

EVALUATIE

WET INZAKE DE GELDTRANSACTIEKANTOREN

Inleiding

De Wet inzake de geldtransactiekantoren (hierna te noemen Wgt) is op 19 juli 2002 in werking getreden. Het evaluatie-onderzoek richt zich met name op de zogeheten geldtransfers, maar ook wisseltransacties komen – zij het meer indirect – in deze nota aan bod. De evaluatie is op initiatief van Financiën uitgevoerd.

De redenen voor de evaluatie zijn onder meer de volgende. Ten eerste is het, ook zonder evaluatieverplichting in de wet¹, gangbaar dat wet- en regelgeving eens in drie tot vijf jaar worden geëvalueerd dan wel dat een beleidsdoorlichting plaatsvindt. Ten tweede geniet deze specifieke sector, die zich richt op het zenden van geld (geldtransfers), zowel nationaal als internationaal veel belangstelling. Zo heeft het WODC een onderzoek gepubliceerd van Nikolas Passas over het zogeheten ondergronds bankieren². De Ministers van Justitie en Financiën hebben de Tweede Kamer in een brief en vervolgens in een algemeen overleg over dit fenomeen geïnformeerd en daarin tevens de evaluatie van de Wgt aangekondigd³. De Financial Action Task Force (FATF) heeft in haar jaarlijkse typologierapport⁴ ook een hoofdstuk gewijd aan de risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering bij het verzenden van geld door geldtransactiekantoren (gereguleerd en ongereguleerd). Internationaal is nog steeds discussie over de vraag welk type regulering de voorkeur verdient. Dit wordt aangestipt in het typologierapport, maar er wordt verder geen uitsluitsel over gegeven. De derde aanleiding voor de evaluatie is dan ook de veranderingen die er in de internationale regelgeving plaats gaan vinden. De Europese Commissie is doende met een richtlijnvoorstel ter harmonisatie van de toetredingsvereisten voor financiële instellingen, waaronder geldtransactiekantoren. Verder staat het onderwerp van geldtransfers internationaal op de agenda vanwege de positieve effecten die het verzenden van geld heeft op zowel de integratie van de migranten in het gastland, als de ontwikkeling van het thuisland in het algemeen en de familie van migranten in

1 In de Wgt is geen evaluatieverplichting opgenomen.

2 N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*, Cahier 2005-1, Den Haag: WODC (het volledige rapport is te downloaden: www.wodc.nl). De studie is een vervolg op een onderzoek dat Passas in 1999 voor het WODC heeft uitgevoerd, te weten N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so called underground banking networks* Den Haag, ministerie van Justitie, WODC, 1999.

3 Zie de brief van de ministers van Financiën en Justitie van 19 juli 2005, 'Ondergronds bankieren: bestaansredenen, risico's en aanpak', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 106, nr.6.

4 FATF typology report 2005, zie www.fatf-gafi.org

het bijzonder⁵. Om deze positieve effecten nog meer te kunnen benutten, zijn de relatief hoge kosten voor het verzenden van geld ook in de belangstelling.

Een vierde reden voor de evaluatie van de Wgt is dat de reikwijdte van deze wet niet meer in alle voorkomende gevallen toereikend is, onder meer ten gevolge van technische ontwikkelingen, zoals betaling of verzending door middel van internet en combinaties van trajecten om geld te verzenden (deels chartaal, deels giraal), die niet of niet volledig passen binnen de huidige begripsbepalingen van de wet. Als laatste reden voor de evaluatie kan worden genoemd dat sinds de inwerkingtreding van de Wgt is gebleken dat de opsporingsdiensten, zoals de FIOD/ECD en de politie, problemen ondervinden in het strafrechtelijke handhavingstraject in verband met de opsporingsbevoegdheden bij illegale geldtransactiekantoren.

Werkwijze evaluatieonderzoek

Het doel en de reikwijdte van de evaluatie is vastgesteld in overleg met directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Financiën voor wat betreft de beoordeling van de algemene aspecten van een evaluatieonderzoek en in het kader van praktische aandachtspunten van deze wet met de toezichthouder, De Nederlandsche Bank NV (hierna ook te noemen: DNB). De evaluatie heeft tot doel de effectiviteit te toetsen van het beleid ten aanzien van geldtransactiekantoren die geldtransfers verrichten. Daarbij richt de evaluatie zich op de vereisten van markttoetreding en de effectiviteit van de opsporing en handhaving bij overtreding van de wet. Bij de beoordeling van de vereisten voor markttoetreding is de Wgt gerelateerd aan de internationale verplichtingen die gelden op het gebied van geldtransfers en vergeleken met de wet- en regelgeving voor geldtransfers in omliggende landen.

Wat betreft het toezicht op de naleving van de wet bouwt de evaluatie op de inbreng van DNB, FIOD/ECD en het Openbaar Ministerie. De evaluatie is afgestemd met de FIOD/ECD, Justitie en uiteraard is DNB als toezichthouder ook nauw erbij betrokken. Naar aanleiding van de vragen van opsporingsdiensten over de strafrechtelijke handhaving van de wet is de effectiviteit daarvan beoordeeld aan de hand van cijfermateriaal afkomstig van het WODC. Voorts is in het onderzoek gebruik gemaakt van gegevens van een pilotstudy naar nalevingskosten en marktwerking van de Wgt bij geldtransactiekantoren van het onderzoeksbureau EIM in opdracht van de Ministeries van Economische Zaken en Financiën⁶. Het onderzoeksbureau EIM heeft voor zijn onderzoek een

5 Wereldbank, Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Migration and Remittances, Washington, 2005, alsmede Hernández-Coss, R., The US-Mexico Remittance Corridor, Lessons on Shifting from Informal to Formal Transfer Systems, World Bank Working paper Series no.47, Washington 2005; Hernández -Coss, R., The Canada-Vietnam Remittance Corridor, Lessons on Shifting from Informal to Formal Transfer Systems, World Bank Working paper Series no.48, Washington 2005; Migratie en ontwikkelingssamenwerking. De samenhang tussen twee beleidsterreinen', Adviesraad Internationale Vraagstukken, no.43, juni 2005.

6 Nalevingskosten Geldtransactiekantoren, Onderzoek Wet inzake de Geldtransactiekantoren, EIM te downloaden op www.eim.nl

klankbordgroep geformeerd, waarin de markt is vertegenwoordigd. Daarnaast heeft het Ministerie van Financiën voorafgaand aan het evaluatieonderzoek oriënterende gesprekken gehad met enkele geldtransactiekantoren.

Opbouw evaluatie

In deze evaluatienota wordt eerst de ontstaansgeschiedenis van de regulering van de geldtransfer beschreven. Vervolgens wordt de wet in het internationale kader van regelgeving geplaatst en vergeleken met de wet- en regelgeving voor het aanbieden van geldtransfers in een aantal omringende landen. Daarna worden de huidige toetredingsverplichtingen onder de loep genomen en de opsporing en handhaving van de Wgt beschreven. Tot slot wordt een aantal conclusies getrokken, wordt het vervolgtraject beschreven en worden aanbevelingen gedaan. In de bijlage is ten slotte een raming van de kosten voor markttoetreding voor de sector opgenomen.

INHOUD

1. Samenvatting	5
2. Totstandkoming Wet	7
3. Marktsituatie Geldtransactiekantoren	11
4. Regelgeving Internationaal	14
5. Evaluatie Wgt	27
6. Handhaving Wet inzake de geldtransactiekantoren	39
7. Conclusies en Aanbevelingen	47

Bijlage Kosteninschatting

1. SAMENVATTING

De Wgt heeft tot doel de instellingen die wisseltransacties en/of geldtransfers aanbieden, te reguleren. De Wgt heeft met betrekking tot aanbieders van geldtransfers – net als zijn voorganger de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) bewerkstelligde voor wisseltransacties – geleid tot een sanering van de sector. De doelstellingen van deze wet – te weten het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel alsmede het tegengaan van het witwassen en terrorismefinanciering– zijn in beginsel gehaald. De Wgt heeft in essentie de voorwaarden waaronder in het verleden op grond van artikel 82 van de Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992) ontheffingen werden verstrekt voor het verrichten van geldtransfers, gecodificeerd. Destijds is niet voorzien dat de gedetailleerde codificatie de toetredingsdrempels voor een bepaalde groep aanbieders verhoogde. Het blijkt dat de toetredingsdrempels niet voor alle geldtransactiekantoren even hoog zijn, maar relatief hoog zijn voor de kleinere geldtransactiekantoren die gebruik maken van een eigen netwerk.

Niet alleen de technische ontwikkelingen in de markt, maar ook veranderingen in nationale en internationale regelgeving, alsmede de groei van het gebruik van geldtransfers, maken een herbeoordeling van de Wgt noodzakelijk. In verband hiermee dienen de definities in de wet op enkele onderdelen te worden herzien om de reikwijdte en toepassing van de wet te verbeteren en te verduidelijken. Voorts zal worden bezien of harmonisatie van overeenkomende onderwerpen, zoals bevoegdheden van de toezichthouder en de betrouwbaarheidstoetsing, tussen de Wgt en de toekomstige Wet op het financieel toezicht (Wft) mogelijk en wenselijk is. Daarnaast heeft de Europese Commissie een richtlijnvoorstel⁷ ingediend dat maximum-harmonisatie en het creëren van een interne markt voor betaaldiensten voorstaat. Indien het richtlijnvoorstel ongewijzigd wordt aangenomen, is Nederland verplicht de Wgt op diverse punten aan te passen.

Bij de internationale vergelijking van de Wgt met regelgeving in andere landen valt op dat Nederland daarin een beduidend strengere maatstaf aanlegt in vergelijking met de omliggende landen. Zo kent bijvoorbeeld alleen Nederland als registratievereiste voor het mogen uitvoeren van geldtransfers het prudentiële vereiste van een bankgarantie, ter bescherming van de consument. De concurrentiepositie kan worden verbeterd wanneer er minder verschil bestaat tussen de Wgt en de regelgeving in de omliggende landen.

Uiteraard is het van groot belang om onverminderd handhavend te blijven optreden tegen kantoren die zich zonder de vereiste Wgt-registratie op de markt begeven. Deze zogenoemde

'illegale' kantoren doen afbreuk aan de integriteit van het financiële stelsel in het algemeen en van de sector in het bijzonder. Zij voldoen immers niet aan de verplichtingen die op basis van de Wgt en de lagere regelgeving aan de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van geldtransactiekantoren worden gesteld. Bovendien voldoen deze illegale kantoren ook niet aan de verplichtingen ter preventie van witwassen en terrorismefinanciering uit hoofde van de Wet MOT en de Wid, waardoor de integriteitsdoelstellingen van de Wgt ernstig in gevaar kunnen komen.

Handhaving van de Wgt kan langs de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke weg plaatsvinden. In praktijk is het voor opsporingsdiensten lastig gebleken om de strafrechtelijke handhaving van alleen overtreding van de Wgt succesvol af te ronden. De strafmaat van de Wgt mag niet tot gevolg hebben dat het de opsporing belemmert. Om die reden zal in het kader van de wetsherziening worden bezien of de strafmaat bij overtreding van de Wgt moet worden verhoogd, dan wel of op andere wijze de strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden moeten en kunnen worden verruimd. Omdat bij handhaving verschillende diensten betrokken zijn, is het daarnaast van belang dat de samenwerking en kennisdeling tussen die diensten optimaal zijn om een zo efficiënt en succesvol mogelijke handhaving te waarborgen.

In aansluiting op deze evaluatie wordt zoals gezegd een wetsherziening van de Wgt voorbereid, waarbij onder meer de definities van de wet waar nodig zullen worden aangepast en verduidelijkt, overeenkomende thema's met de Wft – waar mogelijk en wenselijk – worden gelijkgetrokken en bezien zal worden hoe bij overtreding van de Wgt door opsporingsdiensten gebruik kan worden gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

7 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende betalingsdiensten in de interne markt en tot wijziging van de Richtlijnen 97/7/EG, 2002/12/EG en 2002/65/EG, 2005/0245 (COD)

2. TOTSTANDKOMING WET

Situatie voor 1995

Voor 1995 was er geen wettelijk kader voor geldtransfers of wisseltransacties. Het uitvoeren van een geldtransfer⁸ viel vanaf 1991 wel onder de reikwijdte van het verbod van artikel 82 van de Wtk 1992: het aannemen van een geldbedrag van een cliënt om dat bedrag vervolgens door te zenden naar een begunstigde in – meestal – het buitenland, kwalificeert immers als ‘het bedrijfsmatig al dan niet op termijn opvorderbare gelden van het publiek aantrekken, ter beschikking verkrijgen of ter beschikking hebben, dan wel in enigerlei vorm bemiddelen ter zake van het bedrijfsmatig van het publiek aantrekken of ter beschikking verkrijgen van al dan niet opvorderbare gelden’, in de zin van artikel 82, eerste lid, van de Wtk 1992. Instellingen die voornemens waren geldtransfers aan te bieden, konden voor deze activiteit een ontheffing aanvragen bij de Minister (vanaf medio oktober 2001 DNB) op grond van artikel 82, derde lid (thans vierde lid), van de Wtk 1992. De instellingen die op grond van de Wtk 1992 een vergunning hebben en onder toezicht staan van DNB, zoals banken, kunnen op basis van die vergunning naast de traditionele bankproducten ook geldtransfers aanbieden.

Overigens gold dit zogeheten ‘pseudotoezicht’ op basis van artikel 82 van de Wtk 1992 niet voor wisseltransacties. Wisselen valt immers niet onder de reikwijdte van artikel 82 Wtk 1992, aangezien de transactie geen doorlooptijd heeft en de klant direct het gewisselde bedrag terugkrijgt, veelal in een andere valuta.

Een ieder die zich wilde toeleggen op het aanbieden van geldtransfers, diende een ontheffing van het verbod van artikel 82 Wtk 1992 aan te vragen. De Minister van Financiën respectievelijk DNB⁹ beoordeelde vervolgens of – conform het gestelde in het derde lid (thans vierde lid) van artikel 82 Wtk 1992 – een ontheffing verleend kon worden. De Minister van Financiën besliste op een aanvraag voor een ontheffing na advies van DNB daarover te hebben ingewonnen. Op grond van lid 4 van artikel 82 werden aan een ontheffing de volgende voorwaarden gesteld:

- er moest een bankgarantie worden aangehouden;
- er gold een maximumbedrag per geldtransfer en het totaalbedrag aan uitstaande geldtransfers mocht het maximum van de bankgarantie niet overschrijden;
- er gold een administratieverplichting en een informatieverplichting aan de cliënt;
- de betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van de ontheffinghouder werd getoetst; tevens dienden wijzigingen in de identiteit of de antecedenten van deze beleidsbepalers te worden doorgegeven;

⁸ De geldtransfer valt als handeling / bedrijfsactiviteit sinds 1998 wel onder de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT).

⁹ Vanaf 14 oktober 2001 was DNB door het Ministerie gemandateerd om ontheffingen van artikel 82 Wtk 1992 voor het aanbieden van geldtransfers.

- er moest een accountantsverklaring aan DNB worden overlegd, waaruit moest blijken dat de onderneming zich gedurende het boekjaar aan de voorwaarden van de ontheffing had gehouden.

De ontheffing werd verleend voor de duur van één of een aantal jaren. De accountantsverklaring werd aan DNB toegezonden. In geval uit de accountantsverklaring dan wel anderszins bleek dat niet aan de voorwaarden van de ontheffing was voldaan, kon dit gevolgen hebben voor een eventuele verlenging van de ontheffing, dan wel leiden tot de voortijdige intrekking van die ontheffing. De verklaring van de accountant zag vooral op het voldoen aan de administratieve verplichting en de informatieverplichting aan de cliënt, inhoudende dat elke cliënt voorafgaande aan het aangaan van de overeenkomst volledig wordt geïnformeerd over diens rechten en plichten met betrekking tot de transactie en dat de voor banken geldende collectieve garantieregeling niet van toepassing is op de ontvangen gelden.

Situatie 1995 – 2002: regulering wisseltransacties door de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk)

De hierboven beschreven 'pseudotoezicht' situatie gold niet voor wisseltransacties. Omdat het aantal wisselkantoren in de periode voor 1995 aanzienlijk groeide en de jaarlijkse omzet een aantal miljarden gulden beliep, werd besloten om de wisselkantoren via een aparte wet onder toezicht te brengen.¹⁰ Hoofddoelstellingen van de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) waren onder meer om, door de inzichtelijkheid van deze bedrijfstak te vergroten, de integriteit van het financiële stelsel te verbeteren en het witwassen van gelden door middel van wisseltransacties tegen te gaan¹¹.

De Wwk heeft een sanerende werking op de markt van wisselkantoren gehad. Vanaf de invoering van de Wwk in 1995 tot aan de inwerkingtreding van de Wgt met ingang van 19 juli 2002 hebben zich circa 100 instellingen voor registratie aangemeld. Daarvan zijn uiteindelijk circa 60 instellingen ingeschreven in het Wwk-register. Voor de wisselkantoren gold een registratieverplichting gelden. De betrouwbaarheid van de bestuurders en andere beleidsbepalers werd getoetst. De reikwijdte van de Wwk strekte zich alleen uit tot het wisselen van munten of bankbiljetten, het uitbetalen van munten of bankbiljetten tegen inlevering van cheques, of het uitbetalen van munten of bankbiljetten op vertoon van een creditcard.

De situatie vanaf medio 2002: de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt)

Uit onderzoek naar aanleiding van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten van Amerika op 11 september 2001 en in de internationale vergaderingen van de FATF bleek dat

¹⁰ DNB/Statistisch bulletin September 2003, p. 13 alsmede Memorie van Toelichting Wgt, 28229, 2001-2002

¹¹ MvT Wwk, 1993-1994, 23 777, nr. 3 p. 2.

geldtransfers en het inwisselen van rentecoupons kwetsbaar waren om te worden misbruikt voor financiering van terrorisme en om misdaadgelden wit te wassen. Dit bevestigde de reeds bestaande indruk dat het versterken van het toezicht op geldtransactiekantoren noodzakelijk was. Het was daarom wenselijk om het 'pseudotoezicht' op basis van het ontheffingstelsel van artikel 82 van de Wtk 1992 op geldtransfers te codificeren in wetgeving en de geldtransferaanbieders onder toezicht te brengen. Gekozen werd voor aansluiting bij de systematiek van de Wwk, waarbij de reikwijdte van die wet werd uitgebreid naar andere dienstverlening, in het bijzonder de geldtransfers en het inwisselen van rentecoupons. Omdat de diensten in de Wwk ten opzichte van de wisseltransacties fors zouden worden uitgebreid, is besloten de Wwk in te trekken, de termen geldtransactiekantoor in plaats van wisselkantoor en geldtransfer in plaats van moneytransfer te introduceren en een nieuwe wet te schrijven: de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt).

Met ingang van 19 juli 2002 is de Wgt in werking getreden, onder gelijktijdige intrekking van de Wwk. DNB is door de Minister van Financiën belast met de uitvoering, het toezicht op de naleving en de handhaving van deze wet. Met het van kracht worden van de Wgt is er een breder scala van diensten gereguleerd en onder toezicht gebracht. Voor het aanbieden van geldtransfers kan niet meer worden volstaan met het aanvragen van een ontheffing van artikel 82 Wtk 1992, maar is registratie bij DNB op grond van de Wgt verplicht.

Alleen geldtransactiekantoren die voldoen aan de vereisten van de Wgt, kunnen worden opgenomen in het register van geldtransactiekantoren van DNB en mogen geldtransfers uitvoeren. Het hoofddoel van de Wgt¹² is – net als onder de Wwk het geval was voor wisseltransacties – de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel en het tegengaan van het witwassen van misdaadgelden en van het financieren van terroristische misdrijven. Om die reden wordt voorafgaande aan het verkrijgen van de registratie de betrouwbaarheid getoetst van de bestuurders en andere (dagelijks) beleidsbepalers van het geldtransactiekantoor, alsmede van de houders van een gekwalificeerde deelneming in die onderneming. Daarnaast dient de bedrijfsvoering en administratieve organisatie aan bepaalde vereisten te voldoen. Onder meer zijn functiescheidingen verplicht gesteld tussen activiteiten met een beherend/controlerend karakter, een bewarend karakter en registrerend karakter. De bij de ontheffing vrij algemene geformuleerde eis van administratie- en informatieverplichting is in de lagere regelgeving¹³ behorend bij de Wgt gedetailleerd uitgewerkt. Ter bescherming van de consument is het bestaande vereiste van een bankgarantie gehandhaafd.

¹² Memorie van Toelichting Wgt, 2001-2002, 28 229, nr 3. p. 2.

¹³ Regeling Bedrijfsvoering en Administratieve Organisatie Wet inzake de Geldtransactiekantoren.

DNB controleert in het kader van haar toezicht op de naleving van de Wgt – bijvoorbeeld in toezichtsbezoeken – of aan de verplichtingen van deze wet wordt voldaan. Gezien de uitwerking van deze bedrijfsvoeringverplichtingen is naleving van de wet zwaarder dan voorheen de naleving van de voorwaarden bij de ontheffing.

3. MARKTSITUATIE GELDTRANSACTIEKANTOREN

De markt voor de geldtransfers kent een bijzondere samenstelling. Het is namelijk niet alleen mogelijk om geldtransfers te verrichten bij geregistreerde geldtransactiekantoren, ook de onder toezicht staande kredietinstellingen (zoals banken) kunnen deze dienst aanbieden. Daarnaast is gebleken dat ook gebruik wordt gemaakt van informele netwerken om geld te verzenden.

Meest voorkomende wijze van geld overmaken onder Turken, Marokkanen, Antillianen, Somaliërs en Ghanezen in Nederland, (n=1336)

Geldtransactiekantoor (geldtransfer)	25%
Bank	21%
Zelf contant geld meenemen	20%
Via een belwinkel, reisbureau of andere winkel, hawala	13%
Contant geld meegeven	12%
Post	5%
Moskee/kerk	3%
Bankpas of creditcard meegeven aan anderen	1%
Totaal	100%

Bron: *Goed geld overmaken. Geld overmaken naar het buitenland: mogelijkheden en perceptie van allochtone consumenten*, een onderzoek door de Consumentenbond in opdracht van NCDO en Stichting IntEnt, oktober 2005, p.23. Zie ook: WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de regering nr.60, Den Haag, 2001, pp. 106-109

Momenteel zijn er 28 geregistreerde geldtransactiekantoren¹⁴, waarvan sommige verschillende vestigingen hebben. Niet alle geregistreerde geldtransactiekantoren bieden geld transfers aan¹⁵. Momenteel bieden 20 kantoren geld transfers aan. Van deze kantoren maken er 7 gebruik van (onder andere) een eigen netwerk. Er zijn 13 geldtransactiekantoren¹⁶ die gebruik maken van het netwerk van franchised multinational bedrijven. Dit zijn grote multinationale ondernemingen met een wereldwijd netwerk waarvan agenten van gebruik kunnen maken. Er zijn momenteel geen (grote) nationale bedrijven met een wereldwijd agenten-netwerk.

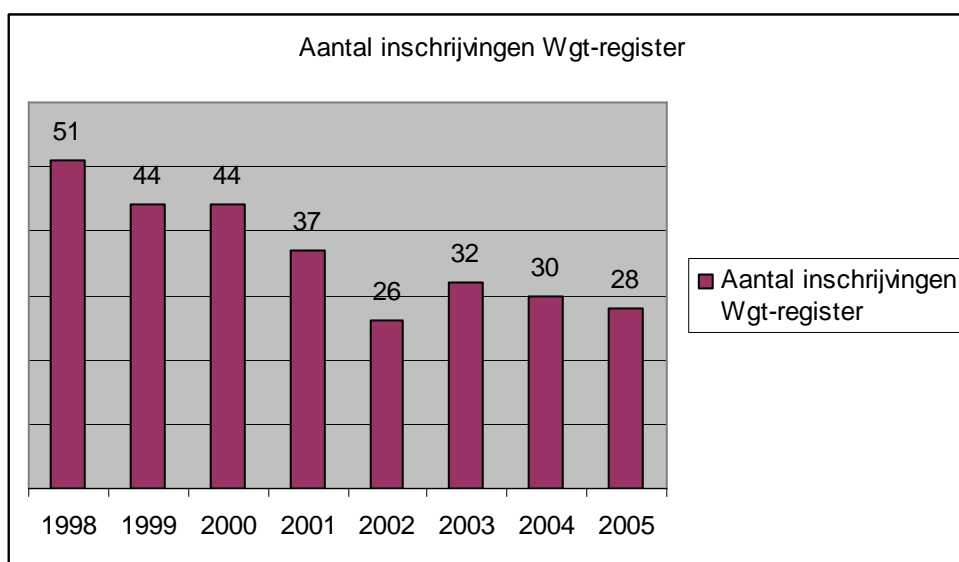
Vóór inwerkingtreding van de Wgt waren er ook individuele aanbieders van geldtransfers

14 Uitgaande van het register van DNB van 31 december 2005. Het huidige register per 31 maart 2006 vermeldt 26 geldtransactiekantoren.

15 Bij overige geregistreerde kantoren worden bijvoorbeeld alleen wisseltransacties aangeboden.

alsmede Wtk-instellingen die deze dienst aanboden. De individuele ondernemingen, die op grond van een ontheffing van de Wtk geldtransfers verzorgden, maakten – meer dan de geregistreerde kantoren nu- gebruik van een eigen netwerk. Daarnaast werden geldtransfers aangeboden door de Wtk-instellingen. De eerste ontheffing dateert van 1991. In totaal waren er 17 ondernemers vóór inwerkingtreding van de Wgt actief op grond van een ontheffing. Bij het Ministerie van Financiën waren nog 16 aanvragen voor ontheffing in behandeling. Daarnaast heeft DNB vanaf 14 oktober 2001 na daartoe door het Ministerie te zijn gemandateerd¹⁷ nog een aantal ontheffingen van artikel 82 Wtk voor het aanbieden van geldtransfers verstrekt.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal instellingen de afgelopen jaren is gedaald.¹⁸



In de onderstaande tabel is de opbouw van het huidige Wgt register¹⁹ weergegeven. Daaruit kan worden afgeleid hoeveel Wgt kantoren zich sinds de Wgt hebben laten registreren, hoeveel ontheffinghouders zijn overgegaan naar een Wgt registratie en hoeveel geldtransactiekantoren staan ingeschreven die geen geldtransfers aanbieden.

¹⁶ FATF typology report 2005 zie www.fatf-gafi.org. Hierin is een beschrijving gegeven van de verschillende typen geldtransactiekantoren.

¹⁷ Mandaatbesluit, Stc 12 oktober 2001, nr 198

¹⁸ Pilotstudy Wet inzake Geldtransactiekantoren uitgevoerd door EIM. Te downloaden op www.eim.nl

¹⁹ Zoals gepubliceerd op de website van DNB in december 2005.

Opbouw Wgt-register

Omschrijving	Grootte
Geldtransactiekantoren zonder money transfer, wel wissels, cheques en coupons.	10
Geldtransactiekantoren, voorheen money transfers op grond van Wtk ontheffing	7
Geldtransactiekantoren, sinds 2002 money transfers. Eerder ingeschreven als wisselkantoor.	6
Geldtransactiekantoren (nieuwe toetreders)	3
Providers	2
Totaal	28

Bron: onderzoek EIM pilotstudy Nalevingskosten Wgt, situatie per 2005.

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat slechts 7 van de oorspronkelijke 17 ontheffinghouders een Wgt registratie hebben verkregen. De 16 lopende ontheffingsaanvragen hebben in het overgangsregime bij de inwerkingtreding van de Wgt uiteindelijk niet meer een Wgt registratie verkregen. Sinds de inwerkingtreding van de Wgt zijn er slechts 3 nieuwe ondernemingen toegetreden. Van het aantal Wgt geregistreerden biedt er uiteindelijk maar 16 ondernemingen geldtransfers aan. De rest beperkt zich tot het aanbieden van wisseltransacties, cheques en coupons.²⁰

Deze sanering van de markt is enerzijds veroorzaakt door verhoging van de toetredingsdrempels bij inwerkingtreding van de Wgt. Anderzijds heeft zich in de totale geldtransactie-markt een zekere consolidatie en concentratie voorgedaan. Op grond van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat na inwerkingtreding van de Wgt – meer dan voorzien²¹ – de markt structureel is gewijzigd.

²⁰ Voor deze groep geldt niet de verplichting van het aanhouden van een bankgarantie.

²¹ In de MvT bij de Wgt, 28 229, nr.3 p.14, is aangegeven dat aantal ingeschreven geldtransactiekantoren ongeveer zal uitkomen op 60 inschrijvingen.

4. REGELGEVING INTERNATIONAAL

Bij de beoordeling van de Wgt is van belang om de internationale verplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de Europese Unie of aanbevelingen van internationale organisaties zoals de Financial Action Task Force (FATF), in het oog te houden. Deze internationale verplichtingen zijn te beschouwen als een minimumniveau waaraan de Wgt in ieder geval zal moeten voldoen.

Daarnaast is de regelgeving in andere Europese landen van belang. Vanuit concurrentieoverwegingen voor de sector dient de regelgeving niet te ver uit de pas te lopen met de regelgeving in andere landen. Een beduidend zwaarder regime in een met andere landen vergelijkbare markt is niet gunstig voor het ondernemersklimaat. Anderzijds is een te licht regime ook niet gunstig. De integriteit van de sector kan dan onder druk komen te staan, aangezien de aantrekkingskracht groter wordt voor ondernemers die niet aan de strengere regelgeving in andere landen kunnen voldoen. Voorts kan de effectiviteit van de bestrijding van misbruik onder druk komen te staan wanneer dit internationaal niet goed wordt opgepakt. Het misbruik kan zich dan verplaatsen naar andere landen.

Hieronder wordt ingegaan op de internationale verplichtingen van de FATF en de Europese Unie. Vervolgens wordt een vergelijking op hoofdlijnen gemaakt met enige andere Europese landen.

FATF

De FATF is een internationaal samenwerkingsverband (33 leden: 31 landen, de Europese Commissie en de Gulf Co-operation Council) ter bestrijding van witwassen en terrorisme financiering. De FATF vaardigt aanbevelingen uit, waaraan de aangesloten landen volgens onderlinge afspraak moeten voldoen. Landen worden hierop getoetst door middel van wederzijdse evaluaties. De FATF kent twee soorten aanbevelingen, de gewone 40 aanbevelingen tegen witwassen (met name customer due diligence en melden van verdachte transacties) en 9 speciale aanbevelingen tegen terrorisme financiering. Acht van deze speciale aanbevelingen (o.a. strafbaarstelling terrorisme financiering, registreren geldtransactiekantoren, tegengaan misbruik non-profits) zijn aangenomen in oktober 2001 na de aanslagen in New York en Washington. De negende, die ziet op een aangifteplicht voor grensoverschrijdend vervoer van contanten, is in 2005 aangenomen.

In de speciale aanbeveling nr. VI van de FATF is vastgelegd dat landen verplicht zijn om het aanbieden van geldtransactiediensten te reguleren. De tekst luidt als volgt:

Special Recommendation VI: Alternative Remittance

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an

informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.

De invulling van die regulering wordt overgelaten aan de landen zelf. Met de Wgt is dus voldaan aan deze aanbeveling van de FATF. Overigens is bij de Europese derde richtlijn Witwassen²² deze aanbeveling als verplichting opgenomen in artikel 36.

Het minimum voor het kunnen aanbieden van geldtransfers is registratie bij een Financial Intelligence Unit (FIU²³) of een financieel toezichhoudend orgaan. Voor een agent / bemiddelaar is het minimum ofwel registratie ofwel een type vergunningplicht.

Nu de keuze aan de landen zelf wordt overgelaten, bestaat er –grotendeels- wereldwijd drie modellen van regulering voor de geldtransactiekantoren per land, te weten:

1. het fenomeen “bestaat” niet; het is verboden en zodoende is er ook geen regelgeving;
2. Angelsaksische systeem: bestaande uit alleen registratie / inschrijving van de geldtransactiekantoren;
3. een type van vergunningverlening, betrouwbaarheidseisen en al dan niet prudentiële vereisten uit hoofde van consumentenbescherming.

Regelgeving Europese Unie

Ondanks de invoering van de euro bestaat er in Europa niet één interne markt voor betalingen. Om dit te bewerkstelligen dienen niet alleen pan-Europese betaalproducten en pan-Europese betaalsystemen (verder) ontwikkeld te worden, ook het huidige rechtskader behoeft herziening. Hiertoe zijn in Europa twee verschillende trajecten opgestart:

- (i) de banken, verenigd in de European Payment Council (EPC) werken aan de totstandkoming van een Single Euro Payments Area (SEPA), en
- (ii) de Europese Commissie heeft een richtlijnvoorstel ingediend, het zogenaamde New Legal Framework on payment services (NLF), dat voorziet in een nieuw rechtskader voor onder meer toetreding.

Beide processen dienen eenzelfde doel, namelijk het creëren van een Europese betaalruimte, waar betalen voor consumenten en ondernemers net zo goedkoop, eenvoudig, veilig en efficiënt is als in het huidige binnenlandse retailbetalingsverkeer.

De Commissie heeft eind 2005 het richtlijnvoorstel NLF gepubliceerd en wordt thans door de Raad en het EP behandeld. Het NLF bestaat grotendeels uit drie elementen:

²² Richtlijn 2005/60/EG, PB L 309, 25.11.2005.

²³ In Nederland is dat het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties

- Versterken van marktwerking binnen de EU: de Commissie richt zich op het openen van markten voor nieuwe spelers, het verwijderen van toetredingsbarrières en het verzekeren van een goed bestuur van betalingssystemen in de zin dat zij gedreven worden door efficiënte concurrentie en innovatie;
- Versterken van cliëntenbescherming en -vertrouwen: door middel van standaardisering van de vereisten ten aanzien van prijzen en voorwaarden van betaaldiensten, en
- Versterken van efficiency en veiligheid: door middel van de richtlijn poogt de Commissie een standaard te ontwikkelen waaraan betalingen in de EU moeten voldoen. Deze standaard biedt minimumeisen van veiligheid en efficiency.

De reikwijdte van het voorstel ziet ook op de Nederlandse geldtransactiekantoren en money remittance services. De toekomstige richtlijn stelt maximumharmonisatie voor, zodat in beginsel de nationale regelgeving van alle Lidstaten dient te worden aangepast doordat het stellen van andere verplichtingen dan in de richtlijn verboden is, maar er wordt ruimte geboden voor het handhaven van zelfregulering en bestaande nationale regelgeving. Zo zijn Lidstaten bevoegd om geschikte alternatieven te introduceren of bestaande efficiënte procedures te handhaven. Eén van de belangrijkste doelstellingen van het richtlijnvoorstel is het vergemakkelijken van de toetreding voor nieuwe aanbieders in de gehele Unie. Nadat toetreding van een aanbieder is goedgekeurd, kan deze ook zijn diensten aanbieden in andere Lidstaten. Om de toegankelijkheid van het financiële systeem voor bepaalde doelgroepen, zoals migranten, te vergemakkelijken, krijgen Lidstaten de mogelijkheid om aanbieders, die nog niet aan alle verplichtingen van de richtlijn voldoen, toch in hun register op te nemen. Overigens mogen aanbieders die op grond van een dergelijke vrijstelling zijn ingeschreven hun diensten alléén aanbieden in de eigen Lidstaat. De verplichtingen die de Commissie in het voorstel stelt aan de toetreders zijn opgenomen zijn voornamelijk gericht op betrouwbaarheid en integriteit. De Commissie heeft geen empirisch bewijs gevonden van solvabiliteitsproblemen in de sector, waardoor dezelfde prudentiële vereisten noodzakelijk zouden zijn als bij kredietinstellingen. Op grond van artikel 5 van het voorstel dienen de toetreders in hun aanvraag aan de volgende voorwaarden te voldoen en de volgende stukken over te leggen:

- Programma van hun dienstverlening;
- Businessplan voorzien van berekening voor de eerste jaar, waaruit blijkt dat de aanvrager in staat is om aan de gevraagde procedures en systemen te voldoen;
- Beschrijving van de administratieve en financiële procedures

- Beschrijving van de interne controle mechanismen die de aanvrager heeft geïmplementeerd om te kunnen voldoen aan de vereisten ten behoeve van witwasbestrijding op grond van de derde witwasrichtlijn²⁴ van de Commissie;
- Beschrijving van risk management procedures;
- Beschrijving van de organisatie en indien van toepassing beschrijving van de samenwerking met een nationaal of internationaal betalingsstelsel;
- Identiteit van personen die direct of indirect een gekwalificeerde deelneming op grond van artikel 1 (10) van EG richtlijn 2000/12 hebben in de aanvrager, alsmede de grootte van de deelneming;
- In geval de aanvrager een rechtspersoon is, de identiteit van de natuurlijke personen die de rechtspersoon vertegenwoordigen, de (groot) aandeelhouders alsmede de directie. Voorts bewijs dat deze personen een goede naam hebben en voldoende kennis en kunde hebben om dergelijke dienstverlening te bieden;
- Identiteit van de manager en bewijs dat de beleidsbepaler van de aanvrager een goede naam heeft en voldoende kennis en kunde heeft om dergelijke dienstverlening te kunnen bieden;
- Juridische status van de aanvrager;
- Adres waar de gevraagde documentatie kan worden verkregen.

Deze vereisten lijken een gedegen basis te vormen op grond waarvan toetreders in de gehele Unie hun diensten kunnen aanbieden. Het richtlijnvoorstel gaat momenteel uit van maximum harmonisatie. Dit houdt in dat Lidstaten geen andere verplichtingen voor toetreding mogen stellen dan de verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen. Echter, in het voorstel zijn de open normen niet nader gespecificeerd. Dit kan tot een verschil in de acceptatie van nieuwe toetreders leiden, tenzij de Commissie hierover nog uitvoeringsmaatregelen uitvaardigt. Daarbij komt dat toetreders de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van agenten of dochterondernemingen. Toetreders dienen gegevens daarvan door te geven aan de competente autoriteiten in de eigen Lidstaat. In het voorstel is echter niet de verplichting opgenomen dat deze agenten en dochterondernemingen ook aan de vereisten voor toetreding dienen te voldoen. Lidstaten dienen ervoor zorg te dragen dat de toetreders volledig aansprakelijk zijn voor handelingen van hun managers, agenten of dochters. Van de toetreders die vertrouwen op derden voor uitvoering van hun operationele taken worden slechts redelijke maatregelen verwacht om buitensporig risico daarin te voorkomen.

²⁴ Richtlijn 2005/60/EG, Pb L 309, 25.11.2005, p. 15.

In vergelijking met het voorstel is de Nederlandse wetgeving voor toetreding van geldtransactiekantoren strenger. Zou het richtlijnvoorstel ongewijzigd worden aangenomen, dan zal Nederland de verplichtingen uit de Wgt moeten herzien. Voorts moet Nederland dan ook buitenlandse geldtransactiekantoren of diens agenten accepteren die zich op grond van de richtlijn in een andere lidstaat hebben gevestigd. Mocht uiteindelijk in de richtlijn gekozen worden voor een stelsel van minimumharmonisatie dan is het vanuit concurrentieoverwegingen voor de Nederlandse sector toch beter om de Nederlandse wetgeving op het niveau te brengen van de Europese richtlijn. Dit biedt de Nederlandse geldtransactiekantoren een gelijke concurrentiepositie in de rest van Europa. Los daarvan bestaat in Nederland de wens om de toetreding van het financiële stelsel door nieuwe geldtransactiekantoren te stimuleren en het gebruik van geldtransfers uitgevoerd door geregistreerde geldtransactiekantoren te bevorderen.

Vergelijking Europese landen

Er zijn binnen de Unie veel verschillen in regulering van de geldtransactiekantoren.

Hieronder is een vergelijking op hoofdlijnen opgenomen van de regelgeving van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, België en Spanje. Deze landen zijn geselecteerd, omdat hierin de drie vormen van regulering naar voren komen. Daarnaast hebben deze landen een aanzienlijke migrantenpopulatie, zodat de verwachting gerechtvaardigd is dat er vraag is naar het product geldtransfer.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk²⁵ wordt money service business uitgevoerd door drie groepen, te weten de "third party check cashers", wisselkantoren en "money transmitters" (waaronder ook de informele geldzendingen). De wisselkantoren die onderdeel uitmaken van een bank worden gereguleerd zoals de bank en die vallen onder toezicht van de Financial Services Authority. Deze worden verder in de vergelijking buiten beschouwing gelaten.

De zelfstandige geldtransactiekantoren worden gereguleerd en staan onder toezicht van "H.M. Customs". Voor dit type individuele kantoren bestaat in het VK alleen een verplichting om zich te registreren. Momenteel bestaan er meer dan 2500 geregistreerde geldtransactiekantoren, die hun diensten aanbieden vanuit meer dan 32000 verschillende locaties, waarvan de helft ongeveer een postkantoor is. Er zijn meer dan 40 specifieke aanbieders zoals Western Union. De rest bestaat uit eigen kantoren, die gebruik maken van eigen netwerken voor het verzenden van geld. Het merendeel daarvan heeft minder dan 5 mensen personeel in dienst. De kantoren

²⁵ David Faulkner, 'UK regulation of Money Service Businesses', in: IMF, Regulatory Frameworks For Hawala and Other Remittance Systems, Washington, 2005, pp.43-44; alsmede IMF, Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons, 17 February 2005, (www.imf.org); FATF Typology report 2005, Alternative Money remitters.

kunnen het registratieformulier van H.M Customs verkrijgen onder meer via het internet. Zodra dit ingevuld wordt geretourneerd en een inschrijvingspremie wordt betaald van ongeveer 60 pond voor iedere vestiging is de registratie compleet en kan het kantoor officieel aan de slag. Na registratie ontvangt het kantoor een eigen uniek registratienummer en een video, waarin de regelgeving uit de doeken wordt gedaan. Voorafgaand aan het registreren vindt geen betrouwbaarheidstoetsing van de bestuurders plaats. Evenmin kan H.M. Customs iemand weigeren te registreren. Er zijn geen prudentiële verplichtingen of maatregelen uit hoofde van consumentenbescherming vereist. H.M. Customs bezoekt op basis van een risk based risicomodel de geregistreerde geldtransactiekantoren om te bezien of de administratie dusdanig is dat de kantoren aan hun verplichtingen van de anti-witwasregelgeving kunnen voldoen. Op het aanbieden van deze dienstverlening zonder registratie staat een civiele boete van maximaal 5000 pond. Verder is alleen strafrechtelijke handhaving mogelijk.

Het voordeel van een dergelijk stelsel is dat er vrijwel geen belemmeringen zijn om een geldtransactiekantoor te beginnen. Het registreren is uitermate simpel en ook de kosten zijn gering. Voorts zijn er weinig formele verplichtingen waaraan men moet voldoen op het gebied van betrouwbaarheid en verplichtingen om de administratieve organisatie op een bepaalde manier vorm te geven, die hoge kosten met zich mee kunnen brengen. Het nodigt uit om te registreren, omdat er ook geen risico bestaat om te worden afgewezen. Voor de autoriteiten is het voordeel gelegen in het feit dat bijna alle kantoren ook bekend zijn. De consumenten worden op de hoogte gesteld van de verschillende mogelijkheden om geld naar huis te sturen en de kosten die dit met zich meebrengen door een, met steun van de Britse minister voor ontwikkelingssamenwerking ontwikkelde, voorlichtingscampagne www.sendmoneyhome.org

Het grote nadeel van het stelsel is dat er geen controle aan de poort is op betrouwbaarheid. Zelfs als iemand al drie keer is veroordeeld voor witwassen, kan registratie niet worden geweigerd. Daarnaast is er weinig controle mogelijk op de administratieve organisatie en bedrijfsvoering van de kantoren. Mede omdat er zoveel zijn geregistreerd is het ondoenlijk voor H.M. Customs om de geregistreerde kantoren te bezoeken en te controleren op het naleven van witwasregelgeving. Deze controle vindt risk based plaats. De anti-witwasregelgeving²⁶ wijkt overigens wel af van de verplichtingen die in Nederland gelden. Zo dient er bijvoorbeeld alleen geïdentificeerd te worden wanneer het gaat om het verzenden van een bedrag van €15.000,- of meer of wanneer er vermoeden bestaat dat er sprake is van een verdachte transactie²⁷. Op grond van de Nederlandse anti-witwasregelgeving dient bij iedere geldtransfer (ongeacht de hoogte van het

26 Informatie beschikbaar uit IMF, Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons, 17 February 2005, (www.imf.org); FATF Typology report 2005, Alternative Money remitters

27 Informatie hierover is niet eenduidig, soms wordt aangegeven dat er alleen een informatieverplichting is bij transacties van € 15000,- of meer. Soms geldt ook de meldplicht bij verdachte transacties.

bedrag) te worden geïdentificeerd. Ook het doen van meldingen verschilt van de Nederlandse Wet Melding Ongebruikelijke Transacties. Op grond van de Indicatorenlijst dienen in Nederland alle transfers vanaf een bedrag van €2000,- te worden gemeld. In het VK wordt alleen gemeld bij het vermoeden van een verdachte transactie. Er is geen meldverplichting bij transacties van een bepaald bedrag. Daarnaast dienen in Nederland alle transacties te worden gemeld waarbij aanleiding is te veronderstellen dat ze verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme. In het VK bestaat nu discussie over het geleidelijk aanscherpen van de toetredingseisen om de malafide kantoren aan de poort al te kunnen weigeren. Deze discussie is begonnen naar aanleiding van de op handen zijnde Europese regelgeving en het risico dat geldtransactiekantoren lopen om te kunnen worden misbruikt voor witwassen of terrorismefinanciering.

Duitsland

Sinds 1 januari 1998 valt het aanbieden van geldtransfers onder de reikwijdte van de Duitse Bankwet²⁸. Het verkrijgen van een vergunning van de federale banktoezichthouder (BAFIN) is verplicht om zich als geldtransactiekantoor te mogen vestigen. Voor het verstrekken van de vergunning geldt een betrouwbaarheidstoets van de bestuurders / managers (en financieel belanghebbers) van de onderneming en dient een business plan worden ingeleverd. In het Duitse stelsel is een vorm van functiescheiding opgenomen door de verplichting dat een geldtransactiekantoor altijd twee directeurs moet hebben en geldt een deskundigheidsvereiste van het hebben van 3 jaar managementervaring. Voorts gelden verplichtingen op het gebied van de administratie, organisatie en adequate beveiliging voor het gebruik van elektronische dataverwerking. De Duitse geldtransactiekantoren dienen te voldoen aan de anti-witwasregelgeving en moeten verdachte transacties te melden. Om die reden dienen de transactiegegevens te worden vastgelegd, waaruit blijkt wie verstuurt, wanneer, welk bedrag, naar wie en in opdracht van wie. Identificatie van de verzender en vastlegging van de economisch begunstigde²⁹ vindt plaats bij bedragen vanaf €2.500,-³⁰. Bij het aangaan van een vaste relatie met een klant, dient het geldtransactiekantoor de klant voorafgaand te identificeren en de economisch begunstigde vast te leggen.³¹ Voorts is het kantoor verplicht om gescheiden rekeningen aan te houden voor het geld van klanten dat verzonden dient te worden en het eigen vermogen van het bedrijf. De kosten om een vergunning te verkrijgen zijn €1.000,- of een percentage van de jaarlijkse omzet (met een minimum van €600,-). Tenslotte is een aansprakelijkheidsverzekering verplicht voor het fysieke geldtransport en de controle en

28 Requirements for granting of a license to conduct financial transfer business – remittance business – (Section 1 (1a) sentence 2 no. 6 German Banking Act.

29 De economisch begunstigde wordt in dit geval opgevat als de ontvanger.

30 no. 7 ff or 14 ff Guidelines 30 December 1997 alsmede Section 8 (1) sentence 1 GwG.

31 Section 9 GwG.

veiligheidsvoorschriften daarover. Zodra een vergunning is verkregen staat het geldtransactiekantoor onder permanent toezicht van de federale banktoezichthouder (BAFIN). Dit brengt bepaalde rapportageverplichtingen met zich mee en betekent dat het geldtransactiekantoor in de eerste drie maanden van ieder boekjaar de jaarrekening van het voorafgaande jaar dient te overleggen.

De Duitse regelgeving komt vrijwel overeen met onze situatie. Opvallend is wel dat ook in Duitsland geen kwalitatieve prudentiële vereisten ter bescherming van consumenten (zoals een bankgarantie) zijn opgenomen. De Duitse regelgeving richt zich alleen op beheersing van de integriteitrisico's.

Frankrijk

De situatie in Frankrijk³² is uniek in heel Europa. Er is geen enkele specifieke regelgeving op het gebied van geldtransfers of geldtransactiekantoren. De dienst zelf wordt in Frankrijk aangeboden door bijvoorbeeld Western Union bij de postkantoren en de Société Financière de Paiement (SFP) en daarnaast door Moneygram bij Travelex, die als geldwisselkantoor bekend staat. Naast wisseldiensten worden ook geldtransfers aangeboden. Voorts kunnen banken (bijvoorbeeld Goffin Bank) dergelijke diensten aanbieden. Er bestaan geen individuele geldtransactiekantoren. Uit openbare informatie blijkt dat zowel bij Western Union als bij Moneygram identificatie gevraagd wordt bij het verzenden en het ontvangen van geld via hun kantoren in Frankrijk. De anti-witwasregelgeving is van toepassing op de postkantoren en wisselkantoren. Voor buitenlandse aanbieders met een Franse vestiging is in de regelgeving opgenomen dat deze hun hoofdkantoor op de hoogte moeten stellen dat zij in Frankrijk moeten voldoen aan de anti-witwasregelgeving. De manier waarop dit moet worden vormgegeven, is niet vermeld. Nu de geldtransfers officieel niet wordt aangeboden door anderen dan postkantoren, banken of wisselkantoren, is er geen wet die de toetredingseisen voor deze groep regelt. Uiteraard zou het mogelijk moeten zijn om een bankvergunning aan te vragen en vervolgens op grond van de bankvergunning geldtransfers aan te bieden, maar dat zal in praktijk niet vaak voorkomen. Een vergelijking van toetredingseisen voor de Franse - en de Nederlandse situatie is daarom niet mogelijk.

³² FATF Typology report 2005, Alternative Money remitters alsmede IMF Financial Sector Assessment Program France Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes including Banking Supervision, Insurance Regulation, Securities Legislation, Monetary and Financial Policy Transparency, Payments Systems, Securities Settlement, and Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism.

België

In België³³ worden geldtransfers officieel alleen aangeboden door een beperkt aantal instellingen, zoals kredietinstellingen, postkantoren en bureaux de change. Deze laatste categorie is in aantal verminderd. In 1997 waren er 34, in 2005 nog maar 23. Postkantoren bieden twee typen geldtransfers aan, hetzij een Western Union transfer, hetzij een Postwissel. Voor de postwisselverzending geldt een maximum bedrag van €1250 voor het binnenland en €2500 voor verzending internationaal. Voor de wisselkantoren geldt een registratieverplichting bij de toezichthouder, de Commissie voor het Bank- Financie- en Assurantiewezen (CBFA). De registratie geldt alleen zo lang de toezichthouder overtuigd is van de professionele integriteit en ervaring van het management van de kantoren en dat de personen die in de onderneming een direct of indirect belang hebben dusdanig kwaliteiten hebben dat ze een gezond en voorzichtig beleid van het kantoor kunnen garanderen. Dit is overigens niet hetzelfde als een betrouwbaarheidstoets, die geldt voor banken. Daarnaast dienen zij een adequate administratieve organisatie in hun bedrijfsvoering te hebben, zodat ze aan de anti-witwasregelgeving (melden en identificatie) kunnen voldoen. Voorts moeten iedere maand transactierapporten worden verstrekt aan de toezichthouder. Voor het uitvoeren van geldtransfers dient het wisselkantoor de rechtsvorm "handelsvennootschap" te hebben. Met het vereiste van het oprichten van een bepaalde soort rechtsvorm, wordt ook een aanvangskapitaal en een eigen vermogen verplicht gesteld. Voorts geldt een prudentieel vereiste; er wordt een verplichte borgstelling gevraagd. De hoogte van dit bedrag wordt door de Koning bepaald. Daarnaast kan de Koning bepalen wat de maximumsom is van een geldtransfer, ongeacht of de transfer in één keer of in meerdere keren wordt uitgevoerd.

Uit het wederzijdse evaluatierapport van de FATF van 9 mei 2005 blijkt dat wisselkantoren gebruik kunnen maken van agenten. Zij zijn verplicht een up to date lijst met hun agenten voorhanden dienen te hebben en deze lijst dient eveneens maandelijks aan de toezichthouder te worden doorgegeven. Uit de FATF evaluatie en de Belgische wetgeving blijkt niet dat aan de agenten zelf eisen worden gesteld³⁴.

Hoewel in België een registratiestelsel kent, lijkt het in eerste instantie op dat van Nederland met integriteitstoets en zelfs ook een prudentieel vereiste. Bij een nadere bestudering valt echter op dat voor de agenten géén integriteitstoets en géén prudentiële eis lijkt te gelden. De toezichthouder checkt bij de toezichtsbezoeken de instructies die het wisselkantoor aan zijn agenten geeft. De toezichtsbezoeken geschieden op een risk-based benadering. In geval van een hoog risico-indicatie bezoekt de toezichthouder in het bijzijn van een afgevaardigde van het

33 Openbare informatie www.cbfa.be alsmede informatie uit Mutual Evaluation Report Belgium van de FATF d.d. 9 mei 2005.

34 Mutual Evaluation Report Belgium van de FATF d.d. 9 mei 2005, nr. 568, p. 127 (www.fatf-gafi.org).

wisselkantoor de agent ter plekke. De verwachting is dat door consumenten veelal gebruik wordt gemaakt van dergelijke agenten voor het verzenden van geld. In dat geval valt de Belgische regelgeving meer in de Angelsaksische variant met een zeer gemakkelijke toetreding en weinig continue controle. Het Nederlandse systeem is in dat geval strenger.

Spanje

Spanje kent een vergunningstelsel voor geldtransactiekantoren³⁵. Daarvan hebben er 46 een vergunning. Het hawalasysteem is officieel verboden, hoewel erkend wordt dat er vanwege migrantenpopulatie een behoorlijke ondergrondse sector bestaat.

Geldtransfers vallen in Spanje onder de activiteiten die wisselkantoren aanbieden. Deze wisselkantoren dienen zich te registreren bij de Centrale Bank om een vergunning te verkrijgen. Ook bedrijven waarvan de hoofdactiviteit een andere is, kunnen zich laten registreren en mogen vervolgens deze financiële dienstverlening aanbieden. Oprichting van een vennootschap is wel noodzakelijk voor het verkrijgen van een vergunning voor het aanbieden van geldtransfers. De hoeveelheid gestort kapitaal en eigen vermogen dat de vennootschap moet hebben, is afhankelijk van de dienstverlening die deze aanbiedt. Voorts dient een aansprakelijkheidsverzekering te worden afgesloten, indien naast wisselactiviteiten, ook geldtransfers worden aangeboden. Voor de bestuurders geldt een bepaalde betrouwbaarheidstoetsing. Er wordt van hen verwacht ervaring te hebben in commerciële en financiële zaken en conform de commerciële - en andere wetgeving te handelen. Daaronder wordt begrepen dat bestuurders geen criminele antecedenten hebben. Bij de aanvraag dient een verklaring te worden bijgevoegd dat er geen sprake is van veroordeling of een verdenking van in de wet nader gespecificeerde criminele antecedenten.³⁶ Afgifte van een dergelijke verklaring is niet verplicht voor degenen die wisseltransacties als nevenactiviteit naast een andere hoofdactiviteit aanbieden. Er zijn in beperkte mate administratieve en organisatorische verplichtingen opgenomen. Overigens dienen geldtransactiekantoren wel te voldoen aan de algemene anti-witwasregelgeving, waarin een algemene verplichting is opgenomen dat van de meldplichtigen verwacht wordt een dusdanige administratieve en organisatorische bedrijfsvoering te hebben dat voldaan kan worden aan de wetgeving. Op grond van de anti-witwasregelgeving dienen geldtransactiekantoren bij verzending van bedragen van €6000,- of meer de herkomst, bestemming en huidig bezitter vast te leggen.

Identificatie van cliënten en bekendheid met professionele werkzaamheden wordt in de wet verplicht gesteld. Bekendheid met de werkgerelateerde achtergrond van de cliënt is van belang om zodoende te kunnen inschatten of transactie ongebruikelijk zijn. Er geldt echter een vrijstelling

35 Ley 19/93 y RD 925/95; RD 2660/1998; la Circular 6/2001 del Banco de España;El Proyecto de Orden Ministerial. Alsmede informatie uit FATF Typology report 2005 (www.fatf-gafi.org).

36 Het is onbekend of deze verklaring wordt getoetst in politieregisters.

van identificatie wanneer het gaat om transacties van minder dan €3000,- van onbekende relaties. Bij een vermoeden van witwassen dient de klant altijd te worden geïdentificeerd. Voor geldtransfers van een bedrag van meer dan €3000,- geldt een meldplicht.

Het Spaanse systeem houdt het midden tussen het Angelsaksische registratiestelsel en het strikte vergunningstelsel met aanvullende verplichtingen zoals wij dat kennen. Een voordeel is dat ook andere bedrijfstakken de mogelijkheid hebben om zich te laten registreren. Dit verhoogt de kennis over de hoeveelheid aanbieders. Anderzijds dienen ook deze “nevenkantoren” te voldoen aan de anti-witwasregelgeving. De kosten voor de sector liggen waarschijnlijk lager, aangezien geen gedetailleerde eisen worden gesteld aan de manier waarop de administratieve organisatie moet worden vormgegeven. Evenmin bestaan de rapportage verplichtingen aan de toezichthouder.

Conclusie internationale regelgeving

Met de Wgt wordt voldaan aan de speciale aanbeveling VI van de FATF. Al met al levert de vergelijking op hoofdlijnen van de Wgt met de internationale verplichtingen en de regelgeving in andere Europese landen een interessant beeld op.

Een basaal vergelijkingsschema levert het volgende beeld op.

	Aparte wet	Vergunning of Registratie	Betrouwbaarheid	Bank-Garantie	Andere (prudentiële) vereisten	Melden	Identificeren
EU richtlijn-voorstel NLF	n.v.t.	Registratie	ja	nee	Business plan met berekening voor eerste drie financiële jaren	Voldoen aan derde witwasrichtlijn	Voldoen aan derde witwasrichtlijn
Nederland	Ja, Wgt	Registratie (30)	Ja, toetsing financiële en criminele antecedenten	Ja	nvt	Ja, op grond van Wet MOT: subjectieve indicator en los daarvan alle transacties vanaf €2000.	Ja, op grond van de Wid: alle transacties
VK	Nee	Registratie (1500)	Nee, criminele antecedenten worden gecheckt, maar dit heeft geen	nee	nee	Ja, op grond van anti-witwasregelgeving: verdachte transacties	Ja, op grond van anti-witwasregel-

			consequenties				geving: alleen bij transacties van meer dan €15.000,-
Duitsland	Nee, onderdeel Bankwet	Vergunning (30)	ja	nee	Business plan en 3 jaar managings ervaring	Ja, verdachte transacties	Ja, alleen bij trans- acties van meer dan €2.500,-
Frankrijk	Nee, officieel verboden	nvt	nvt	nvt	nvt	Anti-witwasregel- geving is van toepassing op postkantoren en wisselkantoren, die money transfers aanbieden, maar details onbekend.	Anti- witwas- regel- geving is van toepassing op postkan- toren en wissel- kantoren, die money transfers aanbie- den, maar details onbekend.
België	ja	Registratie. Geldtransactie- kantoren mogen gebruik maken van agenten.	Een beperkte betrouwbaar- heidstoets. Onduidelijk of deze voor agenten ook geldt.	Borgstel- ling, hoogte wordt door de Koning bepaald . Onduide- lijk of dit ook voor agenten	Professionele integriteit en ervaring. Onduidelijk of dit ook voor agenten geldt.	Anti-witwasregel- geving is van toepassing, maar details onbekend.	Anti- witwas- regel- geving is van toepas- sing, maar details onbekend.

				geldt.			
Spanje	Ja	Vergunning (46)	Betrouwbaarheidsverklaring voor bestuurders geldtransactiekantoor als hoofdactiviteit. In geval van nevenactiviteiten is een dergelijke verklaring niet verplicht.	nee	Vanwege de rechtsvorm gelden bepaalde kapitaalseisen. Aansprakelijkheidsverzekering	Algemene anti-witwasgeving, waarbij identificatie en meldplicht voor money transfers vanaf een bedrag van €3000,-.	Algemene anti-witwasgeving

Uit de bovenstaande tabel kan worden afgeleid, dat de Nederlandse Wgt beduidend strenger is in vergelijking met de regelgeving voor geldtransfer in andere Europese landen. Bij wat tot nog toe bekend is over richtlijnvoorstel NLF van de Europese Commissie lijkt de Wgt in ieder geval op het gebied van de integriteitsverplichtingen die aan de geldtransactiekantoren worden opgelegd, niet af te wijken³⁷. Opvallend is dat de Commissie geen kwalitatieve prudentiële verplichtingen wil opleggen. De Wgt kent gedetailleerde regelgeving met betrekking tot de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie, waaraan door deze ondernemers soms moeilijk kan worden voldaan. Uiteindelijk zijn er nu rond de dertig geregistreerde geldtransactiekantoren met een Wgt-registratie. Hoewel het aantal niet bekend is, bestaat toch het vermoeden³⁸ dat er ook in Nederland illegale geldtransactiekantoren actief zijn. Verlaging van de toetredingsdrempels van de Wgt kan ten goede komen aan deze groep aanbieders. Het is van belang dat deze groep aanbieders kan worden opgenomen in het bovengrondse financiële stelsel, mits zij voldoen aan de gestelde integriteitsverplichtingen.

³⁷De verplichtingen (het gebrek aan integriteitseisen) aan agenten zijn buiten beschouwing gelaten.

³⁸Zie de brief van de ministers van Financiën en Justitie van 19 juli 2005, 'Ondergronds bankieren: bestaansredenen, risico's en aanpak', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 106, nr.6; de eerdergenoemde onderzoeken van N. Passas; 'Onderzoek naar geldovermakingen door Nederlandse startende ondernemers in ontwikkelingslanden – klanten van de Stichting Intent', in: *Goed geld overmaken. Geld overmaken naar het buitenland: mogelijkheden en perceptie van allochtone consumenten*, een onderzoek door de Consumentenbond in opdracht van NCDO en Stichting IntEnt, oktober 2005 alsmede Wereldbank, *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Migration and Remittances*, Washington, 2005, p.88.

5. EVALUATIE WGT

Opbouw van de wet

Het hoofddoel van de Wgt is het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel. De reikwijdte van de wet wordt afgebakend in artikel 1, waarin de definitiebepalingen zijn opgenomen. Onder de reikwijdte van de Wgt kwalificeert een aantal type activiteiten als geldtransactie. Kort weergegeven zijn dat de volgende typen dienstverlening, te weten het wisselen van munten of bankbiljetten, het verzorgen van geldtransfers en uitbetaling van munten of bankbiljetten op creditcards, coupons en cheques. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur verwante activiteiten aan te wijzen die onder de reikwijdte van de Wgt vallen. Een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig op verzoek of ten behoeve van een derde één of meer van deze vormen van dienstverlening aanbiedt is naar de wet een geldtransactiekantoor en daarmee registratieplichtig. Daarnaast is tevens degene die beroeps- of bedrijfsmatig werkzaam is bij de totstandkoming van een geldtransactie (de zogeheten bemiddelaar) een geldtransactiekantoor en daarmee registratieplichtig.

In artikel 2 is aangegeven aan welke verplichtingen de geldtransactiekantoren moeten voldoen om een Wgt-vergunning te verkrijgen en zich te kunnen registreren in het register van DNB. Kern van de wet vormt artikel 3 waarin een verbodsbepaling is opgenomen, waarin is bepaald dat het een ieder verboden is om zonder inschrijving in het register bij DNB als geldtransactiekantoor werkzaam te zijn. Daarop is in de wet een aantal uitzonderingen opgenomen. Er geldt een uitzondering voor de kredietinstellingen en financiële instellingen die zijn ingeschreven in het register van de Wtk 1992. Voorts kan de Minister een vrijstelling of, op verzoek, ontheffing verlenen van het verbod. Sinds de inwerkingtreding van de Wgt zijn er geen ontheffingen verleend. Er is wel een vrijstelling verleend aan hotels, die zijn ingeschreven in het register van de Stichting G.E. van Goor. Aan deze vrijstelling is een aantal voorwaarden verbonden. Voorts geven de artikelen 5 en 6 van de wet mogelijkheden om de inschrijving in het register door te halen. Hierbij is tevens de manier aangegeven waarop dit bekend moet worden gemaakt. Daarnaast biedt de Wgt de grondslag voor de kostenregeling welke per jaar het bedrag bepaalt dat de geldtransactiekantoren voor het toezicht moeten betalen.

De rest van de wet regelt een aantal algemene onderwerpen, die vergelijkbaar zijn met andere financiële toezichtwetten. Hoofdstuk 3 van de wet biedt de grondslag voor het stellen van regels aan de administratieve organisatie van geldtransactiekantoren, het uitvoeren van controles en het vragen van inlichtingen bij geldtransactiekantoren. In hoofdstuk 4 zijn overige bepalingen opgenomen voor de uitwisseling van gegevens of inlichtingen. Daarin is onder meer opgenomen dat de gegevens in bepaalde omstandigheden ook kunnen worden gedeeld met buitenlandse instanties die zijn belast met het toezicht op financiële markten en/of op degenen die daar werkzaam zijn. Artikel 18, hoofdstuk 5, van de wet biedt de grondslag voor delegatie van

bevoegdheden van de Minister van Financiën aan een of meer rechtspersonen. Op basis van dit artikel zijn de genoemde bevoegdheden gedelegeerd aan de toezichthouder DNB. Hoofdstuk 6 en 7 geven bepalingen voor het opleggen van een dwangsom en een bestuurlijke boete en geven de rechtsgang weer. Hoofdstuk 8 en 9 regelen het overgangsrecht voor deze wet. Deze hoofdstukken van de wet blijven verder buiten beschouwing in de evaluatie vanwege hun algemene karakter. De regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wgt, waar in artikel 9 van hoofdstuk 3 van de wet de basis voor is gelegd, wordt wel in de evaluatie betrokken. In de evaluatie wordt verder ingegaan op de reikwijdte van de wet en de toetredingsvereisten voor geldtransactiekantoren³⁹.

Bij de evaluatie van de Wgt zijn DNB en de FIOD nauw betrokken. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met enige individuele geldtransactiekantoren. Voorts is gebruik gemaakt van informatie dat het onderzoeksbureau EIM heeft vergaard bij een pilotstudy naar nalevingskosten en toetredingsdrempels van de Wgt in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en van Financiën.

Beleidsmatige aspecten

Harmonisatie met de toekomstige Wet op het financieel toezicht

De Wet op het financieel toezicht (Wft) introduceert op sommige vlakken nieuwe aspecten ten opzichte van de oude wetgeving. Zo wordt bijvoorbeeld een groot deel van de toezichthoudersregels opgenomen in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Voorts is er ten opzichte van de oude wetgeving het één en ander veranderd in de publicatiebevoegdheid van de toezichthouder en de geheimhouding- en inlichtingenplicht. In de Wft geldt een eenmalige betrouwbaarheidstoetsing van bestuurders. In de wetswijziging van de Wgt volgend op deze evaluatie zal voor zover mogelijk worden aangesloten bij de Wft.

Territoriale reikwijdte Wgt

In de Wgt ontbreekt op dit moment een bepaling met betrekking tot de territoriale reikwijdte van de Wgt. Voor het bepalen of een registratie vereist is wordt door DNB op dit moment aangeknoopt bij het feit of het vestigingsadres zich in Nederland bevindt of als de diensten vanuit het buitenland aan het Nederlandse publiek worden aangeboden. In beide gevallen geldt een registratievereiste voor de Wgt. Gezien de nieuwe technische ontwikkelingen in de markt, zoals de mogelijkheid om via internet geld te verzenden zal in de wetsherziening van de Wgt worden gezien of het mogelijk is om een bepaling met betrekking tot de territoriale reikwijdte op te

³⁹ Bij de evaluatie van de wetstekst is het commentaar van de toezichthouder en de sector betrokken.

nemen. In de toekomst kan op grond van het richtlijnvoorstel New Legal Framework met een Europees paspoort ook in andere landen diensten worden aangeboden.

Bankgarantie (art. 1 en 2 Wgt en AO/IC regeling)

De bankgarantie dient om het bedrag dat de cliënt als geldtransfer overmaakt naar een begunstigde te garanderen. Geldtransactiekantoren kunnen zelf de hoogte van het bedrag van de bankgarantie bepalen, maar uit het veldonderzoek van EIM in het kader van hun pilotstudy is gebleken dat de meeste geldtransactiekantoren een bankgarantie ten bedrage van € 100.000,- aanhouden. Het geldbedrag dat het geldtransactiekantoor in het kader van geldtransfers onder zich heeft (en elders nog niet is uitbetaald) mag niet hoger zijn/worden dan het bedrag dat de bankgarantie dekt. Indien het totaal van nog uitstaande geldtransfers het bedrag van de garantie bereikt mag het kantoor geen verdere geldtransfers aannemen. Zolang het bedrag van de geldtransfer door de begunstigde niet is afgehaald bij het uitbetalende kantoor is de garantie van kracht. Momenteel is de verplichting voor het aanhouden van een bankgarantie dusdanig ruim geformuleerd dat dit inhoudt dat er in bepaalde gevallen voor een geldtransfer een dubbele bankgarantie moet worden aangehouden, omdat meerdere marktpartijen bij een transactie betrokken zijn.

Bij kleine kantoren met een eigen netwerk betekent het aanhouden van een bankgarantie een relatief groot offer, omdat het geld dat opzij gezet is voor de bankgarantie niet meer gebruikt wordt voor investeringen (opportunity costs). Voorts is het aangaan van een bankgarantie voor kleine geldtransactiekantoren soms niet eenvoudig. Het kost vaak tijd om de bank te overtuigen; geldtransactiekantoren stuiten bij banken op scepsis. Uit de pilotstudy van EIM naar de nalevingskosten van de Wgt kan worden afgeleid dat de verplichting van het hebben van een bankgarantie voor de kleinere geldtransactiekantoren met een eigen netwerk fors beslag legt op liquide middelen en daarmee een extra toetredingsdrempel vormt.⁴⁰ Daarbij komt dat voor de kleine geldtransactiekantoren relatief gezien een achterstandspositie geldt ten opzichte van kantoren die als dochteronderneming van een bank geldtransfers aanbieden. De kosten voor het aanhouden van een bankgarantie worden veelal gedragen door de moederonderneming, zodat de dochters deze kosten in hun exploitatie niet hebben.

De vraag is of een prudentieel vereiste zoals een bankgarantie noodzakelijk is voor de dienstverlening die geldtransactiekantoren aanbieden. Het kerngegeven van een geldtransfer is de snelheid waarmee het geld ter beschikking wordt gesteld aan de andere partij. Het geld kan

vaak al binnen enkele uren – na aanbieding - worden opgehaald. Het geld wordt daardoor vaak maar kort onttrokken aan het publiek.

Los daarvan valt op dat Nederland als enige land binnen Europa de bankgarantie als kwalitatief prudentieel vereiste kent.⁴¹ De Commissie heeft in het eerder beschreven richtlijnvoorstel New Legal Framework opgemerkt dat er alleen proportionele prudentiële vereisten moeten worden gesteld. Het is gunstig voor Nederland, voor de markt en dan uiteindelijk ook voor de consumenten om met de regelgeving niet uit de pas te lopen vergeleken bij andere landen. Volgens onderzoek van de Commissie is er geen empirische bewijs voor faillissement of gelijksoortige problemen in de sector.⁴² Overigens zijn er in de Nederlandse praktijk ook geen voorbeelden bekend van geldtransactiekantoren of de destijds op grond van een Wtk-ontheffing fungerende geldtransferaanbieders, waarbij op de bankgarantie is getrokken. De primaire doelstelling van de Wgt is die van integriteitswet. Door de codificatie van de voorwaarden waaronder destijds een ontheffing werd gegeven van artikel 82 Wtk is de bankgarantie in de Wgt opgenomen. Destijds was dat ook noodzakelijk, omdat er geen aparte wet voor dit type aanbieders en product was. Inmiddels is dit achterhaald door het bestaan van de Wgt en de korte doorlooptijd van de geldtransfer. Tenslotte kan worden afgeleid dat de bankgarantie éézijdig drempelverhogend werkt voor een beperkte groep kleinere geldtransactiekantoren met een eigen netwerk. Dit kan gevolgen hebben voor het primaire integriteitsdoel van de Wgt. Er zijn minder geregistreerde aanbieders aanwezig. Al met al weegt de meerwaarde van de verplichting van een bankgarantie niet meer op tegen de nadelen van een toetredingsdrempel. Voorts is het uit het oogpunt van concurrentieoverwegingen onverstandig om als enige in Europa deze verplichting te handhaven. In de wetsherziening van de Wgt zal de verplichting van het aanhouden van een bankgarantie daarom worden geschrapt voor de Wgt-geregistreerden. Uiteraard geldt dit niet voor de solvabiliteitseisen voor kredietinstellingen die naast bancaire producten op basis van hun Wtk 1992 vergunning ook geldtransfers aanbieden.

⁴⁰ De kosten voor het aanhouden van een bankgarantie zijn opgenomen in de bijlage. Deze informatie is afkomstig uit de pilotstudy van EIM.

⁴¹ Zie Hoofdstuk Regelgeving Internationaal, vanaf p.8.

⁴² Idem p.6 "The Commission carried out a risk assessment for the business activities of non-credit institution providers and found that the associated risks are hugely different from those of credit institutions. No empirical evidence of problems in the sector or events of bankruptcy were found which would warrant similar requirements as for the business of credit institutions. Particular protection objectives are not present: no depositor protection, no systemic importance of the systems concerned and no threat to the integrity and stability of the financial system. A well balanced set of qualitative prudential requirements seems to best respond to the operational and limited financial risks payment institutions face in the course of their business. Quantitative requirements (such as capital requirements) are considered disproportionate to the risk and would potentially overburden smaller providers and new entrants to the market."

Vrijstelling en ontheffing (art. 4 Wgt)

Op grond van artikel 4 van de wet kan voor bedrijven of personen een vrijstelling worden geïntroduceerd of, kunnen bedrijven of personen een ontheffing aanvragen. Tot op heden zijn er geen ontheffingen door DNB verleend. Net zoals het richtlijnvoorstel New Legal Framework voorstaat, kan aan een maatschappelijke vraag worden voldaan als bepaalde doelgroepen door middel van een ontheffing aan het financiële stelsel kunnen deelnemen. Hiermee kan de drempel om gebruik te maken van de financiële sector worden verlaagd. Uiteindelijk kan daarmee de maatschappelijke participatie aan de aanbieder - alsmede aan de afnemende kant in de financiële sector worden vergroot.

Bij de wet is een vrijstellingsregeling opgenomen. In de vrijstellingsregeling is geen vrijstelling opgenomen met betrekking tot het verrichten van geldtransfers. Momenteel is er enkel een vrijstelling voor het wisselen van munten of bankbiljetten en uitbetaling van munten of bankbiljetten op creditcards en cheques door hotels die zijn geregistreerd bij de Stichting G.E. van Goor en tot een bedrag van € 500 per gast per overnachting. De doelstelling van de Stichting is het behouden van de vrijstellingsregeling voor de hotels die zijn aangesloten bij de Stichting en het verrichten van al datgene dat voor de instandhouding van die vrijstellingsregeling noodzakelijk is. De Stichting wordt gefinancierd uit deelnemersbijdragen⁴³ van de vrijgestelde hotels. De Stichting let op de uitvoering van de regels door de vrijgestelde hotels. Voldoet een hotel niet aan de voorwaarden die aan de vrijstelling zijn verbonden, dan kan de Stichting het hotel om uitleg vragen, waarschuwen of de inschrijving van het betrokken hotel in het register van de Stichting doorhalen. De ingeschreven hotels dienen jaarlijks een AA/RA-verklaring te overleggen, waarin wordt aangegeven of het hotel voldoet aan de door de Stichting vereiste administratieve verplichtingen en dat een aparte administratie van de wisseltransacties wordt bijgehouden. De Stichting bewaart de ingezonden verklaringen en laat eveneens jaarlijks een eigen accountant een aselechte steekproef bij 10% van de deelnemers houden ter controle van de accountantsverklaringen. DNB heeft als toezichthouder op de geldtransactiekantoren een inlichtingenrecht zowel bij de vrijgestelde als bij de hotels die vermoedelijk wisseltransacties uitvoeren. Overigens laat de inschrijving in het register van een hotel onverlet dat als een hotel de voorschriften en beperkingen bij de vrijstelling overtreedt het een economisch delict pleegt en daarvoor kan worden vervolgd.

Aan de registratie bij de Stichting zitten naast administratieve lasten ook jaarlijkse kosten voor de hotels verbonden. Vanwege het lage risico van de genoemde transacties en het feit dat DNB als toezichthouder in alle gevallen een inlichtingenrecht heeft, kan worden gekozen om de vrijstellingsregeling aan te passen, en daarbij de registratieverplichting op te heffen. Bij deze

⁴³ Voor een specificatie van de deelnemersbijdragen zie Bijlage.

aanpassing zullen de uitvoeringsmaatregelen van de derde richtlijn witwassen ten aanzien van deze categorie worden meegenomen.

Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wgt

Bij de wetsherziening van de Wgt zal worden gezien of deze Regeling (die door de toezichthouder is opgesteld) net zoals de lagere regelgeving bij de Wft in een AMvB kan worden opgenomen. Voorts zal hierbij de Regeling aan het licht worden gehouden om te zien of bepaalde regels kunnen worden aangepast om de toetreding van nieuwe deelnemers te stimuleren. In praktijk is gebleken dat de gebruikers van geldtransfers vaak behoefte hebben aan een ander type service dan het geval is bij de traditionele financiële instellingen. Zonder afbreuk te doen aan het integriteitsniveau is het de bedoeling het “shop-in shop” principe te stimuleren. Dat biedt ondernemers de mogelijkheid om naast hun hoofdactiviteit, bijvoorbeeld restaurant of winkel, ook een (onzelfstandig) geldtransactiekantoor te beginnen. Overigens is dat nu onder de Wgt ook al mogelijk, maar vindt vooralsnog onvoldoende plaats. Ook het richtlijnvoorstel New Legal Framework wil deze vorm van dienstverlening stimuleren. Uit de praktijk is gebleken dat de doelgroep van een specifiek geldtransactiekantoor zich verspreid over het land, terwijl ze voor geldtransfers trouw blijven aan het specifieke geldtransactiekantoor, omdat die soms als enige geld naar het thuisland kan versturen. Het in persoon naar het kantoor reizen kan soms problemen opleveren. Mobiele dienstverlening door het geldtransactiekantoor moet mogelijk worden gemaakt, zolang er voldoende waarborg is dat aan de verplichtingen van de Wgt en andere anti-witwasregelgeving wordt voldaan.

Het onderzoeksbureau EIM heeft in het kader van een pilotstudy naar inhoudelijke kosten van en toetredingsdrempels van de Wgt een aantal specifieke onderwerpen uit de Regeling bedrijfsvoering en administratieve organisatie Wgt bestudeerd en de bestaande situatie daarvan onderzocht. Voor sommige van die onderwerpen stellen verzekeringsmaatschappijen aanvullende eisen. Voorts valt op dat de kosten voor toetreding na inwerkingtreding van de Wgt niet voor alle groepen gelijk zijn. De ondernemers die eerder op grond van een Wtk ontheffing actief waren, hadden bepaalde kosten al gemaakt om in aanmerking te kunnen komen voor een ontheffing. Het voldoen aan de wettelijke verplichtingen van de Wgt was een relatief kleine verandering ten opzichte van de nieuwe toetreders die zich voor beduidend meer kosten gesteld zagen. Relatief de minste inspanning hoefde verricht te worden door de wisselkantoren die reeds over een inschrijving in het Register Wwk beschikten. Hieronder is een selectie van de onderwerpen opgenomen, waarin een beschrijving is gegeven hoe men in praktijk de administratieve organisatie heeft ingericht. In de bijlage bij de evaluatie is een becijfering zoals door EIM opgesteld, opgenomen.

- **Toegangsbeveiliging:**

De Wgt en onderliggende Regeling schrijven geen specifieke toegangsbeveiliging voor. Vaak wordt echter om veiligheids- en verzekeringstechnische redenen de toegang geregeld door middel van een dubbele deur. Ook worden vaak rolluiken gebruikt alsmede camera's of videoapparatuur. Ook inbraakbeveiliging van het pand is een verzekeringskwestie.

Het plan voor de toegangsbeveiliging dient te worden beschreven in de aanvraag voor inschrijving in het Wgt-register van DNB. Over het algemeen is de procedure als volgt. Bij het binnenkomen van het personeel wordt dagelijks het alarm afgezet. Er wordt rondgekeken of alles in orde is, de computer gaat aan en het geld wordt geteld.

- **Balieapparatuur en medewerkerskassen:**

Hoewel de Regeling bedrijfsvoering het niet verplichtend voorschrijft, bestaat balieapparatuur doorgaans uit een computer, medewerkerskassen, pinapparatuur, valsgeldscanner, printers, fax en telefoon. Transacties worden op de computer in het kasregister en in een afzonderlijk register (inkomende en uitgaande transfers) bijgehouden. De kas dient voorzien te zijn van een afsluitbare lade.

- **Kluis:**

In de Regeling Bedrijfsvoering en Administratieve Organisatie Wet inzake Geldtransactiekantoren wordt vermeld dat bij het betreden van het geldtransactiekantoor aan het begin van de werkdag de kluis geopend moet worden. De kluisopening is afhankelijk van de openingstijden van het kantoor. De kluis wordt geopend door de kassier. Bij kantoren met meerdere medewerkers heeft iedere balie medewerker een eigen kluisje. Aan het eind van de dag maakt de laatste shift het kas- en kluisformulier op en telt het geld. Eén of tweemaal per week wordt het geld afgestort en het geld wordt via geldtransporten afgevoerd. De genoemde Regeling bevat geen strikte vereisten met betrekking tot de kwaliteit van de kluis.

- **Functiescheiding:**

De functiescheiding is als verplichting in de Wgt en lagere regelgeving opgenomen als extra waarborg van integriteit. Door de scheiding wordt een extra controle ingebouwd en kunnen dubieuze transacties minder gemakkelijk uitgevoerd worden. Binnen een geldtransactiekantoor dienen de beherende, de bewarende en de registrerende functie gescheiden te zijn. De minimale bezetting van een kantoor dient conform de Wgt te bestaan uit een kassier (bewarende functie) en een manager/beleidsbepaler (beherende functie), die geacht wordt ook toezicht te houden. Daarnaast dient een

administrateur (registrerende functie) zorg te dragen voor de administratieve vastlegging van het gehele bedrijfsproces en het leggen van verbandscontroles hiertussen. Vanwege de functiescheiding mag bij afwezigheid van de kassier, bijvoorbeeld ingeval van ziekte, de manager niet als kassier functioneren. Dit kan soms voor problemen zorgen bij de kleinere geldtransactiekantoren. Kantoren met meerdere vestigingen kunnen bij ziekte een beroep doen op het personeel van andere vestigingen. Bij kantoren met meerdere vestigingen komt het vaak voor dat het personeel rouleert. Op grond van de Regeling controleert de manager de vestigingen via een onaangekondigd bezoek. Gebleken is dat deze verplichting voor de nieuwe toetreders, met name voor de kleinere kantoren, een zware wissel trekt op hun financiële reserves en mogelijkheden. Invoering van deze verplichting heeft er ook grotendeels voor gezorgd dat de met een Wtk-ontheffing actief zijnde kantoren, die geldtransfers als (neven)activiteit aanboden, bij invoering van de Wgt geen registratie hebben verkregen. Bij de herziening van de Wgt zal in overleg met de toezichthouder worden onderzocht of oplossingen mogelijk zijn, waardoor aan het vereiste van functiescheiding kan worden voldaan, terwijl de personeelskosten beheerst kunnen worden.

- **Afzonderlijke registratie geldtransfers:**

Bij deze verplichting is sprake van samenloop met de verschillende Integriteitswetgeving, zoals de Wet Mot, de Sanctiewet en de WID. Het transactieregister kan gekoppeld aan een meldingsprogramma voor MOT-meldingen in het kader van de bestrijding van het witwassen van geld. De registratie van klantgegevens dient te worden geconfronteerd met de Sanctielijst. Sinds 2003 moet ook bij alle geldtransfers aan de klant worden gevraagd zich te identificeren. De identificerende gegevens moeten worden vastgelegd. De kassier boekt elke geldtransfer. Dit kost gemiddeld 10 minuten per geldtransfer. De controle van het register gebeurt elke minuut of op meetmomenten en dient om zichtbaar te maken hoeveel open ruimte er is voor gegarandeerde geldtransfers in relatie tot de bankgarantie. Doordat bij één geldtransfer verschillende geldtransactiekantoren (het geldtransactiekantoor en het geldtransactiekantoor waarvan het netwerk wordt gebruikt) betrokken kunnen zijn, zijn deze kantoren allen verplicht daarvoor in aanmerking komende transacties aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties te melden. Dergelijke dubbele meldingen zijn niet efficiënt. Momenteel is de toezichthouder in overleg met het Meldpunt om dergelijke dubbele meldingen te voorkomen door de meldplicht op één plaats te concentreren.

- **Gedragsverplichtingen (werving, selectie en opleiding personeel)**

Bij het aannemen van personeel moet een bewijs van goed gedrag kunnen worden overlegd. Sollicitanten moeten kunnen aantonen niet met Justitie in aanraking te zijn geweest. De kosten van de aanvraag van een bewijs van goed gedrag zijn in principe voor rekening van de sollicitant. Uiteraard volgen dan sollicitatiegesprekken. Reiskosten worden meestal vergoed. Vervolgens worden de aangegeven referenties nagegaan. Dat gebeurt meestal telefonisch. Het is gebruikelijk om te werven onder voormalig bankpersoneel. Een wervingsbureau wordt meestal niet ingeschakeld.

- **Aan- en afwezigheidsregistraties, vervangingsregeling en dienstrooster :**

Het zetten van een paraafje in een logboek is onderdeel van de procedure bij binnenkomst. Dat logboek wordt bij inspectie van DNB gecontroleerd om achteraf vast te kunnen stellen of functiescheiding in voldoende mate gerealiseerd is. De aan- of afwezigheid kan ook blijken uit het dienstrooster. In het dienstrooster kunnen de wijzigingen en ziekmeldingen worden verwerkt.

De vervangingsregeling is een interne procedure. De grotere kantoren hebben meestal genoeg personeel. Er is dan rekening gehouden met verzuimdagen. Het probleem kan ook worden voorkomen door overwerk. Bij verzuim op managementniveau kan een oproepkracht in de beleidsbepalende sfeer worden aangesteld. Bij kleinere kantoren is vervanging veel meer een probleem en heeft vanwege de verplichting tot functiescheiding soms tot gevolg dat een kantoor een dag moet sluiten. Vaak moeten meerdere mensen worden gebeld en moeten meerdere diensten als gevolg van een wijziging verschoven worden. Er kan binnen een bedrijf een oproepkracht worden aangesteld die op meerdere vestigingen kan worden ingezet. Naast loon zijn de reiskosten een tweede kostenpost.

Dienstplanning (dienstrooster) wordt door de teamleider of door de manager gedaan. Het gaat daarbij om het vaststellen van vrije dagen, vakantiedagen en ziekmeldingen.

Meestal wordt het dienstrooster maandelijks vastgesteld. Per maand wordt er, inclusief correcties 3 uur (op managementniveau) aan besteed.

Bij de herziening van de Wgt zal in overleg met de toezichthouder worden onderzocht of oplossingen mogelijk zijn, waardoor aan dergelijke verplichtingen kan worden voldaan zonder dat dit een onevenredig zware wissel trekt op de kleinere kantoren maar het integriteitsniveau wel in stand blijft.

- **Openbare accountant:**

De meeste geregistreerde geldtransactiekantoren zijn een rechtspersoon; meestal een

besloten vennootschap ("BV"). In dat geval zijn - afhankelijk van de grootte van het kantoor - de verplichtingen van de Wet op de Jaarrekening op deze kantoren van toepassing. De kosten voor het opstellen en laten certificeren (beoordelings- of controleopdracht) van een jaarrekening volgen dan niet uit de Wgt. De kleine geldtransactiekantoren en de kantoren die geldtransfers als nevenactiviteit zouden willen aanbieden, hebben meestal geen rechtspersoonlijkheid. Voor deze categorie wordt het opstellen van een jaarrekening met een beoordelings- of accountantsverklaring verplicht gesteld op grond van de Wgt. Om toetreding voor de kleinere kantoren en het aanbieden van geldtransfers als nevenactiviteit te stimuleren, zal bij de wetsherziening van de Wgt worden bezien of de verplichting voor het opstellen en certificeren van een jaarrekening kan worden geschrapt.

Naast het opstellen en laten certificeren van een jaarrekening wordt nog een aparte taak aan de accountant opgedragen. De openbare accountant doet onderzoek naar:

- o de handhaving van het "a tempo registreren van transacties";
- o de handhaving van de vereiste functiescheidingen voor activiteiten met een beherend, controlerend, bewarend en registrerend karakter;
- o de aansluiting tussen aan DNB gerapporteerde geldstromen en het overzicht van het verloop van het boekjaar van de liquide middelen in de jaarrekening;
- o het verloop van de omvang van de verplichtingen uit hoofde van aangegane gegarandeerde geldtransfers;
- o de aansluiting tussen de aan DNB gerapporteerde transacties en de aan het Meldpunt Ongebruikelijke transacties gerapporteerde transacties bijkomende uit de meldingenadministratie.

De vestigingen van de geldtransactiekantoren worden door de accountant bezocht, vaak verschillende keren per jaar. Naast bovengenoemde werkzaamheden dient de externe accountant ook aan te geven of het geldtransactiekantoor conform de Wgt heeft gehandeld. De openbare accountant rapporteert de bevindingen van de specifieke werkzaamheden schriftelijk aan het geldtransactiekantoor. Deze bevindingen geven een indicatie van het integriteitsniveau van de geldtransactiekantoren. Daarom is van belang dat deze specifieke integriteitscontrole wordt gehandhaafd.

Toezichtskosten DNB:

De kosten van het lopend toezicht worden via een factuur in rekening gebracht op grond van de Regeling bekostiging financieel toezicht. Voor ingeschrevenen geldt een vast bedrag van €3000. Daarbij komt een variabele opslag, afhankelijk van de omzet. Voor de verschillende kantoren worden dus verschillende bedragen in rekening gebracht.

Aangezien de basis van het toezicht op de geldtransactiekantoren meer plaatsvindt uit het oogpunt van integriteit in plaats van solvabiliteits- of gedragstoezicht, zal bij de wetsherziening worden bezien of, naar analogie van het integriteitstoezicht bij andere financiële instellingen, een deel van deze kosten voor rekening van de overheid zouden moeten komen. De jaarlijkse kosten voor het hebben van een Wgt registratie zouden daarmee aanzienlijk worden verlaagd en zodoende de toetreding vergemakkelijken.

Wetstechnische aspecten

Gebleken is dat de definities van de Wgt niet in alle gevallen goed aansluiten bij de technische ontwikkelingen in de sector. Bij de wetsherziening zullen de huidige definities in de wet tegen het licht worden gehouden. In elk geval zullen de volgende aanpassingen worden voorgesteld.

- In de wetsherziening zal in de definitie geldtransactiekantoor onderscheid worden gemaakt tussen het begrip geldtransactiekantoor in de zin van uitvoerder en degene die slechts bemiddelt. In artikel 1 onderdeel a is de definitie van een geldtransactiekantoor opgenomen. De huidige definitie omvat zowel de daadwerkelijke uitvoerder (degene met het netwerk) als de agent / bemiddelaar, degene die beroeps- of bedrijfsmatig behulpzaam is bij het totstandkomen van de geldtransactie en daarbij dus de diensten van de uitvoerder verkoopt. In de wet en de lagere regelgeving worden verplichtingen gesteld waaraan een geldtransactiekantoor (dus beide categorieën) dient te voldoen. Dit heeft in sommige gevallen overlapping tot gevolg, zoals de verplichting tot het aanhouden van een bankgarantie.
- De definitie van het begrip “derde” en de reikwijdte van de wet zal worden herzien in relatie tot de definities in de Wft. De huidige definitie hangt nauw samen met die van het geldtransactiekantoor en bepaalt als het ware wanneer men kwalificeert als zodanig. Hiervoor wordt aangesloten bij het begrip “groep” met betrekking tot rechtspersonen uit de Wtk 1992. Het Wtk begrip “groep” heeft een ruimere reikwijdte dan het begrip “groep” uit het Burgerlijk Wetboek. De Wtk wordt vervangen door de Wft in 2007. In de Wft is aansluiting gezocht met het Burgerlijk Wetboek. Indien zonder aanpassing van de definitie “derde” van de Wgt wordt aangesloten bij het groepsbegrip van het Burgerlijk Wetboek, zal men eerder onder de definitie van geldtransactiekantoor vallen. Uitgangspunt hierbij zal zijn dat de reikwijdte van de Wgt niet verandert.
- Een ander kernbegrip van de wet is “geldtransactie”. Onderdeel c van artikel 1 kwalificeert drie activiteiten als geldtransactie. De vierde is een restcategorie, waarmee nieuwe activiteiten ook als geldtransactie kunnen worden aangewezen. Met de verandering van de maatschappij en de voortschrijdende ontwikkeling zijn de omschreven activiteiten niet meer voldoende toegesneden op de praktijk. Het begrip geldtransactie zal zodanig worden aangepast dat wisselconstructies (o.a combinaties van

cash en/of girale wisseltransacties) onder de reikwijdte van de Wgt wordt gebracht. Tevens zal worden gekeken naar het vereiste dat er bij geldtransfers in principe altijd sprake moet zijn van twee kantoren. De verwisseling van buiten omloop gestelde munten of bankbiljetten, zoals de oude gulden, zal buiten de reikwijdte van de Wgt worden gebracht. Daarnaast zullen de wisseltransacties op vertoon van creditcard, cheque of coupon worden gezien, mede in het licht van de technische ontwikkelingen (transacties bij niet-bancaire geldautomaten).

- Ook zal worden bekeken of de definitie van geldtransfer verduidelijking behoeft, met name bij transacties waarbij geldstromen via bemiddelaars lopen, terwijl de dienstverlening van de bemiddelaar voor de cliënt is afgerond.
- Naar aanleiding van wijziging in andere wetgeving⁴⁴ wat betreft het percentage waarbij sprake is van een gekwalificeerde deelneming zal de definitie van gekwalificeerde deelneming zo nodig in de Wgt worden aangepast.
- Bij de wetsherziening zal aandacht worden besteed aan de gronden waarop doorhaling van inschrijving in de zin van artikel 5 Wgt mogelijk is.

Conclusie

Hoewel bij de inwerkingtreding van de Wgt strikt genomen geen nieuwe voorwaarden zijn geïntroduceerd voor toetreding ten opzichte van het ontheffingsregime van de Wtk is het aantal ingeschreven geldtransactiekantoren sinds inwerkingtreding afgenomen, terwijl de markt voor geldtransfers groeit⁴⁵. Het aantal door deze geldtransactiekantoren verrichte transacties is gestegen. Gebleken is ook dat het merendeel van de kantoren die voorheen actief waren op grond van een ontheffing geen Wgt-registratie hebben verkregen. Hieraan liggen meerdere oorzaken ten grondslag. Veel van deze kantoren boden geldtransfers aan als nevenactiviteit. Het detailniveau van de voorwaarden bij de ontheffing is minder dan bij de Wgt. De combinatie van integriteitseisen en een kwalitatief prudentieel vereiste vraagt om een dusdanige financiële achtergrond dat de kleinere toetreders daar niet altijd even makkelijk aan kunnen voldoen. De kosten voor het aanvragen en aanhouden van Wgt-registratie wegen dan vermoedelijk veelal niet op tegen de verdiensten die met de extra dienstverlening kunnen worden verkregen. Het is wenselijk om toetreding van de kleinere geldtransactiekantoren en ondernemers die het verzenden van geldtransfers als nevenactiviteit aanbieden, te stimuleren. Het uitgangspunt bij de wetsherziening is handhaving van het integriteitsniveau, maar daarbij zal tegelijkertijd worden getracht de sector financieel en organisatorisch te ontlasten door de hoeveelheid regels en het detailniveau ervan te verlichten.

⁴⁴ Wet vereenvoudiging vvgb-stelsel, Stb 2004, 441

⁴⁵ Zie de brief van de ministers van Financiën en Justitie van 19 juli 2005, 'Ondergronds bankieren: bestaansredenen, risico's en aanpak', Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 106, nr.6

6. Handhaving Wet inzake de geldtransactiekantoren

Noodzaak handhaving Wgt

De primaire doelstelling van de Wgt is het waarborgen van de integriteit van de financiële sector. Dit houdt in dat men wil weten wie als aanbieders op financiële markten actief zijn en toezien dat deze aanbieders zich ook aan de wet houden. Het is dan ook van belang dat de zogenoemde poortwachters van het financiële stelsel, gezien hun positie in het stelsel zich houden aan de bestaande wet- en regelgeving. De groep die zich bewust onttrekt aan het bestaande toezicht in de financiële sector is een groep die nog makkelijker misbruikt kan worden voor criminele doeleinden. Dat is dan ook de achtergrond van de registratieplicht.

Dit integriteitsdoel blijkt ook uit de lagere regelgeving van de Wgt. De geregistreerde geldtransactiekantoren moeten een zodanige administratieve en organisatorische bedrijfsvoering hebben dat zij kunnen voldoen aan de anti-witwasregelgeving.

Voor het behouden van de integriteit van de financiële sector is het van belang dat de handhaving, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, een succesvolle afloop heeft. In de maatschappij moet duidelijk zijn dat het actief zijn op de financiële markt zonder vergunning door de overheid als zeer ernstig wordt ervaren en daartegen hard wordt opgetreden. De poortwachters van het financiële stelsel dienen integer te zijn. In het geval van de Wgt geldt dit des te meer, omdat als men zonder vergunning actief is en daarmee ook niet voldoet aan de administratieve en organisatorische verplichtingen, er - mede gezien het type dienstverlening - een groot risico bestaat voor misbruik voor criminele doeleinden. Een illegale instelling zal doorgaans immers ook de Wet MOT en de Wid overtreden, zodat gebruikers van een illegaal geldtransactiekantoor geen risico lopen dat ongebruikelijke transacties worden gemeld aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.⁴⁶ Ook in het kader van de financiering van terroristische activiteiten kunnen illegale geldtransactiekantoren worden misbruikt. Eén en ander blijkt bijvoorbeeld uit de openbare bronnen rondom de bomaanslag op de synagoge in Djerba (Tunesië) in 2002. ⁴⁷

⁴⁶ Eén en ander is onder meer naar voren gekomen in de brief Ondergronds Bankieren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 106, nr.6.

⁴⁷ Zie brief Ondergronds Bankieren, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 28 106, nr.6, the 9/11 Commission Report august 2004 alsmede het Statement of Rohan Gunaratna (auteur van het boek "Inside Al Qaeda") tot the National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States met de titel The Rise and Decline of Al Qaeda. Voor het misbruik van illegale geldtransactiekantoren in Spanje voor terroristische doeleinden zie ook artikel uit El Pais 31-10 2005 "La ruta española del Hawala"

Strafrechtelijke handhaving van de Wgt

Overtreding van de Wgt artikel 3 lid 1 - het aanbieden van diensten zonder vergunning - levert, mits opzettelijk begaan, een misdrijf op in de zin van artikel 2, eerste lid sub 2 van de Wet Economische Delicten (WED). Op dit misdrijf staat conform artikel 6 WED jo artikel 23 Wetboek van Strafrecht (Sr) een maximale gevangenisstraf van 2 jaren en een geldboete van de vierde categorie te weten EUR 11.500.

Onder leiding van het openbaar ministerie is de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD) belast met de opsporing van economische delicten, waaronder overtredingen van de financiële toezichtswetgeving, zoals de Wgt. Afgezien van opsporing in de dagelijkse praktijk doet de FIOD-ECD thematische onderzoeken, al dan niet in samenwerking met andere instanties.

Ook de regionale politiekorpsen en de Nationale Recherche doen onder leiding van het openbaar ministerie in bepaalde gevallen onderzoek naar geldtransactiekantoren. Deze onderzoeken hebben een samenloop met commune delicten. Regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft de afgelopen jaren actief onderzoek gedaan naar illegale geldtransactiekantoren die hun diensten aanbieden aan criminele netwerken.

Over de strafrechtelijke afdoening vindt een afstemmingsoverleg op arrondissementsniveau plaats tussen de regiokorpsen en het OM, en op landelijk niveau tussen de Nationale Recherche en het landelijk parket.

Ervaringen van de opsporingsdiensten leren dat de strafrechtelijke handhaving van Wgt-overtredingen een moeizaam traject is. Storting en uitbetaling vinden meestal plaats in de vorm van chartaal geld. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de meeste transfers vindt de ene of andere helft van de transactie vrijwel altijd in het buitenland plaats. De activiteiten zijn gemakkelijk buiten het zicht van derden te houden en laten weinig administratieve sporen na. Ook de informatieuitwisseling tussen kantoren is gemakkelijk buiten het zicht van derden te houden. De communicatie tussen kantoren zal zich grotendeels afspelen via de telefoon, fax of internet. Vereffening van de gelden vindt vaak plaats via onderlinge verrekening, goederenstromen of koeriers. Daarnaast wordt de opsporing van illegale geldtransactiekantoren en de bewijsopbouw tegen een bepaald illegaal geldtransactiekantoor bemoeilijkt door de kring waarbinnen die kantoren vaak opereren. Hierbij speelt mee dat over het algemeen de geldtransactiekantoren geen directe gedupeerden opleveren die aangifte doen bij een opsporingsinstantie.

De opsporingsinstanties hebben op dit moment ten aanzien van overtredingen van de Wgt de volgende opsporingsbevoegdheden.

Conform art 18 WED kunnen de opsporingsinstanties in het belang van de strafrechtelijke opsporing daarvoor vatbare voorwerpen, zoals de administratie in beslag nemen of vorderen dat deze voorwerpen door het geldtransactiekantoor worden uitgeleverd. Voor het in beslag nemen van voorwerpen kan men ter plaatse slechts zoekend rond kijken. Het is bijvoorbeeld niet geoorloofd deuren en laden van kasten te openen.

Artikel 19 WED geeft de mogelijkheid aan de opsporingsinstanties om inzage te vorderen in gegevens en bescheiden. Van deze gegevens en bescheiden kunnen kopieën worden gemaakt. Het opzettelijk niet voldoen aan deze bevoegdheden door de geldtransactiekantoren is in navolging van artikel 23 WED een economisch delict.

Ook kunnen in het kader van het Wetboek van Strafvordering inlichtingen 'niet stelselmatig' worden ingewonnen en kan het geldtransactiekantoor 'niet stelselmatig' worden geobserveerd. Verder bestaat bij weigering of onvolledige informatieverstrekking nog de mogelijkheid dat de Rechter Commissaris op basis van artikel 110 Sv een huiszoeking uitvoert. Dit is echter in de praktijk zeer tijdrovend en daardoor zeer ongebruikelijk.

De huidige bevoegdheden op grond van de WED zijn volgens de FIOD-ECD onvoldoende om de strafbare feiten voldoende duidelijk te krijgen en om het nationale en internationale netwerk en de werkwijze van de illegale geldtransactiekantoren in beeld te krijgen. Wgt-zaken kunnen vooralsnog alleen succesvol worden afgerond indien er samenloop is met een algemeen delict, zoals witwassen, drugssmokkel, mensensmokkel omdat dit door de hogere strafmaat het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden toelaat.

De onderstaande beschrijving van enige thematische projecten illustreert dit.

De FIOD-ECD heeft in 2004 het onderzoek inzake illegale geldtransactiekantoren in de vorm van stichtingen afgerond. Uiteindelijk zijn er 32 processen verbaal ten aanzien van overtreding van de Wtk dan wel de Wgt ingediend bij het Openbaar Ministerie. Bij deze stichtingen is de administratie (al dan niet via doorzoekingen) in beslag genomen. Uit de administratie viel de herkomst en de bestemming van de gelden niet te herleiden. Er waren uitsluitend (voor)namen van donateurs en begunstigden vastgelegd. Volgens de verklaringen van de bestuurders betroffen het (vrijwel) uitsluitend overboekingen gunste van familieleden. De overboekingen gingen via Nederlandse bankrekeningen naar bankrekeningen in het Midden Oosten. Daar werd het geld contant opgenomen en met koeriers naar een ander land gebracht. Telefoontaps konden niet worden ingezet vanwege de geringe strafmaat op overtreding van de Wgt in de WED. Uiteindelijk heeft de FIOD-ECD niet kunnen aantonen dat het geld een andere bestemming had dan familie-ondersteuning, hoewel daar zeker bij de grotere bedragen de nodige twijfel over bestond.

In 2002 (en 2003) heeft de FIOD-ECD samen met de politie een onderzoek ingesteld tegen twee ondergrondse bankiers die verdacht werden van mensensmokkel. Door middel van telefoontaps en andere opsporingsbevoegdheden werd een nationaal en internationaal netwerk in beeld gebracht met betrekking tot het verlenen van geldtransacties. Echter, toen na verloop van tijd niet naar voren kwam dat de bankiers actief waren als mensensmokkelaars is het onderzoek beëindigd. Uiteindelijk heeft de FIOD-ECD wel een proces-verbaal opgemaakt voor overtreding van de Wgt en de Algemene wet rijksbelastingen.

In 2002 heeft de FIOD-ECD, samen met de toenmalige Unit Mensensmokkel (UMS) een onderzoek ingesteld tegen een persoon op verdenking van ondergronds bankieren en mensensmokkel. In dit onderzoek zijn telefoontaps gebruikt, op basis van de verdenking van mensensmokkel. Door deze taps werd enerzijds inzicht gekregen in de herkomst en de bestemming van de gelden, anderzijds werd -zeker zo belangrijk- het (financiële) netwerk van de ondergrondse bankier blootgelegd. Er ontstond inzicht in de relaties met collega ondergrondse bankiers in Nederland, met ondergrondse bankiers in het buitenland en in het eigen kantorennet van de bankier in het buitenland, alsmede in de wijze waarop de vereffening van de betaalde gelden plaatsvond. De betreffende bankier is veroordeeld voor zowel de mensensmokkel als het ondergronds bankieren. In dit onderzoek werd door het inzetten van telefoontaps het complete netwerk van de bankier blootgelegd. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om tegen de andere bankiers van het netwerk ook strafrechtelijke onderzoeken te starten.

Verder is er in 2003 en 2004 een onderzoek ingesteld naar een ondergrondse bankier. Dit onderzoek is begonnen naar aanleiding van informatie uit het eerdergenoemde onderzoek naar mensensmokkel in 2002. Het onderzoek is begonnen op basis van mensensmokkel, zodat diverse opsporingsbevoegdheden konden worden toegepast. Al snel bleek een beeld van een nationaal en internationaal netwerk op het gebied van geldtransacties. Echter, na enkele weken moest de politie terugtreden als partner en konden de bijzondere opsporingsbevoegdheden niet meer toegepast worden. Op basis van het beschikbare materiaal zijn doorzoekingen gedaan en heeft de FIOD-ECD een proces-verbaal opgemaakt. De hoofdverdachte is veroordeeld wegens overtreding van de Wgt. De uitspraak is inmiddels onherroepelijk.

De bovenstaande strafrechtelijke onderzoeken hebben tot een vervolgonderzoek geleid. Het bleek namelijk dat steeds dezelfde naam van een verdachte direct of indirect naar voren kwam als ondergrondse bankier. In de telefoontaps in de bovenstaande onderzoeken kwam de verdachte naar voren als één van de grote ondergrondse bankiers binnen zijn etnische groep. Door het ontbreken van de bijzondere opsporingsbevoegdheden is het niet mogelijk gebleken de gegevens op te werken tot een concrete verdenking zodat een strafrechtelijk onderzoek slechts

beperkt werd tot een verzoek tot uitlevering van de administratie. Daardoor is het onmogelijk geworden de werkwijze en het nationale en internationale netwerk van de betrokkene in kaart te brengen.

De inzet van verschillende bijzondere opsporingsmethoden is vaak zinvol voor de verdere opsporing van een illegaal geldtransactiekantoor. Het tappen van een fax geeft vaak inzicht in de gedane transacties. Het tappen van de telefoons geeft inzicht in de herkomst en de bestemming van de gelden en het (financiële) netwerk waar het geldtransactiekantoor zich van bedient. Een doorzoeking op een voor het geldtransactiekantoor onbekend tijdstip kan leiden tot het in beslag nemen van administratie die niet verkregen wordt indien men slechts zoekend kan rond kijken.

Vooralsnog worden misdrijven in het kader van de Wgt doorgaans opgelost indien sprake is van samenloop met een algemeen delict. Te denken valt aan witwassen van gelden, opiumdelicten, mensensmokkel etc. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat voornoemde commune delicten vallen onder artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (Sv). Artikel 67 Sv maakt het mogelijk een groot aantal bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten bij de opsporing van deze delicten.

Strafrechtelijk afdoening sinds de inwerkingtreding van de Wgt⁴⁸

Zowel bij het WODC als bij het OM zijn cijfers opgevraagd van de strafrechtelijke afdoening van de Wgt. Deze zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

	2002	2003	2004	2005
FIOD-ECD	Zonderzoeken Wgt afgerond	2 onderzoeken Wgt afgerond	3 onderzoeken Wgt	4 onderzoeken Wgt
OM	-	5 zaken waarin dagvaarding op (onder meer) overtreding van de Wgt. 2x veroordeling 1x vrijspraak	20 zaken waarin dagvaarding op (onder meer) overtreding van de Wgt. 8x veroordeling	2005 t/m oktober 11 zaken waarin dagvaarding op (onder meer) overtreding van de Wgt. 7x veroordeling

⁴⁸ Cijfers in de tabel kunnen overlap vertonen vanwege de piramideopbouw in de organisatie. De cijfers van de FIOD-ECD zijn ook vervat in de cijfers van het OM. Cijfers OM zijn afkomstig van het WODC. In de tabel

Bestuursrechtelijke handhaving van de Wgt

Zoals bij alle financiële toezichtswetten is bij overtreding van de Wgt bestuursrechtelijke - en strafrechtelijke handhaving mogelijk. Voor het bestuursrechtelijke traject is DNB verantwoordelijk.

Sinds de inwerkingtreding van de Wgt valt in beginsel een ieder die geldtransfers verricht onder toepassing van de Wgt. Een ieder die geldtransfers verricht dient een registratie aan te vragen bij DNB. De (handhavings) taak van DNB is tweeledig. Enerzijds houdt DNB toezicht op de geregistreerde geldtransactiekantoren door toe te zien op het naleven van de administratieve en organisatie verplichtingen van de Wgt. Anderzijds houdt DNB zich bezig met het weren van illegale partijen van de markt.

Voor beide taken geldt dat DNB als toezichthouder de mogelijkheid heeft om een geconstateerde overtreding van de Wgt, bestuursrechtelijk af te doen danwel aangifte te doen van een strafbaar feit bij het OM.

DNB kan door bijvoorbeeld signalen van bancaire instellingen, door screening van openbare bronnen (zoals het internet en kranten) of door signalen van de opsporingsdiensten illegale geldtransactiekantoren traceren. De eerder omschreven problematiek bij de opsporing van illegale geldtransactiekantoren kan zich ook voordoen in de bestuursrechtelijke handhaving. Op grond van artikel 8 Wgt jo artikel 5:15, 5:16 en 5:17 Algemene wet bestuursrecht hebben de toezichthouders van DNB de mogelijkheid om al dan niet ter plaatse, inlichtingen in te winnen, inzage te vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden en hiervan kopieën te maken.

DNB kan in geval van de ontdekking van een illegaal geldtransactiekantoor de volgende bestuurlijke handhavinginstrumenten gebruik maken:

- Het opleggen van een last onder dwangsom, met als vereiste het staken van de overtreding van de Wgt
- het publiceren van een last onder dwangsom .
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

Voor onder toezichtstaande geldtransactiekantoren kan DNB gebruik maken van:

- Het doorhalen van de bestaande registratie
- een aanwijzing geven of een last onder dwangsom opleggen, zodat het kantoor op straffe van een dwangsom de overtreding moet herstellen
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

zijn alleen de cijfers met betrekking tot overtreding van de Wgt opgenomen. De cijfers met betrekking tot overtredingen van de Wwk, zoals door het WODC aangeleverd, zijn buiten beschouwing gelaten.

Samenwerking

Het una-via beginsel ziet erop toe dat (rechts)personen niet zowel bestuursrechtelijk middels een geldboete/publicatie als strafrechtelijk kunnen worden bestraft voor dezelfde overtreding. Afstemming dient daarom voor de afdoening van overtredingen van Wgt plaats te vinden tussen DNB en het OM/FIOD/ECD.

Om dit te coördineren bestaan er verschillende overlegfora waarin de handhaving van een overtreding tussen de verschillende diensten wordt afgestemd. Deze afweging vindt ten eerste plaats in het tripartiete overleg (TPO) tussen de financiële toezichthouders (DNB en AFM), het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie en de FIOD-ECD. Binnen het TPO wordt gewerkt met vaste criteria ten aanzien van de afdoening van zaken. Per zaak wordt op basis van deze criteria besloten of in het geval van overtreding van de Wgt DNB aangifte bij het Openbaar Ministerie doet of zelf de zaak afdoet.

Voor wat betreft de strafrechtelijke afdoening vindt afstemmingsoverleg op arrondissementsniveau plaats tussen de regiokorpsen en het OM, en op landelijk niveau tussen de Nationale recherche en het Landelijk Parket.

Buiten voornoemd forum vindt ook afstemming plaats binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), het samenwerkingsverband tussen verschillende financiële opsporing- en handhavinginstanties.

In het FEC onder leiding van de FEC-raad houdt men zich op projectmatige wijze bezig met de aanpak van financieel economische criminaliteit. Daarnaast bestaat het FEC Selectieoverleg (SO) waarin onder leiding van het OM eventuele normovertredingen van financiële wetgeving kunnen worden ingebracht. Het OM beslist vervolgens of en waar een concreet signaal wordt afgehandeld en de besluitvorming plaatsvindt

Conclusie

In praktijk blijkt het met name lastig om overtreding van de Wgt strafrechtelijk te handhaven. Een strafmaat van 2 jaar is voor een overtreding van de Wgt gering, gelet op het hoge risico dat de illegale geldtransactiekantoren met zich kunnen brengen. Juist vanwege dit risico is het noodzakelijk en wenselijk dat ook de strafrechtelijke afdoening van alléén overtreding van de Wgt voldoende zwaar bestraft kan worden. Uiteraard is het uiteindelijk aan de Officier van Justitie om op een strafzitting een bepaalde straf te eisen. Ten slotte bepaalt de rechter om een straf in overeenstemming met de eis op te leggen of een andere strafmaat op te leggen.

Door het overhevelen van de Wgt van sub 2^o naar sub 1^o van artikel 1 van de WED kan ingevolge artikel 6 van de WED de strafmaat van de Wgt worden verhoogd van 2 jaar naar 6 jaar.

Ditzelfde is destijds gebeurd met de Sanctiewet vanwege het belang dat wordt gehecht aan het voorkomen van financiering van terroristische activiteiten. Ook bij de fiscale wetgeving is er destijds voor gekozen om de strafmaat voor het opzettelijk doen van een onjuiste aangifte⁴⁹ te verhogen naar zes jaar vanwege het belang dat door de overheid gehecht wordt aan het voldoen aan de fiscale wetgeving en de ernst van het overtreden ervan. Gezien het risico dat illegale geldtransacties kunnen meebrengen lijkt het zinvol om dezelfde methodiek van wetswijziging te volgen.

Verhoging van de strafmaat van de Wgt kan daarbij gelijk het probleem dat de opsporingsdiensten (FIOD-ECD, Politie en OM) in praktijk ervaren, oplossen.⁵⁰ De verhoogde strafmaat biedt namelijk wel de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals een telefoontap te gebruiken en de mogelijkheid tot stelselmatig observeren.⁵¹ De ervaring leert dat dergelijke bevoegdheden, zoals het inzetten van bijvoorbeeld de telefoontap een goede informatiepositie oplevert ten aanzien van het nationale en internationale netwerk van dienstverleners op het gebied van geldtransacties.

Een andere oplossing voor het gebrek aan opsporingsbevoegdheden van de FIOD-ECD is het opnemen van overtreding van de Wgt in de lijst met delicten in lid 1c van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering. Dit maakt het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk, terwijl de strafmaat van de Wgt gehandhaafd blijft. Deze tweede oplossing geeft alleen geen uitdrukking aan de ernst van de overtreding, zoals dat door het Ministerie van Financiën wordt gezien.

Naast toezicht en opsporing kunnen ook signalen van het Bureau Landelijke Officier van Justitie MOT (BLOM) op basis van de verdachte transacties na nadere veredeling leiden tot een strafrechtelijk onderzoek naar illegale geldtransactiekantoren. Samenwerking tussen DNB, opsporingsinstanties en het MOT/BLOM is dan ook van groot belang. Daarbij is kennisverdeling en een efficiënte samenwerking in de overlegstructuren uiteraard een basisvoorwaarde voor succes. Voorts is van belang dat deelnemers van de overlegstructuren ook het vervolgtraject en resultaat in de gaten houden.

49 Artikel 69 lid 2 Awr.

50 FEC brief d.d. 7 maart 2005

51 Artikel 126 I en s Wetboek van Strafvordering.

7. Conclusies en aanbevelingen

Het aanbieden van geldtransfers is op zichzelf geen nieuw fenomeen. Voordat de geldtransfers gereguleerd waren, bestond een vorm van 'pseudotoezicht', op basis van het ontheffingenstelsel van artikel 82 van de Wtk 1992. Aanbieders van geldtransfer konden bij het ministerie van Financiën (en vanaf 2001 bij DNB) een ontheffing aanvragen van het verbod van artikel 82 van de Wtk 1992 om al dan niet op termijn opvorderbare gelden aan te trekken, ter beschikking te verkrijgen of ter beschikking te hebben van publiek. Vanwege internationale ontwikkelingen, zoals de aanslagen in de VS op 11 september 2001, het daaruit voortvloeiende Actieplan Terrorismebestrijding en de kennis ontwikkeling over witwassen, is besloten de geldtransfers bij wet te reguleren. Met de inwerkingtreding van de Wgt in 2002 zijn de geldtransfers vervolgens onderdeel geworden van de financiële sector. Met de Wgt voldoet Nederland aan de speciale aanbeveling VI van de FATF en het bepaalde in artikel 36 van de Europese derde richtlijn Witwassen.

De Wgt heeft geleid tot een sanering van de sector en daarmee is een van de voornaamste doelstellingen van deze wet – te weten het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel – in beginsel gehaald. De Wgt heeft in beginsel alleen de voorwaarden waaronder de ontheffingen werden verstrekt, gecodificeerd. Destijds is niet voorzien dat de gedetailleerde codificatie een verhoging van de toetredingsdrempels met zich mee zou brengen. Bij de inwerkingtreding van de Wgt werd gerekend op het dubbele aantal ingeschreven kantoren ten opzichte van het aantal dat uiteindelijk een Wgt-registratie heeft verkregen. De toetredingsdrempels worden voornamelijk gevoeld door de kleinere zelfstandige kantoren, die gebruik maken van een eigen netwerk.

Inmiddels hebben ondermeer technische ontwikkelingen de markt zodanig veranderd dat de wet aanpassing behoeft. De definities in de wet dienen op onderdelen te worden herzien om de reikwijdte en toepassing van de wet te verbeteren en te verduidelijken.

Ook de veranderingen in andere financiële toezichtswetten ten gevolge van de toekomstige Wet op het financieel toezicht (Wft) maken een herbeoordeling van de Wgt noodzakelijk om te bezien of harmonisatie van overeenkomende onderwerpen, zoals bevoegdheden van de toezichthouder en de betrouwbaarheidstoetsing, mogelijk en wenselijk is.

Bij de internationale vergelijking van de Wgt met regelgeving in andere landen valt op dat Nederland daarin een beduidend strengere maatstaf aanlegt in vergelijking met de omliggende landen. Opvallend is met name dat Nederland als enige land een kwalitatief prudentieel vereiste als een bankgarantie ter bescherming van de consument heeft opgenomen als één van de verplichtingen waaraan moet worden voldaan om een registratie te verkrijgen. De concurrentiepositie van Nederland kan worden verbeterd wanneer er ten aanzien van de toetreding minder verschil bestaat tussen de Wgt en de regelgeving in de omliggende landen. Dit gaat in de nabije toekomst des te meer spelen, aangezien de Europese Commissie een richtlijnvoorstel New Legal Framework heeft voorbereid, waarin vooralsnog wordt uitgegaan van harmonisatie van de toetredingsvereisten voor niet-bancaire instellingen die betaaldiensten aanbieden, waar geldtransactiekantoren onder vallen. De toetredingsverplichtingen in het voorliggende richtlijnvoorstel zijn minder zwaar dan de huidige registratieverplichtingen in de Wgt. Op grond van de thans in het richtlijnvoorstel NLF voorziene maximumharmonisatie, mogen geen andere verplichtingen voor toetreding worden gevraagd dan die in het richtlijnvoorstel zijn opgenomen. Blijft deze maximumharmonisatie in de definitieve NLF-richtlijn bestaan, dan dienen de toetredingseisen in de Wgt in ieder geval te worden aangepast.

Bij beoordeling van de Wgt moet rekening worden gehouden met het type cliënten van geldtransactiekantoren en de effecten van geldtransfers in de maatschappij. De geldtransactiekantoren zijn een ander type financiële instelling dan een bank. Er wordt meestal geen vaste klantrelatie opgebouwd. De belangrijkste categorie klanten van geldtransactiekantoren zijn migranten die veelal geld aan familie in het land van herkomst zenden. Het voordeel van de geldtransactiekantoren is de snelheid waarmee het geld ter plaatse kan zijn. Geldtransfer is vaak het enige alternatief om snel en veilig geld te versturen, bijvoorbeeld in het geval in het woonland van de begunstigde sprake is van een inadequaat bankwezen. Geldtransactiekantoren hebben daarentegen in de meeste landen wel netwerken, waardoor zij het geld wel ter plaatse kunnen krijgen. Deze voordelen blijken het nadeel van de relatief hoge transactiekosten voor de cliënt te compenseren.

De geldtransactiekantoren voorzien in een duidelijke behoefte van migranten om geld naar hun thuisland te zenden en zo hun familie te ondersteunen. Het gebruik van geregistreerde geldtransactiekantoren bevordert aldus niet alleen de integratie van de migranten in Nederland, het heeft ook een positief effect op de ontwikkeling van het thuisland. Het belang van geldtransfers is in diverse internationale fora onderkend⁵². Gebleken is wel dat het aantal geldtransactiekantoren dalende is: met name na inwerkingtreding van de Wgt heeft een groot deel van de voormalige ontheffinghouders besloten te stoppen.

⁵² Migratie en ontwikkelingssamenwerking. De samenhang tussen twee beleidsterreinen', Adviesraad Internationale Vraagstukken, no.43, juni 2005.

In de evaluatie is duidelijk geworden dat – hoewel de voorwaarden waaronder destijds een ontheffing werden verstrekt slechts zijn gecodificeerd - dit tot relatief hoge toetredingsdrempels heeft geleid bij geldtransactiekantoren. Deze drempels zijn met name voelbaar gebleken bij de categorie kleine geldtransactiekantoren met een eigen netwerk. Dit kan tot gevolg hebben dat aanbieders hun toevlucht nemen tot de illegaliteit en klanten hiervan profiteren (mogelijk lagere kosten/geen identificatieplicht). De gunstige effecten op het gebied van integratie en ontwikkelingssamenwerking worden dan onvoldoende benut, terwijl tevens de integriteitsdoelstellingen van de Wgt onder druk kunnen komen te staan.

Bij de herziening van de Wgt zal getracht worden de toetredingsdrempels te verlagen, zonder daarbij het integriteitsniveau prijs te geven, de toetreding te stimuleren en de marktwerking te bevorderen. Bij meer toetreders en een verbetering van de marktwerking kan dit ook de prijsvorming van geldtransfers in positieve zin beïnvloeden, ten gunste van de consument. Daarnaast kan gedacht worden aan een informatiecampagne om de marktransparantie in de geldtransfersector specifiek te vergroten en in het algemeen om de consument te informeren over de verschillende alternatieven om geld te verzenden naar het buitenland.

Uiteraard is het van belang om onverminderd hard handhavend op te treden tegen kantoren die zich zonder Wgt-registratie op de markt begeven. Deze doen afbreuk aan de integriteit van het financiële stelsel in het algemeen en van de sector voor geldtransfers in het bijzonder. In de maatschappij moet duidelijk zijn dat het aanbieden van producten op de financiële markt zonder de vereiste vergunning, vrijstelling, ontheffing of registratie door de overheid als zeer ernstig wordt ervaren en dat daartegen hard wordt opgetreden. Dit geldt voor de illegale geldtransactiekantoren met name vanwege hun kwetsbaarheid voor verweving met het criminele circuit en het risico voor misbruik ervan voor de financiering van terrorisme. Strafrechtelijk optreden ligt in dat laatste geval voor de hand. In praktijk blijkt het voor opsporingsdiensten echter moeilijk de strafrechtelijke handhaving van alleen overtreding van de Wgt succesvol af te ronden. De geringe strafmaat van de Wgt mag niet tot gevolg hebben dat het de opsporing belemmert. Omdat bij opsporing en handhaving verschillende diensten betrokken zijn, is het van belang dat de samenwerking en kennisdeling daartussen optimaal is om ook een efficiënte en succesvolle handhaving te waarborgen. Daarnaast is het van belang dat er meer nadruk wordt gelegd op het financieel rechercheren in het algemeen.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling om de Wgt te herzien en deze aan te passen aan de internationale en nationale ontwikkelingen op het gebied van regelgeving. Voorts dienen de definities in de wet op onderdelen te worden gemoderniseerd om de toepassing en de reikwijdte van de Wgt te verbeteren en te verduidelijken;

- Bij de wetsherziening is het wenselijk de toetredingsverplichtingen te herzien en zo mogelijk te versoepelen om de toetreding en marktwerking te stimuleren. Daarbij dient het niveau van integriteit gewaarborgd te blijven;
- Het verdient aanbeveling om de mogelijkheden voor de strafrechtelijke handhaving van de Wgt te verbeteren. Dit kan door verhoging van de strafmaat voor overtreding van de Wgt in de WED, die zowel uitdrukking geeft aan de ernst van de overtreding en tegelijkertijd de praktijkproblemen oplost die de FIOD-ECD bij het huidige gebruik van de (beperkte) opsporingsbevoegdheden ondervindt. Verruiming van deze bevoegdheden kan ook worden bewerkstelligd door de overtreding van de Wgt op te nemen in de lijst met delicten in lid 1c van artikel 67 Wetboek van Strafvordering, zodat op die grond het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden mogelijk wordt. Beide aanpassingen behoren tot het domein van de Minister van Justitie.

Beleidsvoornemens

- De bevindingen over de (on)mogelijkheden van de strafrechtelijke handhaving van de Wgt zijn besproken met het ministerie van Justitie. Het voornemen is om de strafrechtelijke handhaving van de Wgt te verbeteren.
- Het ministerie van Financiën heeft de prijsvorming van de kosten van geldtransfers onderzocht. Een nota hierover is tegelijk met deze evaluatie aangeboden. Daarbij zal het ministerie van Financiën de NMa betrekken om te onderzoeken in hoeverre de concurrentie binnen de Nederlandse markt voldoende is, en indien dit niet het geval is, wat daaraan kan worden gedaan.

Bijlage Kosteninschatting verplichtingen Wgt en Regeling Administratieve Organisatie⁵³

Bankgarantie

Bij het aangaan van een bankgarantie is sprake van afsluitkosten en afsluitprovisie (0,5 promille). Het aanhouden van de bankgarantie kost 3% per jaar. Bovendien is er sprake van renteverlies bij de inzet van eigen vermogen (stel eveneens 4 %). De doorlooptijd voor het aanvragen kan wel enkele weken duren. Voor de meeste kantoren bedroeg de bankgarantie € 100.000. Het verkrijgen van de bankgarantie heeft veel tijd gekost. Uitgegaan wordt van (eenmalig) 40 uur. Bovendien worden (eenmalige) afsluitkosten en provisie in rekening gebracht (1/2 %) op basis van de hoogte van de garantie. De jaarlijkse structurele kosten voor het aanhouden van een bankgarantie komen neer op €3000,- per onderneming. De eenmalige kosten voor het verkrijgen van een bankgarantie komen neer op €500,- per onderneming.

Bij inwerkingtreding van de Wgt dienden de nieuwe toetreders en de voormalige wisselkantoren zonder Wtk ontheffing een bankgarantie te verkrijgen. Voor de financiële - en kredietinstellingen geldt de verplichting van een bankgarantie niet, omdat deze op basis van de bankvergunning op grond van de Wtk al prudentiële verplichtingen kennen. De groep geldtransactiekantoren die vóór inwerkingtreding van de Wgt al money transfers aanboden op grond van een Wtk-ontheffing hadden al een bankgarantie. De verplichting voor het verkrijgen van een bankgarantie komt in praktijk neer op een relatief kleine groep, waarbij degene met een eigen netwerk meer kosten voor hun rekening krijgen dan de geldtransactiekantoren die deel uitmaken van een netwerk, omdat de netwerkprovider de kosten van een bankgarantie voor de rekening neemt. De verplichting van een bankgarantie werpt zodoende voor een kleine groep een onevenredig grootte groep een toetredingsdrempel op.

Vrijstellingsregeling

De deelnemersbijdrage hangt af van de grootte van het hotel. Er bestaan 4 categorieën:

- Categorie 1 (0-25 kamers): € 75,00
- Categorie 2 (25-50 kamers): € 75,00
- Categorie 3 (50-100 kamers): € 150,00
- Categorie 4 (100 en meer): € 300,00.

Er zijn in totaal 79 hotels ingeschreven bij de Stichting Van Goor. Daarvan zijn er 2 in de tweede categorie. 22 deelnemers komen uit de derde categorie en 55 deelnemers in de vierde categorie. De jaarlijkse kosten voor de sector komen in totaal neer op een bedrag van €19950,-. De totale administratieve lasten voor de ingeschreven hotels worden geschat op €2100,-.

⁵³ De kostenberekeningen volgt uit het rapport van EIM, te downloaden op www.eim.nl

Regeling AOIC

De gangbare praktijk wat betreft de eerder geselecteerde onderwerpen uit de AOIC regeling staan in de evaluatie beschreven. De kosten die deze regeling met zich meebrengt, komen voort uit een combinatie van verplichtingen op grond van de verzekering, wetgeving, maar ook dat wat een ondernemer ter behoud van zijn zaak zelf zal willen opleggen. EIM heeft op basis van gesprekken met de sector een inschatting gemaakt van de kosten die op basis van de Wgt regelgeving moeten worden gemaakt. Deze staan hieronder weergegeven.

Toegangsbeveiliging

De kosten voor nieuwe toetreders onder de Wgt (ook voor degene die money transfers als nevenactiviteit willen aanbieden) voor het aanschaffen van toegangsbeveiliging worden geraamd op €9.000 per vestiging. Dit bedrag wordt in 10 jaar afgeschreven.

Balieapparatuur en medewerkerskassen

Een dergelijke investering voor nieuwe toetreders wordt geraamd op €8.500 per vestiging. Dit bedrag wordt in 3 jaar afgeschreven. Tevens zijn er éénmalige kosten voor extern advies van gemiddeld €500.

Kluis

In de regeling staan geen verplichtingen opgenomen die betrekking hebben op de kwaliteit van de kluis. De investering kost nieuwe toetreders ongeveer €2.500 per vestiging. Dit bedrag wordt in 20 jaar afgeschreven.

Functiescheiding

Als gevolg van deze verplichting dienen meer personeels- en toezichtstaken te worden vervuld. Deze kosten worden geschat op 30% additionele uren van personeel en 50% extra managersuren. Deze meerkosten zijn echter niet alleen aan de Wgt toe te schrijven, maar ook aan de Wet Mot, de Sanctiewet en de WID. Daarom is slechts een kwart van de meerkosten toegeschreven aan de Wgt. Indien uitgegaan wordt van dezelfde werknemersomvang die ook bij werving personeel is gehanteerd dan wordt de extra personeelsomvang geschat op $(27 - (100/107,5 \times 27)) = 2$. Hierbij wordt uitgegaan van een maximumomvang. Niet duidelijk is of 27 personeelsleden tevens 27 fte inhoudt. Het tweede uitgangspunt dat wordt gehanteerd is dat er vier mensen op managementniveau werkzaam zijn. Dat betekent dat $4 - (100/112,5) = 1/2$ mens op managementniveau is toe te schrijven aan de functiescheiding.

Voor deze doelgroep wordt tevens het samenstellen (eenmalig) en het bijhouden (structureel) van het procedurehandboek meegenomen. De eenmalige kosten zijn uitbesteed aan een accountant (€ 4.000) en de structurele kosten 1 dag per jaar.

Registratie geldtransfers

Het is moeilijk om de kosten voor deze verplichting in te schatten. Deze verplichting volgt niet alleen uit de Wgt en lagere regelgeving, maar ook uit de wet MOT, de Wid en de Sanctiewet. EIM heeft voor de vaststelling van de inhoudelijke nalevingskosten de volgende uitgangspunten gehanteerd. Deze gelden voor de geldwisselkantoren en de geldtransferkantoren. De verplichting van afzonderlijke registratie is voor de providers buiten beschouwing gelaten. Deze gelden voor de geldtransactiekantoren die geldtransfers verrichten.

Per vestiging is een bedrag van € 1.000 aangehouden voor een IT-specialist (externe kosten). Er zijn geen gespecialiseerde bureaus. Identificatie en vastlegging van de klanten met geldtransfers kost 10 minuten. Het aantal geldtransfers onder € 1.000 is geraamd op basis van informatie uit het Statistisch Bulletin van DNB van maart 2005. Het totaal aantal geldtransfers blijkt in 2004 513.904 te zijn geweest.⁵⁴ Het aantal geldtransfers boven € 2000 is 26.391 (5%). We hebben verondersteld dat het aandeel van de geldtransfers tussen € 1000 en € 2000 15% bedraagt. Bijgevolg ligt 80% van de geldtransfers onder € 1000. Dat zijn in totaal 411.000 geldtransfers⁵⁵. Dit aantal is naar rato van het aantal vestigingen over de drie onderscheiden doelgroepen verdeeld.

Geldwisselkantoren voorheen Wtk-vrijstelling/ontheffing: vóór de introductie van de Wgt behoeft slechts identificatie van cliënten met geldtransfers boven € 1000 plaats te vinden. Na de introductie van de Wgt dienen alle cliënten, ongeacht de omvang van de geldtransfer, zich te identificeren. Het aandeel van deze categorie in het totaal aantal geldtransfers wordt geschat op 46%.

Geldwisselkantoren voorheen geen Wtkvrijstelling/ontheffing (doelgroep 2): Voor deze doelgroep geldt dat sedert de introductie van de Wgt identificatie van cliënten bij alle transacties moet plaatsvinden. Het aandeel van geldtransfers boven € 1000 is geraamd op 24%. Het aandeel boven € 1000 is gesteld op 20% (van deze 24%). In totaal is dat 25% van alle geldtransfers.

Geldwisselkantoren (doelgroep 3): voor deze doelgroep geldt dat sedert de introductie van de Wgt identificatie van cliënten bij alle geldtransfers moet plaatsvinden. Het aandeel van transacties boven € 1000 is geraamd op 30%. Het aandeel boven € 1000 is gesteld op 20% (van deze 30%). In totaal is dat 33% van alle geldtransfers.

Openbare Accountant:

In geval een geregistreerd geldtransactiekantoor geen rechtspersoonlijkheid heeft, verplicht de Wgt de ondernemer een jaarrekening op te laten maken en te laten certificeren. De lasten hiervan worden geschat op ongeveer € 24000. Het lijkt wenselijk deze verplichting uit de Wgt te schrappen. Voor de grotere ondernemingen is het opmaken en laten certificeren van een jaarrekening al een wettelijk vereiste op grond van andere wetgeving. Het is voor kleine toetreders en voor de categorie ondernemers die money transfers als een nicheactiviteit naast een hoofdactiviteit willen aanbieden een grote lastenpost, die ze niet kunnen doen. Het is wenselijk dat deze groep gestimuleerd wordt om toe te treden tot het financiële stelsel. Het biedt de autoriteiten meer zicht op de aanbieders.

De specifieke controles betreffen een afgebakende beperkte opdracht, het opstellen van het rapport van bevindingen en de specifieke controles. De kosten worden geschat op € 9.000. Bovendien wordt aan interne uren een uur per vestiging per jaar toegeschreven.

Toezichtskosten:

De toezichtskosten zijn opgebouwd uit een vast en een variabel tarief. Het vaste bedrag is voor alle geregistreerde geldtransactiekantoren €3000. Daarnaast betaalt men een variabele opslag, afhankelijk van de omzet. Het totaalbedrag, dat in 2004 in rekening is gebracht, € 320.000. Indien uitgegaan wordt van een totaalbedrag van € 320.000 in 2004, bedraagt het gemiddelde per geregistreerde onderneming (26) € 12.308 per kantoor.