

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wijzigingswet financiële markten 2026

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Trustkantoren zijn directe belanghebbenden.
- De Nederlandsche Bank (DNB) is belanghebbende omdat DNB toezicht houdt op trustkantoren.
- Cliënten van trustkantoren.
- De maatschappelijke roep om een meer transparantie trustsector. In dit kader is ook de maatschappij belanghebbende aangezien het hier ook gaat een maatschappelijke wens.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Het ministerie van Financiën, de toezichthouder DNB, trustkantoren en SEO Economisch Onderzoek. Dit onderzoeksbureau heeft onderzoek gedaan naar de trustsector en twee rapporten geschreven: Illegale trustdienstverlening, en De toekomst van de trustsector.¹

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het ministerie van Financiën spreekt geregeld met toezichthouder DNB over trustkantoren en het toezicht op trustkantoren. Ook spreekt het ministerie op periodieke basis met de grootste branchevereniging van trustkantoren, te weten: Holland Quaestor (HQ). Het ministerie heeft de voorgestelde wetswijzigingen besproken met HQ en DNB. Het ministerie heeft niet gesproken met indirect belanghebbenden.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32545, nr. 180; Kamerstukken II 2020/21, 32545, nr. 144.

Er zijn twee problemen.

- (i) SEO economisch onderzoek signaleert in het rapport De toekomst van de trustsector dat cliënten die worden geweigerd door een trustkantoor vanwege hun risicoprofiel op zoek gaan naar een trustkantoor dat wel tot acceptatie overgaat, het zogenoemde trustshoppen. Acceptatie door een trustkantoor van een cliënt met een hoog risicoprofiel is niet verboden. Bovendien is een acceptatie van een cliënt/zakelijke relatie met een hoog risicoprofiel in beginsel niet problematisch. Immers, trustkantoren kennen een proces van cliëntacceptatie. Onderdeel van cliëntacceptatie is de verplichting om onderzoek te doen naar de potentiële client. De Wet toezicht trustkantoren 2018 verplicht trustkantoren nu al tot onderzoek of een ander trustkantoor diensten verleent of heeft verleend aan de potentiële cliënt. Die onderzoeksplicht gaat niet zo ver dat ook moet worden onderzocht of een ander trustkantoor een potentiële client al op voorhand heeft geweigerd; bijvoorbeeld omdat er integriteitsrisico's zijn die niet aansluiten bij het risicoprofiel dat het trustkantoor wil accepteren. Het is belangrijk dat andere trustkantoren hiervan op de hoogte zijn zodat ook deze trustkantoren een goede afweging tot cliëntacceptatie maken. Daarom is een wettelijke uitbreiding van de onderzoekplicht voor trustkantoren wenselijk.
- (ii) Naar aanleiding van het rapport over de toekomst van de trustsector concludeerde het kabinet dat een openbaarmakingsverplichting nodig is om de transparantie en daarmee het zelfreinigend vermogen van de trustsector te vergroten. Deze verplichting kan zien op het beleid van trustkantoren op (fiscale) integriteitsrisico's en geanonimiseerde cliëntgegevens. In het Rapport de toekomst van de trustsector worden verschillende beleidsopties geschetst om de integriteit van de trustsector te vergroten. Onder andere schrijven de onderzoekers dat de transparantie over dienstverlening van individuele trustkantoren vergroot kan worden. Momenteel maken trustkantoren weinig gegevens openbaar waardoor de sector niet transparant (genoeg) is. Voorgenoemd onderzoek signaleert dat de beheersing van integriteitsrisico's bij trustkantoren de afgelopen jaren is verbeterd. Transparantie vergroot het bewustzijn hiervan voor de maatschappij en helpt ook bij het zelfreinigende vermogen van de sector. Immers zal het voor het publiek inzichtelijker zijn waar het trustkantoor zich mee bezig houdt. Zo kunnen klanten een betere afweging maken.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

- (i) Over trustshoppen: Artikel 68 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 regelt informatie-uitwisseling tussen trustkantoren. Trustkantoren hebben nu al de wettelijke verplichting tot navraag naar integriteitsrisico's bij een ander trustkantoor of dit kantoor diensten verleent of heeft verleend aan een potentiële cliënt. Deze bepaling bepaalt momenteel niet expliciet dat de informatie-uitwisseling ook ziet op de situatie dat een potentiële cliënt op voorhand bij een ander kantoor is geweigerd. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er een opeenstapeling is van weigeringen totdat een trustkantoor wel overgaat tot acceptatie. Hoewel dit in beginsel niet verboden is, is het wel belangrijk dat trustkantoren hier inzicht in krijgen. Dit inzicht ontbreekt nu omdat de informatie-uitwisseling op dit punt onvoldoende is, omdat de onderzoeksplicht niet ziet op deze situatie.
- (ii) De oorzaak dat het problematisch is dat trustkantoren niet genoeg openheid van zaken geven, ligt in veranderende maatschappelijke normen. SEO economisch schrijft:

*"Relevanter zijn ontwikkelingen in het maatschappelijke debat (voor de toekomst van de trustsector, red.). De sector is naar eigen zeggen 'onder een vergrootglas komen te liggen'. [...] In de nabije toekomst zullen de maatschappelijke normen omtrent de rol van trustkantoren naar verwachting verder worden aangescherpt."*² [...]

c) Wat is de omvang van het probleem?

² SEO economisch onderzoek. 2022. "De toekomst van de trustsector," 11-10-2022, pp. iv, 38, 39, 42.

- (i) De omvang van het probleem is niet kwantitatief vastgesteld, omdat er geen verplichting is om dit te onderzoeken of vast te leggen kan dit momenteel ook niet. Wel constateren onderzoekers in het onderzoek De toekomst van de trustsector dat trustshoppen voorkomt.
- (ii) De omvang van het probleem over de maatschappelijke roep om transparantie en de noodzaak tot het zelfreinigend vermogen bij trustkantoren is moeilijk te kwantificeren. Tegelijk noemen de onderzoekers het vergroten van de transparantie van trustkantoren niet naar de toezichthouders, maar 'naar buiten', als beleidsoptie in het rapport de Toekomst van de trustsector. Het is daarom zaak dat trustkantoren meer openheid van zaken geven en liggen openbaarmakingsvereisten voor de hand. Dit zodat trustkantoren kunnen voldoen aan de maatschappelijke roep hierom.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

- (i) De huidige wetgeving behelst een onderzoeksverplichting, maar deze noemt niet expliciet dat trustkantoren ook moeten onderzoeken of een potentiële cliënt op voorhand is geweigerd bij een ander trustkantoor. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van artikel 68 Wet toezicht trustkantoren 2018 over informatie-uitwisseling tussen trustkantoren en of trustkantoren een onderzoekplicht hebben naar potentiële cliënten die op voorhand zijn geweigerd bij eerdere kantoren.
- (ii) Trustkantoren hebben nu een rapportageverplichting naar de toezichthouder DNB. Het huidige beleid en de wetgeving voorzien niet in openbaarmakingsvereisten.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- (i) In de praktijk blijft er dan onduidelijkheid bestaan over de omvang /inhoud van de onderzoeksverplichting van trustkantoren. Dat veroorzaakt ongewenste onderlinge verschillen in hoe trustkantoren de onderzoeksverplichting uitvoeren. De wet regelt niet expliciet dat trustkantoren moeten onderzoeken of een potentiële cliënt op voorhand is geweigerd bij een ander trustkantoor. Dit is wel wenselijk, aangezien het risico bestaat dat trustkantoren integriteitsrisico's van potentiële cliënten niet goed in beeld hebben aangezien er geen zicht is op de opeenstapeling van weigeringen. Dit is te verhelpen door een duidelijke verplichting tot informatiedeling tussen trustkantoren over potentiële cliënten die zijn geweigerd wegens integriteitsrisico's. Dit rechtvaardigt uitbreiding van de reikwijdte van de Wet toezicht trustkantoren 2018.
- (ii) Als de overheid niks doet dan bestaan er geen openbaarmakingsvereisten voor trustkantoren en zullen trustkantoren geen informatie openbaar maken. Overheidsingrijpen adresseert dit. In de huidige situatie rapporteren trustkantoren wel bepaalde toezichtsinformatie aan DNB. Deze informatie wordt niet openbaar gemaakt. De voorgestelde openbaarmakingsverplichting zorgt dat een bepaald deel van die informatie ook openbaar moet worden gemaakt.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het borgen dat trustkantoren integriteitsrisico's bij cliëntacceptatie beter in beeld krijgen. trustkantoren. En het bevorderen van transparantie bij trustkantoren.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

16 Vrede, justitie en sterke publieke diensten

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

- Dialoog met de trustsector
- Communicatiecampagne
- Zelfregulering door de trustsector
- Verplichting tot openbaarmaking

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het kabinet stelde eerder in reactie op het rapport De toekomst van de trustsector dat een openbaarmakingsverplichting m.b.t. de jaarrekening van trustkantoren voor de hand ligt. Tevens zou de openbaarmakingsverplichting moeten zien op geanonimiseerde cliëntengegevens. In het rapport De toekomst van de trustsector noemden de onderzoekers als voorbeeld *country-by-country reporting*. Dit is standaard in fiscale verslaglegging en gebeurt door het invullen van een OESO-sjabloon. Hier is niet voor gekozen. Het OESO-sjabloon is van toepassing op multinationale ondernemingen met een omzet vanaf € 750 miljoen. Dit past niet bij de opzet en werking van trustkantoren in Nederland gezien er ook veel kleine trustkantoren zijn waarvoor het, gelet op de regeldruk, ondoenlijk is om een dergelijk sjabloon in te vullen.

Zelfregulering is minder kansrijk omdat er veel trustkantoren niet zijn aangesloten bij één van de brancheverenigingen. Ook bestaat er heterogeniteit in de trustsector, aldus het rapport De toekomst van de trustsector en worden de regels die gelden voor trustkantoren niet eenduidig nageleefd. Een communicatiecampagne is daardoor niet voldoende om de beleidsdoelen te bereiken.

Wetgeving die een verplichting oplegt en gehandhaafd kan worden is voor beide beleidsdoelen het meest effectief.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleids optie?



4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

De verwachten gevolgen zijn:

- (i) De reikwijdte van de onderzoeksverplichting wordt uitgebreid. Dit betekent dat de onderzoekplicht van trustkantoren wordt uitgebreid en verduidelijkt. Gevolg is dat trustkantoren de integriteitsrisico's van potentiële cliënten beter zullen onderzoeken en daarbij de vraag betrekken of een client eerder door een ander kantoor is geweigerd. Trustkantoren worden hiermee beter in staat een risicoprofiel te maken doordat de informatie-uitwisseling tussen hen verbetert.
- (ii) De trustsector wordt transparanter waardoor trustkantoren meer rekenschap afleggen aan de maatschappij en niet alleen aan de toezichthouder. SEO economisch onderzoek noemt dat de trustsector wat betreft de beheersing van integriteitsrisico's de afgelopen jaren is verbeterd. SEO Economisch onderzoek schrijft over transparantie:

Gesprekspartners geven aan dat Nederland en Nederlandse trustkantoren door (eisen aan) compliance internationaal gezien vooroplopen in het waarborgen van transparantie. Dit bevordert de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsland voor structuren die transparantie hoog in het vaandel hebben staan. De verwachting is dat dit de vraag naar trustkantoren zal bevorderen. Immers is het met de strenge en complexe regelgeving rondom compliance voor buitenlandse partijen in de woorden van een gesprekspartner 'haast ondoenlijk om compliant te zijn met alle Nederlands wet- en regelgeving zonder gebruik te maken van een in compliance gespecialiseerde financieel dienstverlener zoals een trustkantoor'

Door de verplichting zullen trustkantoren meer informatie openbaar maken over hun risicobereidheid van het trustkantoor betreffende zakelijke relaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengen; en over het aantal doelvennootschappen die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengen.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Regeldruktoets.
- Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt gevraagd.
- Uitvoeringstoets wordt uitgevraagd bij DNB.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

aanpassing van het wettelijk kader door:

- (i) Artikel 68 Wet toezicht trustkantoren 2018 kent een kleine aanpassing (cursief): Een trustkantoor onderzoekt of een ander trustkantoor diensten verleent of heeft verleend *of heeft geweigerd* aan de cliënt of de doelvennootschap.
- (ii) Aan artikel 18 Wet toezicht trustkantoren 2018 wordt een lid toegevoegd dat luidt:

2. Een trustkantoor met zetel in Nederland publiceert jaarlijks (op de eigen website):

- a. de risicobereidheid van het trustkantoor betreffende zakelijke relaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen;
- b. het aantal doelvennootschappen en het aantal doelvennootschappen die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengen

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Voor beide voorstellen is uitdrukkelijk gekeken naar doeltreffendheid, doelmatigheid en maatschappelijke impact. Zoals staat bij vraag 4 heeft SEO een rapport geschreven met verschillende beleidsopties om integriteitsrisico's in de trustsector te beheersen. Gelet op doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en maatschappelijke impact is er voor gekozen voor twee maatregelen op wetsniveau als opvolging van het rapport over de toekomst van de trustsector.

(i) Uitbreiding reikwijdte onderzoekplicht trustkantoren

In de praktijk is het voor trustkantoren onduidelijk hoe ver de verplichting tot informatie-uitwisseling strekt op grond van artikel 68 Wtt 2018. Deze wetswijziging schept duidelijkheid voor trustkantoren en voor de toezichthouder. Daarnaast zijn trustkantoren met de wettelijke uitbreiding van de informatie-uitwisselingsgrond doeltreffender in staat om aan het vereiste cliëntenonderzoek te voldoen. Het is immers bekend of potentiële cliënten al zijn geweigerd. Gelet op de doelmatigheid; een dergelijke uitbreiding van informatie-uitwisseling moet wettelijk worden geregeld; het gaat immers om gegevens, waaronder persoonsgegevens van de cliënt.

Openbaarmakingsvereisten.

DNB vraagt jaarlijks informatie uit bij trustkantoren om toezicht te houden. Trustkantoren kunnen hiervan gebruik maken om te voldoen aan de openbaarmakingsverplichting. Daarom levert die verplichting maar beperkte additionele [regeldruk](#) op.

In onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat trustkantoren hun risicobereidheid openbaren over zakelijke relaties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengen. Daarnaast dient een trustkantoor het aantal doelvennootschappen dat een trustkantoor bedient en het aantal doelvennootschappen die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich meebrengen te openbaren. Dergelijke cijfers representeren de zogenoemde *core business* van een trustkantoor. Dit betekent dat het doeltreffend is om een dergelijke openbaringsvereiste in te stellen gelet op het doel: meer transparantie vanuit de sector.

Dit sluit aan bij de jaarlijkse uitvraag die DNB al doet bij trustkantoren waardoor de maatregel goed uitvoerbaar is en er weinig additionele regeldruk bij komt. Daarnaast is de rapportageverplichting vormvrij. Door de rapportage vormvrij te houden is dus uitdrukkelijk rekening gehouden met proportionaliteit voor de trustsector.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

(i) Uitbreiding reikwijdte onderzoekplicht trustkantoren

De wetswijziging verplicht dat trustkantoren elkaar informeren wanneer een potentiële cliënt is geweigerd wegens integriteitsrisico's. Elkaar informeren vergt een actieve houding van trustkantoren. DNB zou mogelijk niet duidelijk kunnen vaststellen of de verplichting niet is nagevraagd door het uitvragende of leverende trustkantoor.

(ii) Openbaarmakingsvereisten

De openbaarmakingsvereisten zijn vormvrij. Hiermee wordt nadruk gelegd op de werkbaarheid van deze vereisten, wat mogelijk ten koste gaat van de vergelijkbaarheid van de openbaarde gegevens. In hoeverre dit het toezicht daadwerkelijk bemoeilijkt, zal in de praktijk en uit de terugkoppeling van DNB moeten blijken.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

De gehele Wet toezicht trustkantoren 2018 wordt voor 1 januari 2026 geëvalueerd.