

Position paper DNB ten behoeve van het rondetafelgesprek trustsector van 23 maart 2016

In dit Position Paper leest u een verkorte versie van de visie van DNB, in haar hoedanigheid als toezichthouder op trustkantoren, op de trustsector. Die schetsen we vanuit de problematiek waar DNB dagelijks tegen aanloopt tot aan mogelijke oplossingsrichtingen. De sector zelf is natuurlijk verantwoordelijk voor de naleving van de Wet toezicht trustkantoren, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 en derhalve voor de beheersing van risico's, als toezichthouder hebben wij de verantwoordelijkheid naleving te controleren en zo nodig af te dwingen. Als de trustsector serieus werk maakt van een adequate integere bedrijfsvoering en volwassen risico-identificatie en risicomitigatie, dan zal het toezicht minder ingrijpend zijn.

De wet draagt trustkantoren een poortwachtersfunctie op, die inhoudt dat zij binnen hun invloedssfeer zorg moeten dragen voor een integere financiële sector. Toezichtonderzoeken laten zien dat trustkantoren deze functie vooralsnog inadequaat invullen, waardoor de Nederlandse financiële sector potentieel grote reputatierisico's loopt.

Het doel van de Wet toezicht trustkantoren is de integriteit van het financiële stelsel bevorderen, door regulering van de trustsector. DNB houdt integriteitstoezicht op de trustsector, geen prudentieel toezicht. DNB ziet er als toezichthouder op toe dat trustkantoren onder meer voldoen aan vijf eisen:

- ze hebben zelf goed inzicht in de integriteitsrisico's;
- ze maken beleid, en hebben procedures en maatregelen om deze risico's te beheersen (De maatregelen bevatten ten minste cliëntonderzoek, transactiemonitoring, melding ongebruikelijke transacties en bestrijden van sanctieomzeiling);
- ze evalueren beleid, procedures en maatregelen tijdig;
- men heeft een stevige three lines of defense;
- en ze worden aangestuurd door betrouwbare en geschikte bestuurders.

De dienstverlening van trustkantoren levert inherent hoge integriteitsrisico's op, maar de risicobeheersing schiet tekort. Trustkantoren verlenen diensten aan internationale structuren, wat met zich brengt dat er veelal geen face-to-face dienstverlening mogelijk is. Het zijn bovendien vaak complexe ondoorzichtige structuren, waarin gebruik wordt gemaakt van entiteiten uit offshore-jurisdicties die vergaande geheimhouding verstrekken. Trustkantoren bedienen bijvoorbeeld structuren die bevorderen dat de uiteindelijk belanghebbende van een structuur anoniem blijft. Bij andere structuren staat het trustkantoor op te grote afstand om haar poortwachterstaken te kunnen vervullen. Dit soort structuren verhoogt de al inherent hoog risico-omgeving waarin trustkantoren opereren significant. Bovendien is door de groei van de sector en de diversificatie van activiteiten dit inherente hoge risico verder verhoogd. Daarnaast speelt nog een rol de verschuiving in de maatschappelijke en politieke acceptatie van het (fiscale) speelveld waarin trustkantoren zich bewegen.

De trustsector wordt grotendeels fiscaal gedreven en staat daardoor in de publieke belangstelling. Het fiscale beleid is voor ons als toezichthouder een gegeven. Momenteel staat het Nederlandse fiscale stelsel en daarmee de rol van de trustsector regelmatig ter discussie. Het is opvallend dat trustkantoren, die voor een

Toezicht horizontale functies en integriteit
Expertisecentrum
integriteitstrategie

Datum
22 maart 2016

Kenmerk
2016/184017

groot gedeelte hun bestaansrecht ontleen aan de fiscaliteit, weinig aandacht hebben voor dit specifieke integriteitsrisico.¹

Uit steekproeven onder trustkantoren blijkt onvoldoende sprake van professionele bedrijfsvoering, waardoor een groot aantal kantoren de Wtt overtreedt en geen goede poortwachter is. Toezichtonderzoeken op basis van steekproeven laten zien dat welke (hoog-risico) activiteit er ook gekozen wordt, er binnen de trustsector breed sprake is van tekortkomingen. Ongeveer drie van de vijf onderzochte instellingen laten ernstige tekortkomingen zien, de overige twee laten tekortkomingen zien.

De tekortkomingen zijn van basale aard. Trustkantoren moeten in staat zijn om de integriteitsrisico's die gepaard gaan met hun dienstverlening te identificeren. Vervolgens moet een trustkantoor een adequaat beheersingskader inrichten om deze risico's te mitigeren. Als de risico's niet beheersbaar zijn, dan moeten er uiteraard geen diensten worden verleend. Van alle onderzoeken die DNB de afgelopen jaren heeft uitgevoerd is de rode draad dat trustkantoren dikwijls nog niet in staat zijn om de basale gegevens in voldoende mate te verzamelen op basis waarvan de risicobeheersing kan plaatsvinden. Dat dit de rode draad is, ruim 10 jaar nadat de Wet toezicht trustkantoren is ingevoerd, baart DNB grote zorgen.

De trustsector slaagt er ondanks eigen initiatieven voorsnog niet in het probleem op te lossen. Dat komt vooral doordat er een cultuur is waarin commerciële belangen de boventoon voeren en doordat de beheersing van integriteitsrisico's in veel gevallen niet leidend is bij de beslissing om diensten te verlenen. Integriteit is nog geen integraal onderdeel van het besluitvormingsproces en trustkantoren gaan hun integriteitsrisico's vaak pas mitigeren nadat DNB deze expliciet onder hun aandacht heeft gebracht. Bemoedigend vindt DNB wel de initiatieven van Holland Quaestor inzake onder meer het door hen geïntroduceerde Keurmerk en advies op de auditfunctie. Lastig daarbij is wel dat Holland Quaestor momenteel slechts 44 van de ongeveer 150 trustkantoorgroepen onder haar leden schaarst. Bovendien is het lidmaatschap van Holland Quaestor op dit moment nog geen kwalitatief onderscheidend criterium. DNB ziet graag dat de sector zichzelf beter organiseert en gezamenlijk en voortvarend stappen neemt.

Aanpassing van het huidige wet- en regelgevend kader is nodig om de stap naar professionalisering van de sector te zetten. In 2014 zijn er al wijzigingen doorgevoerd waarmee de eisen aan de integere bedrijfsvoering zijn versterkt, maar verdere aanscherping van het wettelijk kader is noodzakelijk. Die aanscherpingen moeten zien op verdere professionalisering van de sector en zijn reeds in de Wetgevingsbrieven 2014 en 2015 richting het Ministerie van Financiën² verwoord:

- DNB moet vergunningen eenvoudiger in kunnen trekken;
- aanvullende vereisten voor niet alleen een integere bedrijfsvoering, maar ook een beheerste bedrijfsvoering;
- de bevoegdheid om lasten onder dwangsom en bestuurlijke boetes te publiceren;
- een verbod op het bedienen van structuren die de anonimiteit van de UBO bevorderen dan wel structuren waarbij trustkantoren op te grote afstand staan om haar taken adequaat te kunnen vervullen;
- een geïntegreerde compliance functie.

¹ Zie Nieuwsbrief van DNB van januari 2016.

² Brieven van 4 juli 2014 alsmede 25 juni 2015.