

Vergaderjaar 2020–2021

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 144

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2021

Op mijn verzoek heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) een onderzoek uitgevoerd naar illegale trustdienstverlening in Nederland. Ik bied uw Kamer het onderzoek met deze brief aan¹.

In deze brief schets ik allereerst welke maatregelen het kabinet recent heeft getroffen om de integriteit van de trustsector te verbeteren. Daarna ga ik kort in op de bevindingen van het onderzoek en presenteer ik welke aanvullende maatregelen het kabinet naar aanleiding van het onderzoek gaat treffen om illegale trustdienst- en domicilieverlening terug te dringen. Ik richt mij daarbij op het verder aanscherpen van de wetgeving om ontduiking van de vergunningsplicht tegen te gaan, de versterking van het toezicht en een intensievere gezamenlijke aanpak van illegale trustdienstverlening.

Tot slot kondig ik een breder onderzoek aan naar de toekomst van de trustsector, omdat ik twijfels heb over de toegevoegde waarde van een sector die een zeer hoog integriteitsrisico oplevert en grote moeite heeft om de wetgeving na te leven.

Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2019 is de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) (Kamerstuk 34 910) in werking getreden. Deze wet heeft het gehele wettelijk kader voor trustkantoren herzien, waarmee het strengste kader van Europa tot stand is gekomen, met als oogmerk de integriteitsrisico's in de trustsector beter te beheersen. Onder meer de zogenoemde Panama Papers, de Paradise Papers, de bevindingen van de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies en de ervaringen van DNB in het toezicht maakten duidelijk dat een strenger kader nodig was. Bij de totstandkoming van die wet kondigde ik aan dat ik nauwlettend de voortgang in de sector ga monitoren en dat ik ook in beeld wil hebben of

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de strengere eisen tot gevolg hebben dat de dienstverlening in de illegaliteit verdwijnt. Ten behoeve daarvan vroeg ik DNB om mij jaarlijks op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in de sector en de naleving van de nieuwe wetgeving. Met het plan van aanpak witwassen vroeg ik in aanvulling daarop aan DNB om al in de loop van 2019 met een eerste toezichtbeeld te komen.

Op 19 november 2019 stuurde DNB mij het toezichtbeeld over de periode tot november 2019. Daaruit bleek dat trustkantoren de nieuwe wetgeving nog niet volledig hebben geïncorporeerd en dat DNB een flink aantal formele maatregelen aan partijen in de sector heeft opgelegd. Bij brief van 14 januari 2020 informeerden de Minister van Justitie en Veiligheid en ik uw Kamer over een aantal extra maatregelen die we naar aanleiding van dat toezichtbeeld treffen (Kamerstuk 31 477, nr. 50). Daarnaast kondigde ik in die brief ook het onderzoek aan naar illegale trustdienstverlening, dat ik bij deze met uw Kamer deel.

Bevindingen onderzoek

Uit de analyse in onderhavig onderzoek komen 3.800 bestuurders naar voren met een verhoogd risico dat zij illegaal trustdiensten verlenen. In combinatie met het aantal bediende doelvennootschappen komt de schatting van het marktaandeel van de in potentie illegale trustsector uit op 15 procent. Voor domicilieverlening vinden de onderzoekers 690 mogelijke domicilieadressen waarop tenminste tien entiteiten staan ingeschreven en waar mogelijk sprake is van illegale trustdienstverlening omdat naast domicilieverlening ook andere werkzaamheden worden verricht die onder de vergunningsplicht van de Wtt 2018 vallen. De onderzoekers benadrukken dat beide schattingen voorzichtig zijn, doordat ze zijn gebaseerd op openbare data. De resultaten geven aan dat er een verhoogd risico is op illegaliteit, maar de onderzoekers kunnen niet onomstotelijk vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van illegaliteit.

Deze schattingen laten zien dat het mogelijke aandeel van de illegaliteit in de trustsector substantieel is. Ik vind dat verontrustend en hoogst onwenselijk, omdat deze partijen actief buiten beeld van toezichthouders proberen te blijven, de integriteitsrisico's voor het financieel stelsel daardoor toenemen en er oneerlijke concurrentie is met partijen die wel een vergunning hebben en onder toezicht staan.

Daarnaast schetsen de onderzoekers verschillende constructies waarmee de Wtt 2018 ontweken wordt dan wel beoogd wordt om onder het regime te vallen van domicilieverleners van de Wwft, terwijl materieel sprake is van trustdiensten.

Maatregelen

De bevindingen in dit onderzoek en de eerdere constatering met betrekking tot de integriteitsrisico's bij het verlenen van trustdiensten zijn voor mij aanleiding om nu opnieuw aanvullende maatregelen te nemen. Eerder kondigde ik, in de brief van 14 januari 2020, al aan dat ik wetgeving voorbereid om te verbieden dat cliënten van trustkantoren gebruik kunnen maken van doorstroomvennootschappen van deze trustkantoren en ga ik trustdienstverlening verbieden waarbij landen betrokken zijn die staan op de hoogrisicolijst van de Europese Commissie en de lijst van de Europese Commissie van non-coöperatieve derde landen op belastinggebied. Deze wetgeving is in een vergevorderd stadium. Ik streef er naar deze na de zomer bij uw Kamer in te dienen.

Het voorliggende onderzoek is voor mij aanleiding om aanvullende wetgeving voor te bereiden gericht op het aanscherpen van de wetgeving om ontduiking van de vergunningsplicht tegen te gaan, op versterking van het toezicht, op een intensievere gezamenlijke aanpak van illegale trustdienstverlening, op de effectiviteit van de strafmaat en op een breder onderzoek naar de toekomst van de trustsector in Nederland.

1. Aanscherping wetgeving

Uit het onderzoek blijkt dat illegale partijen hun diensten zo organiseren of vormgeven dat beoogd wordt buiten de reikwijdte van de Wtt 2018 te blijven, terwijl materieel sprake is van trustdiensten. Het gaat dan onder meer om het «in opdracht» verrichten van diensten en ook om het opknippen van activiteiten. Ik ga met de toezichthouder DNB in overleg hoe deze ontwijking van de wet het best voorkomen kan worden en welke aanpassing van wetgeving daarvoor nodig is.

2. Intensivering toezicht en samenwerking DNB en BTWwft

Uit het onderzoek komt naar voren dat partijen manieren zoeken om onder het regime van de Wtt 2018 uit te komen en zich te gedragen als domicilieverleners, die onder het regime van de Wwft vallen (dat minder streng is dan de Wtt). Het is van groot belang om scherp in beeld te hebben welke partijen daadwerkelijk enkel een adres aanbieden (domicilieverleners) en welke partijen feitelijk trustdiensten verlenen. Daarom ga ik met DNB als toezichthouder op de trustkantoren en Bureau Toezicht Wwft als toezichthouder op domicilieverleners in gesprek hoe deze illegale partijen beter in beeld kunnen komen, of het toezicht en de samenwerking verder kan worden geïntensiveerd en of hier aanvullende toezichtcapaciteit voor benodigd is. Met deze toezichthouders zal ik in ieder geval bezien of een registratieplicht voor domicilieverleners hierbij behulpzaam kan zijn.

3. Gezamenlijke aanpak illegale trustdienstverlening

In het samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC) bundelen de verschillende autoriteiten binnen de financiële sector hun krachten om de integriteit van de financiële sector te bewaken en te versterken. Het gaat onder andere om DNB, de FIOD en het OM. Binnen het FEC is in januari 2021 een project gestart dat specifiek gericht is op trustdienstverleners die zich doelbewust aan het toezicht van DNB onttrekken. Doel is om gezamenlijk deze partijen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk aan te pakken. De Minister van Justitie en Veiligheid en ik hebben de betrokken FEC-partners gevraagd om de zorgwekkende uitkomsten van dit onderzoek te betrekken bij het vervolg op dit project. Ik heb het FEC bovendien meegegeven dat ik van mening ben dat deze sector aandacht blijft verdienen in 2022.

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

Op dit moment wordt het Multidisciplinair Interventieteam (MIT)² ingericht; een samenwerkingsverband van Douane, Belastingdienst, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), KMar/Defensie, politie en OM. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft uw Kamer hierover geïnformeerd. Doelstelling van het MIT is het blootleggen en duurzaam verstoren van criminele structuren, bedrijfsprocessen en verdienmodellen, die verweven zijn met of misbruik maken van legale structuren en

² Kamerstuk 29 911, nr. 308.

de legale economie. Uit gesprekken met het MIT komt naar voren dat het gezien die doelstelling de verwachting is dat er in MIT-verband aandacht is voor de financiële dienstverlening (legaal en illegaal).

5. Onderzoek naar effectiviteit strafmaat illegale trustdienstverleners

Het beschikken over een vergunning voor het verlenen van trustdiensten is een van de kernbepalingen van de Wtt 2018 en overtreding hiervan valt in de zwaarste boetecategorie. DNB kan een bestuurlijke boete tot € 5 miljoen opleggen als zonder vergunning trustdiensten worden verleend. Daarnaast kwalificeert dit als een economisch delict, waarbij een gevangenisstraf tot twee jaar mogelijk is en een boete van de vierde categorie. In afstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid laat ik onderzoeken of de huidige strafmaat effectief is, voor de aanpak van illegale trustdienstverlening, dan wel verhoogd moet worden.

6. Onderzoek naar de toekomst van de trustsector

Het onderzoek naar illegale trustkantoren laat zien dat bij een eerste inventarisatie er een substantieel aantal partijen is dat zich aan de wetgeving voor trustkantoren onttrekt. Die wetgeving beoogt de hoge integriteitsrisico's bij het verlenen van trustdiensten te mitigeren. Het is voor mij van wezenlijk belang dat trustkantoren integer handelen en hun rol als poortwachter adequaat vervullen. De problemen uit het verleden, de ervaringen van DNB in het toezicht op vergunninghoudende trustkantoren en in haar handhavend optreden tegen illegale trustdienstverlening en het beeld dat een mogelijk flink deel van de illegale trustdienstverleners zich onttrekt aan regelgeving en toezicht, roepen bij mij de vraag op of bij trustdienstverlening de integriteit wel voldoende te waarborgen is. Ik wil deze vraag in breder verband laten onderzoeken en zal daarbij ook de economische voor- en nadelen van het verbieden van deze dienstverlening betrekken. Daarbij zal ik ook de uitkomsten betrekken van het onderzoek van de Commissie doorstroomvennootschappen die uw Kamer naar verwachting na het zomerreces ontvangt. Een besluit hierover is, op basis van de uitkomsten van het onderzoek, aan een volgend kabinet.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra