vastgelegd dat de toezichthouder een boetebedrag stapsgewijs aan de hand van verschillende factoren bepaalt, zoals de mate van verwijtbaarheid, omvang van de partij en draagkracht.²⁵ DNB heeft aangegeven dat zij in de praktijk partijen treft van een bescheiden omvang die vanwege capaciteitsgebrek niet volledig aan de Wtt 2018 voldoen. Ook heeft DNB te maken met natuurlijke personen die trustdiensten aanbieden waarbij de vraag is of dit met grove opzet gebeurt. Partijen zijn zich niet altijd bewust van het feit dat de Wtt 2018 van toepassing is waardoor een normoverdragend gesprek volstaat als daarmee de trustdienstverlening wordt gestaakt. Daarnaast wordt het boetepercentage onder het Algemeen Boetetoemingsbeleid DNB voor natuurlijke personen bij de omvangstoets in beginsel gematigd tot 10% van het basisbedrag. Wanneer er mogelijk wel grove opzet in het spel is signaleert DNB twee zaken:

- De bewijslast om illegale trustdienstverlening aan te tonen is fors. Bijkomende moeilijkheid is dat DNB vaak bewijs vordert van derden die niet onder toezicht staan, iets dat zich in de praktijk kwalificeert als een weerbarstig proces.
- Wanneer er aanwijzingen zijn dat een rechtspersoon illegaal trustdiensten aanbiedt dan kan het zijn dat DNB vraagt om informatie. In dergelijke gevallen komt het voor dat de rechtspersoon wordt opgedoekt. Zeker wanneer de (rechts)personen ook nog in een ander

²⁴ Zie ook maatregel 3, de gezamenlijke aanpak van illegale trustdienstverlening.

²⁵ Algemeen boetetoemingsbeleid DNB.

lidstaat opereert is een boete vorderen/bewijslast verzamelen lastig uitvoerbaar.

Gesignaleerde zaken illustreren dat de toezichtspraktijk complex is. Door bijvoorbeeld de forse bewijslast en afhankelijkheid van derden betekent de constatering van illegale trustdienstverlening niet automatisch dat een boete of last onder dwangsom opgelegd kan worden. Ondanks bovenstaande onderstreep ik dat de aanpak van illegale trustkantoren resultaat oplevert. In 2021 heeft DNB twintig onderzoeken naar illegale trustdienstverleners opgestart. In tien gevallen leidde het onderzoek tot de conclusie dat sprake was van illegale dienstverlening en is deze beëindigd. Daarbij zijn in 2020 zes formele maatregelen opgelegd. Tot slot heeft DNB in 2021 twee bestuurlijke boetes opgelegd.

Hoewel alle beleidsopties als geschetst door de onderzoekers waardevol zijn, volgen niet op alle directe vervolgstappen. Deze bijlage geeft een appreciatie per beleidsoptie.

Beleids-opties genoemd in het rapport De toekomst van de trustsector	
SEO (passage onderzoeksrapport)	Appreciatie
Lidmaatschap van een branchevereniging / sectorbrede gedragscode «Het verplichten van lidmaatschap van een branchevereniging en de introductie van een sectorbrede gedragscode. Uit andere bedrijfstakken (accountants, advocaten) zijn hier voorbeelden van, waarbij ook de juridische houdbaarheid van een dergelijke verplichting is getoetst. Het doel van een dergelijk verplicht lidmaatschap kan zitten in het verbeteren van de kwaliteit van opleidingen, het geven en opstellen van centrale guidance en richtlijnen, en het gezamenlijk vastleggen van good practises c.q. een sectorbrede gedragscode. Lidmaatschap verplicht dan ook deze guidance, richtlijnen en good practises ter harte te nemen en leidt op die manier tot uniformering en kwaliteitsverbetering van processen.»	In samenspraak met DNB is geconcludeerd dat vooralsnog niet is gebleken dat lidmaatschap van een branchevereniging de naleving van de Wtt 2018 verhoogt. Zoals reeds aangegeven in de Kamerbrief van 24 oktober 2017 naar aanleiding van de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale constructies, ontbrak het de trustsector aan bereidheid om zowel letter als geest van de wet na te leven. ¹ En hoewel met de komst van de Wtt 2018 naleving is verbeterd, bleek ook uit de ZBO-verantwoording 2020 en 2021 dat naleving van de Wtt 2018 bij sommige trustkantoren gebreken vertoonde. Bovendien heeft het onderzoek het over heterogeniteit in naleving van de Wtt 2018. Bovengenoemde wettelijke maatregelen ter verdere beheersing van integriteitsrisico's, risicogebaseerd toezicht van DNB en strikte naleving van de Wtt 2018 vormen de pijlers in het beheersen van integriteitsrisico's en zelfregulering past hier vooralsnog niet in.
SEO (passage onderzoeksrapport)	Appreciatie
Transparantie individuele kantoren «Transparantie over dienstverlening van individuele trustkantoren vergroten. Trustkantoren zouden bijvoorbeeld verplicht kunnen worden delen van de SIRA rapportage te publiceren in hun jaarverslag. Denk aan informatie over uit welke landen kantoren welk deel van hun omzet halen, wat voor type structuren ze bedienen, of uit welke sectoren deze structuren komen. Dergelijke transparantie is bijvoorbeeld ook steeds meer de norm in fiscale verslaglegging (bijvoorbeeld in de vorm van country-by-country reporting) en kan het zelfreinigend vermogen van de trustsector vergroten.»	Maatschappelijke verantwoording kan het vertrouwen in de sector vergroten. Zie vervolgstap 2 voor opvolging hiervan.
SEO (passage onderzoeksrapport)	Appreciatie
Trustdienstshoppen «Maatregelen om trustdienstshoppen tegen te gaan. Momenteel kunnen vennootschappen die zich in Nederland willen vestigen zich melden bij een trustkantoor en als ze niet geaccepteerd worden, op zoek gaan naar een ander trustkantoor dat ze wel accepteert. Dit leidt tot concurrentie op de hoogte van de lat die trustkantoren leggen, terwijl vennootschappen ook hun verhaal of insteek kunnen bijstellen. In gesprekken is het vermoeden geuit dat trustdienstshoppen in de praktijk voorkomt. Informatie-uitwisseling tussen trustkantoren over partijen die zijn afgewezen, zou dit kunnen voorkomen. Art. 68 Wtt bevat weliswaar de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling, maar deze ziet alleen op de situatie waarin een ander trustkantoor diensten verleent of heeft verleend aan de cliënt of de doelvennootschap.»	Ik vind het belangrijk dat hier geen enkele onduidelijkheid over bestaat. Zie daarom vervolgstap 1 voor opvolging hiervan.
SEO (passage onderzoeksrapport)	Appreciatie
Toegang tot de rekening «Eisen dat toegang tot de rekening altijd onderdeel is van trustdienstverlening. In gesprekken is naar voren gebracht dat doelvennootschappen momenteel trustdiensten kunnen afnemen zoals domicilie plus of directeurschap zonder dat het betreffende trustkantoor toegang krijgt tot de bankrekening van de vennootschap. Daarmee ontbreekt voor het trustkantoor zicht op een belangrijke bron van informatie. Dit beperkt de mogelijkheid voor een trustkantoor om de rol van poortwachter in te vullen. Overwogen zou kunnen worden om te eisen dat trustkantoren bij het verlenen van trustdiensten altijd toegang hebben tot de rekening, waarbij mogelijk een beperkt aantal uitzonderingssituaties bestaat.»	De beleidsoptie «toegang tot de rekening als onderdeel van trustdienstverlening» kent juridische bezwaren, zoals privacywetgeving. Daarnaast is de noodzaak niet evident. Doel van een dergelijke maatregel is beter inzicht in de herkomst van vermogen van cliënten en zicht op transacties. Dit doel is al ondervangen in de Wtt 2018 middels verstrekkend cliëntenonderzoek en verplichting tot voortdurende controle op transacties. Wanneer niet kan worden vastgesteld dat de herkomst van vermogen dan wel transacties niet uit legitieme bron afkomstig zijn, dan is het een trustkantoor verboden over te gaan tot dienstverlening.
SEO (passage onderzoeksrapport)	Appreciatie

Verbieden dienstverlening aan complexe structuren
 «Verbieden van dienstverlening aan specifieke complexe structuren. Identiteitsverhullende structuren maken actief gebruik van de mogelijkheid om meerdere lagen en verschillende typen dienstverlening in verschillende jurisdicties te lokaliseren. Een verbod op het bedienen van specifieke structuren beperkt dan witwasrisico's binnen de gereguleerde markt doordat afscheid van sommige klanten genomen moet worden. Complexe, identiteitsverhullende structuren zijn een terugkerend thema in de strijd tegen witwassen. In de aanloop naar de Wtt 2018 was dit ook onderdeel van de aanbevelingen die DNB heeft gedaan. De toezichthouder noemde specifiek nominees, shareholders, CV-structuren, stichtingen als toepentiteit, aandelen aan toonder en doorstroomvennootschappen en doelvennootschappen met operationele bijkantoren in het buitenland. Er zou opnieuw onderzocht kunnen worden of sommige structuren uitgesloten zouden kunnen worden. In het wetsvoorstel Wtt 2018 is niet gekozen voor het verbieden van bepaalde structuren. De nota naar aanleiding van verslag meldt dat hierover uitgebreid overleg heeft plaatsgevonden met DNB. Daarbij is gebleken dat het verbieden van bepaalde structuren lastig bleek af te bakenen. De omschrijving werd al snel te generiek waardoor legitieme structuren ten onrechte onder het verbod zouden vallen of juist te specifiek waardoor met enkele aanpassingen in de structuur het verbod omzeild zou kunnen worden.» Ook is de vraag in hoeverre een verbod op basis van complexiteit van de structuur deels «dubbelt» met de uitsluiting op basis van de lijst niet-coöperatieve landen. Voor zover complexe structuren relatief vaak gebruikmaken van entiteiten in landen op deze lijst is het aanvullende effect van een verbod op de structuur *an sich* beperkt.»

Zoals de onderzoekers al afvragen, is de vraag in hoeverre een verbod op basis van complexiteit van de structuur al niet is ondervang met de huidige maatregelen en met name het wetsvoorstel dat trustdienstverlening verbiedt in relatie tot de lijst niet-coöperatieve landen. Tot slot heeft mijn ministerie samen met DNB bij de totstandkoming van de Wtt 2018 al veelvuldig gekeken naar het verbieden van trustdienstverlening aan risicovolle structuren (beleidsoptie 5). Het bleek dat risicovolle structuren lastig zijn af te bakenen. De omschrijving werd al snel te generiek waardoor legitieme structuren ten onrechte onder het verbod zouden vallen of juist te specifiek waardoor met enkele aanpassingen een dergelijk verbod omzeild zou kunnen worden.

¹ Kamerstuk 34 566, nr. 7.