

Rondom het Nieuws

DNB Beleidsregel

Maatschappelijke

Betamelijkheid Trustkantoren

prof. mr. E.P.M. Joosen¹

1. Inleiding

Op 15 januari 2020 werd de DNB Beleidsregel Maatschappelijke Betamelijkheid Trustkantoren in de Staatscourant² (hierna: Beleidsregel) gepubliceerd. De Beleidsregel is met onmiddellijke ingang van toepassing op alle in Nederland gevestigde en in Nederland actieve trustkantoren, ook indien deze zijn gevestigd buiten Nederland. De Beleidsregel geeft een nadere invulling aan de normen neergelegd in art. 14, eerste, tweede en vierde lid, onderdeel a, subonderdeel 4 en 41, derde lid, van de Wet toezicht trustkantoren 2018³ (hierna: Wtt 2018).

Art. 14 Wtt 2018 regelt de eisen aan de integere en beheerste bedrijfsvoering van trustkantoren. Art. 41 derde lid Wtt 2018 geeft een specifieke grondslag voor het vaststellen van de Beleidsregel in het kader van de handhaving door DNB:

'over de wijze waarop zij (bedoeld wordt DNB, toev. EPMJ) in het toezicht op de naleving beoordeelt in hoeverre trustkantoren het risico voorkomen op betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht

in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.'

DNB geeft met de Beleidsregel (uiteraard)⁴ geen invulling aan de open norm wat volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, maar reikt een gedetailleerd kader aan voor de inrichting van beleid en procedures van trustkantoren om aan de desbetreffende vereisten van de Wtt 2018 te kunnen voldoen. Wat betamelijk is, is aan de beoordeling van de trustkantoren overgelaten, ook al geeft de toelichting op de Beleidsregel wel richting aan de onderwerpen die zouden moeten worden betrokken bij het opstellen van het beleid en de inrichting van de bedrijfsvoering aan de hand van dat beleid.⁵

De bepalingen van art. 14 en 41 Wtt 2018 en de Beleidsregel hanteren jargon dat ook voorkomt in de regelingen van de civielrechtelijke onrechtmatige daad, in het bijzonder het bepaalde in art. 6:162, tweede lid Burgerlijk Wetboek. De lezer van de wettekst en de Beleidsregel moet zich niet laten afleiden door dat op elkaar lijkende jargon, de regels hebben naar mijn inzicht niets met elkaar te maken. Althans, het civielrechtelijke leerstuk van de onrechtmatige daad dient niet te worden betrokken bij de interpretatie van de regels van de Wtt 2018 en de Beleidsregel. Dat leidt alleen

1. Bart Joosen is bijzonder hoogleraar Financieel Recht aan de Vrije Universiteit en verbonden aan het Zuidas Instituut voor Financieel recht en Ondernemingsrecht (ZIFO), advocaat te Amsterdam en lid van de redactie van het Tijdschrift voor Financieel Recht.

2. Beleidsregel van De Nederlandsche Bank N.V. over de wijze waarop zij in het toezicht de naleving beoordeelt in hoeverre trustkantoren het risico beheersen op betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad, *Stcrt.* 2020 nr. 2288.

3. Wet van 7 november 2018, houdende regels met betrekking tot het verlenen van trustdiensten en het toezicht daarop.

4. Zoals ook hierna zal worden becommentarieerd, is door de minister van Financiën onderkend, dat het niet aan DNB is om invulling te geven wat volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Zou DNB dat doen, dan zou de toezichthouder in feite gaan handelen als ware de toezichthouder wetgever, door algemeen verbindende voorschriften op te stellen op een terrein waar de wetgever het niet nodig vindt formele regelgeving uit te vaardigen.

5. Mijn lezing van de desbetreffende passage is dat DNB hierbij op een niet sterk voorschrijvende wijze aanbevelingen doet, die trustkantoren ter harte kunnen nemen, of naast zich neer kunnen leggen indien de onderwerpen niet relevant zijn voor de onderneming.

maar tot verwarring en onjuiste inkadering van de materie waarmee trustkantoren rekening moeten houden.⁶

2. Achtergrond

Tezamen met de banken zijn trustkantoren onderworpen aan het strengste poortwachter regime in de financiële sector. Dat houdt verband met de aard van de dienstverlening van dergelijke ondernemingen en de kwetsbaarheid dat deze ondernemingen worden misbruikt voor activiteiten in de sfeer van witwassen, terrorisme financiering, ontduiking van sanctiewetgeving, mensenhandel, corruptie en andere hiermee gelijk te stellen activiteiten. De inzet van een trustkantoor en gebruik van de trust-dienstverlening kan leiden tot toegang tot het maatschappelijk verkeer en de financiële sector van personen en ondernemingen waaraan deze toegang dient te worden ontzegd. De strekking van deze poortwachterfunctie is door de minister van Financiën in de Memorie van Toelichting bij de Wtt 2018 herhaald:

*'Dit houdt in dat trustkantoren zich voorafgaand en tijdens hun dienstverlening moeten inspanssen om te voorkomen dat het Nederlandse financieel stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld, het financieren van terrorisme of voor andere handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht of in het maatschappelijk verkeer betaamt (onderstreping EPMJ).'*⁷

Met deze beschrijving van de rol van de trustkantoren als poortwachter onderstreept de Minister, ten eerste, de rol van deze ondernemingen in het kader van de toepassing van de antiwitwaswetgeving en het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering. De desbetreffende regels zijn vervat in de Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, die vaak is gebaseerd op aanbevelingen en standaarden van internationale instellingen, zoals van de Financial Action Task Force (hierna: FATF).⁸ Dit onderdeel

van de omschrijving van de poortwachterfunctie noopt trustkantoren tot toepassen van de wettelijke regels die in dit kader zijn vastgesteld.

Ten tweede, en hier gaat de Beleidsregel over, richt de poortwachterfunctie zich ook op het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel indien sprake is van schending van normen en waarden van het ongeschreven recht wat in het maatschappelijk verkeer betaamt. Trustkantoren worden aldus verplicht om bij het toepassen van hun procedures voor cliëntacceptatie en de permanente monitoring van de cliëntrelatie en transacties van die cliënt, buitenwettelijke normen en waarden en maatschappelijke opvattingen over betamelijkheid te betrekken. Deze brede invulling van het integriteitsbegrip, vloeit onder meer voort uit de definitie van 'integriteitsrisico' van art. 1, eerste lid Wtt 2018:

'a. risico van ontoereikende naleving van hetgeen bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald;

b. risico van betrokkenheid van het trustkantoor of zijn medewerkers bij handelingen die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad'

Uit deze definitie blijkt ook de gelaagdheid: ten eerste dient het trustkantoor zich bij de werkzaamheden te richten op het voorkomen van wetsovertreding, ten tweede op het in acht nemen van ongeschreven regels, voor zover deze in het maatschappelijk verkeer leiden tot onbetamelijkheid én het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad.

3. Toepassing ongeschreven recht

De wettelijke grondslag voor de verplichting van trustkantoren om hun cliëntacceptatie, de monitoring van de zakelijke relatie en de cliënttransacties tegen het licht van de ongeschreven regels van maatschappelijke betamelijkheid te houden, is ten eerste te vinden in de hiervoor weergegeven definitie van integriteitsrisico. Vervolgens zijn hieromtrent in art. 14, eerste, tweede en vierde lid, onderdeel a, subonderdeel 4, Wtt 2018 de verplichtingen opgenomen. De verplichtingen worden ingekaderd in de aan het trustkantoor opgelegde regels om een integere en beheerste bedrijfsvoering te hebben. In dat verband speelt het adresseren van het integriteitsrisico een centrale rol.

generate the necessary political will to bring about national legislative and regulatory reforms in these areas.'

6. Het is een onfortuinlijke keuze geweest van de wetgever om deze terminologie te gebruiken om een onderwerp te regelen dat een geheel andere kwestie adresseert dan het leerstuk van de onrechtmatige daad. Nadat de wettelijke regeling is vastgesteld, kon DNB niet anders dan de terminologie overnemen en deze hanteren in de Beleidsregel.

7. Kamerstukken II 2017/18, 34910, nr. 3, p. 3.

8. Zie: <https://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/#d.en.11232> voor een beschrijving van de rol en doelstellingen van de FATF: 'The objectives of the FATF are to set standards and promote effective implementation of legal, regulatory and operational measures for combating money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. The FATF is therefore a 'policy-making body' which works to

Art. 14, eerste lid Wtt 2018 legt in algemene bewoordingen aan het trustkantoor op om een adequaat beleid te voeren dat een integere en beheerste bedrijfsvoering waarborgt. Dat beleid dient in overeenstemming te zijn met de regels van Hoofdstukken 4 en 5 Wtt 2018. Hoofdstuk 4 regelt de vereisten die aan het cliëntenonderzoek worden gesteld, met andere woorden de procedures die dienen te worden gevolgd bij het accepteren van nieuwe cliënten, en na acceptatie, de permanente monitoring van de cliëntrelatie. In Hoofdstuk 5 worden de regels gegeven over de vastlegging van de door het trustkantoor in het kader van de werkzaamheden verzamelde gegevens, onder meer in het verplichte Client Acceptatie Dossier.

Art. 14, tweedelid, Wtt 2018 legt aan het trustkantoor de verplichting op om, met inachtneming van de regels van Hoofdstukken 4 en 5, de bedrijfsvoering in te richten op een zodanige wijze dat een integere en beheerste uitoefening van het bedrijf wordt gewaarborgd. In zijn aard legt deze regel verplichtingen op omtrent de 'executie' van het in art. 14, eerste lid, Wtt 2018 voorgeschreven beleid.

Art. 14, vierde lid, onderdeel a, subonderdeel 4, Wtt 2018 houdt rechtstreeks verband met de nadere invulling die door middel van een algemene maatregel van bestuur kan worden gegeven aan de wijze waarop beleid en inrichting van de bedrijfsvoering dient te worden vormgegeven, waarbij het desbetreffende subonderdeel ingaat op het tweede deel van de definitie van 'integriteitsrisico', namelijk de betrokkenheid bij handelingen die ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. De tekst van het subonderdeel van art. 14, vierde lid, Wtt 2018, dat regelt dat nadere regels kunnen worden gesteld bij AmvB, luidt:

'[omtrent, toev. EPM]] andere handelingen door het trustkantoor of zijn werknemers, die op een dusdanige wijze ingaan tegen hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, dat hierdoor het vertrouwen in de onderneming of in de financiële markten ernstig kan worden geschaad'

Hieromtrent kan de Minister derhalve bij AmvB nadere regels stellen, maar dat is tot op heden niet gebeurd. In de Memorie van Toelichting is verder geen aanknopng te vinden over de vraag of de Minister het in dit stadium wenselijk zou vinden om de in art. 14, vierde lid, onderdeel (a), subonderdeel 4, Wtt 2018 bedoelde nadere regels te stellen.

Wel is in art. 41, derde lid, Wtt 2018 uitdrukkelijk voorzien dat DNB op dit vlak nadere beleidsregels moet geven.⁹ Een en ander is in de Memorie van

Toelichting als volgt nader verklaard door de Minister:

*'Verder kent dit artikel een specifieke verplichting voor DNB om beleidsregels te stellen over de wijze waarop zij toezicht houdt op de invulling die trustkantoren geven aan het voorkomen dat zij betrokken zijn bij handelingen die ingaan tegen hetgeen in het maatschappelijk verkeer betaamt. Hetgeen onder maatschappelijke betamelijkheid moet worden verstaan, is afhankelijk van de ontwikkelingen in het maatschappelijk verkeer. De invulling hiervan is niet primair aan de overheid. Het is aan trustkantoren om zich rekenschap te geven van maatschappelijke ontwikkelingen en beleid te hebben hoe hiermee om te gaan. Omdat de norm per definitie open en onbepaald is, wordt met de beleidsregels aan trustkantoren rechtszekerheid geboden over het toezicht op de invulling van deze norm. Deze beleidsregels zullen procedureel van aard zijn, bijvoorbeeld of een trustkantoor beleid heeft voor het naleven van deze norm, waarbij het rekenschap geeft van ontwikkelingen in het maatschappelijk verkeer, hier aantoonbaar naar handelt en hierover naar buiten transparant is.'*¹⁰

Dit is een niet onbelangrijke nadere toelichting die door de Minister wordt gegeven. Hier worden de piketpaaltjes geslagen, wat betreft de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan 'het ongeschreven recht wat in het maatschappelijk verkeer betaamt'. De verantwoordelijkheid ligt hier bij de trustkantoren, er kan geen overheidsbemoeienis zijn met het bepalen hoe deze open norm moet worden ingevuld. Het zou namelijk al snel leiden tot een politieke duiding van dergelijke ongeschreven normen, waarbij voorbijgegaan zou worden aan het *ius constitutum* en waarbij een en ander zou tenderen naar een definitie van het *ius constituendum*, hetgeen, al dan niet door een politieke meerderheid, als een wenselijke norm zou worden gezien, maar waaromtrent er (nog) geen wetgevende maatregelen zijn getroffen.

De Minister plaatst de noodzaak van de door DNB te geven beleidsregel ook in het geven van rechtszekerheid aan de trustkantoren. Immers, er is sprake van een open einde en een onbepaald karakter van de normen, en met de beleidsregels zouden er betere waarborgen bestaan omtrent de wijze waarop DNB de voorschriften zal handhaven. Opnieuw gaat het daarbij niet om de invulling van deze normen door DNB, maar veeleer over de kwalitatieve vereisten waaraan beleid en organisatie van trustkantoren zullen moeten voldoen.

9. Er is debat geweest over de vraag of een vergelijkbare beleidsregel zou moeten worden uitgevaardigd voor financiële ondernemingen die aan de regels van de Wft zijn onderworpen. Voor een dergelijke beleidsregel bestaat er in de Wft echter geen wettelijke grondslag, anders dan in de Wtt 2018 is

gegeven voor trustkantoren. Wil DNB een dergelijke beleidsregel geven voor andere ondernemingen, is daarvoor wijziging van de Wft nodig.

10. Kamerstukken II 2017/18, 34910, nr. 3, p. 66.

4. Inrichting en regels van de Beleidsregel

De Beleidsregel geeft zeer gedetailleerde voorschriften over de kwalitatieve inrichting van het beleid en de bedrijfsvoering door trustkantoren. Daarbij is DNB, conform het wettelijke mandaat, weggebleven van het geven van een nadere duiding van de norm, deze dient immers door de trustkantoren te worden ingevuld. Desondanks worden er in de toelichting bij de Beleidsregel enkele concrete handvatten gegeven over de wijze waarop en ten aanzien van welke onderwerpen door trustkantoren afwegingen kunnen worden gemaakt met betrekking tot de vaststelling van de norm.¹¹ Uiteindelijk kan DNB aan de hand van de Beleidsregel de trustkantoren aanspreken over de wijze waarop is voldaan aan de kwalitatieve inrichting van beleid en bedrijfsvoering, maar niet over de wijze waarop invulling is gegeven aan de norm zelf. Er zal dus altijd een debat kunnen bestaan over de keuzen die een trustkantoor maakt betreffende de invulling van de ongeschreven en open norm van maatschappelijke betamelijkheid, waarbij het naar mijn mening niet aan de orde is dat DNB hieromtrent een eigen opvatting opdringt aan het trustkantoor. De Beleidsregel geeft ook geen uitdrukking van een voornemen van DNB om ook op deze wijze invulling te willen geven aan de toepassing van de desbetreffende regels. Zou DNB daarin toch meer sturing willen geven, dan lijkt het voor de hand te liggen dat een verschil aan inzicht wordt voorgelegd aan de rechter, omdat het uiteindelijke oordeel, mijns inziens, aan de rechter is.

De Beleidsregel gaat dus uit van regels die de kwaliteit van besluitvorming, beleidsbepaling en implementatie in de bedrijfsvoering voorop stellen. Mijn lezing van de Beleidsregel is dat DNB hiermee wil beklemtonen in welke gevallen en bij het toepassen van welke regels van de Wtt 2018 en het Besluit toezicht trustkantoren 2018 (hierna:

Btt 2018)¹² de betekenis van de in de sub (b) van de definitie van 'integriteitsrisico' wordt ingevuld.

Een centrale functie wordt op dit vlak vervuld door de regels van art. 10 Btt 2018 betreffende de verplicht op te stellen Systematische Analyse van Integriteitsrisico's (hierna: SIRA), waar, naast de regels van art. 10 Btt 2018, ook in art. 2 Beleidsregel een nadere inkleuring wordt gegeven, op welke wijze de analyse van integriteitsrisico's tevens in dient te gaan op het risico van betrokkenheid van het trustkantoor of haar medewerkers bij handelingen die zich niet verdragen met de ongeschreven regels wat in het maatschappelijk verkeer betaamt. Dit onderdeel van SIRA zal dan vervolgens zijn neerslag dienen te krijgen in het door het trustkantoor op grond van art. 14, eerste lid Wtt 2018 te voeren en regelmatig te actualiseren beleid. De invulling van het toetsmoment waarop wordt geverifieerd of sprake kan zijn van een conflict met de ongeschreven norm van maatschappelijke betamelijkheid, en het soort handelingen die bij deze toets worden betrokken, dient te zijn neergelegd in het beleid, waarbij het uitgangspunt is dat het trustkantoor hieromtrent een 'evenwichtige belangenafweging' maakt.¹³

Het moge duidelijk zijn, dat zowel de wetgever als DNB een brede belangenafweging voorop stelt, waarbij trustkantoren zich tevens dienen te vergewissen van het belang van de samenleving als geheel, als onderdeel van de afwegingen. Hierdoor zal het trustkantoor niet alleen mogen letten op het belang van de (potentiële) cliënt, maar zal hierin een afweging moeten maken omtrent de verschillende belangen, en indien deze botsen, zullen er keuzen moeten worden gemaakt welke belangen voorop worden gesteld. In zijn aard kan dit leiden tot een weigering van het trustkantoor om een cliënt te accepteren of tot opzegging van een bestaande cliëntrelatie.

Naast de gedetailleerde voorschriften omtrent de inrichting van beleid en bedrijfsvoering, waar de Beleidsregel op dit vlak naar mijn mening een soort 'verlenging' oplevert van de uitgewerkte voorschriften van het Btt 2018 op dit vlak, is er nog een bepaling uit de Beleidsregel de moeite waard om in deze bijdrage te vermelden. Dit betreft de regeling van art. 3 (Akkoorden en Convenanten). Ik citeer de desbetreffende bepaling integraal, vanwege het grote belang ervan:

'DNB verwacht dat trustkantoren een concreet plan hebben om vast te kunnen stellen op welke wijze bij het committeren aan of publiekelijk onderschrijven van nationale of internationale

11. Zie Toelichting op de Beleidsregel (p. 4 van de tekst in de Staatscourant): 'Van trustkantoren wordt, in lijn met hun verantwoordelijkheid als poortwachter van een integere financiële sector, verwacht dat zij steeds een evenwichtige belangenafweging maken om wel of niet diensten te verlenen, transacties uit te voeren of andere handelingen te verrichten, waarbij een risico bestaat op het schenden van de norm van maatschappelijke betamelijkheid. Een trustkantoor dient daarbij ook de normen uit het ongeschreven recht te betrekken. In de rondetafelbijeenkomsten over dit onderwerp is naar voren gekomen dat dit in de praktijk betekent dat onder meer bij aspecten zoals milieu, duurzaamheid, mensenrechten, arbeidsomstandigheden, fiscaliteit en dergelijke, de maatschappelijke opvattingen over de wenselijkheid hiervan moeten worden meegenomen. Hierdoor kan voorkomen worden dat het vertrouwen in het trustkantoor of in de financiële markten ernstig wordt geschaad.'

12. Besluit van 3 december 2018, houdende regels met betrekking tot onder meer een aanvullende trustdienst en nadere regels over de beoordeling van de betrouwbaarheid van beleidsbepalers, de integere en beheerste bedrijfsuitoefening, de compliance- en auditfunctie en uitbesteding door trustkantoren, *Stb.* 2018, 463.

13. Zie art. 2, tweede lid, Beleidsregel.

akkoorden, richtlijnen, convenanten of andere vormen van geformaliseerde samenwerking, het bereiken van voornoemde maatschappelijke doelen binnen het trustkantoor wordt vormgegeven. In dat plan moet opgenomen zijn hoe het trustkantoor opvolging gaat geven aan de afspraken. Daarnaast moet het trustkantoor duidelijke processen hebben ingericht die veiligstellen dat voornoemde toezeggingen doorlopend nagekomen worden.'

In de Toelichting op art. 3 geeft DNB daarbij twee voorbeelden waaraan door DNB bij nationale of internationale akkoorden wordt gedacht, namelijk het Klimaatakkoord van Parijs en United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights.¹⁴ Deze bepaling van art. 3 Beleidsregel legt ten aanzien van trustkantoren derhalve de lat zeer hoog indien de onderneming zich in beginsel verklaart met de doelstellingen van internationale of nationale akkoorden te kunnen vereenzelvigen. Dergelijke akkoorden leiden niet tot rechtstreeks werkende of bindende regels, maar wel tot leidraden over de wijze waarop doelstellingen die in een akkoord zijn geformuleerd zouden kunnen worden verwezenlijkt. Als een trustkantoor die doelstellingen onderschrijft, dan moet het trustkantoor daar dan ook consequent uitvoering aan geven, aldus de beleidsregel van art. 3. DNB kan hierop handhaven, indien het trustkantoor hier steken laat vallen.¹⁵

5. Slotopmerkingen

Enkele schandalen waarbij de Nederlandse trustsector een rol leek te hebben vervuld, waaronder de betrokkenheid van enkele Nederlandse trustkantoren bij de praktijken van Mossack Fonseca & Co zoals blootgelegd door de 'Panama Papers', heeft tot grote maatschappelijke, maar vooral ook politieke verontwaardiging geleid. De Nederlandse trustsector speelt van oudsher een grote rol bij de organisatie van financiële en vennootschappelijke constructies in het kader van de planning van belastingheffing door internationale ondernemingen. Het Nederlandse fiscale beleid staat internationaal ook ter discussie en er vinden ook steeds vaker correcties binnen Europa plaats.¹⁶ Hierdoor neemt

de manoeuvreerruimte van de trustkantoren eveneens af. Met name bij de cliëntacceptatie zal er nauwgezet moeten worden geverifieerd in welke mate de door de cliënt beoogde doelstellingen met de verlening van de trustdiensten door een in Nederland gevestigd trustkantoor¹⁷ passen binnen de wettelijke kaders, maar ook de buitenwettelijke kaders, voor zover het gaat om ongeschreven regels van maatschappelijke betamelijkheid.

Men kan er zich alles bij voorstellen, dat dit stevige dilemma's oplevert voor de trustsector, omdat in zijn aard de toepassing van de regels betreffende de ongeschreven norm van maatschappelijke betamelijkheid zeer veel ruimte tot interpretatie overlaat en, noodzakelijkerwijs, een onduidelijk toetsingskader voor DNB of het desbetreffende trustkantoor op dit vlak de juiste belangenafwegingen heeft gemaakt. Uiteraard zal DNB aan de hand van de bepalingen van de Wtt 2018 en de Beleidsregel kunnen nagaan, of het trustkantoor de desbetreffende belangenafweging op een duidelijke, consistente en voldoende geactualiseerde wijze in beleid, governance en procedures heeft neergelegd. Maar is het niet aan DNB om zich te buigen over de concrete uitkomsten ervan. Hier speelt het ingewikkelde spanningsveld van wat ik hiervoor al aanduidde met het verschil tussen *ius constitutum*, het geldende recht, en het *ius constituendum*, het recht zoals het zou moeten zijn, ofwel het wenselijke recht.

Dat laatste vormt uiteraard onderdeel van het maatschappelijke en politieke debat en er is ook sprake van een aanmerkelijke invloed van internationale organisaties die hun bijdrage leveren aan de ontwikkeling van standaarden en toekomstvisie. Maar of dat debat, standaarden of toekomstvisie uiteindelijk worden omgezet in afdwingbare harde regels van het geschreven recht, hangt af van het politieke krachtenveld en de mate waarin Nederland als natie internationale standaarden en visie wenst te omarmen, en zo ja, binnen welk tijdsbestek. Trustkantoren zullen, uiteraard, uit commerciële overwegingen niet graag willen vooruitlopen op dergelijke mogelijke rechtsontwikkeling, maar lopen tevens het risico, wanneer zij zich daarvan onvoldoende rekenschap geven, achteraf bestaande cliëntrelaties te moeten beëindigen naarmate het ongeschreven recht zich ontwikkelt tot harde afdwingbare normen. De ontwikkelingen in het fiscale recht laten zien hoe snel die ontwikkelingen kunnen gaan, waarbij bepaalde juridische structureren nog niet zo lang geleden als betamelijk werden gezien, en zelfs van overheidswege werden gesanctioneerd, terwijl diezelfde structuren op grond van verdere ontwikkelingen van het gedachtengoed omtrent

14. Zie Toelichting op de Beleidsregel (p. 7 van de tekst in de Staatscourant).

15. Zou nu voor andere sectoren, zoals banken en verzekeraars, ook worden overwogen een vergelijkbaar beleid te ontwikkelen, dan zou dat tot de ongemakkelijke en naar mijn inzicht principieel onjuiste situatie kunnen leiden dat een toezichthouder toetst in welke mate ondernemingen zich houden aan normen gebaseerd op het principe van zelfregulering. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Code Banken of de Gedragscode Verzekeraars.

16. Zie het ook voor de Nederlandse omgeving belangrijke arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie,

26 februari 2019, in de gevoegde zaken C-116/16 en C-117/16.

17. Ik laat de complexiteit van de bredere reikwijdte van de regels van de Wtt 2018 ook op buitenlandse trustkantoren met activiteiten in Nederland in deze bijdrage verder onbesproken.

(internationale) belastingheffing inmiddels volgens politiek en maatschappij niet meer door de beugel kunnen. In feite heeft de wetgever de trustsector met de introductie van deze regels betreffende de toetsing van handelingen door trustkantoren tegen de norm van het ongeschreven recht wat in het maatschappelijk verkeer betaamt, willen aansporen om zich rekenschap te geven van de waarschijnlijke evolutie van bepaalde rechtsnormen en wettelijke kaders waarbinnen trustkantoren in de toekomst dienen te opereren.