

Vergaderjaar 2001–2002

**28 229**

## **Wet inzake de geldtransactiekantoren**

**Nr. 5**

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

Ontvangen 4 april 2002

#### **Algemeen**

Ik neem met instemming kennis van de opmerkingen die de leden van de VVD-fractie hebben gemaakt.

#### **Inleiding**

*De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat terroristen gebruik «zullen» maken van geldtransactiekantoren om geld te verplaatsen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarop de regering dat baseert en in welke mate dit in het verleden reeds het geval is geweest.*

Zoals de memorie van toelichting in de derde alinea aangeeft, kan door middel van geldtransfers bij geldtransactiekantoren op een snelle en goedkope wijze geld worden verplaatst. Daarom is het niet onwaarschijnlijk dat terroristen, net zoals criminelen, van geldtransactiekantoren misbruik zullen maken. Hierbij dient het volgende bedacht te worden. Het kernpunt bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme is het vasthouden van een «papieren spoor» (of «paper trail»). Criminelen en terroristen proberen dit papieren spoor te onderbreken, zodat opsporingsinstanties geen zicht hebben op de herkomst en/of de bestemming van gelden. Geldtransactiekantoren kunnen voor witwassen en financiering van terrorisme worden gebruikt/misbruikt, omdat bij het overmaken van geld niet meer met zekerheid de identiteit van de verzender of de ontvanger kan worden vastgesteld.

De regering baseert dit inzicht mede op informatie die in het verleden bij de bestrijding van terrorisme is opgedaan. Hieruit komt naar voren dat terroristische organisaties in de praktijk van het product geldtransfer gebruik hebben gemaakt om terroristische cellen te voorzien van de nodige financiële middelen. Dit blijkt ook uit de brief aan uw Kamer (FM 2002–370M van 13 maart 2002) waarin het Typologierapport 2001–2002 van de FATF (Financial Action Task Force on money laundering) is opgenomen. In dit rapport wordt aangegeven dat de door criminelen gebruikte methoden om gelden wit te wassen nauwelijks verschillen van de wijze

waarop terroristische organisaties gefinancierd worden (paragraaf 15). Uit paragraaf 19 komt verder naar voren dat geldtransactiekantoren zijn misbruikt om de groep kapers van 11 september 2001 te financieren.

### **Doelstelling en hoofdlijnen van de wet**

*De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de regering stelt dat geldtransfers witwasgevoelig zijn en ook voor het witwassen van misdaadgeld worden gebruikt. De vraag is of de regering hier nader op in kan gaan, nader kan toelichten hoe het witwassen via geldtransfers precies in zijn werk gaat en aan kan geven om welke bedragen het gaat.*

Zoals in het antwoord op de vorige vraag wordt gesteld, zijn geldtransfers in het bijzonder witwasgevoelig, omdat het hierbij mogelijk is om het papieren spoor te doorbreken dat essentieel is bij de bestrijding van illegale geldstromen. Geldtransfers worden ook uitgevoerd naar landen zonder deugdelijke anti-witwaswetgeving, waardoor er vanuit Nederland geen zicht is op de bestemming of herkomst van gelden.

Sedert het onderbrengen van de geldtransfer onder de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) en het analyserende onderzoek van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties is er meer inzicht in de witwasconstructies waarvan criminelen zich bedienen. Witwassen door middel van geldtransfers kan op vele manieren, die echter allemaal grote gelijkenis vertonen. Kenmerkend bij vele witwasconstructies zijn: contante storting, kleine bedragen, onduidelijke bestemming / herkomst en contante opname. «Kleine bedragen» slaat in dezen niet op de totale som geld die overgemaakt wordt, maar op de opgesplitste kleine bedragen, vaak net onder de meldingsgrens van € 2000. Overigens kunnen en worden ook geldtransfers onder deze meldingsgrens gemeld wanneer de instelling het vermoeden heeft dat de klant bewust onder de meldgrens wil blijven om melding te voorkomen.

De onduidelijke bestemming van de geldtransfers heeft betrekking op het volgende. Geldtransfers worden vaak uitgevoerd richting landen die niet over een (goed) functionerend en betrouwbaar regulier bancair stelsel beschikken. Dat zijn landen waar niet zoveel zaken mee gedaan worden, vandaar onduidelijk. De onduidelijke bestemming heeft mede betrekking op het feit dat niet altijd even duidelijk is wie de uiteindelijke begunstigde is of van wie de gelden afkomstig zijn. Dit heeft uiteraard mede te maken met de contante storting en opname van de gelden.

Een voorbeeld, dat zich echter in de praktijk zou kunnen voordoen, is het volgende. Een bende mensensmokkelaars uit land X maakt grote winsten en wil deze laten terugvloeien naar het herkomstland. Aangezien de winst te groot is om ineens zonder argwaan over te boeken via de gebruikelijke bancaire kanalen, zet de bende stromannen in die het geld in kleine sommen per geldtransfer naar het herkomstland over laten maken. In het land X wordt het geld vervolgens, wederom door stromannen, gecollec-teerd. De winsten worden vervolgens opnieuw geïnvesteerd, in bijvoorbeeld nieuwe transporten of in de legale economie. De investeringen in de plaatselijke legale economie zijn witgewassen en kunnen, via de legale handelsbanden tussen land X en Nederland, worden aangewend door de Nederlandse tak van de bende.

Twee opmerkingen bij het bovenstaande voorbeeld. Ten eerste is de kans groot dat een deel van de stromannen op grond van de bestaande meldingsplicht van de Wet MOT tegen de lamp loopt. Ten tweede moet worden opgemerkt dat het door uw Kamer gevraagde voorbeeld bij uitstek past bij de werkingssfeer van de Wet MOT. Onderhavig wetsvoor-

stel beoogt de integriteit op een andere wijze te beschermen. Zoals de Memorie van Toelichting stelt op pagina 2 kan de integriteit van het financiële stelsel alleen worden gewaarborgd indien malafide instellingen die financiële diensten verlenen de toegang tot de markt kan worden ontzegd. Zoals de Wet MOT toeziet op ongebruikelijke transacties, is de Wet inzake de geldtransactiekantoren bestemd om de malafide instellingen te weren en om bonafide instellingen minder toegankelijk te maken voor misbruik voor criminele transacties.

De laatste vraag over de bedragen die gemoeid zijn met het witwassen van gelden via de geldtransfer is moeilijk te beantwoorden. Zoals hierboven beschreven is een kenmerk van de geldtransfer dat het om kleine bedragen gaat met een ongebruikelijke of onduidelijke bestemming. Uit ervaring die is opgedaan bij het melden van ongebruikelijke geldtransfers is af te leiden dat de geldtransfer meer dan andere financiële producten witwasgevoelig is en dat een deel van de geldtransfers gebruikt worden om wit te wassen. Uit het rapport «Geldelijke overmakingen» van het Financieel Expertisecentrum (FEC) uit juli 2001 blijkt dat er geen betrouwbare schattingen bekend zijn met betrekking tot de mate waarin door criminelen gebruik van geldtransfers wordt gemaakt. Dit rapport is op 26 oktober 2001 op uw verzoek naar uw Kamer gezonden (FM 2001-1696U). Er is echter geen twijfel over het feit dat criminelen gebruik maken van geldtransfers. De bedragen die hierbij gemoeid zijn, zijn moeilijk te ramen zonder Wet inzake de geldtransferkantoren.

*De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat het uitbetalen van rentecoupons ook witwasgevoelig zou zijn en verzoeken de regering om nader toe te lichten hoe het witwasproces in dit geval in zijn werk gaat.*

Zoals eerder bij het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, is bij de bestrijding van witwassen het zogenaamde «papieren spoor» van cruciaal belang. Zonder papieren spoor kan door de opsporingsautoriteiten en toezichthouders niet worden nagegaan hoe geldstromen lopen. Het papieren spoor ontbreekt bij rentecoupons doordat de bezitsoverdracht kan geschieden door levering met feitelijke bezitsoverhandiging. De witwasgevoeligheid van rentecoupons is dan ook gelijk aan de witwasgevoeligheid van contant geld. En bij het witwassen met behulp van rentecoupons kunnen dezelfde methoden worden gebruikt als bij het witwassen met contant geld. Het feit dat rentecoupons zonder enig administratief spoor overgedragen kunnen worden is de kern van het witwasproces.

### **Toezicht en handhaving**

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af op welke wijze gebleken is dat er van de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) een preventieve werking uitging. Is er een daling opgetreden met betrekking tot witgewassen gelden? En zo ja, hoeveel dan?*

Voor invoering van de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) stonden wisselkantoren niet onder toezicht. Er was dus o.a. geen toezicht op, en toetsing van, de integriteit van de wisselkantoren en de directie van de wisselkantoren. Dat gaf malafide wisselkantoren de kans de integriteit van het financiële systeem te ondermijnen. Invoering van de Wwk heeft ervoor gezorgd dat wisselkantoren onder toezicht zijn gekomen, en dat heeft zeker potentiële malafide ondernemers afschrikt. Bovendien beschikken de toezichthoudende instellingen dankzij de Wwk over instrumenten om illegaal opererende wisselkantoren van de markt te weren. Bij invoering van de Wet inzake de geldtransactiekantoren krijgen de toezicht-

houders over gelijke instrumenten om illegaal opererende geldtransferkantoren aan te pakken.

Uit het eerder aangehaalde FEC rapport «Geldelijke overmakingen» blijkt dat er na de invoering van de Wwk een sanering plaatsvond in de wisselkantorensector. De verwachting is dat bij invoering van de Wet inzake de geldtransactiekantoren, conform de ervaringen bij de invoering van de Wwk, veel instellingen niet door de selectie zullen komen of zichzelf zullen opheffen als ze worden geconfronteerd met de eisen waaraan ze dienen te gaan voldoen. Daarnaast leert de ervaring die na invoering van de Wwk is opgedaan bij het toezicht op wisselkantoren, dat een nauwe samenwerking tussen toezicht en opsporing het effectief tegengaan van witwassen bevordert.

De crux bij het onder toezicht brengen van sectoren die witwasgevoelig zijn, ligt daarin dat er voldoende concrete aanwijzingen zijn dat het systeem wordt misbruikt voor criminele doeleinden, zonder dat men de juiste middelen heeft om criminelen uit het systeem te weren en zonder dat men zicht heeft op de exacte omvang van het probleem. Het probleem speelt zich immers in het verborgene af. Derhalve is het bijna onmogelijk om voor start van de inwerkingtreding van een nieuwe toezichtswet een «nul-meting» te verrichten om de exacte omvang van het probleem in kaart te brengen en is het ook niet mogelijk om later aan te geven in hoeverre het probleem dankzij de wet is verminderd. De preventieve werking van de Wwk ligt echter mede daarin dat bepaalde witwasconstructies gemakkelijker te constateren en moeilijker uit te voeren zijn. Daarnaast blijkt uit de hierboven beschreven sanering van de wisselkantorensector dat de Wwk een preventief effect heeft gehad.

*De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het feit dat het tegengaan van het financieren van terrorisme één van de doelen is van het wetsvoorstel. Zij vragen zich daarbij af op welke wijze de op blz. 5 van de memorie van toelichting genoemde bepaling die dit doel expliciet in de wet opneemt, zal bijdragen aan een betere gegevensuitwisseling. Zijn er nu wél belemmeringen in de gegevensuitwisseling tussen toezichthouders en opsporingsinstanties op het gebied van terrorismebestrijding?*

Voor gegevensuitwisseling bij de bestrijding van terrorisme gelden dezelfde bepalingen als de gegevensuitwisseling bij de bestrijding van witwassen, namelijk het wettelijke kader waarbinnen informatie tussen toezichtshouders en opsporingsinstanties kan worden uitgewisseld en welke genoemd zijn in de memorie van toelichting op bladzijde 5, eerste en tweede alinea, van paragraaf 3 «Toezicht en handhaving». De winst van de Wet inzake de geldtransactiekantoren is daarin gelegen dat wederzijdse informatie uitwisseling met betrekking tot geldtransfers, meer dan in de huidige situatie mogelijk wordt. In het kader van het Financieel Expertisecentrum worden thans de mogelijkheden gezien om de informatieuitwisseling binnen het Financieel Expertisecentrum door middel van een Wet op het Financieel Expertise Centrum te verbeteren. Hierdoor zou ook de informatieuitwisseling tussen onder anderen toezichthouders en opsporingsinstanties verbeterd kunnen worden.

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of extra toezicht zal leiden tot extra kosten en tot hogere tarieven voor de in dit wetsvoorstel bedoelde geldtransacties. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het overmaken van geld naar bepaalde landen alleen op die manier mogelijk is. Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoeveel omzet en hoeveel winst de gezamenlijke geldtransactiekantoren maken en hoeveel werknemers er bij de geldtransactiekantoren werken.*

Extra toezicht hoeft niet te leiden tot hoge extra kosten voor de betrokken geldtransactiekantoren. Toezicht in het algemeen en integriteitstoezicht in het bijzonder leunt sterk op bepalingen die eisen stellen aan een behoorlijke administratieve organisatie en interne controle (AO/IC). Bonafide kantoren die nu reeds een goede AO/IC hebben opgezet, zullen minder aanpassingen hoeven door te voeren en derhalve niet veel additionele kosten hebben. De kosten voor het toezicht zullen door de toezichthouder in rekening worden gebracht bij de onder toezichtgestelden. Daarbij zij opgemerkt dat de kosten voor toezicht bij de Wwk niet erg hoog blijken. Daarnaast geldt dat tegenover de kosten voor toezicht, de instellingen die opereren in het deel van de markt dat niet onder het toezicht van de Wwk valt, doch wel onder het toezicht van de Wet inzake de geldtransactiekantoren zullen vallen, in het vervolg kunnen werken in een integere sector waarin de bonafide instellingen geen concurrentie meer onder vinden van malafide ondernemers.

De regering is zich er sterk van bewust dat het overmaken van geld naar bepaalde landen alleen maar mogelijk is per geldtransfer. Soms doordat de bancaire sector geen vertrouwen geniet bij het publiek, soms door de complete afwezigheid van een geregelde bancaire sector. Zoals in de vorige alinea betoogd, zijn er ook nu al bonafide bedrijven die geldtransfers uitvoeren naar deze landen en die geen omvangrijke aanpassingen hoeven door te voeren in hun AO/IC. Zij zullen hooguit iets meer kosten maken doordat de kosten van het toezicht zullen worden doorberekend. Daar staat voor deze bedrijven tegenover dat malafide concurrenten, gelijk geschiedde na invoering van de Wwk, zullen verdwijnen.

Overigens heeft Actal in een positief advies terzake aangegeven dat de totale administratieve lastendruk van de wet inzake de geldtransactiekantoren € 500 000 per jaar zal bedragen. Dit bedrag zal in rekening worden gebracht bij de naar schatting 60 tot 70 geldtransfer instellingen.

Tot slot, ter beantwoording van het laatste deel van deze vraag, wordt verwacht dat er in totaal 60 tot 70 geldtransactiekantoren zullen worden geregistreerd. Deze verwachting is echter een schatting, aangezien de thans geldende Wwk niet op de gehele sector van toepassing is. Derhalve is ook nog niet vast te stellen hoeveel omzet en winst de bestaande geldtransactiekantoren maken en hoeveel werknemers er bij de geldtransactiekantoren werken. Juist invoering van de wet inzake de geldtransactiekantoren zal dit inzicht in de sector kunnen verschaffen.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 2*

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wanneer er sprake is van een «redelijk vermoeden» dat bestuurders zich schuldig maken aan witwassen, heling of financiering van terrorisme. Zij vragen of de regering hier nader op in kan gaan en kan toelichten wanneer de bedrijfsvoering of de administratieve organisatie onvoldoende is om een integere bedrijfsvoering te bevorderen en te handhaven. Daarnaast is de vraag of de definitie van een gekwalificeerde deelneming overeen komt met die in andere wetten.*

De invulling van de term «redelijk vermoeden» komt overeen met de invulling die deze term in andere wetten heeft gekregen. Een redelijk vermoeden kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer uit het onderzoek van de toezichthouder blijkt dat de aanvrager criminele antecedenten heeft. Een ander redelijk vermoeden kan ontstaan wanneer de toezichthouder bij de beoordeling van de bedrijfsvoering of administratieve organisatie tot het

oordeel komt dat deze niet voldoet aan de eisen van de toezichthouder. Overigens kan tegen het besluit van Onze Minister om de inschrijving in het register te weigeren, bezwaar en beroep worden ingesteld.

De bedrijfsvoering en administratieve organisatie moeten voldoen aan de eisen die een integere bedrijfsvoering stelt. Het zou bij voorbeeld kunnen zijn dat de interne bedrijfsvoering zo is opgezet dat niet kan worden uitgesloten dat de gelden die van het publiek zijn aangetrokken, kunnen worden misbruikt voor het witwassen van gelden of de financiering van terrorisme. In dat geval is de bedrijfsvoering onvoldoende om een integere bedrijfsvoering te bevorderen en te handhaven.

Artikel 9 van het wetsvoorstel verwijst naar de nadere invulling van de eisen die een integere bedrijfsvoering stelt. Hieronder wordt onder anderen verstaan het tegengaan van verstrengeling en tegenstrijdige belangen. Daarnaast het voorkomen van betrokkenheid van het geldtransactiekantoor en haar werknemers bij strafbare feiten die het vertrouwen die het geldtransactiekantoor of de financiële markten schaden, en tot slot het vaststellen van de identiteit, de aard en de achtergrond van de cliënten van het geldtransactiekantoor.

In de verschillende toezichtswetten is de term gekwalificeerde deelneming alleen op technisch niveau verschillend ingevuld. De invulling van de definitie van gekwalificeerde deelneming komt overeen met de definitie in andere wetten, te weten een deelneming in een onderneming of instelling, zodanig groot dat kan worden vermoed dat de belanghebbende een beleidsbepalende invloed kan uitoefenen op de onderneming of instelling.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm