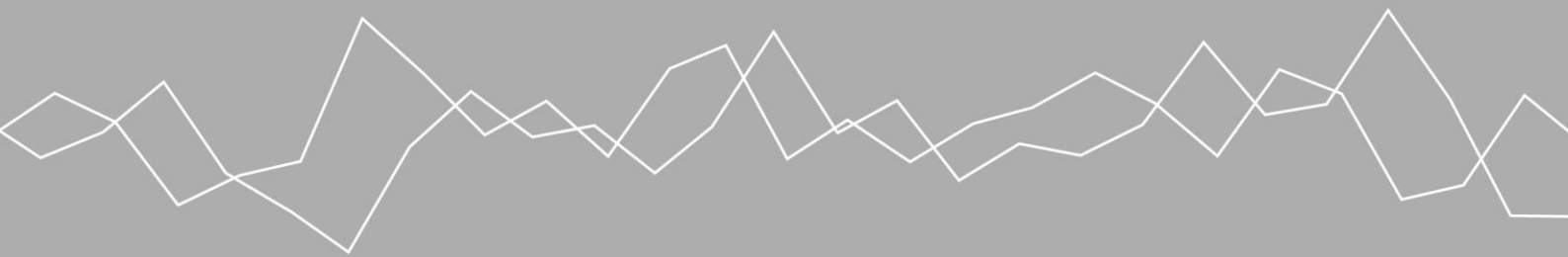


# Illegale trustdienstverlening





Amsterdam, januari 2021  
In opdracht van het Ministerie van Financiën

## Illegale trustdienstverlening

Een onderzoek naar de aard en omvang van de illegale trustsector in  
Nederland

Johannes Hers (SEO)  
Joost Witteman (SEO)  
Marilou Vlaanderen (SEO)  
Javier Garcia-Bernardo (UvA)  
Melis van der Wulp (Libertas Advocaten)  
Cees Schaap (SBV Forensics)

“De wetenschap dat het goed is”

*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*

SEO-rapport nr. 2021-01

ISBN 978-90-5220-109-2

**Copyright © 2021 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](mailto:secretariaat@seo.nl).

## Samenvatting

Trustdienstverlening is het optreden als bestuurder van een doelvennootschap, het ter beschikking stellen van een adres of postadres met bijkomende werkzaamheden, het verkopen (of bemiddelen bij de verkoop) van rechtspersonen, het optreden als beheerder (trustee) van bijvoorbeeld een pakket aandelen, en het aanbieden van een doorstroomvennootschap. Deze dienstverlening is vergunningplichtig. Indien deze trustdiensten worden verleend zonder de vereiste vergunning, dan is sprake van illegale trustdienstverlening. Aanleiding van dit onderzoek vormt de constatering dat de dalende trend in het aantal vergunninghoudende trustkantoren zich, sinds aanscherping van de regulering en toezicht op de trustsector per 1 januari 2019, voortzet. Verder nemen de signalen die toezichthouders ontvangen van illegale trustdienstverlening toe. Daarnaast ontvangen toezichthouders meer signalen van domicilieverlening, een aan trustdienstverlening gerelateerde dienst. Domicilieverlening is het ter beschikking stellen van een adres of postadres al dan niet in combinatie met alleen receptiewerkzaamheden. Indien domicilieverlening gepaard gaat met 'bijkomende werkzaamheden' die verder gaan dan receptiewerkzaamheden, dan is (eveneens) sprake van trustdienstverlening.

In reactie op deze ontwikkelingen is het doel van dit onderzoek het vaststellen van een kwantitatief en kwalitatief beeld van de (illegale) trustsector in Nederland. Tevens wordt gekeken naar het aantal domicilieverleners in Nederland en hun werkzaamheden. Dit leidt tot de volgende hoofdvragen voor het onderzoek:

1. Wat is de omvang en de aard van de illegale trustsector in Nederland?
2. Wat is de omvang en de aard van domicilieverleners in Nederland?
3. Zijn er gelet op de onderzoeksresultaten aanbevelingen ten aanzien van de regulering van de trustsector en domicilieverleners?

De onderzoeksvragen zijn beantwoord met een mix van kwalitatief onderzoek in de vorm van *desk research*, interviews en workshops met deskundigen en vertegenwoordigers van de sector, en kwantitatief onderzoek in de vorm van een netwerkanalyse. Meer kwalitatieve onderzoeksvragen, bijvoorbeeld naar de vormgeving van constructies, hiaten in de wet en duiding van oorzaken voor het bestaan van illegale trustdienstverlening in Nederland, zijn beantwoord aan de hand van *desk research* (literatuuronderzoek) en interviews met stakeholders en deskundigen. De kwantitatieve onderzoeksvragen naar de omvang en ontwikkeling van illegale trustdienstverlening en domicilieverlening zijn beantwoord met behulp van een netwerkanalyse op basis van data over ondernemingen en hun bestuurders, die zijn gevalideerd door een steekproef nader te onderzoeken met openbare informatie. Daarbij gaat het om een schatting van bestuurders en entiteiten met een *redelijke indicatie* voor (een verhoogd risico op) illegale dienstverlening. Op basis van openbare informatie kan niet onomstotelijk worden vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van illegaliteit.

## De aard en omvang van de illegale trustsector in Nederland

### *Verklaringen voor de omvang van de trustsector*

Een belangrijke verklaring voor de omvangrijke trustsector in Nederland is dat het aantrekkelijk is om doelvennootschappen in Nederland te vestigen. Voor het opzetten van internationale eigenomsstructuren is Nederland een aantrekkelijk land door de deelnemingsvrijstelling en het omvangrijke netwerk van bilaterale belasting en investeringsverdragen van Nederland. Onder meer door zulke fiscale mogelijkheden is in de loop der tijd een (in internationaal opzicht) grote en professionele trustsector ontstaan, die deze vraag van internationale klanten goed kan bedienen. Ook de toeleveranciers van diensten aan deze sector in de vorm van uitgebreide juridische, fiscale, administratieve en accountancy expertise is in Nederland goed ontwikkeld. Het bestaan van deze infrastructuur is voor internationale klanten, naast fiscale redenen, een aanvullende reden om een doelvennootschap in Nederland te vestigen.

Een aantal recente ontwikkelingen vermindert de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats van doelvennootschappen. In de eerste plaats gaat het om maatregelen op fiscaal terrein. Door de aanscherping van *substance* eisen voor fysieke aanwezigheid (werknemers, omzet) en het voornemen om vanaf 2021 bronbelasting te heffen op rente en royalties naar laagbelaste jurisdicties, worden Nederlandse constructies duurder en vindt verschuiving plaats naar andere jurisdicties. Dit drukt het aantal constructies dat via Nederland loopt. DNB (2020) rapporteert een daling van het aantal bijzondere financiële instellingen (bfi's) dat actief is in Nederland van 16.000 in 2013 naar 12.000 nu. Deze ontwikkelingen hebben zich mede vertaald in een duidelijke afname van het aantal vergunninghoudende trustdienstverleners.

### *Ontwikkelingen in de trustsector*

De aanpassingen in de fiscale regels hebben een negatief effect op de vraag naar trustdiensten, en zet druk op het verdienmodel van trustdienstverleners. Veel stakeholders geven aan te verwachten dat de trustsector de komende jaren hierdoor (verder) zal krimpen. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een (relatieve) toename van illegale trustdienstverlening.

De ontwikkeling van de toezichtskosten en de intensiteit van het toezicht hebben het voor dienstverleners aantrekkelijker gemaakt om buiten de reikwijdte van de Wet Toezicht Trustkantoren (Wtt)<sup>1</sup> te vallen. DNB verdeelt jaarlijks de kosten van het Wtt-toezicht over het aantal vergunninghouders, naar rato van de Wtt-gegenereerde omzet. Sinds 2014 zijn de kosten gestegen, onder andere als gevolg van de sterke afname in het aantal vergunninghoudende kantoren, waardoor toezichtskosten door 'een kleiner aantal schouders' wordt gedragen. Ook de teller heeft een rol gespeeld. Vanaf 2015 moet de sector zelf de kosten van toezicht betalen. Daarnaast is het toezicht onder maatschappelijke druk geïntensiveerd. Men kijkt in het huidige tijdsgewricht anders aan tegen belastingontwijking en witteboordencriminaliteit. Hiermee wordt relatief zwaarder getild aan de risico's rondom witwassen en de poortwachtersrol die trustkantoren hierin vervullen.

Er zijn in termen van aantallen fte's ongeveer evenveel toezichthouders die toezicht houden op de Wtt als de Wwft. Daarentegen zijn de aantallen onder toezicht staande instellingen van een totaal andere orde. Tegenover ruim 100 Wtt vergunninghouders waarop DNB (primair) toezicht houdt

<sup>1</sup> Overall waar hierna de afkorting Wtt gebruikt wordt, is bedoeld: Wtt en Wtt 2018. Als specifiek bedoeld is op Wtt 2018 wordt dat als zodanig aangeduid.

met negen toezichthouders, staan bijvoorbeeld de circa 50 duizend instellingen waar het Bureau Financieel Toezicht (BFT) met twaalf toezichthouders toezicht op houdt uit hoofde van de Wwft.

Hierdoor is in de praktijk toezicht op de Wtt relatief intensief ten opzichte van het toezicht op de Wwft. Wtt-vergunninghouders hebben te maken met relatief hoge toezichtsdruk, en betalen relatief hoge toezichtskosten. Daarnaast leidt de aangescherpte Wtt voor vergunninghouders tot hogere kosten voor compliance. Deze aanscherping was ingegeven uit zorgen om integriteitsrisico's binnen de sector. Om kosten en risico's te beperken hebben vooral de grotere kantoren afscheid genomen van (meer risicovolle) klanten. Daardoor is er van twee kanten druk op het verdienmodel: de kosten per klant nemen toe, terwijl het aantal klanten daalt. Het feit dat trustkantoren afscheid nemen van risicovolle klanten is ook een factor die leidt tot meer illegale dienstverlening. Deze klanten worden potentieel illegaal bediend.

Een factor die niet direct gerelateerd is aan de Wtt, maar die wel kan bijdragen aan het besluit om over te gaan tot illegale trustdienstverlening, is dat veel geregistreerde trustdienstverleners steeds moeilijker aan een betaalrekening kunnen komen. Dit is het gevolg van het feit dat de Nederlandse banken minder geneigd zijn geworden om rekeningen te openen voor (veel) trustdienstverleners en daaraan gelieerde doelvennootschappen.<sup>2</sup>

#### *Constructies in de praktijk*

Prikkels om over te gaan tot illegale trustdienstverlening zijn in de loop der tijd dus toegenomen. In de praktijk is minimaal een viertal constructies waar te nemen die worden gebruikt om buiten (het toezicht op) de Wtt te vallen.

- Diverse gesprekspartners geven aan veel nieuwe constructies te zien waarbij de *bestuurder in loondienst* komt. Vaak gebeurt dit op interim-basis. Gegeven de arbeidsovereenkomst is dit type dienstverlening volgens betrokkenen geen trustdienst. Volgens de toezichthouder gaat deze constructie op z'n minst in tegen de geest van de wet.
- Daarnaast is er een groep *ex-trustdienstverleners* die op papier stopt of met (vervroegd) pensioen gaat, maar in de praktijk voor een aantal klanten trustdiensten blijft verlenen. De medewerkers van wat grotere kantoren die hun vergunning laten intrekken, konden in het verleden als bestuurder op blijven optreden.<sup>3</sup>
- Dienstverleners verrichten 'losse' diensten die gezamenlijk een trustdienst vormen. Het bewust 'opknippen' van trustdiensten valt sinds de herziening van 1 januari 2019 onder de Wtt. Dat netwerk kan opgezet zijn door ex-trustdienstverleners, maar ook door andere dienstverleners (administratiekantoren, domicilieverleners) die hun netwerk uitbreiden met trustdiensten.
- Het gebruik van *stromannen* die optreden als bestuurder. De stromannen worden door de trustdienstverlener zelf aangesteld, die ook de overige diensten organiseert.

---

<sup>2</sup> Al mogen banken niet generiek de-risken, gesprekspartners werkzaam bij trustkantoren suggereren dat het beschikken van een Wtt-vergunning min of meer een garantie is om als *high risk* te worden aangemerkt bij banken, en om die reden niet langer gebruik kunnen maken van de betaaldiensten.

<sup>3</sup> Hiervoor gold tot 1 januari 2019 de vrijstellingsregeling. Deze regeling gaf een vrijstelling om als bestuurder op te blijven treden, ook wanneer men niet langer beschikt over een trustvergunning, en onder de voorwaarde dat een geregistreerd trustkantoor zich ontfermt over de administratie. De vrijstellingsregeling diende de continuïteit in bestuur te waarborgen. Het ging dan ook om een één op één relatie, niet meerdere. Het 'verdelen' van het portfolio onder werknemers met andere (financiële) doeleinden was en is immers in strijd met (in ieder geval) de geest van de wet.

### *Schatting omvang potentieel illegale trustsector*

De schatting van de omvang van de potentieel illegale trustsector volgt uit een netwerkanalyse. In een netwerkanalyse zijn observeerbare relaties tussen bestuurders, entiteiten en adressen gebruikt om (illegale) trustdienstverleners te identificeren. De netwerkanalyse volgt een trechtermodel. Uit de populatie Nederlandse bedrijven en bestuurders zijn op basis van observeerbare kenmerken ruim 3.800 bestuurders met een verhoogd risico op het aanbieden van (illegale) trustdiensten geselecteerd. Een steekproef van 100 bestuurders uit deze risicogroep is handmatig gecheckt. Bestuurders in deze steekproef die niet kunnen worden gerelateerd aan een vergunninghoudend trustkantoor en voor wie een redelijke indicatie bestaat voor het aanbieden van trustdiensten zijn aangemerkt als (potentieel) illegaal.

De analyse wijst op tussen de ca. 210 en ca. 670 (mediaan: 402) ongereguleerde bestuurders. Afgezet tegen de in de analyse geïdentificeerde ca. 900 legale bestuurders zou dit een marktaandeel van (potentieel) illegale trust impliceren van bijna 45 procent, zij het dat de identificatie van gereguleerde trustbestuurders waarschijnlijk een onderschatting is. De schaalgrootte waarop deze bestuurders opereren is echter aanzienlijk kleiner dan die van de gereguleerde trustbestuurders: deze 402 bestuurders bedienen ongeveer 3.160 doelvennootschappen, terwijl de geïdentificeerde gereguleerde aanbieders gezamenlijk ruim 17.910 doelvennootschappen bedienen. Dit suggereert dat de schaalgrootte waarop de illegale aanbieders opereren aanzienlijk kleiner is dan de schaalgrootte waarop de vergunninghouders opereren: in termen van aantal doelvennootschappen is het marktaandeel van illegale trust dus ca. 15 procent.

De analyse kent beperkingen, waaronder het feit dat gebruik is gemaakt van openbare data over Nederlandse entiteiten en bestuurders, het feit dat moeilijk ‘achter de voordeur’ kan worden gekeken, en het feit dat de identificerende aanname is dat illegale marktpartijen in statistische zin lijken op bekende (gereguleerde) aanbieders. Hiernaast bestaat het risico dat er in de verschillende stappen in de ‘analysetrechter’ misclassificatie ontstaat. De interpretatie van de resultaten behoeft daarmee zorgvuldigheid, maar doordat de opzet van het trechtermodel eerder het net te nauw dan wijd uitgooit is de mediane schatting van ca. 400 illegale trustbestuurders waarschijnlijk eerder een onder- dan een overschatting.

## **De aard en omvang van domicilieverlening in Nederland**

### *Ontwikkelingen en manier van opereren domicilieverlening (facilitators)*

Domicilieverlening is het bedrijfs- of beroepsmatig een adres of een postadres ter beschikking stellen aan een derde. Hieronder valt ook het op beperkte schaal aanbieden van (eenvoudige) receptiewerkzaamheden, zoals het aannemen van de telefoon en het doorsturen of -mailen van poststukken. Dit is ‘domicilie sec’ en kwalificeert niet als trustdienst. Wat betreft het voorzien van een locatie zijn er verschillende vormen mogelijk. Aanbieders van deze dienstverlening doen dit vaak onder de term “virtueel kantoor (virtual office)” of “registratieadres”, en maken hierbij duidelijk dat alleen de bovengenoemde receptiewerkzaamheden worden uitgevoerd. Er zijn verschillende redenen om dit soort diensten af te nemen: het kunnen vermelden en opgeven van een ‘prime’ locatie om gunningskansen te vergroten, buitenlandse partijen die voornemens zijn activiteiten in Nederland te ontwikkelen en personen met een zekere bekendheid die als ondernemer het privé-adres willen afschermen voor het publiek.



Het ter beschikking stellen van een adres of postadres aan een rechtspersoon of vennootschap kwalificeert als een trustdienst (domicilie plus) als er ook ‘bijkomende werkzaamheden’ aangeboden worden, zoals administratie voeren, het adviseren van doelvennootschappen, de jaarrekening opstellen beoordelen of controleren en een bestuurder werven. Domicilieverlening sec kan echter ook een onderdeel zijn van (illegale) opgeknipte trustdienstverlening. Uit de gesprekken bleken voorbeelden van domicilieverleners (sec), die klanten doorverwijzen naar andere dienstverleners, die in combinatie trustdiensten verlenen. Diverse gesprekspartners zien een groei van het aanbod van domicilieverlening in Nederland. Dit geldt voor zowel een toename van het aantal spelers als in de omvang van de spelers. Ter illustratie: men ziet het aantal bordjes van geregistreerde bedrijven bij de receptie toenemen. Volgens hen gaan deze partijen (bestuurders, administratiekantoren, domicilieverleners) in een informeel netwerk te werk.

#### *Schatting omvang potentiële domicilieverlening*

De netwerkanalyse kan ook worden gebruikt om zicht te krijgen op domicilieverlening. Adressen waar disproportioneel veel entiteiten geregistreerd staan, vormen een signaal voor domicilieverlening, zeker als het aantal entiteiten groot is ten opzichte van het vloeroppervlak van de gebruiksruimte op het adres. Als adressen waar ten minste 10 entiteiten met minder dan 25 m<sup>2</sup> vloeroppervlak per entiteit, die overwegend van verschillende UBO's zijn, worden aangemerkt als domicilieadressen, dan zijn er 690 domicilieadressen. Als de grens bij 5 registraties per adres wordt gelegd, gaat het om 1.580 domicilieadressen. Een eenduidige grenswaarde, waarboven een adres zeker betrokken is bij domicilieverlening, is niet te stellen. Schattingen zijn hiermee zeer onzeker. Daarbij kunnen ook adressen met weinig entiteitregistraties in beginsel als domicilieverlener optreden. Doordat wordt geïdentificeerd op basis van het criterium ‘(disproportioneel) veel registraties op een adres’ is de omvang van domicilieverlening waarschijnlijk eerder onder- dan overschat.

Naarmate het aantal registraties per adres toeneemt staan ook vaker *facilitators* op zulke adressen ingeschreven. Dit brengt het risico met zich mee dat op deze adressen domicilie-plus verleend wordt. Marktpartijen benoemen in interviews anderzijds dat zij niet verwachten dat bewust op grote schaal domicilie-plus wordt verleend, o.a. gelet op de compliancerisico's daarvan.

## Regulering trustsector en domicilieverlening

### **Toezichtsarbitrage**

Eén verklaring voor het bestaan van een illegale markt is ruimte voor en een prikkel tot toezichtsarbitrage tussen Wtt- en Wwft-toezicht. De Wtt-regelgeving is scherper, het toezicht is intensiever, de kosten van het toezicht zijn hoger en het bemachtigen van een bankrekening bij een Nederlandse bank zou volgens marktpartijen aanzienlijk moeilijker zijn geworden. Voor dienstverleners is het daarmee aantrekkelijk om buiten de reikwijdte (of onder de radar) van de Wtt te blijven, maar maatschappelijk is dit onwenselijk als feitelijk sprake is van trustdienstverlening. Beleid kan de prikkel tot toezichtsarbitrage verkleinen door Wtt- en Wwft-regelgeving, toezicht en bekostiging meer gelijk te schakelen. Dit ligt echter weinig voor de hand gelet op het feit dat Wtt- en Wwft-dienstverleners daadwerkelijk andere risicoprofielen hebben, waardoor differentiatie in regelgeving en toezichtintensiteit doelmatig is. Daarbij zijn niet alle prikkels tot arbitrage middels nadere gelijk-schakeling tussen Wtt en Wwft weg te nemen, of in elk geval niet zonder stelselwijzigingen op andere markten door te voeren. De bekostigingssystematiek voor toezicht geldt voor het gehele

financiële stelsel en het feit dat trustkantoren meer moeite hebben met bijvoorbeeld het verkrijgen van een bankrekening is het gevolg van regulering van banken.

Verdere gelijkstelling tussen de Wtt- en Wwft lijkt hiermee geen voor de hand liggende beleids-optie. Wat resteert is het bieden van ‘tegendruk’ voor arbitrage. Twee routes hiervoor zijn (i) algehele intensivering van het Wwft toezicht, en/of (ii) het aanscherpen van de opsporing van illegale aanbieders door bijvoorbeeld meer samenwerking tussen toezichthouders en actieve opsporing van toezichtontduikers door DNB. De detectie van illegale aanbieders kan mogelijk versterkt worden door het introduceren van een meldplicht voor marktpartijen van vermoeden van illegaal aanbod, gebruik van kwantitatieve analyses zoals gehanteerd in dit onderzoek om risicogroepen in kaart te brengen, of door actieve inzet van samenwerking met het OM om de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen (waar nodig) mogelijk te maken.

### **Onduidelijkheden in wet- en regelgeving**

#### *Wtt*

Gesprekspartners wijzen op verschillende knelpunten in de Wtt, de voornaamste waarvan de formulering van i) artikel 3 lid 4 onder b Wtt 2018 over opknippers en ii) het criterium ‘in opdracht van’ zijn.

Voor de afbakening van ‘opknippers’ en het criterium ‘in opdracht van’ wijzen sommige gesprekspartners erop dat zij de (wettelijke) bepalingen hieromtrent niet duidelijk genoeg vinden. Bij toezichthouders kunnen hiermee vragen ontstaan over de mate waarin zij moeten of kunnen handhaven. Bij marktpartijen kan onzekerheid bestaan over de mate waarmee (innovatieve) bedrijfsmodellen te bestendigen zullen blijken. Meer duidelijkheid is dan gewenst, maar hoe zulke duidelijkheid geboden moet worden is geen uitgemaakte zaak. De wetgever kan meer duidelijkheid bieden door bijvoorbeeld de wet (weer) aan te passen, waarbij het risico is dat dit een ‘gebed zonder einde’ wordt als in de toekomst (weer) blijkt dat de markt zich (in de ogen van wetgever of toezichthouder ongewenst) heeft aangepast. Gesprekspartners wijzen hierbij op de bewegingen in de markt als gevolg van de meest recente herziening in de Wtt. Het verbod op opknippen zou vooral hebben geleid tot een verschuiving in het businessmodel van opknippende dienstverleners, zonder daarmee de kern van het businessmodel aan te tasten. Meer of nieuwe wet- en regelgeving leidt dan hoogstens tot meer creativiteit bij opknippende dienstverleners, en in alle gevallen tot meer toezichts- en compliancedruk.

#### *Wwft*

Bij toezichthouders en in de markt bestaan vragen bij de afbakening van ‘domicilieverlening’. In de praktijk zou gewerkt worden met wat aanbieders zelf ‘huurovereenkomsten’ noemen, terwijl (volgens toezichthouders en/of concurrerende aanbieders) feitelijk sprake zou zijn van domicilieverlening. Toezichthouders zien zich hiermee beperkt in hun ruimte om marktpartijen aan te spreken als zijnde ‘domicilieverleners’ en sommige marktpartijen maken zich zorgen om een ongelijk speelveld omdat andere marktpartijen zichzelf (onbewust) niet als domicilieverlener zien. Nadere specificering van het begrip domicilieverlening als zijnde dat de feitelijk geleverde dienst het ter beschikking stellen van een adres is, aangevuld met toelichting met (objectieve) kenmerken die kunnen duiden op domicilieverlening, kan duidelijkheid scheppen.

# Inhoud

<b>Samenvatting .....</b>	<b>i</b>
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Toetsingskader.....</b>	<b>5</b>
2.1 Toetsingskader trustdienstverlening.....	5
2.2 Toetsingskader domicilieverlening.....	7
2.3 Eisen en toezicht onder Wwft en Wtt.....	8
<b>3 De aard van illegale trustdiensten en domicilieverlening .....</b>	<b>11</b>
3.1 Verklaringen omvangrijke trustsector in Nederland .....	11
3.2 Ontwikkelingen in de (legale) trustdienstverlening.....	14
3.3 De illegale trustdiensten.....	19
3.4 Domicilieverlening.....	24
<b>4 De omvang van illegale trustdienstverlening en domicilieverlening .....</b>	<b>29</b>
4.1 Schatting illegale trustdienstverlening.....	30
4.2 Schatting domicilieverlening.....	45
<b>5 Regelgevend kader.....</b>	<b>49</b>
5.1 Toezichtsarbitrage Wtt en Wwft.....	49
5.2 Wetgevend kader.....	53
<b>Literatuur .....</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage A Wettelijk kader trustkantoren.....</b>	<b>61</b>



# 1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018)<sup>4</sup> op 1 januari 2019<sup>5</sup> is sprake van ‘verdergaande regulering van het verlenen van trustdiensten’.<sup>6</sup> Dit betekent dat de normen waaraan trustkantoren moeten voldoen zijn aangescherpt en dat het instrumentarium dat De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) als toezichthouder kan inzetten is uitgebreid.

De Wtt 2018 verstaat onder ‘trustdiensten’<sup>7</sup> het volgende:

- Het zijn van een bestuurder/vennoot van een rechtspersoon/vennoot.
- 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 (domicilie plus).
- Het aanbieden van een doorstroomvennootschap.
- Het verkopen of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen.
- Het optreden als trustee.

De wetgever heeft met deze wet de poortwachtersrol van trustkantoren aangescherpt. De nieuwe wet verscherpt de eisen waaraan trustkantoren moeten voldoen (o.a. verscherpte onderzoeksverplichtingen) en geeft DNB meer mogelijkheden om het toezicht uit te voeren (o.a. uitbreiding van handhavingsinstrumentarium door de introductie van een publicatieplicht van DNB).

De Wtt 2018 introduceert ook enkele nieuwe verplichtingen, zoals verplichte rechtspersoonlijkheid van trustkantoren. Trustkantoren moeten een naamloze vennootschap, besloten vennootschap of Europees naamloze vennootschap zijn. Een natuurlijke persoon of stichting kan niet langer fungeren als trustkantoor (artikel 13 lid 1 Wtt 2018). Andere belangrijke nieuwe eisen uit de wet zijn het beschikken over twee dagelijkse beleidsbepalers, aangescherpte eisen ten aanzien van het cliëntenonderzoek, het beschikken over een transactieprofiel van iedere doelvennootschap, doorstroomvennootschap of trust en strengere eisen aan de compliance- en auditfunctie van een trustkantoor. Onder de nieuwe bevoegdheden van DNB vallen uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid (om een bepaalde gedragslijn te volgen) op alle voorschriften van de Wtt 2018, het opleggen van een beroepsverbod en de publicatieplicht indien sprake is van het opleggen van ‘bestuurlijke sancties’.<sup>8</sup>

Deze aanscherpingen in wet- en regelgeving weerspiegelen een bredere beleidsdiscussie over de verantwoordelijkheden van individuele instellingen voor de integriteit van het gehele financiële stelsel. Trustkantoren genieten geruime tijd aanzienlijke maatschappelijke en politieke aandacht als

---

<sup>4</sup> Wet van 7 november 2018, houdende regels met betrekking tot het verlenen van trustdiensten en het toezicht daarop (Wet toezicht trustkantoren 2018). Stb. 2018, 443.

<sup>5</sup> Stb. 2018, 464.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 1 (MvT).

<sup>7</sup> In de Wtt 2018 wordt gesproken van ‘trustdiensten’, terwijl in de Wtt (oud) werd gesproken van ‘diensten’. Afgezien van deze aanduiding zijn er geen inhoudelijke verschillen onder de oude en de nieuwe wet.

<sup>8</sup> Het gaat hierbij om de volgende ‘bestuurlijke sancties’: het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 48 Wtt 2018); het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 48 Wtt 2018); het geven van een aanwijzing (artikel 47 Wtt 2018); het opleggen van het verbod om bepaalde functies uit te oefenen (artikel 53 Wtt 2018); het beperken of intrekken van een vergunning (artikel 7 Wtt 2018); en het benoemen van één of meer personen als curator (artikel 54 Wtt 2018).

het gaat op hun (vermeende) rol in het faciliteren van bijvoorbeeld belastingontwijking en witwas-transacties. Dit geldt overigens niet alleen voor trustkantoren. Ook andere dienstverleners zoals banken liggen steeds vaker onder het vergrootglas (zie ook de boete voor ING en het lopende onderzoek bij ABN Amro).<sup>9</sup> DNB benoemt in opeenvolgende toezichtvisies het bestrijden van financiële criminaliteit ook tot speerpunt.<sup>10</sup>

De nieuwe en strengere eisen leiden evenwel tot meer werk en kosten voor trustkantoren. Een trustkantoor behoort een vergunning te hebben van DNB. In 2019 telde DNB circa 170 vergunningen, voor ca. 100 groepen van aanbieders.<sup>11</sup> Dit is een afname ten opzichte van voorgaande jaren. In 2013 waren er nog ruim 300 vergunningen (DNB, 2019). Volgens DNB is de daling toe te schrijven aan consolidatie en verscherpte regelgeving en toezicht. Door het strengere toezicht is een aantal trustkantoren tot inzicht gekomen dat zij niet aan deze regelgeving kunnen voldoen, waarop zij hun activiteiten gestaakt hebben (DNB, 2019). Echter, het aantal meldingen van ‘illegale trustverlening’ (trustdienstverlening zonder vergunning van DNB) is tegelijkertijd significant gestegen van 8 in 2018 tot 32 in 2019 (tot en met september). Aangezien de Wtt 2018 in januari 2019 is ingevoerd, roept deze trend de vraag op of een aantal trustkantoren zonder vergunning toch trustdiensten heeft verleend. Toezichthouders ontvangen tevens meer signalen van ‘domicilieverlening’ (het ter beschikking stellen van een adres of postadres) in Nederland. Het is derhalve van belang om een beeld van deze sector te krijgen. Het betreft dienstverlening die verwant is aan de trustdienstverlening, omdat, zodra deze dienstverlening wordt gecombineerd met zogeheten ‘bijkomende werkzaamheden’ (zoals het geopend doorsturen van de post en het verzorgen van belastingaangiften), zij als ‘trustdienstverlening’ wordt aangemerkt (artikel 1 Wtt 2018). Indien deze combinatie van diensten wordt verleend zonder vergunning van DNB, is er sprake van illegale trustdienstverlening (artikel 3 lid 1 Wtt 2018). Daarom is het ook van belang inzichtelijk te maken of er een verschuiving plaatsvindt tussen de trustdienstverlening en domicilieverlening.

## Doel en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het vaststellen van een kwantitatief en kwalitatief beeld van de illegale trustsector in Nederland. Tevens wordt gekeken naar het aantal domicilieverleners in Nederland en hun exacte werkzaamheden. Naast de aard en omvang van deze sectoren is het eveneens van belang om te onderzoeken wat de achterliggende redenen zijn voor het bestaan en de omvang van de illegale trustsector en domicilieverlening in Nederland.

Voor de afbakening is voorts van belang dat niet alleen is gekeken naar partijen die krachtens Wtt 2018 een vergunning dienen aan te vragen en dit niet hebben gedaan, maar dat ook de partijen die zich als trustkantoren gedragen door het opknippen van hun diensten (‘domicilieverlening’ en ‘bijkomende werkzaamheden’) en bedrijfs- of beroepsmatig optredende bestuurders worden meegenomen in het onderzoek. Opknippen is bij wet verboden (artikel 3, lid 4 sub b Wtt 2018).

<sup>9</sup> Zie FD, *ING sluit megaschikking in witwaszaken*, 4 september 2018; FD, *OM merkt ABN Amro aan als verdachte in witwaszaak*, 26 september 2019.

<sup>10</sup> Zie DNB *Visie op toezicht 2018-2022; Visie op toezicht 2021-2024*.

<sup>11</sup> In beginsel heeft één individueel kantoor één vergunning. Waar verschillende kantoren een groep vormen hebben groepsdochteren als zij trustdiensten aanbieden ook een vergunning.

Het bovenstaande leidt tot een drietal hoofdvragen voor het onderzoek:

1. Wat is de omvang en de aard van de illegale trustsector in Nederland?
2. Wat is de omvang en de aard van domicilieverleners in Nederland?
3. Zijn er gelet op de onderzoeksresultaten aanbevelingen ten aanzien van de regulering van de trustsector en domicilieverleners?

## Aanpak van het onderzoek

Wij hebben de onderzoeksvragen beantwoord met een mix van kwalitatief onderzoek, in de vorm van *desk research* en interviews (in totaal 24 interviews met toezichthouders, branchevertegenwoordigers, experts, en individuele (ex)vergunninghouders), en kwantitatief onderzoek, in de vorm van een netwerkanalyse. De meer kwantitatieve onderzoeksvragen naar de omvang en ontwikkeling van illegale trustdienstverlening en domicilieverlening beantwoorden we primair met behulp van een kwantitatieve (netwerk)analyse op basis van data over ondernemingen en hun bestuurders (ORBIS aangevuld met andere data). Deze schatting is gevalideerd door een steekproef van een aantal casussen, die we nader onderzoeken en met (geanonimiseerde) informatie op basis van signalen van toezichthouders en (andere) handhavers, die we ontleen aan interviews met deze instanties. Meer kwalitatieve onderzoeksvragen, bijvoorbeeld naar constructies die worden opgetuigd, hiaten in de wet en duiding van oorzaken voor het bestaan van illegale trustdienstverlening in Nederland, beantwoorden we aan de hand van *desk research* (literatuuronderzoek) en interviews met stakeholders en deskundigen.

## Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het (juridische) toetsingskader voor trustdienstverlening, respectievelijk domicilieverlening. In hoofdstuk 3 wordt, op basis van de interviews en de *desk research*, de context en aard van (illegale) trustdienstverlening en domicilieverlening geschetst. In dat hoofdstuk komen ook constructies aan de orde die in de praktijk voorkomen om de Wtt te omzeilen. Hoofdstuk 4 beschrijft de methode en uitkomsten van de netwerkanalyse, die is gebruikt om te komen tot een kwantitatieve schatting van (illegale) trustdienstverlening en domicilieverlening. Daarbij gaat het om een schatting van bestuurders en entiteiten met een *verhoogd risico* op illegale dienstverlening. Op basis van openbare informatie kan er immers niet onomstotelijk worden vastgesteld of er daadwerkelijk sprake is van illegaliteit. Hoofdstuk 5 bespreekt implicaties van de analyse voor het regulerend kader.





## 2 Toetsingskader

Achtereenvolgens gaan we in op het toetsingskader voor trustdienstverlening en voor domicilieverlening, en op de eisen die respectievelijk Wtt en Wwft aan dienstverleners stellen.

### 2.1 Toetsingskader trustdienstverlening

Kern van de dienstverlening door de illegale trustsector is dat, zonder hiervoor vereiste vergunning van DNB, diensten worden verleend die als ‘trustdienst’ worden aangemerkt (cf. artikel 1 Wtt 2018). De demarcatie van ‘trustdienstverlening’ is door de jaren heen veranderd, onder andere ingegeven vanuit de behoefte van de wetgever en de toezichthouder om bepaalde vormen van dienstverlening, die buiten de reikwijdte van de reikwijdtebepalingen veilen, toch binnen de reikwijdte van de Wtt te doen laten vallen. Sinds de inwerkingtreding van de Wtt (oud) vindt namelijk dienstverlening plaats waarbij discussie bestaat (1.) over de vraag of de dienstverlening zelf als (trust)dienstverlening in de zin van de Wtt (oud) moet worden aangemerkt; (2.) indien sprake is van trustdienstverlening, speelt de vraag of sprake is van een trustkantoor, met andere woorden, of de dienstverlening ‘beroeps- of bedrijfsmatig’ plaatsvindt en ‘in opdracht van een derde’ (in welk geval sprake is van een trustkantoor); (3.) indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, speelt de vraag of de dienstverlening ‘vanuit een vestiging in Nederland’, dan wel ‘naar Nederland’ of ‘vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor’ plaatsvindt. Naar aanleiding van voornoemde punten heeft aanpassing plaatsgevonden van de bepalingen betreffende ‘trustdienstverlening’, het begrip ‘trustkantoor’ en de vergunningplicht in de Wtt (oud) en de Wtt 2018. Daarnaast speelt de problematiek van illegale trustdienstverlening bij natuurlijke personen, die in opdracht van een derde optreden als bestuurder van een rechtspersoon en dus trustdiensten verlenen, maar daarbij uitsluitend voor één klant handelen. Het vermoeden bestaat dat daarmee wordt beoogd de dienstverlening ogenschijnlijk niet ‘beroeps- of bedrijfsmatig’ te doen plaatsvinden, waarmee de dienstverlener weliswaar trustdiensten verleent, maar niet kwalificeert als trustkantoor (onder de Wtt (oud)).

Box 2.1 laat de evolutie van de Wtt zien op de afbakening in de wet die relevant is voor de vraag of sprake is van illegale dienstverlening of niet. Deze afbakening begint met de vraag (1) hoe te beoordelen of er sprake is van trustdienstverlening in de zin van de Wtt, waarbij we zowel kijken naar de Wtt 2018 als naar de Wtt (oud). Als er sprake is van trustdienstverlening, is de volgende vraag (2) of er sprake is van een trustkantoor. Bij trustdienstverlening door een trustkantoor dient vervolgens bepaald te worden (3) of dit kantoor vergunningplichtig is. In het onderhavige onderzoek is met name de meest recente afbakening relevant. Deze afbakening informeert poging tot kwantificatie van de omvang van de illegale markt (zie hoofdstuk 4) en de analyse van marktpraktijken en knelpunten in wet- en regelgeving (zie hoofdstukken 3 & 5). Met betrekking tot dit laatste suggereert Box 2.1 wel direct dat het in het verleden mogelijk lastig is geweest om probleemloos een afbakening van de (illegale) trustsector te specificeren, in de zin dat de wetgever het blijkbaar herhaaldelijk nodig achtte om de wet aan te passen.

**Box 2.1 Wetsgeschiedenis illustreert de uitdagingen in het afbakenen van de (illegale) trust-sector**

**1. De vraag of dienstverlening als (trust)dienstverlening moet worden aangemerkt**

**Vanaf 1 januari 2019 (Wtt 2018):**

- het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een derde;
- het in opdracht van een derde ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
- het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt;
- het bemiddelen bij het verkopen van rechtspersonen;
- het zijn van trustee in opdracht van een derde.
- andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten, te weten het zijn van gevolmachtigde of anderszins rechtsgeldig vertegenwoordiger die algemene bestuurshandelingen kan verrichten voor een rechtspersoon of vennootschap (Btt 2018).

**Van 1 juli 2012 tot 1 januari 2019 (Wtt (oud)):**

- het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een derde;
- het in opdracht van een derde ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
- het bemiddelen bij het verkopen van rechtspersonen;
- het zijn van trustee in opdracht van een derde;
- het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt

**Van 15 juni 2011 tot 1 juli 2012 (Wtt (oud)):**

- het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een derde;
- het in opdracht van een derde ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
- het verkopen van rechtspersonen;
- het zijn van trustee in opdracht van een derde.

**Van 1 maart 2004 tot 15 juni 2011 (Wtt (oud)):**

- het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap;
- het ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
- het verkopen van rechtspersonen;
- het zijn van trustee.

**2. Indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een trustkantoor:**

**Vanaf 1 januari 2019 (Wtt 2018):**

- degene;
- die beroeps- of bedrijfsmatig;
- een of meer trustdiensten verleent.

**Van 15 juni 2011 tot 1 januari 2019 (Wtt (oud)):**

- een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
- die beroeps- of bedrijfsmatig;
- een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent.

**Van 1 maart 2004 tot 15 juni 2011 (Wtt (oud)):**

- een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
- die beroeps- of bedrijfsmatig;

<ul style="list-style-type: none"> <li>- een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent;</li> <li>- in opdracht van een derde partij.</li> </ul> <p><b>3. <u>Indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is, te weten indien sprake is van het:</u></b></p> <p><b>Vanaf 1 januari 2019 (Wtt 2018):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn</li> <li>- als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland</li> <li>- werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat</li> <li>- werkzaamheden te verrichten gericht op activiteiten die in strijd zijn met de verboden in het eerste tot en met derde lid (van artikel 3 Wtt 2018); of</li> <li>- zonder vergunning op grond van deze wet werkzaamheden te verrichten gericht op zowel het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in onderdeel b van de begripsomschrijving van trustdienst, als het verrichten van aanvullende werkzaamheden als bedoeld in dat onderdeel, ten behoeve van een en dezelfde natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap.</li> </ul> <p><b>Vanaf 15 juni 2012 tot 1 januari 2019 (Wtt (oud)):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn</li> <li>- als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland</li> <li>- werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat</li> </ul> <p><b>Vanaf 1 maart 2004 tot 15 juni 2012 (Wtt (oud)):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn</li> </ul>
--

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

## 2.2 Toetsingskader domicilieverlening

De problematiek van illegale trustdienstverlening speelt (ook) bij domicilieverleners. Zodra zij meer ‘bijkomende dienstverlening’ verrichten dan alleen een postadres verschaffen, verlenen zij ‘trustdiensten’ en zijn zij vergunningplichtig. Gesproken wordt van ‘domicilie plus’, waarbij geldt dat het uitsluitend verlenen van ‘domicilie’ valt onder de Wwft en het toezicht van het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst en dat het verlenen van ‘domicilie plus’ valt onder de Wtt 2018 en het toezicht van DNB.

Domicilieverlening (sec) is gedefinieerd als het beroeps- of bedrijfsmatig ter beschikking stellen van een adres of postadres, niet zijnde een trustkantoor als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018. Als er bijkomende werkzaamheden worden verricht die slechts bestaan uit receptiewerkzaamheden, zoals telefonisch verkeer doorschakelen en ongeopende post doorsturen kwalificeert deze dienst nog steeds als domicilieverlening (sec). In dat geval is er geen sprake van trustdienstverlening.

In het geval van domicilie plus gaat het om het ter beschikking stellen van een adres of postadres aan een doelvennootschap, en het verlenen van bijkomende diensten zoals (artikel 1 Wtt 2018):

- Doelvennootschap adviseren of bijstand verlenen, behalve als dit slechts receptiewerkzaamheden zijn.
- Belastingaangifte verzorgen: het is bovendien niet toegestaan om aan dezelfde cliënt zowel trustdiensten te verlenen als belastingadvies te geven.

- De jaarrekening opstellen, beoordelen of controleren of werkzaamheden uitvoeren in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening.
- Administratie voeren.
- Een bestuurder werven.

De combinatie van dienstverlening zoals hierboven omschreven (domicilie plus) kwalificeert als trustdienstverlening en is dus vergunningplichtig.

## 2.3 Eisen en toezicht onder Wwft en Wtt

### Wwft

Doel van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) is het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.<sup>12</sup> Daartoe vraagt de wet een cliëntenonderzoek dat de instelling in staat stelt de identiteit van de cliënt en van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt (de zogenaamde *Ultimate Beneficial Owner*) te verifiëren en de herkomst van het vermogen vast te stellen. De diepgang van het cliëntenonderzoek moet worden afgestemd op de risico's en hangt samen met type cliënt, de zakelijke relatie, productie en transactie. Voor inschatting van het landrisico van een cliënt wordt gebruik gemaakt van een lijst van Financial Action Task Force (FATF) met risicolanden. Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme dient als ongebruikelijk te worden aangemerkt.<sup>13</sup> Afwijkende transactiepatronen kunnen een reden zijn een transactie als ongebruikelijk aan te merken. Onder toezicht staande instellingen zijn verplicht deze ongebruikelijke transacties direct te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. De FIU heeft als hoofdtaak om ongebruikelijke transacties nader te onderzoeken. Indien transacties vervolgens als 'verdacht' worden aangemerkt, kunnen deze gedeeld worden met opsporings- en inlichtingendiensten. Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan de FIU (artikel 16 lid 1 Wwft).

De toezichthouder op de Wwft verschilt per sector. DNB houdt Wwft-toezicht op banken, verzekeraars en trustdienstverleners, de AFM op beleggingsondernemingen en instellingen. Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt Wwft-toezicht op een aantal beroepsgroepen die toeleveranciers zijn van de trustkantoren of aan trustdiensten verwante diensten leveren zoals notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, administratiekantoren, en bedrijfseconomische adviseurs. Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst houdt toezicht op onder meer makelaars, aan- verkopers van goederen en 'domicilieverleners'.

### Wet toezicht trustkantoren (Wtt 2018)

De Wtt 2018 is gericht op de bevordering van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel. De Wtt 2018 kent drie categorieën maatregelen om dit te bereiken. De eerste categorie maatregelen heeft betrekking op het versterken van de integriteit en professionaliteit van de trustsector. Het gaat hierbij om maatregelen met betrekking tot de integere bedrijfsvoering en beheerste bedrijfsuitoefening, vereisten met betrekking tot de rechtsvorm van trustkantoren en aantal (minimaal

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 238, nr. 3, p. 1.

<sup>13</sup> Uitvoeringsbesluit Wwft, subjectieve indicator.

twee) beleidsbepalers en de verplichte interne compliance functie. De tweede categorie maatregelen heeft betrekking op het verbeteren van cliëntenonderzoek en de onafhankelijke beoordeling van trustkantoren. Het gaat hierbij om een uitbreiding van de vereisten van cliëntenonderzoek, waarbij per trustdienst is bepaald tot welke onderzoeksresultaten het onderzoek moet leiden, daarnaast gaat het hierbij om maatregelen voor dienstverlening aan structuren met een hoog risico en een verbod om belastingadvies en trustdienstverlening aan dezelfde cliënt te verlenen. De derde categorie maatregelen betreft de uitbreiding van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium van DNB. Het gaat hierbij om handhavingsbevoegdheden, publicatiebevoegdheden en bepalingen met betrekking tot informatie-uitwisseling.

De toezichthouder op de Wtt is DNB. DNB heeft het afgelopen jaar in eigen woorden “een streng toezichtbeleid gevoerd ten aanzien van de trustsector. De strengere eisen en bijbehorend streng toezicht leiden ertoe dat sommige trustkantoren tot het inzicht komen dat het voor hen niet mogelijk is om te voldoen aan de verscherpte eisen. Of ze concluderen dat de kosten die daarmee samenhangen te hoog zijn waardoor voortzetting van de activiteiten niet haalbaar of rendabel is. Dit zien we onder andere terug in de afname van het aantal vergunningen.” (DNB, 2020)



## 3 De aard van illegale trustdiensten en domicilieverlening

Het aantal meldingen van illegale trustdiensten neemt toe. In 2019 ontving de DNB 32 meldingen van illegale trustdienstverlening, fors meer dan de zeven (2017) en acht (2018) meldingen in de jaren ervoor (DNB, 2020). Hieruit volgt de hypothese dat deze trend signaleert dat het aantal illegale trustactiviteiten is gestegen. De timing van de ‘trendbreuk’ in het aantal meldingen tussen 2018 en 2019 valt bovendien samen met de inwerkingtreding van de Wtt 2018 op 1 januari 2019. Dit doet vermoeden dat de strengere wetgeving mogelijk een aanleiding is geweest voor dienstverleners om trustdiensten illegaal aan te bieden.

In interviews en workshops hebben gesprekspartners de hypothese dat er sprake zou zijn van een ‘trendbreuk’ als gevolg van de Wtt 2018 deels ontkracht. Ten eerste wijzen gesprekspartners op externe ontwikkelingen die aan de stijging in het aantal meldingen hebben bijgedragen, maar die niet per definitie kunnen worden gekoppeld aan meer *illegaliteit*. Zo geeft de toezichthouder aan met name vanuit andere sectoren vaker signalen te ontvangen. Mogelijk hebben dus ook veranderingen in screening- en meldingsprocessen vanuit de bankensector een rol gespeeld. Ten tweede valideren gesprekspartners op hoofdlijnen het verband tussen aangescherpte wet- en regelgeving en verschuivingen naar illegaliteit, maar wijzen op een proces dat al jaren geleden in werking is gezet. De Wtt 2018 zou deze trend doorzetten, waardoor we juist *niet* zouden kunnen spreken van een trendbreuk.

Daar waar hoofdstuk 4 op basis van kwantitatieve gegevens een ‘foto’ maakt van de omvang van de illegale trustsector en domicilieverlening anno 2020, beschrijven we in dit hoofdstuk de bijbehorende ontwikkelingen en factoren. Het startpunt van de analyse is de reden van bestaan van de relatief omvangrijke trustsector in Nederland (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 beschrijven we ontwikkelingen die een impact hebben gehad op de vergunninghoudende trustsector, en mogelijk ook hebben bijgedragen aan verschuivingen richting het illegale circuit. In paragraaf 3.3 schetsen we kwalitatief hoe dat illegale trustaanbod er uit ziet en welke constructies daarbij in de praktijk worden waargenomen. Paragraaf 3.4 gaat tenslotte in op de domicilieverlening.

### 3.1 Verklaringen omvangrijke trustsector in Nederland

Een belangrijke verklaring voor de omvangrijke trustsector in Nederland is dat het lange tijd aantrekkelijk was om vennootschappen in Nederland te vestigen vanwege een aantal fiscale voordelen. Voor het opzetten van internationale eigendomsstructuren is Nederland een aantrekkelijk land doordat de belasting op deze financiële winsten (i.e., niet voortvloeiend uit reële economische activiteiten) relatief laag is voor entiteiten met een internationale houdster via de deelnemingsvrijstelling. Daarnaast heeft Nederland een omvangrijk netwerk van bilaterale belasting en investeringsverdragen, waardoor dubbele belastingheffing voorkomen wordt en bij specifieke constructies ook enkelvoudige belastingheffing (zie bijvoorbeeld SEO, 2013 en 2018). Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Nederland als goedkoop doorvoerland van financiële winsten.

In diverse onderzoeken (zie bijvoorbeeld Garcia-Bernardo et al., 2017) wordt Nederland geïdentificeerd als één van de landen die een grote rol spelen bij internationale kapitaalstromen binnen het netwerk van eigendomsstructuren van multinationale ondernemingen. Dit wil zeggen dat bedrijven die internationale eigendomsstructuren hebben opgezet, om bijvoorbeeld belastingdruk (bronbelastingen) te minimaliseren, vaak gebruik maken van vennootschappen in Nederland. Een aandeel van 80 procent in de internationale kapitaalstromen dat naar Nederland gaat verlaat Nederland ook weer (CBS, 2018; SEO, 2018).

Meer gedateerde bronnen verklaren de internationale positie van Nederland aan de hand van een ‘aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat’. Echter blijkt uit de gesprekken dat structurele herzieningen in fiscaal beleid over de afgelopen jaren ervoor hebben gezorgd dat Nederland vanuit fiscaal-internationaal perspectief (relatief) minder aantrekkelijk is geworden, en dus minder geschikt als ‘eindbestemming’ van fiscale constructies. Wel wordt Nederland getypeerd als *conduit-* of *doorsluisland* (zie bijvoorbeeld Lejour en van't Riet, 2013, en Garcia-Bernardo, 2020). Het Nederlandse netwerk van belastingverdragen maakt Nederland in de praktijk vaak een schakel tussen Europese landen die via Nederland kapitaalstromen opzetten naar landen met een aantrekkelijk(er) fiscaal vestigingsklimaat.

Daarnaast heeft Nederland een grote en diverse financiële sector die een rol speelt bij het opzetten van de constructies. In die zin is er sprake van een zekere padafhankelijkheid. Onder meer door het fiscaal-aantrekkelijke vestigingsklimaat uit het verleden is in de loop der tijd een (in internationaal opzicht) grote en professionele trustsector ontstaan die deze vraag van internationale klanten goed kan bedienen. Ook de toeleveranciers van diensten aan deze sector in de vorm van uitgebreide juridische, fiscale, administratieve en accountancy expertise is in Nederland zeer goed ontwikkeld. Het bestaan van deze infrastructuur is voor internationale klanten een aanvullende reden om een doelvennootschap in Nederland te vestigen.

Hoewel het opzetten van complexe internationale eigendomsstructuren vaak fiscaal gedreven is, zijn er volgens Garcia-Bernardo et al. (2017) ook andere redenen, zoals het feit dat men vennootschappen ten behoeve hiervan graag vestigt in een jurisdictie met een relatief goed ontwikkeld juridisch systeem. Dit geeft de *Ultimate Beneficial Owners* van het kapitaal (UBO) zekerheid doordat ze kunnen terugvallen op de wet en het onafhankelijk rechtssysteem in een gegeven jurisdictie. Tenslotte zijn er in aanvulling hierop nog andere generieke vestigingsplaatsfactoren die een rol spelen, zoals goede bereikbaarheid, een goed opgeleide beroepsbevolking die over het algemeen de Engelse taal beheerst, politieke stabiliteit, etc.

Deze combinatie van factoren zorgt van oudsher voor een concentratie van dienstverlening (financieel-fiscaal georiënteerd) die er op gericht is om de bedrijfsstructuur van internationale entiteiten zo concurrerend mogelijk in te richten, waarbij behalve trustdienstverleners ook andere dienstverleners als accountants, advocaten, notarissen, belastingadviseurs en banken zijn betrokken. Dit brengt ook risico's met zich mee: uit onderzoek komt naar voren dat Nederland een relatief aantrekkelijk land zou zijn om gelden wit te wassen. Dit wordt veroorzaakt door verschillende factoren, maar mede doordat Nederland een centrum is van internationale geldstromen, waaraan ook de trustsector bijdraagt (Unger et al., 2018).



### Recente ontwikkelingen

Een aantal recente ontwikkelingen vermindert de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats van doelvennootschappen. In de eerste plaats gaat het om maatregelen op fiscaal terrein die het minder aantrekkelijk maken om doorstroomvennootschappen in Nederland te vestigen. De laatste jaren zijn bijvoorbeeld in fiscale zin *substance* eisen aangescherpt, waardoor er meer fysieke aanwezigheid (werknemers, omzet) vereist is om een constructie ‘fiscaal voordelig’ op te tuigen. Dit maakt Nederlandse constructies duurder. Een ander voorbeeld is het voornemen om vanaf 2021 bronbelasting te heffen op rente en royalties naar laagbelaste jurisdicties (Lejour et al., 2019). Dit maakt het voor internationale bedrijven minder aantrekkelijk om Nederlandse doorstroomvennootschappen te gebruiken om de belastingdruk te verminderen door winsten door te sluizen naar laagbelaste jurisdicties. Deze eigendomsstructuren zijn zeer flexibel en het is aannemelijk dat deze maatregelen leiden tot een verschuiving naar andere jurisdicties. Op mondiaal niveau hoeft er dus geen krimp in het aantal constructies plaats te vinden. Om mondiaal effect te hebben is verrekende internationale samenwerking gewenst (Lejour et al., 2019).

Deze verschuiving van kapitaalstromen naar andere jurisdicties betekent echter wel dat het aantal constructies dat via de Nederlandse trustsector afneemt. Ter illustratie van deze trend: DNB (2020) rapporteert een daling van het aantal bfi's dat actief is in Nederland (16.000 in 2013 naar 12.000 nu). Slechts 15 procent wordt veroorzaakt door bfi's die niet meer worden aangemerkt als bfi's doordat ze niet-financiële activiteiten uitvoeren. Daarnaast ziet DNB sinds 2017 een daling van het balanstotaal van de bfi's, waarbij deze sneller daalt bij kleinere entiteiten. Aangezien ongeveer 70 procent van de bfi's gebruik maakt van de dienstverlening van trustkantoren of een andere vertegenwoordiger in Nederland, impliceert dit een daling van de vraag naar (onder andere) trustdiensten.

Een andere ontwikkeling die relevant is voor de Nederlandse trustsector is het feit dat (toezicht op) regelgeving gericht op het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering in de loop der tijd is aangescherpt, evenals het toezicht op deze regels in de financiële sector. Een toegenomen intensiteit van toezicht leidt tot hogere kosten voor aanbieders van deze diensten. Dit toezicht is vooral gericht op het inzicht in de integriteit van klanten van trustkantoren. Deze ontwikkelingen leiden direct of indirect tot hogere (compliance)kosten voor trustdienstverleners. DNB (2019) heeft bijvoorbeeld voorschriften over het herkennen van integriteitsrisico's op het gebied van immateriële activa (zoals intellectueel eigendom, patenten, en licenties, en de bijbehorende royalty transacties) ontwikkeld.

Omdat de motieven van de afnemers van trustdiensten uiteenlopen zullen deze ontwikkelingen verschillend uitpakken voor verschillende klanten. Zo zal het voor een deel van de klanten minder aantrekkelijk worden om gebruik te maken van de diensten door de toegenomen kosten of lager potentieel voordeel. Voor een ander deel van de klanten wordt het minder aantrekkelijk om deze diensten af te nemen omdat ze hierbij het risico lopen op detectie van (Wwft-)overtredingen door de toegenomen intensiteit van het toezicht. Dit kan enerzijds leiden tot een afname in de totale waarde van de kapitaalstromen door Nederland bediend door (vergunninghoudende) trustdienstverleners, en anderzijds tot een verplaatsing naar het illegale circuit, waar diensten nog wel kunnen worden geleverd zonder dat toezichthouders daar zicht op hebben.

Deze ontwikkelingen hebben zich mede vertaald in een afname van het aantal vergunninghoudende trustdienstverleners: eind 2013 waren er nog 192 trustkantoren met een vergunning van DNB, en in februari 2020 nog 103 (HQ, 2020). Ook krijgt DNB meer signalen van diverse partijen in de sector die wijzen op trustdiensten zonder vergunning of buiten toezicht (DNB, 2020).

## 3.2 Ontwikkelingen in de (legale) trustdienstverlening

### Ontwikkelingen in de gereguleerde trustdienstverlening

#### Toezicht

In de gesprekken en workshops met de sector komen de kosten van de Wtt voor de trustsector sterk naar voren. Samengenomen zijn er sterke prikkels om niet onder de Wtt maar onder de Wwft te vallen. Spelers uit de sector benoemen twee redenen: verschillen in toezichtskosten en verschillen in de intensiteit van het toezicht.

DNB verdeelt jaarlijks de kosten van het Wtt-toezicht over het aantal vergunninghouders, naar rato van de Wtt-gegenereerde omzet. Sinds 2014 zijn de kosten gestegen met meer dan 200 procent voor de kleinere kantoren en tot meer dan 600 procent voor de grootste kantoren (zie Tabel 3.1). Verklaringen voor de toename zijn de intensivering van toezicht.<sup>14</sup> Ten slotte benoemt een respondent de sterke afname in het aantal vergunninghoudende kantoren, waarbij oplopende kosten door een dalend aantal schouders worden gedragen. In tegenstelling tot de trustsector, betalen sommige Wwft-dienstverleners niet zelf de kosten van toezicht.<sup>15</sup>

**Tabel 3.1 De toezichtskosten zijn vanaf 2014 fors gestegen, met name voor kantoren met meer omzet**

Omzet in het bereik van	Toename toegerekende kosten over de periode:		Fractie van de omzet in 2020
	2014 – 2020 (totaal)	2019 – 2020	
€ 0 – 0,1 mln.	+ 216%	+ 43%	> 7,5%
€ 0,1 – 0,2 mln.	+ 260%	+ 44%	18 – 9%
€ 0,2 – 0,5 mln.	+ 319%	+ 48%	16 – 6,5%
€ 0,5 – 1 mln.	+ 356%	+ 49%	9,7– 4,9%
€ 1 – 2 mln.	+ 400%	+ 53%	7,2 – 3,6%
€ 2 – 5 mln.	+ 460%	+ 57%	5,2 – 2,1 %
€ 5 – 20 mln.	+ 500%	+ 58%	3 – 0,75%
>€ 20 mln.	+ 640%	+ 65%	≤ 0,9%

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Een tweede onderscheid is de intensiteit van het toezicht. Indicatief hiervoor is de capaciteit die ingezet wordt op het Wtt versus het Wwft toezicht, gerelateerd aan het aantal onder toezicht staande instellingen. Het verschil wordt ook veroorzaakt doordat er onder de Wtt sprake is van een

<sup>14</sup> Spelers in de markt wijzen ook op de kosten die DNB maakt voor de verbouwing van het pand van DNB. Volledigheidshalve merken we op dat de toezichtskosten al ruim vijf jaar stijgen en kosten van de verbouwing van het pand van DNB niet eerder dan in 2020 in rekening zouden zijn gebracht.

<sup>15</sup> Volledigheidshalve: Wwft-plichtige instellingen die onder het toezicht van de DNB vallen betalen wel zelf de kosten van het Wwft-toezicht.

vergunningplicht, waardoor er sprake is van voorafgaand toezicht. Daarnaast is het wettelijk kader van de Wtt uitgebreider dan de Wwft. Ook zijn de aantallen onder toezicht staande instellingen zijn van een totaal andere orde: tegen ruim 100 Wtt vergunninghouders waar DNB (primair) toezicht op houdt met 9 toezichthouders, staan bijvoorbeeld de circa 50 duizend instellingen waar het Bureau Financieel Toezicht (BFT) met 12 toezichthouders toezicht op houdt uit hoofde van de Wwft. Per jaar kan het BFT dus ten opzichte van de populatie onder toezicht staande instellingen maar een beperkt aantal onderzoeken doen, en in de praktijk gaat het dan vrijwel altijd om het (repressief) opvolgen van signalen - er is geen capaciteit voor steekproefsgewijs onderzoek onder hoog-risico instellingen. Wel doet het BFT ieder jaar een steekproef bij kleine administratiekantoren en belastingkantoren en dan stellen ze standaard de vraag of er ook domicilieverlening plaatsvindt.

### **Compliance**

Door aangescherpte wet- en regelgeving zijn trustdienstverleners veel meer tijd en geld kwijt aan compliance, zo volgt uit de gesprekken. Wtt-dienstverleners beschrijven meer papierwerk, meer dossiervorming, meer discussies met de toezichthouder en meer vragen omtrent toezichtwetgeving. Een ex-trustdienstverlener verwoordt het bij wijze van ruwe schatting als volgt: waar tien jaar geleden nog 70 procent van de tijd werd besteed aan het verlenen van trustdiensten en de overige 30 procent aan compliance, is de balans in 2020 min of meer omgekeerd.

In reactie hierop hebben met name de grotere kantoren het klantenbestand ‘opgeschoond’. Volgens enkele gesprekspartners wordt soms wel van een derde tot de helft van de klanten afscheid genomen. Als gevolg wordt er vanaf twee kanten druk ervaren op het verdienmodel: de kosten per klant nemen toe, terwijl het aantal klanten daalt. Doordat de compliance kosten onevenredig hoog zijn bij de meer ingewikkelde constructies, is als eerste van dit type cliënt afscheid genomen.

De vraag is wat er met deze doelvennootschappen gebeurt. Een deel wordt geliquideerd, een deel is naar het buitenland vertrokken (naar een ander trustkantoor of mogelijk naar een buitenlandse vestiging van dezelfde trustdienstverlener), een deel regelt het zelf (‘insourcen’) en voor een overig deel is de trustdienst mogelijk opgeknipt.

### **Wering vanuit bankensector**

Een factor die niet gerelateerd is aan de Wtt en het toezicht daarop, maar die wel een prikkel kan vormen om over te gaan tot illegale trustdienstverlening, is het feit dat veel geregistreerde trustdienstverleners steeds moeilijker aan een betaalrekening kunnen komen. Uit de gesprekken en workshops volgt dat dit problemen opwerpt voor kleine, grote, legale én illegale<sup>16</sup> trustdienstverleners. Hoewel dit deels het gevolg is van banken die proberen hún klantonderzoek op orde te krijgen, is dit ontegenzeggelijk een probleem voor het bedrijfsmodel van trustaanbieders.

Nederlandse banken lijken minder vertrouwen te stellen in afgeleide compliance. In reactie op gecompliceerde en gerealiseerde eigen Wwft-risico's wensen banken soms geen rekeningen meer aan te houden ten behoeve van doelvennootschappen en voor (veel) trustdienstverleners. Alleen voor

---

<sup>16</sup> Banken lijken het beschikken over een Wtt-vergunning als een risico-indicator te hanteren. Dit maakt het voor registreerde trustdienstverleners soms moeilijker om namens een klant een rekening te openen. Volledigheidshalve merken we op dat dit slechts één van de risico-indicatoren betreft, en dat illegale trustdienstverleners mogelijk eveneens hinder ondervinden in het openen van een bankrekening doordat zij in vele opzichten over hetzelfde risicoprofiel beschikken als geregistreerde trustdienstverleners.

de allergrootste trustdienstverleners met een vastgestelde en robuuste compliancefunctie worden nog uitzonderingen gemaakt. Vanuit de trustsector wordt aangemerkt dat het vooral telt hoeveel grote klanten een trustkantoor meebrengt, en in mindere mate in hoeverre de compliance op orde is. Echter geeft ook een groot trustkantoor met een aanzienlijk marktaandeel aan last te ondervinden van wering vanuit de bankensector.

Meerdere respondenten beschrijven dat het overige deel van de sector gedwongen is uit te wijken naar in het beste geval gereputeerde internationale banken, en in het slechtste geval ‘schimmige internetbankjes’. Anderzijds kunnen juist de dienstverleners die zonder vergunning trustdiensten aanbieden eenvoudiger een bankrekening krijgen.<sup>17</sup> In feite is dit de omgekeerde wereld: deze aanbieders hebben minder wettelijke verplichtingen in termen van poortwachtersfunctie dan (Wtt-plichtige) trustkantoren, waardoor de plicht om deze risico's te detecteren (meer) bij de bank komen te liggen.

In het verlengde hiervan benadrukken diverse gesprekspartners dat het aanscherpen van de Wtt en het toezicht daarop uiteindelijk contraproductief kan werken voor de naleving van de Wwft. Als dit ertoe leidt dat er minder monitoring van het betalingsverkeer is doordat steeds meer trustdiensten ondergronds worden gedreven, drukt dit in potentie het aantal Wwft-meldingen.<sup>18</sup> Er is dus sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de intensiteit en scherpte van het toezicht op de (legale) trustsector en anderzijds de (waterbed)effecten die buiten de reikwijdte van dat toezicht ontstaan (aangeduid als displacement).

### **Fiscaal vestigingsklimaat**

In de afgelopen jaren zijn aanpassingen doorgevoerd in de fiscale regels, die het vestigen van doorstroomvennootschappen in Nederland aantrekkelijk maken, zoals de deelnemingsvrijstelling, het ontbreken van bronheffingen op rente en royalties, en het omvangrijke verdragenetwerk van Nederland. Daarbij gaat het niet alleen om bilaterale belastingverdragen maar ook om de investeringsverdragen, omdat die een rol spelen in constructies die opgezet worden met als doel voornamelijk *asset protection*. De recente aanscherping van fiscale regelgeving (meer substance eisen, de conditionele bronheffing op rente en royalties, anti-misbruik clausules in belastingverdragen, etc) zijn dan ook een belangrijke oorzaak van de verwachting van veel gesprekspartners in en buiten de sector dat de omvang van de markt voor trustdienstverlening in Nederland de komende jaren alleen maar zal krimpen. Interviewpartners beschrijven dit ook als belangrijke reden waarom de instroom in de vraag naar trustdiensten stukt. Nieuwe entiteiten kiezen binnen Europa bijvoorbeeld vaker voor het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg of Cyprus.

Gesprekspartners verschillen in hun verwachtingen wat dit betekent voor de toekomst van de trustdienstverlening. Meerdere gesprekspartners beschrijven dat de ‘bodem van het vestigingsklimaat er nog steeds ligt’: het hoge opleidingsniveau, politieke stabiliteit, de goede financiële infrastructuur en goede bereikbaarheid. Andere gesprekspartners zien de toekomst van de trustsector somberder

<sup>17</sup> Men doet zich voor als verlener van aanpalende diensten, die in tegenstelling tot trustdiensten niet als hoog risico zijn aangemerkt. Een alternatieve route is dat de trustklant zelf de bankrekening opent.

<sup>18</sup> Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties neemt al jaren toe (zie FIU, 2019). Dat neemt niet weg dat zonder het hier beschreven mechanisme, die toename nog groter zou kunnen zijn.

in. Zij geven aan dat de trustsector bestaat bij gratie van het fiscale klimaat, en de vraag naar trustdiensten af zal nemen naarmate het minder aantrekkelijk wordt om fiscale constructies met Nederlandse doelvennootschappen op te tuigen.

### Impact op het aanbod van (legale) trustdiensten

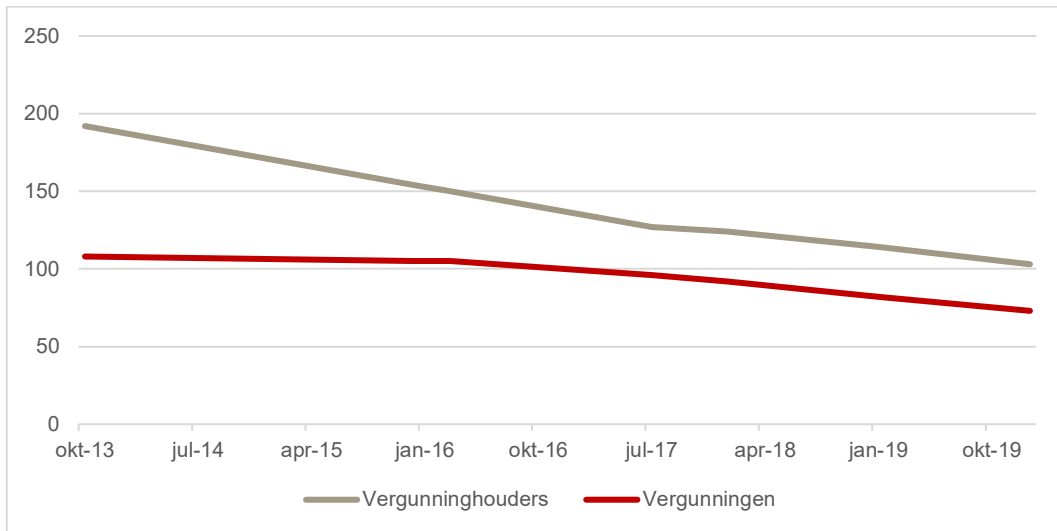
Interviewpartners geven aan dat het onderscheid tussen Wtt en Wwft-activiteiten in de praktijk meer en meer diffuus wordt. Ten eerste zijn Wtt-vergunninghouders bezig met een verbreding van dienstverlening naar niet-trustdiensten. Deze diensten worden doorgaans ondergebracht in een aparte entiteit zodat de omzet die Wtt-vergunningplichtig is afneemt, waardoor de grondslag voor de toerekening van de (Wtt-) toezichtskosten door DNB kleiner wordt. Hoe minder omzet er binnen de Wtt-plichtige entiteit wordt geboekt, hoe minder toezichtskosten de dienstverlener betaalt.

Door de stijging van compliance en toezichtskosten neemt de prijs van legale trustdiensten toe ten opzichte van die van illegale trustdiensten. Er ontstaat vrijwel letterlijk een ‘gat in de markt’ voor ‘alternatieve diensten’. De prijzen van trustdiensten bewegen immers mee met de toenemende kosten van compliance en toezicht. Trustdienstverleners verschillen in de mate waarmee zij erin slagen de stijgende kosten aan de klanten door te berekenen. Een kleinere trustdienstverlener geeft aan dat klanten sinds 2004 50 procent meer zijn gaan betalen. Deze dienstverlener schat in dat circa een kwart van de klanten die vertrekken, dit doen als gevolg van de stijgende kosten. Met name kosten die samenhangen met toezicht zouden in de praktijk maar moeilijk (volledig) aan klanten te zijn doorbelasten. Volgens één van de gesprekspartners kan het verschil in kosten en dus in prijs tussen legale en illegale trustdienstverlening oplopen tot een factor drie. Daarnaast zijn legale trustaanbieders bewust afscheid aan het nemen van sommige klanten, om hun Wwft-risico's te beperken en omdat de kosten voor compliance zich niet meer verhouden tot de specifieke dienstverlening. Een laatste reden om gebruik te maken van illegale trustdiensten is dat het bij gebruik van legale trustdiensten voor doelvennootschappen steeds moeilijker wordt om een bankrekening te openen bij een Nederlandse bank (de-risking door financiële instellingen). Deze factoren (toenemende kosten en prijzen legaal aanbod, de-risken door legale aanbieders, toegang tot een bankrekening) leiden tot een afname van het aantal klanten van legale trustkantoren, tot circa 20 à 30 procent van het totale klantenbestand voor een aantal kleinere spelers.

Naast de toezichtskosten is ook de intensiteit van het toezicht toegenomen. Voor sommigen vormt ook een (gepercipieerde) verandering in de houding van de DNB reden om de vergunning in te leveren, geeft een ex-Wtt-dienstverlener aan. Waar het gesprek met de toezichthouder een aantal jaar geleden nog gericht was op het verbeteren van de dienstverlening, vermoeden sommigen dat er nu bewust gestuurd wordt op concentratie van de trustdienstverlening bij een kleiner aantal (grotere) kantoren. DNB geeft in reactie aan zeker niet actief te sturen op schaalvergroting. Toezien op naleving is leidend, en het beleid heeft geen enkele andere bedoeling.

Hoe dan ook daalt het aantal trustvergunninghouders al een aantal jaren scherp. Het totaal aantal Wtt-dienstverleners is circa gehalveerd in de periode 2013 – 2020, van 192 in oktober 2013 naar 103 in januari 2020 (-46%). Van de 103 dienstverleners in januari 2020 beschikten 29 over meer dan één Wtt-vergunning. Een meervoud aan vergunningen weerspiegelt fusies en overnames van en tussen Wtt-vergunninghouders uit het verleden. Het zijn dus met name de grotere trustkantoren die over meer dan één vergunning beschikken.

**Figuur 3.1** Aantal geregistreerde trustdienstverleners bijna gehalveerd sinds 2013



Bron: DNB, HQ.

Het aantal actieve legale trustdienstverleners met één Wtt-vergunning is sterker gedaald dan het aantal kantoren met meerdere vergunningen, -50 versus -40 procent. Dit illustreert dat kleinere kantoren meer financiële druk ervaren als gevolg van de hogere kosten van compliance en toezicht. De impact van toezichtskosten op de netto-omzet is aanzienlijk, en wordt het meest gevoeld door kantoren met een omzet tussen 1 à 2 ton per jaar. Binnen deze staffel kunnen de kosten als fractie van de totale omzet oplopen tot circa 18 procent.

Samenvattend zijn er fors minder Wtt-vergunninghouders, en worden er door deze Wtt-vergunninghouders in totaal minder entiteiten bediend vanwege de wens om Wwft-risico's te verminderen en vanwege vrijwillig vertrek van doelvennootschappen als gevolg van hogere kosten (prijzen) van legale trustdienstverleners. Vraag is in dit verband dan ook of er een oorzakelijk verband kan worden vastgesteld met een mogelijk (stijgende) illegale trustdienstverlening en zo ja, in welke mate.

### Waar blijven de doelvennootschappen?

Waar gaan deze structuren vervolgens naar toe? Dienstverleners onderscheiden vier routes: het buitenland, liquidatie, 'insourcing' en naar de illegale trustsector.

#### *Buitenland*

Een deel van de structuren vertrekt naar het buitenland. In de gesprekken is Luxemburg meerdere malen als bestemming genoemd. Een fiscale exit uit Nederland kan aanleiding vormen om een (illegale) trustdienstverlener tijdelijk als interim-bestuurder aan te stellen. Deze begeleidt het proces, en zorgt er o.a. voor dat aan alle substance-eisen worden voldaan om een grensoverschrijdende fusie mogelijk te maken.

#### *Liquidatie*

In een aanzienlijk deel van de gevallen leidt de stijgende kostendruk tot liquidatie van de doelvennootschap. Door de stijgende kostendruk wordt de noodzaak van structuren door de eigenaar onder de loep genomen. Een ex-trustdienstverlener geeft aan zich te hebben verbaasd over hoe vaak een entiteit overbodig bleek te zijn, terwijl er vaak minstens 20 duizend euro per jaar aan het trustkantoor werd betaald voor de trustdiensten.

Ook de liquidatie van een vennootschap kan aanleiding geven om tijdelijk een (illegale) trustdienstverlener als bestuurder aan te stellen. Een gesprekspartner geeft aan dat de liquidatie van internationale structuren een ingewikkeld proces is dat soms wel meerdere jaren in beslag kan nemen. De gesprekspartner ziet in de praktijk dat het vaak Wwft-dienstverleners zijn die in de begeleiding van het liquidatieproces optreden als bestuurder.

#### *Insourcing*

Gesprekspartners observeren dat trustklanten steeds vaker de diensten ‘insourcen’. Indien de klant de dienst zelf opknipt, organiseert en separaat inkoopt, betreft het in beginsel geen illegale trustdienstverlening. Een of meerdere van de separaat ingekochte diensten kan vervolgens eveneens voor eigen rekening worden genomen. Zo komt het regelmatig voor dat klanten zelf optreden als bestuurder. Dit is hiermee niet per definitie een signaal van illegaliteit, maar kan dat wel zijn als er in feite sprake is van opknippen door een derde.

#### *Illegale trustsector*

De vierde route is uitwijken naar illegale trustdiensten. Stel, een trustkantoor beëindigt in het kader van de-risking de dienstverlening aan een klant, en geeft als reden op dat de klant niet meer past in de tax policy. De klant wil nog wel de doelvennootschap aanhouden. Dan kan de klant doorverwezen worden naar een ander (vergunninghoudend) trustkantoor, maar die zal deze in veel gevallen niet accepteren als de relatie om compliance redenen wordt beëindigd. Het alternatief is om de trustdienst op te knippen. De oorspronkelijke trustdienstverlener kan aan de doorverwijzingen een kickback fee over houden. Met name wanneer er een deal is gesloten met het administratiekantoor over een kickback fee, hebben trustkantoren er (ook) economisch belang bij mee te werken aan het opknippen van de dienstverlening.

Respondenten geven aan dat het met name de high-risk entiteiten zijn die in de periferie van de trustsector eindigen. Ten dele vindt ‘sortering’ plaats op basis van kostenverschillen. De compliance-kosten zijn hoger voor entiteiten met ingewikkelde structuren, waardoor van hen eerder afscheid wordt genomen binnen de Wtt-sector. Een high-risk profiel kan ook veroorzaakt zijn doordat een entiteit vanwege ‘legacy’ een ingewikkelde structuur heeft. Toch wordt ook van deze entiteiten afscheid genomen, omdat er stringent op transacties moet worden gemonitord en klanten niet bereid zijn deze kosten op zich te nemen. Daarnaast wordt ook van operationele structuren<sup>19</sup> afscheid genomen. Het monitoren van het hoge aantal transacties is vaak te kostbaar. Door stijgende kosten vertrekken de low- en medium-risk klanten soms vrijwillig. Zij willen niet opdraaien voor de hogere kosten. Uiteindelijk wordt ook van deze klanten afscheid genomen, terwijl het risico op witwassen voor deze klanten beperkt is. In die zin is er sprake van een overkill aan compliance, geeft een trustdienstverlener aan.

## 3.3 De illegale trustdiensten

### Onbewust versus bewust

Een belangrijk onderscheid is het bewust versus onbewust illegaal verlenen van trustdiensten. Zo zijn er voorbeelden van partijen die onbewust de Wtt overtreden. Het onbewust illegaal verlenen

---

<sup>19</sup> Betreft entiteiten die in economische zin actief zijn

van trustdiensten komt regelmatig voor, geven de interviewpartners aan. Voorbeelden van onbewust illegale trustdienstverleners die genoemd worden betreffen advocaten, accountants en belastingadviseurs. Een domicilieverlener geeft aan met enige regelmaat te worden gecontacteerd door een derde –een vertaler, advocaat, consultant, zakelijke dienstverlener of fiscaal adviseur – om ‘namens een klant domiciliediensten’ af te nemen. Wanneer deze verzoeken omwille van het opknipverbod (Wtt 2018) worden afgewezen, blijkt het met enige regelmaat de eerste keer te zijn dat de betreffende derde kennis neemt van de Wtt 2018.

In deze gevallen gaat het met name over het optreden als bestuurder en het verlenen van ‘domicilie plus’. Om zeer uiteenlopende redenen kan men als bestuurder van twee of meer entiteiten worden aangesteld, zonder dat dit gepaard gaat met het besef van de overtreding van de Wtt of zelfs maar van het feit dat er een trustdienst wordt verleend. Een ander voorbeeld zijn domicilieverleners die met de uitbreiding van de dienstverlening onwetend ‘domicilie plus’ aan het verlenen zijn.

## Een verscheidenheid aan constructies

Daarnaast zijn er bewust illegale dienstverleners, die bewust het toezicht ontwijken. Toezichhouders bevestigen dat in alle vier de constructies dienstverleners illegaal én bewust trustdiensten verlenen. In wat volgt zetten we vier verschillende profielen uiteen:

- bestuurder in loondienst;
- de ex-trustdienstverlener;
- de opknippende dienstverlener
- de stroman-constructies.

### 1. Bestuurder in loondienst

Een gesprekspartner geeft aan veel nieuwe constructies te zien waarbij de bestuurder in loondienst komt, met het argument dat er dan geen sprake is van een trustdienst. Deze gesprekspartner geeft aan dat de toezichhouder in dit soort gevallen eist dat er ook echt een arbeidsrelatie (gezagsverhouding met AVA en/of RvC) is, terwijl er dienstverleners zijn die voor een aantal entiteiten via een payrollconstructie de bestuurdersrol vervullen. Geregistreerde trustdienstverleners hebben lijstjes van ‘interim directeurs’ waar entiteiten naar kunnen worden doorverwezen. Een dienstverlener kan zo voor meer dan 10 entiteiten tegelijkertijd optreden als (interim-)bestuurder. Vaak gebeurt dit inderdaad op interim-basis. Gegeven de arbeidsovereenkomst is dit type dienstverlening (naar de letter van de wet) volgens betrokkenen geen trustdienst, en dus geen schending van de Wtt. Volgens de toezichhouder is er in dit geval wel sprake van illegale trustdienstverlening, omdat deze constructie minimaal tegen de geest van de wet ingaat.

### 2. De ex-trustdienstverlener

In deze categorie opereren ex-trustdienstverleners die - gegeven hun lange loopbaan en vaak hogere leeftijd – onvoldoende waarde zien om zich nog aan te gaan passen aan het aangescherpt toezicht en bijbehorende compliance-eisen. Op papier gaat men met (vervroegd) pensioen, maar in feite wordt er nog voor een handjevol ‘mooie’ klanten trustdiensten verleend, vaak in samenwerking met onder andere domicilieverleners. De wat grotere kantoren (met 10-20 medewerkers) die de vergunning in laten trekken, kunnen hun bestaande klanten verdelen onder de medewerkers, die ieder een eigen klantenpakketje meenemen. Dat er gevallen zijn waarin de vergunning wordt ingeleverd maar men wel gewoon (al dan niet opgeknipte) trustdiensten blijft verlenen voor een paar grote en goede klanten wordt eveneens door meerdere gesprekspartners bevestigd. Zo wordt dit



bevestigd door een andere gesprekspartner die werkzaam is in de sector, die hier ook voorbeelden van heeft gezien.

### 3. De opknippende dienstverlener

Dienstverleners kunnen in een netwerk diensten verrichten die samen een trustdienst vormen. Het bewust ‘opknippen’ van trustdiensten valt sinds de herziening 1 januari 2019 onder de verbodsbepaling van artikel 3 lid 4 onder b van de Wtt 2018. Een concreet voorbeeld dat wordt genoemd betreft een registeraccountant voorheen werkzaam bij een accountantskantoor, die ogenschijnlijk werkzaam was en kantoor hield bij een trustkantoor, waar hij verantwoordelijk was voor fiscaliteit en jaarrekeningen van de groeps- en doorstroomvennootschappen. Administratief werkte en factureerde deze accountant vanuit een eigen BV gevestigd op zijn woonadres. De (toonder)aandelen van de BV werden gehouden door een NV op het Caribisch deel van Nederland waar eveneens enkele groepsvennootschappen waren gevestigd. Dit is een voorbeeld van opknippen binnen de eigen kring, dat zeer moeilijk te detecteren is.

Een van de gesprekspartners geeft aan dat meer onderzoek naar de activiteiten van administratiekantoren en domicilieverleners noodzakelijk is. Deze gesprekspartner ziet de grenzen steeds verder vervagen, en dat er een breed palet aan innovatieve dienstverlening ontstaat. De markt loopt hierin vooruit op de toezichthouder. Deze gesprekspartner ziet ook een duidelijk toename van dit soort dienstverlening en van het aantal domicilieverleners. Een van de gesprekspartners uit de handhavingsketen bevestigt dit beeld en geeft aan dat er meer signalen zijn van gevallen waarin doelenvennootschappen eerder op het adres van een trustkantoor stonden gevestigd, maar nu gevestigd zijn op adressen waarop ook domicilieverleners staan ingeschreven. Dat lijkt ermee samen te hangen dat het toezicht op de domicilieverleners minder (strikt) is. Los van deze trend zijn er ook dienstverleners die ‘van oudsher erbij trusten’. Volgens een gesprekspartner moet hierbij worden gedacht aan kleinere administratiekantoren die al geruime tijd hun gang lijken te kunnen gaan.

Vanuit toezichtsperspectief is het uitermate ingewikkeld om opgeknipte trustdiensten te traceren, en vervolgens zonder bijzondere rechtsmiddelen te bewijzen dat er inderdaad illegale trustdiensten worden verleend. Tot op heden (2020) is er slechts één partij veroordeeld voor het verlenen van trustdiensten zonder Wtt-vergunning: het Haagsch Juristen College (zie Box 3.1).

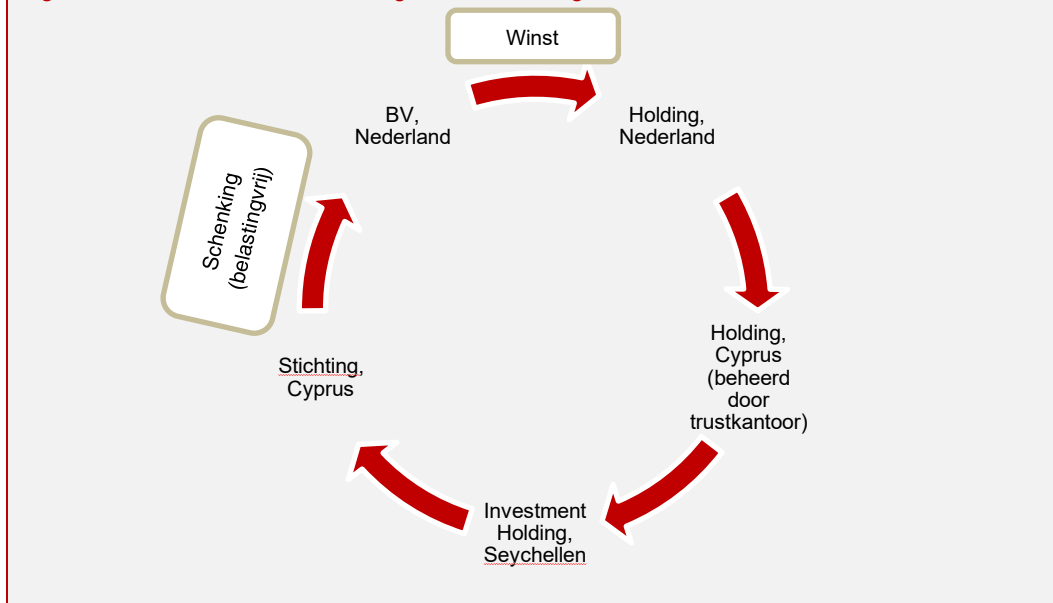
#### Box 3.1 De HJC-casus geeft een inkijkje in internationale constructies die in de praktijk worden opgetuigd

##### **Casus illegaal trustaanbod: Haags Juristen College**

De directeur van HJC, Toine Manders, is in 2018 tot nog toe als enige schuldig bevonden aan het leveren van trustdiensten zonder vergunning van De Nederlandsche Bank. Het HJC, opgericht in 1984, begon vanaf 2001 met het aanbieden van trustdiensten vanuit Cyprus. Het kantoor Den Haag diende volgens de eigenaar als “representative office” en was verbonden met het kantoor op Cyprus via een gedeelde holding maatschappij in Cyprus. Vanuit Den Haag werden Nederlandse klanten in contact gebracht met HJC Cyprus. De doelgroep bestond uit ondernemers uit het MKB die minder belastingen wilden afdragen op hun inkomsten, en individuen die geïnteresseerd waren om het privévermogen te beschermen of over te dragen. Het opzetten van diverse rechtspersonen en eigendomsstructuren in opdracht van HJC Cyprus werd uiteindelijk uitgevoerd door entiteiten zoals de Freemont Group en de Sovereign Group. Hiermee waren rechtspersonen, waar klanten van HJC Cyprus (indirect) eigenaar van waren, uiteindelijk geregistreerd in o.a. Cyprus, Dubai, Hong Kong, Curaçao, en Panama. Deze samenwerkingen duurden naar eigen zeggen enkele jaren. Het totaal aantal rechtspersonen dat hiermee gecreëerd is loopt waarschijnlijk in de tienduizenden, omdat HJC Cyprus alleen al 7.000 klanten bediende. Het grensoverschrijdende karakter van deze trustdiensten maakte het niet alleen lastig om de eigendomsstructuren bloot te leggen, maar ook om juridische stappen te ondernemen. De grond voor constatering van de overtreding van de Wtt was het verrichten van werkzaamheden gericht op het verlenen van

trustdiensten naar Nederland door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat, dat niet beschikt over een vergunning van De Nederlandsche Bank (overtreding verbodsbepaling van artikel 2, derde lid van de Wtt). Volgens een van de geïnterviewden illustreert het feit dat dit de enige veroordeling is voor het aanbieden van illegale trustdiensten, en de lange duur van deze zaak (DNB constateerde in 2012 dat HJC zonder Wtt-vergunning trustdiensten had aangeboden) hoe lastig het is om een veroordeling voor het aanbieden van illegale trustdiensten rond te krijgen.

**Figuur 3.2 Constructie van het Haags Juristen College**



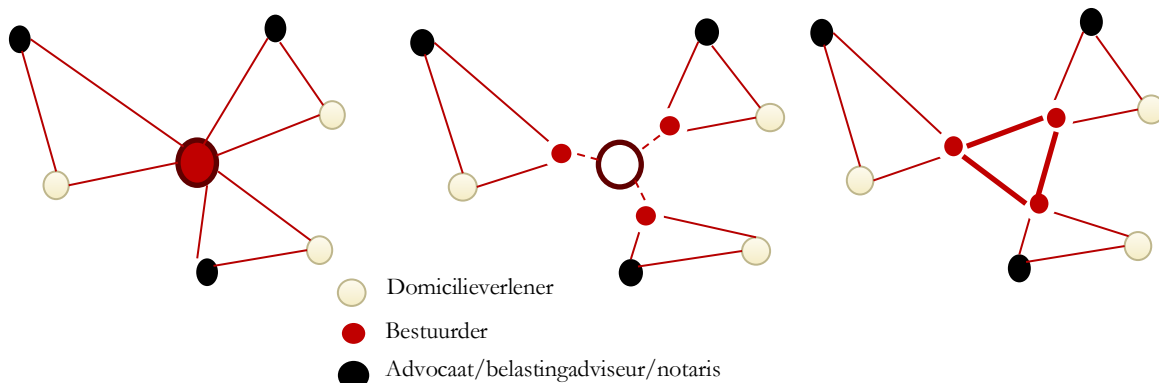
Bron: Verhoren Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies van start (2017)

#### 4. De stroman-constructie

De vierde constructie is de (illegale) trustdienstverlener die gebruik maakt van stromannen die optreden als bestuurder. In feite heeft de trustdienstverlener de touwtjes in handen, al dan niet met wettelijke volmacht. De stromannen worden door de trustdienstverlener zelf aangesteld. Typisch is dat deze constructies innovatiever worden naarmate de kwaliteit van toezicht toeneemt (Van der Does de Willebois et al, 2011). In beginsel leent ieder type netwerk zich voor de werving van stromannen, zolang er sprake is van medewerking en vertrouwen vanuit het oogpunt van de trustdienstverlener. Vaak betreft het personen uit de familiale sfeer, vrienden of vriendinnen.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Een andere constructie betreft die waarbij de dienstverlening ogenschijnlijk is gebaseerd op een (valse) agentuurovereenkomst (agency agreement), waarbij een vennootschap behorende tot de groep van het trustkantoor optreedt op eigen naam maar voor rekening en verantwoording van een vennootschap van de cliënt met als overeengekomen vergoeding een percentage van een geconstrueerde papieren omzet.

**Figuur 3.3** Waar de bestuurder in 'traditionele netwerken' de verbindende schakel vormt (links) zijn constructies met stromannen (midden, rechts) vrijwel niet detecteren.



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

De figuur illustreert deze constructies. Het netwerk aan de linkerkant illustreert het netwerk waarbij de trustdienstverlener zelf optreedt als bestuurder. De trustdienstverlener kan verschillende netwerken vormen met verschillende facilitators. Ter illustratie: in plaats van de entiteiten waarbij hij of zij optreedt als bestuurder te laten registreren op hetzelfde adres, werkt hij of zij samen met verschillende domicilieverleners. Zodoende is de bestuurder zelf de enige terugkerende factor in de netwerken die hij of zij vormt met de andere facilitators. Hij staat wel geregistreerd als bestuurder van meerdere entiteiten en is op die manier ook te identificeren.

Het netwerk wordt nog lastiger te detecteren als de trustdienstverlener gebruik maakt van stromannen. Dit wordt geïllustreerd door het netwerk in het midden. De dienstverlener kan op geen enkele wijze direct aan het netwerk worden gelieerd doordat de eigen naam nergens terugkomt in de KvK-gegevens van de entiteiten. In de praktijk blijft de rol van de dienstverlener hetzelfde: het optreden als bestuurder via de stromannen.

Het doel van de stroman-constructie is om de lijntjes naar de daadwerkelijke trustdienstverlener voor zover mogelijk te verhullen. Met dit doel voor ogen is het dus goed denkbaar dat personen uit verschillende netwerken worden geworven die formeel optreden als bestuurder. Hoe minder de verschillende netwerken met elkaar in verbinding staan, hoe lastiger het is om vanuit toezicht de verbindingen tussen de verschillende netwerken te herkennen en aan te tonen.

Het netwerk aan de rechterkant van de figuur illustreert een zelf coördinerende stroman-variant. Bestuurders vormen een netwerk waarbij ze voor elkaar optreden als stromannen. Een gesprekspartner geeft het voorbeeld van ex-werknemers van trustkantoren, die rouleren in elkaars netwerken.

### Schaal versus detecteerbaarheid van constructies

In de praktijk is er waarschijnlijk een 'afruif' tussen de detecteerbaarheid van illegale trustdienstverlening enerzijds en de winstgevendheid anderzijds. Door illegale trustdiensten te 'vermommen' of op te knippen, verkleinen dienstverleners de risico's dat de toezichthouder lucht krijgt van de illegale trustdiensten. Netwerkconstructies zijn weliswaar minder navolgbaar, de winst is ook lager doordat deze moet worden gedeeld met andere facilitators. Een andere 'knop' in de afruif is de

schaal: hoe kleiner de schaal waarop diensten worden aangeboden, hoe minder sterk de signalen van illegale trustdienstverlening. De verwachting is dus dat illegale trustdienstverleners in de regel op een kleinere schaal zullen opereren dan de legale trustdienstverleners. Wij komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Dezelfde afweging tussen risico en winst leidt tot vier verschillende constructies van de vier verschillende dienstverleners. De opknippende dienstverlener vermomt diensten door deze op te knippen; schaalgrootte en winstgevendheid wordt hier beperkt doordat er hoge coördinatiekosten zijn. De ex-trustdienstverlener die een paar goede klanten meeneemt kiest er juist voor om zelf het gehele pakket aan trustdiensten te leveren, en beperkt het risico op detectie door de diensten slechts op zeer kleine schaal aan te bieden.

## 3.4 Domicilieverlening

### Compliance Wwft

Domicilieverlening is het bedrijfs- of beroepsmatig een adres of een postadres ter beschikking stellen aan een derde. Hieronder valt ook het op beperkte schaal aanbieden van (eenvoudige) receptiewerkzaamheden, zoals het aannemen van de telefoon en het doorsturen van ongeopende poststukken. Anderzijds kan het ter beschikking stellen van een adres ook simpelweg worden gezien als het verhuren van een bedrijfslocatie.

#### **(Ver-)huur vs. domicilie**

De domicilieverlener dient onderzoek uit te voeren naar de aard van de entiteit en de UBO: het cliëntenonderzoek. Volgens een van de geïnterviewde domicilieverleners gebeurt dit bij concurrenten niet altijd of niet altijd grondig. Dit komt naar de inschatting van deze domicilieverlener vaak voort uit onwetendheid: een huurovereenkomst wordt aangegaan, terwijl feitelijk de gehuurde ruimte niet anders wordt gebruikt dan domicilieadres. Volgens een toezichthouder is het feitelijke onderscheid leidend, en valt de verhuurder ook in het geval van een huurovereenkomst onder de Wwft.

De scheidslijn is hier minder duidelijk en dient feitelijk te worden vastgesteld. Naast het betalen van huur, is het belangrijk om te kijken naar de mate waarin de onderneming ergens gevestigd, actief, en bereikbaar is. Als maatstaf wordt hiervoor gekeken naar de mate waarin een onderneming of rechtspersoon ‘permanent’ op de locatie gevestigd is, en of de locatie apart is geregistreerd in de Basisregistratie adressen en gebouwen (BAG). Als beide het geval is, dan is er geen sprake van domicilieverlening. Alles daarbuiten is grijs gebied.<sup>21</sup> Daarnaast is deze definitie onderhevig aan ontwikkelingen op het gebied van het aanbod van dit soort domicilieverlening, en moeten deze in de praktijk in de gaten worden gehouden.<sup>22</sup>

Ook in de markt worstelt men met het onderscheid tussen huur/verhuur enerzijds en domicilieverlening anderzijds. Een gesprekspartner geeft aan dan maar geen onderscheid te maken tussen domicilie- en niet-domicilieklanten. In plaats daarvan wordt iedere klant conform de Wwft-eisen

<sup>21</sup> Zie Leidraad Wwft 2018 domicilieverleners (november 2018) p. 8 voor voorbeelden.

<sup>22</sup> Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van flexwerkplekken of co-werkruimtes.

geïdentificeerd en gecheckt, met als bijkomend voordeel dat men ook inzicht verwerft in de achtergrond van (ver-)huurders. Deze gesprekspartner geeft aan de indruk te hebben dat ook (zeer) grote domicilieverlenende partijen niet goed zouden weten waar de grens tussen (ver-)huur en domicilieverlening zich zou bevinden. Ten slotte signaleert deze domicilieverlener dat veel kleinere partijen helemaal geen weet hebben van het onderscheid tussen (ver-)huur en domicilie in termen van wet- en regelgeving. Als gevolg nemen deze partijen in alle gevallen alleen de wet- en regelgeving met betrekking tot (ver-)huur in acht, ook wanneer er in feite sprake is van domicilieverlening. Hierdoor voldoen veel domicilieverleners niet aan de Wwft.

### Ongelijk speelveld

Een van de respondenten vermoedt dat er ook dienstverleners zijn die op grote schaal domicilie verlenen, zich wel bewust zijn van de eisen in de Wwft, maar deze desalniettemin niet of onvoldoende naleven. De respondent wijst hierbij op de lage prijzen, de snelheid en het gemak waarmee bepaalde marktpartijen domicilie weten aan te bieden. Deze zijn volgens de respondent onverenigbaar zijn met de eisen van de Wwft. Bij sommige aanbieders wordt domicilie middels webshops aangeboden, en vaak kan men zich direct registreren. Soms wordt er helemaal geen documentatie gevraagd, soms alleen een kopie van paspoort of een KvK-uittreksel. Ook vanuit nieuwe klanten komen er signalen dat het contrast in de naleving van de Wwft groot is tussen dienstverleners. De partijen die het binnen één uur of minder kunnen regelen, scheppen verwachtingen die vervolgens niet overeenkomen met wat een gedegen cliëntenonderzoek vraagt.

Voor domicilieverleners die wel het (kostbare) cliëntenonderzoek uitvoeren is er dan geen gelijk speelveld. Dit zou volgens een andere respondent kunnen leiden tot een *'race to the bottom'* waarbij drukkende effecten op de marktprijs voor domicilieverlening steeds verder toeneemt. Op den duur zouden ook domicilieverleners die wel compliant zijn zich gedwongen voelen te bezuinigen op de kosten – en kwaliteit – van het cliëntenonderzoek, of moeten uittreden.<sup>23</sup>

## Type dienstverlening

### Domicilie *sec*

Het ter beschikking stellen van een adres of postadres aan een rechtspersoon of vennootschap, met als eventuele bijkomende werkzaamheden die slechts bestaan uit 'receptiewerkzaamheden' – telefonische verkeer doorschakelen en ongeopende poststukken doorsturen – kwalificeert als 'domicilie *sec*'. Dit is geen trustdienst, doch een dienst die enkel onder de werking van de Wwft valt. De diensten die worden aangeboden door domicilieverleners lopen van het simpelweg voorzien in een locatie (i.e. kantoor- of bedrijfsruimte) tot eenvoudige receptiewerkzaamheden. Onder dit laatste vallen bijvoorbeeld het opnemen en doorschakelen van de telefoon, het doorsturen of inscannen van poststukken (zonder hier inhoudelijk op in te gaan), en het ter beschikking stellen van vergaderruimte. 'Eenvoudig' is hierbij een belangrijke toevoeging, want activiteiten als het openen van post, bewaren van documentatie, het uitvoeren van betalingen ten behoeve van de moederonderneming, of het legaliseren van buitenlandse documenten, kwalificeren wel als trustdienst als bijkomende werkzaamheden verder gaan dan receptiewerkzaamheden (zie hierna).

---

<sup>23</sup> Volledigheidshalve: dit is een verwachting uit de markt. Er zijn de onderzoekers vooralsnog geen voorbeelden bekend.

### *Fysieke locaties*

Wat betreft het voorzien van een locatie zijn er verschillende vormen mogelijk. Zo kan worden gedacht aan een gehele etage of een deel hiervan in een bedrijfsverzamelgebouw. Maar ook een bureau in een zaal met co-werkruimte, een aparte loods, of het tijdelijke (enkele uren per maand) huren van een ruimte kunnen hieronder vallen.

### *Virtual offices*

Aanbieders bieden vaak aan onder de term “virtueel kantoor (virtual office)” of “registratieadres”, en maken hierbij duidelijk dat alleen de bovengenoemde receptiewerkzaamheden worden uitgevoerd.<sup>24</sup> Daarnaast worden diensten aangeboden in termen van ‘registratie adres KVK’. Kortom richten domicilieverleners middels het aanbieden van virtuele kantoren zich op specifieke doelgroepen die wel behoeften hebben aan receptiediensten en een registratieadres, maar in mindere mate aan een fysieke locatie.

Een domicilieverlener noemt drie redenen die in de praktijk voorkomen om virtual offices diensten af te nemen. De eerste reden geldt voor partijen die het fysieke kantoor (te) afgelegen hebben gevestigd waardoor ze aanbestedingen verliezen. Het kunnen vermelden en opgeven van ‘prime’ locaties is hiermee een strategische zet om de gunningskans te vergroten. De tweede reden geldt voor buitenlandse partijen die voornemens zijn economische activiteiten op Nederlandse bodem te ontwikkelen. In de opstartfase biedt een virtueel kantoor een goede tussenvorm om al enige voet aan de grond te krijgen tegen gematigde kosten. De derde aanleiding zijn personen met een zekere bekendheid die als ondernemer het privéadres (dat onder sommige rechtsvormen wettelijk moet worden geregistreerd in het Handelsregister) wensen af te schermen voor het publiek. Dit betreft inschrijving op een adres dat geen woonadres is. Hieraan kunnen andere en nog minder legaal ogende redenen ten grondslag liggen en zien wij in het kader van het tegengaan van ondermijning een taak voor de gemeenten.

### **Domicilie plus en netwerken van facilitators**

Het ter beschikking stellen van een adres of postadres aan een rechtspersoon of vennootschap kwalificeert als een trustdienst (domicilie plus) als er ook bijkomende werkzaamheden aangeboden worden, zoals administratie voeren, het adviseren van doelvennootschappen, de jaarrekening opstellen beoordelen of controleren, en een bestuurder werven. Aanbieders van deze vorm van dienstverlening die geen vergunning hebben voor het aanbieden van trustdiensten, kwalificeren dus als illegale trustdienstverleners.

Domicilie plus verlenen zonder vergunning is dus in strijd met de Wtt (2018) en daarmee illegaal. Domicilieverlening *sec* kan echter ook een onderdeel zijn van (illegale) opgeknipte van de trustdienstverlening. Uit de gesprekken bleken voorbeelden van domicilieverleners (*sec*) die klanten doorverwijzen naar andere dienstverleners die in combinatie trustdiensten verlenen. Diverse gesprekspartners zien een groei van het aanbod van domicilieverlening in Nederland. Een van hen geeft aan dat er een economisch belang is in de vorm van een kickback fee bij het opknippen van trustdienstverlening, waarbij domicilie een essentieel onderdeel is. Volgens deze geïnterviewde zouden deze partijen (bestuurders, administratiekantoren, domicilieverleners) in een informeel netwerk

<sup>24</sup> Regus, Spaces, Easy Start Office, Virtual Office Center, The Office Operators, zijn voorbeelden van aanbieders in Nederland.

te werk gaan. Anderen merken op dat dit zou kunnen samenhangen met het feit dat het toezicht op domicilie minder strikt is.

Gezien de ontwikkelingen op het gebied van het opknippen van de trustdienstverlening is het goed mogelijk dat aanbieders van domicilie faciliteren in het vinden van partners voor diensten die in combinatie kwalificeren als trustdiensten, of dit zelfs (illegaal) aanbieden. Door de extra regeldruk in de nieuwe Wtt (2018) is er waarschijnlijk veel activiteit in dit grijze gebied, maar dit zal in de praktijk moeilijk zijn om vast te stellen, zoals ook diverse gesprekspartners aangeven. Sommige aanbieders leveren bijvoorbeeld een “virtual office plus”, maar voor meer informatie moet je hiervoor contact opnemen met de aanbieder. Daarnaast kun je bij sommige aanbieders kiezen uit diensten zoals het scannen van post, of het opnemen van de telefoon, waarvoor dan ook meer geld wordt gevraagd. Door onder andere grote, bekende domicilieverleners, maar ook door kleinere, relatief minder bekende domicilieverleners, worden diensten aangeboden onder deze benaming. In dit verband wordt, naast domicilieverlening, geadverteerd met bijvoorbeeld mogelijkheden op het vlak van post en telefoon services. Het is onduidelijk of dit verdergaat dan ‘eenvoudige’ receptiewerkzaamheden.

Het is volgens een van de gesprekspartners mogelijk dat de verschillende facilitators (administratiekantoren, bestuurders, domicilieverleners, etc.) een soort netwerk vormen. In het verleden werd dit vaak ingericht bij de grotere advocaten- of belastingadvieskantoren. Nu zijn ze uit het netwerk gestapt omdat ze niet het risico willen lopen om aansprakelijk te worden gesteld. Zo moet het trustkantoor onder de Wtt de integriteit toetsen van betrokken partijen; blijkbaar willen advocatenkantoren dit niet. Zodoende zullen ze in ieder geval schriftelijk niet langer blijf geven van directe betrokkenheid, maar schrijven ze bijvoorbeeld op dat “onze klant uit Bermuda behoefte heeft aan een toelichting op de Wtt”. Welke dienstverlener de ‘coördinerende rol’ vervult, verschilt per netwerk. Het organiseren en coördineren van opknippen van diensten kan worden geïnitieerd vanuit de kant van de notaris, belastingadviseur, accountant, domicilieverlener, of eventueel een ‘middle man’. Deze netwerken van facilitators kunnen vrij organisch tot stand komen c.q. een dienstverlener die andere dienstverleners er zelf bij zoekt. Soms wordt dit verband incidenteel opgezet, soms is er structurele samenwerking.

In de praktijk blijkt de scheidslijn tussen domicilie sec en domicilie plus zeer dun (‘thin blue line’). Netwerken van facilitators vormen zich vrijwel organisch. Dit geldt met name binnen een domicilie ‘hub’ waarbinnen informele netwerken tussen zakelijke dienstverleners een belangrijk onderdeel van het klimaat vormen. Zolang er geen sprake is van een kickback fee worden doorverwijzing en netwerkvorming in de praktijk vaak niet geassocieerd met trustdienstverlening. Dit onderscheid kent geen wettelijke grondslag: de Wtt 2018 stelt geen voorwaarde in termen van financiële tegenprestatie om dienstverlening als coördinatie- en opknipdiensten te classificeren.





## 4 De omvang van illegale trustdienstverlening en domicilieverlening

In het vorige hoofdstuk is behandeld dat er een aantal ontwikkelingen in en rond de sector zijn die het aannemelijk maken dat er een toename is van een illegaal aanbod van trustdiensten. In dit hoofdstuk proberen we zicht te krijgen op de omvang van het aanbod van illegale trustdienstverlening en van de omvang van het aanbod van domicilieverlening. Op voorhand merken we op dat classificatie van ‘illegale’ dienstverlening strikt genomen een juridische toets van een toezichthouder en/of rechtbank vereist. Binnen het huidige onderzoek is dit niet mogelijk, omdat we ons baseren op publieke informatie. De taxatie van de omvang van het aanbod van illegale dienstverlening is hier dan ook minder strikt. We zoeken gestructureerd naar de groep aanbieders, waarvoor redelijke indicaties bestaan voor en/of sprake is van een aanzienlijk verhoogd risico op het aanbieden van trustdienstverlening onttrokken aan het toezicht. Korthedshalve duiden we zulke aanbieders in dit rapport aan als ‘illegaal’. Bedoeld wordt ‘redelijke indicaties voor en/of een duidelijk verhoogd risico op illegaliteit’.

In paragraaf 4.1 gaan we in op de methode en uitkomsten van de schatting van illegale trustdienstverlening, in paragraaf 4.2 op de methode en uitkomsten voor domicilieverlening.

### Box 4.1 De analyse in vogelvlucht

De analyse bestaat uit een aantal stappen, die gezamenlijk een ‘trechter’ vormen. Dit is ingegeven vanuit de noodzaak om de ‘zoekruimte’ aan mogelijke illegale aanbieders in te krimpen. Er zijn veel entiteiten in Nederland, waarvan maar weinig zich bezighouden met trustdienstverlening, waarvan vervolgens maar een deel illegaal is. Door achtereenvolgens datagedreven entiteiten en bestuurders buiten de zoekruimte te plaatsen komen we tot een groep entiteiten en bestuurders met een verhoogd risico op illegaliteit. Uit deze groep trekken we vervolgens een steekproef die we handmatig nalopen op indicaties voor illegale dienstverlening. Samenvattend ziet het trechtermodel er als volgt uit:

- We verzamelen data over (kenmerken) van entiteiten, bestuurders, adressen;
- We behouden de datapunten waarvoor geldt dat bestuurders meer dan drie bestuursfuncties vervullen;
- We identificeren op basis van observeerbare kenmerken zoals adressen welke observaties behoren bij een gereguleerde aanbieder;
- We selecteren een groep observaties waarvoor geldt dat zij (in statistische zin) lijken op de geïdentificeerde gereguleerde aanbieders, maar waarvoor geen koppeling te maken is naar een gereguleerde aanbieder;
- Uit deze risicogroep trekken we een steekproef waarvoor we handmatig nagaan of in openbare bronnen indicaties bestaan voor illegale dienstverlening of dat er alternatieve verklaringen zijn voor de aanwezigheid van een observatie in de risicogroep. Observaties waarvoor indicaties bestaan voor illegale dienstverlening én alternatieve verklaringen ontbreken noemen we ‘illegaal’.
- We voeren robuustheidscontroles uit op het datagedreven deel van de methodiek door het toepassen van een tweede statistisch model en controleren de handmatige stap binnen het team op basis van een meer-paar-ogen-principe.

De analyse heeft een aantal beperkingen. We baseren ons op data van Nederlandse entiteiten waarmee buitenlandse entiteiten waar Nederlandse bestuurders die niet ook bij een Nederlandse entiteit betrokken zijn buiten scope vallen. We baseren verder effectief op registraties bij de KvK waarmee de aanname is dat illegale partijen zich wel keurig en tijdig bij de KvK melden. We baseren ons op openbare data. Hiermee is het nauwelijks mogelijk om ‘achter de voordeur’ te kijken, waarmee we de facto alleen illegaliteit identificeren waarvoor geldt dat er noodzakelijk een ‘publiek spoor’ is (e.g. in de vorm van adresregistraties/bestuursfuncties/etc.). In termen van de Wtt 2018 identificeren we dan met name trustdiensten waarbij bestuur een rol speelt. De overige

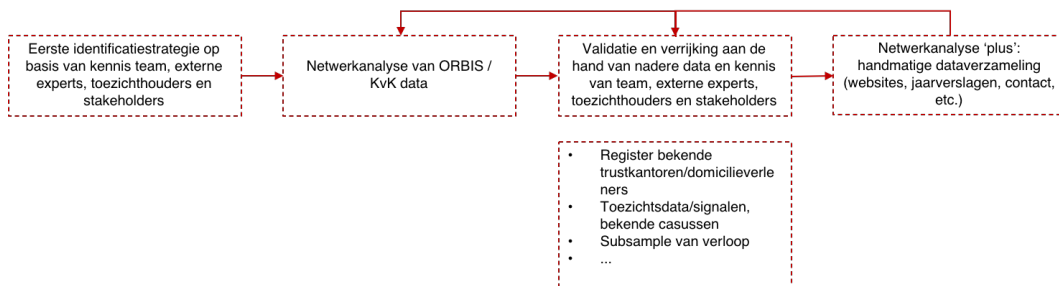
trustdiensten in de Wtt 2018 identificeren we dan enkel indirect en alleen voor zover de andere diensten verleend worden door bestuurders of entiteiten die in andere gevallen bestuursfuncties vervullen. Verder is onze identificatiestrategie gebaseerd op 'overeenkomstigheid met bekende legale aanbieders'. Hiermee identificeren we alleen illegale partijen die 'voldoende lijken' op bekende trustconstructies. Ten slotte passen we noodgedwongen een 'trechtermodel' toe om de zoekruimte in te perken. In elk van de stappen van de filtering ontstaat risico op misclassificatie. Dit impliceert enige mate van onzekerheid in de methode, die we beheersen door middel van robuustheidscontroles voor het statistisch model en het 'meer dan 3 bestuursfuncties'-criterium en door transparant onzekerheidsmarges te rapporteren.

## 4.1 Schatting illegale trustdienstverlening

Het kwantificeren van de omvang van een illegale sector of activiteit, het bepalen van de omvang van het zogenaamde *dark number*, is lastig. Doordat sprake is van activiteiten buiten de legaliteit is er geen databestand beschikbaar dat direct zicht geeft op deze activiteiten. Eigen dataverzameling is daarom nodig, maar ook hier bestaan uitdagingen. Een enquête is beperkt zinvol gelet op het feit dat vragen naar (vermeende) illegale praktijken bij respondenten strategisch antwoordgedrag kan en zal oproepen. Bedrijven handmatig doorlichten op 'illegaliteit' is lastig omdat de zoekruimte aan mogelijke illegale aanbieders groot is. Verder is hierboven reeds gewezen op het feit dat de kwalificatie 'illegaliteit' strikt genomen een juridische toets vereist die in een verkennend kwantitatief onderzoek op basis van openbare informatie niet haalbaar is.

Om een indicatie van de omvang van de illegale trustsector te krijgen maken we gebruik van een tweetrapsraket die we een 'netwerkanalyse-plus' noemen. Figuur 4.1 biedt een schematisch overzicht van de aanpak. Eerst verkleinen we de zoekruimte aan de hand van een netwerkanalyse. Deze analyse koppelt entiteiten aan bestuurders, adressen en achtergrondkenmerken en filtert uit het resulterende netwerk 'verdachte' constructies. In een vervolgstap hierop trekken we een steekproef uit de verzameling verdachte constructies. Dit is het 'plus'-deel van de analyse. Voor entiteiten in deze steekproef gaan we handmatig na of er indicaties gevonden kunnen worden voor het aanbieden van illegale activiteiten óf dat er alternatieve verklaringen bestaan, anders dan het zijn van een illegale aanbieder van trustdiensten, voor de aanwezigheid van de entiteit in de steekproef. Entiteiten die na deze handmatige validatieslag nog steeds 'verdacht' zijn, merken we aan als entiteiten waarvoor redelijke signalen bestaan dat zij mogelijk betrokken zouden kunnen zijn bij illegale trustdienstverlening – entiteiten met een verhoogd risico op illegale trustdienstverlening. Door iteratief te werken en de uitkomsten van het 'plus'-deel te gebruiken om de eerste stap aan te scherpen verfijnen we doorlopend de afbakening van de zoekruimte.

Figuur 4.1 Overzicht van de aanpak



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

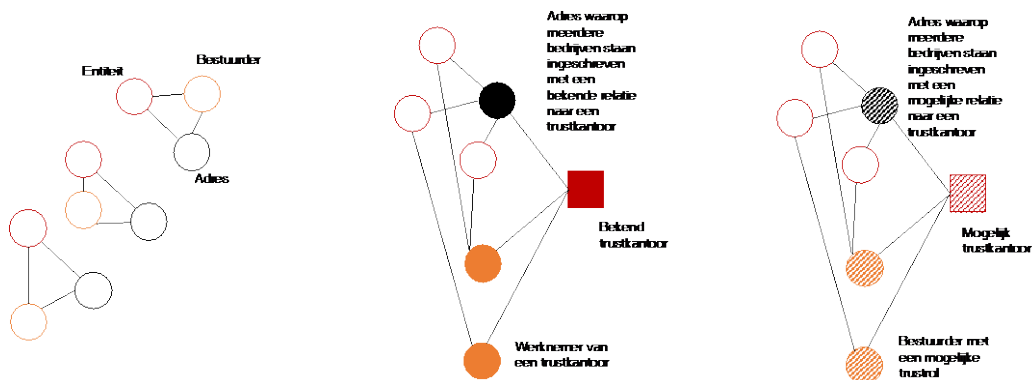
### 4.1.1 Methodologie netwerkanalyse

#### Vertrekpunt

In de netwerkanalyse koppelen we entiteiten aan adressen, bestuurders en achtergrondkenmerken. Voor adressen onderscheiden we in post- en bezoekadressen, maar ‘bestuurders’ zien we als een verzamelcategorie van relevante beslissers en gemachtigden binnen een entiteit (e.g. statutaire bestuurders, gevolmachtigden, etc.) die we korthedshave allen als ‘bestuurder’ aanduiden. Zo’n koppeling laat de samenhang tussen verschillende entiteiten, adressen en bestuurders zien. Het uitgangspunt van de analyse is dat bepaalde vormen van samenhang kunnen wijzen op bepaald soort (ongereguleerde) trustdienstverlening. Conceptueel nemen we legale activiteiten als uitgangspunt, i.e. hoe een netwerk eruit zou zien in het legale geval. In de netwerkanalyse zoeken we vervolgens naar structuren die zouden kunnen duiden op vergelijkbare activiteiten, maar dan buiten de legaliteit. Figuur 4.2 illustreert dit. Het meest linker paneel van de figuur laat een situatie zien waarin er drie bedrijven bestaan, elk met een eigen adres en eigen bestuurder. Het middelste paneel laat een situatie zien waarin de drie bedrijven elk op hetzelfde adres staan ingeschreven en dat twee van de drie bedrijven dezelfde bestuurder hebben. Daarbij is in het netwerk bekend (gegeven het openbare register van DNB) dat het adres en de bestuurders een associatie hebben met een gereguleerd trustkantoor. Het laatste paneel lijkt op het middelste paneel in de zin dat de structuur vergelijkbaar is, maar niet duidelijk is in hoeverre het adres en/of de bestuurders een rol spelen in domicilieverlening en/of trustdienstverlening.

De keuze om de netwerkanalyse in te richten op basis van de samenhang tussen adressen, bestuurders en achtergrondkenmerken is deels conceptueel en deels pragmatisch. Conceptueel kenmerkt trustdienstverlening zich onder andere door domicilieverlening (die daadwerkelijk op adressen moet plaatsvinden) en het bieden van bestuursdiensten (waarvoor daadwerkelijk bestuurders nodig zijn) aan een groep doelvennootschappen met mogelijk bepaalde kenmerken (e.g. relatief vaak een buitenlandse UBO, relatief vaak houdstermaatschappijen, etc.). De netwerkanalyse vindt hiermee aansluiting bij in elk geval een aantal van de conceptuele en/of juridisch gedefinieerde kenmerken van trustdienstverlening. Deze op bestuurders en entiteiten gerichte benadering sluit ook aan bij die van de toezichthouder op de vergunninghoudende trustdienstverleners. Een meer pragmatische overweging bij deze vormgeving van de netwerkanalyse is dat op entiteit-adres-bestuurders-niveau gestructureerde data uit openbare bronnen beschikbaar zijn, namelijk via de verplichte registratie bij de Kamer van Koophandel (KvK). Dit geldt niet voor andere conceptualisaties van trustdienstverlening, die bijvoorbeeld meer zien op de activiteiten die door trustdienstverleners ontplooid worden. Voor sommige activiteiten is weliswaar data beschikbaar, maar is deze veelal ongestructureerd (b.v. gegevens uit gedeponeerde stukken). Voor andere activiteiten geldt dat deze zich zodanig ‘achter de voordeur’ afspelen dat er effectief geen gestructureerde kwantitatieve analyse mogelijk is.

Figuur 4.2 Illustratie netwerkbenadering



Bron: SEO Economisch Onderzoek

## Data

Het bronmateriaal voor de netwerkanalyse is het ORBIS-bestand van Bureau van Dijk. ORBIS ontleent de data op haar beurt aan de KvK en buitenlandse handelsregisters. ORBIS bevat op wereldschaal data over entiteiten en hun kenmerken, waaronder informatie over bestuurders<sup>25</sup> en adressen (bezoek- en post). Aan ORBIS ontleen we deze gegevens voor alle Nederlandse entiteiten. Deze gegevens uit ORBIS zijn aangevuld met data uit het openbare register van DNB, adresgegevens uit GoogleMaps, data van het *International Consortium of Investigative Journalists* (ICIJ) over Nederlandse entiteiten betrokken bij de gelekte constructies, en data van het Kadaster (oppervlakte van gebruiksruimte op een adres). De data in ORBIS is op sommige fronten *fuzzy*, met name als het gaat om adressen en namen van bestuurders en entiteiten. We standaardiseren adresgegevens met behulp van reguliere expressies en schonen namen van bestuurders en entiteiten op met behulp van *string matching*.

## Indicatoren

Om uit het hele netwerk van Nederlandse entiteiten, directeuren en adressen opvallende sub-netwerken te selecteren zijn indicatoren nodig. Deze indicatoren zijn geselecteerd aan de hand van een combinatie van kennis binnen het projectteam, gesprekken met experts en stakeholders, *desk research*, en het iteratieve werkproces (ook in het 'plus'-deel van de analyse), waarbij een toetssteen is dat de geselecteerde indicatoren gezamenlijk ertoe moesten bijdragen dat in elk geval de sub-netwerken, waarbij bekende gereguleerde trustdienstverleners betrokken waren, gedetecteerd werden. Tabel 4.1 biedt een overzicht van de indicatoren/onafhankelijke variabelen die uiteindelijk in de netwerkanalyse zijn opgenomen. De indicatoren uit deze tabel zijn ook voorgelegd en besproken in een workshop met deskundigen en kenners van de sector. De indicatoren zien hoofdzakelijk op kenmerken van de bestuurder (e.g. hoeveel bestuursfuncties heeft een bestuurder, is de bestuurder duidelijk een zakelijke dienstverlener), kenmerken van de entiteiten (e.g. rechtsvorm, sector, waar bekend buitenlandse eigenaar), kenmerken van adressen (e.g. hoeveel registraties op een specifiek adres), nadere specifieke 'netwerkkenmerken' (e.g. mate van gedeelde bestuurders tussen entiteiten, mate waarin entiteiten waarschijnlijk bij elkaar horen op basis van e.g. naamgeving), en entiteitsgeschiedenis (e.g. aantal eerdere bestuurders, aantal eerdere adressen, relaties in het verleden met bekende trustaanbieders).

<sup>25</sup> Nota bene, hier wordt korthedshalve gesproken van 'bestuurders', maar hier vallen ook andere beslissers onder zoals bijvoorbeeld gevolmachtigden.

Tabel 4.1 Indicatoren gebruikt in de netwerkanalyse

Bestuurder	Percentage bouw
Naam bestuurders bevat steekwoorden corporate services	Percentage entiteiten van meest voorkomende bedrijfstak
SBI code bestuurder is corporate service	Percentage rechtspersonen die als bestuurder optreden
Bestuurder is bestuurder bij een corporate service entiteit	Percentage rechtspersonen van meest voorkomende titel (e.g. bestuurder)
Log aantal onafhankelijke entiteiten	Percentage bv
Log aantal entiteiten	Percentage stichting
Aantal bestuurders / GUO	Percentage vof
Aantal entiteiten / GUO	Percentage coöperatief
Aantal gedeelde bestuurders tussen entiteiten	Percentage cv
Mate gedeeld directeurschap natuurlijke- en rechtspersonen	Percentage entiteiten met meest voorkomende rechtsvorm
Mate van overeenkomstigheid bedrijfsnamen	Percentage eigenaar onbekend
Mate van overeenkomstigheid bestuurdersnamen	Percentage eigenaar binnenlands
Aantal entiteiten met dezelfde GUO	Percentage eigenaar buitenlands
Percentage entiteiten met dezelfde GUO	Percentage eigenaar in OFC
Log aantal entiteiten in het adres (bezoek/post)	Percentage entiteiten voorheen geregistreerd op adres trustkantoor
Aandeel entiteiten in het adres (bezoek/post)	Percentage entiteiten voorheen geregistreerd op adres trustkantoor cf. register DNB
Log aantal entiteiten in het bezoekadres	Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (C)
Aandeel entiteiten in het postadres	Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (I)
Percentage <i>finance</i> entiteiten	Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (I2)
Percentage entiteiten houdstermaatschappij	Gemiddeld aantal eerdere adressen van de entiteiten
Percentage vastgoedentiteiten	Gemiddeld aantal eerdere bestuurders van de entiteiten
Percentage tophoudsters	Aantal bestuurders dat voorkomt in ICIJ
Percentage administratiekantoren	Percentage bezoekadressen dat voorkomt in ICIJ
Percentage sector onbekend	Percentage postadressen dat voorkomt in ICIJ
Percentage handel	Aantal entiteiten dat voorkomt in ICIJ

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 4.2 Koppeling signalen uit gesprekken naar de netwerkanalyse

Categorie	Potentieel signaal	In analyse?
<b>Mutatie in de entiteit</b>	Entiteit betrokken bij (complexe) grensoverschrijdende fusie of overname	Voor steekproef in 'plus-deel' van de analyse.
	Entiteit betrokken bij (complexe) bedrijfsopheffing	Voor steekproef in 'plus-deel' van de analyse.
	Reorganisatie van substance of overstap van lokaal management	Voor steekproef in 'plus-deel' van de analyse.
	Grensoverschrijdende migratie van de entiteit of re-domiciliatie	Voor steekproef in 'plus-deel' van de analyse.
	Entiteit betrokken bij (complexe) bronbelastingtransacties/kasgeldtransacties/etc.	Nee
	Adresverandering van adres van trustkantoor naar privé-adres zonder verandering van directeur	In netwerkanalyse
<b>Eigenschap facilitators</b>	(On)geregistreerde aanbieders is een 100% dochter van een CSP	In netwerkanalyse
	Facilitators (accountants, tax consultants, interim-directeurs) bieden domiciliering maar zijn directeur elders	In netwerkanalyse
<b>Eigenschap adres</b>	Registratie in de 'kelder' van de KvK	In netwerkanalyse
	Registratie op een virtual office	Niet direct, maar netwerkanalyse is onderdeel van identificatie van virtual offices
<b>Eigenschap entiteit</b>	Veel banden naar Oost-Europa/Oost-Europese entiteiten	In netwerkanalyse
	Veel banden naar 'hoog-risicolanden' (e.g. Jersey, Kaaimaneilanden, etc.)	In netwerkanalyse

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Volledigheidshalve staan mogelijke indicatoren die uit de gesprekken met experts en stakeholders naar voren kwamen in

Tabel 4.2. Niet al deze mogelijke signalen zijn mee te nemen in de netwerkanalyse. In sommige gevallen is het mogelijke signaal onderdeel van de onderzoeksvraag (e.g. inschrijving op een virtueel adres – als dat bekend was geweest was geen analyse van domicilieverlening nodig geweest). In andere gevallen heeft het signaal betrekking op activiteiten te ver achter de voordeur (b.v. zicht op reële of vermeende aanleiding en inhoud van geldtransacties). In veel gevallen loopt het signaal indirect in de netwerkanalyse mee (b.v. als *facilitators* veel domicilie aanbieden, dan identificeert de netwerkanalyse deze *facilitators*). Ten slotte zijn sommige signalen niet geschikt om mee te nemen in de huidige versie van de netwerkanalyse omdat ze te complex zijn, zicht op het buitenland vereisen (wat we vaak niet of maar beperkt hebben), of omdat er definitieproblemen zijn (bijvoorbeeld de vraag wat is een ‘complexe’ structuur?). Zulke signalen zijn wel onderdeel van het handmatige ‘plus-deel’ van de analyse. In paragraaf 4.1.4. komen we uitgebreider terug op de beperkingen van de netwerkanalyse.

#### 4.1.2 Zicht op trustkantoren langs de band van directeurschap

Het meest zichtbare deel van trustdienstverlening is het bieden van bestuurders in combinatie met adresregistratie. Hieruit volgt de pragmatische keuze om de analyse hier in eerste instantie op in te richten. We maken gebruik van verschillende algoritmen. Het is een bekend gegeven dat verschillende algoritmen verschillende sterktes en zwaktes hebben, en dat een combinatie van algoritmen vaak een beter resultaat oplevert dan het gebruik van een enkele (cf. *ensemble learning*, zie Hastie et al., 2008).

##### ***Nearest neighbors***

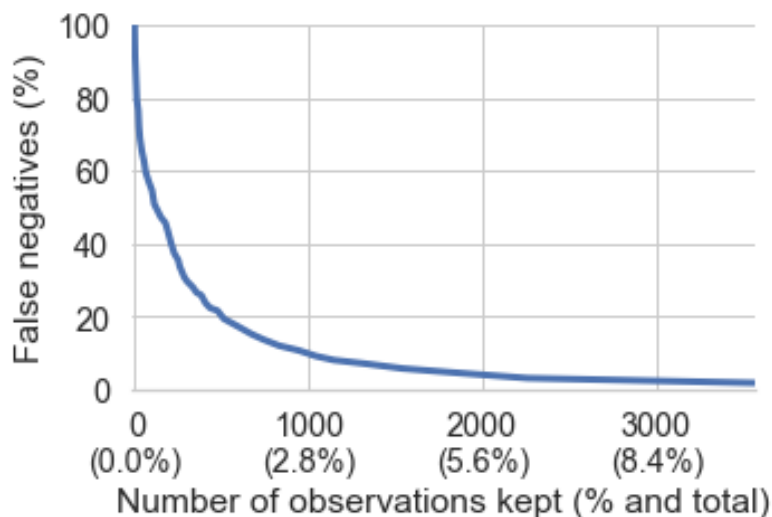
Het eerste algoritme dat we gebruiken is *nearest neighbors*. Hiermee zoeken we naar bestuurders die qua kenmerken sterk lijken op bekende (geregistreerde) bestuurders. Het probleem is evenwel dat in ORBIS niet direct duidelijk is welke bestuurders eigenlijk bestuurder zijn uit hoofde van hun werkzaamheden voor een gereguleerde aanbieder. We maken daarom zelf een classificatie en bepalen voor alle bestuurders in de data de waarschijnlijkheid dat ze een legale trustdientaanbieder zijn. Voor sommige bestuurders is dit direct duidelijk, bijvoorbeeld als de bestuurder in kwestie een rechtspersoon met trustregistratie is. Zulke directeuren geven we een ‘hoge’ waarschijnlijkheid. Ook natuurlijke personen die bestuurder zijn van veel entiteiten die ingeschreven staan op het adres van een bekende, vergunninghoudende aanbieder (en zelf al dan niet óók directeur zijn van een geregistreerd trustkantoor) zijn waarschijnlijk trustdienstverleners. Zulke directeuren geven we een ‘medium’ waarschijnlijkheid. Directeuren die hoofdzakelijk directeur zijn van entiteiten die geregistreerd staan op het adres van een geregistreerde aanbieder en waarvoor geldt dat de andere bestuurders binnen de betrokken entiteiten hoofdzakelijk een directeur van ‘hoge’ of ‘medium’ waarschijnlijkheid zijn, noemen we eveneens directeuren van ‘medium’ waarschijnlijkheid. Bestuurders met een ‘hoge’ of ‘medium’ waarschijnlijkheid noemen we gezamenlijk geïdentificeerde geregistreerde trustaanbieders. Bestuurders die we geen van deze classificaties kunnen meegeven laten we ongeclassificeerd en in deze groep zoeken we naar (potentieel) illegale aanbieders.

Voor alle bestuurders van ‘hoge’ en ‘medium’ waarschijnlijkheid selecteren we 100 andere bestuurders die op observeerbare kenmerken op deze waarschijnlijke bestuurders lijken. Dit is de toepassing van het *nearest neighbors* algoritme. De gehanteerde afstandsmaat is *standardized Euclidean distance*. De kenmerken op basis waarvan we ‘buurbestuurders’ selecteren staan in Tabel 4.1. Deze kenmerken zijn *as is* gehanteerd, met uitzondering van het aantal bestuursfuncties waarvoor een ‘harde’ grenswaarde van ten minste drie is gehanteerd. Dit is een pragmatische keuze om de zoekruimte te

beperven, maar sluit in elk geval conceptueel deels ook aan bij het juridische criterium ‘beroeps- of bedrijfsmatig’.<sup>26</sup> De noodzaak om de zoekruimte te beperken wordt geïllustreerd door de afname van de zoekruimte als gevolg van het hanteren van een grenswaarde op het aantal bestuursfuncties. De zoekruimte krimpt namelijk van 1,4 miljoen naar 36.543. De originele zoekruimte is te groot voor een werkbare analyse, met name omdat het onderscheidend vermogen tussen ‘trustbestuurders’ met slechts één of twee bestuursfuncties en ‘gewone’ bestuurders met slechts één of twee bestuursfuncties klein is en er zeer veel ‘gewone’ bestuurders met weinig bestuursfuncties zijn. Het risico van deze pragmatische keuze is evenwel dat we mogelijk een deel van de ongereguleerde illegale markt buiten scope plaatsen, namelijk ‘mini-aanbieders’. In paragraaf 4.1.4 staan we hier nader bij stil.

We krompen de zoekruimte verder in door uit de groep van 100 getrokken bestuurders per bekende bestuurder een set bestuurders te kiezen waarvoor geldt dat zij a) relatief ‘dichtbij’ meerdere bekende trustbestuurders liggen, onder de randvoorwaarde dat b) bekende trustbestuurders door deze filtering zoveel mogelijk geïdentificeerd worden. Op deze manier identificeren we dus op statistische gronden een selectie bestuurders met een verhoogde kans op (mogelijk illegale) trustdienstverlening. Deze selectie geven we zodanig vorm dat zoveel mogelijk van de structuren van de bekende legale aanbieders geïdentificeerd worden. Het niet identificeren van een bekende aanbieder noemen we een *false negative*. Door het net wijder uit te gooien wordt de kans op *false negatives* kleiner, ten koste van de werkbaarheid van de analyse in het ‘plus’-deel doordat meer entiteiten onderzocht moeten worden. We kiezen ervoor het aantal *false negatives* maximaal te beperken. Figuur 4.3 laat de afruil zien tussen de *false negative rate* en de nauwheid van het filter. De mate van *false negatives* is voldoende klein als we zo’n 10% van de netwerkanalyse-output behouden voor handmatige analyse.

**Figuur 4.3** Afruil tussen ten onrechte niet geïdentificeerde legale aanbieders en omvang van de selectie potentiële (legale en illegale) aanbieders



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

<sup>26</sup> Dit is een van de beperkingen van de netwerkanalyse waarvoor we later in dit hoofdstuk een gevoeligheidsanalyse uitvoeren.



Tabel 4.3 laat de gemiddelden van kenmerken van verschillende groepen in de *nearest neighbors* analyse zien. Als referentie zijn opgenomen de bekende trustdienstverleners en de groep niet-dienstverleners. Met deze twee groepen kunnen de door de *nearest neighbors* aangemerkte en niet-aangemerkte bestuurders vergeleken worden. De tabel illustreert twee punten. Ten eerste hebben de bekende trustaanbieders andere kenmerken dan ‘gewone’ bedrijven, en veelal op een ‘herkenbare’ manier. Voor deze selectie zijn bijvoorbeeld vaker buitenlandse eigenaren in het spel, beheren bestuurders relatief veel vennootschappen, zijn vennootschappen vaker houdstermaatschappijen, en staan veel vennootschappen meer ingeschreven op hetzelfde adres. Ten tweede blijken de *nearest neighbors* selecties meer te lijken op de bekende aanbieders dan op de rest van de populatie, en wederom op kenmerken die we zouden verwachten (bijvoorbeeld buitenlandse eigenaren, relatief veel registraties op één plek, etc.). Deze overeenkomst tussen *nearest neighbors positives* en de bekende aanbieders is echter niet exact. De tabel illustreert hiermee zowel het gegeven dat we met de *nearest neighbors* de zoekruimte kunnen inkrimpen (selectie lijkt sterker op bekende aanbieders dan populatie), maar dat nadere handmatige analyse nodig is (de overeenkomst is niet exact).

**Tabel 4.3 Kenmerken op gemiddelden trustaanbieders vs. nearest neighbors vs. populatie**

	Bekend trustkantoor	Nearest neighbors positief	Nearest neighbors negatief	Niet-trustkantoor
Bestuurder	0.24	0.30	0.34	1.00
Naam bestuurders bevat steekwoorden corporate services	0.14	0.11	0.01	0.03
SBI code bestuurder is corporate service	0.08	0.18	0.04	0.02
Bestuurder is bestuurder bij een corporate service entiteit	0.08	0.08	0.07	0.03
Log aantal onafhankelijke entiteiten	0.90	0.66	0.54	0.59
Log aantal entiteiten	1.05	0.77	0.61	0.67
Aantal bestuurders / GUO	9.82	5.28	6.92	3.00
Aantal entiteiten / GUO	1.50	1.37	1.25	1.31
Aantal gedeelde bestuurders tussen entiteiten	22.44	7.49	6.54	4.74
Mate gedeeld directeurschap natuurlijke- en rechtspersonen	0.30	0.09	0.05	0.34
Mate van overeenkomstigheid bedrijfsnamen	0.09	0.11	0.13	0.16
Mate van overeenkomstigheid bestuurdersnamen	0.01	0.03	0.08	0.13
Aantal entiteiten met dezelfde GUO	0.02	0.03	0.14	0.53
Percentage entiteiten met dezelfde GUO	0.00	0.00	0.04	0.12
Log aantal entiteiten in het adres (bezoek/post)	2.37	1.38	0.86	1.05
Aandeel entiteiten in het adres (bezoek/post)	0.73	0.72	0.68	0.69
Log aantal entiteiten in het bezoekadres	0.44	0.22	0.09	0.11
Aandeel entiteiten in het postadres	0.07	0.08	0.07	0.07
Percentage <i>finance</i> entiteiten	0.82	0.68	0.41	0.22
Percentage entiteiten houdstermaatschappij	0.75	0.62	0.36	0.19
Percentage vastgoedentiteiten	0.05	0.06	0.08	0.13
Percentage tophoudsters	0.09	0.08	0.09	0.06
Percentage administratiekantoren	0.04	0.02	0.04	0.01
Percentage sector onbekend	0.00	0.00	0.00	0.00
Percentage handel	0.04	0.04	0.11	0.10
Percentage bouw	0.01	0.02	0.05	0.18
Percentage entiteiten van meest voorkomende bedrijfstak	0.77	0.68	0.58	0.64

Percentage rechtspersonen die als bestuurder optreden	0.95	0.96	0.87	0.91
Percentage rechtspersonen van meest voorkomende titel (e.g. bestuurder)	0.64	0.70	0.68	0.70
Percentage bv	0.87	0.84	0.81	0.73
Percentage stichting	0.07	0.10	0.11	0.08
Percentage vof	0.00	0.00	0.03	0.13
Percentage coöperatief	0.05	0.03	0.01	0.01
Percentage cv	0.00	0.00	0.01	0.02
Percentage entiteiten met meest voorkomende rechtsvorm	0.90	0.89	0.88	0.90
Percentage eigenaar onbekend	0.40	0.67	0.78	0.81
Percentage eigenaar binnenlands	0.11	0.11	0.17	0.17
Percentage eigenaar buitenlands	0.38	0.19	0.05	0.02
Percentage eigenaar in OFC	0.11	0.06	0.00	0.00
Percentage entiteiten voorheen geregistreerd op adres trustkantoor	0.62	0.20	0.01	0.01
Percentage entiteiten voorheen geregistreerd op adres trustkantoor cf. register DNB	0.28	0.11	0.00	0.00
Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (C)	0.27	0.08	0.00	0.00
Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (I)	0.54	0.12	0.00	0.00
Percentage entiteiten met voorheen een bestuurder van een trustkantoor (I2)	0.53	0.10	0.00	0.00
Gemiddeld aantal eerdere adressen van de entiteiten	2.18	1.76	1.32	1.13
Gemiddeld aantal eerdere bestuurders van de entiteiten	14.43	5.54	7.27	1.84
Aantal bestuurders dat voorkomt in ICIJ	0.09	0.20	1.43	0.01
Percentage bezoekadressen dat voorkomt in ICIJ	2.78	0.94	0.06	0.05
Percentage postadressen dat voorkomt in ICIJ	0.15	0.11	0.00	0.01
Aantal entiteiten dat voorkomt in ICIJ	0.02	0.02	0.36	1.73

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

### Plusdeel van *nearest neighbors*

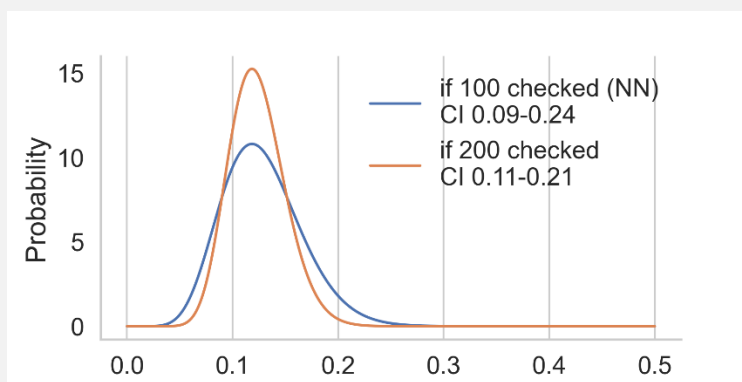
De *nearest neighbors*-analyse identificeert weliswaar directeuren die statistisch zodanig lijken op bekende trustdirecteuren dat ze opvallen, maar dat maakt ze nog niet logischerwijs een ‘illegale aanbieder’. Er kan sprake zijn van misclassificatie, bijvoorbeeld omdat een geselecteerde directeur blijkt te werken voor een reguliere aanbieder of omdat een directeur werkzaam blijkt voor een ‘reguliere onderneming’ met bijvoorbeeld veel buitenlandse activiteiten of waarin veel gebruik gemaakt wordt van verschillende entiteiten voor de (binnen- of buitenlandse) activiteiten.

Voor een steekproef van 100 observaties voeren we daarom een handmatige toets uit (zie Box 4.2 voor een toelichting op de steekproefgrootte). In deze handmatige toets drukken we op een vijf-puntsschaal uit a) hoe waarschijnlijk het is dat de observatie niet onderdeel van een geregistreerde aanbieder is, en b) hoe waarschijnlijk het is dat een observatie trustdiensten verleent. Hiervoor maken we gebruik van openbare bronnen, waaronder websites van entiteiten, LinkedIn, en aanvullende KvK-data. Conceptueel is de vraag of er een *alternatieve verklaring* bestaat voor het feit dat de observatie door de netwerkanalyse is aangemerkt als ‘verdacht’, of dat er *redelijke indicaties* zijn dat een aanbieder trustdiensten verleent. Een voorbeeld van een alternatieve verklaring is bijvoorbeeld dat een directeur blijkt te werken voor een investeringsfonds en uit hoofde van die functie veel houdstermaatschappijen bestuurt. Een voorbeeld van een redelijke indicatie is een directeur

die werkt voor een bedrijf uit een ander land dat op haar website kenbaar maakt trust(achtige) diensten aan te bieden. Hoewel deze voorbeelden relatief *clear cut* zijn, vereist de handmatige toets in veel gevallen een genuanceerder kwalitatief oordeel van ‘redelijke indicatie’ op basis van alleen openbare informatie. Om hier zorgvuldigheid in te betrachten is elke classificatie door drie onderzoekers bekeken en zijn we conservatief geweest in de classificatiemethodiek in de zin dat we grensgevallen eerder als ‘onbekend’ dan als ‘mogelijk trust’ hebben aangemerkt.

#### Box 4.2 Overwegingen bij steekproefgrootte

De betrouwbaarheid van de analyse is deels afhankelijk van de steekproefgrootte. We bepalen de steekproefgrootte op basis van een Bayesiaanse analyse van de betrouwbaarheidsintervallen. Dit is weergegeven in de figuur. Gegeven een *true positive rate* (terecht als potentieel illegaal geselecteerd) van rond de 12 procent en een *prior* uniforme verdeling van mogelijke *true positive rates*, ontstaat vanaf een steekproefgrootte van 100 een duidelijke piek in de *posterior* verdeling van de *true positive rate*. De piek wordt scherper gemarkeerd als we de steekproefgrootte zouden verdubbelen, maar de betrouwbaarheidsintervallen krimpen maar beperkt. Om deze reden achten we een steekproef van 100 voldoende om betrouwbare uitspraken te doen over de *true positive rate* binnen de steekproef.



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

#### *Penalized logistic regression* en plusdeel

In potentie zitten er in de observaties die niet door de *nearest neighbors* analyse geselecteerd zijn *false negatives* (potentieel illegale trustdienstverleners die ten onrechte zijn gekwalificeerd als niet potentieel illegaal). Dit kan debet zijn aan het gehanteerde algoritme. We gebruiken daarom een tweede algoritme om een aanvullende analyse uit te voeren op de groep observaties die niet als ‘verdacht’ uit de *nearest neighbors* analyse komt. Met behulp van een *penalized logistic regression* schatten we de kans dat een observatie in deze groep toch mogelijk betrokken is bij trustdienstverlening.<sup>27</sup> Tabel 4.4 rapporteert schattingsresultaten. De linker kolom laat zien met welke onafhankelijke variabelen de kans dat een bestuurder betrokken is bij trustdienstverlening afneemt, terwijl de rechter kolom laat zien met welke variabelen de kans dat een bestuurder betrokken is bij trustdienstverlening toeneemt. De gerapporteerde schattingsresultaten zijn *odds*, en laten dus zien met welke factor de kans op trustdienstverlening toe- of afneemt als gevolg van kenmerken – bijvoorbeeld: de kans op trustdienstverlening neemt toe met een factor 2.35 als er een buitenlandse eigenaar betrokken is. Sommige *odds* zijn groot, maar merk op dat de *overall* kans op trustdienstverlening betrekkelijk klein is (er zijn veel meer niet-trustbestuurders dan trustbestuurders, kans op basis van model-

<sup>27</sup> We parametriseren het model op de handmatig gecodeerde observaties uit het ‘plus’-deel van de netwerk-analyse, aangevuld met observaties die te relateren zijn aan bekende, gereguleerde aanbieders en de door de *nearest neighbors* analyse niet-aangemerkte bestuurders. We zetten de zogenaamde regularisatie-parameter op basis van *cross-validation* op 0,36.

intercept van -9.66 is 0.0064%). Uit de groep ‘verdachte’ bestuurders trekken we vervolgens wederom een steekproef voor handmatige analyse, waarbij we dus nagaan in hoeverre deze steekproef ten onrechte is geclassificeerd als niet potentieel illegaal.

**Tabel 4.4** Schattingsresultaten penalized logistic regression

<b>Afnemende odds</b>		<b>Toenemende odds</b>	
Percentage eigenaar onbekend	-1.87	Percentage eigenaar buitenlands	2.35
Percentage eigenaar binnenlands	-1.39	Log aantal entiteiten in het adres (bezoek/post)	2.21
Mate van overeenkomstigheid bedrijfsnamen	-1.19	Log aantal entiteiten	1.38
Aantal entiteiten met dezelfde GUO	-0.87	Log aantal onafhankelijke entiteiten	1.37
Mate van overeenkomstigheid bestuurdersnamen	-0.76	Percentage finance entiteiten	1.3
Aantal entiteiten / GUO	-0.54	Log aantal entiteiten in het bezoekadres	1.17
Bestuurder	-0.45	Naam bestuurders bevat steekwoorden corporate services	1.17
Percentage cv	-0.42	Percentage eigenaar in OFC	1.16
Percentage rechtspersonen van meest voorkomende titel (e.g. bestuurder)	-0.37	Percentage entiteiten houdstermaatschappij	1.03
Percentage handel	-0.33	Percentage tophoudsters	0.57
Percentage post adressen dat voorkomt in ICIJ	-0.3	Percentage bv	0.55
Aandeel entiteiten in het post-adres	-0.22	SBI code bestuurder is corporate service	0.52
Percentage bouw	-0.21	Gemiddeld aantal eerdere adressen van de entiteiten	0.48
Percentage vastgoedentiteiten	-0.2	Percentage rechtspersonen die als bestuurder optreden	0.4
Percentage entiteiten met dezelfde GUO	-0.2	Percentage stichting	0.26
Percentage vof	-0.16	Percentage administratiekantoren	0.24
Mate gedeeld directeurschap natuurlijke- en rechtspersonen	-0.14	Percentage bezoekadressen dat voorkomt in ICIJ	0.24
Aandeel entiteiten in het adres (bezoek/post)	-0.11	Bestuurder is bestuurder bij een corporate service entiteit	0.2
Aantal entiteiten dat voorkomt in ICIJ	-0.1	Percentage entiteiten met meest voorkomende rechtsvorm	0.11
Percentage coöperatief	-0.09	Gemiddeld aantal eerdere bestuurders van de entiteiten	0
Percentage sector onbekend	-0.02	Aantal bestuurders / GUO	0
Percentage entiteiten van meest voorkomende bedrijfstak	-0.02		
Aantal bestuurders dat voorkomt in ICIJ	-0.01		
Aantal gedeelde bestuurders tussen entiteiten	-0.01		

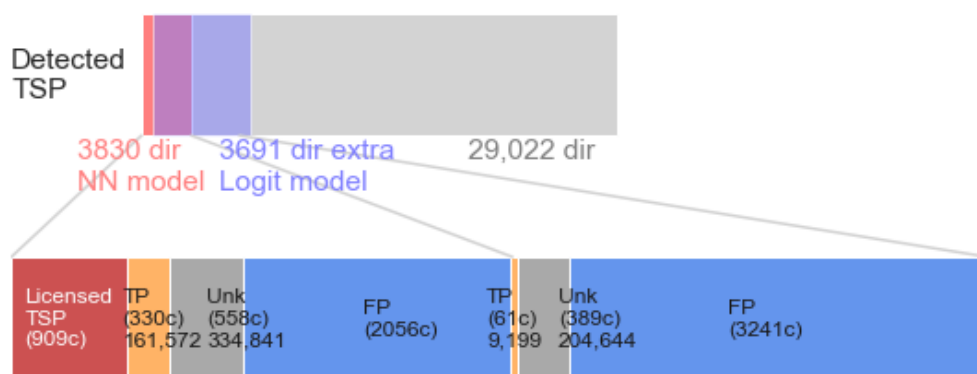
Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: N = 33 612. Het model is *penalized logistic regression* met een *cross validation* parameter van 0,36. De tabel rapporteert geen standaardfouten omdat er geen consensus bestaat over het berekenen van standaardfouten in de context van *penalized regressions*.

### 4.1.3 Uitkomsten schatting illegale trustdienstverlening

Figuur 4.4 biedt een grafische weergave van de uitkomst van de netwerkanalyse-plus. Het *nearest neighbors* model selecteert na filtering 3830 bestuurders uit een zoekruimte van 36543. In deze set van 3830 bestuurders zitten 909 bestuurders die we op basis van de data hebben kunnen classificeren als gereguleerde trustbestuurder. In een steekproef van 100 bestuurders uit de set van 2921 niet-geclassificeerde bestuurders blijkt voor ongeveer 11% van de bestuurders een redelijke indicatie te bestaan voor het bieden trustdiensten. Voor ongeveer 19% van deze bestuurders is op basis van openbaar beschikbare data geen uitspraak over mogelijke trustdienstverlening te doen. Voor de resterende 70% van de bestuurders in deze set blijkt een alternatieve verklaring te bestaan voor hun aanwezigheid in de *nearest neighbors* selectie. De aanvullende *penalized logistic regression* selecteert een set van 6690 bestuurders, waarvan een aanzienlijk deel ook voorkomt in de *nearest neighbors* selectie. Handmatige analyse van een steekproef van 100 van de 3691 *extra* bestuurders suggereert dat minder dan 2% van hen potentieel illegale trustdiensten verleent. Tezamen suggereert dit dat ten opzichte van 909 geïdentificeerde gereguleerde trustbestuurders er tussen de 212 en 669 ongereguleerde bestuurders zijn, met een mediaan van 402. In de doorsnee bedienen deze 402 bestuurders 3159 doelvennootschappen (2186 ‘doelvennootschapsgroepen’, te weten clusters doelvennootschappen met dezelfde eigenaar), terwijl de geïdentificeerde gereguleerde aanbieders gezamenlijk 17917 doelvennootschappen (12547 ‘doelvennootschapsgroepen’) van dienst zijn (zie Figuur 4.5). Dit suggereert dat de schaalgrootte waarop de (potentieel) illegale aanbieders opereren aanzienlijk (ongeveer een factor 6) kleiner is dan de schaalgrootte waarop de vergunninghouders opereren.

Figuur 4.4 Analyse wijst op 402 illegale trustbestuurders



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Figuur 4.5 Analyse laat zien dat 3.159 doelvennootschappen een illegale directeur hebben



Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Noot: Het bovenste paneel laat bediende doelvennootschappen zien. Het onderste paneel laat het aantal bediende 'doelvennootschapsgroepen' met verschillende eigenaren zien.

Voor een betrekkelijk grote groep bestuurders kon in de handmatige stap van de analyse op basis van openbare informatie geen oordeel geveld worden over de waarschijnlijkheid van trustdienstverlening (zie de grote groep 'onbekend' in Figuur 4.4). Deze groep is zelfs zodanig groot dat zij effectief de betrouwbaarheidsintervallen op de mogelijk illegale aanbieders domineert, in de zin dat als alle onbekende gevallen eigenlijk *true positive* blijken, de schatting van de totale illegale markt toeneemt naar een getal buiten de huidige betrouwbaarheidsintervallen. Zelfs als we een pro rata verdeling van *true positives* in de *pool* 'onbekend' aannemen zou de schatting met ongeveer 20 procent toenemen. Dit is een gevolg van het feit dat we conservatief zijn geweest in het aanmerken van bestuurders als mogelijk illegale trustbestuurders. Om een beeld te geven van gevallen die wel als mogelijk illegale aanbieders zijn bestempeld schetst Box 4.3 een drietal anonieme casussen.

#### Box 4.3 Drie anonieme casussen van mogelijk illegale trustdienstverlening

##### Casus 1

Bestuurder 1 is een partner bij een buitenlands (Buitenland A) advocaten- en notariskantoor. Dit kantoor adverteert expertise te hebben in onder ander belastingrecht en ondernemingsrecht. In Nederland is Bestuurder 1 bestuurder bij vier entiteiten, waarvan drie een buitenlandse (Buitenland B) UBO hebben en één een onbekende UBO heeft. Een van de ondernemingen staat ingeschreven op een adres in Nederland (Adres A), en drie ondernemingen staan ingeschreven op een ander adres in Nederland (Adres B). Bestuurder 1 komt ook voor of is ook voorgekomen in een aantal buitenlandse handelsregisters, waaronder in Buitenland A en Buitenland B. Een aantal van de Nederlandse registraties zijn te relateren aan een internationale vastgoedinvesteerder en een aantal aan een groot Buitenlands bedrijf (Buitenland C) dat handelt in consumentengoederen. Bestuurder 1 is niet te relateren aan een kantoor dat in het openbare register van DNB is opgenomen.

##### Casus 2

Bestuurder 2 is de directeur of directeur-eigenaar van een boekhoud- en administratiekantoor, maar daarnaast bestuurder bij vier andere entiteiten. Twee van deze entiteiten hebben zeker een buitenlandse UBO (Buitenland A en Buitenland B), een van deze entiteiten heeft in elk geval een buitenlandse moeder (Buitenland C) actief in de bedrijfstak 'Overige zakelijke dienstverlening', en over een entiteit is geen nadere informatie bekend. Voor drie entiteiten geldt dat zij tot betrekkelijk recent (2017 of 2019) beheerd werden door een gereguleerd trustkantoor. De entiteiten staan allen geregistreerd op het adres van het administratiekantoor. Het adres van het administratiekantoor is een woning. Bestuurder 2 of diens ondernemingen zijn niet te relateren aan een registratie bij DNB.

**Casus 3**

Bestuurder 3 is actief voor een (eigen) advieskantoor. Het registratieadres van deze onderneming is in het buitenland (Buitenland A), terwijl de kantooradressen van de onderneming een woning in Nederland en het adres van een accountantskantoor in Buitenland C zijn. Bestuurder 3 staat in het Nederlandse handelsregister ingeschreven als bestuurder van zes entiteiten, allen geregistreerd op adressen waar tien tot honderden bedrijven staan ingeschreven. In een aantal gevallen wijzen de postadressen behorende bij de entiteiten naar andere jurisdicties (in elk geval Buitenland D, en in een geval evident buitenlands maar niet nader te traceren). De entiteiten zijn actief in verschillende bedrijfstakken, waaronder logistiek, gaswinning, en investering/financiering. Bestuurder 3 heeft een lange carrière als belastingadviseur bij verschillende grotere kantoren gehad. Voor in elk geval vier van de bestuurde entiteiten is direct af te leiden dat zij tot twee tot drie jaar geleden bestuurd werden door een bekend trustkantoor. Voor in elk geval een entiteit is duidelijk dat de afgelopen tien jaar op enig moment sprake is geweest van bestuur door een trustkantoor. Bestuurder 3 is niet te relateren aan een bij DNB geregistreerd trustkantoor.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

#### 4.1.4 Interpretatie en beperkingen van de analyse

De analyse suggereert dat er geschat op de mediaan 402 ‘illegale’ trustbestuurders zijn die gezamenlijk 3159 doelvennootschappen bedienen. We benadrukken dat we strikt genomen geen ‘illegaliteit’ vaststellen, maar bestuurders identificeren die statistisch lijken op trustbestuurders en waarvoor we op basis van openbare bronnen redelijke indicaties hebben dat er sprake is van trustdienstverlening die onttrokken is aan het toezicht. Deze schatting is gevoelig voor beperkingen in de analyse.

##### **Beperkingen bij de interpretatie van de schatting**

Afgezet tegen 909 geïdentificeerde gereguleerde trustbestuurders suggereert de mediane schatting van 402 illegale bestuurders een aanzienlijk ongereguleerd deel van de markt. Ook uitgedrukt in bediende doelvennootschappen zou er een aanzienlijke ongereguleerde markt ontstaan, zij het een kleinere dan in termen van bestuurders. De kanttekening hierbij is dat we óók het aantal gereguleerde trustbestuurders hebben moeten afschatten. Het risico is dat we de omvang van deze groep onderschatten, waarmee het ongereguleerde deel van de markt hier nu mogelijk relatief groter lijkt dan die in werkelijkheid is.

##### **Beperkingen met betrekking tot de data**

We maken gebruik van gegevens over Nederlandse entiteiten c.q. constructies waarbij Nederlandse entiteiten betrokken zijn. Gevallen van dienstverlening waarin bijvoorbeeld een ‘Nederlandse’ bestuurder (natuurlijk persoon) bestuurder is bij enkel buitenlandse bedrijven zonder dat er een Nederlandse entiteit betrokken is, vallen hiermee buiten de analyse. Ten tweede wordt het register van DNB doorlopend (zij het met enige vertraging) geactualiseerd. Aanbieders van trustdiensten die langer dan enkele maanden tot een jaar hun vergunning hebben ingeleverd kunnen daarmee niet worden geïdentificeerd. Dit beperkt de ruimte voor longitudinale analyse.

Fundamenteel is het feit dat we ons exclusief baseren op openbare gegevens die uiteindelijk hoofdzakelijk terug te voeren zijn op registratie van entiteiten bij de KvK. We vertrouwen er daarmee impliciet op dat aanbieders van trustdiensten zich tijdig en juist bij de KvK registeren, óók als zij zich aan het toezicht proberen te onttrekken. Hiernaast merken we op dat het met openbare data veelal lastig is om ‘achter de voordeur’ te kijken. Het ontbreekt ons hiermee aan direct zicht op bepaalde vormen van trustactiviteiten. Zolang bij zulke activiteiten veelal ‘trustachtige’ bestuurders en adressen betrokken zijn lopen zulke activiteiten in principe mee in de analyse al kunnen we dit niet kwantificeren. Voor zover geen ‘trustachtige’ bestuurders en adressen betrokken zijn, zijn onze detectiemogelijkheden beperkt en is de schatting die we hier rapporteren een onderschatting.

#### Box 4.4 Beperkingen van de analyse in het licht van bekende constructies uit paragraaf 3.3

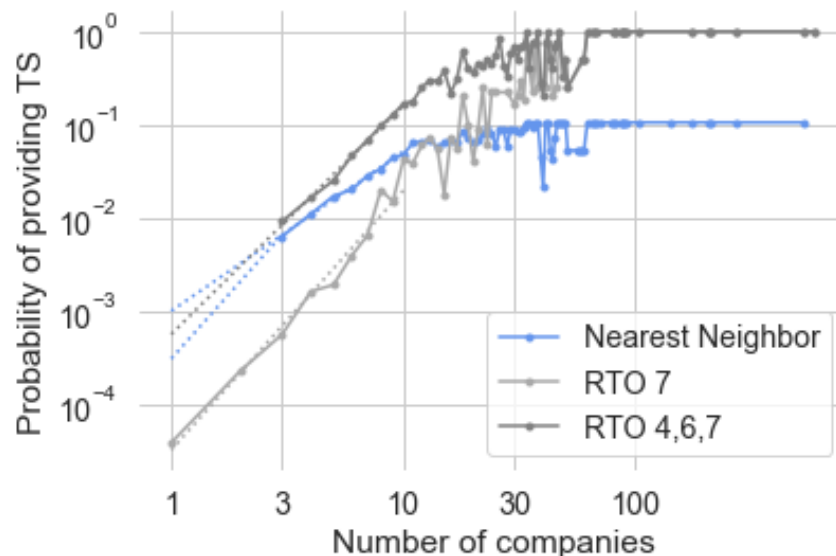
Paragraaf 3.3 beschrijft een aantal constructies die in de praktijk zouden voorkomen en waarover minimaal discussie kan bestaan over de mate waarin ze legaal zijn. Een deel van deze constructies wordt expliciet gedekt in de kwantitatieve analyse, een deel impliciet, en een deel niet. Voor 'bestuurders in loondienst' geldt dat deze overwegend buiten de analyse vallen. Voor zover bestuurders in loondienst lijken op geregleerde trustbestuurders zullen ze mogelijk in de netwerkanalyse terugkomen, maar in het handmatige plusdeel zullen deze bestuurders veelal als 'niet-trust' of 'onbekend' zijn aangemerkt als ze op basis van openbare data lijken op normale bestuurders die voor een gewone onderneming uit hoofde van hun functie aldaar bestuurder zijn. Ex-Wtt-dienstverleners kunnen in de netwerkanalyse naar voren komen voor zover ze lijken op bekende geregleerde aanbieders. In het plusdeel van de analyse kan het hebben van een achtergrond in Wtt-dienstverlening een reden voor scherpere aandacht zijn. Hiermee zullen zulke bestuurders relatief sneller als mogelijk ongeregleerde aanbieder zijn geïdentificeerd. Voor opknippers geldt dat voor zover bij knipconstructies relatief vaak dezelfde bestuurders betrokken zijn deze door de netwerkanalyse geïdentificeerd worden. Indien voor deze bestuurders indicaties bestaan van trustdienstverlening zullen zij als mogelijk illegaal zijn geïdentificeerd. Voor stroman-constructies geldt effectief hetzelfde. Als dezelfde stromannen vaak terugkomen neemt de kans toe dat deze door de netwerkanalyse worden opgepikt. Als stromannen echter vaker relatief weinig bestuursfuncties hebben neemt de detectiekans weer af (zie ook hieronder). Hetzelfde geldt voor de situatie dat stromannen vaker gevonden worden in een informeel circuit waarmee ze (statistisch) mogelijk minder lijken op geregleerde aanbieders.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

#### Beperkingen met betrekking tot de methode

De netwerkanalyse is ingericht op het detecteren van ongeregleerde constructies die voldoende lijken op de constructies die we kunnen relateren aan een bekende geregleerde aanbieder. De identificerende aanname is hier dan dat het ongeregleerde aanbod er ongeveer hetzelfde uitziet als het geregleerde aanbod. Mocht dit niet het geval zijn, dan missen we in de schatting een deel van de illegale markt.

Figuur 4.6 Kans op trustdienstverlening zeer laag voor klein aantal bedrijven per bestuurder



Bron: SEO Economisch Onderzoek.



In de netwerkanalyse hebben we in een aantal gevallen pragmatische keuzes gemaakt om de zoekruimte in te krimpen. De meest ingrijpende hiervan is de keuze om alleen bestuurders met ten minste drie bestuursfuncties in de *nearest neighbors* analyse op te nemen. Hoewel noodzakelijk brengt dit het risico met zich mee dat we kleine aanbieders missen. Hier kunnen we maar moeilijk direct zicht op krijgen. Figuur 4.6 laat zien dat de kans om trustbestuurder te zijn volgens een machtsfunctie afneemt in het aantal bestuursfuncties: de kans dat een gegeven bestuurder met één bestuursfunctie een trustbestuurder is, is bijzonder klein. Een betrouwbare uitspraak over illegaliteit in dit marktsegment zou daardoor een zeer (te) grote handmatige steekproef vereisen, die tot een lage *true positive rate* zou leiden. Tegelijkertijd zijn er veel bestuurders met minder dan drie bestuursfuncties, waarmee de impact van ook een lage *true positive rate* van illegaliteit in absolute aantallen betrekkelijk groot kan zijn. Een indirecte berekening, waarin we de kans om een illegale bestuurder te zijn op basis van de netwerkanalyse-plus extrapoleren naar de groep bestuurders met minder dan drie bestuursfuncties, suggereert 627 tot 1496 extra illegale trustbestuurders die samen 888 tot 1992 doelvennootschappen bedienen.

In het plusdeel van de analyse hebben we handmatig en op basis van openbare gegevens taxaties moeten maken van de waarschijnlijkheid dat ‘verdachte’ bestuurders betrokken zouden zijn bij trustdienstverlening. Hier bestaat het risico op misclassificatie. Om de kans te beperken dat we tot een overschatting van ‘verdachte’ bestuurders komen, zijn we relatief conservatief geweest in deze taxatie.

Samenvattend zijn we in elk van de stappen relatief conservatief geweest. De mediane schatting van 402 bestuurders kan daarmee (behoudens de standaardfouten van de schatting en de ‘onbekende’ groep in de handmatige classificaties) aangemerkt worden als een conservatieve schatting of ondergrens.

## 4.2 Schatting domicilieverlening

Door de nadruk in de netwerkanalyse te leggen op adressen ontstaat zicht op domicilieverlening. Adressen waar disproportioneel veel entiteiten geregistreerd staan vormen een signaal voor domicilieverlening, zeker als het aantal entiteiten groot is ten opzichte van het vloeroppervlak van de gebruiksruimte op het adres. We tellen op het niveau van bezoekadres het aantal entiteiten dat niet is terug te voeren naar een enkele UBO en stratificeren naar beschikbaar vloeroppervlak per bedrijf. Tabel 4.1 bevat een overzicht van het aantal adressen naar aantal registraties per adres en vloeroppervlak per bedrijf en een aantal kenmerken van de adressen. Als we adressen waar ten minste 10 entiteiten met minder dan 25 m<sup>2</sup> vloeroppervlak per entiteit die overwegend van verschillende GUOs zijn aanmerken als domicilieadressen zijn er 690 domicilieadressen. Als we de grens bij 5 registraties leggen gaat het om 1579 domicilieadressen. Tabel 4.2 splitst deze schattingen uit naar een aantal kenmerken van de registraties op de adressen, te weten de mate waarin *facilitators*,<sup>28</sup> trustkantoren en entiteiten uit de netwerkanalyse geregistreerd staan op de adressen. Naar mate het

---

<sup>28</sup> Deze identificeren we op SBI 4-digit niveau, namelijk 8211 (Brede administratieve dienstverlening), 6619 (Administratiekantoren voor aandelen en obligaties, marketmakers, hypotheek- en kredietbemiddeling, geldwisselkantoren, bank- en spaaragentschappen e.d.), 6920 (Accountancy, belastingadvisering en administratie), 7022 (Advies op het gebied van management en bedrijfsvoering (geen public relations)), en 6430 (Beleggingsinstellingen). De set gehanteerde SBI-codes is gevalideerd ten opzichte van de set SBI-codes die bij geregistreerde trustkantoren veel voorkomen.

aantal registraties per adres toeneemt, neemt ook het aandeel van zulke partijen in de registraties toe. Dit kan duiden op een risico dat op zulke adressen domicilie-plus verleend wordt. De interpretatie van deze schattingen behoeft zorg. Een eenduidige grenswaarde waarboven een adres zeker betrokken is bij domicilieverlening is niet te stellen. Schattingen zijn hiermee onzeker. Daarbij kunnen ook adressen met weinig entiteitregistraties in beginsel als domicilieverlener optreden. Doordat we hier identificeren op basis van het criterium '(dis)proportioneel' veel registraties op een adres' onderschatten we hiermee waarschijnlijk de omvang van domicilieverlening.

Het is slecht mogelijk om deze analyse aan te scherpen door middel van handmatige verificatie binnen het huidige onderzoek. Ten eerste is het nauwelijks mogelijk adressen te relateren aan entiteiten die op die adressen domicilie aanbieden. Mogelijk staat de domicilieverlener zelf op het adres ingeschreven, maar dat is geen noodzakelijk gegeven. Daarbij hebben we geen goede manier om de entiteit die domicilie aanbiedt uit de groep registraties te filteren, met name zodra er veel registraties op één adres staan (zoekruimte is groot), maar vooral ook door het feit dat veel partijen redelijkerwijs als domicilieverlener kunnen optreden (niet alleen een verhuurder van kantoorruimte, maar ook andere facilitators als notarissen, administratiekantoren, etc.). Handmatig nazoeken of bepaalde entiteiten bijvoorbeeld adverteren domicilie te kunnen bieden is dan binnen het onderzoek niet mogelijk, maar fundamenteel ook geen garantie voor een sluitende aanscherping van het onderzoek. Hoewel een structurele handmatige verificatie dus niet mogelijk is, is gedurende het onderzoek wel een zachtere, meer anekdotische toets uitgevoerd. We kunnen namelijk in openbare bronnen en online wel 'ongericht' zoeken naar partijen waarvan vermoed kan worden of bekend is dat ze domicilie aanbieden. Zo'n zoektocht is niet geschikt voor een systematische schatting van de marktomvang (want ongericht), maar biedt wel zicht op een groep adressen en entiteiten die terug zouden moeten komen in de hier gepresenteerde gestructureerde kwantitatieve analyse. In een aantal gevallen hebben we dit kunnen vaststellen.

**Tabel 4.1 Tussen 690 en 1579 adressen op basis van aantal registraties per adres, m2 per registratie en UBOs betrokken bij domicilieverlening**

<i>Aantal registraties / adres</i>	3	4	5	6	7	8	9	10-19	>=20
<u>Eén UBO</u>									
<10 m2 / entiteit	22	10	2	3	1	2	3	8	21
10-25 m2 / entiteit	105	70	46	25	14	11	14	19	10
>=25 m2 / entiteit	8125	2377	835	357	182	101	55	125	38
<u>Meerdere UBO</u>									
<10 m2 / entiteit	52	54	34	32	20	21	14	79	169
10-25 m2 / entiteit	432	364	269	181	141	109	68	254	188
>=25 m2 / entiteit	25518	11039	5372	2976	1928	1260	863	2851	1110

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Tabel 4.2 Registraties op adressen: facilitators, trustkantoren en entiteiten in de netwerkanalyse

Aantal registraties / adres	3	4	5	6	7	8	9	10-19	>=20
<u>Eén UBO</u>									
<10 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	54.5%	50.0%	100.0%	33.3%	100.0%	50.0%	33.3%	75.0%	90.5%
% adressen met RTOs	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.5%	4.8%
% adressen in netwerkanalyse	9.1%	10.0%	50.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	37.5%	47.6%
10-25 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	46.7%	45.7%	47.8%	72.0%	64.3%	63.6%	64.3%	78.9%	70.0%
% adressen met RTOs	1.0%	0.0%	4.3%	0.0%	7.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
% adressen in netwerkanalyse	2.9%	0.0%	2.2%	8.0%	0.0%	18.2%	0.0%	26.3%	30.0%
>=25 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	40.1%	48.3%	57.1%	57.7%	72.0%	70.3%	63.6%	79.2%	78.9%
% adressen met RTOs	0.3%	0.3%	0.8%	0.6%	1.1%	1.0%	1.8%	2.4%	0.0%
% adressen in netwerkanalyse	1.6%	2.4%	4.3%	6.2%	5.5%	10.9%	12.7%	28.0%	47.4%
<u>Meerdere UBO</u>									
<10 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	34.6%	38.9%	52.9%	71.9%	80.0%	95.2%	100.0%	93.7%	97.6%
% adressen met RTOs	1.9%	3.7%	0.0%	0.0%	0.0%	4.8%	0.0%	7.6%	26.0%
% adressen in netwerkanalyse	3.8%	7.4%	0.0%	6.2%	10.0%	19.0%	21.4%	25.3%	64.5%
10-25 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	33.1%	51.1%	51.7%	66.9%	76.6%	71.6%	77.9%	92.9%	98.9%
% adressen met RTOs	0.7%	0.3%	0.4%	1.1%	1.4%	0.0%	1.5%	3.9%	12.8%
% adressen in netwerkanalyse	0.9%	3.0%	5.9%	6.1%	12.1%	15.6%	13.2%	18.9%	58.5%
>=25 m2 / entiteit									
% adressen met facilitators	39.8%	49.6%	58.2%	63.5%	69.4%	73.7%	78.9%	86.4%	96.2%
% adressen met RTOs	0.3%	0.5%	0.5%	0.7%	0.8%	1.1%	1.5%	1.5%	5.8%
% adressen in netwerkanalyse	1.3%	2.1%	3.7%	5.9%	6.4%	8.1%	9.7%	15.6%	41.5%

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

**Box 4.5**      **Andere schattingen van domicilieverlening**

Door Bureau Toezicht Wwft is eerder een kwantitatieve schatting gemaakt (600 adressen waar met grote waarschijnlijkheid een of meer domicilieverleners actief zijn). Deze gesprekspartner gaf echter tegelijk ook aan dat deze schatting met grote onzekerheid is omgeven, en dat er om die reden momenteel een uitgebreider en aanvullende analyse wordt gemaakt. Een andere gesprekspartner kwalificeert deze schatting als erg laag. Voor de meeste gesprekspartners is de vraag naar de ontwikkeling van het aantal domicilieverleners lastig te beantwoorden, omdat zij over het algemeen maar een beperkt aantal waarnemingen hebben en het op basis daarvan moeilijk te zeggen is of er sprake is van een toename over de tijd. Twee gesprekspartners geven aan dat zij wel de indruk hebben dat het aantal domicilieverleners (sterk) groeit.

Een interessant initiatief van het AMLC is het project No Shelter, waarbij hoog-risicoadressen in kaart worden gebracht die mogelijk activiteiten verrichten in de schaduwtrustsector. Hierbij wordt het Handelsregister gebruikt om adressen te vinden waar verdachte bestuurders, of verdachte hoeveelheden rechtspersonen staan ingeschreven, om zo tot een risicoprofiel te komen. Diverse partijen betrokken bij het project hebben vervolgens de data geanalyseerd en gevalideerd om te kijken of deze inderdaad actief zijn in de schaduwtrustdienstverlening. Een pilot wees uit dat 30% van de adressen die zo werden gevonden ook in verband konden worden gebracht met spelers in de illegale trustdienstverlening, waardoor reeds is besloten om het project voort te zetten en uit te bouwen.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

## 5 Regelgevend kader

De signalering dat er potentieel sprake is van een aanzienlijke illegale sector, de veranderende aard van Wtt en Wwft dienstverlening, en de door interviewpartners genoemde (vermeende) knelpunten in wet- en regelgeving (of de uitvoering daarvan) roepen de vraag op of aanvullend beleid en/of meer handhaving nodig is. In dit hoofdstuk schetsen we afwegingen bij verschillende beleidsopties op twee thema's, namelijk (i) het spanningsveld tussen Wtt- en Wwft-toezicht, en (ii) de mate waarin huidige toezichtkaders als zodanig voldoende passend of duidelijk zijn.

### 5.1 Toezichtsarbitrage Wtt en Wwft

Er zijn prikkels voor dienstverleners om te vermijden dat men onder de Wtt valt. De regelgeving is scherper, het toezicht intensiever, de kosten van het toezicht hoger en het bemachtigen van een bankrekening bij een Nederlandse bank aanzienlijk moeilijker. Voor dienstverleners is het dus aantrekkelijk om (bewust) buiten de reikwijdte van de Wtt te blijven. Vanuit het beheersen van integriteits- en Wwft-risico's is dit onwenselijk. De eisen aan cliëntonderzoek in de Wtt 2018 zijn strenger en/of gaan verder dan die in de Wwft. Ten aanzien van de intensiteit van het toezicht constateren gesprekspartners ook dat het toezicht onder de Wtt intensiever is. Dat komt ook omdat onder de Wtt sprake is van een vergunningplicht, waardoor sprake is van voorafgaand toezicht. Doordat het toezicht op de dienstverlening en op de (transacties van) doelvennootschappen vanuit de Wtt veel intensiever is, is de kans op detectie van die risico's dus ook groter. Ten slotte betalen de trustkantoren zelf de rekening van het toezicht, terwijl dit niet voor toezicht op de Wwft geldt.

De prikkels en mogelijkheden voor toezichtsarbitrage zetten mogelijk druk op de uitvoerbaarheid van toezichts- en handhavingstaken. In het probleem van het risico op toezichtsarbitrage als gevolg van wisselende toezichtsdruk zit een wisselwerking met het feit dat Wtt en Wwft dienstverlening steeds meer overlappen c.q. er (bewuste) verschuivingen tussen het Wtt- en Wwft-segment plaatsvinden. Gereguleerde aanbieders proberen activiteiten zo in te richten dat ze (een deel van) hun dienstverlening buiten toezicht kunnen plaatsen. Tegelijkertijd is er een trend waarbij Wwft-dienstverleners vaker en gerichter de voormalige klanten van trustkantoren bedienen. Behalve het risico op arbitrage, is er dan het risico dat het onderscheid tussen Wtt en Wwft in de praktijk in toenemende mate kunstmatig wordt.

Er zijn drie routes om het risico op toezichtsarbitrage het hoofd te bieden: (i) aangrijpen op de prikkels voor arbitrage, (ii) de mogelijkheid tot arbitrage verkleinen door verdere gelijkshakeling van de Wtt en de Wwft, en (iii) accepteren dat de mogelijkheid bestaat, maar ook aanscherping van de handhaving. We staan hieronder bij deze mogelijkheden stil.

#### **Prikkels: toezichtintensiteit**

Verschillende stakeholders en toezichthouders zien een verschil in toezichtintensiteit tussen de Wtt en de Wwft. Dit is een van de prikkels voor dienstverleners om te pogen zich zo veel mogelijk buiten Wtt toezicht te plaatsen. Het wegnemen van deze prikkel kan helpen om het probleem van toezichtsarbitrage te verminderen. Hierbij geldt dat er meerdere wegen naar Rome leiden, namelijk

(i) het verlagen van de toezichtdruk op (geregistreerde) trustdienstverlening, of (ii) het intensiveren van het toezicht op Wwft-dienstverlening.

Vertegenwoordigers van de (vergunninghoudende) trustdienstverleners suggereren om de regels voor deze sector (in de Wtt) minder strikt te maken en het toezicht minder intensief (ook om de kosten van toezicht te verlagen, zie hieronder). Hoewel dit ontegenzeggelijk de toezichtdruk zou verlichten, is het de vraag of dit verenigbaar is met het doel van het toezicht, namelijk het beheersen van de integriteitsrisico's binnen de sector.<sup>29</sup> Daarbij is het beeld vanuit in elk geval de toezichthouders dat er (financiële sectorbrede en dus ook binnen de trustsector) problemen zijn met betrekking tot integriteitsrisico's, ken-uw-klant, etc.<sup>30</sup> Zolang maatschappelijke zorgen en/of het beeld van de toezichthouder over risico's bij trustdienstverleners niet significant kantelt, ligt een afzwakking van de handhaving niet voor de hand. Hiernaast blijft het gegeven dat DNB momenteel vooral toezicht houdt op de gereguleerde aanbieders. Afzwakking van de handhaving zou dan weliswaar de prikkel tot verschuiving naar de illegaliteit afzwakken, maar de bestaande illegale aanbieders niet raken.

Een tweede route is om toezicht en bijbehorende capaciteit voor Wwft-dienstverlening te verhogen. Een kenner van de sector merkt op dat in de uitvoering van toezicht prioriteit wordt gegeven aan strikt toezicht op vergunninghoudende trustdienstverleners, en illegale trustdienstverlening daardoor grotendeels 'buiten de scope' van DNB blijven. Een meer evenwichtige verdeling van de middelen van DNB tussen legale en illegale trustdiensten kan helpen om 'tegendruk' te bieden voor de prikkel tot toezichtsarbitrage. Een andere manier om de middelen van het toezicht op Wtt en Wwft beter te verdelen is om de capaciteit bij Wwft-toezichthouders te verhogen. Hierbij wordt specifiek aangemerkt dat Wwft-toezichtautoriteiten zeer beperkt zijn in hun arbeidscapaciteit, en dat door een structurele verhoging van de middelen en capaciteit bij Wwft-toezichthouders mogelijk winst te behalen valt.

### **Prikkels: kosten van toezicht**

De verschillen in toezichtsintensiteit hebben gevolgen voor de kosten van het toezicht. Hiernaast is de bekostigingssystematiek verschillend. Sinds 2015 dekken marktpartijen de toezichtskosten van DNB vanuit het principe van 'de vervuiler betaalt', terwijl het toezicht op de Wwft voor een deel van de financiële sector overheidsgedekt is.<sup>31</sup> Dit kostenverschil kan het voor aanbieders aantrekkelijk maken om zo min mogelijk onder de Wtt toezichthouder te vallen.

Het gelijkschakelen van de toezichtskosten kan in theorie helpen de verschuiving van Wtt- naar Wwft-toezicht te remmen. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen het gelijkschakelen van de *bekostigingssystematiek* en het *niveau* van de kosten. Met betrekking tot de systematiek is het in theorie mogelijk om het Wtt-toezicht buiten 'de vervuiler betaalt'-systematiek te plaatsen, maar zonder een algehele herziening van de systematiek van bekostiging ligt deze optie niet voor de

<sup>29</sup> Zie ook de toezichtvisies van DNB voor de periodes 2018-2022 en 2021-2014 alwaar het bestrijden van financieel-economische criminaliteit een speerpunt is.

<sup>30</sup> Dit is in de interviews met stakeholders en toezichthouders in het kader van dit onderzoek aan bod gekomen, maar zie voorts ook e.g. DNB *Jaarverslag 2017* – "In 2017 heeft DNB bij banken en trustkantoren tekortkomingen vastgesteld in de beheersing van agressieve belastingplanning en klantanonimiteit. Uit onderzoek bleek dat beide de fiscale integriteitsrisico's nog onvoldoende beheersen. Er werd te weinig cliëntenonderzoek verricht in geval van complexe structuren in verschillende offshore-jurisdicities met uiteindelijk belanghebbenden uit hoogrisicolanden."

<sup>31</sup> Volledigheidshalve: de kosten voor Wwft-toezicht door DNB worden wel door de sector zelf opgebracht.

hand. Andere poortwachters zouden immers op dezelfde vrijstelling aanspraak willen maken. Daarbij is het ex ante niet evident of het herzien van de gehele bekostigingssystematiek een doelmatige oplossing is voor het probleem dat sommige partijen zich proberen te onttrekken aan het toezicht. Andersom zou het mogelijk zijn om Wwft-instellingen onder een vergelijkbare ‘de vervuiler betaalt’-*systematiek* te plaatsen. Zonder een aanzienlijke intensivering van het Wwft-toezicht levert dit echter naar verwachting geen vergelijkbaar kosten*niveau* voor de onder toezicht staande instellingen op, waarmee de prikkel tot verschuiving ondanks de systematiekwijziging zou blijven bestaan (zij het in afgezwakte vorm).

Fundamenteeler zijn verschillen in kostenniveaus mogelijk ook doelmatig. Voor zover Wtt-instellingen in de regel een fundamenteel hoger risicoprofiel hebben dan Wwft-dienstverleners is intensiever toezicht (en dus hogere kosten) passend. Een zekere mate van kostendifferentiering is dan een gegeven, en dan resteert enkel de vraag of de toezichtskosten een passend niveau hebben en in hoeverre de bekostigingssystematiek voor de gehele financiële sector al dan niet knellend is. Deze vraag overstijgt de reikwijdte van dit onderzoek naar illegale trustdienstverlening.

### **Fundamenteel: gelijkschakeling Wtt en Wwft**

De mogelijkheid voor toezichtsarbitrage kan verkleind worden door de Wtt en Wwft meer samen te laten vallen. Er bestaat nu al een zekere overlap. Beide wetten stellen bijvoorbeeld eisen aan het doen van cliëntenonderzoek en het voeren van een beheerste bedrijfsvoering. In de huidige praktijk specificeert de Wtt aanvullende eisen ten opzichte van de Wwft. Door deze te laten vervallen of door de Wwft eenzelfde striktheid als de Wtt te geven wordt de ruimte voor toezichtsarbitrage kleiner.

Bij een dergelijke gedachtegang bestaan twee bezwaren. Ten eerste is het de vraag in hoeverre de prikkel tot arbitrage volgt uit de ‘letter van de wet’ in plaats van uit de intensiteit van het toezicht (zie hieronder). Gelijkschakeling van de wet lost dan geen problemen op als dat geen gevolgen heeft voor de manier waarop het toezicht is geregeld. In de tweede plaats is een zekere mate van verschil in beleid en wetgeving te rechtvaardigen door de verschillende risico’s die met de Wtt-instellingen en Wwft-dienstverleners gemoeid zijn. Risico’s zijn groter voor e.g. grensoverschrijdende transacties met entiteiten in laagbelastende jurisdicties dan de activiteiten van een gemiddelde Nederlandse notaris. Dat wet- en regelgeving een weerspiegeling vormt van verschillen in risico’s lijkt dan passend en maakt het niet voor de hand liggend dat het onderscheid tussen Wtt en Wwft wordt verkleind (enkel en alleen om de mogelijkheden voor toezichtsarbitrage te verkleinen).

### **Aanscherping handhaving: samenwerking in toezicht Wtt en Wwft**

Verdere aanscherping van het toezicht kan een aantal elementen bevatten. In de eerste plaats zijn er nu veel toezichthouders op het werkterrein van de Wtt en de Wwft. DNB houdt toezicht op de kantoren onder de Wtt, en andere toezichthouders met name op de Wwft (e.g. BWwft, BFT) of generiek (strafrechtelijk) toezicht (FIOD, Politie, OM). Het risico is dat ‘illegale Wtt-dienstverlening’ hiermee deels tussen wal en schip valt. Verschillende toezichtsinstanties zouden afspraken kunnen maken over welke instantie nu in eerste aanleg verantwoordelijk is voor het actief detecteren/opsporen van potentieel illegale aanbieders. Gelet op het feit dat DNB de aangewezen toezichthouder op de Wtt is, zou het logisch zijn om de coördinatie van detectie/opsporing van illegale aanbieders (in Wtt termen) bij DNB te beleggen. In praktische zin zou dit kunnen betekenen dat DNB kenbaar maakt actief te gaan zoeken naar Wtt-overtreders, en afspraken maakt met andere

toezichthouders over welke signalen DNB zouden moeten bereiken om effectieve opsporing mogelijk te maken.

Gerelateerd hieraan vereist effectief toezicht dus ‘signalen’ aan de hand waarvan ‘detectie’ en vervolgens ‘handhaving’ kan plaatsvinden. De ‘signaal/detectie’-functie kan effectiever. Een data-analyse zoals toegepast in dit rapport kan helpen de zoekruimte naar illegale aanbieders te verkleinen. De effectiviteit hiervan kan verder versterkt worden door het feit dat toezichthouders mogelijk gebruik kunnen maken van niet-openbare informatie van e.g. (andere) toezichthouders of overheidsinstellingen. Behalve door gebruik van niet-openbare kan ook op andere manieren de identificatie van mogelijk illegale aanbieder aangescherpt worden. Het UBO-register dat inmiddels is ingericht kan zeer relevante informatie bevatten voor de detectie van illegale dienstverlening. Verder is het wellicht een optie om via nieuwe (toezichts)wettelijke verplichtingen meer signalen van illegaliteit uit de markt te generen, bijvoorbeeld in de vorm van een meldplicht voor trustkantoren en/of andere dienstverleners als zaken wordt gedaan met entiteiten waarvan het vermoeden op illegale trustdienstverlening bestaat (al dan niet onder de noemer van ‘ongebruikelijke transactie’ cf. Wwft en/of de verplichting tot het melden van incidenten in de Wtt 2018). Een gesprekspartner geeft aan dat zo’n meldplicht voor signalen van illegale trustdienstverlening ontbreekt. Lang niet iedere trustdienstverlener voelt zich geroepen om signalen van mogelijke illegaliteit aan DNB door te geven, bijvoorbeeld omdat illegale aanbieders oud-medewerkers van trustkantoren zijn of omdat meldingen uit het verleden niet hebben geleid tot terugkoppeling vanuit de toezichthouder. Een meldplicht, gekoppeld aan adequate rechtsbescherming zoals in de Wwft, zou kunnen bijdragen aan prikkels voor trustkantoren om bij signalen van illegale trustdienstverlening aan de bel te trekken.

Met betrekking tot de handhaving bestaat ruimte voor zowel toezichtsrechtelijke (DNB) als strafrechtelijke handhaving (OM). Een strafrechtelijk onderzoek maakt het mogelijk bewijs (bijvoorbeeld op basis van reisbewegingen en e-mailverkeer) te verzamelen, en zo een verdenking van illegale trustdienstverlening te staven. Recente zaken (bijvoorbeeld HJC) illustreren dat de inzet van bijzondere opsporingsmiddelen soms nodig is om tot voldoende bewijs van een overtreding van de Wtt (en uiteraard andere strafbare feiten) te komen. Voor DNB kan dit moeilijker zijn om zelf vast te stellen. Signalen die zij ontvangen vanuit bijvoorbeeld de branche over illegale trustdienstverlening kunnen mogelijk wel aanleiding vormen voor de start van een strafrechtelijk onderzoek. Deze signalen moeten dan wel met de opsporingsdiensten worden gedeeld en verder kunnen worden opgewerkt tot een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De ‘overleginfrastructuur’ hiervoor is in zekere zin reeds aanwezig in de vorm van het tripartiete overleg.<sup>32</sup>

### **Aanscherping: bredere context wetgeving en spillovereffecten**

Het probleem van (risico op) toezichtsarbitrage heeft een bredere context dan sec de verhouding Wtt-Wwft in de trustsector. Een prikkel tot arbitrage zou bijvoorbeeld zijn dat banken minder geneigd zijn geworden om zaken te doen met (kleine) trustaanbieders. Dit is het gevolg van het feit dat de wetgever aan een andere bedrijfstak dan de trustsector eisen stelt op het gebied van beheerste bedrijfsvoering en dat sprake is van spillovereffecten hiervan naar de trustsector. Een dergelijke prikkel tot arbitrage is dan moeilijk weg te nemen zonder (ook) te interveniëren op een andere markt dan de trustmarkt. Dit vereist een afweging tussen de mate waarin de prikkel tot illegaliteit

<sup>32</sup> Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2009-665.html>.



op de trustmarkt weggenomen moet worden versus in hoeverre het toezicht op een andere markt lossier kan worden. Gelet op het feit dat er reeds zorgen bestaan over de mate waarin banken hun integriteitsrisicobeheer op orde hebben ligt het niet voor de hand om eisen op dit gebied af te zwakken enkel om de prikkel tot illegaliteit op de trustmarkt weg te nemen.

Een vergelijkbaar punt speelt met betrekking tot de toezichtskosten. Differentiering is de bekostigingssystematiek tussen Wtt en Wwft bevat een prikkel tot arbitrage, maar dat alleen hoeft niet een argument te zijn om de huidige bekostigingssystematiek voor het Wtt toezicht los te laten. Dit laat overigens onverlet dat er mogelijk andere of aanvullende redenen zijn om te tornen aan de bekostigingssystematiek van de Wtt of de Wwft. Die afweging vereist echter een meer integrale benadering (waarin risico op verschuiving naar de illegaliteit één aspect is) die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

## 5.2 Wetgevend kader

Behalve het risico op toezichtsarbitrage bestaat de mogelijkheid dat het huidig wet- en regelgevend kader op sommige fronten niet (langer) aansluit op de praktijk of onduidelijk is. Dit kan ruimte voor partijen laten om activiteiten te ontplooiën waarover discussie kan bestaan over de mate waarin die activiteiten gewenst en/of legaal zijn. Voor marktpartijen kan dit onzekerheid creëren voor hun (innovatieve) bedrijfsmodel. Voor toezichthouders kan dit een ‘handhaafbeperking’ vormen. We staan achtereenvolgens stil bij de Wtt en de Wwft.

### 5.2.1 Wtt

#### Hiaten in wet- en regelgeving?

Gesprekspartners wijzen verschillende knelpunten in de Wtt, namelijk

1. het verbod op belastingadvies in combinatie met trustdienstverlening;
2. vermeende ambiguïteit rondom de ‘een = (g)een’ regel over het aantal bestuursfuncties vanaf wanneer een bestuurder kan kwalificeren als trustdienstverlener;
3. de formulering van artikel 3 lid 4 onder b Wtt 2018 over opknippers; en
4. het criterium ‘in opdracht van’.

Het verbod op belastingadvies in combinatie met trustdienstverlening is relevant voor de uitvoeringspraktijk van de Wtt, maar niet voor het probleem van illegale trustdienstverlening in de zin dat het verbod ook geldt voor illegale aanbieders.<sup>33</sup> De vermeende ambiguïteit rondom ‘een = (g)een’ berust inmiddels op een misverstand. Waar oudere jurisprudentie invulling gaf aan dit bestandsdeel op basis van het criterium ‘meer dan één klant’, gaat recentere jurisprudentie uit van het criterium ‘onmiskkenbaar bedrijfsmatig karakter’. We laten deze twee punten daarmee hier verder buiten beschouwing.

---

<sup>33</sup> Volledigheidshalve merken we op dat het volgens gesprekspartners moeilijk is om de bewijslast voor het aantonen van overtreding rond te krijgen omdat in de praktijk veel overlap tussen diensten bestaat. Los hiervan geldt het verbod voor zowel gereguleerde als illegale trustkantoren. Een vergunninghoudend kantoor dat dit verbod overtreedt is een kantoor in overtreding, maar niet een illegaal kantoor.

De formulering van het verbod op opknippen (artikel 3 lid 4 onder b Wtt 2018) raakt wel aan de vraag wanneer dienstverlening illegaal is. Hierover bestaat volgens gesprekspartners onduidelijkheid. Het artikel is volgens diverse gesprekspartners moeilijk te interpreteren. Een gesprekspartner geeft aan dat het vrij makkelijk is om middels opknipping buiten de reikwijdte van de Wtt te vallen. Dit maakt dat deze ‘knippers’ al snel buiten het toezicht van DNB vallen, maar ook dat het vanuit opsporing wordt bemoeilijkt om te vervolgen voor Wtt- en Wwft-overtredingen, aangezien er moet worden bewezen dat de dienstverlening in feite door hetzelfde subject wordt aangestuurd/wordt verricht. Er is na het wijzingen van de Wtt – na 1 januari 2019 – nog geen strafrechtelijk onderzoek geweest waarin is aangetoond dat er sprake was van het opknippen van werkzaamheden die onder de Wtt vallen. Anderen bevestigen dat het opknipartikel lastig is, maar zien niet hoe je dit beter kunt formuleren. Dezelfde gesprekspartner geeft aan dat het probleem niet zozeer bij de regelgeving zit, maar bij de toezichtcapaciteit.

Rondom het criterium ‘het in opdracht van’ speelt vergelijkbare onduidelijkheid. Een toezichthouder wijst erop dat de wetspassage in de praktijk vrijwel geen houvast biedt. We vraag is wanneer je als toezichthouder beschikt over het bewijs waarop opdrachtverlening zwart-op-wit is vastgelegd? Dit leidt vervolgens tot een andere vraag, namelijk in hoeverre dient vastlegging als ‘harde eis’ om de toezichthouder het recht te geven om in te grijpen? Zulke onduidelijkheid kan een horde vormen voor toezichthouders om te (durven) handhaven en/of voor (innovatieve) aanbieders onzekerheid voor hun bedrijfsmodel vormen.

#### **Letter versus geest – of specificiteit versus flexibiliteit**

De vraag is hoe zulke ‘onduidelijkheid’ verduidelijkt moet worden. Dit kan via aanpassing van c.q. toelichting op wet- en regelgeving, maar ook via jurisprudentie. Beide modaliteiten hebben voors en tegens, waarvoor geldt dat het spanningsveld zich centreert rondom de vraag in hoeverre trustdiensten dienen te worden afgebakend aan de hand van de ‘letter’ versus de ‘geest’ van de wet.

Nadere specificering van de wet biedt toezichthouders en marktpartijen meer juridische handvaten. Hiermee ontstaat duidelijkheid voor partijen die een ‘innovatief’ bedrijfsmodel in de markt willen zetten. Zij verkrijgen met nadere specificering van de wet immers meer zekerheid dat zij op een later moment niet alsnog door een toezichthouder zullen worden teruggefloten. Een (illegale?) dienstverlener geeft aan zich constant te moeten aanpassen aan veranderingen in de wet- en regelgeving, met incidentele kosten en structureel inkomensverlies als gevolg. Voor de sector kan dit een doorn in het oog zijn, zeker gelet op het beeld dat in de sector bestaat dat de toezichthouders onder grote (politieke en maatschappelijke) druk staan om te handhaven. Toezichthouders verkrijgen op hun beurt met nadere specificering van de wet comfort aan het begin van het handhavingstraject in de zin dat i) duidelijk is waarop zij kunnen c.q. moeten handhaven, en ii) dat handhavingssinzet succesvol zou zijn. Onzekerheid over de wet resulteert in onzekerheid over de (gewenste) uitkomsten handhavingstrajecten, en het risico voor toezichthouders dat een verloren rechtszaak de deur opent voor constructies die de toezichthouder met het handhavingstraject nu juist probeerde te voorkomen.

Aan de andere kant beperkt nadere specificering van de wet tegelijkertijd de ruimte waarin toezichthouder en marktspelers invulling kunnen geven aan de geest van de wet. Tegenstanders van nadere specificatie van wet- en regelgeving benadrukken dat wetten per definitie aan interpretatie

onderhevig zijn en dat ruimte voor interactie daarbij ook flexibiliteit oplevert. Het anderzijds uitputtend willen zijn in het juridisch afbakenen van trustdiensten is een ‘gebed zonder einde’, waarbij met iedere specificering nieuwe hiaten aan het licht komen. De lange lijst aan wetswijzigingen in Box 2.1 hierboven getuige hier ook van. Gesprekspartners wijzen hierbij op de bewegingen in de markt als gevolg van de meest recente herziening in de Wtt. Het verbod op opknippen zou met name hebben geleid tot een verschuiving in het businessmodel van opknippende dienstverleners, zonder daarmee de kern van het businessmodel aan te tasten. Meer wet- en regelgeving leidt dan hoogstens tot meer creativiteit bij opknippende dienstverleners, en in alle gevallen tot meer toezichts- en compliancedruk.

Het is aan de wetgever om een keuze te maken over de mate waarin zij ex ante bepaalde constructies wil verbieden. Het verleden leert dat dit een lastig gegeven is gebleken. In het conceptwetsvoorstel van de Wtt 2018 is de mogelijkheid voorgesteld om in de wet een grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur dienstverlening aan of ten behoeve van specifieke structuren te kunnen verbieden. Op dit voorstel is in de (internet)consultatie veel kritiek geweest. In de Wtt 2018 is dit voorstel niet overgenomen, maar is gekozen voor een systeem van aanvullende maatregelen voor dienstverlening aan structuren met inherent hoge integriteitsrisico's.<sup>34</sup> Dit suggereert dat het voor de wetgever lastig is om op voorhand te voorzien wat in de toekomst (maatschappelijk) ongewenst gaat blijken. In een aantal gevallen heeft jurisprudentie de lacune opgevuld. Hierboven is reeds gememoreerd aan het feit dat de afbakening van het aantal directeurschappen dat nodig om te kwalificeren als trustdienstverlener door de rechter is aangescherpt van ‘meer dan één’, naar ‘onmiskenaar beroeps- of bedrijfsmatig karakter’. Eén lezing hiervan is dat de rechter met deze uitspraak aan toezichthouders meer ruimte en handvaten heeft gegeven om te handhaven. Een ander geval is het ‘in opdracht van’-criterium. De jurisprudentie hieromtrent is van vóór de wijziging Wtt 2018. De tekst van de nieuwe wet is op dit punt gelijk aan die van de Wtt (oud), waaruit kan worden opgemaakt dat de wetgever geen andere invulling aan dit bestanddeel heeft willen geven. Voor de discussie van de invulling van het bestanddeel ‘in opdracht van’ kan ten slotte worden gewezen op de uitbreiding van de dienst het optreden als bestuurder. Op grond van het Btt 2018 is als dienst aangewezen het zijn van gevolmachtigde of anderszins rechtsgeldig vertegenwoordiger, die algemene bestuurshandelingen kan verrichten voor een rechtspersoon of vennootschap (Btt 2018).

<sup>34</sup> Concreet zijn er drie situaties in beeld, waarbij de dienstverlening aan een structuur met bepaalde kenmerken, zonder aanvullende adequate maatregelen ter mitigatie, onevenredig hoge integriteitsrisico's met zich brengen:

- Situatie 1: dat in de structuur zich een rechtspersoon of vennootschap bevindt die niet in een handelsregister is ingeschreven;
- Situatie 2: een structuur waarbij een Nederlandse doelvennootschap operationele activiteiten in het buitenland verricht;
- Situatie 3: de betrokkenheid van een trustkantoor bij een structuur die eindigt in een trust, waarbij de mogelijkheid bestaat om de begunstigde van de trust te wijzigen.

Voor dienstverlening aan die structuren kent het wetsvoorstel verplichtingen om de grootste integriteitsrisico's te beperken en tegelijkertijd aanvullingen in het cliëntenonderzoek om een beoordeling van de integriteitsrisico's te verbeteren:

- In het wetsvoorstel is een verplichting opgenomen om te controleren of ten aanzien van een doelvennootschap of ander relevant onderdeel van de groep waar de doelvennootschap toe behoort, is voldaan aan een plicht tot inschrijving in het Handelsregister of een daarmee vergelijkbaar buitenlands register (situatie 1);
- Het wetsvoorstel kent een plicht om te zorgen dat een trustkantoor in staat is gedurende een zakelijke relatie een voortdurende controle op die relatie te kunnen uitoefenen (situatie 2);
- In het wetsvoorstel zijn bijzondere verplichtingen geregeld voor het vaststellen van de begunstigde van een trust- of anderszins afgescheiden vermogen (situatie 3).

Gezamenlijk lijken deze twee casussen dan te suggereren dat de thans gangbare praktijk van betrekkelijk flexibele wetgeving die wordt verduidelijkt middels jurisprudentie, in reactie waarop de wetgever er al dan niet voor kiest om wet- en regelgeving al dan niet aan te scherpen als jurisprudentie maatschappelijk ongewenste uitkomsten oplevert, op de trustmarkt de meest pragmatische werkvorm is.

### 5.2.2 Wwft

Ten aanzien van de domicilieverlening geven gesprekspartners aan dat het de vraag is of de huidige definitie van domicilieverlening in de Wwft voldoende handvatten biedt voor de toezichthouders om hun taken naar behoren uit te voeren. Een van de gesprekspartners geeft aan dat ruimere interpretatie van domicilie sec (ook bezoekadres valt er nu onder), wel behulpzaam is, maar ook dat het onderscheid tussen domicilie-sec en domicilie-plus in de praktijk toch een dunne scheidslijn is. Een andere gesprekspartner geeft aan dat domicilie-sec een van de diensten is die opgeknipt zijn, maar ziet weinig Nederlandse partijen in of rond de trustsector die hier actief zijn omdat het relatief weinig lucratief is. Anderzijds zijn er wel veel partijen die de facto domicilie verlenen, die niet onder de reikwijdte van de Wwft vallen.<sup>35</sup>

Rondom dit laatste speelt een fundamenteel spanningsveld. Het onderscheid tussen huur/verhuur enerzijds en het ter beschikking stellen van een adres of postadres anderzijds is niet in de wet of toelichting op de wet vastgelegd. Een (zeer) ruime interpretatie van het begrip 'ter beschikking stellen van een adres of postadres' zou alle huursituaties kunnen omvatten, inclusief de verhuur van een woning door een woningcorporatie. Een (zeer) beperkte interpretatie van hetzelfde begrip zou alle huursituaties kunnen uitsluiten. Beide interpretaties lijken ongewenste (neven)effecten te hebben. Toezichthouders benoemen dat een groot deel van de (in de ogen van in elk geval één toezichthouder) domicilieverleners werkt met wat aanbieders zelf 'huurovereenkomsten' noemen. Door sommige toezichthouders wordt de onduidelijkheid in wet- en regelgeving over wat domicilie nu precies is als knellend ervaren in het aanspreken van zulke aanbieders als zijnde domicilieverleners.

Ook sommige marktpartijen wijzen op een behoefte aan meer duidelijkheid, bijvoorbeeld om zekerheid te verkrijgen over het bedrijfsmodel, maar ook om een meer *level playing field* in de markt te krijgen in de zin dat partijen die zichzelf niet als domicilieverlener zien als het ware 'kiezen' voor een lagere compliancelast. Zij merken hierbij ook op dat verduidelijking kan helpen met de integriteit van het hele stelsel. De drempel om domicilie te verlenen ligt volgens sommige marktpartijen relatief laag. Een deel van de markt zou daarmee mogelijk (onbewust) in overtreding van de Wwft zijn. Vaak zou men niet eens afweten van het bestaan van de Wwft en daarmee bijvoorbeeld medewerkers ook niet opleiden voor Wwft compliance. Dit vergroot Wwft-risico's in de markt. In artikel 1 van de Wwft is opgenomen dat deze wet van toepassing is op 'natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig een adres of postadres ter beschikking stellen, niet zijnde een trustkantoor als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018'. Het gaat hierbij kort gezegd om 'domicilieverleners'. Uit het onderzoek is gebleken

<sup>35</sup> Dit betreft flex- en deelverhuurders die rechtspersonen faciliteren waarbij op papier geen sprake lijkt van domicilieverlening (huurovereenkomsten worden aangegaan). Feitelijk wordt echter het gehuurde slechts gebruikt als adres en postadres.

dat behoefte bestaat aan duidelijkheid in die gevallen waarin sprake lijkt te zijn van verhuur van kantoorruimte. Een pragmatische invulling is wettelijk vast te leggen dat er sprake is van domicilie als de feitelijk geleverde dienst onmiskenbaar enkel een bezoek- of postadres is, en bij besluit/regeling en jurisprudentie meetbare indicatoren zoals e.g. ‘disproportioneel weinig m2 per entiteit’ en/of ‘minimaal gebruik van de (fysieke) ruimte’ daarvoor aan te merken.



## Literatuur

- Berg, M. van den, Buiren, K. van, Giffen, T. van, Risseeuw, P. & Butter, F.A.G. den (2008). Trust matters, SEO-Rapport 2008-25, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- DNB (2019). Good practices: Focale integriteitsrisico's voor Trustkantoren 2019, Amsterdam: DNB.
- DNB (2017). Position paper DNB t.b.v. openbaar verhoor d.d. 8 juni 2017, Amsterdam: DNB.
- FIU (2020). Jaaroverzicht 2019. Den Haag: FIU
- García-Bernardo, J. (2020). Offshore finance and corporate tax avoidance.
- García-Bernardo, J., Fichtner, J., Takes, F. W., & Heemskerk, E. M. (2017). Uncovering offshore financial centers: Conduits and sinks in the global corporate ownership network. *Scientific Reports*, 7(1), 1-10.
- Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 1.
- Kerste, M., Baarsma, B., Weda, J., Rosenboom, N., Rougoor, W. & Risseeuw, P. (2013). Uit de schaduw van het bankwezen: feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen, SEO-Rapport 2013-31, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Lejour, A., Möhlmann, J. & van 't Riet, M. (2019). Conduit country the Netherlands in the spotlight, CPB Policy Brief 2019-01, Den Haag: CPB.
- Lejour, A., & van 't Riet, M. (2013). Nederland belastingparadijs? Nederland doorsluisland! CPB Policy Brief 2013/07, Den Haag: CPB.
- Rougoor, W., Witteman, J. & Hers, J. (2018). Balansen, inkomsten en uitgaven van bf's, SEO-Rapport 2018-86, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Saase, A. van, Slot, B. & Swart, L. de (2018). Aard en omvang van criminele bestedingen. Utrecht: Universiteit Utrecht - Faculteit Recht, Economie Bestuur en Organisatie (REBO), Ecorys, Vrije Universiteit Amsterdam, WODC.
- Verhoren Parlementaire Ondervragingscommissie Fiscale Constructies (2017).





## Bijlage A Wettelijk kader trustkantoren

### Bijlage A.1 1. Inleiding

- 1.1 In dit memo wordt het toetsingskader behandeld op grond waarvan kan worden beoordeeld of op grond van de Wtt (oud) en de Wtt 2018 sprake is van een *‘illegaal trustkantoor’*.
- 1.2 Sinds de inwerkingtreding van de Wtt (oud), op 1 maart 2004, wordt op grond van de zogenaamde *‘reikwijdtebepalingen’* van deze wet beoordeeld of sprake is van een *‘trustkantoor’* (artikel 1 onder a Wtt (oud)), waarbij (o.a.) vereist is dat sprake is van *‘(trust)dienstverlening’*<sup>36</sup> (artikel 1 onder d Wtt (oud)). Vervolgens is van belang om vast te stellen of de vergunningplicht van toepassing is (artikel 2 Wtt (oud)).
- 1.3 Op grond van voornoemde reikwijdtebepalingen is het toetsingskader als volgt:
1. de vraag of dienstverlening als *(trust)dienstverlening* in de zin van de Wtt (oud) moet worden aangemerkt;
  2. indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een *trustkantoor*;
  3. indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is;
  4. indien de vergunningplicht van toepassing is, maar het trustkantoor niet over een vergunning beschikt, dan is het trustkantoor een *‘illegaal trustkantoor’*.
- 1.4 In de jurisprudentie is de invulling van de reikwijdtebepalingen en de uitleg van de hierin opgenomen bestanddelen nader uitgewerkt.
- 1.5 Daarnaast zijn de reikwijdtebepalingen door enkele wetswijzigingen aangepast, te weten de Wijzigingswet financiële markten 2010 (Wfm 2010) en de Wijzigingswet financiële markten 2012 (Wfm 2012). Deze wetswijzigingen hebben plaatsgevonden in verband met door DNB geconstateerde *‘handhavingslacunes’*, die door deze reparatiewetgeving zijn weggenomen.<sup>37</sup>
- 1.6 Op 1 januari 2019 is de Wtt 2018 in werking getreden, waarbij de Wtt (oud) is ingetrokken en is gekozen voor de introductie van een geheel nieuwe wet.<sup>38</sup> De reikwijdtebepalingen zijn hierbij vernummerd in artikel 1 Wtt 2018 (trustkantoor en trustdienst) en artikel 3 Wtt 2018 (vergunningplicht). De vergunningplicht is geregeld in artikel 3 Wtt 2018 (‘verbod om zonder vergunning trustdiensten te verlenen’), waarbij sprake is van uitbreiding door

<sup>36</sup> Waar in de Wtt (oud) wordt gesproken van ‘dienstverlening’ wordt in de Wtt 2018 gesproken van ‘trustdienstverlening’.

<sup>37</sup> Het gaat hierbij om ‘aanscherping’ van de bepalingen, aangezien zowel sprake is van uitbreiding als inperking van de reikwijdte van de bepalingen.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 1.

middel van (twee) verbodsbepalingen, te weten met betrekking tot de trustdiensten domiciliëverlening en het optreden als bestuurder.

- 1.7 Gezien het voorgaande dient de beoordeling of sprake is van een illegaal trustkantoor te worden getoetst aan de op dat moment geldende reikwijdtebepalingen. In het navolgende wordt de aanscherping van de reikwijdtebepalingen behandeld.

## Bijlage A.2 2. Wtt (oud)

- 2.1 Op 1 maart 2004 is de Wtt (oud) in werking getreden. Deze wet is ingetrokken op 1 januari 2019. In de Wtt (oud) zijn de reikwijdtebepalingen trustdienst, trustkantoor en de vergunningplicht ingevuld als volgt.

*(trust)dienst*

- 2.2 Als (trust) dienst zijn in artikel 1 onder d Wtt (oud) de volgende diensten aangewezen:

- 1°. het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap;  
 2°. het ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, bedoeld in de artikelen 9, eerste lid, onder b, en 10, onder a, van het Handelsregisterbesluit 1996, aan een rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste een van de volgende bijkomende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een, tot dezelfde groep behorende, andere rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon:
- i) *het op privaatrechtelijk gebied geven van advies of verlenen van bijstand;*
  - ii) *het verstrekken van belastingadvies of het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;*
  - iii) *het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administraties;*
  - iv) *het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;*
  - v) *andere bij algemene maatregel van bestuur<sup>39</sup> aan te wijzen bijkomende werkzaamheden;*
- 3°. het verkopen van rechtspersonen;  
 4°. het zijn van trustee in de zin van het Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts; of  
 5°. andere bij algemene maatregel van bestuur<sup>40</sup> aan te wijzen diensten;

*trustkantoor*

- 2.3 Het begrip trustkantoor is in artikel 1 onder a Wtt (oud) als volgt gedefinieerd:

<sup>39</sup> Tot op heden is er geen algemene maatregel van bestuur waarin 'bijkomende werkzaamheden' zijn aangewezen als bedoeld in artikel 1 onder d sub 2 onder v Wtt (oud).

<sup>40</sup> Tot op heden is er geen algemene maatregel van bestuur waarin 'diensten' zijn aangewezen als bedoeld in artikel 1 onder d sub 5 Wtt (oud).

*‘een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die, al dan niet tezamen met andere rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent in opdracht van een, niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende, rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon’.*

*vergunningplicht*

- 2.4 De vergunningplicht is geregeld in de verbodsbepaling van artikel 2 lid 1 Wtt (oud), welke luidt:

*‘Het is verboden zonder vergunning van de toezichthouder vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn’.*

*Toetsingskader 1 maart 2004 tot en met 15 juni 2011*

- 2.5 Op grond van voornoemde bepalingen kan het volgende toetsingskader worden vastgesteld:

1. de vraag of dienstverlening als (trust)dienstverlening in de zin van de Wtt (oud) moet worden aangemerkt, te weten (artikel 1 onder d Wtt (oud)):
  - het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap;
  - het ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met ‘bijkomende werkzaamheden’;
  - het verkopen van rechtspersonen;
  - het zijn van trustee.
2. indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een trustkantoor (artikel 1 onder a Wtt (oud)):
  - een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
  - die beroeps- of bedrijfsmatig;
  - een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent;
  - in opdracht van een derde partij.<sup>41</sup>
3. indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is, te weten indien sprake is van het:
  - ‘vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn’
4. indien de vergunningplicht van toepassing is, maar het trustkantoor niet over een vergunning beschikt, dan is het trustkantoor een ‘illegaal trustkantoor’.
  - Zie register (vergunninghoudende) trustkantoren van DNB:  
<https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp>

<sup>41</sup> Hiermee wordt bedoeld een ‘niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende, rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon’.

## Bijlage A.3 Wfm 2010

3.1 Op 15 juni 2011 is de Wfm 2010 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze reparatiewet is beoogd te voorzien in twee handhavingslacunes in de Wtt (oud), te weten met betrekking tot:

- zuiver technisch: met betrekking tot de (trust)dienstverlening domicilieverlening artikel 1 onder d Wtt (oud) wordt de verwijzing naar het Handelsregisterbesluit 1996 vervangen door een verwijzing naar enkele artikelen van de Handelsregisterwet 2007.
- de (trust)dienstverlening ‘*het verkopen van rechtspersonen*’: hierbij is sprake van een uitbreiding, aangezien ten aanzien van deze dienstverlening niet langer het vereiste wordt gesteld dat zij wordt verleend ‘*in opdracht van (een derde partij)*’;
- kantoorverhuurbedrijven die zich bezig houden met ‘*domicilieverlening, in combinatie met uitsluitend het verrichten van receptiewerkzaamheden*’: hierbij is sprake van een inperking, aangezien het verrichten van ‘*receptiewerkzaamheden*’<sup>42</sup> is uitgezonderd van de bijkomende diensten.

### *trustdienst*

3.2 Als (trust) dienst zijn in artikel 1 onder d Wtt (oud) de volgende diensten aangewezen:

- 1°. het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap in opdracht van een (derde)/niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
- 2°. het in opdracht van een (derde)/niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon, ter beschikking stellen van het adres of het postadres, bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel c, en 14, eerste lid, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007, aan een andere rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste een van de volgende bijkomende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een, tot dezelfde groep behorende, andere rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon:
  - i) het op privaatrechtelijk gebied geven van advies of het verlenen van bijstand, **met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden**;
  - ii) het verstrekken van belastingadvies of het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;
  - iii) het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administraties;
  - iv) het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;

<sup>42</sup> Als receptiewerkzaamheden worden aangemerkt het doorschakelen van telefonisch verkeer en het doorzenden van ongeopende poststukken.

- v) andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bijkomende werkzaamheden;
- 3°. het verkopen van rechtspersonen;
- 4°. **het zijn van een trustee** in de zin van het Verdrag inzake het recht dat toepasbaar is op trusts en inzake de erkenning van trusts **in opdracht van een (derde)**/ niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon; of
- 5°. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten.

*trustkantoor*

- 3.3 Het begrip trustkantoor is in artikel 1 onder a Wtt (oud) als volgt gedefinieerd:

*'een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die, al dan niet tezamen met andere rechtspersonen, vennootschappen of natuurlijke personen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent'.*

*vergunningplicht*

- 3.4 De vergunningplicht in de verbodsbepaling van artikel 2 lid 1 Wtt (oud) is ongewijzigd.

*Toetsingskader 15 juni 2011 tot en met 1 juli 2012*

- 3.5 Op grond van voornoemde bepalingen kan het volgende toetsingskader worden vastgesteld:
1. de vraag of dienstverlening als **(trust)dienstverlening** in de zin van de Wtt (oud) moet worden aangemerkt, te weten (artikel 1 onder d Wtt (oud)):
    - het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap **in opdracht van een derde**;
    - het **in opdracht van een derde** ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
    - het verkopen van rechtspersonen;
    - het zijn van trustee **in opdracht van een derde**.
  2. indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een trustkantoor (artikel 1 onder a Wtt (oud)):
    - een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
    - die beroeps- of bedrijfsmatig;
    - een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent.
  3. indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is, te weten indien sprake is van het:
    - *'vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn'*
  4. indien de vergunningplicht van toepassing is, maar het trustkantoor niet over een vergunning beschikt, dan is het trustkantoor een 'illegaal trustkantoor'.

- Zie register (vergunninghoudende) trustkantoren van DNB:  
<https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp>

## Bijlage A.4 Wfm 2012

4.1 Op 1 juli 2012 is de Wfm 2012 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze reparatiewet is beoogd te voorzien in twee handhavinglacunes in de Wtt (oud), te weten met betrekking tot:

- de trustdienstverlening het verkopen van rechtspersonen: hierbij is sprake van een uitbreiding, aangezien ook het ‘bemiddelen bij’ het verkopen van rechtspersonen, door toevoeging van dit bestanddeel, zelfstandig als (trust)dienst kwalificeert;
- (onder vernummering van artikel 1 onder d subonderdeel 5 tot subonderdeel 6) wordt een nieuw subonderdeel 5 toegevoegd ‘*het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt*’ (doorstroomvennootschap);
- de vergunningplicht in artikel 2 Wtt (oud) is uitgebreid door naast de verbodsbepaling van artikel 2 lid 1 Wtt (oud) twee verbodsbepalingen op te nemen, te weten ‘*het is een ieder met zetel buiten Nederland verboden zonder vergunning van de toezichthouder als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland*’ (lid 2) en ‘*Het is verboden werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat dat niet beschikt over een vergunning als bedoeld in het tweede lid*’ (lid 3).

### *trustdienst*

4.2 Als (trust) dienst zijn in artikel 1 onder d Wtt (oud) de volgende diensten aangewezen:

- 1°. het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap **in opdracht van een (derde)**/niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
- 2°. het **in opdracht van een (derde)**/niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon, ter beschikking stellen van het adres of het postadres, **bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel c, en 14, eerste lid, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007**, aan een andere rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste een van de volgende bijkomende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een, tot dezelfde groep behorende, andere rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon:
  - i) het op privaatrechtelijk gebied geven van advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden;

- ii) het verstrekken van belastingadvies of het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;
- iii) het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administraties;
- iv) het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;
- v) andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bijkomende werkzaamheden.

- 3°. het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen;
- 4°. het zijn van een trustee in de zin van het Verdrag inzake het recht dat toepasselijk is op trusts en inzake de erkenning van trusts in opdracht van een, niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon; of
- 5°. het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt;
- 6°. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten.

*trustkantoor*

- 4.3 Het begrip trustkantoor is in artikel 1 onder a Wtt (oud) is ongewijzigd.

*vergunningplicht*

- 4.4 De vergunningplicht in de verbodsbepaling van artikel 2 lid 1 Wtt (oud) is uitgebreid als volgt.

- 1 Het is verboden zonder vergunning van de toezichthouder vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn.
- 2 Het is een ieder met zetel buiten Nederland verboden zonder vergunning van de toezichthouder **als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland.**
- 3 Het is verboden **werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat** dat niet beschikt over een vergunning als bedoeld in het tweede lid.

*Toetsingskader 1 juli 2012 tot en met 1 januari 2019*

- 4.5 Op grond van voornoemde bepalingen kan het volgende toetsingskader worden vastgesteld:

1. de vraag of dienstverlening als (trust)dienstverlening in de zin van de Wtt (oud) moet worden aangemerkt, te weten (artikel 1 onder d Wtt (oud)):
  - het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap **in opdracht van een derde;**
  - het **in opdracht van een derde** ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';

- het **bemiddelen bij** het verkopen van rechtspersonen;
  - het zijn van trustee **in opdracht van een derde**;
  - **het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt**
2. indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een trustkantoor (artikel 1 onder a Wtt (oud)):
- een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon;
  - die beroeps- of bedrijfsmatig;
  - een of meer van de in onderdeel d genoemde diensten verleent.
3. indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is, te weten indien sprake is van het:
- vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn
  - **als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland**
  - **werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat**
4. indien de vergunningplicht van toepassing is, maar het trustkantoor niet over een vergunning beschikt, dan is het trustkantoor een 'illegaal trustkantoor'.
- Zie register (vergunninghoudende) trustkantoren van DNB:  
<https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp>

## Bijlage A.5 Wtt 2018

- 5.1 Op 1 januari 2019 is de Wtt 2018 in werking getreden. Met de inwerkingtreding van deze wet zijn met name de onderzoeksplichten van trustkantoren en het handhavingsinstrumentarium van DNB (publicatieregime) uitgebreid. Voornoemde reikwijdtebepalingen zijn overgenomen en er zijn nieuwe verbodsbepalingen en verplichtingen voor trustkantoren opgenomen. Het is een ieder verboden:
- werkzaamheden te verrichten gericht op activiteiten die in strijd zijn met de verboden in het eerste tot en met derde lid (van artikel 3 Wtt 2018); of
  - zonder vergunning op grond van deze wet werkzaamheden te verrichten gericht op zowel het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in onderdeel b van de begripsomschrijving van trustdienst, als het verrichten van aanvullende werkzaamheden als bedoeld in dat onderdeel, ten behoeve van een en dezelfde natuurlijke persoon,



rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap.

*trustdienst*

5.2 Als (trust) dienst zijn in artikel 1 onder Wtt 2018 de volgende diensten aangewezen:

- a. het zijn van bestuurder van een rechtspersoon of vennoot van een vennootschap in opdracht van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, of vennootschap die niet tot dezelfde groep behoort als degene die bestuurder of vennoot is;
- b. het in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel c, en 14, eerste lid, onderdeel c, van de Handelsregisterwet 2007, aan een andere rechtspersoon of vennootschap, indien ten minste één van de volgende aanvullende werkzaamheden wordt verricht ten behoeve van die rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap:
  - 1°. het geven van juridisch advies of het verlenen van bijstand, met uitzondering van het verrichten van receptiewerkzaamheden;
  - 2°. het verzorgen van belastingaangiften en daarmee verband houdende werkzaamheden;
  - 3°. het verrichten van werkzaamheden in verband met het opstellen, beoordelen of controleren van de jaarrekening of het voeren van administratie;
  - 4°. het werven van een bestuurder voor een rechtspersoon of vennootschap;
  - 5°. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen aanvullende werkzaamheden;
- c. het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een doorstroomvennootschap;
- d. het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen;
- e. het zijn van een trustee in opdracht van een niet tot dezelfde groep behorende natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap;
- f. andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten, te weten het zijn van gevolmachtigde of anderszins rechtsgeldig vertegenwoordiger die algemene bestuurshandelingen kan verrichten voor een rechtspersoon of vennootschap (Btt 2018).;

*trustkantoor*

5.3 Het begrip trustkantoor is in artikel 1 Wtt 2018 als volgt gedefinieerd:

*'degene die, al dan niet tezamen met andere natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen, beroeps- of bedrijfsmatig een of meer trustdiensten verleent';*

*vergunningplicht*

5.4 De vergunningsplicht is vernummerd naar artikel 3 Wtt 2018 en uitgebreid als volgt:

- 1 Het is een ieder met zetel in Nederland verboden zonder een daartoe door de Nederlandsche Bank verleende vergunning beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.
- 2 Het is een ieder met zetel in een andere lidstaat verboden zonder een daartoe door de Nederlandsche Bank verleende vergunning beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen naar Nederland, dan wel vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.
- 3 Het is een ieder met zetel in een staat die geen lidstaat is verboden beroeps- of bedrijfsmatig naar Nederland trustdiensten te verlenen, dan wel vanuit een in Nederland gelegen bijkantoor beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten te verlenen.
- 4 Het is een ieder verboden:
  - a. werkzaamheden te verrichten gericht op activiteiten die in strijd zijn met de verboden in het eerste tot en met derde lid; of
  - b. zonder vergunning op grond van deze wet werkzaamheden te verrichten gericht op zowel het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in onderdeel b van de begripsomschrijving van trustdienst, als het verrichten van aanvullende werkzaamheden als bedoeld in dat onderdeel, ten behoeve van een en dezelfde natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap.

*Toetsingskader*

5.5 Op grond van voornoemde bepalingen kan het volgende toetsingskader worden vastgesteld:

1. de vraag of dienstverlening als (trust)dienstverlening in de zin van de Wtt 2018 moet worden aangemerkt, te weten (artikel 1 Wtt 2018):
  - het zijn van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap **in opdracht van een derde**;
  - het **in opdracht van een derde** ter beschikking stellen van het adres of het correspondentieadres, in combinatie met 'bijkomende werkzaamheden';
  - het ten behoeve van de cliënt gebruik maken van een vennootschap, die tot dezelfde groep behoort als waarvan het trustkantoor deel uit maakt;
  - het **bemiddelen bij** het verkopen van rechtspersonen;
  - het zijn van trustee **in opdracht van een derde**.

2. indien sprake is van trustdienstverlening, moet worden beoordeeld of sprake is van een trustkantoor (artikel 1 Wtt 2018):
  - degene;
  - die beroeps- of bedrijfsmatig;
  - een of meer trustdiensten verleent.
  
3. indien sprake is van trustdienstverlening door een trustkantoor, moet worden beoordeeld of de vergunningplicht van toepassing is, te weten indien sprake is van het:
  - vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam zijn
  - als trustkantoor werkzaam te zijn door middel van het verrichten van diensten naar Nederland
  - werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van trustdiensten door een trustkantoor met zetel in een niet-aangewezen staat
  - werkzaamheden te verrichten gericht op activiteiten die in strijd zijn met de verboden in het eerste tot en met derde lid (van artikel 3 Wtt 2018); of
  - zonder vergunning op grond van deze wet werkzaamheden te verrichten gericht op zowel het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres als bedoeld in onderdeel b van de begripsomschrijving van trustdienst, als het verrichten van aanvullende werkzaamheden als bedoeld in dat onderdeel, ten behoeve van een en dezelfde natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap of ten behoeve van een tot dezelfde groep als die rechtspersoon of vennootschap behorende, natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap.
  
4. indien de vergunningplicht van toepassing is, maar het trustkantoor niet over een vergunning beschikt, dan is het trustkantoor een 'illegaal trustkantoor'.
  - Zie register (vergunninghoudende) trustkantoren van DNB:  
<https://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp>

#### *Verbodsbepalingen Wtt 2018*

- 5.6 In de Wtt 2018 zijn enkele gebods- en verbodsbepalingen opgenomen, te weten (o.a.) verplichte rechtspersoonlijkheid ex artikel 13 Wtt 2018 (waardoor *een natuurlijke persoon* die beroeps- of bedrijfsmatig trustdiensten verleent in overtreding is) en een verbod op combinatie tussen trustdiensten en belastingadvies ex artikel 17 Wtt 2018 (waardoor het een trustkantoor verboden is om trustdiensten te verlenen aan een cliënt die uitvoering geven aan belastingadvies dat aan deze cliënt is verstrekt door het trustkantoor). In het onderzoek moet duidelijk worden vastgesteld in hoeverre de verbodsbepalingen maken dat het trustkantoor zelf een 'illegale marktpartij' zou zijn. Het komt mij voor dat uitsluitend overtreding van de verplichte rechtspersoonlijkheid daarvoor in aanmerking zou kunnen komen.

## Bijlage A.6 Wfm 2010 MvT

### VIII. Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren

Voorgesteld wordt om artikel 1 van de Wtt aan te passen. De in onderdeel a van dat artikel opgenomen zinsnede «in opdracht van een, niet tot dezelfde groep als waarvan het trustkantoor deel uitmaakt behorende rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon» wordt ondergebracht in artikel 1, onderdeel d, onder 1°, 2° en 4°, van die opgenomen definitie van het begrip «dienst». Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het verkopen van rechtspersonen een dienst is in de zin van de Wtt en dat een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijke persoon die zonder opdracht van een derde rechtspersonen verkoopt dan ook dient te voldoen aan de eisen van de Wtt. Hoewel uit recente jurisprudentie is gebleken dat de huidige wettekst ruimte laat voor een andere uitleg, is het reeds vanaf de inwerkingtreding van de Wtt de bedoeling geweest dat de verkoop van rechtspersonen is aan te merken als een trustdienst en derhalve enkel en alleen mag worden uitgevoerd door een vergunninghoudend trustkantoor. Bij de oprichting van een rechtspersoon dient door de oprichter eenmalig een verklaring van geen bezwaar te worden verkregen van de minister van Justitie. Daarna is het mogelijk om de rechtspersoon door te verkopen aan een derde zonder dat er een antecedentenonderzoek plaatsvindt ten aanzien van de nieuwe uiteindelijke belanghebbende bij de vennootschap. Er werd verondersteld dat de Wet toezicht trustkantoren van toepassing was op deze dienst en dat verlenen van die dienst uitsluitend was toegestaan indien DNB aan betrokkene een daartoe strekkende vergunning had verleend.

Verder wordt in artikel 1, onderdeel d, onder 2°, aanhef, de verwijzing naar enkele artikelen van het Handelsregisterbesluit 1996 vervangen door een verwijzing naar enkele artikelen van de Handelsregisterwet 2007. Die vervanging is noodzakelijk vanwege het in werking treden op 1 juli 2008 van laatstgenoemde wet. Daarnaast wordt aan artikel 1, tweede lid, onder 2°, sub i, toegevoegd dat het verrichten van receptiewerkzaamheden is uitgezonderd. Als receptiewerkzaamheden worden aangemerkt het doorschakelen van telefonisch verkeer en het doorzenden van ongeopende poststukken. Het enkel en alleen ter beschikking stellen van het postadres van het trustkantoor aan een cliënt en het uitsluitend verrichten van bovengenoemde activiteiten, is daardoor niet langer een kwalificerende dienst in de zin van de Wtt. De belangen die de Wtt beoogt te beschermen betreffen de integriteit van het financiële stelsel. De integriteitrisico's van domicilieverlening in combinatie met uitsluitend het verrichten van receptiewerkzaamheden zijn zodanig beperkt dat dit toezicht uit hoofde van de Wtt niet rechtvaardigt.

## Bijlage A.7 Wfm 2012 MvT

### 2.3. Wijziging van de Wet toezicht trustkantoren

In de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) wordt een aantal definities herzien en worden enkele bepalingen toegevoegd. De Wtt is in 2009 geëvalueerd door het Ministerie van Financiën. Het verslag van die evaluatie is begin 2010 aan de Tweede Kamergezonden.<sup>4</sup> In het verslag is een aantal aanbevelingen opgenomen die door de in dit wetsvoorstel opgenomen aanpassingen van de Wtt worden doorgevoerd. De evaluatie stond met name in het teken van de vraag of de Wtt haar doel, het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel door middel van de regulering van de trustsector, heeft bereikt. Deze vraag is in het verslag positief beantwoord zij het met de kanttekening dat de in de Wtt gehanteerde definitie van het begrip trustkantoor en daarmee de reikwijdte van

die wet, zou moeten worden herzien. Voorts bleek zowel bij de sector als bij de toezichthouder (DNB) behoefte te bestaan aan enkele aanvullende bepalingen.

Het voornaamste punt van zorg uit de evaluatie is het toepassingsbereik van de Wtt. Bestrijkt die wet alle aanbieders van trustdiensten op de Nederlandse financiële markten? Blijkens advertenties in de Nederlandse media zijn in Nederland verschillende aanbieders van dergelijke diensten werkzaam die niet onder het toezicht van DNB vallen of die zich aan dat toezicht proberen te onttrekken. Deze aanbieders, die geen zetel of bijkantoor in Nederland hebben, werken doorgaans samen met buitenlandse trustkantoren. De werkwijze van deze aanbieders is dat zij op hoofdlijnen adviseren over bijvoorbeeld een fiscale structuurgericht op het ontwijken van belasting en mogelijk zelfs het afschermen van vermogen voor de Belastingdienst, waarna zij hun cliënt in contact brengen met een buitenlandse trustkantoor dat vervolgens het advies nader uitwerkt. Een belangrijk deel van deze dienstverlening vindt plaats via het internet, reden waarom dergelijke dienstverleners worden aangeduid als «virtuele trustkantoren». Deze virtuele kantoren vallen thans niet onder de reikwijdte van de Wtt omdat zij niet vanuit een vestiging in Nederland opereren. Er bestaat een reëel risico op witwassen door de dienstverlening in Nederland van ongereguleerde trustkantoren in het buitenland. Voorgesteld wordt om die reden de Wtt te wijzigen zodat ook dienstverlening in Nederland vanuit het buitenland onder de reikwijdte van die wet valt.

De Nederlandse integriteitgeoriënteerde trustwetgeving is uniek, mede doordat deze regels niet binnen de EU zijn geharmoniseerd. De buitenlandse trustkantoren die thans in Nederland, al dan niet via een tussenpersoon, actief zijn vallen niet noodzakelijkerwijs onder de werking van de Derde Witwasrichtlijn in de lidstaat van herkomst omdat zij niet altijd kwalificeren als een instelling in de zin van die richtlijn. Verder zijn in de Wtt aanvullende regels gesteld ten opzichte van de Derde Witwasrichtlijn, omdat bij trustdienstverlening aanvullende risico's bestaan. Het ligt in de rede om die risico's ook af te dekken voor trustkantoren die vanuit een andere staat in Nederland diensten verrichten. De risico's gerelateerd aan dienstverlening door trustkantoren van buiten de EU, waar de Derde Witwasrichtlijn niet geldt, zijn uit de aard der zaak nog groter.

Om de integriteit van de financiële markten in Nederland te beschermen en witwassen te voorkomen wordt voorgesteld voor dienstverrichting naar Nederland een vergunning van de Nederlandse toezichthouder verplicht te stellen. Dit met uitzondering van dienstverrichting door een trustkantoor met zetel in een door de Minister van Financiën aangewezen staat. Dit waarborgt dat het vrij verkeer van dienstverlening door trustkantoren onbelemmerd blijft zolang het trustkantoor een zetel heeft in een staat waar het toezicht op trustkantoren van gelijkwaardig niveau is.

Een ander punt van aandacht is de bemiddelende rol die een trustkantoor kan spelen met name bij de verkoop van rechtspersonen. Vanwege de integriteitsrisico's die samenhangen met de bemiddelende activiteiten van trustkantoren, is het wenselijk die activiteiten onder het bereik van de Wtt te brengen zodat de trustkantoren een betere invulling kunnen geven aan hun rol van poortwachter van het financiële stelsel.

Thans zijn vele materiële normen opgenomen in de Regeling Integere Bedrijfsvoering Wet toezicht Trustkantoren. Deze regeling is door de toezichthouder opgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de Wft wordt de toezichthouder geen regelgevende bevoegdheid meer verleend. De bovenge-

noemde regeling zal in lijn met de staande praktijk van het Ministerie van Financiën, zoals gehanteerd bij de totstandkoming van de Wet op het financieel toezicht, worden vervangen. De grondslag in de Wtt, (artikel 10, eerste lid) heeft hier, gelet op de huidige delegatiegrondslag, niet voor te worden aangepast.

## Bijlage A.8 Wtt 2018 MvT

### Artikel 3. Verbod op trustdienstverlening

Dit artikel komt overeen met artikel 2, eerste tot en met vierde lid, Wtt. Het verbod in het eerste lid van artikel 3 om zonder vergunning trustdiensten te verlenen, betreft trustdiensten die in of vanuit Nederland beroeps- of bedrijfsmatig worden aangeboden of verleend door een ieder met zetel in Nederland. De zetel van het trustkantoor betreft de plaats waar het trustkantoor volgens zijn statuten of reglementen gevestigd is. In de definitie van zetel, in artikel 1, staat omschreven dat in het geval van een natuurlijke persoon de plaats van diens hoofdvestiging als zetel wordt aangemerkt. Dat betekent dat ook natuurlijke personen binnen de reikwijdte van deze verbodsbepaling vallen. Overigens brengt het vereiste van artikel 13, eerste lid, met zich dat een natuurlijke persoon niet voor een vergunning in aanmerking komt, omdat het trustkantoor de verplichte rechtsvorm van een NV, BV, of Europese Naamloze Vennootschap dient te hebben.

Ook partijen buiten Nederland kunnen in Nederland actief trustdiensten verlenen. Uit de toezichtpraktijk is gebleken dat trustkantoren buiten Nederland zich regelmatig richten op vermogende particulieren en ondernemingen in Nederland. Zij kunnen actief een bijdrage leveren aan constructies om vermogen aan het zicht te onttrekken van overheidsinstanties. Het inherent hoge integriteitrisico dat aan trustdienstverlening is verbonden geldt daarom voor buitenlandse trustkantoren die in Nederland actief zijn des te meer. Daarom voorziet het tweede lid van artikel 3 in een verbod om zondervergunning van DNB vanuit een andere lidstaat – ofwel grensoverschrijdend, ofwel via een bijkantoor – in Nederland trustdiensten te verlenen. Het trustkantoor met zetel in een andere lidstaat dient in een dergelijk geval een vergunning aan te vragen bij DNB en dient te voldoen aan de vereisten die daaraan worden gesteld.

Buiten de Europese Unie geldt de vierde anti-witwasrichtlijn niet. De integriteitrisico's voor het Nederlandse financieel stelsel die zijn verbonden aan trustdienstverlening vanuit derde landen, is om die reden groter. Het derde lid verbiedt om die reden trustdienstverlening vanuit een staat buiten de Europese Unie. Daarmee wordt beoogd de integriteit van het Nederlandse financieel stelsel te beschermen. Behoudens de uitzondering in artikel 4 voorziet het derde lid van artikel 3 niet in de mogelijkheid van een vergunning. Dat wil zeggen dat een ieder met zetel buiten de Europese Unie, in beginsel een zetel moet vestigen in Nederland, dan wel in een lidstaat van de Europese Unie, om in of naar Nederland trustdiensten te kunnen verlenen. Daarmee wordt bewerkstelligd dat trustdienstverlening in of naar Nederland steeds is onderworpen aan eenzelfde regelgevend kader. Bovendien houdt dit toezicht op trustkantoren beheersbaar.

In het vierde lid is een verbod opgenomen om werkzaamheden te verrichten ten behoeve van een trustkantoor dat zonder vergunning trustdiensten verleent. Het zijn van agent in Nederland ten behoeve van een (buitenlands of binnenlands) trustkantoor dat opereert zonder vergunning is derhalve niet toegestaan. Wel is toegestaan werkzaamheden te verrichten gericht op het verlenen van

trustdiensten door een vergunninghoudend trustkantoor. Onder «werkzaamheden verrichten» wordt in elk geval verstaan het aanbieden van trustdiensten: het in de uitoefening van beroep of bedrijf rechtstreeks of middellijk doen van een voldoende bepaald voorstel tot het aangaan van een overeenkomst met een cliënt voordiensten waarvoor een vergunning in de zin van deze wet is vereist. Werkzaamhedengericht op trustdienstverlening zonder vergunning zijn niet slechts verboden ten behoeve van buitenlandse trustkantoren: dit verbod geldt ook voor zulke werkzaamheden ten behoeve van een trustkantoor zonder vergunning in Nederland.

Het vijfde lid bepaalt welke personen en vennootschappen, die vallen binnen de definitie van trustkantoor, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Dit zijn bijvoorbeeld interim-managers die door ondernemingen als tijdelijk bestuurder worden ingeschakeld om een bepaald probleem in de bedrijfsvoering op te lossen dan wel om bepaalde maatregelendoor te voeren. Voert de interim-manager ook een van de andere trustdiensten uit, dan geldt de uitzondering niet. De tijdelijke aard van de opdrachten ziet zowel op de korte duur als op de bepaaldheid ervan. De interim-manager wordt niet voor een onbepaalde tijd ingeschakeld, maar voor een bepaalde tijdsduur dan wel totdat bepaalde doelstellingen zijn behaald. De andere uitzonderingsgronden hebben betrekking op rechtspersonen die bij wet rechtspersoonlijkheid bezitten (de Staat, gemeenten, provincies, bepaalde zelfstandige bestuursorganen of een ander krachtens publiekrecht opgericht lichaam)alsmede op de toezichthouder. Deze uitzonderingen op de vergunningplicht zijn overeenkomstig de uitzonderingen die op grond van de met dit wetsvoorstel in te trekken Wtt reeds van toepassing waren.

In het zesde lid is in verband met het vrij verkeer van diensten wederzijdse erkenning van vergunningen geregeld voor trustkantoren met zetel in een andere lidstaat zonderbijkantoor in Nederland. Op grond van artikel 47 van de vierde anti-witwasrichtlijnmoet elke lidstaat beschikken over een vergunning- of registratieplicht voor trustkantoren. Deze plicht geldt voor trustkantoren met zetel of bijkantoor in Nederland. Voor trustkantoren met zetel in een andere lidstaat zonder bijkantoor in Nederland is de vergunningplicht alleen gerechtvaardigd als het belang dat de vergunning beoogt te beschermen niet al in die lidstaat wordt bewerkstelligd. Dit betekent dat een vergunning van DNB niet nodig is als in die lidstaat gelijkwaardige eisen aan de vergunning worden gesteldenzodanig toezicht wordt uitgeoefend dat de belangen die deze wet beoogd te beschermen voldoende worden gewaarborgd. In Nederland bestaan aanvullende regels voor trustkantoren ten opzichte van de vierde anti-witwasrichtlijn. Het beschermingsniveau dat in dit wetsvoorstel wordt geregeld, bestaat vooralsnog niet in andere lidstaten. Elke partij die vanuit een andere lidstaat naar Nederland trustdiensten verricht moet derhalve op dit moment over een vergunning van DNB beschikken. Als een andere lidstaat vergelijkbare eisen zou gaan stellen, dan ontslaat dit het trustkantoor alleen van de vergunningplicht. De overige verplichtingen in dit wetsvoorstel blijven onverkort van toepassing als het trustkantoor trustdiensten naar Nederland verricht.



# seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . [www.seo.nl](http://www.seo.nl)