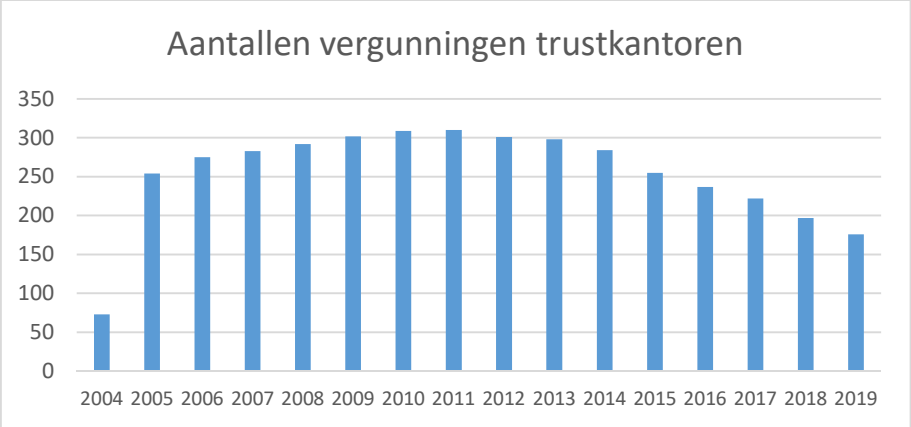
Bijlage: Toezichtbeeld DNB trustkantoren 2019
11 november 2019

Wetgeving
Per 1 januari 2019 is de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) in werking getreden. Met deze wet heeft de wetgever de rol van poortwachter van trustkantoren aangescherpt. Belangrijke nieuwe eisen uit de wet zijn het beschikken over twee dagelijks beleidsbepalers, aangescherpte eisen ten aanzien van het cliëntenonderzoek, zoals het uit te voeren onderzoek naar de uiteindelijk belanghebbende (UBO), het beschikken over een transactieprofiel van iedere doelvennootschap, doorstroomvennootschap of trust en strengere eisen aan de compliancefunctie en auditfunctie van een trustkantoor. Ten aanzien van de compliancefunctie is het bijvoorbeeld nu verplicht om het aantal uren af te stemmen op het aantal klanten en de risicoclassificatie én dit ook vast te leggen. Daarnaast zijn de eisen voor het aanleveren van informatie aan DNB over incidenten aangescherpt.

Toezicht
DNB heeft het afgelopen jaar een streng toezichtbeleid gevoerd ten aanzien van de trustsector; streng in het toezicht, in de handhaving en streng aan de poort. Er is een gerichte communicatie ingezet om aandacht te vragen voor de verscherpte eisen van de Wtt 2018. 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.



* Daling van het aantal vergunningen is deels toe te schrijven aan consolidatie: een aantal trustkantoren groeit in omvang doordat deze (een deel van) de klantenportefeuille overnemen van trustkantoren die de vergunning inleveren.

Op basis van verschillende openbare en gesloten informatiebronnen, bijvoorbeeld van ketenpartners of van incidenten die zijn gemeld door trustkantoren of anderen, identificeert DNB kantoren die hogere integriteitsrisico's lopen. Belangrijk terugkerend onderzoeksthema is of trustkantoren in voldoende mate integriteitsrisico's onderkennen, analyseren en mitigeren. Bijvoorbeeld risico's op witwassen en terrorismefinanciering en op schending van sanctieregelgeving. In 2019 is in het toezicht extra aandacht

geschonken aan de wettelijke eis om over twee beleidsbepalers te beschikken, aan fiscale integriteitsrisico's en aan de gemelde integriteitsincidenten.

Resultaten toezicht 2019
In 2019 (tot en met september) heeft DNB 23 onderzoeken uitgevoerd naar 21 trustkantoren, waarvan een deel heeft geresulteerd in het opleggen van handhavingsmaatregelen. In 2019 zijn tot nu toe 10 formele handhavingsmaatregelen opgelegd (o.a. boetes, aanwijzingen, lasten onder dwangsom). Naast de meer "gangbare" handhavingsmaatregelen is in 2019 een curator[1] benoemd om de adequate functionering van het trustkantoor te bewerkstelligen. Een deel daarvan is resultaat van onderzoeksbevindingen uit 2018, een deel uit 2019. In 2019 is tot nu toe 1 onherroepelijke formele handhavingsmaatregel gepubliceerd op grond van het publicatieregime dat met de Wtt 2018 is ingevoerd. Er zijn in 2019 bij 6 trustkantoren hersteltrajecten uitgevoerd die het resultaat zijn van een informele maatregel; DNB had in deze gevallen voldoende vertrouwen in de eigen verbeterkracht van de instelling. Ook heeft DNB gesprekken gevoerd met het bestuur van een aantal trustkantoren om zich een beeld te vormen over de functionering van de integere en beheerste bedrijfsvoering.

DNB heeft een gerichte handhavingsstrategie ingezet ten aanzien van de nieuwe wettelijke eis uit de Wtt 2018 om over twee beleidsbepalers te beschikken. Onderdeel hiervan was on-siteonderzoek, (handhavings)communicatie en de inzet van sancties, om zo effectief en efficiënt mogelijk op te kunnen treden. Een aantal trustkantoren heeft de vergunning ingeleverd naar aanleiding van deze strategie.

DNB heeft tot en met september 34 nieuwe meldingen van integriteitsincidenten in behandeling genomen en beoordeeld.

DNB werkt in de context van het Financieel Expertise Centrum (FEC) samen met ketenpartners zoals de FIOD, het OM en de Belastingdienst. DNB is trekker van het FEC project trustkantoren. In het kader van dat project is een Compliance Model Trustsector ontwikkeld dat tot doel heeft om onder andere de integriteit van trustkantoren vanuit de één overheid-gedachte te beoordelen en te benaderen (integrale aanpak). Met het Compliance Model Trustsector worden risico's binnen de trustsector gezamenlijk door de FEC-partners geanalyseerd en gewogen. Dit model wordt doorontwikkeld.

Naast handhaving, maakt ook educatie en het creëren van bewustwording deel uit van de toezichtstrategie van DNB. Met betrekking tot de nieuwe Wtt 2018 heeft DNB in juni een seminar georganiseerd voor de trustsector en in oktober een factsheet[2] gepubliceerd, beide bedoeld om uitleg te geven over toepassing van de nieuwe wet. Ook heeft DNB in september Good Practices Fiscale Integriteitsrisico's voor trustkantoren gepubliceerd.[3] Deze is voorafgegaan door een ronde tafel bijeenkomst over fiscale integriteit georganiseerd door DNB. Daarnaast brengt DNB ongeveer eens per 2 maanden een nieuwsbrief uit voor trustkantoren, met daarin actuele informatie die relevant is voor de sector. In 2019 zijn tot nu toe 4 nieuwsbrieven uitgebracht. Ook heeft DNB een speciaal mailadres (infotrust@dnb.nl) in gebruik waar trustkantoren vragen en

[1] Artikel 54 Wtt 2018.
[2] https://www.toezicht.dnb.nl/2/50-237880.jsp#.
[3] https://www.toezicht.dnb.nl/2/50-237848.jsp.

verzoeken kunnen indienen. Van dit adres wordt veelvuldig gebruik gemaakt door de trustsector (gemiddeld enkele tientallen verzoeken of vragen per dag).

Beeld op basis van onderzoeken
Met de nieuwe wet zijn er strengere eisen neergelegd voor de sector. Gedurende 2019 heeft DNB in het toezicht gezien dat de sector nog niet klaar is met het incorporeren van de nieuwe aangescherpte eisen. Gevolg hiervan is dat er herstel- en handhavingstrajecten nodig zijn. Belangrijke gemene deler bij de uitkomst van onderzoeken is dat er nog regelmatig tekortkomingen worden aangetroffen in de uitvoering van het verplichte cliëntenonderzoek en de vastlegging ervan in het dienstverleningsdossier (dvd), in een dvd komt het door het trustkantoor uitgevoerde cliëntenonderzoek met betrekking tot een specifieke cliënt tot uiting. Uit een dvd is op te maken of het trustkantoor het cliëntenonderzoek adequaat heeft uitgevoerd. Dit houdt in dat in het dvd de integriteitsrisico's zijn benoemd, hoe deze worden ondervangen en of de integriteitsrisico's na mitigerende maatregelen acceptabel zijn voor het trustkantoor, oftewel of die risico's (na mitigatie) passen binnen de zogenaamde risk appetite van het trustkantoor. DNB ziet dat de vereiste 'due diligence' niet altijd aanwezig is waardoor in sommige gevallen integriteitsrisico's niet in beeld zijn, of lager worden ingeschat dan ze zijn, of de effectiviteit van mitigerende maatregelen hoger wordt ingeschat dan die is. Ook ziet DNB dat het cliëntenonderzoek niet compleet is.

Uit het themaonderzoek naar fiscale integriteitsrisico's is gebleken dat de onderzochte trustkantoren het onderwerp fiscale integriteit veelal wel hebben opgenomen in hun systematische integriteitrisicoanalyse (SIRA) en beleid. Ook besteden zij zichtbaar aandacht aan fiscale risico's bij de uitvoering van het cliëntonderzoek en ook in trainingen voor medewerkers. Niettemin constateert DNB dat zij in de praktijk op onderdelen nog in onvoldoende mate het risico beheersen om betrokken te raken bij belastingontduiking en (agressieve) belastingontwijking.

Daarnaast ziet DNB ook verbeteringen in de sector, met name in de procesmatige inrichting van de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd constateert DNB dat het proces in sommige gevallen wel goed is ingericht, maar dat de werking in de praktijk te wensen overlaat.

Illegale trustdienstverlening
In 2019 zijn tot en met september 2019 32 nieuwe signalen over mogelijke illegale trustdienstverlening (het verlenen van trustdiensten zonder vergunning) aan DNB gemeld en door DNB behandeld. Dit is een significante stijging ten opzichte van 2018 (8 meldingen) en 2017 (6 meldingen).
Wat de oorzaak van de stijging is, is niet met zekerheid te zeggen. Het hogere aantal signalen over illegale trustdienstverlening zou een gevolg kunnen zijn van de strengere eisen van de Wtt 2018 en het strengere toezicht daarop.

Toekomst
Een van de achterliggende doelen van de recente aanscherping van de trustregelgeving is dat de inherente integriteitsrisico's van deze sector omlaag gaan. 2019 is het eerste jaar waarin DNB toezicht houdt op de aangescherpte eisen van de Wtt 2018. Die strenge eisen en bijbehorend streng toezicht leiden tot nu toe tot de hiervoor beschreven resultaten. DNB zet de strenge koers in de rest van 2019 en 2020 door. Dat geeft DNB (en ook de wetgever) de

gelegenheid om over een langere periode waar te nemen wat de effecten zijn van die aangescherpte eisen en dat strenge toezicht.

Tegelijkertijd merkt DNB op dat aangescherpte wetgeving en streng toezicht alleen niet voldoende zijn om de risico's op al dan niet bewuste betrokkenheid bij financieel economische criminaliteit van trustkantoren te mitigeren. Dit geldt eveneens voor de maatschappelijke betamelijkheid die door de maatschappij van de financiële sector in zijn geheel wordt verwacht. De trustsector zal een eigen verantwoordelijkheid moeten laten zien bij het omlaag brengen van de integriteitsrisico's, zowel individueel als collectief. Trustkantoren die niet aan de wettelijke eisen kunnen voldoen, en dus niet de benodigde professionaliseringsslag kunnen of willen maken, zullen geleidelijk van het toneel verdwijnen, via handhaving of uit eigen beweging.