EVALUATIE WET TOEZICHT TRUSTKANTOREN 2018

EVALUATIE WET TOEZICHT TRUSTKANTOREN 2018

RAPPORTAGE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS
MICHIEL BIJLSMA (SEO), ELINE HELDER (SEO), DERCK STÄBLER (SEO), NILS VERHEUVEL (SEO), HAROLD KOSTEN (UL), BONNE VAN HATTUM (UL)

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN FINANCIËN

AMSTERDAM, APRIL 2026

Samenvatting

Dit onderzoek geeft invulling aan de evaluatiebepaling in artikel 69 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). De Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) is op 1 januari 2019 in werking getreden. Artikel 69 bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet verslag moet worden gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit onderzoek geeft invulling aan deze bepaling en vindt plaats in opdracht van het ministerie van Financiën.

De Wtt 2018 heeft de eisen voor trustkantoren verscherpt. Deze eisen zien op een vergunningplicht, regels voor integere en beheerste bedrijfsvoering, verboden op belastingadvies, dienstverlening aan bepaalde landen en dienstverlening aan doorstroomvennootschappen, de poortwachtersfunctie van trustkantoren, het toezichts- en handhavingsinstrumentarium van DNB en eisen aan informatie-uitwisseling.

Doeltreffendheid

Voor een conclusie over de doeltreffendheid is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de effecten van de Wtt 2018 op vergunninghoudende trustkantoren en de effecten van de Wtt 2018 daarbuiten. Onder dat laatste valt een verschuiving van dienstverlening naar illegale trustkantoren (die onder de reikwijdte van de Wtt 2018 vallen), een verschuiving naar andere dienstverleners die niet onder de reikwijdte van de Wtt 2018 vallen, een omzeiling van trustdienstverlening (door verschuiving naar activiteiten die net anders zijn dan in de definitie van de Wtt 2018)[1] en een verschuiving van activiteiten naar het buitenland (waarbij vragende partijen Nederland dus verlaten).

We concluderen dat de Wtt 2018 op het niveau van outcomes doeltreffend is in het bevorderen van de integriteit van de trustsector en het verminderen van risico's op onwenselijk gedrag in de trustsector. Er is effectiever toezicht en handhaving gerealiseerd. De drijvende factoren zijn daarbij de toezichtinspanningen van DNB en de inspanningen van vergunninghoudende trustkantoren als gevolg van de Wtt 2018 en het toezicht op de naleving daarvan. Ook is er binnen de toezicht- en handhavingsketen een verbeterde samenwerking gerealiseerd. Daarmee is dus de integriteit van dit deel van de financiële sector toegenomen.

Het is echter lastig om vast te stellen welke effecten de Wtt 2018 heeft op het gehele financiële stelsel. Er is consensus dat sprake is van een waterbedeffect, waarbij ongewenste activiteiten zich verplaatsen van vergunninghoudende trustkantoren naar illegale trustkantoren of andere kanalen. Tegelijkertijd zijn de omvang van deze verschuiving alsmede de gevolgen van die verschuiving voor de integriteit van het Nederlandse financiële sector moeilijk vast te stellen. Het is wel plausibel dat het aantal partijen dat zich betrokken is bij of gebruikt wordt voor witwassen in Nederland is afgenomen door invoering van de wet. Dit vergroot de integriteit. Tegelijkertijd is het niet uit te sluiten dat het zicht op dergelijke partijen is verminderd. Dit verlaagt de integriteit. Daarmee kunnen we niet vaststellen of de Wtt 2018 de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel als geheel heeft vergroot.

Doelmatigheid

DNB controleert het uitgevoerde cliëntenonderzoek en de bedrijfsvoering van trustkantoren. Het toezicht in de trustsector is op dat punt veeleisender dan het toezicht in andere sectoren, in lijn met hogere eisen die de Wtt 2018 stelt aan trustkantoren vergeleken met de eisen van de Wwft aan poortwachters. De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn dan ook relatief hoog. Marktpartijen benoemen hoge vaste lasten voor toezichtheffingen,

[1] Om verschuiving tegen te gaan naar activiteiten die net anders zijn dan de definitie van de Wtt om zo de Wtt te omzeilen is een wijziging van de Wtt 2018 doorgevoerd: Staatsblad 2024, 241 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

compliance-medewerkers, systemen en externe audit. Dit is terug te voeren op de hogere risico's die trustdienstverlening in de ogen van de wetgever met zich meebrengt. Dit past echter bij het doel en de aard van de wetgeving en het is moeilijk in te zien hoe de doelen van de Wtt 2018 gerealiseerd kunnen worden zonder relatief hoge administratieve lasten. De hoge administratieve lasten zijn daarmee niet ondoelmatig.

Er zijn belangrijke neveneffecten die de doelmatigheid van de Wtt 2018 negatief beïnvloeden. Deze neveneffecten zijn moeilijk te voorkomen en ontstaan omdat een strengere Wtt 2018 zorgt voor waterbedeffecten, terwijl het handhaven en opsporen van illegale trustdienstverlening arbeidsintensief en moeilijk is. Ook het juridisch aantonen dat sprake is van illegale trustdienstverlening kan lastig zijn, zoals beschreven in hoofdstuk 4.2. De kans op detectie is daardoor laag, terwijl ook in geval van detectie de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke bewijsvoering ingewikkeld kan zijn. De aanwezigheid van neveneffecten vermindert de doelmatigheid van de wetgeving.

Aanbevelingen

Verbreding en aanpassing van de wet of aanvullende maatregelen die opknippen of omzeilen beogen tegen te gaan, bieden in onze ogen geen soelaas in het bestrijden van illegale trustdienstverlening. De belangrijke elementen bij het tegengaan van illegale trustdienstverlening zijn volgens ons een grotere kans op detectie, kansrijkere vervolging en handhaving en hogere sancties. Op dat laatste vlak zijn reeds stappen gezet. De belangrijke stappen om illegale trustdienstverlening tegen te gaan liggen dan ook op het vlak van detectie en kansrijkere vervolging.

Een eerste punt is om een nieuw evenwicht tussen handhaving bij illegale trustdienstverlening en toezicht op vergunde trustdienstverleners te vinden. Een randvoorwaarde blijft uiteraard dat het toezicht op vergunninghoudende trustkantoren dusdanig is dat het voldoende vertrouwen geeft in een adequate invulling van de poortwachtersrol van vergunninghoudende trustkantoren.

Ook zijn de mensen en middelen om te investeren in detectie verspreid over verschillende ketenpartners, waarbij de ketenpartners elk weer hun eigen budgeteringssystematiek, prioriteiten en doelstellingen hebben die afgewogen moeten worden tegen investeringen in detectie. Omdat er geen integrale afweging over de ketenpartners heen plaats vindt, leidt dit mogelijk tot onderinvestering in detectie, met directe gevolgen voor handhaving en opsporing. Een aanbeveling is om te onderzoeken hoe detectie robuust gefinancierd kan worden.

In het kader van detectie kan een datagedreven analyse een belangrijke rol spelen bij een effectieve en efficiënte aanpak. Gezocht zou kunnen worden naar een manier om de verschillende relevante databronnen te combineren en de resultaten te gebruiken voor risico gedreven detectie, met als doel zicht te krijgen op partijen die mogelijk actief zijn als illegale trustdienstverleners. Een voorbeeld is het onderzoek door SEO naar illegale trustdienstverlening en de analyse op basis van KvK data in dit rapport. Overigens is dit geen panacee en draagt vooral bij aan meer risicogedreven en minder signaalgestuurde handhaving en vervolging. Een deel van het probleem blijft om feitelijk vast te stellen dat er sprake is van illegale trustdienstverlening en te voorkomen dat partijen simpelweg opnieuw beginnen onder een andere vlag.

Effectieve detectie en vervolging vraagt daarnaast om goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen (DNB, politie, OM, belastingdienst, FIOD, KvK, gemeenten) en de aanwezigheid van expertise. Samenwerking is volgens de gesprekspartners goed, maar de informatie-uitwisseling over mogelijke illegale trustdienstverlening is in de praktijk beperkt. Dit kan te maken hebben met hoge administratieve kosten, gebrek aan capaciteit gezien het grote aantal meldingen bij de FIU of het ontbreken van voldoende expertise bij

het beoordelen van de relevantie van informatie voor het toezicht op de trustsector. Het verdient de aanbeveling om de samenwerking en gegevensdeling tussen de partijen waar mogelijk te blijven stimuleren.

Een tweede onderdeel ziet op een gelijk speelveld in Europa. Op het vlak van fiscale aspecten die de vraag naar fiscale constructies in Nederland beïnvloedt, is van belang om te blijven streven naar een gelijk speelveld in Europa. Op het vlak van trustdienstverlening, waarbij een ongelijk speelveld ertoe kan leiden dat trustdienstverleners in Nederland hogere kosten hebben dan in andere landen, zou het aan te bevelen zijn om na inwerkingtreding van de AMLR een internationale vergelijking uit te voeren die nagaat hoe er in andere Europese landen wordt omgegaan met trustdiensten. De AMLR beoogt immers om de regimes binnen Europa te uniformeren. Ook is het nuttig om na een aantal jaar te evalueren of de lidstaatoptie nog van toepassing moet zijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1 Inleiding 6

1.1 Aanleiding 6

1.2 Context 6

1.3 Onderzoeksvragen en afbakening 7

1.4 Onderzoeksmethoden 8

1.5 Leeswijzer 9

2 Beleidshistorie 10

2.1 Wtt 2018 10

2.2 Eerder onderzoek 12

2.3 Wijzigingen in de Wtt 2018 12

2.4 Btt 2018 en Rtt 2018 13

2.5 Beleidstheorie 14

2.6 Gevolgen van de AMLR en AMLD6 voor de Wtt 2018 16

3 Marktbeschrijving 21

3.1 Trustdienstverlening 21

3.2 Toezicht 25

4 Beantwoording onderzoekvragen 30

4.1 Effectiviteit van de Wtt 2018 30

4.2 Neveneffecten van de Wtt 2018 46

5 Conclusies en aanbevelingen 52

5.1 Doeltreffendheid 52

5.2 Doelmatigheid 53

5.3 Aanbevelingen 54

Bijlage A Enquête 57

Bijlage A.1 Enquêteresultaten 57

Bijlage A.2 Enquêtevragen 68

Bijlage B Gesprekspartners 75

Bijlage C Gespreksleidraad 76

Bijlage D Analyse KvK data 77

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit onderzoek geeft invulling aan de evaluatiebepaling in artikel 69 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). De Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) is op 1 januari 2019 in werking getreden. Artikel 69 bepaalt dat binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet verslag moet worden gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Dit onderzoek geeft invulling aan deze bepaling en vindt plaats in opdracht van het ministerie van Financiën.

Voor het onderzoek is een klankbordgroep samengesteld. De klankbordgroep bestond uit medewerkers van het ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Dienst Financieel-Economische Integriteit (DFEI).[2] De klankbordgroep is gedurende het onderzoek drie keer bijeengekomen.

1.2 Context

De Nederlandse trustsector kent een lange geschiedenis, met een hoogtepunt qua omvang in de jaren negentig en het begin van de eenentwintigste eeuw. In deze periode groeide de sector snel en trok zij veel buitenlandse cliënten aan, waardoor trustdiensten een belangrijk onderdeel van de Nederlandse financiële dienstverlening werden. Tegelijkertijd leidde de snelle groei van de trustsector tot zorgen over transparantie, controle en misbruik. Als reactie op de zorgen over belastingontwijking en misbruik van de dienstverlening door trustkantoren voor financieel-economische criminaliteit, zoals witwassen, werd in 2004 de Wet toezicht trustkantoren (2004) ingevoerd. Deze wet verplichtte trustkantoren om een vergunning aan te vragen en stelde eisen aan onder meer klantonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties.

Trustkantoren staan onder toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB) en hebben een vergunningplicht. DNB heeft op basis van de Wtt 2018 vergaande toezicht- en handhavingsbevoegdheden om de integriteit van de trustsector te bewaken met toezicht toegespitst op een integere bedrijfsvoering. Bovendien is het toezicht- en handhavingsinstrumentarium uitgebreid en verduidelijkt met nieuwe gronden voor publiceren van administratieve maatregelen door DNB.

Met de inwerkingtreding van de Wtt 2018 is de regulering van trustdienstaanbieders aangescherpt. De Wtt 2018 beoogt de integriteit van de trustsector te waarborgen door middel van regelgeving, toezicht en verplichtingen voor trustkantoren met als doel misbruik van hun dienstverlening voor financieel-economische criminaliteit, zoals witwassen te voorkomen. De wet bestaat op hoofdlijnen uit een aantal elementen:

- Eisen aan trustkantoren voor het uitvoeren van cliëntenonderzoek;
- Normen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering;
- Een aantal verboden, zoals een verbod op belastingadvies, het optreden als doorstroomvennootschap;
- Vastleggings- en rapportageverplichtingen;
- Toezicht- en handhavingsinstrumenten die DNB kan inzetten.

[2] Voorheen heette dit het Bureau Toezicht Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (BTWwft), Ook valt de DFEI onder het ministerie van Financiën, terwijl het BTWwft onder de Belastingdienst viel. Zie https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/berichten/nieuws/vanaf-1-januari-2026-btwwft-en-beh-worden-dienst-financieel-economische-Integriteit-dfei

Tussen 2019 en 2024 is de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) meerdere keren aangepast om integriteitsrisico's in de trustsector verder te beperken. In 2020 en 2021 werden stappen gezet richting strengere regels, culminerend in de Wijzigingswet Financiële Markten van 2022, die onder meer het verlenen van diensten aan doorstroomvennootschappen en cliënten uit hoog-risicolanden verbood. Vervolgens introduceerde de Wijzigingswet financiële markten 2024 verdere verfijningen: de definitie van "trustdienst" werd verduidelijkt om ontwijking via arbeidsovereenkomsten te voorkomen, de voorafgaande toestemmingsvereiste bij wijzigingen in de groepsstructuur van een trustkantoor verviel, de registratie- en meldplicht rond belastingadvies werd uitgebreid, en boetes voor het "opknippen" van trustdiensten werden verhoogd.

Momenteel vindt een herziening van de Wtt 2018 plaats in het kader van de nieuwe Europese anti-witwasverordening en -richtlijn (AMLR en AMLD6). Deze regelgeving zal invloed hebben op het toezicht en de wetgeving binnen de trustsector, hoewel de Wtt 2018 grotendeels ongewijzigd blijft voor die aspecten die niet vervangen worden door de implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Iwt). Zo beoogt de AMLR vergaande harmonisatie, waardoor de mogelijkheid om nationaal strengere maatregelen voor te schrijven wordt beperkt. Daarnaast wordt domicilieverlening onder de AMLR als trustdienst beschouwd, wat ook nationaal implicaties heeft. Bovendien moeten domicilieverleners zich registreren. Ook zijn er in de AMLR diensten opgenomen die nu nog niet als trustdienst gelden en waar mogelijk een registratieplicht voor komt.[3] Het is van belang om in deze evaluatie rekening te houden met deze ontwikkelingen. De herzieningen in de Wtt zijn reeds in consultatie geweest.[4]

De witwasdreiging verschuift van witwassen via constructies bij vergunde trustkantoren naar witwassen via illegale trustkantoren. In de NRA 2019[5] werd witwassen via constructies bij trustkantoren geschaard onder de categorie van vijftien grootste witwasdreigingen. Daarbij werd wel vermeld dat in interviews werd benadrukt dat dit risico vooral bij illegale trustkantoren ligt, en in mindere mate bij de vergunde trustkantoren. In de NRA 2023[6] verschoof de dreiging van vergunde trustkantoren naar witwassen via het opknippen van trustkantoor-dienstverlening, waardoor deze dienstverlening buiten de reikwijdte van de definitie van 'trustdienst' in de Wtt 2018 valt.[7]

1.3 Onderzoeksvragen en afbakening

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: In welke mate draagt de Wtt 2018 bij aan het versterken van de integriteit van de trustsector en het verminderen van integriteitsrisico's? Aan deze vraag is door de opdrachtgever invulling gegeven door twee deelvragen en bij elke deelvraag een aantal subvragen te formuleren. Deze vragen zijn hieronder weergegeven. Daarbij houden we de volgorde en formulering aan van de opdrachtgever:

Deelvraag 1 – Wat is de effectiviteit van de Wtt 2018 in de praktijk?

1. In hoeverre zijn de beleidsdoelen van de Wtt 2018 gerealiseerd?

---

3 Er komen in de AMLR trustdiensten voor die niet in de Wtt 2018 voorkomen of maar deels door Wtt 2018 worden gedekt, zie art. 2-1-11-a, b, d en e AMLR. Hiervoor dienen lidstaten o.g.v. art. 4-1 AMLD6 een registratieplicht of een vergunningplicht in te voeren.

4 Zie Overheid.nl | Consultatie Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering

5 Zie Cahier_2020-11_Volledige_tekst_tcm28-453997.pdf

6 Zie National Risk Assessment Witwassen 2023

7 De Wtt 2018 bevat wel een specifieke bepaling die het opknippen van trustdiensten verbiedt, zie artikel 3 lid 4 onder b Wtt 2018, die is toegevoegd om opknippen tegen te gaan en ervoor te zorgen dat dit onder het bereik van de Wtt 2018 valt.

2. Welke soorten cliënten maken momenteel gebruik van trustkantoren, en welke risico's brengt dit met zich mee?
3. Hoe effectief zijn de huidige toezicht- en handhavingsmaatregelen in de praktijk, en zijn deze voldoende om adequaat toezicht te houden op trustkantoren?
4. In hoeverre beperken trustkantoren bij een effectieve uitvoering van hun poortwachtersrol het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen door hun cliënten?
5. Welke invloed heeft de reikwijdte van de Wtt 2018, de vrijstellingsregeling in acht nemend, op de effectiviteit van de wetgeving? Staan dergelijke vrijstellingen niet in de weg aan de risicogebaseerde aanpak die wordt gehanteerd in het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering?

Deelvraag 2 - Wat zijn de (onbedoelde) gevolgen van de regelgeving, zoals ontwijking en het opknippen van trustdiensten?

1. Wat zijn de (onbedoelde) gevolgen van de Wtt 2018, zoals ontwijking en opknippen van trustdiensten, en wat zijn de risico's hiervan? Is er bijvoorbeeld sprake van verschuiving naar domicilieverlening?
2. Hoe beïnvloeden de definities van trustdiensten en trustkantoren de omvang en aard van deze gevolgen?
3. Hoe kunnen de mogelijke risico's van de negatieve gevolgen van de regelgeving worden gemitigeerd?

Het onderzoek gaat niet over de taakuitvoering door DNB en DFEI. De vraag of zij hun taken effectief en efficiënt uitvoeren valt niet binnen de scope van dit onderzoek. Het onderzoek gaat ook niet over het toezicht op misbruik rechtspersonen waar geval van kan zijn wanneer trustkantoren zich voordoen als domicilieverleners. Dit valt onder het beleidsterrein van het ministerie van Justitie en Veiligheid.[8]

Bij het beantwoorden van deelvraag 2.3 is het van belang om rekening te houden met de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving. Het is voorzien dat in 2027 de implementatiewet witwassen en terrorismefinanciering van kracht wordt.[9] We houden rekening met de mate waarin deze wetgeving en de wijzigingen van de Wtt 2018 eventuele knelpunten adresseren. Ook kan er onderscheid gemaakt worden tussen mitigerende maatregelen die betrekking hebben op de AMLR en de Wtt 2018.

1.4 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoekmethoden ingezet:

- Deskresearch op basis van bestaande rapporten, kamerbrieven, beleidsstukken en jaarverslagen van toezichthouders;
- Interviews met stakeholders waaronder beleidsmakers, toezichthouders, opsporingsdiensten, brancheorganisaties, trustkantoren, accountants, en sectordeskundigen;
- Een enquête onder trustkantoren die is uitgezet via een directe mailing aan trustkantoren en via Holland Quaestor (HQ) alsmede de Nederlandse Vereniging van Trustkantoren (NVVTK);
- Beschrijvende statistieken van de trustsector en het toezicht daarop;
- Voor zover mogelijk een kwantitatieve analyse van domicilieverlening op basis van gegevens van de KvK.

---

8 Vraag 1.3 moet in dit licht gezien worden als een vraag of het instrumentarium voldoet en niet zozeer of de feitelijke inzet van dat toezichtinstrumentarium doeltreffend en doelmatig is. Dit laatste aspect valt expliciet buiten de scope van dit onderzoek.

9 De implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering bevat alle wijzigingen die nodig zijn ter implementatie van AMLD en AMLR op wetsniveau en trekt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in en wijzigt verschillende andere wetten, zoals de Wet Toezicht Trustkantoren 2018 (Wtt 2018), de Wet op het financieel toezicht, de Handelsregisterwet 2008 en de Advocatenwet.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk één bevat de inleiding en context, hoofdstuk twee beleidshistorie, eerder onderzoek, hoofdstuk drie een beschrijving van de markt en het toezicht, hoofdstuk vier beantwoordt de onderzoeksvragen, hoofdstuk vijf conclusies en aanbevelingen.

2 Beleidshistorie

2.1 Wtt 2018

De Wtt 2018 herziet de Wtt[10] die in 2004 is ingevoerd om regels te stellen aan het verlenen van trustdiensten in Nederland. [11] Trustdiensten brengen namelijk een hoog integriteitsrisico met zich mee, zoals witwassen, belastingontwijking en terrorismefinanciering.[12] Met de invoering van de Wtt in 2004 werd een vergunningplicht ingesteld en kwam het toezicht op trustkantoren bij De Nederlandsche Bank (DNB) te liggen.[13] De herziening van de Wtt was nodig omdat de bestaande regels niet voldoende waren om de sector te professionaliseren en integriteitsrisico's effectief te beheersen. Achterliggende hieraan waren diverse factoren:[14] onvoldoende naleving door trustkantoren, bevindingen uit onderzoeken van DNB, internationale verplichtingen (zoals de FATF-aanbevelingen en de vierde anti-witwasrichtlijn), onthullingen van de Panama Papers en de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies.[15]

De doelstelling van de Wtt 2018 is het bevorderen van de integriteit en betrouwbaarheid van het Nederlandse financiële stelsel door misbruik van trustdiensten tegen te gaan. Volgens de huidige Wtt 2018 zijn trustdiensten (artikel 1, eerste lid, onder trustdienst, onderdeel b van de Wtt 2018)[16]

1. natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die een adres of postadres ter beschikking stellen en ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden verrichten:
2. het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden;
3. het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;
4. het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie;
5. het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;
6. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden.

Trustkantoren hebben een poortwachtersfunctie in het systeem van de werking van het (Nederlandse) financiële stelsel, net als advocaten, notarissen en andere financiële ondernemingen. Poortwachters zijn verplicht om cliënten zorgvuldig te onderzoeken en transacties te monitoren. Poortwachters doen onderzoek bij hun dienstverlening naar hun cliënt ter voorkoming van witwassen, de financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag.[17]

---

10 Wet van 17 december 2003, Stb. 2004.

11 *Kamerstukken II* 2002/03, 29041, nr. 3 (MvT), p. 1.

12 DNB Good Practices Wtt 2018, p. 5 jo. *Kamerstukken II* 2017/18, 34910, nr. 3 (MvT), p. 2.

13 *Kamerstukken II* 2017/18, 34910, nr. 3 (MvT), p. 4.

14 *Kamerstukken II* 2017/18, 34910, nr. 3 (MvT), p. 1.

15 *Kamerstukken II* 2017/18, 34910, nr. 3 (MvT), p. 1.

16 Bij inwerkingtreding van de Wtt 2018 was het gebruik maken van een doorstroomvennootschap ook een trustdienst. Deze trustdienst bestaat niet meer. Er geldt sinds 2023 een verbod optreden als doorstroomvennootschap, zie Staatsblad 2023, 58 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen.

17 *Kamerstukken II* 2017/18, 34910, nr. 3 (MvT), p. 3.

Het toezicht op trustkantoren ligt bij DNB. Alleen trustkantoren met een vergunning van DNB mogen trustdiensten verlenen (artikel 3 Wtt 2018). DNB controleert vooraf of aan de toelatingscriteria wordt voldaan (o.a. deskundigheid, betrouwbaarheid, integere bedrijfsvoering). Na vergunningverlening houdt DNB doorlopend toezicht via periodieke rapportages, thematische onderzoeken, en bedrijfsbezoeken.

De Wtt 2018 heeft de volgende kernelementen:

1. Vergunningplicht: trustdiensten mogen uitsluitend worden verleend met een vergunning van DNB (artikel 3)[18];
2. Regels voor integere en beheerste bedrijfsvoering, waaronder
   a. De verplichting om een systematische integriteitrisicoanalyse (SIRA) uit te voeren en een risicobereidheid vast te stellen[19];
   b. Het verplicht stellen van een tweehoofdige dagelijkse leiding (artikel 11);
   c. Eisen aan de rechtsvorm van een trustkantoor en de feitelijke zeggenschapsstructuur (artikel 12 en 13);
   d. Een verplichte interne compliancefunctie en een auditfunctie (artikel 15);
3. Een aantal verboden, te weten:
   a. Verbod op belastingadvies (artikel 17);
   b. Verbod op dienstverlening bij betrokkenheid bepaalde landen (art. 23a);
   c. Verbod op optreden als doorstroomvennootschap.
4. Poortwachtersfunctie: trustkantoren moeten cliëntenonderzoek doen en integriteitsrisico's signaleren en mitigeren (artikel 22-35), onder meer
   a. Een inspanningsverplichting voor het vaststellen van de (feitelijke) eigendoms- en zeggenschapsstructuur en waar nodig de cliënt;
   b. Onderzoek naar de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap en de herkomst en bestemming van middelen;
   c. Uitvoeren van voortdurende controle (transactiemonitoring en meldplicht);
   d. Onderzoek naar integriteitsrisico's, inclusief het vaststellen van het integriteitsrisicoprofiel;
   e. Het opstellen van een acceptatiememorandum voor de aanvaarding van elke cliënt;
   f. Maatregelen voor dienstverlening aan structuren met hoog risico;
   g. Versterkte eisen aan cliëntenonderzoek, bij structuren met hoge integriteitsrisico's.
5. De toezichthouder kan bij overtredingen van de Wtt 2018 een aantal handhavingsinstrumenten inzetten (artikelen 47-54) en daarnaast zijn er algemene bevoegdheden van DNB in het kader van haar toezichtsfunctie. Belangrijke onderdelen zijn:
   a. Aanwijzingen geven aan trustkantoren m.b.t. het interne beleid en gedragslijnen die ertoe strekken dat trustkantoren hun dossiers moeten herstellen (*art. 47 Wtt 2018*);
   b. Bestuurlijke boetes, met verhoogde boetecategorieën voor ernstige of herhaalde overtredingen (*art. 48 Wtt 2018*);
   c. Verbodsmogelijkheid uitvoering beleidsbepalende functies (*art. 53 Wtt 2018*);
   d. Openbaarmaking van sancties of overtredingen (publicatiebevoegdheid);
   e. On-site controles bij trustkantoren en deepdives op basis van bureauonderzoek (*algemene bevoegdheid*);
   f. Voorlichting geven en beleidsuitingen publiceren of informele maatregelen nemen, zoals normoverdracht via een gesprek of een waarschuwingsbrief sturen (*algemene bevoegdheid*).
6. Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren (art. 68).

---

18 Er zijn ook vrijstellingen opgenomen in de Regeling toezicht trustkantoren 2018

19 Deze volgt uit art. 2c Wwft en strekt alleen voor het beperken/beheersen van AML/TF risico's.

2.2 Eerder onderzoek

Relevante eerdere studies betroffen onderzoek naar illegale trustdienstverlening en als vervolg daarop een studie naar de toekomst van de trustsector met een schets van een aantal scenario's om integriteitsrisico's op het vlak van witwassen tegen te gaan. Het onderzoek naar illegale trustdienstverlening [20] bestond uit interviews en een netwerkanalyse. Het kwantitatieve deel van het onderzoek suggereert dat afgemeten naar het aantal bediende doelvennootschappen er een in potentie illegale markt voor trustdiensten is ter grootte van 15 procent van de gereguleerde markt. Het betreft daarbij een statistische analyse en geen juridische toets waarin 'illegaliteit' wordt vastgesteld. Het onderzoek naar de toekomst van de trustsector [21] onderzoekt welke additionele beleidsmaatregelen er zijn om integriteitsrisico's op het vlak van witwassen tegen te gaan en identificeert een aantal mogelijke beleidsmaatregelen.

De Commissie doorstroomvennootschappen (oktober 2021) onderzocht de rol van trustkantoren bij fiscale doorstroomstructuren. In 2021 bracht de Commissie hun rapportage uit over onder andere feiten en cijfers met betrekking tot doorstroomvennootschappen en (fiscale) redenen om een doorstroomvennootschap in Nederland op te richten. De commissie concludeerde dat ongeveer 1/3 van het balanstotaal van deze vennootschappen loopt via de Nederlandse trustsector. De commissie stelde dat "de infrastructuur van dienstverleners, met name trustkantoren, die gepaard gaat met omvangrijke doorstroomactiviteiten gevoelig [is] voor witwasrisico's." In reactie hierop heeft 6 december 2022 het wetsvoorstel Wet integriteitsmaatregelen [22] trustkantoren het aanbieden van zogenaamde doorstroomvennootschappen verboden.

2.3 Wijzigingen in de Wtt 2018

In de periode 2019-2025 is de Wtt 2018 op een aantal punten gewijzigd en aangescherpt, zie Tabel 2.1. Er zijn wijzigingen doorgevoerd in 2021 – 2025. Ook zijn er wijzigingen voorzien in 2026. Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne werd een spoedmaatregel ingevoerd waardoor trustdiensten niet langer mochten worden verleend aan cliënten die gevestigd zijn in de Russische Federatie of Belarus. De Wijzigingswet van 2022, die op 1 juli 2023 in werking trad, bevatte aanvullende maatregelen tegen integriteitsrisico's, zoals een verbod op dienstverlening aan doorstroomvennootschappen en cliënten uit hoog-risicolanden. De Wijzigingswet financiële markten 2024 scherpt de Wtt 2018 verder aan door in de definitie van "trustdienst" te verduidelijken dat dienstverlening via arbeidsovereenkomsten onder de reikwijdte van de wet valt. Ook vervalt de verplichting voor trustkantoren om vooraf toestemming te vragen bij wijzigingen in de groepsstructuur, mits DNB hierover wordt geïnformeerd. Verder is de bepaling omtrent belastingadvies uitgebreid, om beter te kunnen handhaven dat trustkantoren geen belastingadvies aan hun eigen cliënten verlenen. Tot slot is toegezegd dat de boetes voor het opknippen van trustdiensten – een constructie waarmee men probeert onder de reikwijdte van de Wtt 2018 uit te komen – zullen worden verhoogd om ontwijking te ontmoedigen.[23]

---

20 Zie Illegale trustdienstverlening - SEO Economisch Onderzoek

21 Zie De toekomst van de trustsector - SEO Economisch Onderzoek

22 Zie Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 in verband met maatregelen om trustdienstverlening in gevallen met hoge integriteitrisico's te verbieden | Tweede Kamer der Staten-Generaal

23 Dit is wel toegezegd, maar nog niet geïmplementeerd in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector 2018.

Tabel 2.1 Wijzigingen in de Wtt 2018 in de periode 2019-2025

Jaar	Wijziging
2019	Inwerkingtreding Wtt 2018.[24]
2021	Invoeren van een betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets voor UBO's van trustkantoren (art. 23h lid 3).[25]
2022	Spoedmaatregel om trustdiensten niet langer te verlenen aan cliënten in de Russische Federatie of Belarus.[26]
2023	Het wetsvoorstel Wet integriteitsmaatregelen trustkantoren om het verlenen van trustdiensten in situaties met hoge integriteitrisico's te verbieden.[27] Belangrijkste maatregelen zijn: ● Verbod op het aanbieden van doorstroomvennootschappen door trustkantoren (art. 3a); ● Verbod op trustdienstverlening waarbij de cliënt, doelvennootschap of uiteindelijk belanghebbende is gevestigd in een derde-hoogrisicoland of landen op de lijst van non-coöperatieve landen op belastinggebied.
2024	De belangrijkste wijzigingen zoals opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2024[28] zijn: ● Het aanpassen van de definitie van trustdienst om te voorkomen dat het verlenen van bestuursdiensten via een arbeidsovereenkomst buiten de reikwijdte valt; ● Verzwaring boetecategorie voor "opknippen trustdiensten"; ● Aanvullende eisen dossiervorming i.v.m. verbod om aan dezelfde cliënt trustdiensten te verlenen en belastingadvies te geven.
2025	● Mogelijkheid voor DNB om informatie die zij verkrijgt in het kader van het toezicht op de Wtt kan delen met partijen in een samenwerkingsverband dat onder de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) valt (art. 56a Wtt 2018);[29] ● Invoering verbod op het verstrekken van belastingadvies (art. 17 Wtt 2018).[30]
2026	De belangrijkste voorgenomen wijzigingen in zoals opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2026[31] zijn: ● Het tegengaan van trustshoppen door trustkantoren te verplichten te onderzoeken of een ander trustkantoor dienstverlening heeft geweigerd aan een potentiële cliënt; ● Het vergroten van de transparantie van de trustsector middels een rapportageverplichting over de risicobereidheid en het aantal doelvennootschappen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.4 Btt 2018 en Rtt 2018

Het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (Btt 2018)[32] vult open normen uit de Wtt 2018 nader in en vormt de operationele basis voor toezicht en naleving in de trustsector. Het gaat onder meer om regels over de toetsing van bestuurders van trustkantoren, de integere bedrijfsvoering en de compliance- en auditfunctie. Verder worden de boetecategorieën voor overtreding van de verschillende bepalingen uit de wet geregeld in het Besluit bestuurlijke boetes financiële sector.

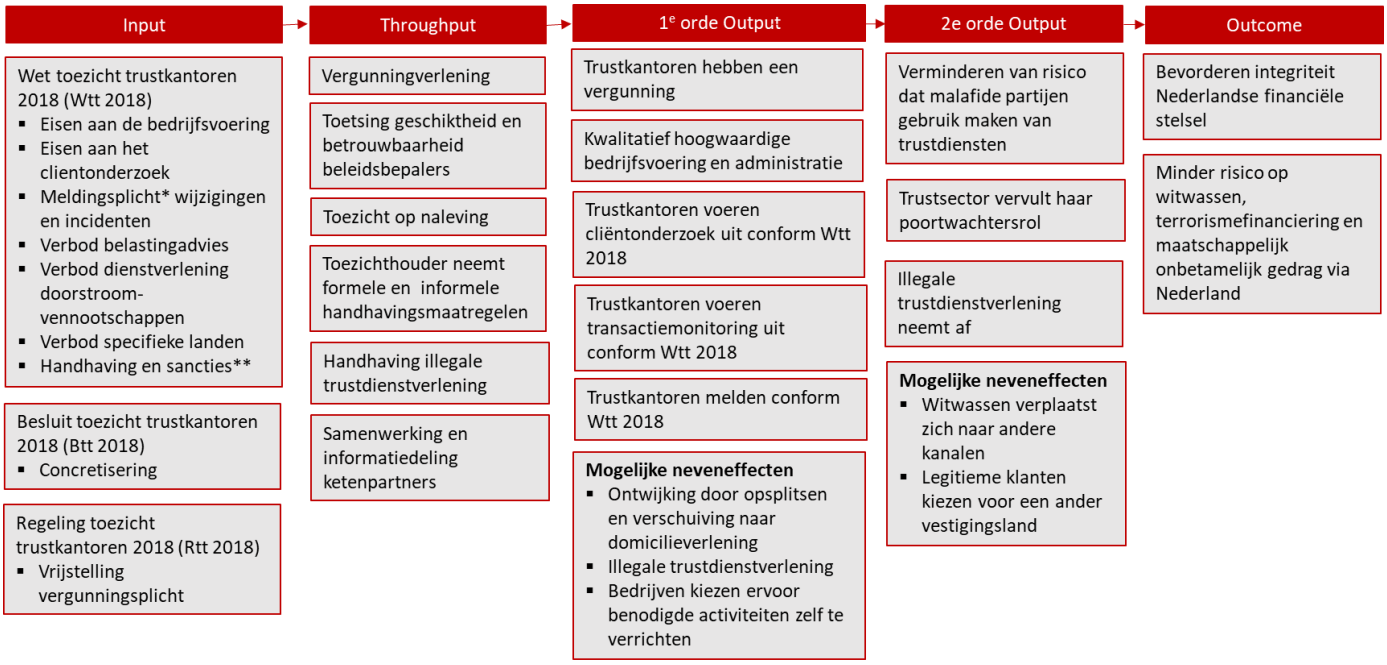
24 Zie MvT Kamerstuk 34910, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
25 Zie Staatsblad 2020, 380 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
26 Zie Staatsblad 2022, 303 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen en MvT Kamerstuk 36080, nr. 4 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
27 Zie Staatsblad 2023, 58 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen en MvT Kamerstuk 36102, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
28 Zie MvT Kamerstuk 36442, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
29 Zie Staatsblad 2024, 198 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen en MvT Kamerstuk 35447, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
30 Zie Staatsblad 2024, 241 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen en MvT Kamerstuk 36442, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen
31 Zie Overheid.nl | Consultatie Wijzigingswet financiële markten 2026
32 Zie wetten.nl - Regeling - Besluit toezicht trustkantoren 2018 - BWBR0041680

De Btt 2018 werkt enkele aspecten van Wtt 2018 uit en biedt de praktische kaders biedt voor toezicht en handhaving door DNB. Zo wordt het optreden als gevolmachtigde voor een rechtspersoon (met volledige volmacht) gedefinieerd als aanvullende trustdienst (paragraaf 2). Het besluit concretiseert verder eisen aan de betrouwbaarheid van beleidsbepalers (paragraaf 3), waaronder toetsing op strafrechtelijke, financiële en toezichtantecedenten. Ook beschrijft het eisen aan een integere en beheerste bedrijfsvoering (paragraaf 4). Trustkantoren moeten een systematische analyse maken van integriteitsrisico's, maatregelen treffen tegen belangenverstrengeling en hun interne organisatie zodanig inrichten dat naleving van wet- en regelgeving is gewaarborgd. Verder worden regels gesteld over de classificatie van cliënten en producten naar risico, rapportageverplichtingen. Ook stelt het eisen aan de compliance en auditfunctie (paragraaf 5), uitbesteding (paragraaf 6) en periodieke rapportages door trustdienstverleners (paragraaf 7).

De Regeling toezicht trustkantoren 2018[33] (Rtt 2018) vult de Wtt 2018 en het Btt 2018 aan. De regeling bepaalt in welke gevallen natuurlijke personen of instellingen zijn vrijgesteld van het verbod om trustdiensten te verlenen, bijvoorbeeld bestuurders van stichtingen die uitsluitend aandelen houden voor certificaathouders of bestuurders van doelvennootschappen die al onder toezicht staan van een vergunninghoudend trustkantoor. Daarnaast zijn er vrijstellingen voor bepaalde beroepsgroepen, zoals advocaten of bewindvoerders, en voor specifieke situaties zoals verenigingen van eigenaars of pensioenfondsen. Verder schrijft de regeling voor welke gegevens moeten worden overgelegd bij een vergunningaanvraag, waaronder informatie over de zeggenschapsstructuur, beleidsbepalers en interne organisatie, en welke informatie moet worden verstrekt bij een melding van een incident, zoals aard, omvang, betrokkenen en getroffen maatregelen.

2.5 Beleidstheorie

Figuur 2.1 Schematische weergave van de beleidstheorie van de Wtt 2018



33 Zie wetten.nl - Regeling - Regeling toezicht trustkantoren 2018 - BWBR0041629

Bron: SEO Economisch Onderzoek. *meldplicht van ongebruikelijke transacties is op basis van Artikel 16 Wwft en vormt geen onderdeel van de Wtt 2018. Deze meldplicht is wel relevant voor de poortwachtersfunctie van trustkantoren. ** Strafrechtelijke vervolging draagt bij aan naleving en valt onder het OM.

Input

De input bestaat uit de Wtt 2018 en de verdere praktische uitwerking van de Wtt 2018 in lagere wet- en regelgeving daarvan: de Btt 2018 en de Rtt 2018. De wet bevat onder meer eisen aan de bedrijfsvoering. Ook bevat het een aantal eisen aan het cliëntenonderzoek, bepalingen over de uitwisseling van informatie tussen trustkantoren (zie art. 68 Wtt 2018), een drietal verboden, en bepalingen over handhaving en sancties.

Throughput

De throughput bestaat uit de activiteiten die de feitelijke implementatie van de wet behelzen. In dit geval betreft het de vergunningverlening door DNB, de toetsing door DNB van de geschiktheid en betrouwbaarheid van beleidsbepalers van trustkantoren, het toezicht op de naleving van de Wtt 2018, de formele en informele handhavingsmaatregelen die de toezichthouders neemt in het kader van de handhaving van naleving van de Wtt 2018, het handhaven van de Wtt 2018 in geval van illegale trustdienstverleners, alsmede de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners die betrokken zijn bij het tegengaan van witwassen.[34] Ook trustkantoren hebben hierbij een rol. Zij moeten bij aanvang van een relatie informatie met elkaar delen over bepaalde cliënten die zich mogelijk ook bij andere trustkantoren hebben gemeld. Hiertoe is een wettelijke grondslag gecreëerd die het mogelijk maakt om een ander trustkantoor te informeren over gebleken integriteitrisico's.[35]

Eerste orde output

De eerste orde output bestaat uit de beoogde directe gevolgen van de throughput. Dat wil zeggen dat actieve trustkantoren een vergunning hebben, dat ze een kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoering en administratie hebben, het cliëntenonderzoek en transactiemonitoring uitvoeren conform de specificaties van de wet en meldingen doen van ongebruikelijke transacties.

Tweede orde output

De tweede orde output volgt minder direct uit de throughput, maar is het gevolg van de eerste orde output. Als gevolg van de eerste orde output, zou het risico dat malafide partijen gebruik maken trustdiensten kleiner moeten worden. Door de Wtt 2018 uit te voeren zouden trustkantoren hun poortwachtersrol moeten uitvoeren. Ook zou in de beleidstheorie illegale trustdienstverlening moeten afnemen als gevolg van de handhavingsactiviteiten die de toezichthouder uitvoert om illegale trustdienstenverlening tegen te gaan.

Outcome

Hier gaat het om de beoogde eindresultaten van de Wtt 2018. In dit geval zijn dit het bevorderen van de integriteit van het Nederlandse financiële systeem en een afname van het risico op witwassen, terrorismefinanciering en maatschappelijk onbetamelijk gedrag via de Nederlandse financiële sector. Deze aspecten zijn het minst direct gelinkt aan de input en de throughput. Daardoor is ook het lastigst om vast te stellen of deze doelen zijn bereikt. Tegelijkertijd zijn dit wel de uiteindelijk doelen die de wet probeert te realiseren.

---

34 Overtreding van de Wtt 2018 is strafbaar gesteld in de Wet Economisch Delict. In het kader van het convenant ter voorkoming samenloop bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties bespreken DNB, het Functioneel Parket en de FIOD ook overtredingen die zien op de Wtt 2018. Dit betreft niet alleen witwasovertredingen.

35 Zie paragraaf 6.3 in de memorie van toelichting over informatie uitwisseling tussen, Kamerstuk 34910, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Mogelijke neveneffecten

Er zijn meerdere mogelijke neveneffecten. Er kan ontwijking van toezicht plaatsvinden door het opknippen van trustdienstverlening.[36] De intentie van de wet is dat het omzeilen van de Wtt 2018 verboden is.[37] Het vaststellen of in een specifiek geval sprake is van omzeiling is in de praktijk waarschijnlijk lastig. Ook kunnen bedrijven trustdiensten verlenen zonder vergunning, dan is er sprake van illegale trustdienstverlening. Bedrijven kunnen ervoor kiezen om de diensten die ze eerst van trustkantoren afnamen zelf uit te voeren, bijvoorbeeld omdat ze de administratieve lasten te hoog vinden. Ook kunnen legitieme afnemers van trustdiensten besluiten om naar het buitenland te verplaatsen. Ook kunnen potentiële witwasactiviteiten buiten de trustdienstverleners plaatsvinden omdat het risico op detectie te groot is als dit via de vergunninghoudende trustsector gebeurt.

2.6 Gevolgen van de AMLR en AMLD6 voor de Wtt 2018

Trustdienstverleners[38] vallen in de toekomst onder het uniforme AMLR-stelsel voor cliëntenonderzoek. Onder het voorstel voor de toekomstige Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Iwt) zullen de bepalingen in de Wtt 2018 over cliëntenonderzoek, risicobeoordeling en verslaglegging (artikelen 22 t/m 26 en 30) grotendeels vervallen, omdat die verplichtingen voortaan rechtstreeks worden geregeld door de AMLR. Op basis van art. 6.2 Implementatiewet vervallen meerdere bepalingen, zoals de voorschriften over cliëntenonderzoek, risicobeoordeling en verslaglegging, nu de AMLR hierover regels bevat.

Box 2.1 De Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering

Op 3 juli 2025 is de consultatie gestart van het wetsvoorstel tot invoering van de Implementatiewet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering. Deze wet ziet op de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1640 (AMLD6)[39] en sluit aan bij de Verordening (EU) 2024/1624 (AMLR)[40] en de Verordening (EU) 2024/1620 (AMLA).[41] De AMLR en AMLD6 zijn van toepassing vanaf 10 juli 2027. Met de Implementatiewet wordt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) ingetrokken. Waar de implementatiewet ziet op bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, betreft de Wtt 2018 het bevorderen van de integriteit van het financieel stelsel.

De AMLR treedt in de plaats van een groot aantal verplichtingen die voorheen in nationale wetgeving waren opgenomen. De Implementatiewet implementeert de verplichtingen uit de Richtlijn en bevat aanvullende bepalingen voor de uitvoering van de rechtstreeks werkende AMLR. De Implementatiewet ziet onder meer op de aanwijzing van toezichthouders, de vaststelling van sanctiebevoegdheden, bepalingen over samenwerking tussen toezichthouders en Financial Intelligence Unit- Nederland (FIU).[42]

36 Artikel 3 lid 4 Wtt 2018 bevat de gevallen waarbij sprake is van opkniphandelingen die desalniettemin een vergunning vereisen.

37 Zie Kamerstuk 34910, nr. 7 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen voor een omschrijving van het verbod gericht op het organiseren van omzeiling van de Wtt 2018.

38 De AMLR kent niet de definitie trustkantoren zoals die in de Wtt 2018 wordt gebruikt, maar gebruikt in plaats daarvan de term 'trustdienstverleners'.

39 Richtlijn (EU) 2024/1640 van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849.

40 Verordening (EU) 2024/1624 van 31 mei 2024 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering.

41 Verordening (EU) 2024/1620 van 31 mei 2024 tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010, (EU) nr. 1094/2010 en (EU) nr. 1095/201 EU) 2024/1620.

42 https://www.fiu-nederland.nl/.

AMLD6 bevat bepalingen over de invulling en bevoegdheden van het risicogebaseerd toezicht door toezichthouders. Zo krijgen FIU's de mogelijkheid om spoedbevriezingen te verrichten. Ook behelst het regels over de (internationale) samenwerking van de FIU's. Een deel van AMLD6 zal worden uitgewerkt in een implementatiebesluit (AMvB). Voor AMLD6 geldt een aantal afwijkende implementatiedata. Op 10 juli 2025 mocht het UBO-register niet meer openbaar toegankelijk zijn en op 10 juli 2026 moet toegang tot het UBO-register voor personen en organisaties met een legitiem belang zijn vastgelegd.

De doelstelling van de implementatiewet verschilt van de doelstelling van de Wtt 2018. De implementatiewet ziet op voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De Wtt 2018 heeft als overkoepelend doel de integriteit van het financieel stelsel te bevorderen en benoemt daarbij naast witwassen en terrorismefinanciering ook maatschappelijk onbetamelijk gedrag en kent ook en fiscale component. Meer specifiek beoogt de wet de positie van trustkantoren te versterken via strenge eisen rondom vergunningplicht, integriteit, bedrijfsvoering, handhaving en een verbod op belastingadvies en het optreden als doorstroomvennootschap. Deze bepalingen in de Wtt 2018 blijven in stand omdat de Iwt deze onderdelen niet of slechts gedeeltelijk regelt en de AMLR alleen gaat over het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.

De zelfstandige bevoegdheid voor DNB om aanvullende integriteitsmaatregelen op te kunnen leggen aan trustkantoren, blijft van kracht. De trustsector blijft onderworpen aan een vergunningplicht en dus ook het integriteitstoezicht op basis van de Wtt 2018. De AMLR wordt leidend voor de kernverplichtingen voor meldingsplichtige entiteiten, zoals het doen van cliëntenonderzoek, governance, het melden van ongebruikelijke transacties, het uitvoeren van een risicobeoordeling en naleven van sanctiewetgeving zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne.[43]

De meldgrens voor transacties voor trustdienstverleners wordt veranderd van 'ongebruikelijke' naar 'verdachte' transacties. Op dit moment moeten in Nederland alle meldingsplichtige instellingen conform de Wwft ongebruikelijke transacties. Als gevolg van de AMLR wordt dit 'verdachte' transacties. Dit is in lijn met hoe de meldplicht in de meeste EU-lidstaten op dit moment al wordt toegepast voor diensten die in Nederland als trustdiensten zouden kwalificeren. Dit zou in de praktijk kunnen betekenen dat het aantal door trustdienstverleners te melden transacties afneemt. Dat is wel afhankelijk van de wijze waarop AMLA het begrip 'verdacht' gaat invullen.

Verandering resultaatsverplichting in inspanningsverplichting. De Wtt 2018 onderscheidt resultaatsverplichtingen en inspanningsverplichtingen. Voor bepaalde onderdelen moet volgens de Wtt 2018 het cliëntenonderzoek leiden tot een specifiek resultaat, terwijl voor andere onderdelen trustkantoren volstaat om een inspanning te kunnen aantonen (bijv. vaststellen vermogenspositie UBO). Onder de AMLR verandert een aantal aspecten van resultaatsverplichting naar inspanningsverplichting.

Het begrip pseudo-UBO komt te vervallen en wordt vervangen door het begrip Senior Manager Official (SMO). Met de AMLR vervallen bepaalde verplichtingen ten aanzien van de huidige pseudo-UBO. Dit is mogelijk omdat het begrip "uiteindelijk belanghebbende" (UBO) wordt vervangen door "uiteindelijk begunstigde" als bedoeld in art. 2 eerste lid, punt 28, van de antiwitwasverordening. Er is blijkens de concept memorie van toelichting gekozen om aan te sluiten bij de begripsomschrijving uit de antiwitwasverordening omdat de verordening. Nadat deze van toepassing wordt, rechtstreeks zal doorwerken in de Nederlandse rechtsorde. De precieze invulling van het begrip SMO is niet duidelijk. Hoewel het privéadres niet meer hoeft te worden gegeven, is onduidelijk hoe de vermogens en inkomenstoets vormgegevens zal worden.

43 De AMLR vervangt de AMLD4 (Richtlijn 2015/849) en AMLD5 (Richtlijn 2018/843).

Met art. 2.4 Iwt wordt een lidstaatoptie uit de AMLR geïmplementeerd waarmee in Nederland aanbieders van trustdiensten verplicht worden om verscherpte zorgvuldigheidsmaatregelen toe te passen. De Wtt 2018 bevat ook cliëntenonderzoeksmaatregelen die verder gaan dan de maatregelen zoals die gelden voor andere instellingen op basis van de Wwft. Het kabinet meent dat, gezien de verhoogde risico's, er reden is deze risico's te blijven mitigeren.[44] Deze verplichting om de verscherpte cliëntenonderzoeksmaatregelen uit de AMLR toe te passen komt bovenop de reguliere cliëntenonderzoeksmaatregelen die eveneens uit de AMLR voortvloeien. Het kan hierbij onder meer gaan om het verzamelen van aanvullende informatie over de cliënt en diens uiteindelijk begunstigden, het nagaan van de herkomst van financiële middelen en het verkrijgen van toestemming van hogere leidinggevenden voor het aangaan van een zakelijke relatie. Het achterliggende doel is om te waarborgen dat trustdienstverleners een diepgaander inzicht verkrijgen in risicovolle cliëntenstructuren en daarmee misbruik van dergelijke structuren voor witwasdoeleinden te voorkomen door toepassing van uniforme, diepgaande due diligence-verplichtingen. Mogelijk zal het nog afhangen van het risico van een bepaalde client welke verscherpte maatregelen toegepast dienen te worden. Door de formulering in de AMLR kunnen trustkantoren risicogebaseerd kiezen welke maatregelen ze nemen. [45] Er blijft daardoor wel een risicogebaseerd element in.

Een aantal trustdiensten valt niet onder de AMLR maar wel onder de Wtt 2018 en een aantal trustdiensten is vrijgesteld onder de Wtt 2018 maar niet onder de AMLR. Gekozen is om de trustdienstdefinities in de Wtt 2018 te behouden zodat het prudentiële kader (e.g. vergunningplicht) uit de Wtt 2018 blijft gelden voor de trustdiensten die in de Wtt 2018 staan. Artikel 4, eerste lid, AMLD6 bepaalt dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat aanbieders van trustdiensten over een vergunning beschikken of geregistreerd zijn. Dit betekent dat voor trustdiensten die wel onder de AMLR vallen maar niet onder de Wtt 2018, alsnog een vergunning- of registratieregime moet worden ingevoerd.

Box 2.2 Definitie aanbieders van trustdiensten of vennootschapsrechtelijke diensten

De AMLR artikel 2-1-11 definieert trustdiensten als volgt: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die als bedrijfsactiviteit een van de volgende diensten aan derden aanbiedt:

A. oprichten van vennootschappen of andere rechtspersonen;
B. optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als bestuurder of secretaris van een vennootschap, als vennoot in een maatschap of in een soortgelijke hoedanigheid met betrekking tot andere rechtspersonen;
C. het verstrekken van een statutaire zetel, bedrijfsadres, correspondentieadres of administratief adres, alsmede andere daarmee samenhangende diensten voor een bedrijf, een vennootschap, of een andere rechtspersoon of juridische constructie;
D. optreden als of regelen dat een andere persoon als trustee van een express trust optreedt of een gelijkwaardige functie voor een soortgelijke juridische constructie vervult;
E. optreden als of regelen dat een andere persoon optreedt als gevolmachtigd aandeelhouder voor een andere persoon;

Als de AMLR in werking treedt, zijn er in theorie drie typen trust-achtige dienstverleners te onderscheiden: partijen die alleen onder de AMLR vallen, partijen die alleen onder de Wtt 2018 vallen, en partijen die zowel onder de Wtt 2018 als onder de AMLR vallen. Bovenstaande tekstbox geeft de definitie van trustdiensten weer die vallen onder de AMLR. Lidstaten moeten een registratie- of vergunningsregime inregelen voor deze partijen. Duidelijk is dat de omschrijving van een aantal trustdienstdefinities in de AMLR verschillen van de trustdienstdefinities in de Wtt 2018. Zo wordt de AMLR-trustdienst wat betreft het oprichten van vennootschappen of andere vennootschapen niet

44 Zie MvT consultatie voorstel Implementatiewet, p. 51.

45 Zie The EBA advises the European Commission on the foundations of the new anti-money laundering/countering the financing of terrorism regime | European Banking Authority

geregeld in de Wtt 2018. Ook het optreden als, of het regelen dat een andere persoon optreedt als, gevolmachtigd aandeelhouder voor een ander wordt in de Wtt 2018 niet als trustdienst aangemerkt. Onderstaande tabel geeft kort weer wat onder de Wtt 2018 als trustdienst wordt aangemerkt. Op het moment van schrijven van dit rapport was nog onduidelijk op welke wijze de wetgever met de verschillen tussen de AMLR en de Wtt 2018 zal omgaan.

Tabel 2.2 Definitie trustdiensten in de Wtt 2018

Wtt 2018	Definitie (verkort)
Art.1 a	Het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennoot van een vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is ten behoeve van een cliënt;
Art 1. b	Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die een adres of postadres ter beschikking stellen, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden: juridisch advies of het verlenen van juridische bijstand; het verzorgen van belastingaangiften; werkzaamheden in verband de jaarrekening; het werven van een bestuurder; andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten;
Art 1. c	Het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen;
Art 1 d	Het zijn van een trustee in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap
Art 1 e	Andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten;

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bepaalde natuurlijke personen en rechtspersonen zijn onder de Wtt 2018 vrijgesteld van het verbod om trustdiensten te verlenen wanneer zij optreden als bestuurder in specifieke, laag-risico-situaties. Dit geldt onder meer voor bestuurders van stichtingen die aandelen houden voor certificaathouders, doelvennootschappen die ook klant zijn van een vergunninghoudende trustdienstverlener, verenigingen van eigenaars, pensioenfondsen en beheerders van beleggingsinstellingen of icbe's die in het Wft-register zijn ingeschreven.[46] Het is nog onduidelijk hoe de wetgever dit in het kader van de AMLR-implementatie zal vormgeven. Partijen die onder de AMLR vallen zullen zich moeten registreren, zij het niet met de specifieke voorwaarden die uit de Wtt 2018 volgen.

De Implementatiewet introduceert voorts een registratieplicht voor personen of rechtspersonen die domicilieverlening aanbieden.[47] Het gaat hierbij om het verstrekken van een statutaire zetel, bedrijfsadres, correspondentieadres of administratief adres, alsmede andere daarmee samenhangende diensten voor een bedrijf, een vennootschap, of een andere rechtspersoon of juridische constructie. Er is hierbij geen sprake van trustdienstverleners in de zin van de Wtt 2018, en de verplichtingen van de Wtt 2018 zijn dus niet van toepassing op domicilieverleners. Deze uitbreiding hangt samen met signalen dat deze dienstverleners betrokken zijn bij het opzetten van constructies voor belastingontwijking of witwassen. Het voornemen is dat DFEI toezicht gaat houden op deze registratieplicht.[48]

AMLD6 brengt nieuwe verplichtingen rond de structuren van het UBO-register, beter toezicht, samenwerking tussen FIU's, en toegang tot registers. Trustdienstverleners zullen meer gebruik (en verantwoording) moeten afleggen ten aanzien van de registraties van haar cliënten/UBO's en toezichtautoriteiten zullen grotere bevoegdheden krijgen.

46 Deze vrijstellingen zijn opgenomen in de Regeling toezicht trustkantoren 2018.

47 Artikel 8 van de zesde antiwitwasrichtlijn verplicht dat er voor domicilieverleners een registratie, dan wel vergunningplicht wordt geïntroduceerd.

48 Er zijn waarschijnlijk nog andere meldingsplichtige entiteiten die onder een registratieplicht gaan vallen, deze worden mogelijk belegd bij de Kamer van Koophandel.

Tabel 2.3 Overzicht voor trustdienstverleners relevante wijzigingen als gevolg van AMLR en AMLD6

Wijziging als gevolg van AMLD6 en AMLR	Relevante bepaling in Implementatiewet (Iwt)	Gevolgen voor trustdienstverleners
Strafrechtelijke en bestuurlijke aansprakelijkheid van rechtspersonen	Iwt – aanpassing Wetboek van Strafrecht (art. 80 septies WvSr) en bijbehorende bepalingen in Iwt-memorie	Trustdienstverleners kunnen als rechtspersoon strafrechtelijk worden vervolgd bij witwasovertredingen[49]. Zij moeten aantoonbaar beschikken over een effectief compliance- en integriteitsbeleid, toezicht door bestuurders en goedkeuring door de raad van commissarissen om aansprakelijkheid te beperken.
Verscherpte cliëntenonderzoek- en risicobeoordelingsplicht (lidstaatoptie)	Iwt artikel 2.4 – verplichting tot verscherpt cliëntenonderzoek voor aanbieders van trustdiensten	Trustdienstverleners moeten altijd verscherpt cliëntenonderzoek toepassen, ongeacht het risicoprofiel. Zij moeten meer gegevens verzamelen over cliënten, UBO's, en herkomst van middelen, en hun beleid updaten met gedocumenteerde risicofactoren en goedkeuringsprocedures voor complexe structuren.
Uitbreiding reikwijdte/ registratieplicht domicilieverleners	Iwt artikelen 3b en 3c en wijziging Wtt 2018 met nieuw art. 41a	Dienstverleners die domicilie- of vennootschapsrechtelijke diensten in de zin van de AMLR aanbieden moeten zich voortaan registreren en voldoen aan de AMLR-regels. [50]
Versterking authenticiteit en actualiteit UBO-register door verificatie-eis	Iwt-artikelen en wijziging Handelsregisterwet 2008	Trustdienstverleners moeten actiever controleren of de UBO-informatie van hun cliënten in registers juist en actueel is. Zij hebben een meldplicht bij onjuistheden en moeten de UBO-verificatie onderdeel maken van hun CDD-proces.
Harmonisatie door directe werking Europese verordening	Iwt hoofdstuk 6 – intrekking Wwft en verwijzing naar Verordening (EU) 2024/1624	De verplichtingen rond CDD, transactiemonitoring en meldplicht komen rechtstreeks uit de AMLR. Trustdienstverleners moeten hun procedures herzien en aansluiten op EU-brede standaarden, waaronder geharmoniseerde risicocategorieën en rapportageformats.
FIU's krijgen meer mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking	Iwt-aanpassing Wtt 2018 artikel 23a	DNB behoudt de mogelijkheid om sectorspecifieke integriteitsmaatregelen op te leggen (zoals extra rapportage- of governance-eisen). Trustdienstverleners blijven dus onder nationaal toezicht staan en moeten rekening houden met aanvullende DNB-vereisten boven op het EU-kader.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

49 Dit geldt niet voor domicilieverleners.

50 Trustdiensten zijn in de IWT gedefinieerd als het verstrekken van een statutaire zetel, bedrijfsadres, correspondentieadres of administratief adres, alsmede andere daarmee samenhangende diensten voor een bedrijf, een vennootschap, of een andere rechtspersoon of juridische constructie

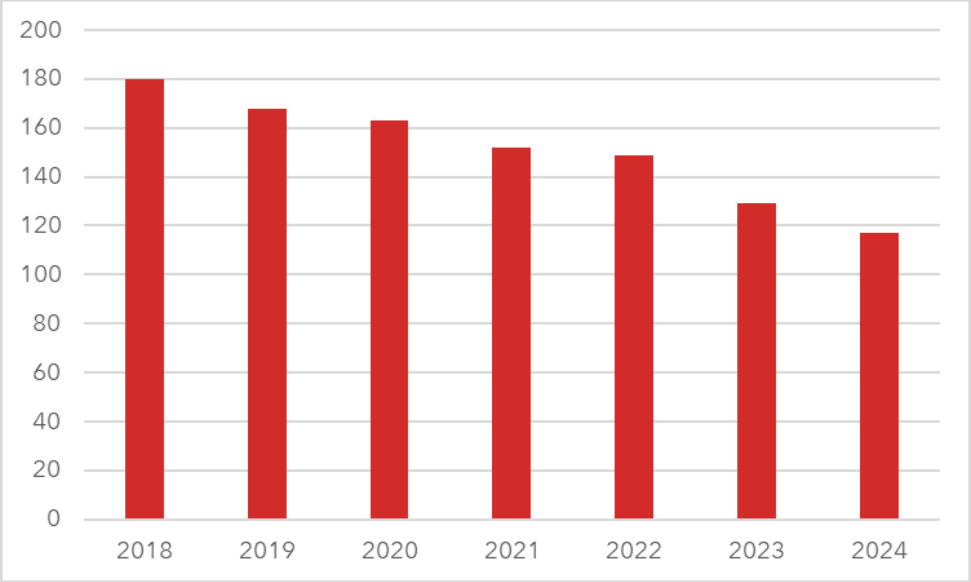
3 Marktbeschrijving

3.1 Trustdienstverlening

Het aantal trustkantoren neemt al een langere periode af. Onderstaande figuur laat het aantal inschrijvingen in het vergunningregister van DNB zien voor de periode 2018-2025. Kanttekening bij deze figuur is dat het feitelijk aantal trustkantoren lager ligt, omdat sommige trustkantoren een groep vormen en meerdere vergunningen hebben, terwijl feitelijk sprake is van één organisatie. Deze trend wordt breed herkend door de sector, toezichthouder, experts en beleidsmakers en speelde ook al voor de invoering van de Wtt 2018. De kosten van geïntensiveerd toezicht op de trustsector zijn hier een relevante factor, deze zijn immers beter te dragen door grote kantoren dan door kleine kantoren.

Het beeld van een dalend aantal trustkantoren komt ook in ander onderzoeken duidelijk naar voren. In de NRA 2023[51] wordt bijvoorbeeld benoemd dat er eind 2011 310 trustkantoren in Nederland waren en dat er medio oktober 2023 142 trustkantoren waren geregistreerd bij DNB. Het rapport 'de toekomst van de trustsector' bevat ook een overzicht dat langer teruggaat. Het rapport benoemt dat er 1 juli 2017 229 vergunninghoudende trustkantoren waren die ruim 20.000 doelvennootschappen beheerden.[52]

Figuur 3.1 Het aantal trustkantoren neemt af gedurende de evaluatieperiode

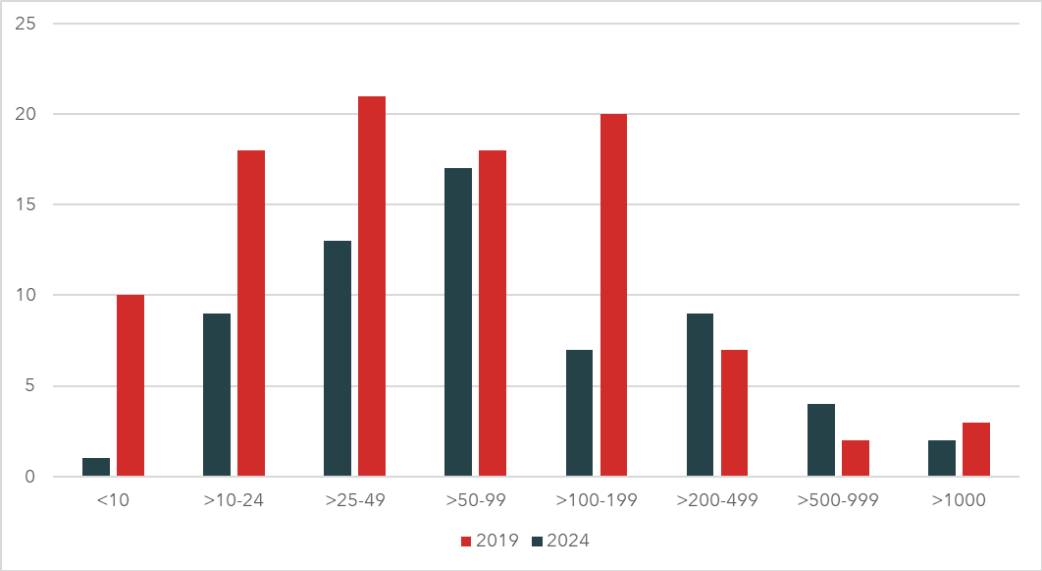


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

Het aantal trustkantoren met minder dan 200 doelvennootschappen neemt af. Het aantal trustkantoren met minder dan 200 doelvennootschappen nam in de periode 2019-2024 af van 87 naar 47. Het aantal trustkantoren met minder dan 10 doelvennootschappen daalde van 10 naar 1. Het aantal trustkantoren met 200 of meer doelvennootschappen groeide van 12 naar 15.

51 Zie National Risk Assessment Witwassen 2023
52 Zie Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 1 (MvT).

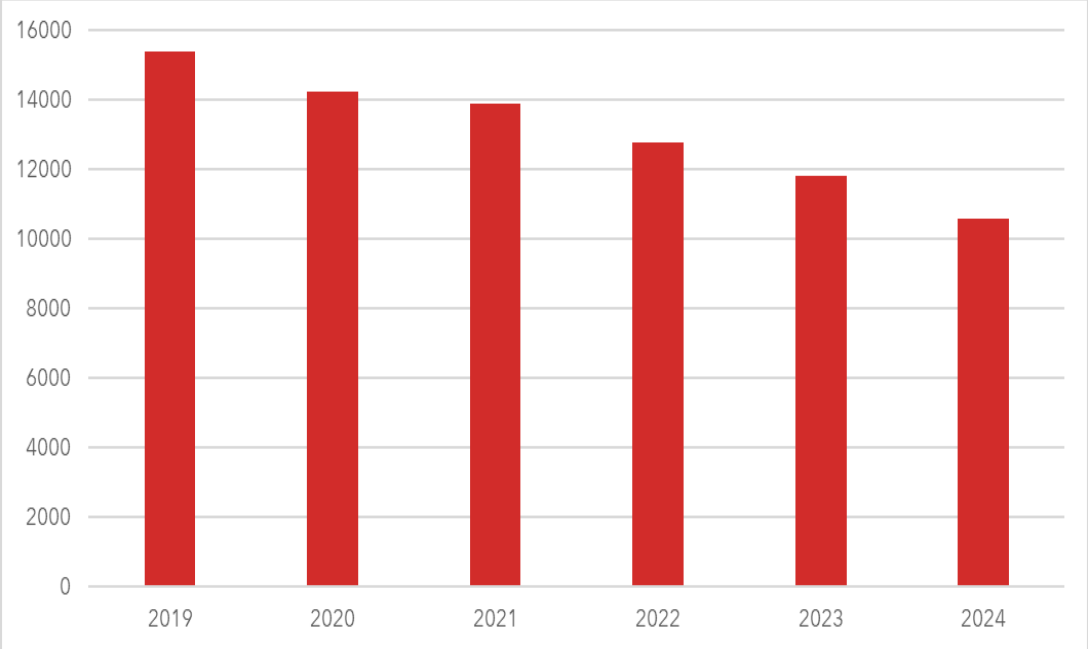
Figuur 3.2 Het aantal trustkantoren met minder dan 200 doelvennootschappen neemt af



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

Het aantal doelvennootschappen neemt ook af, maar minder sterk dan het aantal vergunninghoudende trustkantoren. Het aantal doelvennootschappen neemt af gedurende de gehele evaluatieperiode. In 2019 waren er nog 15.389 doelvennootschappen. In 2024 was het aantal doelvennootschappen gedaald naar 10.579. Dit is een daling van ruim 31 procent in vijf jaar tijd.[53]

Figuur 3.3 Het aantal doelvennootschappen daalt



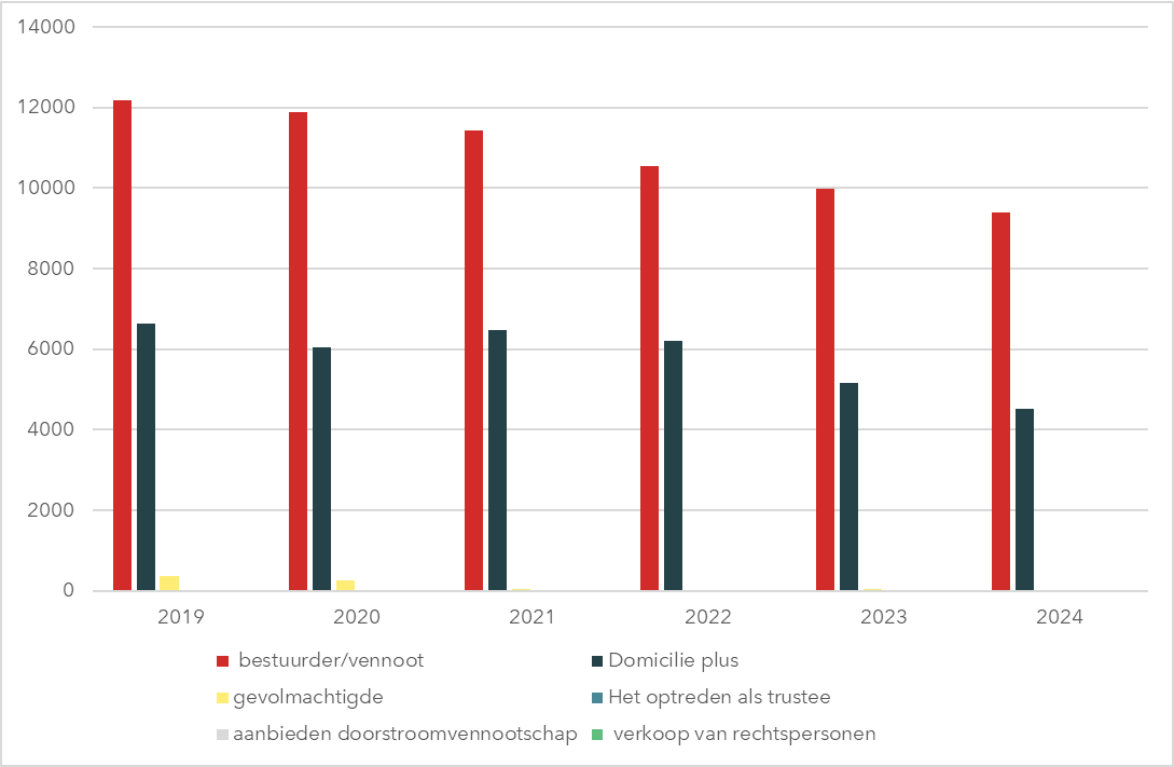
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

53 Er is geen inzicht in wel deel hiervan nog actief is in Nederland en hier is gevestigd. Ook kan het zijn dat doelvennootschappen helemaal niet meer actief zijn en zijn geliquideerd en uitgeschreven.

De daling van doelvennootschappen geldt voor alle typen trustdiensten waar gebruik van wordt gemaakt.[54] Waarschijnlijk worden portefeuilles van (vaak kleinere) trustkantoren die stoppen overgenomen door bestaande (vaak grotere) trustkantoren. Dit is niet geverifieerd op basis van data, maar wordt door gesprekspartners wel onderschreven. Het rapport toekomst trust beschrijft hoe het aantal doelvennootschappen daalde van ongeveer 23.500 in 2013 naar ongeveer 13.500 in 2022.

Figuur 3.4 laat zien dat de belangrijkste diensten die trustkantoren verlenen het zijn van bestuurder van een vennootschap en domicilie plus.[55] Ten opzichte van deze twee diensten, is het aantal doelvennootschappen waaraan de andere diensten worden verleend zeer beperkt. In 2024 betrof het 25 keer gevolmachtigde of anderszins rechtsgeldig vertegenwoordiger, 6 keer het optreden als trustee en nul keer Het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen. Oorzaken van de daling kan uit meerdere factoren bestaan. Bestaande structuren lopen af en worden niet voortgezet in Nederland, structuren vinden andere manieren om aanwezigheid in Nederland vorm te geven waarbij ze geen gebruik meer maken van geregistreerde trustdienstverleners.

Figuur 3.4 Aantal doelvennootschappen daalt voor alle trustdiensten waar gebruik van wordt gemaakt



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

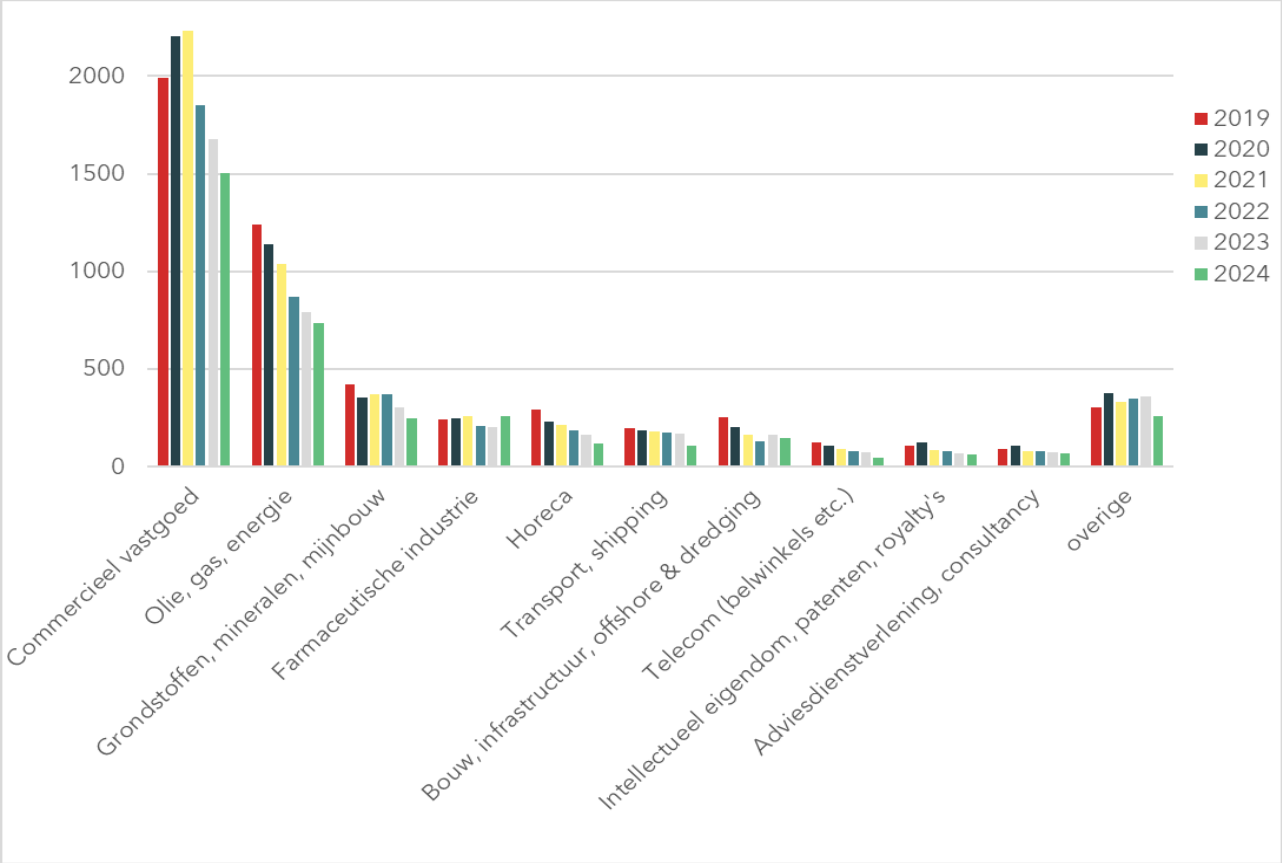
54 Merk op dat de figuur niet het totaal aantal doelvennootschappen weergeeft omdat deze van meerdere trustdiensten gebruik kunnen maken en er dus dubbeltellingen kunnen zijn. Als we ervan uitgaan dat de meeste doelvennootschappen gebruik maken van de trustdienst bestuurder, geeft dit wel een betrouwbaar beeld van de ontwikkeling.

55 Domicilie plus betreft het ter beschikking stellen van het adres of het postadres aan een doelvennootschap en het verlenen van 'aanvullende werkzaamheden', zoals het voeren van administratie, het verzorgen van belastingaangiften of het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening, zie https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/sectoren/trustkantoren/vergunning-trustkantoren-overzichtspagina/wat-is-een-trustdienst/

Het aandeel doelvennootschappen in hoog-risicosectoren van het totaal aantal doelvennootschappen was ongeveer 38% in 2024 zoals blijkt uit data van de toezichthouder. Als we uitgaan van het aantal doelvennootschappen die van de trustdienst bestuurder gebruik maakt (artikel 1, eerste lid, onder *trustdienst,* onderdeel a van de Wtt 2018) als maatstaf voor het totaal aantal doelvennootschappen, bestaat het aandeel voor ongeveer 20% uit doelvennootschappen in de hoogrisicosectoren commercieel vastgoed; olie, gas en energie; en grondstoffen, mineralen en mijnbouw. Deze vertegenwoordigen dus ongeveer de helft van alle doelvennootschappen in een hoogrisicosector.

Het aantal doelvennootschappen in hoogrisicosectoren daalt sneller dan het aantal doelvennootschappen. Het totaal aantal doelvennootschappen in hoog-risico sectoren is gedaald van 5270 in 2019 naar 3568 in 2024, een daling van 32,3% procentpunt. Deze daling is groter dan de procentuele daling van het totaal aantal vennootschappen dat gebruik maakt van de trustdienst bestuurder/vennoot. Dit suggereert dat de het risicoprofiel van de totale set aan doelvennootschappen dat gebruik maakt van trustdienstverleners verschuift richting een minder risicovolle samenstelling. Dit komt overeen met beelden die tijdens interviews met trustdienstverleners, experts en toezichthouders naar voren komen. We hebben geen beeld waar vennootschappen in een hoog-risicosector naartoe gaan als ze weg gaan bij vergunning houdende trustkantoren.

Figuur 3.5 Het aantal doelvennootschappen in hoog-risico sectoren neemt af

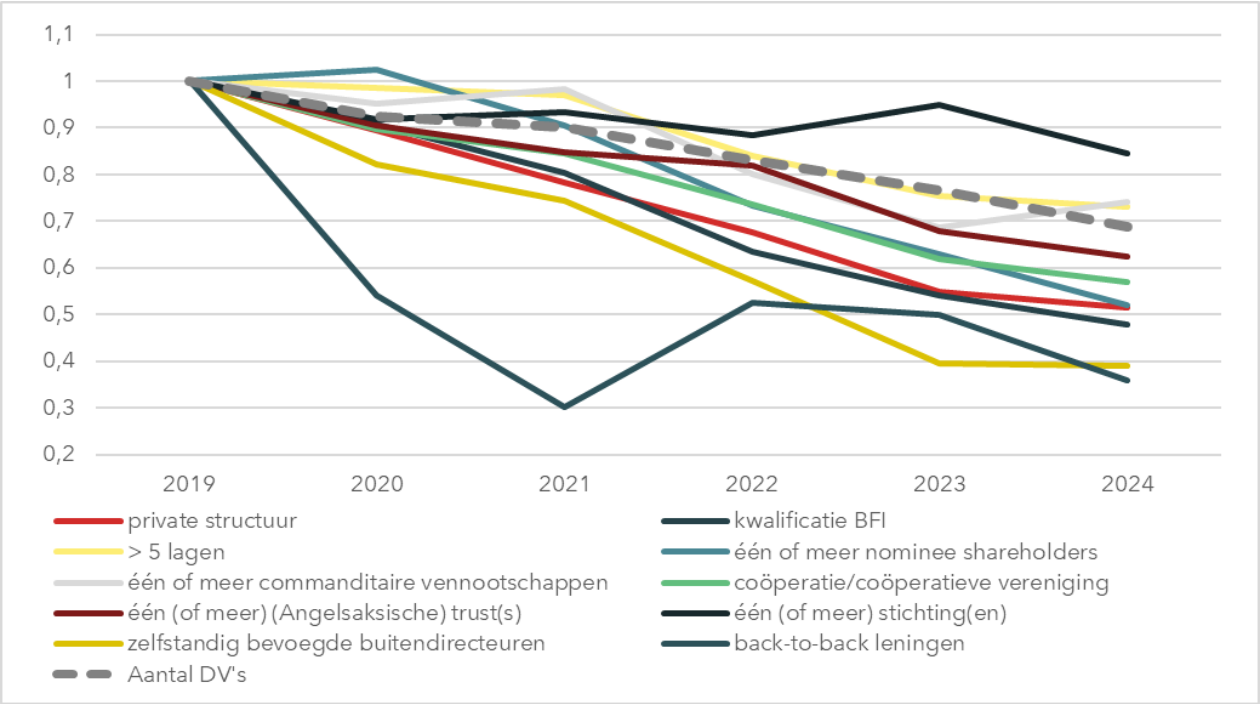


Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

Het aantal doelvennootschappen met bijzondere structuren is ook in sterkere mate gedaald dan het totaal aantal doelvennootschappen. De daling ligt voor een aantal categorieën rond de vijftig procent: doelvennootschappen met private structuur; met kwalificatie BFI; dat onderdeel is van een structuur met één of meer nominee

shareholders; met één (of meer) buitendirecteuren die alleen/zelfstandig bevoegd is (zijn); en waarbij sprake is van back-to-back leningen. Ook dit suggereert dat het risicoprofiel van de totale set aan doelvennootschappen dat gebruik maakt van trustdienstverleners verschuift richting een minder risicovolle samenstelling. Dit komt overeen met beelden die tijdens interviews met trustdienstverleners, experts en toezichthouders naar voren komen.

Figuur 3.6 Het aantal doelvennootschappen met bijzondere structuren daalt sterker dan het aantal doelvennootschappen



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van gegevens van DNB

3.2 Toezicht

Volgens de inschatting van de toezichthouder had ca. 40 procent van de trustkantoren een hoog gemiddeld of hoog risico.[56] In 2024-2025 richtte DNB zich met verscherpte aandacht op de risico's voor witwassen als gevolg van illegale trustdienstverlening, dat wil zeggen buiten de gereguleerde sector.[57] De risico's in de trustsector zijn gerelateerd aan karakteristieken van trustdienstverlening zoals het bieden van directeurschap aan buitenlandse entiteiten, met beperkt face-to-face contact met de eigenaren van doelvennootschappen, en complexe juridische structuren. Onderstaande tabel geeft een schematisch overzicht van de inhoud van de publicaties toezicht in beeld, waarvan de eerste editie verscheen in 2021, met betrekking tot trustkantoren.

Ook signaleert de toezichthouder een doorzettende consolidatietrend waarbij het aantal trustkantoren afneemt en de omvang van enkele trustkantoren toeneemt. Ook constateert de toezichthouder dat het voorkomt dat trustdiensten worden opgeknipt om zo niet meer onder de regelgeving van de Wtt 2018 te vallen. Dit leidt ook tot grotere risico's in de sector. Het toezicht van DNB beweegt mee met relevante ontwikkelingen in de sector, met

56 DNB (2025). Toezicht in beeld 2024-2025, p. 11.
57 DNB (2025). Toezicht in beeld 2024-2025, p. 18.

bijvoorbeeld meer aandacht voor de naleving van de Sanctiewet als gevolg van geopolitieke spanningen en een blijvende nadruk op illegale trustdienstverlening.

Tabel 3.1 Aandachtsgebieden en bijzonderheden toezicht trustsector voor de periode 2021-2025

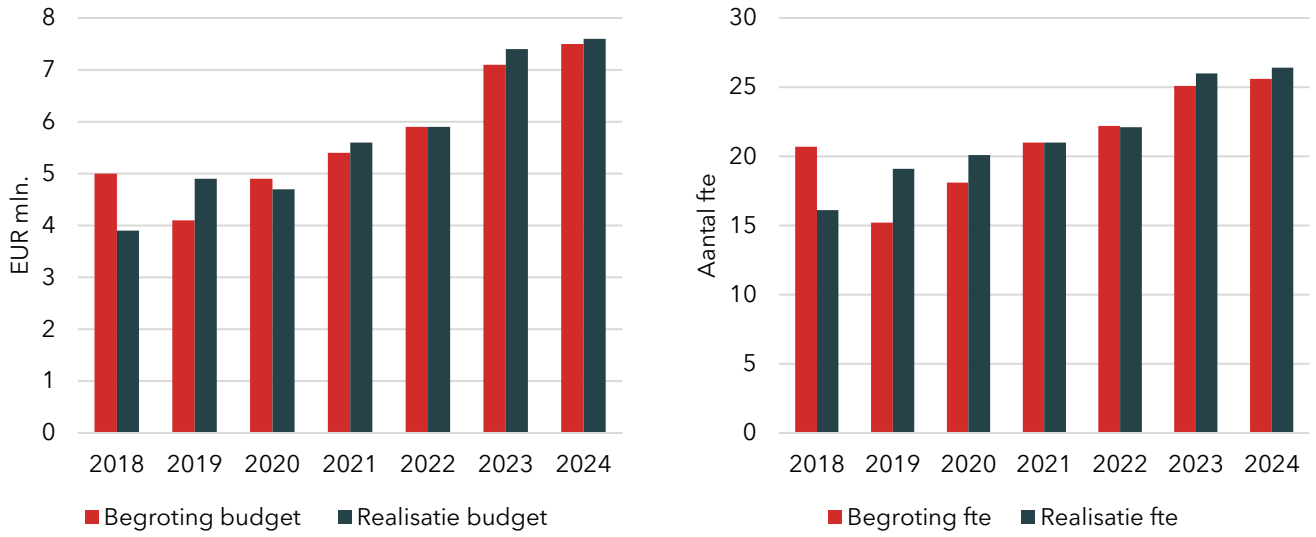
	2021-2022[58]	2022-2023[59]	2023-2024[60]	2024-2025[61]
Specifieke aandachts-gebied	Illegale trustdienstverlening blijft een onderwerp waar DNB aandacht aan besteedt. Vanwege de toename van het aantal signalen van illegale dienstverlening breidt DNB de capaciteit voor handhaving uit.	Nadrukkelijke aandacht voor integere en beheerste bedrijfsvoering van trustkantoren. DNB heeft opgetreden tegen illegale trustdienstverlening, mede naar aanleiding van diverse signalen en een (extern) onderzoek, die wezen op een toename ervan.	Integriteitsscores voor trustkantoren zijn gemiddeld hoger dan in andere sectoren en vormen daarom een belangrijk aandachtspunt. DNB is projectleider van een FEC-project dat ziet op de identificatie en aanpak van illegale trustdienstverleners.	Met name aandacht voor risicobeheersing, cliëntenonderzoek en governance van trustkantoren. Verscherpte aandacht voor trustdienstverlening zonder vergunning, inclusief opgeknipte trustdienstverlening.
Bijzonder-heden	De integriteitsrisico's van de trustsector in Nederland worden als hoog ervaren. Aantal kantoren neemt af als gevolg van strenge wetgeving, volume daalt ook, maar minder hard.	Consolidatietrend zet door, enkele trustkantoren nemen toe in omvang. Onverminderd hoge aantal signalen over illegale trustdienstverlening vraagt om grotere toezichts- en handhavingsinspanning.	In het licht van geopolitieke spanningen wordt extra aandacht gegeven aan naleving van de Sanctiewet.	Relatief veel inzet op mitigatietrajecten t.o.v. verdiepende onderzoeken in vergelijking met andere sectoren. Het aantal signalen over illegale trustdienstverlening neemt toe.

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van de publicaties DNB Toezicht in beeld voor de periode 2021-2025.

Zowel de personele inzet als de kosten van DNB voor het toezicht op trustkantoren zijn in de periode 2018-2024 toegenomen. Hoewel het aantal vergunninghoudende trustkantoren daalt, stijgt de gemiddelde omvang van de trustkantoren. Ook worden trustdiensten opgeknipt, waarbij de dienstverleners proberen onder de regelgeving uit te komen. Dit zorgt voor extra risico's en hogere kosten voor toezicht omdat naast het toezicht op vergunninghoudende kantoren nu ook wordt gehandhaafd op naleving door illegale trustkantoren. Dit laatste kost extra mensen en middelen.[62] De inzet op het toezicht op trustkantoren stijgt van ongeveer 16 fte in 2018 naar ruim 26 fte in 2024. Dit reflecteert de intensivering van het toezicht op trustdienstverleners in deze periode.

58 Toezicht in beeld 2021-2022, p.9 en p.12
59 Toezicht in beeld 2022-2023, p.9 en p.12
60 Toezicht in beeld 2023-2024, p.11 en p.16
61 Toezicht in beeld 2024-2025, p.18.
62 In de regeling bekostiging financieel toezicht 2025 staat hierover 'De kosten stijgen (…) voornamelijk door extra capaciteit voor handhaving, toezicht op illegale trustdienstverlening en intensivering van beleids- en juridische inzet rond het Europees anti-witwaspakket en herziening van de Wet toezicht trustkantoren 2018.', zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-19430.pdf

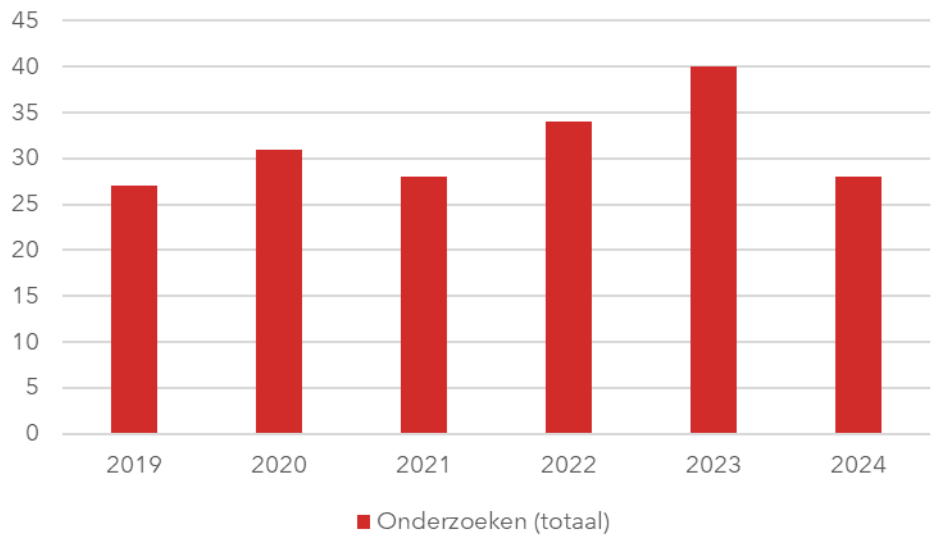
Figuur 3.7 Begroting en realisatie van budget en ingezette fte voor het toezicht op de trustsector



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van ZBO verantwoording 2018 – 2024 DNB.

DNB voerde in de periode 2019-2024 jaarlijks een groot aantal onderzoeken uit en nam diverse maatregelen. DNB houdt integriteitstoezicht op trustkantoren door onder andere themaonderzoeken, verkennende onderzoeken en verdiepende onderzoeken uit te voeren. In 2024 zijn bijvoorbeeld themaonderzoeken uitgevoerd naar de compliance- en auditfunctie en naar het meldgedrag van trustkantoren ten aanzien van incidenten. Ook is een verkennend onderzoek uitgevoerd als gevolg van het lage aantal meldingen van incidenten. In de hele periode zijn meerdere verdiepende onderzoeken zijn uitgevoerd rondom het cliëntenonderzoek.

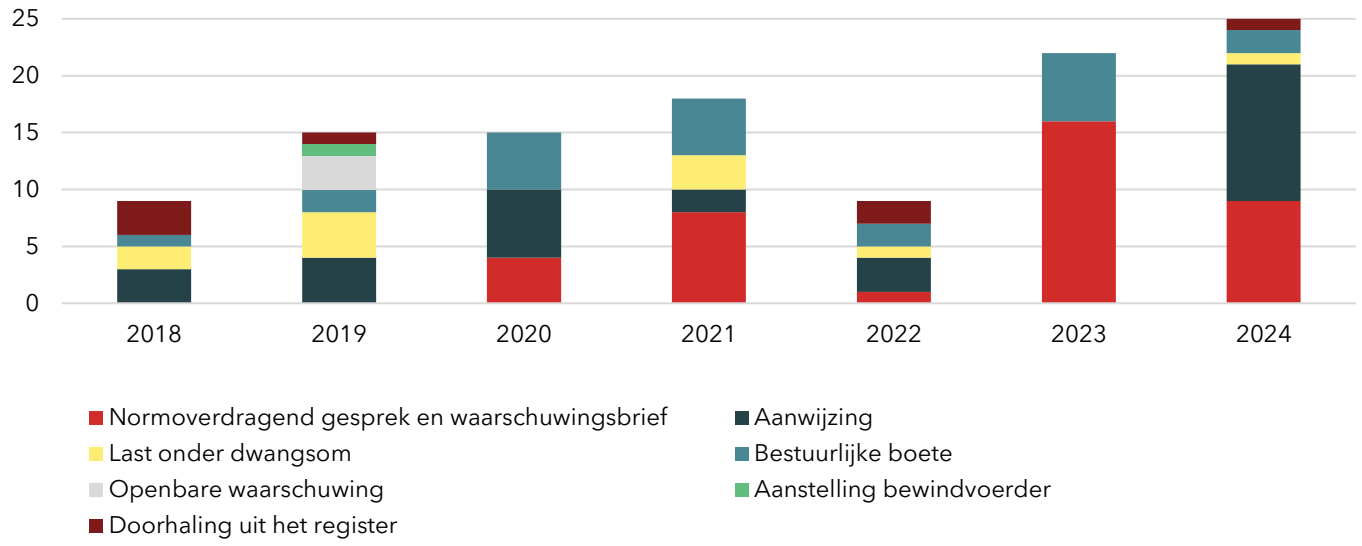
Figuur 3.8 Onderzoeken zoals weergegeven in de ZBO verantwoording van DNB



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de ZBO-verantwoording 2018 – 2024 van DNB. In de ZBO-begroting worden niet alle onderzoeken genoemd. Ook kunnen er meerdere onderzoeken per trustentiteit lopen en kunnen onderzoeken over meerdere jaren lopen.

Het aantal maatregelen dat DNB inzet neemt toe en verschuift de laatste jaren naar norm overdragende gesprekken en waarschuwingsbrieven die een meer vooruitkijkend karakter hebben. DNB zet verschillende maatregelen in om herstel van trustkantoren te bewerkstelligen en risico's te beheersen. Dit zijn onder andere norm overdragende gesprekken, waarschuwingsbrieven, aanwijzingen en boetes. Norm overdragende gesprekken en aanwijzingen zijn gericht op de toekomst. Een aanwijzing bevat bijvoorbeeld een opdracht, waarbij later teruggekeken wordt of de verwachting is waargemaakt.[63] In enkele gevallen wordt de vergunning ingetrokken of wordt aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM).

Figuur 3.9 Maatregelen bij trustkantoren uitgesplitst naar type maatregel

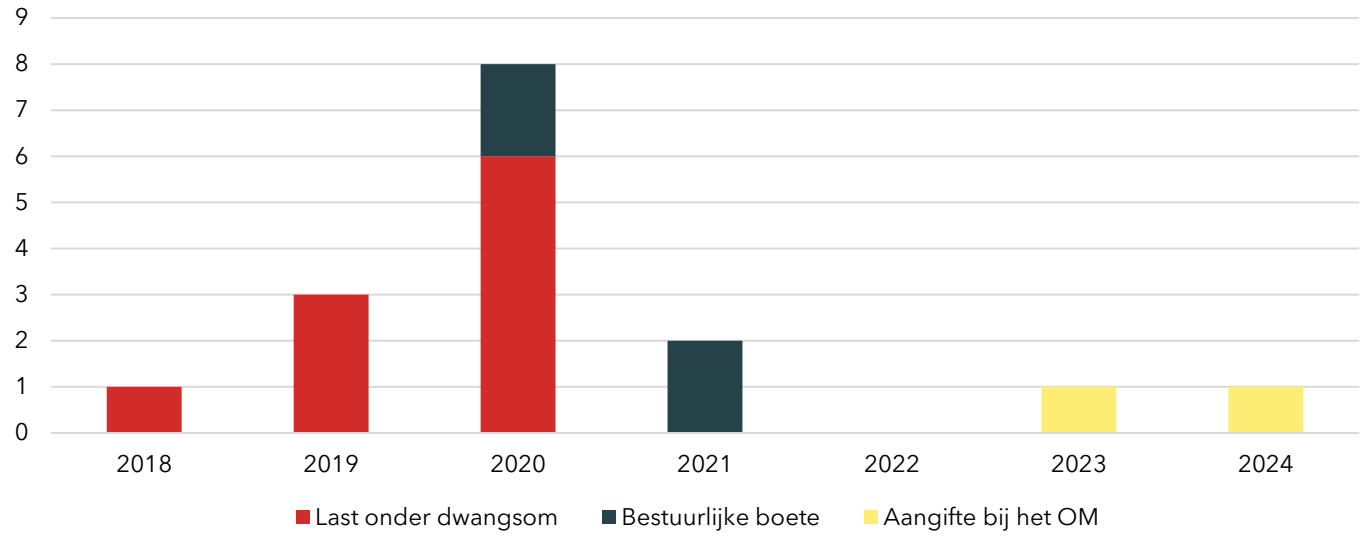


Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van ZBO-verantwoording 2018 – 2024 DNB.

Het aantal formele maatregelen dat zich richt op illegale trustdienstverleners is beperkt, met een piek in 2020. De toezichthouder grijpt met regelmaat in bij illegale trustdienstverleners. Hiervoor wordt - net als in het toezicht op vergunninghoudende trustkantoren - gebruik gemaakt van informele en formele handhavingsmaatregelen. De laatste jaren is het aantal reeds publieke, formele maatregelen laag. Dit kan komen doordat hier nog bezwaar of andere procedures lopen waardoor het aantal publieke maatregelen beperkt is. De cijfers in onderstaande figuur betreffen puur een feitelijke weergave op basis van de ZBO-verantwoording van DNB. We verbinden hier verder geen conclusies of interpretaties aan over de effectiviteit van toezicht. Het betekent bijvoorbeeld niet dat er minder illegale trustdienstverlening is of dat illegale trustdienstverleners er beter in slagen om buiten het zicht van de toezichthouder te blijven. De effectiviteit van het toezicht valt buiten de scope van dit onderzoek, dat zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Wtt 2018 en niet op de effectiviteit van het toezicht. Onderstaande figuur maakt dan ook vooral duidelijk dat er illegale trustdienstverlening is en dat DNB dergelijke illegale trustdienstverleners actief handhaaft.

63 Een aanwijzing is een opdracht om binnen een door DNB gestelde termijn een bepaalde gedragslijn te volgen, gericht op het beëindigen of ongedaan maken van een overtreding. DNB wil met het geven van een aanwijzing bewerkstelligen dat de ontvanger ervan zich aan bepaalde regels houdt.

Figuur 3.10 Maatregelen bij illegale trustdienstverleners



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van ZBO-verantwoording 2018 – 2024 DNB.

4 Beantwoording onderzoekvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: In welke mate draagt de Wtt 2018 bij aan het versterken van de integriteit van de trustsector en het verminderen van integriteitsrisico's? Deze vraag is onderverdeeld in twee deelvragen die beantwoord worden aan de hand van een aantal subvragen. In dit hoofdstuk beantwoorden we deze subvragen. Een meer overkoepelend antwoord op de hoofdvraag geven we in het hoofdstuk conclusies, waar we een overkoepelend oordeel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de wetgeving geven en enkele beleidsopties schetsen om de wetgeving doeltreffender en doelmatiger in te vullen.

4.1 Effectiviteit van de Wtt 2018

Deelvraag één luidt: Wat is de effectiviteit van de Wtt 2018 in de praktijk? Deze deelvraag kent vijf subvragen, die we hieronder beantwoorden.

4.1.1 Realisatie beleidsdoelen

Subvraag 1.1 luidt: In hoeverre zijn de beleidsdoelen van de Wtt 2018 gerealiseerd?

De beleidsdoelen van de Wtt 2018 hebben we samengevat in de beleidstheorie die is weergegeven in Figuur 2.1. De beleidstheorie beschrijft de input, throughput, eerste orde output, de tweede orde output en de outcome van de Wtt 2018, die aansluiten bij de beleidsdoelen van de wet. Om deze vraag te beantwoorden, lopen we daarom de verschillende elementen van de beleidstheorie af.

Throughput

Activiteit: handhaving illegale trustdienstverlening

Bij de het tegengaan van illegale trustdienstkantoren zijn verschillende onderdelen te onderscheiden: detectie van potentiële overtreders, opsporing door de FIOD daar waar overtreding wordt vermoed, handhaving van de Wtt 2018 door de toezichthouder bij partijen waar een overtreding is vastgesteld of strafrechtelijke vervolging door het OM.

Op dit moment verloopt detectie voornamelijk via poortwachters en andere marktpartijen die illegale trustdienstverlening vermoeden en dit melden, bijvoorbeeld bij de toezichthouder. Uit gesprekken komt naar voren dat dit voor de toezichthouder een belangrijke bron van signalen van illegale trustdienstverlening vormt. Vergunninghoudende trustkantoren hebben dan ook een prikkel om vermoedens van illegale trustdienstverlening te melden bij de toezichthouder. Illegale trustdienstverleners zijn immers een bron van oneerlijke concurrentie en hun activiteiten stralen negatief af op de reputatie van vergunninghoudende trustkantoren. In de praktijk vinden er ook meldingen van illegale trustdienstverlening door vergunninghoudende trustkantoren plaats volgens diverse gesprekspartners.

Andere poortwachters zoals banken spelen ook een rol in het signaleren van mogelijke illegale trustdienstverlening. Meldingsplichtige instellingen, zoals vergunninghoudende trustdienstverleners en banken, onderzoeken hun klanten, en houden transacties in de gaten. Als een transactie ongebruikelijk is moeten zij dit melden bij de FIU. De FIU onderzoekt ongebruikelijke transacties. Verdachte transacties worden gedeeld met de opsporingsinstanties.

Hiermee vormen ze een belangrijk detectiemechanisme voor diverse vormen van ongewenste activiteiten. Met name banken zien transacties van partijen die rekeningen hebben bij Nederlandse banken. Vanuit witwasperspectief wordt dan ook benoemd dat het een risico is als partijen betaalrekeningen aanhouden in het buitenland. Vaak is er dan wel een ander type dienstverlener betrokken, genoemd worden belastingadviseurs en financiële intermediairs.

De toezichthouder is verantwoordelijk voor het handhaven van de Wtt 2018. De toezichthouder werkt daarbij signaal gestuurd en gaat niet actief op zoek naar overtreders. Signalen die leiden tot handhaving kunnen voortkomen uit meldingen door vergunninghoudende trustkantoren, maar ook uit strafrechtelijke onderzoeken en openbare bronnen. In de evaluatieperiode heeft DNB meer ingezet op handhaving ten aanzien van illegale trustdienstverlening en het nemen van maatregelen waar dat kan. Dit komt ook naar voren in de statistieken over illegale trustdienstverlening die de toezichthouder publiceert in haar ZBO-verantwoording, zie Figuur 3.10. Tegelijkertijd zijn er ook grenzen aan de inspanningen die de toezichthouder op dit terrein kan verrichten. In gesprekken komt naar voren dat een complicerende factor bestaat uit de toerekening van kosten voor handhaving bij illegale trustdienstverlening omdat deze conform de bekostigingsmethodiek doorberekend moeten worden aan vergunninghoudende partijen. Grotere inzet op handhaving bij illegale trustdienstverleners leidt daardoor tot hogere kosten bij vergunninghoudende partijen. Dit zorgt voor weerstand en onbegrip.

De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) houdt zich bezig met opsporing. Als ongebruikelijke transacties door de FIU als verdacht worden geclassificeerd, worden deze gedeeld met de FIOD. De FIOD neemt vervolgens een besluit wat ze met de ontvangen verdachte transacties doet. De FIOD kan in principe informatie delen met DNB onder bepaalde voorwaarden. Er moet dan vastgesteld en onderbouwd worden dat het relevant is voor toezicht dat de transactie gedeeld wordt met de toezichthouder. Hiervoor is een inhoudelijke beoordeling nodig die veel tijd kost en waarvoor expertise nodig is die primair bij de toezichthouder aanwezig is. Het team bij de FIOD dat zich met deze materie bezighoudt is zeer beperkt in omvang. Opsporing kan uitmonden in strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie. Dit is mogelijk omdat illegale trustdienstverlening ook een economisch delict is.

Er wordt op verschillende plekken en in verschillende gremia samengewerkt tussen de ketenpartijen. De toezichthouder en andere partijen overleggen per casus wat de te volgen weg is wat betreft opsporing en handhaving. Er vindt formele afstemming plaats over de wijze van afdoening, op grond van het convenant ter voorkoming van samenloop bestuurlijke sanctie en strafrechtelijke sancties. Het contact tussen de verschillende partijen is volgens gesprekspartners goed en er vindt voldoende deling van expertise plaats. Het AMLC is het kennis- en expertisecentrum van de FIOD waar publieke en private partijen nationaal en internationaal kunnen samenwerken om witwassen te bestrijden. In het Financieel Expertise Centrum (FEC) werken partijen samen en wisselen ze informatie en expertise uit. Ook zijn er in het kader van het FEC gezamenlijke projecten van de ketenpartners (zoals toezichthouders, FIU, en de FIOD). Eén van deze projecten is het op de lange termijn terugdringen van illegale trustdienstverlening in en via Nederland.

Wat opvalt is dat detectie (het identificeren van partijen waar sprake is van mogelijke illegale trustdienstverlening) vooral signaal gestuurd plaatsvindt, op basis van signalen vanuit de marktmarktpartijen. Er vindt op dit moment geen systematische data-analyse plaats op basis waarvan risico's worden ingeschat dat bepaalde ondernemingen of locaties gebruikt worden voor illegale trustdienstverlening, iets wat in de praktijk wel mogelijk is. Investico onderzocht bijvoorbeeld de voormalige klanten van zeven trustkantoren, door lijsten uit de periode 2012-2014 en 2022 met elkaar te vergelijken en na te gaan waar de bedrijven die deze trustkantoren hadden verlaten, naartoe

waren gegaan.[64] De zeven kantoren hadden begin 2014 tezamen in totaal 6600 bedrijven als klant, waarvan er na 2014 ongeveer 5000 hun trustkantoor verlieten. De onderzoekers vonden dat in 2022 meer dan een kwart, 1344 bedrijven, nog steeds stond ingeschreven bij de KvK en identificeerden zo dienstverleners aan deze vennootschappen die niet in beeld waren bij de toezichthouder.

Activiteit: samenwerking en informatiedeling ketenpartners

Bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit (waaronder ook illegale trustdienstverlening) werken diverse publieke en soms ook private partijen samen en delen zij persoonsgegevens. Samenwerking en informatiedeling tussen deze ketenpartners is relevant voor het toezicht op vergunninghoudende instellingen, maar ook in het kader van opsporing om de problematiek van het opknippen van trustdiensten en illegale trustdienstverlening aan te pakken. Een belangrijk kanaal voor samenwerking en informatiedeling is het FEC, een samenwerkingsverband tussen de AFM, de Belastingdienst, DNB, FIU[65], de FIOD, het OM en de politie, met de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid als waarnemende partijen. Vanuit verschillende gesprekspartners wordt benoemd dat grote gemeenten relevante gesprekspartners zijn die buiten beeld blijven. Bij gemeenten zit soms kennis zit die relevant is voor het identificeren van potentieel risicovolle locaties, terwijl gemeenten mogelijk bepaalde bedrijven zouden willen weren. In dat kader is ook de uitwisseling met Regionale Informatie- en Expertisecentrums (RIEC's)[66] complex want partijen in de FEC kunnen alleen uitwisselen met partners waar een grondslag voor is en daar vallen gemeenten niet onder.

DNB ontvangt als toezichthouder zelf signalen van mogelijke illegale trustdienstverlening op basis waarvan zij handhavend kan optreden. Deze signalen komen van vergunninghoudende trustkantoren, banken en nieuwsberichten, maar ook soms van de FIOD of het OM.[67] In de praktijk bestaat handhaving door de toezichthouder die daarop volgt uit contact met de vermeende overtreder waarin nadere informatie wordt gevraagd over activiteiten en geregistreerde vennootschappen. De toezichthouder mag het algemene bestuursrechtelijke toezichtinstrumentarium gebruiken, denk aan betreden, inspecteren of inlichtingen vorderen. Bewijs van overtreding wordt niet verzameld door het zich voordoen als bedrijf en dan na te gaan welke diensten aangeboden worden. Een interessante parallel is het toezicht door de kansspelautoriteit in de markt voor online kansspelen. De Wet op Kansspelen (WOK) maakt mystery shopping mogelijk voor online kansspelen en gaat hierin verder dan dit algemene instrumentarium. Artikel 34c Wok is een directe wettelijke basis om "als speler" deel te nemen met een afgeschermde of onvolledige identiteit, mits redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitvoering van hun taak.

DNB ontvangt geen informatie van de FIU over verdachte transacties die betrekking (kunnen) hebben op vergunninghoudende trustkantoren en/of haar doelvennootschappen en/of bestuurders.[68] Wel ontvangt DNB geaggregeerd niveau informatie van de FIU over het aantal binnengekomen ongebruikelijke transacties per instelling en hoeveel daarvan verdacht zijn verklaard. DNB krijgt echter geen inzicht in de inhoud van de meldingen, die soms veel informatie bevatten. Op grond van de Wet politiegegevens (artikel 19-d over incidentele verstrekking

64 Zie https://www.groene.nl/artikel/een-brievenbusje-tussen-lesauto-s

65 FIU is geen opsporingsinstantie maar zit daar voor in de informatieketen. Opsporingsinstanties moeten alle informatie die ze van FIU krijgen zelfstandig analyseren.

66 Er zijn landelijk tien RIEC's de samenwerking tussen gemeenten, provincies en landelijke uitvoeringsorganisaties zoals het OM, de FIOD en de Belastingdienst ondersteunen, zie RIEC's en LIEC | RIEC-LIEC Informatie-en Expertisecentrum.

67 De FIOD ontvangt informatie uit verdachte transacties van de FIU, via opsporingsonderzoeken, meldingen van ketenpartners, FIOD fraudemeldingen en uit openbare bronnen.

68 Alleen partijen die onder artikel 15 wpg vallen met een opsporingstaak kunnen bij de verdacht verklaarde transacties komen.

aan derden[69]) heeft de FIOD de bevoegdheid FIU-informatie te verstrekken aan de toezichthouder, als dit noodzakelijk is voor een goede uitvoering van haar taak. Hiervoor is echter vereist dat alle informatie is geanalyseerd en op basis van deze analyse wordt besloten geen strafrechtelijk onderzoek te starten (hier kunnen verschillende overwegingen aan ten grondslag liggen). Aangezien de capaciteit voor het inhoudelijk beoordelen van signalen beperkt en arbeidsintensief is en het proces van verstrekken daarbovenop ook extra tijd kost, moeten hier keuzes in worden gemaakt. Dit leidt er in de praktijk toe dat een deel van de informatie die relevant is in het kader van identificeren van illegale trustdienstverlening niet wordt gedeeld met de toezichthouder.

De verschillende juridische kaders waarbinnen de verschillende ketenpartners opereren hebben verschillende voorwaarden en beperkingen, waardoor informatiedeling lastig is en een grote administratieve last met zich meebrengt. De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) regelt de gegevensuitwisseling in dit soort situaties.[70] Ook geld dat als een melding van een ongebruikelijke transactie is gedaan of nadere informatie (over die melding) is verstrekt aan FIU, de Wwft-instelling op grond van art. 23 Wwft verplicht is tot geheimhouding hiervan, alsmede van het gegeven dat dit aanleiding kan geven tot nader onderzoek. In de praktijk kan dit betekenen dat meldingen wel de FIU maar niet de toezichthouder bereiken. Onderstaande tabel beschrijft voor verschillende datastromen welke type data wordt uitgewisseld en met welk doel, wat de hoofdgrondslag is en wat belangrijke beperkingen zijn. Naast deze sectorspecifieke wetgeving moeten ketenpartners zich aan de algemene (privacy)wetgeving (AVG) houden. Het bepalen of en hoe gegevens kunnen worden uitgewisseld over bepaalde casussen gaat volgens gesprekspartners gepaard met een hoge administratieve belasting voor de ketenpartners. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat ervoor gekozen wordt om dergelijke informatie niet te delen en schaarse middelen anders in te zetten.

Tabel 4.1 Wet- en regelgeving voor uitwisseling van gegevens tussen verschillende ketenpartners

Uitwisseling	Type data (typisch)	Doel	Hoofdgrondslag	Belangrijkste beperkingen
DNB → FIU	Informatie over illegale partijen en kennis daarover, inzichten in trends en ontwikkelingen. FIU moet geïnformeerd worden over feiten die kunnen duiden op witwassen of terrorisme-financiering	FIU beter in staat te stellen om ongebruikelijke transacties/risico's te analyseren en te duiden t.b.v. witwasbestrijding	Wft, Wwft Wtt 2018	Geheimhouding is uitgangspunt; verstrekking alleen in limitatief toegestane gevallen en noodzakelijk/proportioneel. Doelbinding: toezichtinfo niet gebruiken voor opsporing zonder wettelijke grondslag.
FIU → FIOD	FIU-leads/financial intelligence: verdachte patronen, netwerken, transactieketens	Voeden/starten van opsporingonderzoek	Wwft (FIU-taak) verwerking door FIOD onder Wpg, Bpg	Wpg/Bpbo-regime (verstrekkings-voorwaarden, autorisatie, logging/bewaarregels) geldt.
FIU → DNB	DNB ontvangt per kwartaal een overzicht van gemelde transacties, met daarin o.a. het aantal binnengekomen OT's per instelling, hoeveel daarvan VT zijn verklaard, indicatorengebruik,	Uitvoering toezichttaak	Wwft	Wpg/Bpbo-regime (verstrekkings-voorwaarden, autorisatie, logging/bewaarregels) geldt. Het 'staatsgeheim - geheim' karakter van de OT's is beperkend, want daardoor kan

69 Art 18 Wpg betreft over structurele verstrekking, 19-d Wpg over incidentele. Aangezien het niet structureel is, gaat het ons inziens om incidentele verstrekking aan derden.

70 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35447_wet_gegevensverwerking

Uitwisseling	Type data (typisch)	Doel	Hoofdgrondslag	Belangrijkste beperkingen
	doormeld reden en transactiewijze. Daarnaast ontvangt DNB trends en ontwikkelingen van de FIU.			DNB geen OT-informatie van de FIU ontvangen.
Vestrekking via FEC-verband aan ketenpartners	Typologieën, trends, risico-indicatoren, fenomeenbeelden; evt. concrete signalen waar mogelijk geaggregeerd of geschoond.[71]	Gezamenlijke analyse, prioritering en interventiestrategie binnen FEC	WGS (FEC-verband). Bronregimes (Wpg/Bpg; Wjsg; Wft en Wwft) kunnen extra begrenzen en zijn leidend.	Alleen verwerken/delen binnen WGS-doelen en waarborgen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Eerste orde output

Beleidsdoel: actieve trustkantoren hebben een vergunning

Een eerste element van de beleidstheorie is dat partijen die trustdiensten verlenen zoals de Wtt 2018 die definieert ook daadwerkelijk een vergunning hebben en daarmee onder toezicht van DNB vallen. Op basis van het toezichtregister kunnen we vaststellen dat het aantal trustkantoren met een vergunning rond de 120 ligt en dat door deze kantoren in totaal rond de 10.000 doelvennootschappen worden bediend. Gesprekspartners, zowel uit de sector als toezichthouders, geven aan dat ze vermoeden dat de meeste gebruikers van trustdiensten deze diensten afnemen via kantoren met een vergunning.

Niet alle actieve trustkantoren hebben een vergunning: er zijn partijen actief als illegale trustdienstverlener. Dit betekent dat voor vennootschappen die via deze illegale trustkantoren actief zijn in Nederland de poortwachtersfunctie niet wordt ingevuld. Illegale trustkantoren verrichten immers waarschijnlijk geen of minder goed clientonderzoek en melden geen ongebruikelijke transacties.

In de interviews geven gesprekspartners, zowel uit de sector als toezichthouders, aan dat er ook illegale trustkantoren actief zijn en dat opknippen van dienstverlening voorkomt. Tegelijkertijd geven ze aan dat ze niet kunnen beoordelen hoeveel illegale trustkantoren zijn. Wel denken ze dat het is toegenomen sinds de invoering van de Wtt 2018. Dat er ook trustkantoren zonder vergunning actief zijn, blijkt uit de gegevens van de toezichthouder over handhaving bij en boetes voor illegale trustkantoren. In de enquête onder trustkantoren geven partijen desgevraagd aan dat ontwijking en daarmee illegale trustdienstverlening in redelijke mate voorkomt, zie Figuur A.13 in Bijlage A.1. Tegelijkertijd zijn ze onzeker over de mate waarin ontwijking voorkomt. Ook is het percentage trustkantoren dat geen antwoord geeft op de vraag in welke mate illegale trustdienstverlening voorkomt, hoog. Deze antwoorden zijn in lijn met de algehele onzekerheid bij alle gesprekspartners over de mate waarin illegale trustdienstverlening voorkomt.

In interviews geven gesprekspartners uit zowel de trustsector als het toezicht aan dat afnemers van trustdiensten soms vergunning houdende trustkantoren verlaten en wel in Nederland actief blijven. Ook geven gesprekspartners uit zowel de trustsector als het toezicht aan dat er trustdienstverleners zijn die hun vergunning inleveren, maar waarvan het vermoeden bestaat dat ze klanten blijven bedienen, bijvoorbeeld via constructies waarbij ze in dienst

[71] De FIU mag geen persoonsgegevens verstrekken binnen het FEC verband.

van een vennootschap treden. Ook zien gesprekspartners in de praktijk een verschuiving naar een bestuurder die één entiteit gaat besturen. Dit kwalificeert niet als beroeps- en bedrijfsmatig en valt dus buiten het bereik van de Wtt 2018. In de praktijk kan hier een diversiteit aan entiteiten achter schuilgaan die allemaal tot één groep behoren en voorheen door een vergunninghoudend trustkantoor werden bediend.

We concluderen dat waarschijnlijk niet alle actieve trustdienstverleners een vergunning hebben. We weten niet hoe groot het aandeel illegale trustdienstverlening is. We vermoeden dat het aandeel illegale trustkantoren is toegenomen sinds de invoering van de Wtt 2018. De toename is waarschijnlijk het gevolg van de kosten van naleving van de Wtt 2018 door de strengere eisen in de wet en de intensievere handhaving door de toezichthouder. Het is echter niet mogelijk om feitelijk vast te stellen of het aandeel trustkantoren met een vergunning als aandeel van het totaal aantal trustdienstverleners (illegaal en legaal) is toegenomen als gevolg van de Wtt 2018. We beoordelen de doeltreffendheid van de Wtt 2018 op dit punt als beperkt.

Beleidsdoel: kwalitatief hoogwaardige bedrijfsvoering en administratie; cliëntenonderzoek en transactiemonitoring uitvoeren conform Wtt 2018; trustkantoren melden ongebruikelijke transacties bij de FIU.[72]

Ons beeld is dat op het gebied van bedrijfsvoering, administratie, cliëntenonderzoek en transactiemonitoring verbeteringen zijn gerealiseerd door vergunning houdende trustkantoren. Dit komt door de verplichtingen in de Wtt 2018 ten aanzien van deze aspecten en de daarbij behorende vergunningplicht en toezichtinspanningen van DNB op de naleving hiervan. Hoewel wij geen inzicht hebben in de feitelijke bedrijfsvoering, administratie, cliëntenonderzoek en transactiemonitoring, baseren wij dit op de interviews met marktpartijen en de toezichthouder alsmede de enquête onder trustkantoren.

Uit de enquête komt naar voren dat met name grotere kantoren vinden dat de eisen rondom bedrijfsvoering, cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en de verboden bijdragen aan het realiseren van de doelen van de Wtt 2018. Ook geven diverse geïnterviewden van zowel binnen als buiten de trustsector aan dat trustkantoren significante inspanningen hebben geleverd om de administratie te verbeteren en dat het doorlopende toezicht en de controles bij individuele partijen door de toezichthouder een belangrijke rol hebben gespeeld om dit in gang te zetten. Een breed gedragen beeld onder de gesprekspartners is dat er op dit punt ook echt een cultuuromslag heeft plaatsgevonden binnen het vergunninghoudende deel van de trustsector. De coöperatieve houding vanuit de sector en het positieve beeld over de werking van de Wtt 2018 dat in de enquête naar voren komt is hiermee consistent.

Vergunninghoudende trustkantoren melden ongebruikelijke transacties bij de FIU. Uit de interviews met trustkantoren en toezichthouders komt naar voren dat deze meldingen over het algemeen van relatief hoge kwaliteit zijn ten opzichte van meldingen vanuit andere sectoren. Dit komt volgens gesprekspartners door de meer diepgaande analyse die trustkantoren maken van hun klanten en de voortdurende transactiemonitoring in vergelijking met andere melders die niet onder de Wtt 2018 vallen. Als een ongebruikelijke transactie als verdacht wordt geclassificeerd, krijgen trustkantoren te horen dat hun melding van belang is geweest, de zogenoemde *dissemination notification*.[73] Verder is er geen terugkoppeling over wat er met meldingen gedaan wordt. De FIU informeert melders in principe niet over de status of opvolging van hun melding en mag niet delen waarom een transactie verdacht wordt. Het jaarverslag van de FIU bevat een overzicht van gemelde transacties voor verschillende sectoren. Uit gesprekken en het jaarverslag blijkt dat het aantal meldingen van trustkantoren

72 Dit laatste is strikt genomen geen onderdeel van de Wtt 2018 maar van de Wwft, zoals ook eerder benoemd.

73 Zie Veelgestelde vragen - FIU-Nederland. De uitzondering is als er zwaarwegende redenen zijn om dit bericht niet te versturen, bijvoorbeeld een afbreukrisico.

terugloopt.[74] Gesprekspartners vermoeden dat dit komt doordat transacties nu buiten de trustsector om plaatsvinden - doordat vergunninghoudende trustkantoren afscheid hebben genomen van bepaalde risicovolle klanten en deze nu buiten de gereguleerde sector worden bediend - en dat er daardoor geen zicht meer is op deze transacties. Het is ook mogelijk dat er simpelweg minder ongebruikelijke transacties zijn. Hierop is geen zicht.

De Wtt 2018 laat op al deze punten doeltreffendheid zien voor trustkantoren met een vergunning.

Conclusie eerste orde output
Al met al concluderen we dat de Wtt 2018 op het niveau van de eerste orde output doeltreffend is wat betreft de vergunninghoudende trustkantoren. De doeltreffendheid van de wet in het tegengaan van illegale trustdienstverlening is moeilijk te beoordelen omdat het zicht ontbreekt op de ontwikkeling van het aantal illegale trustdienstverleners. Het kwalitatieve beeld is dat het aantal illegale trustdienstverleners is toegenomen sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018. Overal beoordelen we de wet op het niveau van de eerste orde output daarom als deels doeltreffend.

Tweede orde output

Beleidsdoel: verminderen van risico dat malafide partijen gebruik maken van trustdiensten
In de interviews met marktpartijen en toezichthouders komt het beeld naar voren dat de pakkans voor malafide partijen die zaken buiten vergunninghoudende trustkantoren om regelen kleiner is dan wanneer dergelijke rechtspersonen diensten afnemen van vergunninghoudende trustkantoren. Dit beeld is ook plausibel: als trustkantoren de Wtt 2018 naleven en goed cliëntenonderzoek en transactiemonitoring uitvoeren, dan neemt de kans toe dat trustkantoren malafide partijen weigeren of ongewenste transacties waarnemen als deze plaatsvinden. Dit betekent dat de kans dat malafide partijen cliënt worden bij een trustkantoor met een vergunning afneemt.

Aan de ene kant kunnen malafide partijen die geld willen witwassen of rechtspersonen willen misbruiken uitwijken van vergunninghoudende trustkantoren naar illegale trustdienstverleners. In dat geval maken malafide partijen dus nog steeds gebruik van trustdiensten. De mate waarin dit voorkomt, is moeilijk te beoordelen bij gebrek aan gegevens hierover. Wel is het aannemelijk dat de handhaving gericht op illegale trustdienstverlening het risico verkleint dat malafide partijen gebruik maken van illegale trustdienstverleners. DNB houdt (doorlopend) toezicht op de trustsectoren, handhaaft signaal en incident gedreven op illegale trustdienstverlening en werkt DNB op dit gebied actief samen met ketenpartners in de FEC.

Aan de andere kant kunnen malafide partijen ook in Nederland actief blijven zonder gebruik te maken van vergunde of illegale trustkantoren. Zij kunnen bijvoorbeeld bepaalde diensten buiten Nederland afnemen of hun aanwezigheid in Nederland op een andere manier structureren door sommige zaken zelf te regelen of te spreiden over meerdere dienstverleners die niet onder de Wtt 2018 vallen en waar het toezicht minder intensief is. Het is dan ook niet a-priori duidelijk dat strenger toezicht op trustkantoren en handhaving bij illegale trustdienstverleners ertoe leidt dat malafide partijen niet langer witwassen via Nederland. Gesprekspartners geven aan dat dit wel gebeurt, maar er is geen zicht op de mate waarin dit gebeurt.

[74] Zie Jaaroverzichten - FIU-Nederland, in 2022 waren er 89 meldingen van ongebruikelijke transacties, 76 in 2023 en 29 in 2024. Het aantal verdachte transacties was in deze jaren respectievelijk 50, 19 en 17.

Onderdeel van de poortwachtersrol is ook naleven van het verbod op dienstverlening bij betrokkenheid van bepaalde landen (het betreft artikel 23a-1-c en d).[75] Een deel van de gesprekspartners is kritisch over de vraag of dit de financiële integriteit vergroot. De kern van de kritiek ziet op twee punten: (1) het aanvullend verbod impliceert dat het cliëntenonderzoek en transactiemonitoring die risico's niet zouden afdekken en (2) het verbod zorgt ervoor dat partijen weggaan bij trustkantoren, maar niet noodzakelijk dat ze Nederland verlaten, terwijl het zicht op deze partijen minder wordt omdat ze niet langere opereren via vergunninghoudende trustkantoren. De MvT erkent dat met het verbieden van de dienstverlening de betrokken rechtspersonen niet direct verdwijnen, maar stelt dat het deze partijen wel moeilijker wordt gemaakt, gezien het mogelijke reputatierisico voor vervangende dienstverleners en het risico op overtreding van de sanctieregelgeving.[76] Of dit daadwerkelijk het geval is, zou onderzocht kunnen worden door gegevens van de KvK voor verschillende jaren te vergelijken. Ten aanzien van het eerste punt stelt de MvT dat integriteitrisico's moeilijk te beheersen zijn voor hoog-risico landen en non-coöperatieve landen op belastinggebied omdat trustdiensten vaak fiscaal gedreven zijn, er complexe structuren betrokken zijn en verplaatsing van grote vermogensbestanddelen plaatsvindt tussen vennootschappen binnen een structuur.

We concluderen dat de Wtt 2018 het risico vermindert dat malafide partijen gebruik maken van trustdiensten via trustkantoren met een vergunning. Op dit punt is de wet doeltreffend. We kunnen geen kwantitatief onderbouwde conclusies trekken over het effect van de Wtt 2018 op het risico dat malafide partijen op andere manieren hun activiteiten in Nederland voortzetten. Dit zou een systematische analyse vereisen van individuele vennootschappen die niet langer bij vergunninghoudende trustkantoren staan ingeschreven, waarbij wordt nagegaan óf en hoe ze nu in Nederland actief zijn. Wel is het op basis van interviews en de enquête aannemelijk dat dit risico aanzienlijk is.

Beleidsdoel: trustsector vervult haar poortwachtersrol

Ons beeld is dat de trustsector sinds de invoering van de Wtt 2018 haar poortwachtersrol beter vervult dan voorheen en dat dit ook het directe gevolg is van de wet. De controle door trustkantoren bij onboarding van nieuwe cliënten is intensiever en de doorlopende transactiecontroles zijn verbeterd. Ook is het inzicht in de oorsprong van het vermogen bij trustdienstverleners vergroot. Dit beeld is breed gedragen en komt naar voren in zowel de gesprekken met toezichthouders en marktpartijen alsook in de enquêteresultaten. De verschuiving in de samenstelling van type doelvennootschappen dat gebruik maakt van de diensten van trustdienstverleners richting doelvennootschappen in minder risicovolle sectoren dat de statistieken laten zien, zie Figuur 3.5 en Figuur 3.6, is hier ook consistent mee. Een strengere invulling van de poortwachtersrol leidt er immers toe dat sommige partijen zullen afzien van het gebruiken van trustdiensten.

Wel komt uit de gesprekken met diverse partijen naar voren dat er tussen vergunninghoudende trustkantoren verschillen bestaan in de zorgvuldigheid waarmee zij zich aan de Wtt 2018 houden. Er zijn volgens gesprekspartners nog steeds partijen zijn die zich minder goed aan de wet houden en waar risico's zijn vanuit integriteitsperspectief. Ook geven sommige gesprekspartners aan dat ze het gemelde aantal bij de FIU gemelde verdachte transacties vanuit trustkantoren laag vinden. Tegelijkertijd benoemen ze ook dat dit kan betekenen dat trustkantoren meer zicht hebben op de transacties en daarom transacties niet ongebruikelijk vinden. Verder geven gesprekspartners aan dat

---

75 Dit artikel bevat meerde elementen:
- 23a-1-a/b: gesanctioneerde landen vanwege oorlog Oekraïne (gesanctioneerde landen)
- 23a-1-c: een lijst van hoog risicolanden die de EU-commissie opstelt door met name op advies van FATF.
- 23a-1-d: een lijst van niet coöperatieve landen op belastinggebied (fiscaal risico)

76 Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-36080-3.html

de meldingen bij de FIU door trustkantoren vaak van relatief hoge kwaliteit zijn in termen van relevantie en informatievoorziening.

Door hun invulling van de poortwachtersrol verminderen trustkantoren het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen door hun cliënten. Dat sluit niet uit dat malafide partijen die geld willen witwassen of misbruik willen maken van rechtspersonen dit ook kunnen doen zonder gebruik te maken van trustdiensten van vergunninghoudende trustkantoren. Gezien de verplichtingen die voor vergunninghoudende trustkantoren gelden op het gebied van cliëntenonderzoek en transactiemonitoring, kan in dergelijke gevallen de kans op detectie kleiner zijn dan wanneer rechtspersonen gebruikmaken van diensten van vergunninghoudende trustkantoren. Dit betekent dat als gevolg van de invoering van de Wtt 2018 de kans is toegenomen dat malafide partijen in de praktijk vergunninghoudende trustkantoren mijden, gelet op de verplichtingen die voor deze kantoren gelden als gevolg van deze wet. Dit is ook het beeld dat uit gesprekken met marktpartijen en de toezichthouders naar voren komt.

De beperking voor trustkantoren met betrekking tot het uitvoeren van de poortwachtersrol zit vooral in de voor trustkantoren beschikbare informatie en kosten van ontsluiten daarvan. Zo kan niet altijd met zekerheid worden vastgesteld wat de herkomst van vermogen van de UBO van een doelvennootschap is. Ook kunnen de kosten van diepgravend onderzoek prohibitief hoog worden als partijen te maken hebben met complexere structuren of jurisdicties waarin het lastig is om specifieke documenten te achterhalen. Dit zijn inherente beperkingen van elke vorm van risicobeoordeling die voor een deel van de klanten van vergunninghoudende trustkantoren spelen. Een andere beperkende factor bij de uitvoering van de poortwachtersrol is dat volgens gesprekspartners het verschoningsrecht in toenemende mate tot complexe vraagstukken leidt en regelmatig voor vertraging zorgt in strafrechtelijke onderzoeken. Een complicerende factor ontstaat in de situatie dat zicht is op een verdachte die naast trustdiensten ook diensten aanbiedt waarop het verschoningsrecht (vermoedelijk) van toepassing is. Dit zorgt ervoor dat het inzien van communicatie tussen de belanghebbende en het trustkantoor niet door de toezichthouder kan worden ingezien.[77]

We concluderen dat de Wtt 2018 op dit punt doeltreffend is, wat betreft trustkantoren met een vergunning. Dit neemt niet weg dat er mogelijk verbeteringen zijn in de wijze waarop door vergunninghoudende trustkantoren aan de poortwachtersrol invulling wordt gegeven.[78] Zo benoemen sommige gesprekspartners dat ze vinden dat trustkantoren relatief weinig meldingen doen bij de FIU en zijn er zorgen over sommige kleinere trustkantoren.

Beleidsdoel: illegale trustdienstverlening neemt af

Het beeld op basis van interviews en de enquête is dat er illegale trustdienstverleners bestaan, bijvoorbeeld als gevolg van opknippen. Opknippen houdt in dat een cliënt zowel een Nederlands (post- of bezoek)adres krijgt als een aanvullende trustdienst, maar dan geleverd door verschillende aanbieders zodat formeel niemand beide elementen verricht. Dit wordt meestal georganiseerd door een tussenpersoon (of soms door een dienstverlener die één element zelf doet en het andere uitbesteedt), met als doel materieel alsnog de aanvullende trustdienst te leveren.

In de enquête gingen vragen 19 tot en met 23 over illegale trustdienstverlening. Trustkantoren geven aan dat het ontwijken van trustdienstverlening in redelijke tot grote mate voorkomt. Dit is consistent met de handhavingsactiviteiten van de toezichthouder op dit vlak en de gegevens hierover die de toezichthouder meldt in haar ZBO-verantwoording, die in Figuur 3.10 zijn weergegeven. Ook zijn er door de toezichthouder bestuurlijke

77 Artikel 218 Wetboek van Strafvordering.

78 Eventuele hoge administratieve kosten hebben geen invloed op de doeltreffendheid en komen aan de orde bij de bespreking van de doelmatigheid van de wetgeving.

boetes opgelegd, zoals bijvoorbeeld in de zaak Blaustein.[79] Ook dit maakt duidelijk dat er daadwerkelijk illegale trustdienstverlening plaatsvindt. Het ontwijken van trustdienstverlening gebeurt volgens respondenten met name door het opknippen van trustdiensten. De registratieplicht voor domicilieverlening zal volgens gesprekspartners uit de sector weinig tot geen effect hebben op de hoeveelheid illegale trustdienstverlening in Nederland. Achterliggende reden zijn dat dit niet de problemen oplost met detectie, het vaststellen van feitelijke overtredingen en de mogelijkheid om opnieuw te beginnen onder een andere naam, adres en/of website.

We weten niet precies hoe het aantal illegale trustdienstverleners zich ontwikkelt. Ons vermoeden is dat het aantal illegale trustdienstverleners is toegenomen sinds de invoering van de Wtt 2018 omdat de kosten van het verwerven en behouden van een vergunning hoog zijn vanwege de zwaarte van het vergunningstraject en de nalevingskosten die als groot worden ervaren zoals blijkt uit de enquête, zie Figuur A.11, eisen aan expertise en bemensen etc. Het kwalitatieve beeld dat illegale trustdienstverlening is toegenomen na invoering van de Wtt 2018 wordt bevestigd in gesprekken met toezichthouders en experts. Tegelijkertijd moeten we vaststellen dat een kwantitatieve onderbouwing hiervan ontbreekt. Er heeft geen systematische identificatie of opsporing door SEO plaatsgevonden in het kader van dit onderzoek. Herhaling van eerder onderzoek door SEO naar illegale trustdienstverlening is niet mogelijk omdat er geen toegang meer is tot persoonsgegevens en gegevens over de UBO van bij de KvK geregistreerde ondernemingen.

Uit een overzicht van door DNB ontvangen signalen over illegale trustdienstverlening blijkt wel dat het aantal signalen hierover na invoering van de Wtt 2018 is toegenomen van ongeveer 10 in de jaren 2015-2017 naar 25 in 2019, 46 in 2020 en 38 in 2021.[80] Ook de FIOD geeft aan dat zij een stijging ervaren van signalen van illegale trustdienstverlening. Hiervan kan echter geen cijfermatige onderbouwing worden aangeleverd. Hoewel dit niet noodzakelijk betekent dat het aantal illegale trustdienstverleners is toegenomen, is het er wel consistent mee.

Ook de vraag naar illegale trustdienstverlening kan veranderen, bijvoorbeeld door veranderende fiscale wet- en regelgeving die het minder aantrekkelijk maakt om puur vanuit fiscale motieven in Nederland gevestigd te zijn. In 2021 heeft Nederland namelijk een bronbelasting op rente en royalty's ingevoerd, sinds 2024 is er ook een bronbelasting op dividenden. Ook is er een wereldwijde minimumbelasting van 15 procent op bedrijfswinsten ingevoerd. Uit cijfers van DNB blijkt dat er sinds 2019 voornamelijk minder royalty's en rente naar laagbelastende jurisdicties gaan, wat er op duidt dat de vraag naar trustdiensten voor dergelijke fiscale redenen is afgenomen.[81]

Opsporing van illegale trustdienstverlening is in de praktijk erg moeilijk. Dit komt doordat het niet alleen lastig is om potentiële overtreders te identificeren, het is ook ingewikkeld om aan te tonen dat zij daadwerkelijk illegale trustdiensten verlenen. Het is immers toegestaan om individuele diensten te verlenen.[82] Er moet dus vastgesteld worden dat er een combinatie van diensten wordt verleend of dat meerdere aanbieders een samenhangende entiteit vormen. Puur de observatie dat er banden zijn, bijvoorbeeld doordat partijen elkaar kennen of soms gezamenlijke klanten hebben, is daarvoor waarschijnlijk onvoldoende. Dit betekent dat bijvoorbeeld mailwisselingen of onderlinge geldstromen ontsloten moeten worden. Ook ligt de verantwoordelijkheid voor opsporing en vervolging verspreid over verschillende partijen, waardoor de onderlinge communicatie, coördinatie

79 Zie DNB heeft bestuurlijke boete opgelegd aan de heer V.Y. Blaustein | De Nederlandsche Bank. Zie ook Het eindspel in het Blaustein dossier: een vernietigend vonnis van de rechtbank - Nieuwsplein33

80 Zie https://www.dnb.nl/media/ld2f4lb0/besluit-op-woo-verzoek-illegale-trustdienstverleners.pdf

81 https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/statistiek/2025/opnieuw-minder-bedrijfswinsten-via-nederland-naar-belastingparadijzen/

82 Dit geldt niet als er al een bestuursdienst wordt geleverd. Als er dan een additionele dienst wordt geleverd moet er altijd een vergunning zijn

en gegevensuitwisseling cruciaal is voor een succesvol traject dat uitmondt in bestuursrechtelijke afdoening of strafrechtelijke veroordeling. Binnen het FEC is in januari 2021 een project gestart dat zich richt op illegale trustdienstverlening en de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak van deze partijen.[83] Uit gesprekken komt naar voren dat ook hier erkend wordt dat detectie en opsporing in de praktijk complex kan zijn. Onderstaande tekstbox geeft de resultaten weer van een analyse die door SEO is uitgevoerd op basis van KvK data als voorbeeld van een manier om gericht en data gedreven te zoeken naar illegale trustdienstverleners.

Box 4.1 Resultaten kwantitatieve analyse KvK data.

Als locaties van geregistreerde trustkantoren en hun cliënten in statistisch opzicht verschillen van locaties van typische bedrijven, dan wordt het mogelijk om alle locaties te rangschikken op de kans dat er op een locatie een niet-geregistreerd trustkantoor plaats vindt. Simpel gezegd: áls er überhaupt niet-geregistreerde trustkantoren bestaan, dan is de kans groter dat die zich bevinden op locaties die lijken op locaties van geregistreerde trustkantoren. Zo'n beoordeling levert alleen relatieve kansen op, omdat we niet weten hoeveel niet-geregistreerde kantoren er bestaan. Maar het berekenen van relatieve kansen kan helpen om vervolg-casestudies te richten op de locaties waar de kans het grootst is dat er een niet-geregistreerd trustkantoor zit. Dat verhoogt de totale efficiëntie van het potentiële screeningsproces. Bijlage D geeft een voorbeeld van een dergelijke analyse weer en identificeert 10 locaties met het grootste risico van niet-geregistreerde trustkantoren zien.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Al met al kunnen we niet constateren dat illegale trustdienstverlening als gevolg van de Wtt 2018 afneemt. Hoewel het zicht ontbreekt op de ontwikkeling van het aantal illegale trustdienstverleners, is het kwalitatieve beeld op basis van gesprekken en de enquête dat het aantal illegale trustdienstverleners is toegenomen sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018. Op dit punt van de beleidstheorie is geen sprake van doeltreffendheid.

Conclusie tweede orde output

Al met al concluderen we op basis van bovenstaande dat de Wtt 2018 grotendeels doeltreffend is op het niveau van de tweede orde output, maar niet op het punt van een afname van de illegale trustdienstverlening. Dit concluderen wij ondanks dat het niet feitelijk vast te stellen is in welke mate illegale trustdienstverlening plaatsvindt. Zowel vanuit toezichthouder als vanuit vergunninghoudende trustkantoren en experts zijn de signalen dat dit voorkomt en dat het risico hierop sinds de invoering van de Wtt 2018 is toegenomen.

Outcome

Beleidsdoel: bevorderen integriteit Nederlandse financiële stelsel

De integriteit van het financiële stelsel is een outcome in de beleidstheorie, maar het verband tussen de 1e en 2e orde outputs en deze outcome loopt via het bevorderen van de integriteit van de trustsector. Daarom bespreken wij eerst de integriteit van de trustsector en vervolgens de integriteit van het financiële stelsel in Nederland.

De Wtt 2018 heeft de integriteit van de Nederlandse trustsector bevorderd. Als gevolg van de invoering van de Wtt 2018 en de doeltreffendheid van de verschillende elementen die hierboven besproken zijn onder eerste orde en tweede orde output is de kans op ongewenste activiteiten via vergunninghoudende trustkantoren is afgenomen. Er is effectiever toezicht en handhaving gerealiseerd. De drijvende factoren zijn daarbij de toezichtsinspanningen van DNB en de inspanningen van vergunninghoudende trustkantoren als gevolg van de Wtt 2018 en het toezicht op de naleving daarvan. Wij concluderen dit op basis van de interviews, de enquêtes en de statistieken van de toezichthouder, zoals hierboven beschreven.

83 Zie Kamerstuk 32545, nr. 201 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

Ook is er binnen de toezicht- en handhavingsketen een verbeterde samenwerking gerealiseerd. In interviews geven partijen aan dat ze elkaar goed weten te vinden en dat er uitwisseling van kennis is. Binnen het FEC wordt informatie uitgewisseld en is er een langetermijnproject dat zich richt op het tegengaan van illegale trustdienstverlening. Overigens is informatie-uitwisseling niet altijd mogelijk vanwege de wettelijke eisen die gesteld worden vanuit verschillende wettelijke kaders, zie Tabel 4.1. Daarbij bestaat er in de praktijk vooral een barrière tussen gegevens gebruikt voor opsporing (in juridische zin) en gegevens gebruikt voor toezicht.

Daarmee is dus de integriteit van dit deel van de financiële sector toegenomen. De wetgeving is dan ook doeltreffend als het gaat om het beperken van het risico op witwassen, terrorismefinanciering en maatschappelijk onbetamelijk gedrag via Nederland voor geldstromen of gedragingen waar vergunninghoudende trustkantoren bij zijn betrokken.

De mate waarin de bevorderde integriteit van de trustsector doorwerkt in de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel is in dit onderzoek niet vast te stellen. Er kan niet met zekerheid worden gesteld dat ook de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel als geheel is toegenomen. Het kan immers zo zijn dat malafide partijen nog steeds via of in Nederland actief zijn, maar dit nu doen buiten de trustsector om of gebruik maken van illegale trustdienstverleners (binnen de trustsector). Door toezichthouders en marktpartijen wordt hier op gewezen en ook in de enquête komt het naar voren. Wij vinden het op basis van dit onderzoek en eerder genoemde argumenten waarschijnlijk dat dit voorkomt en de signalen zijn dat dit sinds de invoering van de Wtt 2018 is toegenomen. In het kader van dit onderzoek hebben wij geen zicht kunnen krijgen op de mate waarin het op dit moment voorkomt of de omvang van de risico's die hiermee gepaard gaan.

De Wtt 2018 is dus doeltreffend in het bevorderen van de integriteit van de Nederlandse trustsector, onder meer door de effectievere werking van de poortwachtersfunctie van vergunninghoudende trustkantoren en de afname van risico's in het vergunninghoudende deel van de sector. We kunnen echter geen conclusies trekken over de doorwerking hiervan op het financiële stelsel als geheel, omdat er geen zicht is op de omvang van de risico's die gepaard gaan met illegale trustdienstverlening.

Beleidsdoel: minder risico op onwenselijk gedrag

We kunnen geen conclusies trekken over het risico op onwenselijk gedrag in het algemeen omdat het doel beoogt om het risico daarop via Nederland te beperken. Wel concluderen wij dat het risico op onwenselijk gedrag via de vergunninghoudende trustkantoren is afgenomen. Hoewel we niet kunnen vaststellen of dit ook op het bredere niveau van Nederland als geheel het geval is, vinden we het aannemelijk dat de kosten van het realiseren van ongewenste activiteiten via Nederland zijn toegenomen. Immers is één van de mogelijke kanalen als gevolg van de Wtt 2018 en het toezicht daarop minder aantrekkelijk geworden.

Conclusie outcome

Al met al concluderen we dat de Wtt 2018 enerzijds doeltreffend is in het bevorderen van de integriteit van de trustsector en het verminderen van risico's op onwenselijk gedrag in de trustsector. Het is echter lastig om vast te stellen of de Wtt 2018 bredere effecten heeft op het gehele financiële stelsel, omdat moeilijk is vast te stellen wat er gebeurt met ongewenste activiteiten die niet langer via vergunninghoudende trustkantoren plaatsvinden, maar bijvoorbeeld via illegale trustkantoren of via andere kanalen.

4.1.2 Type gebruikers en risico's

Subvraag 1.2 luidt: Welke soorten cliënten maken momenteel gebruik van trustkantoren en welke risico's brengt dit met zich mee?

Op basis van interviews en de enquête is het beeld dat het type gebruiker van trustdiensten in Nederland aan het verschuiven is naar minder risicovolle gebruikers en dat hun aanwezigheid vaker wordt ingegeven vanuit reële economische motieven in plaats van fiscale motieven. Tegelijkertijd zijn er ook gesprekspartners die hier kritisch over zijn en denken dat er niet heel veel veranderd is in de motieven van partijen die gebruik maken van trustdienstverleners. Het onderzoeksmateriaal is in grotere mate in lijn met het standpunt van de eerste groep, dit lichten wij hieronder toe.

We constateren dat het aantal doelvennootschappen in hoogrisicosectoren sneller daalt dan het aantal doelvennootschappen terwijl het aantal doelvennootschappen met bijzondere structuren ook in sterkere mate gedaald is dan het totaal aantal doelvennootschappen (zie respectievelijk Figuur 3.5 en Figuur 3.6 die gebaseerd zijn op informatie van de toezichthouder). Ook geeft een deel van de gesprekspartners aan dat nieuwe klanten vaker bestaan uit partijen die een daadwerkelijke economische basis in Nederland hebben. Dit is consistent met een verschuiving in het type doelvennootschappen richting minder risicovolle entiteiten.

Gesprekspartners geven aan dat portefeuilles zijn herbeoordeeld en aangepast: een deel van de structuren die als risicovol of sterk fiscaal gedreven werden gezien zijn beëindigd, aangepast of verplaatst naar andere jurisdicties. In verschillende gesprekken wordt daarnaast aangegeven dat nieuwe cliënten vooral komen voor zakelijke activiteiten in Europa of Nederland en minder vanwege zuiver fiscale motieven, waarbij gesprekspartners ook benadrukken dat de fiscale omgeving in Nederland in het afgelopen decennium is veranderd. Organisaties zijn bovendien zwaarder ingericht met compliance- en risicofuncties; de vaste kosten voor toezicht, compliance en audit zijn toegenomen, waardoor kleinere kantoren stoppen of worden overgenomen.

Een drijfveer voor gebruikers om in Nederland trustdiensten af te nemen kan zijn dat dit een efficiënte manier is om economische activiteiten in Nederland te ontplooien. Daarnaast kan het zo zijn dat er fiscale redenen zijn om in Nederland een juridische entiteit te vestigen. De prikkels voor deze laatste drijfveer zijn in de afgelopen tien jaar afgenomen. Niet alleen strenger toezicht zorgt daarmee voor een verschuiving in het type doelvennootschap dat gebruik maakt van trustdienstverleners, ook het veranderende fiscale klimaat in Nederland draagt hieraan bij.

Dit concludeert ook de commissie doorstroomvennootschappen: Nederland is bezig *'(…) zich een normale positie te verwerven, met meer oog voor de internationale consequenties van deze doorstroom. Daarnaast heeft Nederland – deels in navolging van de Europese en mondiale ontwikkelingen op dit gebied – de afgelopen periode meerdere maatregelen genomen en aangekondigd die bepaalde vormen van doorstroom minder aantrekkelijker maken, omdat deze vormen niet (langer) wenselijk worden geacht door de wetgever.'* Ook merkt de commissie op *'dat er op nationaal niveau al veel maatregelen zijn genomen om doorstroom tegen te gaan, voornamelijk op fiscaal gebied. Ook zijn veel maatregelen genomen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Het is echter nog niet duidelijk hoe effectief de fiscale maatregelen zijn om doorstroom tegen te gaan, onder andere doordat de effecten hiervan nog niet zichtbaar zijn in de (achterlopende) cijfers'*.[84]

DNB stelde in 2024 vast dat de omvang van de Nederlandse doorstroomsector sinds 2016 daalt. Specifiek laten ze zien dat in de periode 2016-2021 de balansomvang van de Nederlandse doorstroomsector als aandeel van het BBP

[84] Zie https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1007733.pdf

met 159 procentpunt daalde van 671 naar 512 procent van het bbp. De daling is volgens het rapport mogelijk het gevolg van verschillende nationale en internationale initiatieven en maatregelen die de laatste jaren zijn ingevoerd om belastingontwijking tegen te gaan.[85]

Gesprekspartners zien de grootste risico's vooral bij complexe, grensoverschrijdende structuren, bij betrokkenheid van landen of sectoren met verhoogde risico's op fiscale misdaad, sancties of corruptie, en bij situaties waarin de uiteindelijke belanghebbende moeilijk vast te stellen is. Tegelijk signaleren zij dat transacties mogelijk (deels) zijn verplaatst buiten de trustsector – naar andere dienstverleners of naar cliënten die zaken zelf regelen – waardoor het zicht op risico's afneemt en het lastiger wordt om te herkennen welke cliënten en structuren nog vergelijkbare patronen vertonen, zonder dat dit per se wijst op illegale trustdienstverlening. Het gebruik van buitenlandse bankrekeningen door vennootschappen leidt ook tot een beperkter zicht op mogelijke verdachte geldstromen als in het land waar de rekening wordt aangehouden ongebruikelijke of verdachte transacties niet worden gemeld en het trustkantoor zelf ook niet meldt.

We concluderen dat het waarschijnlijk is dat het type gebruiker van trustdiensten in Nederland aan het verschuiven is richting minder risicovolle structuren. Hiervoor zien we twee oorzaken. Ten eerste de invoering van de Wtt 2018 en het toezicht daarop. Ten tweede de veranderende fiscale wet- en regelgeving die Nederland minder aantrekkelijk heeft gemaakt als fiscaal vestigingsland. Het gevolg van deze verschuiving is dat het risico in het vergunninghoudende deel van de trustsector afneemt. Dit neemt niet weg dat er grote risicovolle bedrijven kunnen zijn die voorheen bediend werden door trustkantoren en nog steeds in Nederland actief zijn met bijvoorbeeld één bestuurder in loondienst.

4.1.3 Toereikendheid toezicht- en handhavingsmaatregelen

Subvraag 1.3 luidt: Hoe effectief zijn de huidige toezicht- en handhavingsmaatregelen in de praktijk en zijn deze voldoende om adequaat toezicht te houden op trustkantoren?

Van belang is dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het toezicht door DNB buiten de scope van dit onderzoek valt. Wij hebben dan ook geen oordeel over de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan haar taken zoals die voortvloeien uit de Wtt 2018. De onderzoeksvraag ziet op de mate waarin het instrumentarium dat de wet biedt voldoende is om de doelen van de wetgeving te realiseren. Adequaat toezicht houden is door ons dus vertaald als het behalen van de door de wet gestelde doelen.

DNB beschikt over een palet aan formele en informele toezicht- en handhavingsmaatregelen waarvan sommige generiek zijn, zoals guidance, de waarschuwingsbrief en informele gesprekken, sommige instrumenten voortvloeien uit de Algemene Bestuurswet (AWB), zoals onderzoek bij instellingen, en andere direct voortvloeien uit de Wtt 2018.[86] In de enquête hebben we over de verschillende instrumenten de beleving uitgevraagd over de mate waarin deze instrumenten bijdragen aan het borgen van de naleving van de Wtt 2018. Het algemene beeld is dat volgens de respondenten het handhavingsinstrumentarium in de Wtt 2018 toereikend is en bijdraagt aan het bereiken van de doelen van de wet.[87] Wat volgens gesprekspartners nog een toevoeging zou kunnen zijn is als de toezichthouder zicht heeft op informatie van de FIU, bijvoorbeeld ongebruikelijke transacties die door vergunninghoudende trustkantoren worden gemeld.

85 Zie https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/statistiek/2024/nederlandse-doorstroomsector-krimpt-sterker-dan-geraamd/
86 Zie ook https://www.dnb.nl/voor-de-sector/open-boek-toezicht/leeswijzer-beleidsuitingen-dnb/
87 Overigens geeft het strafrecht, via de koppeling van de WED met de Wtt 2018 ook mogelijkheden om te interveniëren

Ook uit de interviews en de gesprekken enquête komt het beeld naar voren dat het instrumentarium toereikend is. In de interviews geven sommige partijen wel aan dat ze graag meer guidance zouden krijgen van de toezichthouder. Hoewel deze evaluatie niet zit op de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, gaan we hier kort op in. De discussie over guidance is een discussie waar ook andere toezichthouders mee te maken krijgen. Aan de ene kant zoeken partijen zekerheid of ze zich aan de wet houden als ze bepaalde maatregelen nemen. Aan de andere kant zijn toezichthouders begrijpelijkerwijs terughoudend met het geven van hele precieze richtlijnen over hoe de bedrijfsvoering van bedrijven eruit zou moeten zien. Dit is immers de verantwoordelijkheid van die bedrijven zelf en sluit aan bij de open normen en de principle-based benadering van de anti-witwasregelgeving waarbij het resultaat wordt beschreven maar niet hoe dit resultaat bereikt moet worden. Recent heeft DNB overigens de definitieve versie van de good practices Wtt 2018 gepubliceerd.[88] Hierbij heeft ook een openbare consultatie plaatsgevonden. Uit de reactie van marktpartijen op deze consultatie blijkt ook dat zij veelvuldig vragen om meer duiding vanuit DNB over de precieze invulling van open normen.[89]

Vanuit de sector wordt aangegeven dat toezicht sterk juridisch en normerend is, met veel remediatie-brieven en discussies over de invulling van open normen (risicoclassificatie, SIRA, source of wealth, pseudo-UBO); men ervaart dat de verwachtingen niet altijd duidelijk zijn, waardoor langdurige trajecten en bezwaarprocedures ontstaan. Verschillende geïnterviewden koppelen de huidige staat van de sector (minder vergunningen, strengere dossiers, minder complexe structuren) mede aan deze vorm van toezicht, maar zien ook dat de kosten en druk op kleinere kantoren hierdoor aanzienlijk zijn.

We concluderen dat het instrumentarium in de Wtt 2018 toereikend is om de eerste orde doelen te bereiken voor de trustkantoren die een vergunning hebben. Wij zien geen duidelijke tekortkomingen of witte vlekken.

Tegelijkertijd biedt de Wtt 2018 beperkt houvast om illegale trustdienstverlening tegen te gaan. De wet is immers vooral gericht op partijen die een vergunning hebben. Het handhaven, vervolgen en bestraffen van partijen die geen vergunning aanvragen is niet de zelfstandige verantwoordelijkheid van de toezichthouder. De verantwoordelijkheid daarvoor is verspreid over meerdere partijen. Ook is de informatie die zou kunnen bijdragen aan detectie van illegale trustdienstverleners niet zonder meer beschikbaar voor de toezichthouder. Denk daarbij aan gegevens van de belastingdienst of andere instanties zoals het OM, de FIU of uit samenwerkingsverbanden zoals het FEC. Op basis van de bekostigingssystematiek betalen partijen met een vergunning de kosten van het toezicht en daarmee ook de handhavingsactiviteiten van de toezichthouder om illegale trustdienstverlening tegen te gaan. Hoewel vergunninghoudende partijen profiteren van het tegengaan van illegale trustdienstverlening, is de vraag hoe wenselijk het is dat zij de volledige lasten dragen voor de handhavingsactiviteiten van de toezichthouder ten aanzien van partijen die zich niet aan de vergunningplicht van de Wtt 2018 houden.

4.1.4 Beperken trustkantoren risico witwassen en misbruik rechtspersonen

Subvraag 1.4 luidt: In hoeverre beperken trustkantoren bij een effectieve uitvoering van hun poortwachtersrol het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen door hun cliënten?

88 Zie DNB publiceert definitieve Good Practices Wtt 2018 | De Nederlandsche Bank

89 Zo valt bijvoorbeeld op p.6 te lezen dat DNB met 'een meer procesgeoriënteerde toelichting duidelijk zou kunnen maken welke stappen een trustkantoor tenminste moet zetten en moet vastleggen om de ondergrens te halen. Dit geldt (…) met name voor de herkomst van het vermogen bij pseudo UBO's.'

De onderliggende vraag is hier of er zaken ontbreken in de verplichtingen voor vergunninghoudende trustkantoren die ertoe leiden dat er restrisico's zijn als de wet effectief nageleefd zou worden. Nu is het in de praktijk altijd zo dat er restrisico's blijven bestaan. De vraag of de kosten van het tegengaan deze restrisico's kleiner zijn dan de baten. De wetgeving voor trustkantoren is streng. Bij effectieve naleving van de eisen in de Wtt 2018 is moeilijk in te zien wat er nog meer gedaan zou kunnen worden om eventuele restrisico's tegen te gaan, behalve een volledig verbod van trustdienstverlening. De kosten van een dergelijk verbod zijn echter hoog (bedrijven met reële activiteiten die Nederland verlaten, gederfde belastinginkomsten, verloren arbeidsplaatsen) terwijl de baten onduidelijk zijn: witwassen kan immers ook plaatsvinden zonder dat daar trustdiensten voor nodig zijn, terwijl het detecteren en bestuurlijk dan wel strafrechtelijk vervolgen van illegale trustdienstverlening erg moeilijk is.

Als we de vraag minder strikt formuleren zou deze kunnen luiden: leiden de poortwachtersactiviteiten in het kader van de Wtt 2018 tot een afname van het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen? Het beeld op basis van de statistieken is dat er een verschuiving in het type doelvennootschap is dat gebruik maakt van de diensten van trustdienstverleners richting minder risicovolle doelvennootschappen. Ook is het inzicht van trustdienstverleners in de oorsprong van het vermogen vergroot als gevolg van het intensievere cliëntenonderzoek en doorlopende transactiemonitoring. De kans dat malafide partijen cliënt worden bij een trustkantoor is dankzij de Wtt 2018 dan ook kleiner geworden.

Dit betekent niet dat het risico witwassen en misbruik rechtspersonen in Nederland is afgenomen. Partijen die geld willen witwassen of rechtspersonen willen misbruiken kunnen dit immers ook doen via illegale trustdienstverleners of geheel zonder gebruik te maken van trustdienstverleners. Door de invullen van de poortwachtersrol verminderen trustkantoren het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen door hun cliënten. Een deel van de ongewenste activiteiten zal dit in plaats daarvan buiten het zicht van vergunninghoudende trustkantoren plaatsvinden. Meerdere gesprekspartners verwachten dat cliënten die willens en wetens criminele activiteiten willen verhullen, juist niet (meer) naar een vergunninghoudend trustkantoor gaan, maar andere routes kiezen; dat betekent dat de risico's binnen de vergunninghoudende sector zijn afgenomen en mogelijk deels zijn verplaatst naar andere kanalen buiten de vergunde trustsector.

Verder geven enkele gesprekspartners aan dat er bij sommige vergunninghoudende trustkantoren zorgen blijven over de invulling van de poortwachtersrol. Daarnaast zijn er inherente beperkingen in de uitvoering van de poortwachtersrol die gerelateerd zijn aan de beschikbaarheid van informatie en kosten van ontsluiten daarvan. Dit is niet uniek voor de Wtt 2018. Zo kan niet voor elke vennootschap met zekerheid worden vastgesteld wat de herkomst van vermogen is. Ook kunnen de kosten van diepgravend onderzoek hoog worden als partijen te maken hebben met complexere structuren of jurisdicties in landen waar het lastig is om specifieke documenten te achterhalen.

4.1.5 Gevolgen reikwijdte voor effectiviteit

Subvraag 1.5 luidt: Welke invloed heeft de reikwijdte van de Wtt 2018, de vrijstellingsregeling in acht nemend, op de effectiviteit van de wetgeving? Staan dergelijke vrijstellingen niet in de weg aan de risicogebaseerde aanpak die wordt gehanteerd in het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering?

In het wetgevingsoverleg over de wijziging van de Wet toezicht trustkantoren 2018 is een toezegging gedaan op een verzoek van toenmalig Kamerlid Van Hijum (NSC)[90], waarin verzocht wordt om tijdens de evaluatie Wtt 2018 de

[90] Zie https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D29507

reikwijdte van de trustdienstverlening en regulering en de vrijstellingsregeling verder te onderzoeken. De opmerking was dat de definitie zeer breed is, waardoor iets snel onder de definitie van trustdienstverlening kan vallen. De vraag luidt of deze brede definitie een risico-gebaseerde aanpak van witwassen, fraude en terrorismefinanciering niet in de weg staat.

De reikwijdte van de Wtt 2018 wordt verder bepaald in de Regeling toezicht trustkantoren 2018.[91] De regeling legt vast in welke gevallen natuurlijke personen of instellingen zijn vrijgesteld van het verbod om trustdiensten te verlenen, bijvoorbeeld bestuurders van stichtingen die uitsluitend aandelen houden voor certificaathouders of bestuurders van doelvennootschappen die al onder toezicht staan van een vergunninghoudend trustkantoor. Daarnaast zijn er vrijstellingen voor bepaalde beroepsgroepen, zoals advocaten of bewindvoerders, en voor specifieke situaties zoals verenigingen van eigenaars of pensioenfondsen.

De vrijstellingen hebben tot doel om ongewenste neveneffecten van een te grote reikwijdte tegen te gaan. Vrijstellingen betreffen vormen van dienstverlening waarbij het integriteitstoezicht al gewaarborgd is, waarbij de integriteitsrisico's verwaarloosbaar zijn, of waar een vergunningplicht buiten de doelstelling van de Wtt 2018 valt.[92] Zo heeft de wetgever het bijvoorbeeld onwenselijk geacht als verenigingen of pensioenfondsen gezien zouden worden als trustkantoor en zich aan de Wtt 2018 zouden moeten houden. Dit zou tot hoge kosten leiden bij dergelijke instellingen, waar de integriteitsrisico's verwaarloosbaar zijn. De vrijstellingen die het doelbereik van de wet inperken, dragen daarmee bij aan de doelmatigheid van de wetgeving en geven op die manier invulling aan een risicogebaseerde aanpak in het toezicht door bepaalde dienstverleners vrij te stellen en buiten de reikwijdte van de wet te plaatsen.

Het afschaffen van de vrijstellingen zou in onze ogen de effectiviteit van de wetgeving verlagen, omdat er dan een veel grotere groep is waarvan de naleving gecontroleerd dient te worden. Dit verhoogt de kosten van toezicht en verlaagt de intensiteit van toezicht voor groepen waarvoor de wetgeving in eerste instantie is bedoeld. Dit maakt risicogebaseerd toezicht juist moeilijker. Dit betekent in onze ogen dat de vrijstellingen niet in de weg aan de risicogebaseerde aanpak die wordt gehanteerd in het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering.

4.2 Neveneffecten van de Wtt 2018

Deelvraag twee luidt: Wat zijn de (onbedoelde) gevolgen van de regelgeving, zoals ontwijking en het opknippen van trustdiensten? Deze vraag is onderverdeeld in drie subvragen, die we hieronder beantwoorden.

4.2.1 Onbedoelde gevolgen zoals ontwijking en het opknippen

Subvraag 2.1 luidt: Wat zijn de (onbedoelde) gevolgen van de Wtt 2018, zoals ontwijking en opknippen van trustdiensten, en wat zijn de risico's hiervan? Is er bijvoorbeeld sprake van verschuiving naar domicilieverlening?

Wij zien theoretische drie potentiële onbedoelde gevolgen van de Wtt 2018:

1. Bonafide cliënten komen niet meer naar Nederland of gaan weg uit Nederland;
2. Cliënten die geld willen witwassen of rechtspersonen willen misbruiken blijven in Nederland maar doen dit niet meer via trustkantoren maar via andere typen dienstverleners;

[91] Zie wetten.nl - Regeling - Regeling toezicht trustkantoren 2018 - BWBR0041629
[92] Zie Kamerstuk 36102, nr. 6 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

3. Aanbieders van trustdiensten blijven dit doen maar zonder vergunning en worden dus illegale trustdienstverleners.

Bonafide cliënten

De kosten van het afnemen van trustdiensten zijn waarschijnlijk gestegen doordat de compliance kosten, dat wil zeggen de kosten van het naleven van toezicht bijvoorbeeld vanwege additionele medewerkers, uitgebreidere interne processen of extra it-diensten, omhoog zijn gegaan. De kosten van actief worden in Nederland via een vergunning houdend trustkantoor zijn daardoor hoger geworden dan die van vergelijkbare constructies in andere landen als gevolg van de strenge eisen in de Wtt 2018. Daardoor zullen sommige bonafide partijen een andere kosten-baten afweging maken. Ook sommige eisen die aan afnemers van trustdiensten worden gesteld, zoals het laten zien van de oorsprong van vermogen, kan bij sommige klanten op weerstand stuiten. Gesprekspartners geven desgevraagd aan dat er klanten zijn die gestopt zijn met het afnemen van diensten bij trustkantoren omdat het te duur wordt. Wij hebben dit echter niet kunnen verifiëren binnen de scope van dit onderzoek. Wel is het consistent met het beeld van een afnemend aantal doelvennootschappen. Overigens benoemen gesprekspartners ook dat het strenge raamwerk en toezichtkader een soort keurmerk kunnen zijn waardoor bedrijven juist voor Nederland en Nederlandse trustdienstverleners kiezen vanwege het betrouwbare imago richting het buitenland.

Als doelvennootschappen een trustkantoor verlaten, verliezen trustkantoren zicht op deze partijen. Zij weten dus niet of deze klanten Nederland verlaten, naar een ander trustkantoor gaan[93] of diensten afnemen bij illegale trustkantoren. Een relatief groter deel van de doelvennootschappen die geen trustdiensten meer afnemen van vergunninghoudende trustkantoren bestaat uit risicovolle doelvennootschappen of doelvennootschappen waar sprake is van complexe structuren. We weten niet of deze klanten in Nederland gevestigd blijven of dat ze uitwijken naar het buitenland.

Als klanten trustkantoren verlaten, hoeft dit niet te betekenen dat deze klanten iets te verbergen hebben. Klanten hebben wellicht geen behoefte meer aan de dienstverlening omdat bepaalde structuren niet langer rendabel zijn. Het kan ook zijn omdat ze vergelijkbare diensten in andere landen kunnen krijgen waar deze eis niet geldt, of omdat ze gehecht zijn aan privacy. Als dergelijke effecten zich voordoen, is de vraag vooral of deze kosten (het wegvallen van bepaalde klanten en daarmee omzet voor trustkantoren en wellicht ook een nadelig effect op de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland) opwegen tegen de voordelen van een lager risico op ongewenste activiteiten via de Nederlandse trustsector. Wij denken dat de baten groter zijn dan de kosten. Partijen die actief worden in de reële economie in Nederland doen dat vanwege een veelheid aan factoren, waarvan de kosten van trustdienstverlening waarschijnlijk niet de belangrijkste zijn. Dergelijk partijen zullen dus ondanks hogere kosten voor trustdiensten toch actief worden in Nederland.

In de gevoerde interviews wordt benoemd dat domicilieverlening als zelfstandige activiteit groeit en dat er meer domicilieverleners zijn die niet als trustkantoor opereren. Enkele respondenten beschrijven praktijkvoorbeelden van downscaling: een trustkantoor dat zich terugtrekt als bestuurder en domiciliehouder, maar wel administratie blijft doen, of situaties waarin bestuur, adres en administratie over verschillende partijen worden verdeeld. Gesprekspartners vermoeden dat er trustkantoren zijn die functies afbouwen (geen bestuur meer, wel administratie of domicilie), of waar bestuurders en domicilieverleners buiten de vergunningplicht verder gaan. Dat laatste komt neer op een verschuiving naar vormen van dienstverlening die dicht bij alleen domicilieverlening liggen.

---

93 Als klanten naar een ander trustkantoor gaan en dat trustkantoor weet dat deze klant van een ander kantoor afkomstig is, moet dit trustkantoor navraag doen naar integriteitsrisico's bij een ander trustkantoor, zie artikel 68 Wtt 2018. Dit artikel geeft ook aan welke gegevensverwerkingen daartoe plaatsvinden.

Illegale trustdienstverlening

We kunnen vaststellen dat er sprake is van illegale trustdienstverlening in Nederland. DNB handhaaft daadwerkelijk illegale trustdienstverleners, waarbij ze o.a. gebruik maakt van signalen van vergunninghoudende trustkantoren en zeer incidenteel van signalen van de FIOD. Ook geeft DNB signalen door aan opsporing voor verdere strafrechtelijke afhandeling van de signalen indien ze dit nodig achten. In de interviews en de enquête is wordt ook benoemd dat er illegale trustdienstverleners zijn en dat ontwijking en opknippen voorkomen. Dit is uitgebreider beschreven in sectie 4.4.1 onder de tweede orde output.

Gesprekspartners zien signalen van mogelijke opknippers en partijen zonder vergunning; dit kan zowel bewust ontwijkend en onbewust ontwijkend zijn. Ook benoemen gesprekspartners dat domicilieverlening onderdeel kan zijn van bredere dienstenpakketten die via één "spin in het web" worden georganiseerd, wat kan wijzen op opknip-constructies. Geïnterviewden geven aan dat diensten worden opgesplitst om drempels uit Wtt en Wwft te vermijden, terwijl in sommige gevallen vermoedelijk toch vergunningplichtige dienstverlening wordt aangeboden.

Ontwijken van de wetgeving is volgens gesprekspartners relatief eenvoudig. De FIOD ziet bijvoorbeeld dat bedrijven hun belastingaangifte laten indienen door een financieel dienstverlener en dat het adres van deze financieel dienstverlener is opgenomen als verplicht toezendadres voor de belastingdienst. De klanten staan zelf ingeschreven op bijvoorbeeld het adres van een bedrijfsverzamelgebouw of in het buitenland. Dit kwalificeert niet als domicilie plus, aangezien voor het begrip postadres wordt aangesloten bij de Handelsregisterwet. Indien het verplichte toezendadres daar niet als postadres is opgenomen, is geen sprake van het ter beschikking stellen van een postadres.[94]

Tegelijkertijd is detectie moeilijk, onder meer vanwege belemmeringen voor de toezichthouder en andere ketenpartners om verschillende databronnen met elkaar te combineren en te delen. Zo heeft DNB geen toegang tot meldingen bij de FIU (net als andere toezichthouders hiertoe geen toegang hebben). In de praktijk zijn volgens gesprekspartners vooral vergunninghoudende trustkantoren voor de toezichthouder een belangrijke bron van informatie over mogelijke illegale trustdienstverlening. Naast detectie is ook de bewijsvoering bij vermoeden van illegale trustdienstverlening ingewikkeld en tijdrovend vanwege de beperkte mogelijkheden om informatie te vergaren en in te zien. Tot slot is het voor illegale trustdienstverleners volgens gesprekspartners ook relatief eenvoudig om - als zij gedetecteerd zijn - opnieuw te starten met hun activiteiten en daarbij maatregelen te nemen om detectie te bemoeilijken.

Gesprekspartners geven aan dat activiteiten buiten het vergunninghoudende deel van de trustsector om leiden tot minder zicht op transacties en structuren; er kunnen nog steeds fiscale of andere illegale constructies bestaan, maar dan via tussenpersonen of andere dienstverleners waarop minder gericht toezicht staat. Opgeknipte en illegale dienstverlening ondermijnt volgens gesprekspartners het vergunningstelsel: klantonderzoek, transactiemonitoring en meldplicht gelden dan niet (of minder), en de kosten zijn lager, wat oneerlijke concurrentie oplevert ten opzichte van vergunninghoudende kantoren. Wanneer cliënten uit de Wtt-sector verdwijnen en bij partijen diensten afnemen die onder het bredere Wwft-regime komen, wordt de kans op detectie kleiner omdat er minder intensief toezicht is op de Wwft, er vallen immers veel meer instellingen onder de Wwft.

---

94 De Wtt 2018 definieert immers als trustdienst: natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die een adres of postadres ter beschikking stellen, als bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel c, en 14, eerste lid, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007, aan een rechtspersoon of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden wordt verricht (…)

Sommige gesprekspartners benoemen dat niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen illegale trustdienstverlening en dienstverlening die legaal is (maar geen trustdienstverlening). Dat komt omdat het in de praktijk ingewikkeld is om vast te stellen of iemand de intentie heeft om op te knippen, of zich gewoon wil specialiseren in een specifieke dienst waarvoor geen vergunning nodig is als deze op zichzelf staand wordt uitgevoerd.

De kosten van detectie van en handhaving bij illegale trustdienstverlening door de toezichthouder komen terecht bij vergunninghoudende trustkantoren. Dit is onderdeel van de bekostigingsmethodiek. De algemene logica hierachter, die ook bij andere toezichtgebieden in Nederlandse financiële sector wordt gehanteerd, is dat deze kantoren ervan profiteren als illegale trustkantoren van de markt geweerd worden. Anderzijds draagt het bestrijden van illegale trustkantoren bij aan een publiek goed – het tegengaan van witwassen en de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel in den brede - waarvan financiële instellingen anders dan trustkantoren alsook de niet-financiële sector en de samenleving als geheel van profiteren. Dit heet in economische termen een positief extern effect. Het doorberekenen van de kosten van handhaving in de illegale trustsector aan vergunde kantoren maakt de afweging voor de toezichthouder om daar meer in te investeringen ingewikkelder omdat dit tot kritiek vanuit de vergunde deel van de trustsector leidt. Zij betalen immers voor iets waar andere financiële instellingen en bedrijven van profiteren. Dit zorgt mogelijk voor onderbesteding door de toezichthouder in handhaving bij illegale trustdienstverlening.

Witwassen buiten de trustsector om

Het is aannemelijk dat de kans op detectie bij witwassen via trustkantoren is toegenomen door de striktere clientcontrole en doorlopende transactiemonitoring bij vergunde trustkantoren en de handhavingsactiviteiten bij illegale trustkantoren. Te verwachten is dan ook dat malafide partijen via andere kanalen actief zullen worden dan via trustkantoren. Tabel 4.1 in de NRA 2023 beschrijft bijvoorbeeld de 18 grootste witwasdreigingen in Nederland.[95] Witwassen via het opknippen van trustdienstverleners is hiervan slechts één. Aan de andere vormen van witwassen komen geen (illegale) trustdienstverleners te pas. Zo kunnen zij gebruik maken van diensten van verschillende dienstverleners. Een precieze beschrijving van manieren om bijvoorbeeld witwasactiviteiten te ontplooien via Nederland valt buiten de scope van dit onderzoek dat zich op de trustsector richt.

Conclusie

Met uitzondering van illegale trustdienstverlening kunnen we niet feitelijk vaststellen of de onbedoelde gevolgen zich voordoen. Wel is het op basis van bovenstaande beschrijving aannemelijk dat deze gevolgen zich voordoen. Voor geen van de onbedoelde gevolgen kunnen we echter vaststellen in welke mate ze zich voordoen.

4.2.2 Invloed definities trustdiensten

Subvraag 2.2 luidt: Hoe beïnvloeden de definities van trustdiensten en trustkantoren de omvang en aard van deze onbedoelde gevolgen?

Naarmate de definities van trustdiensten en trustkantoren veranderen, verschuift ook de wijze waarop partijen kunnen ontwijken en opknippen. We bespreken de gevolgen van een nauwe definitie van trustdiensten en trustkantoren (waarbij weinig onder de definitie valt) en brede definitie (waarbij geprobeerd wordt om zoveel mogelijk af te dekken).

95 Zie https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3352/Cahier-2024-1-volledige-tekst.pdf?sequence=9&isAllowed=y

Een nauwe definitie vermindert waarschijnlijk de onbedoelde gevolgen van de wetgeving. Het is dan immers niet langer nodig om actief te zijn als illegale trustdienstverlener als je diensten aan wil bieden die niet gereguleerd zijn. Tegelijkertijd betekent dit een toename van het risico dat malafide partijen actief worden via dienstenverleners die niet langer als trustdienstverlener worden gereguleerd.

Een brede definitie voorkomt dat malafide partijen actief worden via dienstenverleners die niet langer als trustdienstverlener worden gereguleerd, maar vergroot waarschijnlijk de prikkels om actief te zijn als illegale trustdienstverlener. Daarnaast kan een brede definitie ertoe leiden dat veel diensten als trustdiensten worden geclassificeerd, terwijl daar in de praktijk geen sprake van is. Deze ongewenste gevolgen moeten dan worden tegengegaan door diverse vrijstellingen in voeren, zoals nu het geval is.

De definities van trustdiensten en trustkantoren hebben dus invloed op de omvang en aard van onbedoelde negatieve gevolgen. Het is echter niet mogelijk om opknippen en ontwijken tegen te gaan door een andere, minder brede definitie van trustdienstverlening en tegelijkertijd de voordelen van het hanteren van een brede definitie (voorkomen dan malafide partijen gebruik kunnen maken van diensten van niet-gereguleerde partijen) te behouden.

4.2.3 Mitigeren mogelijke risico's

Subvraag 2.3 luidt: Hoe kunnen de mogelijke risico's van de negatieve gevolgen van de regelgeving worden gemitigeerd?

Belangrijke risico's zijn in onze ogen dat:

1. Trustkantoren in reactie op de Wtt 2018 hebben geprobeerd om de wetgeving te ontwijken en tegelijkertijd hun dienstverlening hebben voortgezet. Er is dan sprake van illegale trustdienstverlening of van pogingen om het zicht op klanten van trustkantoren te verminderen. Daardoor worden intenties en gedragingen van afnemers van trustdiensten van deze partijen niet beoordeeld en blijven potentiële integriteitsrisico's buiten zicht. Het gebruik van advocaten als tussenpersoon in de communicatie met een vennootschap waardoor partijen zich kunnen beroepen op het verschoningsrecht alsmede het gebruik van buitenlandse betaalrekeningen zijn voorbeelden die door gesprekspartners worden genoemd.
2. Afnemers van trustdiensten die dit deden om ongewenste activiteiten te kunnen ontplooien hun activiteiten hebben voortgezet zonder trustdiensten af te nemen. Zij maken in het geheel geen gebruik mee van trustdiensten (dus ook geen illegale trustdiensten) maar organiseren hun activiteiten op een andere manier en zijn daardoor minder in zicht. Hoe dit in de praktijk precies vormgegeven wordt, valt buiten de scope van dit onderzoek.

Om risico's te verminderen helpt het om illegale trustdienstverlening minder aantrekkelijk te maken door het kostbaarder te maken om als illegale trustdienstverlener actief te zijn, bijvoorbeeld door een hogere pakkans en/of een hogere boete. Dat laatste is relatief recent gebeurd met het voornemen om de boete voor opknippen te verhogen.[96] De pakkans hangt samen met de detectie en de succesvolle vervolging van illegale trustdienstverleners. Het vergroten van samenwerking tussen partijen die verantwoordelijk zijn voor verschillende fasen van de

[96] Op verzoek van DNB is de boetecategorie zal het opknippen van trustdiensten worden verzwaard 2 naar 3 zodat de boete effectief is en een voldoende afschrikwekkende werking heeft, zie https://open.overheid.nl/documenten/0e1c522f-d3b9-4b18-863f-f1bfdf1ed32f/file

opsporing en vervolging van illegale trustdienstverleners vergroot de kans op detectie en daarmee de kosten van illegale trustdienstverlening.

Verdere harmonisering van het fiscale klimaat in Europa heeft gevolgen voor de vraagkant van de markt voor trustdienstverlening omdat het de prikkel verkleint om puur vanuit fiscale motieven via Nederland actief te zijn. Dat betekent dat partijen die trustdiensten afnemen dit eerder vanuit een reële economische motivatie doen.

Daarnaast bestaat ook het risico dat bonafide partijen hun activiteiten buiten Nederland verplaatsen of zelf intern de diensten gaan regelen die ze voorheen van trustkantoren afnamen. Voor partijen die zich echt in Nederland willen vestigen en echt in of vanuit Nederland reële economische activiteiten willen uitoefen, geldt echter dat andere factoren dan de kosten van trustdienstverlening waarschijnlijk doorslaggevend zijn voor de beslissing zich in Nederland te vestigen.[97] Dit risico zien we dan ook als minder groot.

Uniformering van wet- en regelgeving op het vlak van trustdienstverlening in Europa zorgt ervoor dat uitwijken naar andere landen minder loont. Daar geldt immers dezelfde wetgeving als in Nederland. Of de administratieve lasten in Nederland vergelijkbaarder worden met die in het buitenland hangt af van de wijze waarop de nieuwe wetgeving in verschillende landen zal worden geïmplementeerd.

Een andere manier om illegale trustdienstverlening tegen te gaan is door het aantrekkelijker te maken om een vergunning te hebben. Dit is een soort *carrot-and-stick* benadering. Door bijvoorbeeld manieren te zoeken om de administratieve lasten voor trustkantoren met een vergunning te verlagen en tegelijkertijd trustkantoren zonder vergunning hard aan te pakken, wordt het relatief aantrekkelijker voor illegale trustdienstverleners om alsnog een vergunning aan te vragen. Dit veronderstelt wel dat illegale trustdienstverleners de intentie hebben om zich te legaliseren en aan de voorwaarden van de Wtt 2018 kunnen voldoen.

---

97 De Adviescommissie Belastingheffing van multinationals constateert over de relatie tussen belastingheffing als onderdeel van het vestigingsklimaat en investeringen van bedrijven: "empirische studies laten zien dat bedrijfsbeslissingen beïnvloed worden door het belastingstelsel. Echter, het vestigingsklimaat wordt ook beïnvloed door andere factoren zoals infrastructuur of een goed opgeleide beroepsbevolking. Er lijkt geen wetenschappelijke consensus over de omvang van het effect van het belastingstelsel ten opzichte van andere determinanten van het vestigingsklimaat" (zie Informatie over Bijlage 931167 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen, p. 24). Een metastudie van 153 kwantitatieve wetenschappelijke studies naar Foreign Direct Investment (FDI) door multinationale ondernemingen vindt dat factoren - zoals fysieke infrastructuur, het niveau van human capital en de kwaliteit van governance en instituties - in meer studies als belangrijke factoren worden gevonden dan de hoogte van belastingen, waarbij het empirische bewijs voor de relevantie van belastingen ook in sterkere mate varieert tussen studies dan het empirische bewijs voor andere factoren, zie The location choice of foreign direct investments: Empirical evidence and methodological challenges.

5 Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk vier van dit rapport hebben we de onderzoeksvragen beantwoord. In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid die daaruit volgen beknopt samen. Daarnaast bieden we een aantal beleidsaanbevelingen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wetgeving kunnen vergroten.

5.1 Doeltreffendheid

De Wtt 2018 heeft de eisen voor trustkantoren verscherpt. Deze eisen zien op een vergunningplicht, regels voor integere en beheerste bedrijfsvoering, verboden op belastingadvies, dienstverlening aan bepaalde landen en dienstverlening aan doorstroomvennootschappen, de poortwachtersfunctie van trustkantoren, het toezichts- en handhavingsinstrumentarium van DNB en eisen aan informatie-uitwisseling.

Voor een conclusie over de doeltreffendheid is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de effecten van de Wtt 2018 op vergunninghoudende trustkantoren en de effecten van de Wtt 2018 daarbuiten. Onder dat laatste valt een verschuiving van dienstverlening naar illegale trustkantoren (die onder de reikwijdte van de Wtt 2018 vallen), een verschuiving naar andere dienstverleners die niet onder de de reikwijdte van de Wtt 2018 vallen, een omzeiling van trustdienstverlening (door verschuiving naar activiteiten die net anders zijn dan in de definitie van de Wtt)[98] en een verschuiving van activiteiten naar het buitenland (waarbij vragende partijen Nederland dus verlaten).

De Wtt 2018 is doeltreffend voor vergunninghoudende trustkantoren die onderhevig zijn aan toezicht door de DNB. De Wtt 2018 heeft voor deze partijen de kwaliteit van de invulling van de poortwachtersfunctie vergroot, met als gevolg dat het risico op witwassen en financieren van terrorisme via vergunde kantoren is afgenomen. Tegelijkertijd zijn de kosten van het verlenen van trustdiensten door vergunninghoudende trustkantoren toegenomen als gevolg van de hogere vereisten en daarmee gepaard gaande inspanningen. Hierdoor is het aantal trustkantoren is afgenomen en de gemiddelde omvang van kantoren is toegenomen.

Elementen die in belangrijke mate bijdragen aan de doeltreffendheid zijn de eisen aan cliëntacceptatie en due diligence, de doorlopende transactiemonitoring, de organisatorische eisen, zoals twee dagelijkse beleidsbepalers en een onafhankelijke compliancefunctie die ervoor zorgen dat beslissingen over risicovolle cliënten niet bij één persoon liggen en het verbod op doorstroomvennootschappen. Sommige elementen van de Wtt 2018 dragen minder bij. We denken daarbij aan het vaststellen van de vermogenspositie van de pseudo-UBO. Zoals aangegeven door gesprekspartners draagt dit niet bij aan een beeld van het risico van een vennootschap, waar de pseudo-UBO immers geen echte UBO van is.

Er zijn ongewenste neveneffecten van de wet doordat sommige partijen diensten gaan afnemen van illegale trustdienstverleners om zo hun activiteiten in Nederland voor te zetten. Malafide partijen die ongewenste activiteiten via Nederland willen laten lopen, zullen waarschijnlijk op zoek gaan naar alternatieven buiten de vergunninghoudende trustsector of in een ander land. Omdat het verkrijgen en behouden van een vergunning kostbaarder is geworden en gepaard gaan met hoge compliance kosten en kosten doordat van bepaalde cliënten

98 Om verschuiving tegen te gaan naar activiteiten die net anders zijn dan de definitie van de Wtt om zo de Wtt te omzeilen. is is een wijziging van de Wtt 2018 doorgevoerd: Staatsblad 2024, 241 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen

mogelijk afscheid genomen moet worden, wordt het aantrekkelijker om trustdiensten zonder vergunning te verlenen, terwijl tegengaan van illegale trustdienstverlening tijdrovend en complex is. Daardoor is het aantal illegale trustdienstverleners waarschijnlijk toegenomen.

Met name illegale trustdienstverlening is een probleem. Als malafide partijen naar het buitenland vertrekken, neemt het risico in Nederland immers af. Het is moeilijk om een goed beeld te krijgen van de omvang van illegale trustdienstverlening en de omvang van de risico's die daarmee gepaard gaan. Een vorig onderzoek door SEO naar de omvang van illegale trustdienstverlening is niet te repliceren omdat gegevens over directeuren geen onderdeel uitmaken van de mogelijkheid om gegevens in bulk op te vragen bij de KvK.[99] Daarnaast zijn UBO-gegevens van de bedrijven – die in het voorgaande onderzoek ook zijn gebruikt – niet beschikbaar als gevolg van een gerechtelijke uitspraak.[100] Daardoor kan dit onderzoek geen nieuwe kwantitatieve inschatting geven van de neveneffecten van de Wtt 2018 door een statistische inschatting te maken van het aantal illegale trustdienstverlening.

Ook zijn er neveneffecten doordat partijen met legitieme doelen uit Nederland verdwijnen. Deze effecten zijn waarschijnlijk minder belangrijk omdat andere factoren dan de kosten van trustdienstverlening doorslaggevend zijn voor de beslissing van een onderneming om zich in Nederland te vestigen. Als wet- en regelgeving ten aanzien van trustdienstverlening op Europees niveau wordt geharmoniseerd, waardoor trustdienstverleners in verschillende landen aan dezelfde regelgeving moet voldoen, zal dit effect verder afnemen.

Al met al concluderen we dat de Wtt 2018 op het niveau van outcomes doeltreffend is in het bevorderen van de integriteit van de trustsector en het verminderen van risico's op onwenselijk gedrag in de trustsector. Er is effectiever toezicht en handhaving gerealiseerd. De drijvende factoren zijn daarbij de toezichtinspanningen van DNB en de inspanningen van vergunninghoudende trustkantoren als gevolg van de Wtt 2018 en het toezicht op de naleving daarvan. Ook is er binnen de toezicht- en handhavingsketen een verbeterde samenwerking gerealiseerd. Daarmee is dus de integriteit van dit deel van de financiële sector toegenomen.

Het is echter lastig om vast te stellen welke de Wtt 2018 heeft op het gehele financiële stelsel. Er is consensus dat sprake is van een waterbedeffect, waarbij ongewenste activiteiten niet langer via vergunninghoudende trustkantoren plaatsvinden, maar via illegale trustkantoren of via andere kanalen. Tegelijkertijd zijn de omvang van deze verschuiving alsmede de gevolgen van die verschuiving voor de integriteit van het Nederlandse financiële sector moeilijk vast te stellen. Het is wel plausibel dat het aantal partijen dat zich bezighoudt met witwassen in Nederland is afgenomen door invoering van de wet. Dit vergroot de integriteit. Tegelijkertijd is het niet uit te sluiten dat het zicht op dergelijk partijen is verminderd. Dit verlaagt de integriteit. Daarmee kunnen we niet vaststellen of de Wtt 2018 de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel als geheel heeft vergroot.

5.2 Doelmatigheid

De uitvoeringskosten en administratieve lasten zijn relatief hoog. Marktpartijen benoemen hoge vaste lasten voor toezichtheffingen, compliance-medewerkers, systemen en externe audit. Concreet worden genoemd: het verzamelen van buitenlandse administratieve uittreksels en gegevens voor grote aantallen groepsentiteiten,

99 Deze gegevens maken wel onderdeel uit van een uittreksel KvK en kunnen in een individuele aanvraag per bedrijf wel worden ingezien. Bulk uitvragen zijn wel mogelijk door de politie, belastingdienst, arbeidsinspectie. Artikel 28 uit de handelsregisterwet beschrijft wie en onder welke voorwaarden informatie uit het handelsregister mag worden verstrekt aan bevoegde instanties.

100 Zie Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. In de toekomst komt er mogelijk een legitiem belang-toegang wat een replicatie wel mogelijk zou maken.

uitgebreide dossiervorming rond UBO's en pseudo-UBO's (incl. source-of-wealth), periodieke reviews en herbeoordeling van volledige portefeuilles. In de enquête geven trustkantoren aan dat de grootste administratieve lasten als gevolg van deze wet- en regelgeving wordt veroorzaakt door het uitvoeren van voortdurende controles, het opstellen van acceptatiememoranda, onderzoeken naar integriteitsrisico's en maatregelen voor dienstverlening aan structuren met hoge risico's, zie Figuur A.11. Daarnaast wordt in antwoorden op open vragen bij de enquête benoemt dat de eisen die worden gesteld aan het in kaart brengen van het vermogen van de UBO zorgen voor hoge administratieve lasten. Een beeld van het aantal handhavingsmaatregelen en de ontwikkeling daarin over tijd, staat beschreven in hoofdstuk 3.2. Het valt buiten de scope van dit onderzoek of de intensiteit en vormgeving van het toezicht doeltreffend is.

DNB controleert de dossiers en de bedrijfsvoering van trustkantoren. Het toezicht in de trustsector is op dat punt veeleisender dan het toezicht in andere sectoren, in lijn met hogere eisen die de Wtt 2018 stelt aan trustkantoren vergeleken met de eisen van de Wwft aan poortwachters. Dit is terug te voeren op de hogere risico's die trustdienstverlening in de ogen van de wetgever met zich meebrengt. Dit past echter bij het doel en de aard van de wetgeving en het is moeilijk in te zien hoe de doelen van de Wtt 2018 gerealiseerd kunnen worden zonder relatief hoge administratieve lasten. De hoge administratieve lasten zijn daarmee niet ondoelmatig.

Er zijn belangrijke neveneffecten die de doelmatigheid van de Wtt 2018 negatief beïnvloeden. Deze neveneffecten zijn moeilijk te voorkomen en ontstaan omdat een strengere Wtt 2018 zorgt voor waterbedeffecten, terwijl het handhaven en opsporen van illegale trustdienstverlening arbeidsintensief en moeilijk is. Ook het juridisch aantonen dat sprake is van illegale trustdienstverlening kan lastig zijn, zoals beschreven in hoofdstuk 4.2. De kans op detectie is daardoor laag, terwijl ook in geval van detectie de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke bewijsvoering ingewikkeld kan zijn. De aanwezigheid van neveneffecten vermindert de doelmatigheid van de wetgeving.

5.3 Aanbevelingen

Wij zien een aantal aanbevelingen. Een deel van die aanbevelingen richt zich op illegale trustdienstverlening. In het verleden zijn hier stappen ondernomen om aspecten in de wetgeving te verduidelijken of trustdienstshoppen tegen te gaan. De onderzoekers zien geen effectieve aanpassingen van de Wtt 2018 om illegale trustdienstverlening tegen te gaan. Verbreding en aanpassing van de wet of aanvullende maatregelen die opknippen of omzeilen beogen tegen te gaan, bieden geen soelaas in het bestrijden van illegale trustdienstverlening. Dit is ook inherent aan de aard van het probleem van illegale trustdienstverlening. Het betreft partijen die zich niet aan de wet houden. De belangrijke elementen bij het vergroten van de kosten van illegale trustdienstverlening zijn een hogere detectie, kansrijkere vervolging en hogere sancties. Op dat laatste vlak zijn reeds stappen gezet. De belangrijke stappen liggen dan ook op het vlak van detectie en kansrijkere vervolging.

Een eerste punt is om een nieuw evenwicht tussen handhaving bij illegale trustdienstverlening en toezicht op vergunde trustdienstverleners te vinden. Door meer nadruk op handhaving bij illegale trustdienstverlening te leggen, nemen de impliciete kosten voor illegale trustdienstverleners toe. De veronderstelling is daarbij dat handhaving bij illegale trustdienstverleners wel effectief is, doordat boetes of de op succesvolle vervolging voldoende hoog zijn. Een randvoorwaarde blijft uiteraard dat het toezicht op vergunninghoudende trustkantoren dusdanig is dat het voldoende vertrouwen geeft in een adequate invulling van de poortwachtersrol van vergunninghoudende trustkantoren.

Ook zijn de mensen en middelen om te investeren in detectie verspreid over verschillende ketenpartners, waarbij de ketenpartners elk weer hun eigen budgeteringssystematiek, prioriteiten en doelstellingen hebben die afgewogen moeten worden tegen investeringen in detectie. Een relatief kleine groep medewerkers bij de FIOD is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor alle opsporingszaken die raken aan het toezicht op de financiële sector van AFM en DNB, terwijl de bekostigingssystematiek van de financiële toezichthouder belemmerend kan werken voor investeringen in handhaving bij illegale trustdienstverleners. Omdat er geen integrale kosten en baten afweging over de ketenpartners heen plaats vindt van het belang van het vinden van illegale trustdienstverleners, leidt dit mogelijk tot onderinvestering in detectie, met directe gevolgen voor handhaving en opsporing. Een aanbeveling is daarom om te onderzoeken hoe detectie robuust gefinancierd kan worden.

In het kader van detectie kan een datagedreven analyse een rol spelen bij een effectieve en efficiënte aanpak. In het kader van het Nationale Samenwerking Ondermijnende Criminaliteit (NSOC)[101] is bijvoorbeeld KvK data gecombineerd met FIU-data over verdachte transacties en onderzocht op welke adressen meerdere verdachte transacties plaatsvonden. Eén van de conclusies was dat op 220 adressen 9.8 miljard verdachte transacties stroomde. Het NSOC is in 2024 opgeheven na een motie in de tweede kamer vanwege het gebrek aan bewezen meerwaarde. Een ander voorbeeld is het reeds eerdergenoemde onderzoek door SEO naar illegale trustdienstverlening. Gezocht zou kunnen worden naar een manier om de verschillende relevante databronnen te combineren en de resultaten te gebruiken voor risico gedreven detectie, met als doel zicht te krijgen op partijen die mogelijk actief zijn als illegale trustdienstverleners. Mogelijk relevante bronnen zijn hierbij het bedrijvenregister van de KvK (diverse gegevens over vennootschappen), data van de belastingdienst (zoals omzet, winst, aantal werkzame personen, maar ook gegevens over welke belastingadministrateur namens een bedrijf aangifte doet), het UBO-register (data over de geografische herkomst eigenaar), het kadaster (gegevens over de vestigingslocatie) en FIU-gegevens (koppeling met verdachte transacties). Overigens is dit geen panacee en draagt vooral bij aan meer risicogedreven en minder signaalgestuurde handhaving en vervolging. Een deel van het probleem blijft om feitelijk vast te stellen dat er sprake is van illegale trustdienstverlening en het voorkomen dat partijen simpelweg opnieuw beginnen onder een andere vlag.

Effectieve detectie en vervolging vraagt daarnaast om goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen (DNB, politie, OM, belastingdienst, FIOD, KvK, gemeenten) en de aanwezigheid van expertise. De samenwerking is volgens de gesprekspartners goed, maar in de praktijk wordt informatie die gebruikt zou kunnen worden om illegale trustdienstverlening aan te pakken daarvoor niet altijd gebruikt. Op dit moment is het zo dat bij de FIOD, de FIU en het OM informatie op het niveau van individuele transacties kan liggen die wijst op illegale trustdienstverlening waarvan de toezichthouder niet op de hoogte is of informatie die erop kan wijzen dat bij bepaalde vergunde trustkantoren spraken is van verhoogd risico. FIU-meldingen gelden als politiegegevens en mogen niet rechtstreeks met de toezichthouder worden gedeeld.[102] Hoewel alle verdachte transacties gedeeld worden met de FIOD, en via die weg bij DNB terecht zouden kunnen komen, vraagt dit om een inhoudelijke beoordeling van de informatie per individuele transactie. Niet alleen ontbreekt bij de betreffende afdeling de capaciteit om alle verdacht verklaarde transacties te doorzoeken, ook ligt de expertise die nodig is voor een beoordeling of de informatie relevant is voor toezicht primair bij de toezichthouder. Ook in het kader van de WGS kunnen deelnemers aan het samenwerkingsverband gegevens uitwisselen voor de doelen van het samenwerkingsverband. Gesprekspartners geven echter aan dat er in de praktijk relatief weinig informatie wordt

101 Zie Evaluatie Actieplan NSOC voor meer informatie over NSOC.

102 Gegevens m.b.t. meldingen die de FIU verwerkt maar niet leiden tot verdacht verklaring, kunnen niet worden verstrekt aan toezichthouders. De informatieverstrekking door de FIU op grond van de WGS is beperkt tot het doel van het samenwerkingsverband en de in de WGS opgesomde gegevens (zie artikelen 2.4 en 2.12 WGS).

uitgewisseld met de toezichthouders over illegale trustkantoren en de risico's bij vergunninghoudende trustkantoren. Dit kan te maken hebben met hoge administratieve kosten, gebrek aan capaciteit gezien het grote aantal meldingen bij de FIU of het ontbreken van voldoende expertise bij het beoordelen van de relevantie van informatie voor het toezicht op de trustsector. Het verdient de aanbeveling om de samenwerking en gegevensdeling tussen de partijen waar mogelijk te blijven stimuleren.

Een tweede onderdeel ziet op een gelijk speelveld in Europa. Op het vlak van fiscale aspecten die de vraag naar fiscale constructies in Nederland beïnvloedt, is van belang om te blijven streven naar een gelijk speelveld in Europa. Een gelijke aantrekkelijkheid van Nederland als fiscaal vestigingsland ten opzichte van andere Europese landen vermindert ook de noodzaak van een behandeling van trustdiensten die afwijkt van die in andere Europese landen. Hier zijn al veel stappen in gezet. Zo heeft Nederland een bronbelasting op rente en royalty's (2021) en op dividenden (2024) ingevoerd en is er een wereldwijde minimumbelasting op 15 procent van bedrijfswinsten. Het verdient aanbeveling deze lijn vast te houden.

Op het vlak van trustdienstverlening, waarbij een ongelijk speelveld ertoe kan leiden dat trustdienstverleners in Nederland hogere kosten hebben dan in andere landen, zou het aan te bevelen zijn om na inwerkingtreding van de AMLR een internationale vergelijking uit te voeren die nagaat hoe er in andere Europese landen wordt omgegaan met trustdiensten. De AMLR beoogt immers om de regimes binnen Europa te uniformeren. Ook is het nuttig om na een aantal jaar te evalueren of de lidstaatoptie nog van toepassing moet zijn. Enerzijds zijn er aspecten van trustdienstverlening (afstand tot cliënt, complexe structuren, buitenlandse entiteiten) die het risico op witwassen en terrorismefinanciering vergroten ten opzichte van dienstverleners die onder de Wwft vallen. Anderzijds betekent dit niet automatisch dat sprake hoeft te zijn van een ander (zwaarder) regime voor trustdienstverleners in Nederland ten opzichte van trustdienstverleners in andere Europese landen. Dezelfde aspecten van trustdienstverlening spelen in die landen immers ook. Een eventuele noodzaak voor een strenger regime in Nederland ten opzichte van andere Europese landen zou te vinden moeten zijn in onderscheidend karakteristieken van de Nederlandse trustsector ten opzichte van die landen. Data over de wijze waarop de portfolio van vergunninghoudende trustkantoren zich ontwikkelt, het type doelvennootschappen dat gebruik maakt van trustdienstverleners en de ontwikkeling van *legacy* portfolio kan bijdragen aan een dergelijke analyse.

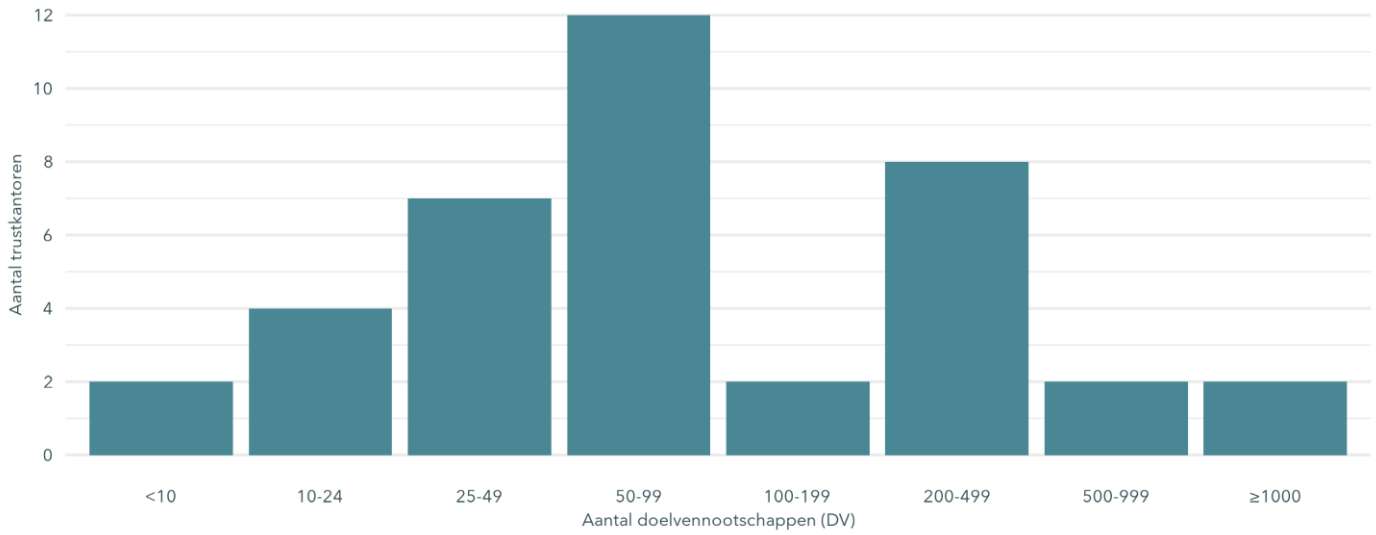
Bijlage A Enquête

Bijlage A.1 Enquêteresultaten

Vragen over achtergrondkenmerken

In totaal hebben 39 trustkantoren de enquête ingevuld. Van deze respondenten heeft 92% de enquête volledig ingevuld. Op basis van het aantal doelvennootschappen dat zij bedienen is de steekproef representatief voor de volledige sector. De meeste respondenten bedienen 50 tot 99 doelvennootschappen. We laten uitsplitsingen van de resultaten zien voor twee groepen: 25 trustkantoren bedienen minder dan 100 doelvennootschappen en 14 trustkantoren bedienen 100 of meer doelvennootschappen.

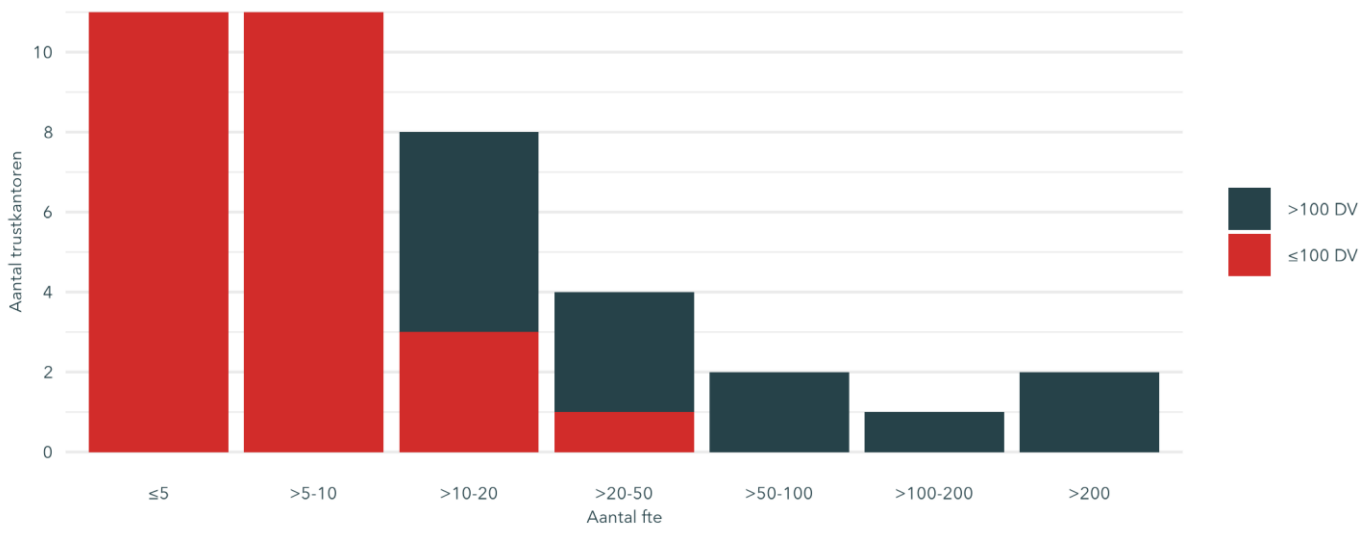
Figuur A.1 Verdeling van trustkantoren op basis van aantal doelvennootschappen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Gemiddeld hebben de trustkantoren die de enquête hebben ingevuld 33 fte in dienst. Voor trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen ligt dit gemiddelde op 82 fte en voor trustkantoren die minder dan 100 doelvennootschappen bedienen ligt dit gemiddelde op 6 fte.

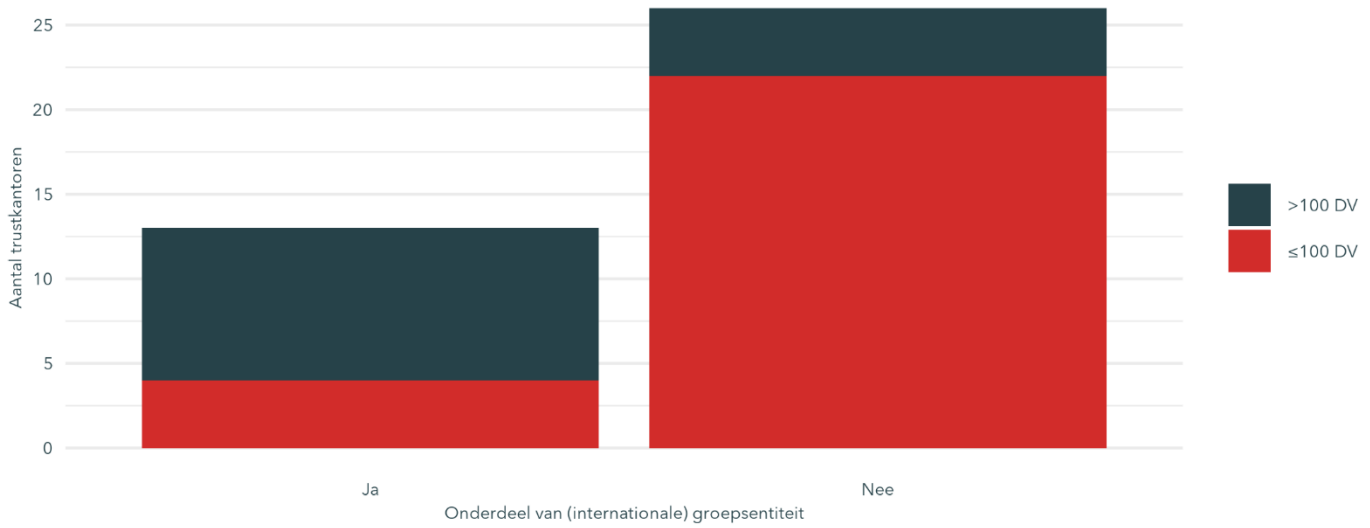
Figuur A.2 Verdeling van trustkantoren op basis van aantal fte



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen maken vaak deel uit van een (internationale) groepsentiteit die ook trustdiensten in het buitenland aanbiedt. Voor trustkantoren die tot 100 doelvennootschappen bedienen is dit minder vaak het geval.

Figuur A.3 Verdeling van trustkantoren op basis van onderdeel zijn van (internationale) groepsentiteit

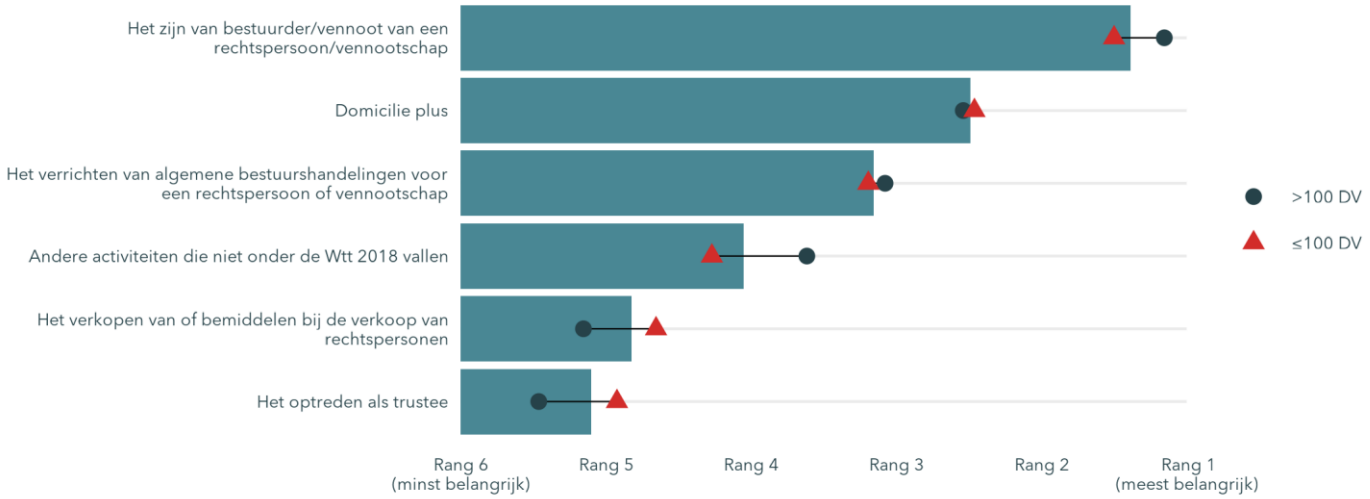


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap dient als de belangrijkste bron van inkomsten voor trustkantoren. Domicilie plus wordt ook vaak hoog in de ranglijst gezet op basis van bron van inkomsten, gevolgd door het verrichten van algemene bestuurshandelingen voor een rechtspersoon of vennootschap. Hierbij zijn de verschillen tussen trustkantoren die meer dan 100 of maximaal 100 doelvennootschappen bedienen klein. Voor trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen

vormen het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen en het optreden als trustee als minder belangrijke bron van inkomsten dan bij trustkantoren die maximaal 100 doelvennootschappen bedienen.

Figuur A.4 Het zijn van bestuurder/vennoot vormt de belangrijkste bron van inkomsten voor trustkantoren



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Vragen over de doeltreffendheid van de Wtt 2018

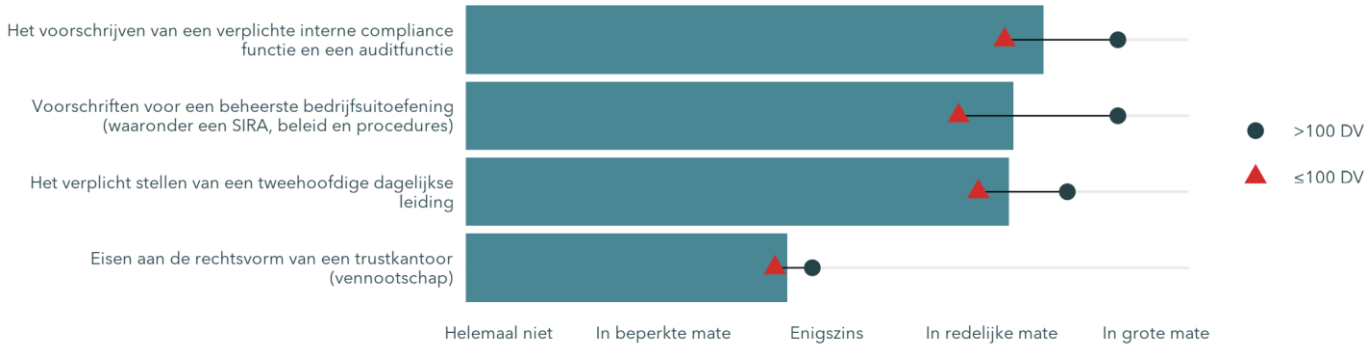
De Wtt 2018 stelt verhoogde eisen aan trustkantoren, met als doel het voorkomen van integriteitsrisico's, waaronder witwassen, financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag door een effectieve invulling van de poortwachtersrol van trustkantoren. De relevante onderdelen van de Wtt 2018 die hieraan bijdragen zijn:

- Eisen aan de bedrijfsvoering;
- Eisen aan het cliëntenonderzoek;
- Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en meldplicht ongebruikelijke transacties;
- Een aantal inperkingen van dienstverlening (verboden);
- Mogelijkheden tot ingrijpen door de toezichthouder.

Respondenten van de enquête hebben bij stellingen op een 5-puntschaal aangegeven in hoeverre zij het hiermee eens zijn. Deze antwoorden zijn omgezet in numerieke waarden om tot een gemiddeld antwoord te komen. Bij elke stelling is de mogelijkheid beschikbaar om aan te geven dat de respondent dit niet weet of dat dit niet van toepassing is. De figuren tonen het gemiddelde antwoord op de stellingen, voor zowel de totale steekproef als voor trustkantoren die meer dan 100 en maximaal 100 doelvennootschappen bedienen.

Respondenten zijn in redelijke mate positief over de bijdrage van de eisen aan de bedrijfsvoering aan het behalen van de doelen van de Wtt 2018. Dit is het geval voor het voorschrijven van een verplichte interne compliance- en auditfunctie, voorschriften voor een beheerste bedrijfsuitoefening en het verplicht stellen van een tweehoofdige dagelijkse leiding. Hierbij geldt dat trustkantoren die meer doelvennootschappen bedienen stellen dat deze aspecten in grotere mate bijdragen aan de doelen aan de doelen van de Wtt 2018. Trustkantoren vinden dat de eisen aan de rechtsvorm van een trustkantoor (vennootschap) in beperkte tot enige mate bijdraagt aan het behalen van de doelen van de Wtt 2018.

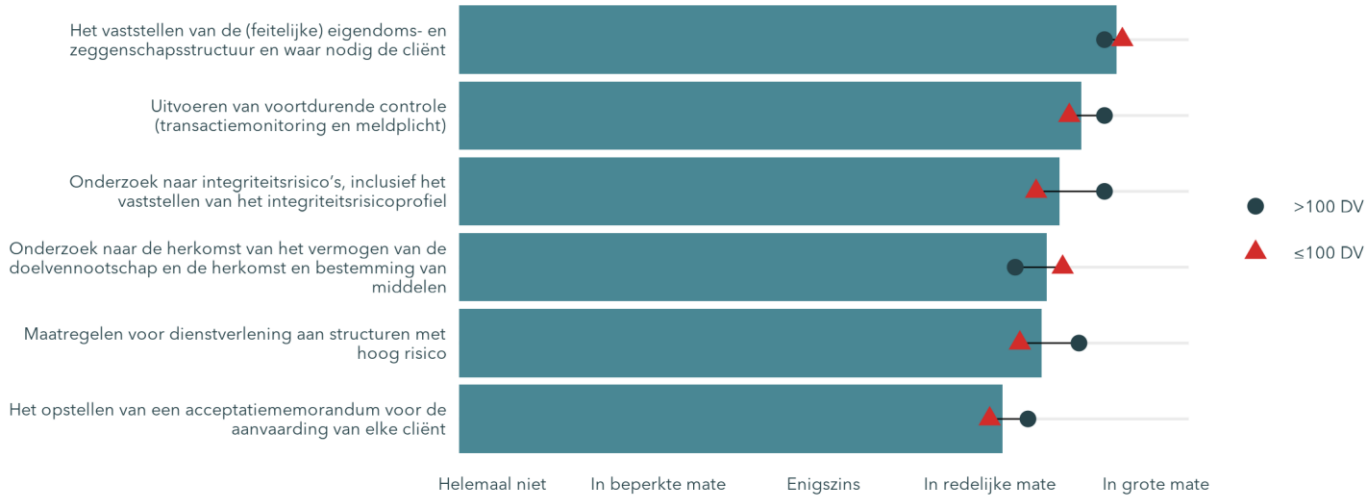
Figuur A.5 De mate waarin eisen aan bedrijfsvoering bijdragen aan de doelen van de Wtt 2018



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Trustkantoren geven aan dat de eisen cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden in redelijke tot grote mate bijdragen aan het behalen van de doelen van de Wtt 2018. Hierbij is weinig verschil te zien tussen trustkantoren die meer of minder dan 100 doelvennootschappen bedienen.

Figuur A.6 De mate waarin eisen aan cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden bijdragen aan de doelen van de Wtt 2018



Bron: SEO Economisch Onderzoek

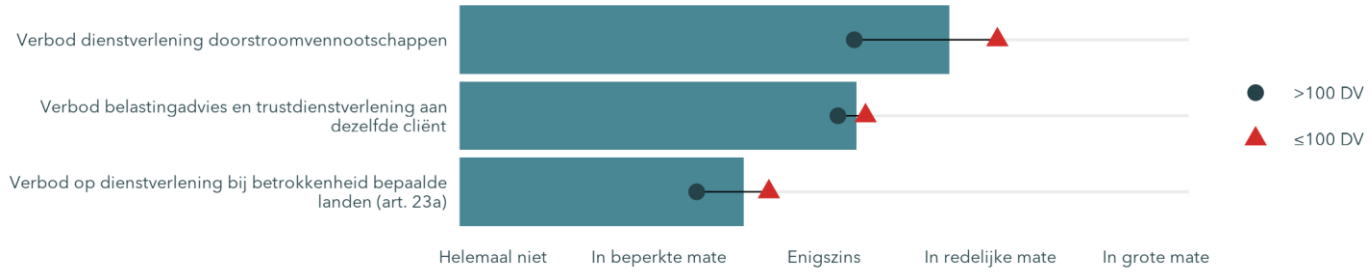
Trustkantoren vinden dat de eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en meldplicht voor ongebruikelijke transacties enigszins tot redelijk mate bijdragen aan het bereiken van de doelen van de Wtt 2018. De meningen over de bijdrage hiervan zijn verdeeld tussen trustkantoren. De helft van de trustkantoren stelt dat deze aspecten in redelijke tot grote mate hebben bijgedragen aan de doelen van de Wtt 2018. Bij trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen is geldt dit voor 80 procent van de respondenten. Onder trustkantoren die tot 100 doelvennootschappen bedienen is de spreiding in antwoorden groter, met name over de eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren (art. 68).

Figuur A.7 De mate waarin eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en meldplicht voor ongebruikelijke transacties bijdragen aan de doelen van de Wtt 2018

Bron: SEO Economisch Onderzoek

De inperkingen van dienstverlening van trustkantoren wordt als enigszins tot in redelijke mate beoordeeld door trustkantoren. Meer dan de helft van de respondenten stelt dat het verbod op dienstverlening bij betrokkenheid van bepaalde landen (art. 23) helemaal niet of in beperkte mate bijdraagt aan het behalen van de doelen van de Wtt 2018. Bij het verbod op dienstverlening aan doorstroomvennootschappen en het verbod op belastingadvies en trustdienstverlening aan dezelfde cliënt stelt de helft van de respondenten dat dit in redelijke tot grote mate bijdraagt aan het behalen van de doelen.

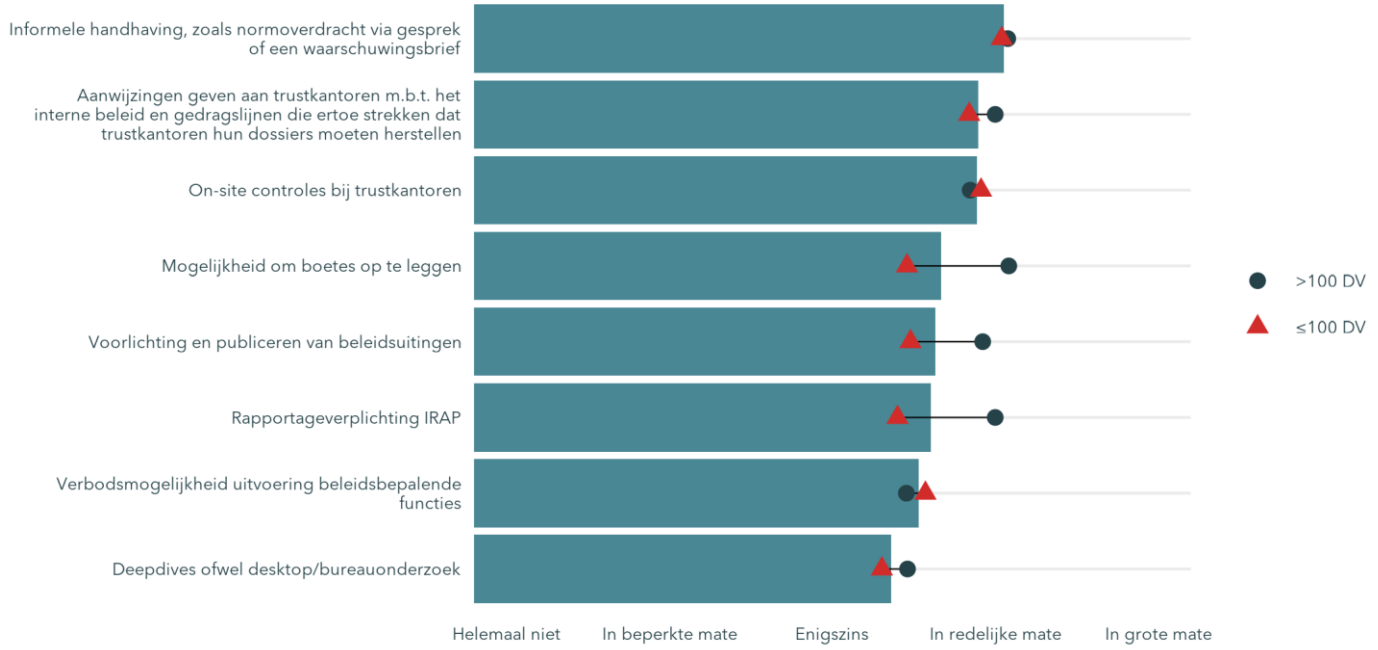
Figuur A.8 De mate waarin een aantal inperkingen van dienstverlening bijdraagt aan de doelen van de Wtt 2018



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Gemiddeld zeggen trustkantoren dat de wettelijke instrumenten van de toezichthouders enigszins tot in redelijke mate bijdragen aan het borgen van de naleving van de Wtt 2018. Hierbij worden informele handhaving, het geven van aanwijzingen en on-site controles het meest positief beoordeeld. Trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen zijn gemiddeld positiever dan trustkantoren die tot maximaal 100 doelvennootschappen bedienen over de mate waarin de mogelijkheid om boetes op te leggen, de voorlichting en het publiceren van beleidsuitingen en de rapportageverplichting IRAP bijdragen aan het borgen van de naleving van de Wtt 2018.

Figuur A.9 De mate waarin de wettelijke instrumenten van de toezichthouders bijdragen aan het borgen van de naleving van de Wtt 2018

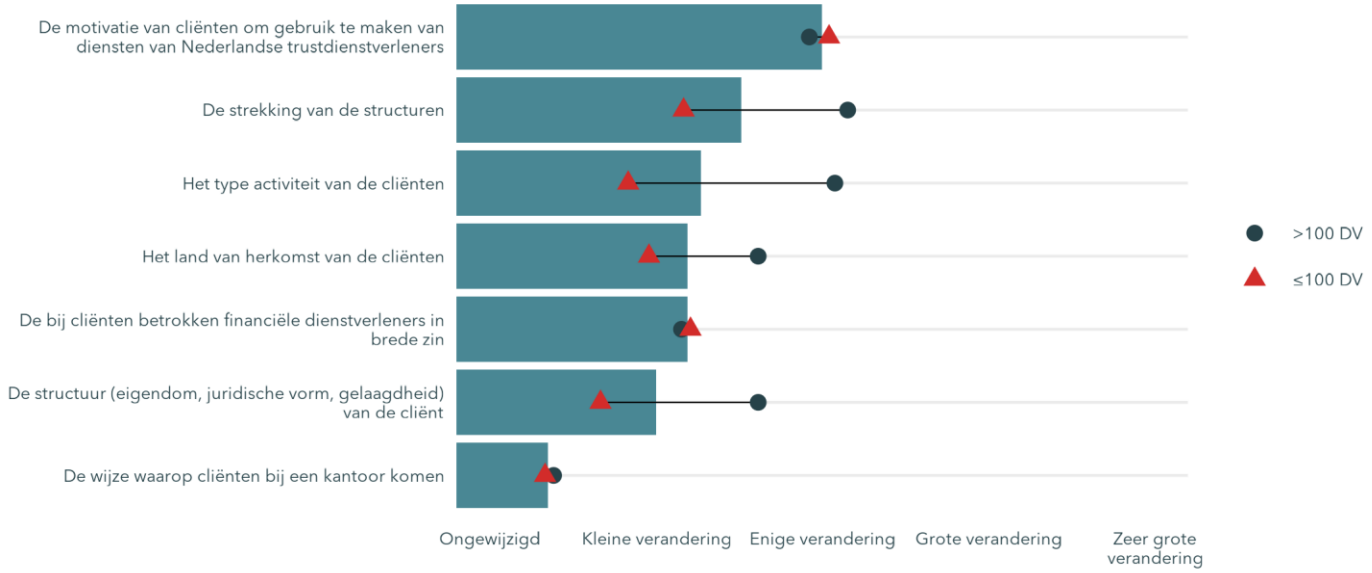


Bron: SEO Economisch Onderzoek

Uit bovenstaande figuren blijkt dat de Wtt 2018 volgens trustkantoren over het algemeen bijdraagt aan het behalen van de doelen. Als er toelichting wordt gegeven, is deze soms kritisch over toezicht. Een aantal respondenten vindt dat het strenge toezicht in Nederland zorgt voor een oneerlijke concurrentiepositie ten opzichte van het buitenland. Ook wordt aangegeven dat de manier van toezicht houden beter kan door meer samen te werken met de sector, in plaats van daar tegenin werken. Verder benoemen trustkantoren dat door enkele inperkingen van dienstverlening verboden structuren zich zouden verplaatsen naar buiten de gereguleerde sector, waardoor de poortwachtersfunctie van trustkantoren deels verloren gaat. Ook zou de strenge regelgeving het opknippen van trustdiensten in de hand werken.

Trustkantoren geven aan dat de motivatie van cliënten om gebruik te maken van diensten van Nederlandse trustdienstverlening in enige mate is veranderd. Trustkantoren lichten in de toelichting bij hun antwoorden toe dat zij een afname van fiscaal gedreven cliënten en een toename van operationeel betrokken cliënten hebben ervaren, hoewel zij ook aangeven dat dit los staat van de Wtt 2018. Trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen geven aan meer veranderingen te ervaren dan trustkantoren die tot 100 doelvennootschappen bedienen rondom de strekking van de structuren, het type activiteit, het land van herkomst en de structuur van de cliënten. De wijze waarop cliënten bij een trustkantoor komen lijkt grotendeels ongewijzigd.

Figuur A.10 De mate van verandering in de samenstelling van cliënten van trustkantoren sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018



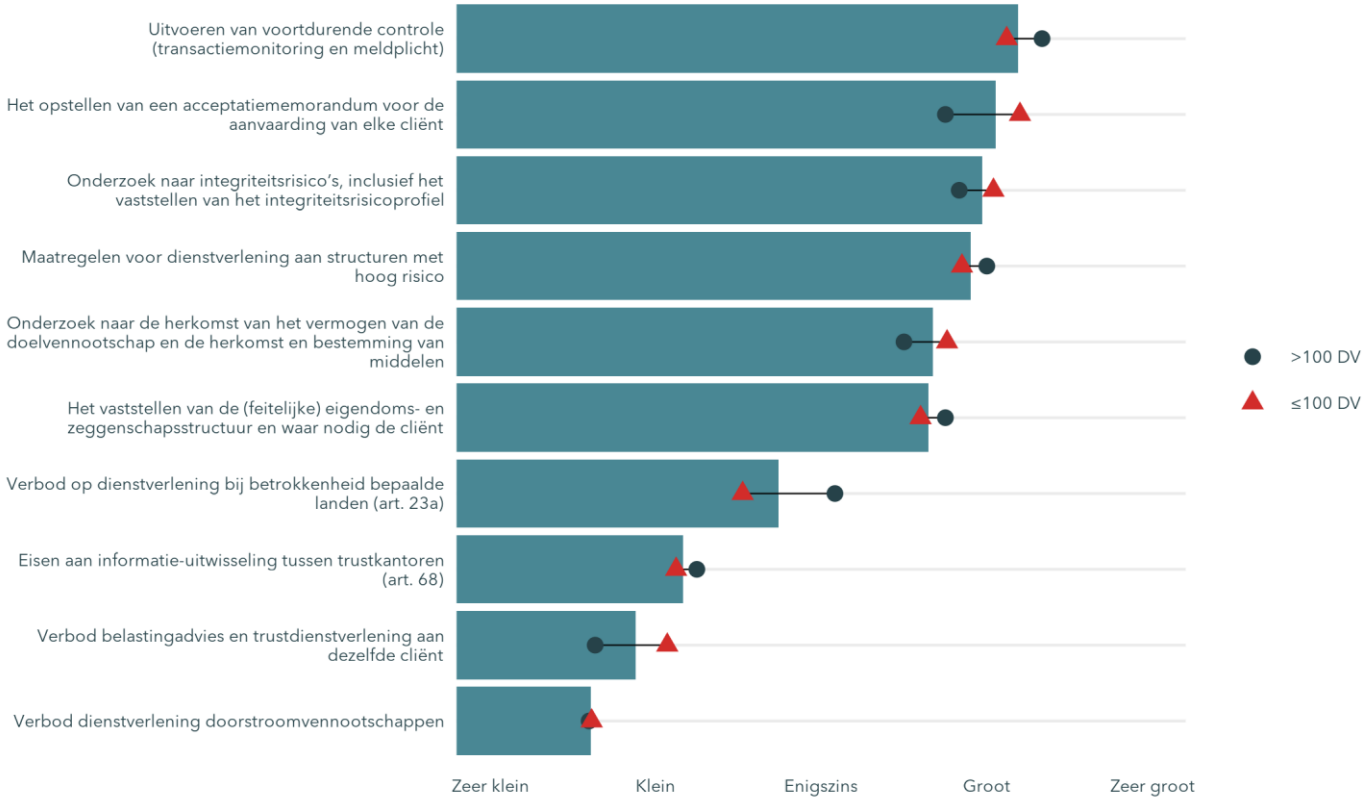
Bron: SEO Economisch Onderzoek

In de toelichting bij hun antwoorden geven enkele partijen aan dat zij een afname ervaren in het aantal cliënten vanwege de hoge compliance vereisten, wettelijke verplichtingen en hoge bijkomende kosten. Wanneer cliënten vertrekken bij trustkantoren verplaatst volgens respondenten een deel van deze groep naar andere trustkantoren in het binnen- en buitenland of het verplaatsen naar dienstverleners zonder vergunningplicht. Ook wordt vaak benoemd dat cliënten trustdienstverlening opknippen, ondergronds gaan en richting illegale trustdienstverlening verplaatsen.

Vragen over de doelmatigheid van de Wtt 2018

Verschillende elementen van de wet- en regelgeving zorgen volgens trustkantoren voor grote administratieve lasten voor hen. Trustkantoren geven aan dat de grootste administratieve lasten als gevolg van deze wet- en regelgeving wordt veroorzaakt door het uitvoeren van voortdurende controles, het opstellen van acceptatiememoranda, onderzoeken naar integriteitsrisico's en maatregelen voor dienstverlening aan structuren met hoge risico's. Daarnaast geeft een groot deel van de trustkantoren in een open toelichting aan dat de eisen die worden gesteld aan het in kaart brengen van het vermogen van de UBO zorgen voor hoge administratieve lasten. De verschillende verboden en de eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren worden door hen niet gezien als bronnen van administratieve lasten oren.

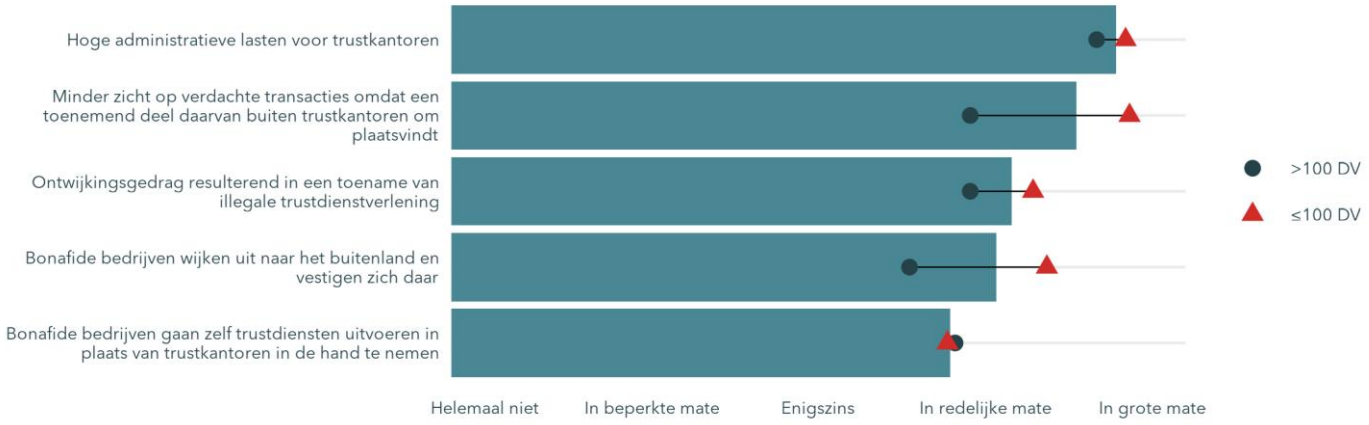
Figuur A.11 De hoogte van de administratieve lasten bij trustkantoren als gevolg van verschillende elementen van de wet- en regelgeving



Bron: SEO Economisch Onderzoek

95 procent van alle respondenten geeft aan dat hoge administratieve lasten voor trustkantoren in redelijke tot grote mate voorkomt als gevolg van de Wtt 2018. Ook andere (onbedoelde) neveneffecten van de Wtt 2018 worden in redelijke tot grote mate herkend door respondenten. Trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen geven vaker aan dat zij (onbedoelde) neveneffecten van de Wtt 2018 zien dan trustkantoren die maximaal 100 doelvennootschappen bedienen. Andere (onbedoelde) neveneffecten van de Wtt 2018 die worden benoemd in toelichtingen op de antwoorden zijn hoge kosten van compliance en een algemene vermindering van het aantal cliënten vanwege hoge administratieve lasten en strenge regels. Suggesties om deze (onbedoelde) neveneffecten tegen te gaan bestaan uit meer samenwerking tussen de trustsector en DNB en het gelijktrekken van de maatregelen met andere Europese landen.

Figuur A.12 De mate waarin (onbedoelde) neveneffecten in de praktijk worden teruggezien door trustkantoren



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Trustkantoren geven aan dat het ontwijken van trustdienstverlening in redelijke tot grote mate voorkomt. Van de respondenten geeft 20 procent geen antwoord op deze vraag. Dit kan duiden op onzekerheid. Trustkantoren die meer dan 100 doelvennootschappen bedienen geven gemiddeld vaker aan dat het ontwijken van trustdienstverlening vaker voorkomt. Het ontwijken van trustdienstverlening gebeurt volgens respondenten met name door het opknippen van trustdiensten. Het verplichtstellen van registratie voor domicilieverlening zal volgens respondenten weinig tot geen effect hebben op de hoeveelheid illegale trustdienstverlening in Nederland. Zij geven aan dat dit enkel zal zorgen voor nog meer administratieve lasten zonder dat dit de hoeveelheid illegale trustdienstverlening beïnvloedt.

Figuur A.13 De mate waarin ontwijking van trustdienstverlening voorkomt

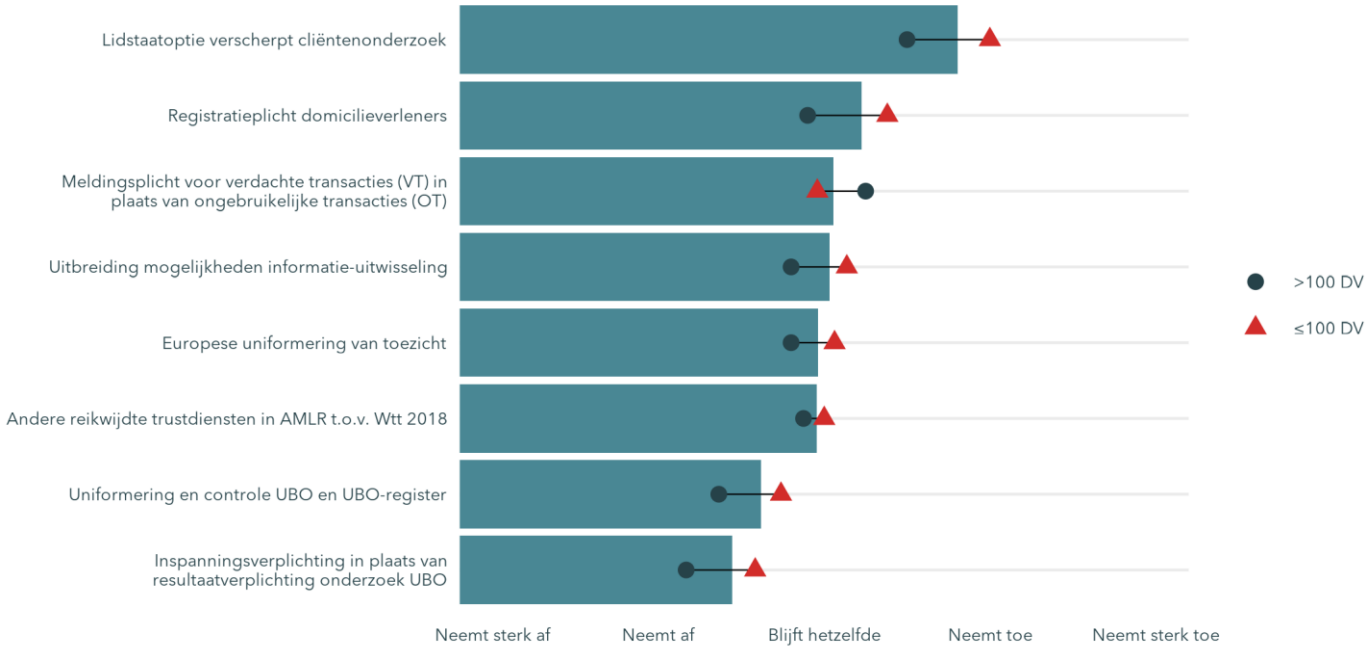
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Trustkantoren geven aan dat zij het aantal illegale trustdienstverleners hoog inschatten. Volgens deze inschattingen is het aantal illegale trustdienstverleners groter dan het aantal legale trustdienstverleners. Echter geven zij ook aan dat dit een zeer onzekere inschatting is.

Vragen over wijzigingen in het toezicht naar aanleiding van AMLR en AMLD6

Enkele aspecten van de wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 zullen volgens trustkantoren invloed hebben op de lasten van trustkantoren. Trustkantoren geven gemiddeld aan dat de lidstaatoptie die het cliëntenonderzoek verscherpt zorgt voor een toename van administratieve lasten van trustkantoren. De uniformering en controle van de UBO en het UBO-register en de inspanningsverplichting in plaats van resultaatverplichting onderzoek UBO worden gemiddeld benoemd als aspecten die de administratieve lasten zullen laten afnemen. 40 procent van de trustkantoren geeft aan dat zij niet weten hoe de andere reikwijdte van trustdiensten in AMLR t.o.v. Wtt 2018 en de Europese uniformering van het toezicht invloed zullen hebben op hun lasten.

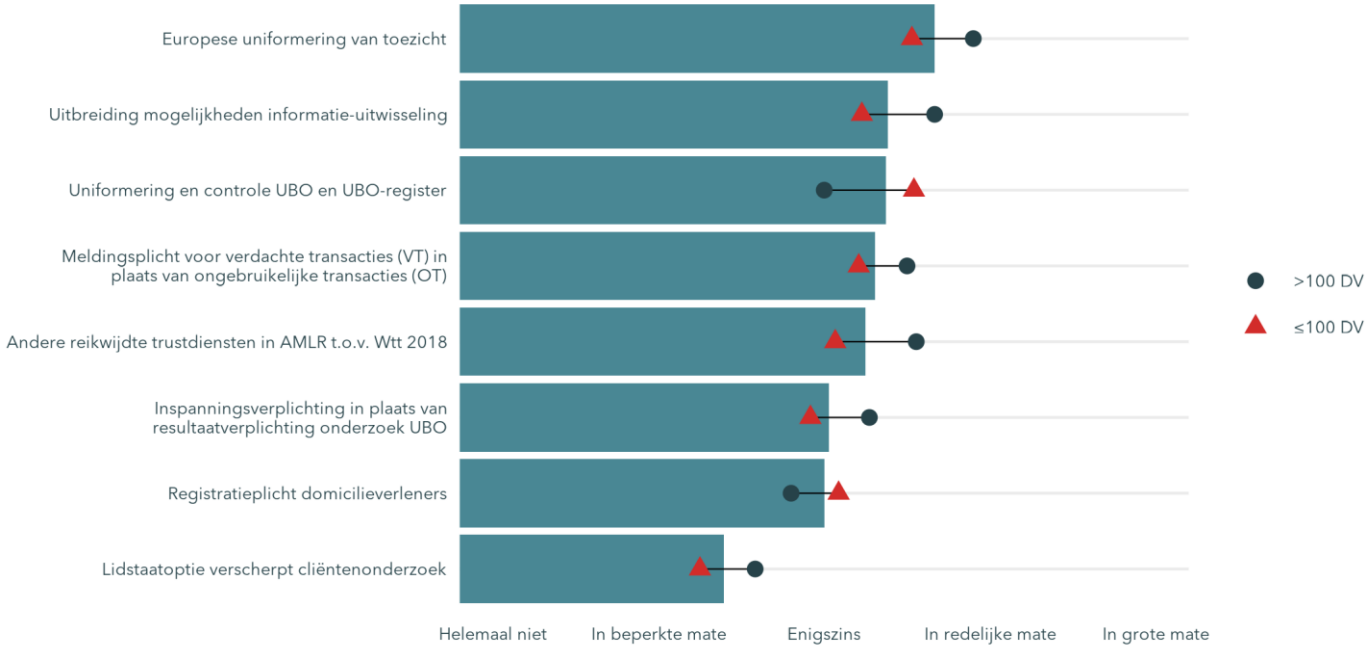
Figuur A.14 De impact van de wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 op de lasten van trustkantoren



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De verschillende wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 dragen volgens trustkantoren in enige tot redelijke mate bij aan de effectiviteit van de regelgeving die van toepassing is op trustkantoren. De bijdrage van de lidstaatoptie draagt volgens trustkantoren in beperkte mate bij. Ook hier geeft 30 procent van de trustkantoren aan dat zij niet weten hoe de andere reikwijdte van trustdiensten in AMLR t.o.v. Wtt 2018 en de Europese uniformering van het toezicht invloed zullen hebben de effectiviteit van de regelgeving. Andere gevolgen van de wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 die worden benoemd in toelichtingen zijn een verminderde ongelijkheid tussen landen en hierdoor een verbeterde concurrentiepositie in Nederland.

Figuur A.15 De mate waarin de wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 bijdragen aan de effectiviteit van de regelgeving die van toepassing is op trustkantoren



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Bijlage A.2 Enquêtevragen

Vragen over achtergrondkenmerken

1. **Hoeveel doelvennootschappen bedient uw trustkantoor?**
Indien u het exacte aantal niet weet, kunt u een schatting geven. [open, numeriek]

2. **Wat is de omvang van uw trustkantoor in aantal fte?**
Indien u het exacte aantal niet weet, kunt u een schatting geven. [open, numeriek]

3. **Maakt uw Nederlandse trustkantoor deel uit van een (internationale) groepsentiteit die ook trustdiensten in het buitenland aanbiedt?** [meerkeuze, een antwoord mogelijk]
    a. Ja
    b. Nee

4. **Met welke diensten behaalt uw trustkantoor de meeste omzet?**
Sleep de diensten in de juiste volgorde, waarbij 1 de meeste omzet is. [ranking]
    a. Het zijn van bestuurder/vennoot van een rechtspersoon/vennootschap
    b. Domicilie plus: het ter beschikking stellen van het adres of het postadres aan een doelvennootschap en het verlenen van 'bijkomende werkzaamheden', zoals het voeren van administratie of het verzorgen van belastingaangiften
    c. Het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen
    d. Het optreden als trustee
    e. Het verrichten van algemene bestuurshandelingen voor een rechtspersoon of vennootschap
    f. Andere activiteiten die niet onder de Wtt 2018 vallen

Vragen over de doeltreffendheid van de Wtt 2018

De Wtt 2018 stelt verhoogde eisen aan trustkantoren, met als doel het voorkomen van integriteitsrisico's, waaronder witwassen, financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag door een effectieve invulling van de poortwachtersrol van trustkantoren. De relevante onderdelen van de Wtt 2018 die hieraan bijdragen zijn:

- Eisen aan de bedrijfsvoering;
- Eisen aan het cliëntenonderzoek;
- Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en meldplicht ongebruikelijke transacties;
- Een aantal inperkingen van dienstverlening (verboden);

Mogelijkheden tot ingrijpen door de toezichthouder.

In hoeverre hebben de volgende aspecten van de wet volgens u bijgedragen aan het behalen van de doelen van de Wtt 2018 (het voorkomen van integriteitsrisico's door een effectieve invulling van de poortwachtersrol van trustkantoren)? [grid]

5. **Eisen aan bedrijfsvoering** [grid]

Eisen aan de bedrijfsvoering	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing

Voorschriften voor een beheerste bedrijfsuitoefening (waaronder een SIRA, beleid en procedures) Eisen aan de rechtsvorm van een trustkantoor (vennootschap) Het verplicht stellen van een tweehoofdige dagelijkse leiding Het voorschrijven van een verplichte interne compliance functie en een auditfunctie	

6. **Eisen aan cliëntenonderzoek** [grid]

Eisen aan cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing
Het vaststellen van de (feitelijke) eigendoms- en zeggenschapsstructuur en waar nodig de cliënt Onderzoek naar de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap en de herkomst en bestemming van middelen Uitvoeren van voortdurende controle (transactiemonitoring en meldplicht) Onderzoek naar integriteitsrisico's, inclusief het vaststellen van het integriteitsrisicoprofiel Het opstellen van een acceptatiememorandum voor de aanvaarding van elke cliënt Maatregelen voor dienstverlening aan structuren met hoog risico						

7. **Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en meldplicht ongebruikelijke transacties** [grid]

Eisen aan cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing
Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren (art. 68) Meldplicht voor ongebruikelijke transacties						

8. **Een aantal inperkingen van dienstverlening (verboden)** [grid]

Eisen aan cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing
Verbod op dienstverlening bij betrokkenheid bepaalde landen (art. 23a)						
Verbod dienstverlening doorstroomvennootschappen						
Verbod belastingadvies en trustdienstverlening aan dezelfde cliënt						

9. **In welke mate dragen de wettelijke instrumenten van de toezichthouders bij aan het borgen van de naleving van de Wtt 2018?** [grid]

Instrumenten toezichthouder	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing
Voorlichting en publiceren van beleidsuitingen						
On-site controles bij trustkantoren						
Deepdives ofwel desktop/bureauonderzoek						
Rapportageverplichting IRAP						
Verbodsmogelijkheid uitvoering beleidsbepalende functies						
Mogelijkheid om boetes op te leggen						
Aanwijzingen geven aan trustkantoren m.b.t. het interne beleid en gedragslijnen die ertoe strekken dat trustkantoren hun dossiers moeten herstellen						
Informele handhaving, zoals normoverdracht via gesprek of een waarschuwingsbrief						

10. **Kunt u uw antwoorden op bovenstaande vragen toelichten? U kunt hier ook vermelden als u aspecten mist.**

Deze vraag is optioneel. [open vraag]

11. **Hoe is de samenstelling van cliënten van uw trustkantoor veranderd sinds de inwerkingtreding van de Wtt 2018?** [grid]

Kenmerken van cliënten	Ongewijzigd	Kleine verandering	Enige verandering	Grote verandering	Zeer grote verandering	Weet ik niet / niet van toepassing
De structuur (eigendom, juridische vorm, gelaagdheid) van de cliënt						
Het type activiteit van de cliënten						

Het land van herkomst van de cliënten	
De wijze waarop cliënten bij een kantoor komen	
De motivatie van cliënten om gebruik te maken van diensten van Nederlandse trustdienstverleners	
De bij cliënten betrokken financiële dienstverleners in brede zin	
De strekking van de structuren	

12. Kunt u uw antwoorden toelichten?
Deze vraag is optioneel. [open vraag]

Vragen over de doelmatigheid van de Wtt 2018

13. Hoe hoog zijn administratieve lasten bij trustkantoren als gevolg van verschillende elementen van de wet- en regelgeving? [grid]

Eisen aan cliëntenonderzoek, informatie-uitwisseling en verboden	Zeer klein	Klein	Enigszins	Groot	Zeer groot	Weet ik niet / niet van toepassing
Het vaststellen van de (feitelijke) eigendoms- en zeggenschapsstructuur en waar nodig de cliënt						
Onderzoek naar de herkomst van het vermogen van de doelvennootschap en de herkomst en bestemming van middelen						
Uitvoeren van voortdurende controle (transactiemonitoring en meldplicht)						
Onderzoek naar integriteitsrisico's, inclusief het vaststellen van het integriteitsrisicoprofiel						
Het opstellen van een acceptatiememorandum voor de aanvaarding van elke cliënt						
Maatregelen voor dienstverlening aan structuren met hoog risico						
Eisen aan informatie-uitwisseling tussen trustkantoren (art. 68)						
Verbod op dienstverlening bij betrokkenheid bepaalde landen (art. 23a)						
Verbod dienstverlening doorstroomvennootschappen						
Verbod belastingadvies en trustdienstverlening aan dezelfde cliënt						

14. Zijn er andere aspecten die hierboven missen en volgens u tot administratieve lasten leiden?
Deze vraag is optioneel. [open vraag]

15. Wat gebeurt er volgens u in de praktijk met klanten waar u afscheid van neemt? [open vraag]

16. In welke mate ziet u in de praktijk (onbedoelde) neveneffecten van de Wtt 2018? [grid]

Neveneffect	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet / niet van toepassing
Hoge administratieve lasten voor trustkantoren						
Bonafide bedrijven gaan zelf trustdiensten uitvoeren in plaats van trustkantoren in de hand te nemen						
Bonafide bedrijven wijken uit naar het buitenland en vestigen zich daar						
Ontwijkingsgedrag resulterend in een toename van illegale trustdienstverlening						
Minder zicht op verdachte transacties omdat een toenemend deel daarvan buiten trustkantoren om plaatsvindt						

17. Ziet u nog andere (onbedoelde) neveneffecten van de Wtt 2018?
Deze vraag is optioneel. [open vraag]

18. Hoe zouden deze (onbedoelde) neveneffecten tegengegaan kunnen worden?
Deze vraag is optioneel. [open vraag, niet verplicht]

Vragen over ontwijking en opknippen van trustdiensten

19. In welke mate komt ontwijken van trustdienstverlening voor?

a. Helemaal niet
b. In beperkte mate
c. Enigszins
d. In redelijke mate
e. In grote mate
f. Weet ik niet / niet van toepassing

20. Op welke manier(en) wordt het toezicht op trustdienstverleners in de praktijk ontweken?
Deze vraag is optioneel. [open vraag]

21. Hoeveel illegale trustdienstverleners zijn er volgens u actief in Nederland? [slider, 0 tot 200]

22. Hoe zeker bent u van uw antwoord op de vorige vraag? [meerkeuze, een antwoord mogelijk]

g. Heel onzeker
h. Onzeker
i. Neutraal
j. Zeker
k. Heel zeker

23. Welk effect zal het verplichtstellen van registratie van domicilieverlening volgens u hebben? Kun u uw antwoord toelichten? [open vraag]

Vragen over wijzigingen in het toezicht naar aanleiding van AMLR en AMLD6

De wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6 zijn nog in concept. Wij baseren onderstaande vragen op de concept implementatiewet en gaan er binnen de context van deze vragenlijst vanuit dat deze ongewijzigd blijft.

24. Wat is volgens u de impact van de wijzigingen op de lasten van trustkantoren? [grid]

	Neemt sterk af	Neemt af	Blijft hetzelfde	Neemt toe	Neemt sterk toe	Weet ik niet
Meldingsplicht voor verdachte transacties (VT) in plaats van ongebruikelijke transacties (OT)						
Lidstaatoptie verscherpt cliëntenonderzoek						
Registratieplicht domicilieverleners						
Inspanningsverplichting in plaats van resultaatverplichting onderzoek UBO						
Uniformering controle UBO en UBO-register						
Uitbreiding mogelijkheden informatie-uitwisseling						
Andere reikwijdte trustdiensten in AMLR t.o.v. Wtt 2018						
Europese uniformering van toezicht						

25. In welke mate dragen de wijzigingen volgens u bij aan de effectiviteit van regelgeving die van toepassing is op trustkantoren?

Ter herinnering: het doel van de regelgeving is voorkomen van integriteitsrisico's, waaronder witwassen, financiering van terrorisme en ander maatschappelijk onbetamelijk gedrag door een effectieve invulling van de poortwachtersrol van trustkantoren. [grid]

	Helemaal niet	In beperkte mate	Enigszins	In redelijke mate	In grote mate	Weet ik niet
Meldingsplicht voor verdachte transacties (VT) in plaats van ongebruikelijke transacties (OT)						

Lidstaatoptie verscherpt cliëntenonderzoek
Registratieplicht domicilieverleners
Inspanningsverplichting in plaats van resultaatverplichting onderzoek UBO
Uniformering controle UBO en UBO-register
Uitbreiding mogelijkheden informatie-uitwisseling
Andere reikwijdte trustdiensten in AMLR t.o.v. Wtt 2018
Europese uniformering van toezicht

26. Wat ziet u nog meer als belangrijke gevolgen van de wetswijzigingen als gevolg van de AMLR en AMLD6?

Deze vraag is optioneel. **[open vraag]**

27. Kunt u uw antwoorden toelichten?

Deze vraag is optioneel. **[open vraag]**

Afsluitende vragen

28. Heeft u verder nog opmerkingen of suggesties die u met ons wilt delen over de werking en gevolgen van de Wtt 2018 en de doelen van de Wtt 2018?

Deze vraag is optioneel.

Bijlage B Gesprekspartners

Er is gesproken met de volgende partijen

- DNB
- DFEI
- FIOD
- FIU
- AMLC
- Holland Quaestor
- Nvttk
- Melis van der Wulp
- Michiel van Eersel
- Maud Bökkering
- Ellen Timmer
- Individuele trustkantoren
- KPMG

Bijlage C Gespreksleidraad

Beschrijving van de sector

- Wat ziet u als belangrijke ontwikkelingen in de sector?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste diensten die trustkantoren verlenen? Op basis van welke informatie kunnen wij hierover geaggregeerde gegevens rapporteren?
- Welke soorten cliënten maken momenteel gebruik van trustkantoren en welke risico's brengt dit met zich mee? Op basis van welke informatie kunnen wij hierover geaggregeerde gegevens rapporteren?

Effectiviteit van de Wtt 2018

- In hoeverre zijn volgens u de doelen van de Wtt 2018 gerealiseerd en waar blijkt dat uit? Welke indicatoren zijn hiervan een indicatie?
- In hoeverre beperken trustkantoren bij een effectieve uitvoering van hun poortwachtersrol het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen door hun cliënten?
- Welke activiteiten van trustkantoren en onderdelen van de Wtt 2018 dragen het meest bij hieraan?
- Hoe effectief zijn de huidige toezicht- en handhavingsmaatregelen in de praktijk, en zijn deze voldoende om adequaat toezicht te houden op trustkantoren?
- Welke invloed heeft de reikwijdte van de Wtt 2018, de vrijstellingsregeling in acht nemend, op de effectiviteit van de wetgeving? Staan dergelijke vrijstellingen niet in de weg aan de risico gebaseerde aanpak die wordt gehanteerd in het toezicht op witwassen en terrorismefinanciering?

Doelmatigheid van de Wtt 2018

- Hoe groot zijn de administratieve lasten voor bedrijven en trustkantoren van compliance met de Wtt 2018?
- Hoe zijn er doelmatigheidswinsten te realiseren door een andere mix in de inzet van instrumenten in het toezicht?

Neveneffecten

- Welke mogelijke (onbedoelde) gevolgen van de Wtt 2018 ziet u?
- Hoe groot is het risico van ontwijking en opknippen van trustdienstverlening?
- Welke risico's brengt illegale trustdienstverlening met zich mee?
- In hoeverre is er sprake van een verschuiving naar domicilieverlening? Groeit het aandeel domicilieverlening in de omzet van trustkantoren? Zijn er trustkantoren die switchen naar alleen domicilieverlening?
- Hoe beïnvloeden de definities van trustdiensten en trustkantoren de omvang en aard van mogelijke (onbedoelde) gevolgen?
- Hoe kunnen de neveneffecten van de regelgeving worden gemitigeerd?

Bijlage D Analyse KvK data

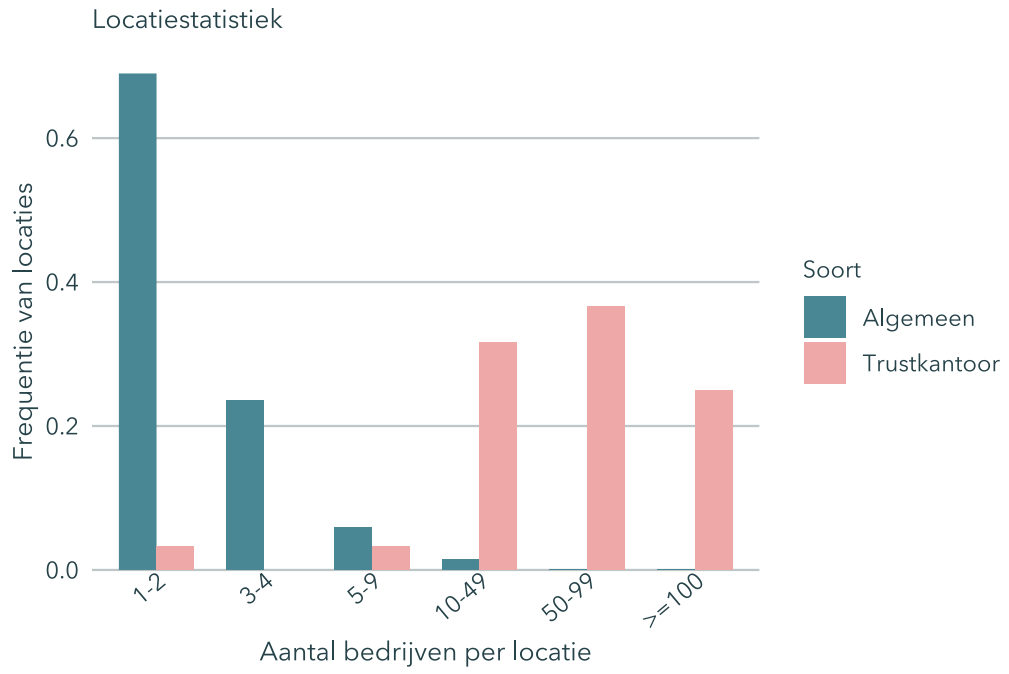
Als locaties van geregistreerde trustkantoren en hun cliënten in statistisch opzicht verschillen van locaties van typische bedrijven, dan wordt het mogelijk om alle locaties te rangschikken op de kans dat er op een locatie een niet-geregistreerd trustkantoor plaats vindt. Simpel gezegd: áls er überhaupt niet-geregistreerde trustkantoren bestaan, dan is de kans groter dat die zich bevinden op locaties die lijken op locaties van geregistreerde trustkantoren. Zo'n beoordeling levert alleen relatieve kansen op, omdat we niet weten hoeveel niet-geregistreerde kantoren er bestaan. Maar het berekenen van relatieve kansen kan helpen om vervolg-casestudies te richten op de locaties waar de kans het grootst is dat er een niet-geregistreerd trustkantoor zit. Dat verhoogt de totale efficiëntie van het potentiële screeningsproces.

Hierna beschrijven we een voorlopige inschatting van de relatieve kansen dat een locatie een niet-geregistreerd trustkantoor bevat. Laat k een locatie aanduiden, waarbij elke locatie uniek wordt geïdentificeerd door: postcode, huisnummer, huisletter en toevoeging. In totaal tellen we 486.379 locaties voor heel Nederland, waarvan 60 locaties geregistreerde trustkantoren bevatten (we starten met 107 trustkantoren, maar veel daarvan delen een locatie).

Laat x_k^j, $j = 1, \ldots, q$, een set meetbare kenmerken van locatie k zijn. Momenteel beschouwen we de volgende kenmerken:

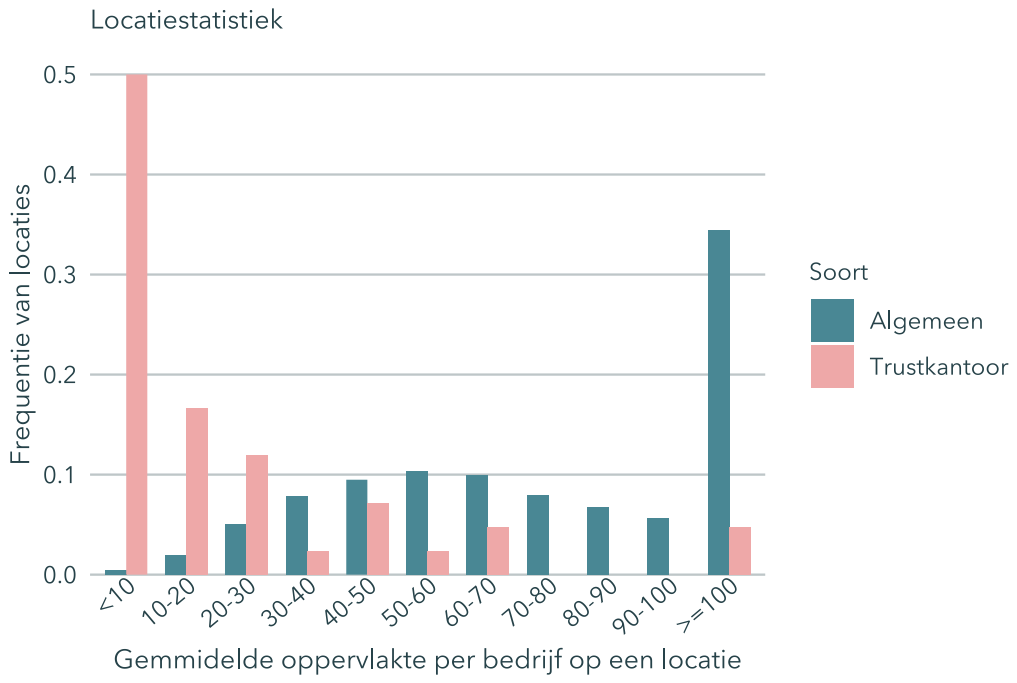
- x_k^1: het aantal bedrijven dat op locatie k is geregistreerd;
- x_k^2: de gemiddelde oppervlakte van een bedrijf op locatie k. We berekenen x_k^2 als de totale oppervlakte van een locatie (uit de BAG, basisregistratie adressen en gebouwen) gedeeld door het aantal bedrijven op die locatie;
- x_k^3: een specifieke log-ratio-statistiek die hoger is als de bedrijven op locatie k waarschijnlijker afkomstig zijn van een locatie met een trustkantoor, op basis van de sectoren van die bedrijven.

Figuur D.1 Aantal bedrijven per locatie



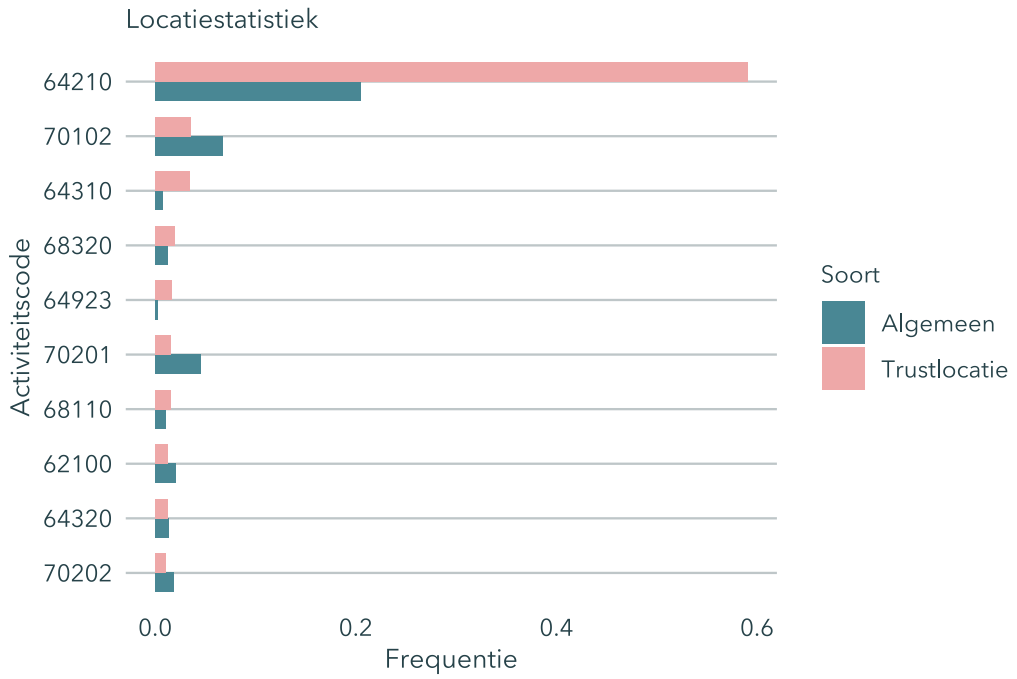
Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur D.2 Oppervlakte per bedrijf per locatie



Bron: SEO Economisch Onderzoek

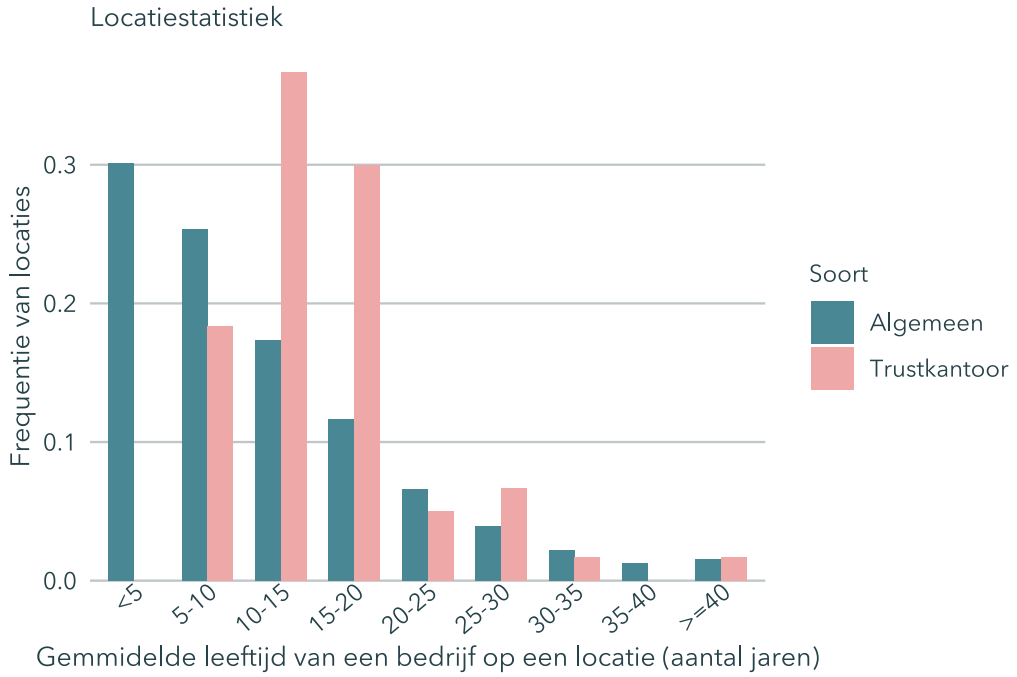
Figuur D.3 Sectoren op trustkantoorlocaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Figuur D.1 en Figuur D.2 laten zien hoe x_k^1 en x_k^2 verschillen tussen locaties met een geregistreerd trustkantoor en locaties zonder. Figuur D.3 toont het verschil in de verdelingen over sectoren voor locaties met een trustkantoor versus algemene locaties. De statistiek x_k^3 is op deze verschillen gebaseerd. De contrasten zijn duidelijk. Een gemiddelde locatie bevat slechts enkele bedrijven, terwijl een locatie met een trustkantoor doorgaans ergens tussen de 50 en 100 bedrijven heeft. Een gemiddeld bedrijf heeft een kantoor van ongeveer 50–60 m², terwijl de typische kantooroppervlakte op een locatie met een trustkantoor onder de 10 m² ligt. Tot slot zijn er ook duidelijke verschillen in sectoren tussen de bedrijven die op hetzelfde adres als een trustkantoor zijn gevestigd en de bedrijven die op andere adressen zijn gevestigd.

Figuur D.4 Leeftijd van bedrijven op trustkantoorlocaties



Bron: SEO Economisch Onderzoek

We hebben ook gekeken naar de gemiddelde leeftijd van bedrijven op locaties met een trustkantoor in vergelijking met andere locaties; zie Figuur D.4. De bedrijven op locaties met een trustkantoor zijn doorgaans wat ouder. In de data zijn er echter geen locaties met een trustkantoor waar de gemiddelde leeftijd lager is dan 5 jaar. Dat levert een probleem op als we de leeftijdsinformatie in onze analyse zouden gebruiken, omdat een nieuwe trustlocatie zonder vergunning dan per definitie buiten beeld blijft. Daarom laten we de leeftijdsinformatie buiten beschouwing bij het opstellen van een lijst met locaties waar mogelijk niet-geregistreerde trustkantooractiviteiten plaatsvinden.

Laat t_k staan voor de gebeurtenis dat er op locatie k een geregistreerd trustkantoor is. Laat u_k hetzelfde aanduiden maar dan voor een niet-geregistreerd trustkantoor. We willen weten: wat is de kans dat er op locatie k een niet-geregistreerd trustkantoor is, gegeven de geobserveerde kenmerken? Dat wil zeggen: we willen $P(u_k|x_k^1, \dots, x_k^q)$ berekenen.

In grote lijnen is dit een classificatieprobleem. Een gangbare parametrische oplossing is bijvoorbeeld een probitmodel. De verdeling van het aantal bedrijven op locaties zonder geregistreerd trustkantoor, $x_k^1|\bar{t_k}$, en de gemiddelde kantooroppervlakte op locaties met een geregistreerd trustkantoor, $x_k^2|t_k$, zijn echter sterk scheef, wat

bij modellen zoals probit tot efficiëntieverlies leidt. Daarom gebruiken we een semi-parametrische aanpak. Met Bayes' formule kunnen we altijd schrijven:

$$P(u_k|x_k^1,\dots,x_k^q) = \frac{P(x_k^1,\dots,x_k^q|u_k)P(u_k)}{P(x_k^1,\dots,x_k^q|u_k)P(u_k)+P(x_k^1,\dots,x_k^q|\bar{u_k})P(\bar{u_k})}.$$

Als we aannemen dat $P(u_k)$, de onvoorwaardelijke kans dat er op een willekeurige locatie een niet-geregistreerd trustkantoor zit, klein is, krijgen we

$$P(u_k|x_k^1,\dots,x_k^q) \approx \frac{P(x_k^1,\dots,x_k^q|u_k)}{P(x_k^1,\dots,x_k^q|\bar{u_k})}P(u_k).$$

Als we vervolgens aannemen dat de kenmerken van locaties met niet-geregistreerde trustkantoren dezelfde verdeling hebben als die met geregistreerde trustkantoren, kunnen we dit herschrijven als

$$P(u_k|x_k^1,\dots,x_k^q) \approx \frac{P(x_k^1,\dots,x_k^q|t_k)}{P(x_k^1,\dots,x_k^q|\bar{t_k})}P(u_k).$$

Vervolgens leggen we extra structuur op aan ons model. Uit onze analyse volgt dat het aannemen van conditionele onafhankelijkheid tussen de genoemde kenmerken een redelijke benadering is. Namelijk: we zien in de data dat $P(x_k^1,\dots,x_k^q|t_k) \approx \Pi_i P(x_k^i|t_k)$ en analoog $P(x_k^1,\dots,x_k^q|\bar{t_k}) \approx \Pi_i P(x_k^i|\bar{t_k})$. Daarom geldt $P(u_k|x_k^1,\dots,x_k^q) = \alpha_k P(u_k)$, waarbij

$$\alpha_k \approx \frac{\Pi_i P(x_k^i|t_k)}{\Pi_i P(x_k^i|\bar{t_k})}.$$

De benodigde conditionele kansen, $P(x_k^i|t_k)$ en $P(x_k^i|\bar{t_k})$, zijn eendimensionaal en kunnen we niet-parametrisch direct uit de data schatten. Niet-parametrisch schatten voorkomt efficiëntieverlies door de scheefheid van de verdelingen.

De tabel hieronder geeft de top 10 locaties (met geanonimiseerde adressen) met de hoogste α weer, dus met de hoogste relatieve kans op een niet-geregistreerd trustkantoor. De tabel illustreert de typische kenmerken die een locatie markeren als kandidaat voor een potentiële casestudy.

Tabel D.1 Top 10 locaties met het grootste risico van niet-geregistreerde trustkantoren

Nr.	Aantal bedrijven	Oppervlakte per bedrijf
1	54	1.50
2	48	2.23
3	78	13.96
4	107	4.58
5	15	2.13
6	51	20.96
7	11	1.82
8	29	6.10
9	21	5.05
10	144	3.10

Bron: SEO Economisch Onderzoek

“Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-51
ISBN 978-90-5220-661-5

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl

seo • economisch onderzoek