Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

32 545 Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 229 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2026

Hierbij bied ik u het evaluatierapport aan van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). Op grond van artikel 69 van de Wtt 2018 dient binnen vijf jaar na inwerkingtreding verslag te worden gedaan van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.[1] Met het voorliggende evaluatierapport is invulling gegeven aan deze verplichting. De evaluatie is uitgevoerd door SEO economisch onderzoek en gaat over de periode 2019 – 2026. In deze brief geef ik mijn reactie op het evaluatierapport.

Achtergrond

De Wtt 2018 is op 1 januari 2019 in werking getreden met als doelstelling een betere beheersing van integriteitsrisico's in de trustsector.[2] Dit was mede ingegeven door maatschappelijke zorgen naar aanleiding van onder andere de Panama Papers, de parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies en de toezichtspraktijk.[3] Sinds de inwerkingtreding van de wet zijn er meerdere tussentijdse wijzigingen doorgevoerd met als gevolg dat de verplichtingen voor trustkantoren en het toezicht op de sector aanzienlijk zijn aangescherpt. Zo is voor trustkantoren bijvoorbeeld een algeheel verbod op belastingadvies[4] en het optreden als doorstroomvennootschap[5] ingevoerd om het faciliteren van ongewenste fiscale constructies voor belastingontwijking tegen te gaan. Daarnaast wordt momenteel het nieuwe Europese anti-witwaspakket (AML-pakket)

[1] Kamerstukken II 2023/24, 32 545, nr. 201. De evaluatie heeft twee jaar later plaatsgevonden dan oorspronkelijk voorzien om de laatste ontwikkelingen en de effecten van recente wijzigingen van de Wtt 2018-wijzigingen mee te nemen.
[2] Kamerstukken II 2017/18, 34 910, nr. 3 (MvT).
[3] Zie voor het verslag van de ondervragingscommissie Kamerstukken II 2016/17, 34 566, nr. 3.
[4] Artikel 3a Wtt 2018. Zie Kamerstukken II 2021/22, 36 102, nr.3.
[5] Artikel 17 Wtt 2018. Zie Kamerstukken II 2023/24, 36 422, nr.3.

kst-32545-229
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

geïmplementeerd, wat leidt tot substantiële wijzigingen van de Wtt 2018.[6] Deze ontwikkelingen zijn meegenomen in de evaluatie.

Conclusie

Doeltreffendheid

De onderzoekers concluderen dat de Wtt 2018 en de daaropvolgende aanscherpingen hebben bijgedragen aan verdere versterking van de integriteit van vergunninghoudende trustkantoren. Hierdoor is het risico op witwassen en misbruik van rechtspersonen binnen de gereguleerde sector afgenomen. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de cliëntenpopulatie van trustkantoren de afgelopen jaren is veranderd. Trustkantoren bedienen in toenemende mate cliënten met reële economische activiteiten, terwijl het aandeel van doelvennootschappen in hoogrisicosectoren en complexe structuren is afgenomen.

Tegelijkertijd signaleren de onderzoekers een mogelijke verschuiving naar illegale trustdienstverlening, zoals het opknippen van trustdiensten. Volgens de onderzoekers kan deze ontwikkeling mede samenhangen met de strenge verplichtingen die voor vergunninghoudende trustkantoren gelden. De omvang en impact van deze verschuiving naar illegale trustdienstverlening zijn echter moeilijk vast te stellen. Hierdoor is het onzeker in hoeverre de Wtt 2018 heeft bijgedragen aan het bevorderen van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel als geheel.

De onderzoekers zien geen directe noodzaak tot aanpassingen van de Wtt 2018 om illegale trustdienstverlening tegen te gaan. De onderzoekers wijzen vooral op het belang van betere detectie en goede samenwerking tussen ketenpartners in de aanpak van illegale trustdienstverlening.

De onderzoekers constateren daarnaast dat de wijze waarop de trustdienstbegrippen zijn afgebakend van invloed is op de mate waarin de regelgeving kan worden ontweken. Een te beperkte afbakening in de formulering kan ruimte bieden voor ontwijkingsconstructies, terwijl een te ruime afbakening kan leiden tot onnodige regeldruk. Tegen deze achtergrond is in de evaluatie, mede naar aanleiding van een toezegging aan het toenmalige lid Van Hijum, specifiek aandacht besteed aan de reikwijdte van de trustdienstdefinitie en de vrijstellingsregelingen[7]. De onderzoekers concluderen dat de huidige reikwijdte van de Wtt 2018 en de daarbij behorende vrijstellingen bijdragen aan een risicogebaseerde aanpak.

Doelmatigheid

Wat betreft de doelmatigheid concluderen de onderzoekers dat de Wtt 2018 heeft bijgedragen aan een hogere integriteit binnen de gereguleerde trustsector, maar dat deze resultaten gepaard gaan met substantiële nalevingskosten voor de sector. Hoewel de trustsector deze lasten als substantieel ervaart, plaatsen de onderzoekers deze in het licht van de inherente integriteitsrsicio's die met trustdienstverlening samenhangen en het behalen van de doelstellingen van de Wtt 2018. Daarnaast stellen de onderzoekers dat de doelmatigheid van de Wtt 2018 wordt verminderd door neveneffecten, waaronder zogenoemde waterbedeffecten als gevolg van de strenge regelgeving. De hoge administratieve lasten en complian-

---

[6] Het AML-pakket zal met ingang van 10 juli 2027 van toepassing zijn. In dat kader zal ook de Wtt 2018 worden aangepast om deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe Europese anti-witwasrichtlijn en -verordening.

[7] Kamerstukken II 2023/24, 36 442, nr.14. Toezegging gedaan tijdens het Wetgevingsoverleg Wijzigingswet Financiële Markten 2024.

cekosten worden genoemd als een van de redenen voor dit neveneffect. Dit leidt er mogelijk toe dat sommige partijen ervoor kiezen om (illegaal) zonder vergunning trustdiensten te verlenen. De verschuiving van risico's naar illegale trustdienstverlening maakt toezicht, opsporing en handhaving complexer.

Aanbevelingen en appreciatie

De onderzoekers zien geen noodzaak tot aanpassingen van de Wtt 2018. Zij benadrukken dat de aanpak van illegale trustdienstverlening gebaat is bij effectieve handhaving en vervolging, een betere benutting van beschikbare gegevens en een goede samenwerking tussen ketenpartijen.

De belangrijkste uitdaging ligt dus niet zozeer in verdere aanscherping van het wettelijke kader voor vergunninghoudende trustkantoren, maar in het effectief tegengaan van illegale trustdienstverlening. In het samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC) zetten FEC-partners als DNB, FIOD, Belastingdienst en OM zich intensief in om illegale trustdienstverlening terug te dringen. In het FEC delen ketenpartners veelvoudig signalen en kennis over onder andere illegale trustdienstverlening. In dat kader hebben de FEC-partners in 2026 een onderzoek afgerond naar het opknippen van trustdienstverlening.[8] De uitkomsten daarvan bieden naar verwachting meer inzicht zodat signalen in de praktijk beter kunnen worden herkend en opgevolgd. Ik onderschrijf het belang van een gezamenlijke aanpak en blijf mij inzetten voor een goede samenwerking tussen de ketenpartners.

De onderzoekers wijzen op het belang van een gelijk speelveld binnen Europa en bevelen aan om na inwerkingtreding van het nieuwe Europese anti-witwaspakket te evalueren in hoeverre de aanvullende nationale eisen voor trustdienstverlening noodzakelijk en passend zijn. Ik onderschrijf het belang van een gelijk speelveld en zal de gevolgen van de implementatie van het AML-pakket voor de Nederlandse trustsector monitoren. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan de vraag in hoeverre nationale aanvullende eisen op langere termijn noodzakelijk en proportioneel blijven.

Tot slot

Ik vind het belangrijk dat de trustsector op integere wijze kan functioneren en dat misbruik van trustdiensten zoveel mogelijk wordt voorkomen. De evaluatie laat zien dat de Wtt 2018 de integriteit van de trustsector heeft versterkt en dat trustkantoren vaker cliënten met een reëel economisch doel bedienen dan fiscaal gedreven cliënten. Dit vind ik een positieve ontwikkeling die de legitieme rol en economische en maatschappelijke meerwaarde van de sector versterkt. Tegelijkertijd blijft de aanpak van illegale trustdienstverlening een belangrijk aandachtspunt. Daarbij is een goede en effectieve samenwerking tussen ketenpartners essentieel, zoals ook blijkt uit de aanbevelingen. Hier blijf ik mij de komende jaren voor inzetten.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

[8] Zie Financieel Expertise centrum (FEC), *Factsheet Opknippen van trustdienstverlening, april 2026.*