

Vergaderjaar 2003–2004

**29 041**

## **Het toezicht op trustkantoren (Wet toezicht trustkantoren)**

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 6 november 2003

#### **Algemeen**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD hebben met genoegen respectievelijk met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde ondertoezichtstelling van trustkantoren. De leden van de fractie van het CDA gaven aan dat het wetsvoorstel lijkt aan te sluiten bij de toegenomen aandacht voor internationaal opererende witwaspraktijken. Daarnaast spraken zij waardering uit voor de aandacht voor de administratieve lasten en de afstemming met vertegenwoordigers van marktpartijen. Het doet mij verder genoegen dat de leden van de VVD-fractie meldden dat zij het doel van het wetsvoorstel onderschrijven en dat zij het wetsvoorstel van belang achten voor de goede reputatie van de Nederlandse financiële sector en het vestigingsklimaat. Voorts gaven zij aan dat het voorstel past in de reeks maatregelen gericht op waarborging van de integriteit van het financiële stelsel.

#### **Inleiding**

In het wetsvoorstel wordt de betrouwbaarheidstoets door de toezichthouder uitgevoerd op het niveau van de beleidsbepalers bij het trustkantoor (de poortwachter). De betrouwbaarheidstoets vindt niet plaats op het niveau van een door het trustkantoor beheerde doelvennootschap (bijvoorbeeld een financieringsmaatschappij) en evenmin op het niveau van de uiteindelijk belanghebbende bij deze doelvennootschap (de cliënt). De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of de vorm van indirect toezicht via het trustkantoor als poortwachter over onder andere financieringsmaatschappijen voldoende informatie oplevert om de markt zuiver te houden. In het verlengde daarvan vroegen zij zich af of de poortwachterfunctie er niet toe leidt dat bijvoorbeeld notarissen en advocaten indirect belast worden met een integriteittoets. Zij vroegen zich ten slotte af waarom er niet voor gekozen is financieringsmaatschappijen niet langer uit te zonderen van het toezicht in het kader van de Wtk 1992.

In lijn met de internationale aanbevelingen schrijft het wetsvoorstel voor dat het trustkantoor als poortwachter moet weten met wie hij zaken doet (ken-uw-client beginsel), dat deze informatie bij het trustkantoor in Neder-

land moet worden aangehouden in het cliëntacceptatiedossier en dat daar onafhankelijke toezicht op is. Het gaat daarbij om de uiteindelijk belanghebbende natuurlijke persoon (hierna: de cliënt). Hiervan gaat een preventieve werking uit omdat criminelen liefst anoniem willen blijven en hun identiteit niet aan een trustkantoor (poortwachter) bekend willen maken, zeker niet als daar onafhankelijk toezicht op is. Als de identiteit van een cliënt niet bekend is, mag het trustkantoor geen zaken doen. Het trustkantoor loopt het risico zijn vergunning kwijt te raken als hij zich niet aan de wet houdt. Een aanvullende formele betrouwbaarheidstoets op het niveau van de doelvennootschap (bijvoorbeeld een financieringsmaatschappij) dan wel op het niveau van de cliënt is niet nodig uit hoofde van internationale verplichtingen en is praktisch niet goed uitvoerbaar voor de poortwachter, omdat hij geen mogelijkheden heeft om verklaringen omtrent de betrouwbaarheid te controleren. Een betrouwbaarheidstoetsing van de cliënt van de poortwachter zou daarom de Nederlandse concurrentiepositie onnodig schaden en is tevens vanwege de uitvoeringsproblemen uit oogpunt van administratieve lastendruk onwenselijk. In het wetsvoorstel is daarom gekozen om het trustkantoor als poortwachter naast de verplichting tot cliëntidentificatie geen betrouwbaarheidstoetsing te laten uitvoeren. Door dit wetsvoorstel worden de poortwachters (waaronder de notarissen en advocaten) conform de wens van de leden van de CDA-fractie dus niet indirect belast met een integriteitstoets. In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat in relevante internationale fora verleners van trustdiensten worden genoemd als kwetsbaar voor witwassen (financieringsmaatschappijen worden daarin niet als risicogroep genoemd). Gezien het bovenstaande en met het oog op de nationaal en internationaal gesignaleerde risico's levert het toezicht met het trustkantoor als poortwachter een risicogeorieënterd systeem op dat de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt. Wanneer Nederland daarnaast ook nog zelfstandig integriteittoezicht op financieringsmaatschappijen zou introduceren, zou Nederland onnodig internationaal uit de pas lopen en bovendien de efficiencyvoordelen van de poortwachterbenadering teniet doen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering meer inzicht kan geven in de geldstromen. Ja, dat kan maar met de nodige voorbehouden. De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) had de inschatting van € 1 000 miljard gemaakt op basis van informatie over de Nederlandse betalingsbalans over 2001. DNB laat nu weten dat op basis van nadere, vrijwel definitieve cijfers over de stromen in 2001 en als gevolg van een aantal correcties het geschatte bedrag moet worden bijgesteld naar € 800 miljard. Het uitzoeken van de herkomst en bestemmingen per geldstroom via een door een trustkantoor beheerde rechtspersoon blijkt gezien de grote aantallen geldstromen een zeer tijdrovend karwei. Daarnaast is de kennis over de herkomst en bestemming van de geldstromen beperkt tot de volgende schakel in de structuur en dat is niet noodzakelijkerwijs het beginpunt of het eindpunt van de geldstromen (voor zover men daar al over zou kunnen spreken bij geld); de waarde van de informatie is dus beperkt. Met deze voorbehouden lijkt naar voren te komen dat de geografische herkomst en bestemming van deze geldstromen een redelijk gespreid beeld opleveren. Alleen het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Italië lijken op basis van deze grove inschatting een relatief groot aandeel in de geldstromen voor hun rekening te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen in welke mate trustkantoren en de vennootschappen die zij beheren belasting betalen in Nederland. Zij vroegen welk zicht de Nederlandse fiscus heeft op beide groepen en of er wordt samengewerkt met buitenlandse belastingdiensten. Tot slot vroegen zij naar de toegevoegde waarde van het toezicht op trustkantoren boven het zicht dat de Nederlandse fiscus heeft op beide groepen.

Trustkantoren en de door hen beheerde vennootschappen zijn normaal belastingplichtig in Nederland en ter zake geldt derhalve geen uitzonderingsgrond. Dit betekent dat zij belasting zijn verschuldigd over de behaalde winst en dat alle regels van de verschillende belastingwetten normaal van toepassing zijn op deze lichamen. Trustkantoren en de door hen beheerde vennootschappen worden door de belastingdienst op dezelfde manier behandeld als andere belastingplichtigen. Dit betekent dat ten aanzien van deze belastingplichtigen op dezelfde wijze informatie ten aanzien van de heffing en inning van belastingen wordt verzameld als bij andere belastingplichtigen. Tevens worden deze belastingplichtigen op dezelfde manier beoordeeld en gecontroleerd. Opgemerkt wordt dat de vennootschappen waar trustkantoren bij betrokken zijn, veelal onderdeel zijn van een internationaal concern. Indien zekerheid vooraf wordt gevraagd over de fiscale gevolgen van internationale transacties dient onder meer informatie te worden overgelegd aan de belastingdienst met betrekking tot de wereldwijde organisatiestructuur en de uiteindelijk gerechtigden tot het vermogen. Dit geldt ook voor vennootschappen waarvan trustkantoren bij het beheer betrokken zijn. Onder een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting kan verder informatie worden uitgewisseld met de belastingdienst van het andere land. In dit kader kan informatie worden opgevraagd die van belang is voor de heffing en invordering van de belastingen. Hiervan wordt in voorkomende gevallen gebruik gemaakt. De toegevoegde waarde van het toezicht op trustkantoren is dat alle trustkantoren vooraf een vergunning moeten aanvragen waarbij een betrouwbaarheidstoetsing plaatsvindt. Hierdoor kunnen malafide partijen uit de markt worden geweerd. Voor wat betreft de vennootschappen waar trustkantoren bij het beheer zijn betrokken, krijgt de belastingdienst bovendien (zoals hierboven is aangegeven) normaal gesproken alleen in bepaalde gevallen vooraf bepaalde informatie die eventueel voor trusttoezicht interessant kan zijn, voor de andere gevallen kan er achteraf bij de gewone aanslagregeling eventueel interessante informatie naar boven komen (dat is voor het integriteittoezicht te laat). Tot slot kan worden opgemerkt dat de benodigde informatie lang niet altijd overeenkomt omdat de belastingdienst en DNB (als integriteit-toezichthouder op basis van dit wetsvoorstel) ieder een eigen taak en daarbij passende bevoegdheden hebben.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening in relatie tot trustkantoren wil ik het volgende opmerken. Sinds 1 juni 2003 vallen trustkantoren wanneer zij vennootschappen beheren onder beide wetten. Tot nog toe heeft dat één melding van een ongebruikelijke transactie opgeleverd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er concrete aanwijzingen zijn dat gestapelde internationale concernstructuren worden misbruikt door internationaal opererende witwassers. Ja, wanneer het lukt internationale witwasconstructies te ontrafelen dan blijkt regelmatig dat een grensoverschrijdende afschermconstructie is gebruikt door de witwasser met (buitenlandse) rechtspersonen. Toch lopen opsporingsautoriteiten bij veel zaken, na een of meerdere schakels te hebben ontrafeld, vast in een land met een bankgeheim of een land waar geen verplichting bestaat informatie aan te houden over de uiteindelijk belanghebbende bij de rechtspersoon. Het grote voordeel voor een witwasser van een afschermconstructie met buitenlandse rechtspersonen is dat hij anoniem zaken kan doen, waardoor het relatief eenvoudig wordt om het zwarte geld wit te wassen zonder dat de opsporingautoriteiten hem op het spoor komen. Juist het feit dat veel landen de frustraties van vastgelopen onderzoeken met dergelijke grensoverschrijdende casusposities herkennen, heeft ertoe geleid dat zij instemmen met de aanbevelingen van de in de toelichting bij

het wetsvoorstel genoemde intergouvernementele organisaties. Daarnaast vroegen leden van de PvdA-fractie of er ook concrete aanwijzingen bestaan dat deze structuren worden misbruikt voor financiering van terroristische activiteiten. Deze concrete aanwijzingen heb ik niet, maar ik sluit het zeker niet uit omdat het ook voor (bekende) terroristen een aantrekkelijke methode kan zijn om anoniem «zaken» te doen. Ook het Financieel Expertise Centrum geeft in zijn Rapportage Terrorismedinanciering en terrorismebestrijding (8 juli 2003) aan dat terroristische groeperingen hun financiële middelen op dezelfde wijze kunnen parkeren en verplaatsen als andere criminele groeperingen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of andere landen vergelijkbare wetgeving kennen met het oog op de concurrentieverhoudingen. De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het toezicht is georganiseerd op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De Nederlandse concurrentiepositie is uiteraard ook aan de orde gekomen via de consultatie van marktpartijen en in de afstemming met DNB. Hieruit is naar voren gekomen dat een groot aantal landen waarin op omvangrijke schaal trustdiensten worden verleend, toezicht kent op trustkantoren. Genoemd kunnen bijvoorbeeld worden de Cayman Islands, de Bahamas, Guernsey en Jersey. Daar geldt een vergunningplicht en wordt toezicht gehouden op de activiteiten van trustkantoren met het oog op de internationaal gesignaleerde risico's die aan trustdiensten zijn verbonden. Van de landen op het Europese vaste land wordt bijvoorbeeld in Luxemburg en Zwitserland toezicht gehouden op trustkantoren. Ook in deze landen geldt een vergunningplicht (Luxemburg) of een andere vorm van marktregulering (Zwitserland). Hoewel de intensiteit van het trusttoezicht verschilt, maken in het algemeen de kernpunten van het wetsvoorstel (zoals kennis van de uiteindelijk belanghebbende van de beheerde structuren en integriteitseisen aan bestuurders van trustkantoren) onderdeel uit van het toezicht in andere landen. Op de Nederlandse Antillen is een Raad van Toezicht ingesteld die is belast met het toezicht op het «fiduciair bedrijf», waaronder op hoofdlijnen dezelfde diensten vallen als onder het wetsvoorstel. Er is een vergunningplicht van kracht en er wordt toezicht gehouden op ondermeer vakbekwaamheid, integriteit en financiële soliditeit van het fiduciair bedrijf. Op Aruba is op dit moment beperkt toezicht op trustkantoren. Nieuwe wetgeving is in voorbereiding waarin een vergunningplicht is opgenomen en ondermeer eisen worden gesteld aan de administratieve organisatie en interne controle van trustkantoren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen nader in te gaan op de advertenties van handelaren in vennootschappen waarin rechtspersonen worden aangeboden voor anoniem zaken doen en vroegen hoe de adverteerders worden aangepakt. Deze advertenties zijn meestal te vinden op de pagina's met de vele kleine advertenties en berichten in de landelijke dagbladen. Verder is deze informatie te vinden op de websites van handelaren in rechtspersonen. Het handelen in rechtspersonen is niet verboden. Op dit moment kunnen de adverteerders alleen worden aangepakt ingeval bij de opsporingsinstanties bekend is dat zij zich bezighouden met criminele activiteiten. Het wetsvoorstel brengt daarin verandering doordat een vergunning vereist is voor het beroeps- of bedrijfsmatig verkopen van rechtspersonen. De vergunningplicht betekent dat de betrouwbaarheid wordt getoetst (antecedentenonderzoek) van de handelaren in rechtspersonen, daarnaast worden er regels gesteld voor een integere bedrijfsvoering en komt er een verplichting bij te houden met wie zij zaken doen. Het wetsvoorstel maakt het dus mogelijk om mensen met een crimineel verleden van deze markt te weren en daarnaast dient de handelaar het ken-uw-cliënt principe te hanteren.

In antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de verwevenheid van de trustsector met andere financiële dienstverleners merk ik op dat hiermee wordt bedoeld dat bij het adviseren en implementeren van een nieuwe internationale concernstructuur of bij een reorganisatie van een bestaande concernstructuur veel financiële dienstverleners, waaronder belastingadviseurs, banken, advocaten, notarissen en trustkantoren, samenwerken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het de bedoeling is dat alle bestaande trustkantoren een vergunning moeten aanvragen met een antecedentenonderzoek en zij vroegen hoe lang dat gaat duren.

Het is inderdaad de bedoeling dat alle trustkantoren een vergunning moeten aanvragen, waarbij een antecedentenonderzoek wordt uitgevoerd. Wel is er een overgangsregeling opgenomen in het wetsvoorstel voor bestaande trustkantoren. Met de overgangsregeling wordt de trustkantoren enige tijd geboden om de overgang te maken naar het vergunningstelsel zonder dat zij hun activiteiten hoeven stil te leggen. DNB wordt met de overgangsperiode van een jaar extra tijd geboden om in de opstartfase alle vergunningaanvragen te kunnen verwerken. Tijdens de overgangsperiode is, hangende de aanvraag, doorwerken toegestaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of in het geval dat de uiteindelijk belanghebbende (nog) niet bekend is er geen zaken mogen worden gedaan of dat de transacties slechts gemeld moeten worden. Gezien het feit dat het van groot belang is dat trustkantoren hun cliënt kennen, is in artikel 10 van het wetsvoorstel bepaald dat geen zaken mogen worden gedaan indien de uiteindelijk belanghebbende niet bekend is bij het trustkantoor.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom ervoor is gekozen om DNB als toezichthouder aan te wijzen en niet voor de Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM). Tevens vroegen zij naar de inpasbaarheid van dit wetsvoorstel in het complete integriteittoezicht op de financiële sector. Tot slot vroegen zij of er sprake is van bijzondere maatregelen om informatie uit te wisselen tussen de toezichthouders. In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is ingegaan op de keuze voor DNB als toezichthouder en de relatie tot de herziening van het financiële toezichtstelsel. Ik wil hier nogmaals benadrukken dat het in het wetsvoorstel specifiek gaat om de toetsing van integriteit. Het gaat in dit wetsvoorstel niet om de soliditeit van de trustkantoren en de goede ordening van het marktproces of de bescherming van consumenten (de doelstellingen zijn dus noch prudentieel noch gedragstypisch van aard). Er is dus op dit punt geen overlap. De enige overlap zou een personele overlap kunnen zijn. Bijvoorbeeld ingeval een directeur van een trustkantoor tevens directeur is van een beleggingsinstelling waarop de AFM gedragstoezicht houdt. Afhankelijk van waar deze persoon het eerst zijn werkzaamheden begonnen is, heeft een van de toezichthouders een betrouwbaarheidstoetsing uitgevoerd. De toezichthouders hebben afspraken gemaakt die een efficiënte informatie-uitwisseling mogelijk maken over eerdere bevindingen over de betrouwbaarheid. De toezichthouders maken daarbij gebruik van een gezamenlijke databank. In deze databank is snel te vinden of de andere toezichthouder al een betrouwbaarheidstoetsing heeft uitgevoerd. Als dat het geval is, zal de toezichthouder contact zoeken met de andere toezichthouder over zijn bevindingen. Op deze wijze kan de betrouwbaarheidstoets efficiënt worden uitgevoerd.

## **Doelstelling**

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de consumenten profiteren van het toezicht en hoe zij daarover worden geïnformeerd. In abstracto kan worden gezegd dat de consument net als ieder ander profiteert van een integer financieel stelsel. Het gaat in het onderhavige wetsvoorstel echter niet om gedragstoezicht ter rechtstreekse bescherming van de consument. In dit wetsvoorstel gaat het om de integriteit van het trustkantoor en om de relationele integriteit, de integriteit van de klanten van het trustkantoor, in die zin dat de afnemer (uiteindelijk belanghebbende) van de diensten bekend moet zijn bij het trustkantoor. Wanneer men de afnemer al als consument zou willen aanmerken dan wordt hij hooguit tegen zichzelf beschermd, dat wil zeggen dat hij niet anoniem zaken mag doen met of via een trustkantoor. Er is derhalve geen reden de consument extra te informeren.

## **Inhoud van het wetsvoorstel**

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre trustkantoren mogen vertrouwen op cliëntacceptatie door andere dienstverleners en hoe dit zich verhoudt tot de eigen onderzoeksplicht. De eigen onderzoeksplicht bestaat eruit dat het trustkantoor de informatie waaruit blijkt wie de uiteindelijk belanghebbende is in het betreffende cliëntacceptatiedossier opneemt. Deze informatie dient zelfstandig dragend te zijn. Zonder dat het trustkantoor de identiteit van uiteindelijk belanghebbende kent, mag hij geen zaken doen. De overige in artikel 10 van het wetsvoorstel gevraagde informatie over bijvoorbeeld de herkomst en bestemming van de gelden moet door het trustkantoor binnen een redelijke termijn nadat de zakelijke contacten zijn gestart aan het cliëntacceptatiedossier worden toegevoegd (de toezichthouder kan hiervoor een termijn stellen). Een andere professionele dienstverlener (bijvoorbeeld een bank) die gehouden is de aanbevelingen over cliëntacceptatie van het zogeheten Basel committee uit te voeren, kan wel een ondersteunende rol bieden bij het vergaren van informatie en bij de identificatie van de uiteindelijk belanghebbende zolang deze informatie maar wel in het betreffende cliëntacceptatiedossier van het trustkantoor in Nederland terecht komt.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat er wordt bedoeld met de opmerking dat het integriteittoezicht een zelfstandig traject zal doorlopen naast de herziening van het financiële toezichtstelsel en waarom daarvoor is gekozen. Daarnaast vroegen zij hoe het toezicht op de betrouwbaarheid van bestuurders in dit wetsvoorstel zich verhoudt tot het gedragstoezicht door de AFM op mogelijk dezelfde bestuurders. Bij de herziening van het toezicht wordt een uitsplitsing gemaakt naar elementen die worden gezien door de gedragstoezichthouder (AFM) danwel de prudentiële toezichthouder (DNB/PVK). Voor zowel het gedragsdeel als het prudentiële deel speelt integriteit een rol bijvoorbeeld bij de betrouwbaarheidstoetsing van bestuurders. Er is echter een aantal specifieke integriteitwetten (de Wet identificatie bij dienstverlening, de Wet melding ongebruikelijke transacties, de Wet inzake de geldtransactiekantoren, de Sanctiewet 1977 en dit wetsvoorstel) dat niet is gericht op de soliditeit van de onder toezichtstaande bedrijven maar ook niet is gericht op de goede ordening van het marktproces of de bescherming van consumenten. Gezien de specifiek op integriteit gerichte doelstelling valt er geen uitsplitsing naar prudentiële en gedragstypische elementen te maken. Er is daarom voor gekozen de grote herzieningsoperatie van het financiële toezichtstelsel niet onnodig te belasten met een poging tot invlechting van deze wetten. Wel zal na de herzieningsoperatie worden gezien in welke mate het wenselijk is algemene aspecten (dat wil zeggen aspecten die niet pruden-

tieel of gedragtypisch van aard zijn) van de gekozen vormgeving van het toezicht in de specifieke integriteitwetten over te nemen.

Voor situaties met een personele overlap (bijvoorbeeld doordat iemand meerdere functies bekleedt) waardoor hij zowel door DNB als de AFM op betrouwbaarheid zou moeten worden getoetst, hebben zoals eerder in deze nota is aangegeven de toezichthouders afspraken gemaakt die een efficiënte informatie uitwisseling mogelijk maken over eerdere bevindingen over de betrouwbaarheid.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 1 en 2*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het beperken van het toezicht tot trustkantoren met een vestiging in Nederland ertoe kan leiden dat trustkantoren in een ander land het beheer gaan voeren over een in Nederland gevestigde financieringsmaatschappij. Daarnaast vroegen zij of het theoretisch mogelijk is voor trustkantoren die in Nederland opereren om zich te onttrekken aan het toezicht. Allereerst wil ik opmerken dat er al vrij snel sprake is van een vestiging in Nederland (zie de toelichting op artikel 2). Zo valt ook de aanwezigheid die bestaat uit een enkel bureau in Nederland, beheerd door eigen personeel van de onderneming of door een zelfstandige persoon die echter gemachtigd is voor de onderneming op te treden al onder het begrip vestiging. Het buitenlandse trustkantoor dat zaken wil doen op de Nederlandse markt zou dan ook alles vanuit het buitenland dienen te doen. Het is de vraag of dat goed mogelijk is. Daarnaast kan het in het buitenland uitvoeren van beheershandelingen ongewenste fiscale consequenties hebben, bijvoorbeeld als dit leidt tot verplaatsing van de fiscale vestigingsplaats. Ten aanzien van de tweede vraag kan worden opgemerkt dat het, net als bij de andere (financiële) toezichtwetten, theoretisch mogelijk is dat iemand zonder vergunning zaken blijft doen. Toezichthouders komen deze personen op het spoor doordat deze personen adverteren om aan klanten te komen of bijvoorbeeld doordat iemand met een vergunning de toezichthouder tipt wanneer hij merkt dat er iemand zonder vergunning op de markt actief is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het begrip trustkantoor in artikel 1 niet te ruim is omschreven en of in samenhang daarmee de uitzondering in artikel 2 te beperkt is geformuleerd, waardoor bepaalde interim-managers en de tijdelijke bestuurders die door de Ondernemingskamer worden benoemd in strijd met de ratio van het wetsvoorstel toch onder toezicht zouden komen te vallen. Zij geven een andere benadering in overweging. In deze benadering is het onderscheidende criterium of een bestuurder beleidsbepalend werkzaam is en strategische beslissingen neemt. Ik wil hierover het volgende opmerken. Ik ben het eens met de leden van de PvdA-fractie dat het niet de bedoeling is dat de uitzondering in artikel 2 voor interim-managers zich beperkt tot opdrachten verstrekt aan interim-managers/natuurlijke personen. Deze uitzondering zou ook van toepassing moeten zijn indien meerdere interim-management opdrachten zijn verstrekt aan een rechtspersoon die deze opdrachten vervolgens tegelijkertijd laat uitvoeren door verschillende natuurlijke personen. De opmerking in de toelichting dat een natuurlijke persoon die een opdracht uitvoert normaal gesproken maar één management opdracht tegelijkertijd kan uitvoeren, blijft overigens voor beide situaties van toepassing. Ik ben het wel met de leden van de PvdA-fractie eens dat de wettekst nog niet duidelijk aangeeft dat het de bedoeling is om beide situaties gelijk te behandelen. Via de bijgevoegde nota van wijziging wordt de wettekst daarom aangepast. Uit de wettekst en de toelichting blijkt dat indien de rechter als de enige «opdrachtgever» kan worden

aangemerkt, er geen sprake is van het beroeps- of bedrijfsmatig voeren van het trustbedrijf in opdracht van een persoon of vennootschap die niet tot de groep van het trustkantoor behoort. Degene die door de Ondernemingskamer wordt benoemd tot tijdelijk bestuurder voor verschillende rechtspersonen wordt daardoor dus niet aangemerkt als trustkantoor. Hetzelfde geldt overigens voor een door de rechter benoemde curator. De door de leden van de PvdA-fractie voorgestelde alternatieve benadering waarbij het criterium of een bestuurder al dan niet beleidsbepalend bezig is of strategische beslissingen neemt de doorslag geeft, leidt waarschijnlijk tot rechtsonzekerheid door de vaagheid van deze termen. Bovendien is het moeilijk te controleren of iemand die op papier zijn handtekening heeft gezet onder een «strategische beslissing» niet in feite op instructie van iemand anders handelt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen aandacht voor de civielrechtelijke gevolgen van het zonder vergunning zaken doen. Deze leden merkten op dat artikel 2, eerste lid, niet de strekking heeft om in strijd daarmee gesloten overeenkomsten aan te tasten. Ik kan inderdaad bevestigen dat niet beoogd is om in strijd met het verbod gesloten overeenkomsten aan te tasten. Een andere benadering waarbij overeenkomsten wel kunnen worden opengebroken zou kunnen leiden tot onnodige rechtsonzekerheid in veelal grensoverschrijdende situaties. Opdrachtgevers van het trustkantoor kunnen het openbare register (dat wordt bijgehouden door de toezichthouder) checken om te controleren of het trustkantoor wel een vergunning heeft, maar zijn daartoe niet verplicht. De gekozen benadering is in lijn met de poortwachterbenadering, waarbij de poortwachter die zich niet aan de regels houdt, kan worden aangepakt via bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg. Dit instrumentarium heeft voldoende preventieve werking voor het doel van de wet en biedt voldoende middelen om trustkantoren die toch de fout in gaan adequaat aan te pakken. Dit punt speelt overigens bij alle financiële toezichtwetten en het zal in de herziening van deze wetgeving ook aan de orde komen, waarbij bedacht moet worden dat de doeleinden (prudentieel, gedrag, integriteit) verschillend zijn, en een rol kunnen spelen bij de specifieke beantwoording van deze vraag.

#### *Artikel 10*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering afspraken heeft gemaakt met DNB over de administratieve lasten. Ik wil daar het volgende over opmerken. In de toelichting is aangegeven dat zowel de effectiviteit als een zo beperkt mogelijke aanvullende administratieve lastendruk belangrijke randvoorwaarden zijn voor de vormgeving van het toezicht. Daarom is een keuze gemaakt voor de poortwachterbenadering waarbij de verplichtingen voor de trustkantoren zoveel mogelijk worden gemodelleerd conform de verplichtingen die nu reeds voortvloeien uit bestaande gedragscodes. Hierdoor zullen de aanvullende administratieve lasten zo beperkt mogelijk blijven. DNB onderschrijft het wetsvoorstel. Deze randvoorwaarden zullen daarom ook van belang zijn voor alle regels die op deze wet zijn gebaseerd dus ook op de Regeling integrale bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren van DNB (hierna: RIB). Dat blijkt ook uit het feit dat DNB marktpartijen over deze regeling uitvoerig heeft geconsulteerd, waarbij aandacht is besteed aan de administratieve lasten. Bij de vergunningaanvraag zal eenmalig een extra administratieve last ontstaan voor het invullen van de aanvraagformulieren. In de toelichting is daarom expliciet aangegeven dat DNB ervoor zorgt dat de vergunningaanvraag uit het oogpunt van de administratieve lastendruk zo doelmatig mogelijk zal verlopen. Verder is in de toelichting expliciet aangegeven dat voor de uitvoering van het toezicht op de bancaire trustdochters werkafspraken worden gemaakt binnen DNB om overlap in toezicht te voorkomen.



De leden van de CDA-fractie vroegen verder nog hoe ver de poortwachterfunctie van DNB strekt, welke maatstaven DNB aanhoudt bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van personeelsleden of de uiteindelijk belanghebbende en of DNB de enige instantie is die toezicht houdt op de betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen. Tot slot vroegen zij of er ook eisen worden gesteld aan de deskundigheid van de bestuurders.

Ik wil daar het volgende over opmerken. De gekozen poortwachterbenadering in dit wetsvoorstel betekent dat het trustkantoor fungeert als poortwachter en dat DNB geen poortwachterfunctie heeft. Verder staat in artikel 8 van de ontwerp RIB wat een trustkantoor moet doen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van zijn personeelsleden in integriteitgevoelige functies. Het betreft bijvoorbeeld het inwinnen van informatie over de betrouwbaarheid van het nieuwe personeelslid bij eerdere werkgevers. Ten behoeve van de uniformiteit van dergelijke regels streeft DNB er overigens naar om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de regeling integriteitgevoelige functies bij financiële instellingen wanneer deze is afgerond.

Er bestaat geen verplichting de betrouwbaarheid van de uiteindelijk belanghebbende te toetsen, het gaat erom dat de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende bekend is en dat de informatie waaruit dat blijkt is opgenomen in het cliëntacceptatiedossier. DNB zal als toezichthouder op trustkantoren de enige toezichthouder zijn die toezicht houdt op de betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen bij een trustkantoor. De AFM komt pas in beeld indien de betrokken bestuurder tevens bestuurder is van een instelling die onder toezicht van de AFM staat. Zoals eerder is aangegeven in deze nota hebben de toezichthouders afspraken gemaakt die een efficiënte informatie-uitwisseling mogelijk maken over eerdere bevindingen over de betrouwbaarheid. Voor de deskundigheid wordt in algemene zin gekeken naar relevante werkervaring en het algemene opleidingsniveau, daaruit zou moeten blijken of iemand voldoende capabel is om aan de eisen voortvloeiende uit dit wetsvoorstel terzake van een integere bedrijfsvoering te kunnen voldoen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de formulering van artikel 10, eerste lid, niet te ruim is in relatie tot de doelstelling van de wet, te weten het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel in Nederland. Zij gaven verder aan dat trustkantoren als zodanig geen zelfstandige bron van systeemrisico vormen en vroegen in dit kader aandacht voor de ontwerp RIB van DNB. Ik wil hierover het volgende opmerken. De formulering van artikel 10, eerste lid, geeft aan dat er alleen regels mogen worden gesteld met het oog op een integere bedrijfsvoering. Er is juist bewust voor deze formulering gekozen omdat het toezicht in dit wetsvoorstel zich beperkt tot integriteittoezicht. Aanvullend soliditeittoezicht of systeemtoezicht (waarvoor in een aantal andere landen wel is gekozen) waarbij regels worden gesteld voor een bedrijfseconomisch gezonde bedrijfsvoering wordt voor de Nederlandse situatie overbodig geacht. Net als de leden van de PvdA-fractie ben ik derhalve van mening dat marktwerking volstaat en dat een andere benadering zou leiden tot onnodige extra administratieve lasten. In de ontwerp RIB staan ook geen regels voor een bedrijfseconomisch gezonde bedrijfsvoering. Zoals eerder in deze nota is opgemerkt, besteedt ook DNB aandacht aan het beperken van de administratieve lasten (onder andere in de consultaties met de marktpartijen over de RIB).

Conform de wens van de PvdA-fractie zal de uiteenzetting over de vermogensscheiding worden meegenomen door de Minister van Justitie

in zijn beoordeling of het Burgerlijk Wetboek op dit punt wijziging behoeft.  
De evaluatie van praktijkervaringen kan daarbij evenwel niet worden  
gemist.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm