

COMPLIANCE EN DE POORTWACHTERFUNCTIE VAN TRUSTKANTOREN

mr. dr. R. Stijnen en mr. dr. M.T. van der Wulp

1. Inleiding

Trustkantoren dienen iedere nieuwe cliënt nauwkeurig te onderzoeken *alvorens* zij de cliënt toegang verlenen tot de Nederlandse financiële markten.¹ Deze actieve en onderzoekende rol wordt aangeduid als de rol van 'poortwachter'. Het geheel van de wettelijke verplichtingen wordt ook wel de 'poortwachterfunctie' genoemd. In het toezichtssysteem van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) houdt De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)² toezicht op trustkantoren. Ook *nadat* door het trustkantoor toegang is verleend is het trustkantoor gehouden de cliënt doorlopend te monitoren. Dit wordt 'toezicht op het niveau van de dienstverlener'³ genoemd; het trustkantoor is hierbij zelf een toezichthoudende rol toebedeeld.

Een sprekend praktijkvoorbeeld, waarin beide niveaus van toezicht aan bod komen, speelde zich af bij het Amsterdamse trustkantoor Van Baerle Trust Company B.V. (Van Baerle). Hoewel het trustkantoor beschikte over een vergunning van DNB – waaruit moet worden opgemaakt dat DNB (de bedrijfsvoering van) het trustkantoor integer acht – ging het toch mis. Uit bezoeken door toezichtmedewerkers⁴ van DNB bleek dat Van Baerle geen cliëntacceptatiedossiers bijhield. DNB legt in 2007 een last onder dwangsom op teneinde naleving van de regels uit de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren (Rib Wtt) af te dwingen. Omdat Van Baerle de last niet naleeft verbeurt zij liefst € 100.000. Bij toezichtbezoeken begin 2008 blijkt dat er van verbetering geen sprake is. Er volgen nieuwe lasten waaronder één ter naleving van de Rib Wtt. Van Baerle volgt nu wel tijdig de last op door inderhaast hulp in te roepen van Confiad – een compliance dienstverlener voor

1 *Evaluatie Wet toezicht trustkantoren. Onderzoek naar de effectiviteit en doelmatigheid van de Wtt*, Den Haag: Ministerie van Financiën 26 april 2010, p. 4.

2 DNB is een bestuursorgaan in de zin van art. 1:1 lid 1, onderdeel b, Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zie ABRvS 26 oktober 2005, AB 2006/21 (Free Record Shop).

3 *Kamerstukken II 2002/03*, 29 041, nr. 3, p. 18.

4 Medewerkers van bestuursorganen die met toezicht zijn belast worden in art. 5:11 Awb aangeduid als toezichthouder. In het algemeen taalgebruik worden echter ook bestuursorganen die met markttoezicht zijn belast als toezichthouders aangeduid. Die terminologie is zelfs overgenomen in een aantal wetten, waaronder de Wtt. Zie over dit onderscheid ook de bijdrage van Roth en Roepnarain in deze bundel.

trustkantoren –, opdat niet nogmaals een dwangsom wordt verbeurd. Voorts legt DNB Van Baerle een bestuurlijke boete op wegens het niet naleven van de Rib Wtt. De last- en boeteoplegging houden (in essentie) stand bij de bestuursrechter. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) oordeelt in hoger beroep over de boeteoplegging:

‘Het College is met de rechtbank van oordeel dat de omstandigheid dat het bij de boeteoplegging gaat om slechts twee doelvennootschappen aan wie diensten zijn verleend voordat de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende gedocumenteerd was vastgelegd, ook gezien de periode en omstandigheden waarin dit is gebeurd, geen grond is om de overtreding minder ernstig of verwijtbaar te achten. Het College acht de onderhavige overtredingen, evenals de rechtbank, ernstig en neemt hierbij in aanmerking dat het trustkantoor in de Wtt, wanneer het bepaalde diensten verricht, fungeert als poortwachter bij het tegengaan van witwassen van gelden en andere mogelijke strafbare feiten en dat deze poortwachtersfunctie juist door het niet naleven van artikel 12, derde lid, Rib wordt geraakt. Dat in dit geval, gezien de inspanningen die Van Baerle naar eigen zeggen heeft verricht om aan haar verplichtingen te voldoen, sprake zou zijn van een verminderde verwijtbaarheid ziet het College – evenals de rechtbank – niet in.’⁵

In deze bijdrage wordt de poortwachterfunctie van trustkantoren en de compliancefunctie afgezet tegen het toezicht door DNB op deze branche. Naast bovengenoemde Wtt en Rib Wtt zal hierbij enige aandacht uitgaan naar de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet 1977. Deze wetten liggen aan de basis van de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme en de trustkantoren kunnen ook dagelijks te maken hebben met die wetgeving. Zij worden ook wel met de overkoepelende term ‘integriteitswetgeving’ aangeduid. De doelstelling van deze wetgeving is namelijk noch prudentieel noch gedragstypisch van aard, maar is gericht op de integriteit van de betrokken instelling of dienstverlener en op de relationele integriteit, in die zin dat de afnemer van de diensten, de herkomst en de bestemming van de daarbij betrokken middelen bekend moeten zijn bij degene die de dienst aanbiedt.⁶ In deze bijdrage gaat het om compliance met betrekking tot publiekrechtelijke normen. De privaatrechtelijke zorgplicht van trustkantoren blijft dus buiten beeld.⁷

2. Europese initiatieven tegen witwassen en financiering van terrorisme

Bij witwassen zijn de inspanningen (van de witwasser) gericht op het voorkomen dat de werkelijke (criminele) oorsprong van het geld kan worden getraceerd en dat een ogenschijnlijk legale herkomst wordt gecreëerd. Het witwasproces wordt doorgaans beschreven als een proces waarin drie fasen zijn te onderscheiden, te weten de

5 CBb 28 maart 2013, JOR 2013/174 (Van Baerle), m.nt. Van Eersel.

6 *Kamerstukken II* 2002/03, 29 041, nr. 3, p. 5. Zie bijvoorbeeld ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 12.

7 Zie daarover K. Frielink en M. van Eersel, *Toezicht trustkantoren in Nederland*, Deventer: Kluwer 2010, p. 23-31.

fase van *placement*, *layering* en *integration*.⁸ De eerste fase (*placement*) ziet op het in het geldverkeer brengen van door misdrijf verkregen vermogen (deze fase wordt ook wel aangeduid als de voorwas). De tweede fase (*layering*) doelt op het op elkaar stapelen van transacties teneinde de criminele herkomst van het vermogen te versluieren (deze fase wordt ook wel de hoofdwas genoemd). Het gaat hierbij om een reeks van handelingen die vervolgens met het geld plaatsvindt teneinde de herkomst van het geld zo moeilijk mogelijk te maken, waarbij het doel is het zogeheten *audit*- of *papertrail* te doorbreken. De derde fase (*integration*) betreft het integreren van het vermogen in de legale economie (deze fase wordt ook wel de nawas genoemd). Waar potentiële witwassers vanouds geldtransactiekantoren gebruiken om voor te wassen (maar ook wel voor de hoofdwas),⁹ zullen trustkantoren vooral moeten waken dat zij niet worden ingezet voor de hoofdwas. Zo is denkbaar dat gestapelde internationale concernstructuren worden misbruikt door internationaal opererende witwassers. In dat geval krijgen de financiële stromen op papier een nettere bestemming en herkomst dan wanneer de financiële stromen rechtstreeks zouden gaan naar bijvoorbeeld een belastingparadijs met een bankgeheim.¹⁰ Het nawassen zou ten slotte voor een belangrijk deel plaats hebben in de vastgoedsector.¹¹ Opgemerkt moet worden dat in de Rapportage Project Vastgoed van het Financieel Expertise Centrum (dat in juli 2008 is gepubliceerd) onderzoek is verricht naar misbruik in de vastgoedsector, waarbij weliswaar werd geconcludeerd dat het mogelijk is dat zakelijke dienstverleners (waaronder trustkantoren) meewerken aan frauduleuze vastgoedtransacties, maar dat het op grond van het onderzoek niet mogelijk is om uitspraken te doen over de mate waarin dat zich voordoet.¹² Vanaf eind jaren zeventig van de vorige eeuw zijn in Europees verband en daarbuiten initiatieven ontplooid gericht op het tegengaan van witwassen van uit criminele activiteiten afkomstige gelden en andere waarden, zoals effecten en diamanten. Na 11 september 2001 kwam daar de aandacht bij voor het tegengaan van de financiering van terrorisme. Dit doel werd voortaan in één adem genoemd met witwasbestrijding. De gedachte was dat bij financiering van terrorisme, net zoals bij witwassen, in de praktijk sprake zou zijn van het stapelen van transacties (*layering*), teneinde het boekhoudspoor te doorbreken. De Nederlandse integriteitswetgeving strekt,

8 V. Mul, *Banken en witwassen. Wetgeving omtrent de betuiging van het witwassen van geld* (diss.), Gouda Quint 1999, p. 6-8. Een andere visie op het witwasproces beschrijft dit proces in vier fasen, te weten: *placement*, *layering*, *legitimation* en *integration*. Zie bijvoorbeeld: M. Jurgens en M.A. van der Hoeven, 'Witwassen, ongebruikelijke transacties en cliëntidentificatie', in: F.G.B. de Graaf en F.W. Lunsingh Scheurleer, *Nederlands-Antilliaans recht voor de bank- en financieringspraktijk*, Amsterdam: NIBE-SVV 2004, p. 131-155. Zie ook: J. van Koningsveld, 'Witwassen: de fasen van het witwasproces getoetst', *O&F* 2008, p. 88-104.

9 Zie C. Vaerewyck, 'Aanpak "Nigeriaanse Fraude" vanuit een complianceperspectief', in: *Jaarboek Compliance 2007*, Zeist: Kerckebosch 2006, p. 182-183.

10 J.L.S.M. Hillen, *Lexplicatie. Integriteits- en anti-witwaswetgeving 7.3a*, Deventer: Kluwer 2007, p. 245-246.

11 Zie B. Unger, 'De omvang en het effect van witwassen', in: *Witwassen*, Justitiële verkenningen, Den Haag: Bju 2006, p. 21-22.

12 *Rapportage Project Vastgoed*, Amsterdam: Financieel Expertise Centrum, juli 2008, p. 3.

evenals de antiwitwaswetgeving, tot uitvoering van zowel de witwasrichtlijnen als de (gewijzigde) veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF).¹³

Op richtlijn niveau is van belang Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, ook wel de Derde witwasrichtlijn genoemd. In artikel 34 lid 1 is bepaald dat de lidstaten vereisen dat de onder deze richtlijn vallende instellingen en personen adequate en passende beleidslijnen en procedures invoeren op het gebied van het klantenonderzoek, de melding van verdachte transacties, het bewaren van bewijsstukken, de interne controle, de risicobeoordeling, het nalevingsbeheer (compliance) en de communicatie om verrichtingen die met het witwassen van geld of met financiering van terrorisme verband houden, te voorkomen en te verhinderen. Ingevolge artikel 36 lid 1 bepalen de lidstaten onder meer dat aanbieders van trust- en bedrijfsdiensten over een vergunning moeten beschikken of in een register ingeschreven moeten zijn om hun bedrijfsactiviteiten op wettige wijze te kunnen uitoefenen. Ten slotte volgt uit artikel 39 lid 2 dat de lidstaten – onverlet de mogelijkheid strafrechtelijk op te treden – erop toezien dat overeenkomstig hun nationale wetgeving passende administratieve maatregelen of administratieve sancties kunnen worden opgelegd aan kredietinstellingen en financiële instellingen voor inbreuken op de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde bepalingen en dat de lidstaten erop toezien dat deze maatregelen of sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

In verband met nieuwe aanbevelingen van de FATF van februari 2012 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan tot alweer de Vierde witwasrichtlijn (COM (2013)45). In artikel 29 van het richtlijnvoorstel wordt bepaald dat lidstaten er voor zorgen dat binnen hun grondgebied gevestigde rechtspersonen of juridische entiteiten toereikende, accurate en actuele informatie over hun uiteindelijke begunstigen inwinnen en bezitten. De regering was hierover niet erg enthousiast:

‘De regering heeft echter aarzelingen bij het voorgestelde artikel 29. Hoewel een verplichting zoals door de Commissie voorgesteld het cliëntenonderzoek zou kunnen vergemakkelijken doordat relevante informatie reeds beschikbaar zou zijn, is de regering er niet van overtuigd dat dit het meest effectieve instrument is om het gestelde doel te bereiken. Dit zou van een brede groep personen – bestuurders van rechtspersonen – inspanningen vergen, reeds om met deze materie vertrouwd te raken. Toezicht op de naleving zou evenzeer complex zijn. Verder zou een dienstverlener toch zelfstandig cliëntenonderzoek moeten verrichten, ongeacht of zijn cliënt zelf al beschikt over informatie over zijn uiteindelijk belanghebbende.’¹⁴

¹³ Zie bijvoorbeeld inzake de Wtt: *Kamerstukken II 2002/03*, 29 041, nr. 3, p. 2-4 en inzake de Wwft: *Kamerstukken II 2011/12*, 33 238, nr. 3, p. 1-2. Zie met betrekking tot (de aanbevelingen van) de FATF uitgebreid M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, par. 4.5 en 4.7.

¹⁴ *Kamerstukken II 2012/13*, 33 583, A, p. 5.

Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, zoals gewijzigd met Kaderbesluit 2008/919/JBZ, spoort de lidstaten aan hun wetgevingen onderling aan te passen en bevat minimumvoorschriften voor terroristische misdrijven. Zo moeten lidstaten bijvoorbeeld uitlokking tot, medeplichtigheid aan en poging tot terroristische misdrijven strafbaar stellen (artikel 4) en moeten niet alleen doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties kunnen worden getroffen tegen personen die zich schuldig maken aan enige vorm van deelname aan terroristische misdrijven (artikel 5), maar ook moeten rechtspersonen effectief kunnen worden aangepakt (artikel 8).

3. Nationale wetgeving gericht tegen witwassen en financiering van terrorisme

Witwassen is een algemeen delict. Het witwassen is strafbaar gesteld als heling in de artikelen 416, 417 en 417bis Wetboek van Strafrecht (Sr). Voorts voorzien de artikelen 420bis, 240ter en 420quater Sr vanaf eind 2001 in een zelfstandige strafbaarstelling van witwassen,¹⁵ terwijl in september 2013 met een (vernieuwd) artikel 421 Sr de financiering van terrorisme strafbaar is gesteld.¹⁶

De Sanctiewet 1977 en de daarop gebaseerde regelgeving voorzien in een verbod om transacties te verrichten met landen, personen en organisaties die zijn opgenomen op zogenoemde freeze-lijsten.¹⁷ Ingevolge artikel 2 Regeling toezicht Sanctiewet 1977 waarborgt de instelling dat zij op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle maatregelen heeft getroffen ter naleving van de Sanctieregelgeving, welke maatregelen tenminste zien op een adequate controle van de administratie van de instelling op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de Sanctieregelgeving, met het oog op het bevriezen van de financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie. Aanvankelijk was in de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 en de Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977 niet voorzien in toezicht van DNB op trustkantoren voor wat betreft de naleving van de Sanctieregelgeving. Een door DNB aan Van Baerle opgelegde last onder dwangsom gericht op naleving van artikel 2 Regeling toezicht Sanctiewet

15 Zie daarover P.C. Speekenbrink, 'Witwassen en fraude', in: *Jaarboek Compliance 2010*, Waddinxveen: Nederlands Compliance Instituut 2009, p. 325-332.

16 Zie daarover P.C. Verloop, 'De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme: geen rustig bezit', in: *Jaarboek Compliance 2014*, Capelle a/d IJssel: Nederlands Compliance Instituut 2014, p. 111-119.

17 Zie daarover M.K. Bulterman, *Financiële sancties. De totstandkoming en implementatie van financiële VN-sancties en hun gevolgen voor financiële instellingen*, Amsterdam: NIBESVV 2003, hoofdstuk 4; R.-J.P. Lugard, 'Sanctieregelgeving. De sanctiewet 1977 en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 in het algemeen en in het bijzonder voor trustkantoren', *TvCo 2006/4* en M.T. van der Wulp, 'Anti-terrorismedfinanciering', in: *Jaarboek Compliance 2008*, Gelling Publishing en Nederlands Compliance Instituut 2008.

1977 sneuvelde om die reden.¹⁸ Weliswaar diende het trustkantoor op grond van de (oude) Rib Wtt al wel over een actueel procedurehandboek te beschikken dat voorziet in procedures omtrent de naleving van de Sanctiewet 1977 (en de Wwft) (artikel 7 lid 1 Rib Wtt), maar daar was de last niet op gebaseerd.

De Wwft, die in augustus 2008 de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening heeft vervangen, behelst de implementatie van de eerder genoemde Derde witwasrichtlijn.¹⁹ Instellingen²⁰ dienen bijzondere aandacht te besteden aan ongebruikelijke transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico inhouden, in het kader van zowel het cliëntenonderzoek (bij de voortdurende controle op de zakelijke relatie) als de meldingsplicht (het onderkennen van ongebruikelijke transacties). Dit geldt bijvoorbeeld voor complexe, ongebruikelijk grote transacties, met name waar een economisch doel althans een rechtmatig doel kennelijk ontbreekt.²¹

Het klantenonderzoek dient ingevolge artikel 3 Wwft te zien op identificatie van de cliënt op basis van documenten of betrouwbare bronnen, op het identificeren van de uiteindelijk belanghebbende van de cliënt, en het nemen van op risico gebaseerde en adequate maatregelen om diens identiteit te verifiëren (indien het een rechtspersoon of trust betreft zal inzicht moeten worden verworven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt), op het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie en dient ten slotte een voortdurende controle op de zakelijke relatie met inbegrip van de verrichte transacties te behelzen. Met de implementatie van de Derde witwasrichtlijn is de focus meer verschoven naar een *principle based* benadering. Het gaat er niet zozeer om wat de instelling moet vastleggen, maar welk doel bereikt moet worden.²² In dit verband is van belang dat het verifiëren van de uiteindelijk belanghebbende vormvrij is²³ en dat met verschillende risicoprofielen gewerkt zal moeten gaan worden door de instellingen die diensten verlenen waarop de identificatie- en meldingsplicht ziet. Indien de cliënt of de uiteindelijk belanghebbende een politiek prominente persoon uit het buitenland is behoort die tot een van de hoogste risicogroepen, zodat een verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht (artikel 8 lid 4 Wwft). Artikel 4 lid 2 Wwft voorziet er in dat vooruitlopend op de vaststelling van de identiteit van de cliënt of van de uiteindelijk belanghebbende alvast een zakelijke relatie wordt aangegaan indien dit nodig is om de dienstverlening niet te verstoren en er weinig risico bestaat

18 Rb. Rotterdam 9 maart 2010, *JOR* 2010/131 (Van Baerle) m.nt. Frielink en Van Eersel. In haar hoger beroep heeft DNB dit oordeel van de rechtbank niet aangevochten. Zie CBB 28 maart 2013, *JOR* 2013/174 (Van Baerle), m.nt. Van Eersel.

19 Zie daarover meer uitgebreid de bijdrage van Stijnen in de eerste druk van deze bundel uit 2008.

20 Zie voor een definitie van instellingen art. 1, onderdeel a, Wwft.

21 Zie art. 2a Wwft en *Kamerstukken II* 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 12.

22 *Kamerstukken II* 2007/08, 32 237, nr. 3, p. 3-4.

23 Het kabinet noemt in dit verband als voorbeelden: het overleggen van een paspoort; het door de cliënt laten ondertekenen van een verklaring inzake de identiteit; onderzoek via internet; het bevragen van een eigen filiaal in het land waar de betreffende rechtspersoon vandaan komt; en het voor cliënten met een hoog risico uitbesteden van de verificatie aan een daartoe gespecialiseerd bureau. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 9.

op witwassen of terrorismefinanciering. Advocaten, (kandidaat-) notarissen en belastingadviseurs zijn uitgezonderd van de identificatie- en meldplicht voor zover het gaat om juridische bijstand.²⁴ Het trustkantoor is overigens ook uitgesloten van het in de Wwft vervatte cliëntenonderzoek, dit omdat die verplichting reeds uit de Wtt zou volgen.²⁵ In de (herziene) DNB Leidraad Wwft en SW wordt geïllustreerd op welke wijze trustkantoren met de verplichtingen uit de Wwft en de Sanctiewet 1977 te maken kunnen krijgen.

‘Voor trustkantoren geldt dat zij zowel met de cliëntenonderzoekbepalingen uit de Wwft, als die uit de Wtt te maken kunnen krijgen. Bij het verlenen van diensten die volgens de Wtt als trustdiensten kwalificeren, gelden de bepalingen met betrekking tot het cliëntenonderzoek uit de WWFT niet. De Wtt en de onderliggende Regeling integrale bedrijfsvoering Wtt (Rib) bevatten hiervoor een specifiek kader voor trustkantoren, die in opzet wel overeenkomt met het kader van de WWFT.

Het is mogelijk dat een trustkantoor met een Wtt-vergunning ook diensten uitvoert die niet kwalificeren als trustdienst. Zo komt het bijvoorbeeld in de praktijk voor dat trustkantoren aan cliënten domicilie verlenen. Deze dienst kwalificeert niet als trustdienst, wanneer de activiteit van het trustkantoor beperkt blijft tot het verlenen van het adres aan de cliënt. De vereisten uit de Wtt zijn in dit geval dan ook niet van toepassing. Wel valt de dienst onder de reikwijdte van de WWFT: het trustkantoor kwalificeert onder de WWFT als domicilieverlener, waardoor bij het verlenen van domiciliëringdiensten het regelgevend kader van de WWFT van toepassing is.’²⁶

Indien en voor zover trustkantoren ‘diensten’ verlenen, als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Wtt, zijn de verplichtingen op grond van de Wtt van toepassing. Buiten dit kader gelden de verplichtingen van de Wwft. Daarbij moet worden opgemerkt dat de reikwijdte van het begrip ‘dienst’ in de zin van de Wtt de afgelopen jaren aan verandering onderhevig is geweest. De belangrijkste wijzigingen hebben plaatsgevonden door de inwerkingtreding van de Wijzigingswet financiële markten 2010 (Wfm 2010) en de Wijzigingswet financiële markten 2012 (Wfm 2012). Met name kan worden gewezen op het (in de DNB Leidraad Wwft en SW) genoemde voorbeeld van de dienst ‘domicilieverlening’. Door de aanscherping van dit begrip is van de

24 Zie art. 1 lid 2 Wwft en *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 17.

25 Zie art. 3 lid 7 Wwft en *Kamerstukken II 2007/08*, 32 238, nr. 3, p. 19. Vanaf 2014 biedt art. 10 Wtt een basis voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur ter zake van het kennen van de identiteit van niet alleen de uiteindelijk belanghebbende, maar ook die van de cliënt. Art. 12 e.v. Regeling integrale bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2013 (Rib Wtt 2013) zullen daarin voorzien. Daarbij wordt overigens ook art. 11 Wwft, dat ziet op de wijze van identiteit verificatie, van overeenkomstige toepassing. Met deze wijzigingen zal de discrepantie met de identificatieplicht in de Wwft worden opgeheven. Zie daarover eerder R.-J.P. Lugard, ‘De trustbranche en de 3de antiwitwasrichtlijn. Verschillen en overeenkomsten in Wtt en Wwft in de benadering van UBO, cliënt en PEP’, in: *Jaarboek Compliance 2010*, Waddinxveen: Nederlands Compliance Instituut 2009, p. 309-323.

26 *DNB Leidraad Wwft en SW. Voorkoming misbruik financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en beheersing van integriteitrisico's*, DNB: januari 2014, p. 2.

'bijkomende diensten' – die domicilieverlening tot een vergunningplichtige activiteit maken – het verrichten van 'receptiewerkzaamheden' uitgezonderd (Wfm 2010). Daarnaast is de reikwijdte van de dienst 'het verkopen van rechtspersonen' uitgebreid, (onder andere) door ook het 'bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen' als 'dienst' aan te merken (Wfm 2012).²⁷ Voor de beantwoording van de vraag of de cliëntenonderzoekbepalingen op grond van de Wtt dan wel de Wwft van toepassing zijn, moet derhalve steeds worden bezien of de diensten die het trustkantoor uitvoert ook daadwerkelijk als trustdienst moeten worden aangemerkt.

Anders dan bovengenoemde cliëntenonderzoekbepalingen zijn de bepalingen met betrekking tot de meldplicht onverkort van toepassing op trustkantoren. In artikel 16 lid 1 Wwft is bepaald dat een instelling een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld aan de Financiële inlichtingen eenheid (FIE) meldt nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden (een dergelijke meldplicht is in de Wtt niet opgenomen). De indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie ongebruikelijk is, zijn bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld: het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Gelet op de bijlage bij dit Uitvoeringsbesluit is sprake van een (I) subjectieve indicator, die leidt tot een meldingsplicht indien de meldingsplichtige oordeelt dat er sprake is van transacties waarbij aanleiding is te veronderstellen dat ze verband houden met witwassen of financiering van terrorisme, en zijn voorts een aantal (II) objectieve indicatoren gedefinieerd, die ieder leiden tot een meldingsplicht. De objectieve indicatoren zijn onderscheiden aan de hand van de meldingsplichtige instellingen, waaronder onafhankelijke juridisch adviseurs, advocaten, notarissen, belastingadviseurs, openbare accountants, bedrijfseconomische adviseurs, bemiddelaars in onroerende zaken en trustkantoren. De meldplicht is dan aan de orde bij transacties vanaf € 15.000 die zijn betaald aan of door tussenkomst van de beroepsbeoefenaar in contanten, met cheques aan toonder of soortgelijke betaalmiddelen.

Genoemde DNB Leidraad Wwft en SW en de (herziene) Algemene Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van het Ministerie van Financiën, verduidelijken de verschillende verplichtingen uit de Wwft en de Sanctiewet 1977 en bieden handvatten voor de implementatie van deze verplichtingen. De leidraden dienen hiertoe in samenhang te worden gelezen.²⁸

4. Internationale standaarden van regulering en toezicht betreffende trustkantoren

Een belangrijk ijkpunt in de ontwikkeling van de internationale standaarden van regulering en toezicht betreffende trustkantoren kan worden gevonden in de eerste rapporten waarin specifiek ten aanzien van trustkantoren *general principles* en *good*

27 Zie daarover M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, p. 9-22. Zie daarover ook hierna par. 5.

28 *DNB Leidraad Wwft en SW. Voorkoming misbruik financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme en beheersing van integriteitrisico's*, DNB: januari 2014, p. 3.

practices zijn opgesteld. In 2001 constateert het Internationaal Monetair Fonds (IMF) – in het kader van zijn zogeheten Offshore Financial Center Assets Program – dat het aan internationale standaarden op dit terrein ontbreekt, maar dat in het zogenaamde Edwards Report (van het UK Home Office)²⁹ en de rapportages van KPMG³⁰ ter zake enkele *general principles* en *good practices* zijn beschreven. Het IMF onderschrijft deze in zijn Staff Assessments, waarin ten aanzien van een aanzienlijk aantal financiële offshore centra, steeds per jurisdictie, wordt beoordeeld in hoeverre haar toezichtsregime voldoet aan de internationaal geaccepteerde standaarden. Reeds in deze rapporten wordt het belang van het kennen van de ‘ultimate beneficial owner’ onderschreven, alsook de kwetsbaarheid van de dienstverlening van trustkantoren voor witwassen. De ontwikkeling van internationale standaarden van regulering en toezicht betreffende trustkantoren is dan ook met name terug te vinden in de internationale initiatieven ter bestrijding van witwassen.³¹

5. Het wettelijke toezicht op trustkantoren

In maart 2004 is de Wtt ingevoerd. In het kader van het overgangsregime hebben meer dan 150 trustkantoren een vergunningaanvraag ingediend bij DNB, welk aantal inmiddels bijna is verdubbeld, waarbij diensten worden verleend aan inmiddels ruim 24 duizend doelvennootschappen.³² De trustsector had voordien wel zelf gedragsregels opgesteld, maar niet de hele sector was verenigd, terwijl ook de handhaving ervan niet kon worden afgedwongen. Juist omdat Nederland – gelet op ons gunstige fiscale vestigingsklimaat³³ – een omvangrijke trustsector heeft en Europese regelgeving op dit terrein ontbrak was er groot belang bij een codificatie. De Wtt introduceert een vergunningstelsel voor trustkantoren met toezicht toegespitst op integere bedrijfsvoering. Doel van de Wtt is – het zal niet verbazen – het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel door middel van de regulering van de trustsector, waarbij voorts het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering oogmerk is.³⁴

In artikel 1 Wtt zijn de diensten omschreven waarvan het beroeps- of bedrijfsmatig³⁵ verlenen kwalificeert als trustkantoor. Het gaat ten eerste om diensten die nodig zijn voor het in stand houden en beheren van een doelvennootschap, te weten

29 A. Edwards, *Review of Financial Regulation in the Crown Dependencies – a report commissioned by the Home Secretary and prepared by Andrew Edwards in co-operation with the Island authorities*, Londen: UK Home Office 19 november 1998.

30 *Review of Financial Regulation in the Caribbean Overseas Territories and Bermuda*, Londen: KPMG 27 oktober 2000.

31 Zie uitgebreid over deze ontwikkeling van deze internationale standaarden: M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, Hoofdstuk IV.

32 <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-trustkantoren/nieuwsbrief-trustkantoren-april-2014/dnb306896.jsp>.

33 Zie daarover M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, p. 30-38.

34 *Kamerstukken II 2002/03*, 29 041, nr. 3, p. 3.

35 Winstoogmerk is daarbij niet vereist. Zie CbB 1 september 2011, AB 2011/310 m.nt. O.J.D.M.L. Jansen en Rb. Rotterdam 5 mei 2007, RF 2008/20.

het zijn van bestuurder van een doelvennootschap of het ter beschikking stellen van postadres aan de doelvennootschap aangevuld met ondersteunende administratieve diensten (receptiewerkzaamheden uitgezonderd). De tweede categorie omvat de diensten bij het opzetten van een concernstructuur of het aanbrengen van wijzigingen daarin, waaronder het verkopen van rechtspersonen. Die laatste dienst is opgenomen om via het kopen van bestaande 'plankvennootschappen' het omzeilen van het toezicht bij het oprichten van rechtspersonen zoals neergelegd in artikel 2:179 BW tegen te gaan. Omdat (het bemiddelen bij) de verkoop van plankvennootschappen abusievelijk niet ook als afzonderlijke vergunningplichtige activiteit in de Wtt was benoemd, is dit – na een uitspraak van het CBB, waarin werd geoordeeld dat DNB er ten onrechte van uit was gegaan dat een vergunning was benodigd³⁶ – hersteld met de Wfm 2010 en (en aangevuld met) de Wfm 2012 door aanpassing van de definitie van 'dienst' in artikel 1 Wtt.³⁷ Degene die bemiddelt bij de verkoop van plankvennootschappen of deze verkoopt zal thans aldus ook de identiteit van de koper³⁸ en de uiteindelijk belanghebbende (deelneming vanaf 25%) moeten zien te achterhalen voordat hij tot verkoop kan overgaan. De laatste categorie diensten ziet op het zijn van trustee (bij de rechtsfiguur van de Angelsaksische trust), waarvan niet bekend is hoeverre deze dienst in of vanuit Nederland wordt verricht, maar wel dat deze dienstverlening een risico met zich brengt inzake witwassen en terrorismefinanciering.

Artikel 2 Wtt voorziet in een algemeen verbod zonder vergunning vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn, behoudens een vrijstelling of onthefing. In artikel 4 Wtt is bepaald onder welke voorwaarden vergunning door DNB wordt verleend. De vergunning door DNB wordt geweigerd indien zij van oordeel is dat de betrouwbaarheid van de beleidsbepalers niet buiten twijfel staat, hun geschiktheid onvoldoende is, de groep waartoe het trustkantoor behoort een te ondoorzichtige zeggenschapsstructuur heeft of het trustkantoor niet in staat zal zijn te voldoen aan de regels die worden gesteld ter zake van een integere bedrijfsvoering. Artikel 2a lid 3 Wtt voorziet in de mogelijkheid dat onder door DNB te stellen voorschriften en beperkingen, aan een groep van trustkantoren één vergunning wordt verleend.

DNB heeft krachtens delegatie³⁹ de Rib Wtt vastgesteld. De Rib Wtt stelt eisen aan de bedrijfsvoering van een trustkantoor. De administratieve organisatie en de interne controle dienen zodanig te zijn ingericht dat het trustkantoor onder meer de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende en de herkomst van het vermogen van de door het kantoor beheerde vennootschap, rechtspersoon (de doelvennootschap) of trust kent en vastlegt. Voorts moet het trustkantoor de herkomst en bestemming van de middelen van de doelvennootschap kennen en kennis hebben

36 CBB 18 juni 2009, *JOR* 2009/293 (B&S), m.nt. Lieverse.

37 Zie hiervoor par. 3.

38 Zie art. 15 Rib Wtt.

39 Zie art. 10 Wtt en het Overdrachtsbesluit integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft in CBB 28 maart 2013, *JOR* 2013/174 (Van Baerle), m.nt. Van Eersel geoordeeld dat art. 10 Wtt en het Overdrachtsbesluit een voldoende wettelijke basis bieden voor vaststelling van de Rib Wtt door DNB.

van de relevante delen van de structuur van de groep waartoe de doelvennootschap behoort. Voorts legt de Rib Wtt de verplichting aan trustkantoren op de uitgangspunten ter beheersing van integriteitsrisico's vast te leggen in een procedurehandboek, waarbij onder meer aandacht voor het ken uw cliënt-principe, de registratie en afhandeling van incidenten en het omgaan met integriteitgevoelige functies. Inmiddels is besloten de regelgevende bevoegdheid op een hoger niveau te leggen⁴⁰ en heeft de Minister van Financiën de Rib Wtt 2013 opgesteld. Op haar website www.dnb.nl vermeldt DNB over de Rib Wtt 2013 het volgende:

'Het is de verwachting van DNB dat de definitieve tekst van de regeling 1 juli 2014 in de Staatscourant wordt gepubliceerd. De regeling zal dan een half jaar later formeel in werking treden. In de tussenliggende periode zal DNB op basis van de definitieve tekst aanvullende teksten publiceren in de vorm van een Guidance paper om de sector voldoende te informeren over de verdere praktische invulling van de wijzigingen. DNB verwacht van de trustkantoren dat zij per de inwerkingtredingsdatum aan de nieuwe regels voldoen. Dat betekent dat de trustkantoren onder meer invulling moeten geven aan de verplichte auditfunctie.'

6. Compliance en de taak van de compliance officer

Het begrip compliance⁴¹ betekent in feite niets anders dan naleving of, om in de termen van artikel 34 van de Nederlandse versie van de Derde witwasrichtlijn te spreken: nalevingsbeheer. In het kader van het financieel toezicht en integriteitstoezicht wordt met dit begrip bedoeld op naleving van de toepasselijke wetgeving. Daarbij zal de connotatie liggen op naleving van het doel van de regels en niet zozeer op het enkel naleven van regels. Dit sluit aan bij de tendens in het financieel toezicht en in de integriteitswetten de nadruk te leggen op 'principle based'-regelgeving. In de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 en de Rib Wtt ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de onder toezicht staande instelling om zorg te dragen voor een integere bedrijfsvoering, waartoe ook het doel van de wettelijke verplichtingen zal moeten worden geïnternaliseerd, waartoe de onderneming zelf een procedurehandboek of gelijksoortige interne regeling zal moeten opzetten. Het gaat daarbij niet alleen om administratieve verplichtingen, maar ook om het zelf opstellen van een checklist die moet worden nagelopen bij cliënt- en transactieacceptatie, waarbij ook mag (en soms moet) worden gewerkt met risicoprofielen. In artikel 7 lid 1 Rib Wtt 2013 wordt zelfs voorzien in een compliancefunctie:

'Een trustkantoor draagt zorg voor een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie ten aanzien van haar werkzaamheden. De compliancefunctie is gericht op het controleren van de naleving door het trustkantoor van het bij of krachtens de wet bepaalde en het procedurehandboek.'

40 Het (nog niet in werking getreden) Overdrachtbesluit 2012 integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren voorziet in regelgeving door de Minister van Financiën in plaats van DNB.

41 Het begrip compliance werd reeds in de jaren dertig van de twintigste eeuw in de Verenigde Staten gebruikt in het kader van handel met voorwetenschap en nadien ook in verband met witwassen, aldus R.A.M. Houben, 'Compliance, een inleiding', *TvCo* 2001/1.

De centrale figuur die met de naleving is belast is veelal de compliance officer. Vooral bij grote bedrijven zal het gaan om een interne functionaris. Dat zal een medewerker binnen de onderneming zijn die rechtstreeks rapporteert aan het bestuur.⁴² Het bestuur van een onderneming is vaak primair bezig met het commercieel belang van de onderneming, zodat het in de rede ligt een deel van de werkzaamheden met betrekking tot compliance over te dragen aan een compliance officer. Daar slechts een klein deel van de trustkantoren de middelen heeft om een persoon in de interne organisatie met compliance te belasten, zal het aantrekkelijk kunnen zijn een externe persoon te benoemen. Juist ook dan zal het van groot belang zijn dat nauwkeurig wordt vastgelegd wat de taak van de compliance officer is. Wordt die taak begrensd door het aangeven van de grenzen van de wet, of dient hij zich ook inhoudelijk te bemoeien met het maken van risicoanalyses en mag hij vervolgens een oordeel geven over de handelwijze van het trustkantoor?⁴³ In elk geval volgt uit artikel 3 Rib Wtt zonneklaar dat het bestuur van het trustkantoor is belast met de dagelijkse leiding over de activiteiten van het trustkantoor en eindverantwoordelijkheid draagt ter zake een integere bedrijfsvoering en regelnaleving.⁴⁴

Lugard ziet drie taakgroepen weggelegd voor de compliance officer, waarbij het telkens gaat om een verantwoordelijkheid die uiteindelijk bij het bestuur van de onderneming ligt. Die taken zien op uitvoering, opleiding en signalering. Zo zal eerst een inventarisatie moeten worden gemaakt van de wettelijke verplichtingen en zullen in dat verband procedures in het procedurehandboek moeten worden neergelegd. Vervolgens kan niet worden volstaan met het voorhouden van het procedurehandboek aan de medewerkers, maar zal hen de noodzaak van naleving van de wetgeving en de interne procedures moeten worden uitgelegd aan de hand potentiële risico's uit de dagelijkse praktijk. Ten slotte zal de compliance officer tijdig nieuwe ontwikkelingen – zowel in de regelgeving als in de markt – moeten signaleren, zodat de onderneming daar tijdig op kan inspelen. Deze drie functies volgen elkaar niet in de tijd op, maar staan in een voortdurende wisselwerking tot elkaar.⁴⁵

Ten slotte zij gewezen op een recent themaonderzoek van DNB naar tien trustkantoren. Volgens DNB hadden van de tien onderzochte trustkantoren maar twee trustkantoren alles op orde. Professionele trustkantoren zorgen er volgens DNB voor dat:

42 Zie G. Roeleven, 'Onderzoek naar compliance. De ontwikkelingen in de rol van de compliance-functie en de uitdagingen voor het volgende decennium', *TvCo* 2006/1, p. 13.

43 R.-J.P. Lugard, 'Trustkantoren en compliance. Poortwachter en cultuuromslag', *TvCo* 2005/5, p. 92.

44 Gesproken wordt wel van 'three lines of defence' als het gaat om het waken voor integriteitsrisico's. De eerste lijn is het senior management, de tweede lijn risk management, compliance en de juridische functie en de derde lijn wordt ten slotte gevormd door de internal audit. Zie daarover L.H.C. Hartenbach en N.W. Zwicker, 'Three lines of defence. Wat mag van een compliancefunctie worden verwacht?', in: *Jaarboek Compliance 2010*, Waddinxveen: Nederlands Compliance Instituut 2009, p. 97-110 en de bijdragen van Weller en Van Woerden in deze bundel.

45 R.-J.P. Lugard, 'Trustkantoren en compliance. Poortwachter en cultuuromslag', *TvCo* 2005/5, p. 92-93.

1. er gekozen wordt voor een (externe) compliance officer die voldoende tegenspraak kan bieden tegenover het bestuur. De compliance officer moet niet bang zijn om risico's te agenderen, ook als deze samenhangen met het gedrag binnen het trustkantoor. Daartoe moet de compliance officer een onafhankelijke positie hebben;
2. er concrete afspraken worden gemaakt met de externe compliance officer en de planning voor reviews, expliciet worden vastgelegd en nagekomen;
3. als een dienstverleningsovereenkomst door een van de partijen niet naar behoren wordt nagekomen deze wordt beëindigd en DNB daarvan op de hoogte wordt gebracht;
4. eventuele bevindingen van DNB met de externe compliance officer worden besproken en samen wordt bepaald hoe deze worden opgelost;
5. er een auditfunctie wordt georganiseerd waarin de functiescheiding, rol van het bestuur en de rol van de externe compliance officer expliciet aan bod komen. Deze auditfunctie zal overigens pas verplicht worden bij de inwerkingtreding van de Rib Wtt 2013.

Uit deze bevindingen kan wellicht worden afgeleid dat DNB een voorkeur heeft voor het inschakelen van een externe compliance officer. DNB waarschuwt echter ook:

'Veel trustkantoren schakelen voor de controlerende functies een externe compliance officer in. Uit de onderzoeken blijkt dat het te vaak blijft bij het maken van afspraken en niet tot daadwerkelijke controles komt. Het is echter voor beide partijen relevant om niet te gaan zitten wachten. Een trustkantoor dat de afgesproken diensten van de compliance officer niet daadwerkelijk afneemt, heeft geen werkend compliance framework. De compliance officer die dan niet zelf actie onderneemt, verleent het trustkantoor de schijn van risicobeheersing, die uiteindelijk op hemzelf afstraalt.'⁴⁶

7. De poortwachtersfunctie van trustkantoren

De wetgever heeft bij de invoering van de Wtt aan trustkantoren uitdrukkelijk een poortwachtersfunctie toegekend.⁴⁷ Hieronder zullen wij, gelet op de Wtt en de Rib Wtt, de antwitwaswetgeving en de sanctiewetgeving, een aantal verplichtingen van trustkantoren langslopen die uit oogpunt van compliance aandacht verdienen.

Het trustkantoor zal gelet op artikel 6 Rib Wtt (artikel 5 Rib Wtt 2013) moeten voorzien in een goede scheiding van het vermogen en de middelen van de doelvennootschap, zowel ten opzichte van andere doelvennootschappen als ten opzichte van het trustkantoor zelf. Zo moet elke doelvennootschap over een eigen bankrekening beschikken, dit ter bescherming van de gelden van de doelvennootschap. Voorts moeten geldswaarden worden gescheiden door bijvoorbeeld vast te leggen

⁴⁶ <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-trustkantoren/nieuwsbrief-trustkantoren-april-2014/dnb306898.jsp>.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2002/03*, 29 041, nr. 3, p. 3-4.

welke goederen en computerbestanden toehoren aan de doelvennootschap, indien die zijn ondergebracht bij het trustkantoor. Verder moeten de nodige maatregelen worden getroffen met betrekking tot beheerde patenten en portretrechten.⁴⁸ Hoewel een duidelijke vermogensscheiding wel de controle vergemakkelijkt, gaat het hier – anders dan bij de hierna te bespreken verplichtingen – niet primair om de poortwachtersfunctie van het trustkantoor.

De praktijk wijst uit dat het opstellen van een procedurehandboek als bedoeld in artikel 7 Rib Wtt (artikel 6 Rib Wtt 2013) het grootste struikelblok vormt.⁴⁹ In dat procedurehandboek moet het trustkantoor namelijk zelf procedures vastleggen hoe het meent te kunnen voorzien in de naleving van de Wtt, de Wwft en Sanctiewetgeving. Daarbij speelt in het bijzonder de identificatie van de cliënt, de uiteindelijk belanghebbende, de vaststelling van de herkomst van de middelen van de doelvennootschap (is de herkomst legaal?) en de vaststelling van de bestemming van de middelen van de doelvennootschap (is de bestemming legaal?) een rol. Nagelmaker en Roelofs leiden uit de toelichting bij artikel 12 Rib Wtt af dat zolang het beleid van het trustkantoor bij de vaststelling van de uiteindelijke belanghebbende maar duidelijk is en goed is vastgelegd hoe men tot de conclusie is gekomen en welke procedure men daarop toepast, haar mening de doorslag dient te geven. Zij stellen:

‘De toezichthouder kan immers in principe niet in feitelijkheden treden maar kan alleen toetsen of het trustkantoor een beleid heeft, of dit beleid de integriteit kan waarborgen en of dit beleid wordt toegepast.’⁵⁰

Lugard stelt in dit verband dat het trustkantoor verifieerbaar voor DNB moeten kunnen bewijzen dat zij weloverwogen tot een conclusie is gekomen.⁵¹ Met de Rib Wtt 2013 verandert dit niet. In de toelichting bij de artikelen 12 en 13 Rib Wtt 2013 is namelijk te lezen dat uitgangspunt is dat het trustkantoor op basis van een eigen inschatting mogelijke integriteitsrisico's die aan een cliënt zijn verbonden beheersbaar acht. Er lijkt dus enige beoordelingsruimte aan het trustkantoor te worden vergund.⁵²

Het proportionaliteitsbeginsel zal in acht genomen moeten worden bij de vraag hoe de uiteindelijk belanghebbende moet worden achterhaald en de herkomst van het

48 R.-J.P. Lugard, 'Trustkantoren en compliance. Poortwachter en cultuuromslag', *TvCo* 2005/5, p. 93-95.

49 Zie CbB 1 mei 2007, *JOR* 2007/147; Rb. Rotterdam 5 mei 2007, *RF* 2008/20 en Rb. Rotterdam 20 juli 2007, *RF* 2007/90. Zie ook eerder inzake geldtransactiekantoren CbB 20 april 2006, *JOR* 2006/157 en Rb. Rotterdam 3 februari 2006, *ECLI:NL:RBROT:2006:AV1602*.

50 A.G.M. Nagelmaker en S.J. Roelofs, 'Knelpunten bij de uitvoering van de wet toezicht trustkantoren', *FR* 2005/10, p. 290-291.

51 R.-J.P. Lugard, 'Het know-your-clientprincipe in de trustbranche. Een krachtveld tussen wet, regelgeving en branche', *TvCo* 2006/2, p. 39.

52 Deze risicogebaseerde benadering zien we ook terug in het toezicht door DNB. Zie A.N.R.N. Alibux en Bökkerink, 'De risicogebaseerde aanpak: impact van de herziene FATF standaard op de financiële sector', in: *Jaarboek Compliance 2013*, Capelle a/d IJssel: Nederlands Compliance Instituut 2013, p. 223-228.

vermogen moet worden vastgesteld, alsook bij de continue toetsing die hier plaats moet hebben.⁵³ Indien er geen objectieve stukken zijn te achterhalen, zal met subjectieve verklaringen moeten worden gewerkt, waarbij coherentie van gegevens en verklaringen een ijkpunt zal zijn. In het kader van de continue toetsing waar het de vaststelling van de uiteindelijke belanghebbende(n) betreft kan, indien sprake is van een beursgenoteerde doelvennootschap, gewezen worden op de zogenoemde *free float* die in handen kan zijn van een of meerdere natuurlijke personen. Het zal ondoenlijk zijn elke dag een onderzoek te doen naar wie als uiteindelijk belanghebbende kwalificeert. Ook hier zal het trustkantoor een beleid moeten vaststellen inzake de onderzoekfrequentie.⁵⁴ Verder kan het uitermate belastend zijn om voortdurend vast te stellen hoe de uiteindelijk belanghebbende aan zijn vermogen komt, zodat het in de rede ligt geen uitgebreide toetsing toe te passen indien de geldstromen passen in de normale patronen van financierings- of houdstervenootschappen, in welk verband een vergelijking kan worden gemaakt met de objectieve en subjectieve indicatoren van de Wwft.⁵⁵ Uit artikel 14 Rib Wtt (artikel 19 Rib Wtt 2013) volgt voorts nog de verplichting niet alleen de structuur van de doelvennootschap neer te leggen in het cliëntacceptatiedossier, maar ook het doel van die structuur. De vraag zal zijn wat de reden is dat binnen de structuur gebruik wordt gemaakt van een Nederlandse doelvennootschap en waarom juist zo'n structuur is opgezet. Deze verklaring kan worden opgesteld door het trustkantoor of een derde, zoals een belastingadviseur, in de vorm van een advies.⁵⁶

Het beleid zal verder mede moeten zijn gericht op het naleven van de Wwft. Het trustkantoor zal naast de uiteindelijk belanghebbende elke natuurlijke en rechtspersoon die in het kader van dienstverlening gerechtigd is opdrachten te verstrekken moeten identificeren. Van de uiteindelijk belanghebbende zal een kopie van het paspoort moeten worden opgenomen in het cliëntacceptatiedossier. Steeds zal naast de identificatie aan de hand van de aangeleverde stukken ook verificatie plaats dienen te hebben, dat wil zeggen de juistheid van de aangedragen gegevens wordt gecontroleerd. Dit kan aan de hand van een checklist.⁵⁷ Afhankelijk van de vestiging van de uiteindelijk belanghebbende zal die kopie mogelijk gecertificeerd of gelegaliseerd moeten worden.⁵⁸ In het kader van de Wwft dienen onder transacties veel meer te worden verstaan dan alleen geldelijke transacties. In wezen valt elke handeling die ziet op een trustdienst onder de reikwijdte van de Wwft. Het maken van een schriftelijke risicoanalyse per transactie zal leiden tot enorme administratieve lasten. In dit verband zou ook volstaan kunnen worden met een periodieke

53 A.G.M. Nagelmaker en S.J. Roelofs, 'Knelpunten bij de uitvoering van de wet toezicht trustkantoren', *FR* 2005/10, p. 291-292.

54 R.-J.P. Lugard, 'Het know-your-clientprincipe in de trustbranche. Een krachtveld tussen wet, regelgeving en branche', *TvCo* 2006/2, p. 37.

55 Zie ook de toelichting bij art. 13 Rib.

56 R.-J.P. Lugard, 'Het know-your-clientprincipe in de trustbranche. Een krachtveld tussen wet, regelgeving en branche', *TvCo* 2006/2, p. 39.

57 Zie A. Wielenga, 'Identificatie in de praktijk. Oplossingen voor de compliancepraktijk', in: *Jaarboek Compliance 2007*, Zeist: Kerckebosch 2006, p. 196.

58 R.-J.P. Lugard, 'Het know-your-clientprincipe in de trustbranche. Een krachtveld tussen wet, regelgeving en branche', *TvCo* 2006/2, p. 37.

'review' van alle afzonderlijke transacties en van de transacties in relatie tot elkaar. Er kan dan ook een veel betere risicoanalyse worden gemaakt omdat de samenhang van transacties wordt gezien. Ook hier hebben de trustkantoren beoordelingsruimte.⁵⁹ Wel laat dit onverlet dat het trustkantoor bij de uitvoering van diensten niet klakkeloos uitvoering mag geven aan het verzoek van een cliënt.⁶⁰

De Sanctiewet 1977 zal moeten worden nageleefd. Niet alleen op grond van de Rib Wtt, maar ook op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 moet de administratie van het trustkantoor voorzien in een adequate controle op het overeenkomen van de identiteit van een relatie met een (rechts)persoon of entiteit, als bedoeld in de Sanctieregelgeving, met het oog op het bevrozen van de financiële middelen van die relatie of het voorkomen van het ter beschikking stellen van financiële middelen of diensten aan die relatie. Een relatie is een ieder die betrokken is bij een financiële dienst of een financiële transactie. Deze definitie is dus ruimer dan cliënt. Ook hier geldt dat aan het trustkantoor de vrijheid wordt gelaten welke maatregelen zij hiertoe treffen. Van de instelling wordt verwacht dat zij een eigen risico-inschatting maakt op basis waarvan zij maatregelen treft ter uitvoering van deze regeling. Het trustkantoor dient concreet: de financiële middelen van (rechts) personen en entiteiten die voorkomen op de 'electronic-Consolidated Targeted Financial Sanctions List', ofwel de Europese Databank, te bevrozen; handelsembargo's in de gaten te houden; op de hoogte te zijn van de landen die zijn vermeld op de zogenoemde Non-Cooperative Countries and Territories-lijst of waartegen een financiële sanctie loopt. Die controle zal dus geregeld moeten plaatshebben, hetgeen kan door periodiek de websites van de Europese Commissie, de FATF, de OESO, de VN, het ministerie van Economische Zaken en de nationale toezichthouders te raadplegen.⁶¹

Verder kan worden gewezen op de plicht van het trustkantoor ten aanzien van (externe) personeelsleden waar nodig een betrouwbaarheidsonderzoek of integriteitsonderzoek te verrichten en DNB ter zake te informeren over de uitkomsten daarvan en ten slotte de plicht eventuele incidenten bij DNB te melden.⁶² De meldingsplicht bij incidenten vormt een hulpmiddel voor DNB ter zake van het toezicht. Het nadeel voor het trustkantoor is dat het op deze wijze zelf mee dient te werken aan een eventuele sanctieoplegging of zelfs aan het intrekken van de vergunning door DNB.⁶³ Wij merken daarbij op dat het niet nakomen van de meldingsplicht zélf het bestuur van het trustkantoor wellicht nog zwaarder zal worden aangerekend dan het incident dat gemeld had moeten worden.⁶⁴

59 Zie ook *Kamerstukken II 2007/08*, 32 237, nr. 3, p. 3.

60 R.-J.P. Lugard, 'Trustkantoren en compliance. Poortwachter en cultuuromslag', *TvCo* 2005/5, p. 94.

61 R.-J.P. Lugard, 'Sanctieregelgeving. De sanctiewet 1977 en de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 in het algemeen en in het bijzonder voor trustkantoren', *TvCo* 2006/4, p. 104-105 en M.J. Bökkerink, 'De klant is geaccepteerd, en nu?', *TvCo* 2013 oktober 2013, p. 281.

62 Vgl. Cbb 25 februari 2014, *RF* 2014/48.

63 Zie daarover C.A. Doets, 'Het ken-uzelf-beginsel: een interne zorgplicht', in: R. Stijnen en R. Kruisdijk (red.), *Zorgplicht en financieel toezicht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 142-147.

64 Vgl. Cbb 31 maart 2014, ECLI:NL:CBB:2014:105.

Ten slotte kan worden gewezen op de functiescheiding. Functiescheiding is een wezenlijk onderdeel van de integere bedrijfsvoering van trustkantoren. Het betekent dat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van bestuur en personeelsleden zo georganiseerd moeten zijn dat er een duidelijke scheiding tussen uitvoerende en controlerende functies bestaat. In het najaar van 2013 heeft DNB onderzoek gedaan bij tien trustkantoren om vast te stellen wat de kwaliteit was van de opzet, het bestaan en de werking van de functiescheiding. De resultaten van deze onderzoeken zijn volgens DNB verontrustend.⁶⁵

8. Toezicht en handhaving door DNB

Waar trustkantoren primair zelf verantwoordelijk zijn voor het aan de dag leggen van de nodige integriteit en professionaliteit in hun bedrijfsvoering, is aan DNB via attributie dan wel delegatie⁶⁶ de taak toebedeeld toezicht te houden op naleving. Dit toezicht bestaat enerzijds uit het vooraf beoordelen of de bedrijfsvoering op papier in orde is en of de beleidsbepalers voldoende betrouwbaar zijn en anderzijds, na de vergunningverlening aan het kantoor, toezicht op naleving van onder meer de verplichtingen die volgen uit de Wwft en de Sanctiewetgeving en het zo nodig handhavend optreden, indien het kantoor tekort schiet in de naleving van deze wetgeving of in het naleven van haar eigen procedurehandboek. Ik zal hieronder dit toezicht door DNB bespreken. De rechtsbescherming valt buiten het bestek van deze bijdrage, zodat ik die hier onbesproken laat.⁶⁷

In het kader van de Wtt houdt DNB primair toezicht via een vergunningensysteem. Het is behoudens vrijstelling of ontheffing verboden werkzaam te zijn als trustkantoor zonder te beschikken over een vergunning. Personen of ondernemingen die een aanvraag om vergunning doen zullen de nodige informatie moeten verstrekken, opdat DNB de aanvraag kan beoordelen (artikel 3 lid 1 Wtt). Indien dit niet binnen een door DNB geboden termijn gebeurt kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld (artikel 4:5 Awb).⁶⁸ Indien het bij de bestuurders, commissarissen en beleidsbepalers van en de houders van een gekwalificeerde deelneming⁶⁹ in een trustkantoor naar het oordeel van DNB schort aan betrouwbaarheid of geschiktheid of indien naar

65 <http://www.dnb.nl/publicatie/publicaties-dnb/nieuwsbrieven/nieuwsbrief-trustkantoren/nieuwsbrief-trustkantoren-april-2014/dnb306898.jsp>.

66 De bevoegdheid tot toezicht, vergunningsverlening en handhaving ontleent DNB voor wat betreft de Wtt rechtstreeks aan de wet, terwijl in de overige integriteitswetgeving en de Sanctiewetgeving is voorzien in een overdracht van bevoegdheden van de Minister van Financiën aan DNB. Zie bijvoorbeeld de Aanwijzingsregeling rechtspersonen Sanctiewet 1977 en art. 5 Uitvoeringsbesluit Wwft.

67 Zie over de bestuursrechtelijke rechtsbescherming uitgebreid R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011, hoofdstukken 4 en 5. De bevoegdheid van de rechtbank Rotterdam en het CBb zijn voor wat betreft de Wtt en Wwft thans neergelegd in de art. 7 en 11 van Bijlage 2 (Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak) bij de Awb. Zie met betrekking tot de (algemene) competentietoedeling inzake de Sanctiewet 1977 Rb. Rotterdam 9 maart 2010, *JOR* 2010/131 (Van Baerle) m.nt. Frielink en Van Eersel.

68 CBb 1 mei 2007, *JOR* 2007/147.

69 Het gaat hier om een al dan niet rechtstreeks belang van 10% van de aandelen of de stemrechten.

diens oordeel de zeggenschapstructuur te ondoorzichtig is of een integere bedrijfsvoering als voorzien in de Rib niet is gewaarborgd, zal de vergunning worden geweigerd (artikel 4 Wtt), terwijl een reeds verleende vergunning onder meer kan worden ingetrokken indien het trustkantoor in gebreke blijft aan de wet te voldoen (artikel 6 Wtt). De betrouwbaarheidstoetsing in het kader van de Wtt heeft plaats aan de hand van de door de toezichthouders gezamenlijk vastgestelde Beleidsregel inzake de betrouwbaarheidstoetsing van (kandidaat)(mede)beleidsbepalers van en houders van gekwalificeerde deelnemingen in onder toezicht staande instellingen, terwijl de geschiktheidstoetsing plaatsheeft aan de hand van de Beleidsregel geschiktheid 2012.⁷⁰ DNB komt bij de beoordeling van de vraag of is voldaan aan de vereisten voor vergunningverlening, waaronder de beoordeling van het procedurehandboek, een zekere beoordelingsruimte toe.

Toezicht op de naleving van de integriteitswetgeving kan op verschillende manieren plaats hebben. DNB kan aan trustkantoren een verzoek doen tot het geven van inlichtingen. Zij zijn verplicht de gevraagde inlichtingen te verstrekken, waaronder het geven van inzage in het cliëntacceptatiedossier als bedoeld in de Rib Wtt. Zo voorziet de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 in een inlichtingenplicht jegens de toezichthouder.⁷¹ Onder toezicht staande trustkantoren, alsook eenieder waarvan wordt vermoed dat die handelt in strijd met de Wtt, zijn verplicht desgevraagd inlichtingen aan DNB te verstrekken die nodig zijn om na te kunnen gaan of al dan niet in strijd met de Wtt wordt gehandeld (artikel 9 Wtt en artikel 5:16 en 5:20 Awb).⁷² Zo nodig kan dit met een last onder dwangsom medewerking worden afgedwongen (artikel 26 Wwft, artikel 10c Sanctiewet 1977 en artikel 20 Wtt).⁷³ Op de medewerkers van DNB berust een algemene geheimhoudingsplicht terzake de gegevens en inlichtingen die zij verkrijgen uit hoofde van het toezicht (artikel 10g Sanctiewet 1977 en artikel 12 Wtt). Op deze hoofdregels gelden de nodige uitzonderingen. Zo is de toezichthouder verplicht om de FIE in te lichten indien zij feiten ontdekken die duiden op witwassen of terrorismefinanciering (artikel 25 Wwft). Voorts kan de toezichthouder inlichtingen verstrekken aan Nederlandse of buitenlandse instanties die belast zijn met het toezicht op personen en ondernemingen die

70 Zie over de betrouwbaarheidstoetsing en de geschiktheidstoetsing o.a. I.P. Palm-Steyerberg, 'Toetsingscriteria bestuurders en commissarissen', in: *Jaarboek Compliance 2011*, Capelle a/d IJssel: Nederlands Compliance Instituut 2010, p. 45-66; 2010 en R. Stijnen, '(Her)toetsing van geschiktheid en betrouwbaarheid', in: D.R. Doorenbos en M.J.C. Somsen (red.), *Onderneming en sanctierecht. Handhaving van financieel toezichtrecht, in het bijzonder onder de Wft en Pw*, Deventer: Kluwer 2013, hoofdstuk 18.

71 Ter zake van financiële ondernemingen is de AFM bevoegd en ter zake van trustkantoren is DNB bevoegd.

72 Zie over de toezichtsbepalingen van hoofdstuk 5 Awb T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, B.J. van Ettekoven, V. Mul, R. Stijnen en M.F.J.M. de Werd, *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014, par. 3.7 en de bijdrage van Roth en Roepnarain in deze bundel.

73 Die oplegging van een last heeft ook de praktische consequentie dat rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter, hetgeen niet het geval is bij een verzoek om inlichtingen. Zie daarover T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, B.J. van Ettekoven, V. Mul, R. Stijnen en M.F.J.M. de Werd, *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbeperkend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 122-123.

op deze markten werkzaam zijn (artikel 10h Sanctiewet 1977 en artikel 13, 15 en 17 Wtt). Ook kan de toezichthouder ten behoeve van een andere staat inlichtingen vergaren, alsmede kan zij toestaan dat een buitenlandse functionaris deelneemt aan een onderzoek (artikel 14 en 16 Wtt).

Zoals hiervoor bleek levert het niet geven van inlichtingen een overtreding op waartegen met een last kan worden opgetreden. De Sanctiewet 1997 en de integriteitswetten kennen daarnaast een aantal andere ge- en verboden die kunnen worden gesanctioneerd met een last of een bestuurlijke boete. Het niet naleven van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 levert een overtreding op waartegen de toezichthouder kan optreden met een last onder dwangsom (artikel 10c Sanctiewet 1977) of met een bestuurlijke boete (artikel 10d Sanctiewet 1977). Het niet nakomen van de identificatieplicht bij dienstverlening en het niet nakomen van de meldingsplicht levert eveneens een overtreding op waartegen de toezichthouder kan optreden met een last onder dwangsom (artikel 26 Wwft) of met een bestuurlijke boete (artikel 27 Wwft). De bevoegdheid tot publicatie van sancties is niet opgenomen in de Wwft.⁷⁴ Uitgezonderd van deze vormen van toezicht is degene die, in geval van bezwaren tegen diens handelen of nalaten in de beroepsuitoefening, onderworpen is aan tuchtrechtspraak (artikel 26 lid 2 en 27 lid 2 Wwft).⁷⁵ Het zonder vergunning actief zijn als trustkantoor levert een overtreding op waartegen DNB met een last onder dwangsom (artikel 20 Wtt) of met een bestuurlijke boete (artikel 21 Wtt) kan optreden.⁷⁶ Deze sanctiebevoegdheden zijn ook van toepassing op het niet naleven bepalingen uit de Rib.⁷⁷ Het grootste deel van de rechtspraak ziet op de voor 1 augustus 2009 geldende gefixeerde boetes. De bestuurlijke boetes zijn met de invoering van de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving verhoogd en grotendeels niet meer gefixeerd, maar gemaximeerd.⁷⁸ Het zonder vergunning actief zijn kent thans bijvoorbeeld een basisboetes van € 2 miljoen. Die boete kan in het ergste geval (bij recidive) oplopen tot € 8 miljoen of tot het dubbele van het voordeel dat is verkregen door de overtreding.⁷⁹ Het niet naleven van de Rib valt onder het basistarief van € 500.000.⁸⁰

DNB kan overgaan tot publicatie van de overtreding (artikel 31 Wtt). Verder is voorzien in de bevoegdheid tot het geven van specifieke aanwijzingen. Ingevolge

74 Die zou in dit kader weinig toegevoegde waarde hebben, aldus *Kamerstukken II 2007/08*, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 34.

75 Het gaat hier om advocaten, (kandidaat-)notarissen en accountants.

76 Zie CBb 1 september 2011, *AB 2011/310* m.nt. Jansen; CBb 15 juni 2012, *JOR 2012/291*, m.nt. Van Eersel en Rb. Rotterdam 8 juli 2010, *JOR 2010/272*.

77 Dit zagen we ook in CBb 28 maart 2013, *JOR 2013/174* (Van Baerle), m.nt. Van Eersel.

78 Zie daarover I. Sluiter, F. De Vries en R.P.A. Kraaijeveld, 'Het nieuwe boetestelsel in de financiële toezichtwetgeving; flexibel, afschrikwekkend én effectief?', *FR 2009/5-6*, p. 210-217 en M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, p. 406-410.

79 De AFM heeft recentelijk inzake verboden flitskredieten een bestuurlijke boete opgelegd van € 2 mln. Die kon vooralsnog met het oog op publicatie de rechterlijke toets doorstaan. Zie Rb. Rotterdam (vznr.) 23 januari 2014, *JOR 2014/70*.

80 Zie art. 16 Besluit bestuurlijke boetes financiële sector en art. 22 Wtt.

artikel 32 Wwft kan een aanwijzing worden gegeven aangaande: a. de ontwikkeling van interne procedures en controles ter voorkoming van witwassen; en b. de training van werknemers teneinde hen te informeren over witwassen en de daarbij gebruikte methodes (in gelijke zin). Van deze aanwijzingsbevoegdheid zijn degenen die aan tuchtrechtspraak zijn onderworpen overigens niet uitgesloten. Hen kan echter niet een last of een boete worden opgelegd wegens het niet opvolgen van een aanwijzing. Indien een trustkantoor tekort schiet in het melden van wijzigingen inzake (antecedenten) van de beleidsbepalers of het naleven van de wet, kan DNB op grond van artikel 11 Wtt een aanwijzing aan het kantoor of haar bevoegde organen geven. Ook kan de aanwijzing ertoe strekken dat een bestuurder, commissaris, beleidsbepaler of gekwalificeerd aandeelhouder geen rol van betekenis meer kunnen vervullen binnen het trustkantoor indien het bij hen schort aan geschiktheid of betrouwbaarheid.⁸¹

De last onder dwangsom is een op herstel gerichte sanctie, terwijl de aanwijzing evenals de weigering of intrekking van een vergunning andersoortige maatregelen behelzen die niet op leedtoevoeging zijn gericht.⁸² De bestuurlijke boete is uiteraard wel een bestraffende sanctie. Of de publicatie een bestraffende sanctie is, is een punt van discussie.⁸³ In dit verband wijzen wij nogmaals op artikel 39 van de Derde witwasrichtlijn, dat vereist dat de sancties ter handhaving van de nationale bepalingen tot voorkoming van gebruik van het financiële stelsel van witwassen en terrorismefinanciering doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.

Ten slotte kan strafrechtelijk worden opgetreden tegen het niet naleven van de hier aan de orde zijnde ver- en gebodsnomen. Zo vormen onder meer een economisch delict als bedoeld in artikel 1 WED: het niet naleven van bevroezingsgeboden op grond van de Sanctiewetgeving; het niet naleven van de melding-, inlichtingen- en geheimhoudingsplicht uit hoofde van de Wwft; het zonder vergunning, ontheffing of vrijstelling actief zijn als trustkantoor; en het door trustkantoren niet naleven van de bij en krachtens artikel 10 Wtt vastgestelde regels (lees: de Rib Wtt). Deze economische delicten kunnen strafrechtelijk worden vervolgd. Vanouds werden trustkantoren eigenlijk alleen in strafrechtelijke onderzoeken betrokken als zij bij zware fraudezaken waren betrokken.⁸⁴ Recent hebben de FIOD-ECD en politie echter ook onderzoeken gedaan naar twee trustkantoren vanwege verdenking van het tientallen keren niet doen van verplicht cliëntenonderzoek.⁸⁵ Wellicht ligt hier een strafrechtelijke handhaving in het verschiet. Er zal gelet op het *una via*-beginsel

81 Bijv. CbB 31 maart 2014, ECLI:NL:CBB:2014:105.

82 Zie daarover R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011, p. 63-65.

83 Zie daarover de bijdrage van M. Blotwijk in deze bundel en R. Stijnen, 'De openbare waarschuwing en de openbaarmaking van sancties in de wet op het financieel toezicht', in: D. Busch en M.P. Nieuwe Weme, *Christels Koers. Liber Amicorum. Prof. mr. drs. C.M. Grundmann-van de Krol*, Deventer: Kluwer 2013, p. 676-678.

84 M.T. van der Wulp, *Regulering van de Nederlandse trustsector* (diss. Rotterdam), Zeist: Kerckebosch 2012, p. 423-424.

85 <http://www.bijzonderstrafrecht.nl/?s=trustkantoren&submit=#sthash.ZySEJ5wA.dpbs>.

telkens een keuze moeten worden gemaakt tussen een bestuurlijke boete of een strafvervolging.⁸⁶

9. Afsluiting

In de hiervoor beschreven wetgeving is te zien dat aan trustkantoren een poortwachterfunctie is toebedeeld ter zake het voorkomen dat gebruik wordt gemaakt van diensten van het trustkantoor met het oog op witwassen of terrorismefinanciering. In dit verband worden aan trustkantoren niet alleen eisen gesteld bij en krachtens de Wtt, maar ook bij en krachtens de Wwft en de Sanctiewet 1977. Niet zelden overlappen de identificatie-, registratie-, melding- en medewerkingsverplichtingen jegens DNB of de FIE elkaar geheel of ten dele. Daarbij past een belangrijke kanttekening. Enerzijds hebben de trustkantoren net als financiële ondernemingen te maken met een aantal vrij duidelijke regels, denk aan de identificatie- en meldingsplicht. Anderzijds wordt van trustkantoren verwacht dat zij een procedurehandboek vaststellen waarin zij neerleggen hoe zij inhoud menen te zullen geven aan de wettelijke verplichtingen, waaraan inherent is dat hen enige beoordelingsruimte toekomt, onder meer bij het formuleren van risicoprofielen. Hier liggen aldus de nodige compliance-uitdagingen voor het trustkantoor als poortwachter.

⁸⁶ Zie daarover R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011, p. 653-658.