

Vergaderjaar 2022–2023

27 863

Betalingsverkeer

Nr. 108

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

Hierbij bied ik uw Kamer het eindrapport van het onderzoek naar remittances (geldoverboekingen) vanuit Nederland aan, uitgevoerd door Andersson Elffers Felix en het Verwey-Jonker Instituut. In deze brief geef ik een korte samenvatting van de conclusies en licht ik toe hoe ik vervolg geef aan de belangrijkste aanbevelingen uit dit onderzoek. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie van het voormalig lid van uw Kamer Bouali (D66) van 8 december 2020 waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken hoe de transactiekosten van remittances in Nederland verlaagd kunnen worden en toegang tot formele financiële dienstverlening voor migranten kan worden verbeterd.¹

Aanleiding en context evaluatie

De motie van het voormalig lid van uw Kamer Bouali (D66) van 8 december 2020 constateert dat migranten uit lage- en middeninkomenslanden jaarlijks geld naar hun land van herkomst sturen met een gezamenlijke waarde van ruim drie keer de wereldwijde uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Deze internationale geldoverboekingen worden remittances genoemd. Remittances zijn vaak bedoeld om familie en vrienden financieel te steunen in het land van herkomst. Hiervoor kunnen mensen gebruik maken van bijvoorbeeld geldtransactiekantoren, banken en online apps voor remittances. Ook wordt geconstateerd dat de transactiekosten van deze remittances vaak hoog oplopen, waardoor een deel van de migranten het geld niet of via informele kanalen verstuurt. Ik heb Andersson Elffers Felix en het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar de markt van remittances in Nederland en de punten die genoemd worden in de motie hierin te betrekken.

De hoofdvraag voor het onderzoek luidde: «*Hoe kunnen belemmeringen bij remittances worden verminderd en toegang tot financiële dienstver-*

¹ Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 31.

lening aan migranten worden verbeterd?» De onderzoekers hebben eerst de huidige Nederlandse markt voor remittances in kaart gebracht waarna de ervaringen van gebruikers zijn opgehaald. Voor de verkenning van de Nederlandse markt hebben de onderzoekers interviews gehouden met betrokken organisaties op het gebied van remittances. Daarbij zijn onder andere individuele geldtransactiekantoren, de Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren, toezichthouders en beleidsmakers geïnterviewd. Voor de ervaringen van gebruikers hebben de onderzoekers sleutelpersonen uit migrantengemeenschappen gesproken en focusgroepen gehouden. Ook is gekeken naar beleid en wetgeving, eerdere onderzoeken, gegevens van CBS, De Nederlandsche Bank (DNB) en de Wereldbank en naar de aanpak in andere Europese landen. In de volgende hoofdstukken ga ik in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Conclusies rapport

In dit gedeelte bespreek ik de belangrijkste conclusies uit het rapport. Voor de leesbaarheid heb ik de conclusies onderverdeeld in de thema's *de remittances markt, ervaring van gebruikers, wet- en regelgeving, apps en toekomstbeeld*.

Remittances markt

Uit het onderzoek komt naar voren dat de transactiekosten voor remittances vanuit Nederland rond het Europees gemiddelde liggen, maar boven de internationale streefnormen van de Verenigde Naties. De streefnormen van de Verenigde Naties worden uitgewerkt in de Sustainable Development Goals (SDG's) en behelzen het doel om wereldwijd de transactiekosten voor geldovermakingen door migranten terug te dringen tot minder dan 3% en dat er geen *corridors*² meer zijn met transactiekosten hoger dan 5%.³ De onderzoekers concluderen dat het vanwege inconsistente data moeilijk te zeggen is of Nederland slechter of beter scoort dan andere landen. Een andere belangrijke bevinding is dat de transactiekosten tot stand komen op de vrije markt en dat de uiteenlopende transactiekosten ontstaan door verschillen in vraag en aanbod bij bepaalde *corridors*. De invloed van Nederlandse wet- en regelgeving op de hoogte van de transactiekosten is volgens de onderzoekers beperkt.

Verder komt naar voren dat er richting fragiele staten weinig bruikbare formele kanalen beschikbaar zijn voor migranten. Het gaat dan om ontvangende landen zoals Somalië, Afghanistan en Eritrea. Deze landen hebben een zwakke financiële infrastructuur en daardoor hebben veel ontvangers geen bankrekening. Ook kan het onveilig zijn om remittances op te halen bij een fysiek kantoor, wat vaak ver weg is, en bestaat er een verhoogd risico op witwassen en terrorismefinanciering.

Ervaring van gebruikers

Uit het onderzoek komt naar voren dat mensen met een migratieachtergrond de markt voor remittances in grote lijnen als toereikend ervaren. Er is sprake van een uitgebreide markt met keuzemogelijkheden via welk kanaal en welke aanbieder ze de remittances willen versturen. Er zijn geen wijdverspreide misstanden naar voren gekomen of signalen van fundamenteel marktfalen. De markt kent ook voldoende innovatie. Mensen met een migratieachtergrond hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid om online apps te gebruiken om geld te versturen.

² Met een *corridor* worden de geldoverboekingen tussen twee specifieke landen bedoeld.

³ Zie <https://sdgs.un.org/goals/goal10>.

Verder concluderen de onderzoekers dat voor kwetsbare mensen met een migratieachtergrond het niet altijd makkelijk is om remittances te versturen. Dit heeft vaak te maken met het hebben van een taalachterstand en beperkte digitale vaardigheden of de zwakke financiële infrastructuur in het ontvangende land

Wet- en regelgeving

Remittances vallen onder wet- en regelgeving voor betaaldienstverleners. Deze regelgeving vindt grotendeels zijn oorsprong op Europees niveau. De Payment Services Directive (PSD2) en Directive on Anti-money Laundering and Terrorist Financing (AMLD5) zijn de belangrijkste EU-richtlijnen die remittances inkaderen. In Nederland zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft).

Een belangrijke bevinding van het rapport is dat het wettelijk stelsel in Nederland robuust is en dat banken, geldtransactiekantoren en overheden in grote lijnen tevreden zijn met het stelsel van wet- en regelgeving. Het wettelijk stelsel wordt als duidelijk ervaren en het voldoet in alle opzichten aan de Europese eisen. Zowel aanbieders als toezichthouders werken volgens de onderzoekers steeds professioneler. Zij constateren echter ook dat een risico bestaat op overcompliance (overmatige naleving van regelgeving). Dit heeft volgens de onderzoekers onder andere te maken met de reële risico's op witwassen en financiering van terrorisme bij remittances. Ook hebben volgens het onderzoek verschillende geïnterviewden aangegeven dat het beeld is dat de financiële sector de afgelopen jaren als geheel risicoaverser is geworden. Bij specifiek de remittances sector speelt ook dat internationale geldtransfers een potentieel extra risico op witwassen en terrorismefinanciering bevatten. Dit heeft ook de aandacht van de Financial Stability Board (FSB).⁴

Apps en toekomstbeeld

De onderzoekers hebben ook gekeken naar innovatie in de markt voor remittances. De belangrijkste aanbieders in de remittances markt zijn op dit moment de geldtransactiekantoren. Uit het onderzoek komt daarnaast naar voren dat online apps voor remittances snel in opkomst zijn, en zelfs informele kanalen verdrijven. Deze apps worden als gebruiksvriendelijk, veilig en relatief privacy vriendelijk door ontvangers ervaren. Daarom wordt in de toekomst ook een verdere toename van online kanalen verwacht. De snelle opkomst van deze apps wijst erop dat er voldoende innovatie in de markt is. Deze apps moeten voldoen aan PSD2 regelgeving.⁵ Een belemmering bij online dienstverlening via apps is dat mensen niet altijd beschikken over een benodigde creditcard of laaggeletterd zijn.

Aanbevelingen en vervolgstappen

In dit gedeelte ga ik in op de aanbevelingen van het rapport. Voor de leesbaarheid heb ik de verschillende aanbevelingen onderverdeeld in de thema's *wet- en regelgeving*, *internationaal en beleidsontwikkeling*.

⁴ Zie bijvoorbeeld <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P131221-1.pdf>.

⁵ PSD2 regelgeving bevat het geheel aan wet- en regelgeving voor betaaldienstverleners (waaronder het verbod op discriminatie van betaaldienstverleners door banken) en het toezichtkader en de vergunningplicht voor geldtransferkantoren.

Maak het gemakkelijker om toe te treden tot de markt.

Uit het onderzoek blijkt dat gebruikers van remittances vinden dat er voor de meeste landen die relevant zijn voor deze doelgroep voldoende aanbod in de markt is. Verder laat het onderzoek zien dat het aantal agenten van geldtransactiekantoren toeneemt en ook dat online apps voor remittances in opkomst zijn. Dit zie ik als een positieve ontwikkeling van het aanbod in de markt voor remittances. Ik vind het belangrijk dat er een divers aanbod van financiële dienstverleners is en blijft voor de consument, ook op de markt voor remittances. Het moet ook voor kwetsbare groepen mogelijk zijn om remittances te versturen.

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat er nauwelijks nieuwe vergunningsaanvragen zijn geweest van nieuwe partijen in Nederland. De bovengenoemde toename is vooral te danken aan partijen met een vergunning in een andere lidstaat. Om te zorgen dat de markt goed functioneert en om innovatie in de financiële sector te bevorderen, kijk ik samen met DNB voortdurend naar de toetredingsregels voor nieuwe partijen. Met bijvoorbeeld het FinTech-actieplan zet ik erop in om Nederland een vruchtbare bodem te laten zijn voor een bloeiende FinTech-sector. Hierbij kijk ik ook naar de barrières voor toetreding van nieuwe, innovatieve partijen tot de FinTech-sector. Het komend halfjaar laat ik opnieuw onderzoek doen naar de FinTech-sector in Nederland, waarna mogelijk herijking van het FinTech-actieplan zal plaatsvinden. In dit onderzoek wordt ook gekeken naar partijen die actief zijn op de remittances markt. Ik verwacht uw Kamer begin 2023 de resultaten van dit onderzoek aan te bieden.

Daarnaast is een aanbeveling van de onderzoekers om te onderzoeken of nieuwe toetreders tot de remittances markt financieel kunnen worden ontzien, door DNB de eerste jaren geen toezichtkosten in rekening te laten brengen. Gezien de bevinding dat er voldoende aanbod is in de markt en er een toename te zien is van bijvoorbeeld de online apps voor remittances, vind ik het niet wenselijk om in de huidige bekostigingssystematiek, waarbij de sector het toezicht betaalt, een uitzondering te maken voor beginnende partijen. De bekostigingssystematiek houdt rekening met de draagkracht voor ondertoezichtstaande instellingen. Het toegerekende bedrag is afhankelijk van de draagkracht van de instellingen. De toezichtkosten zijn daarmee proportioneel. Voor betaalininstellingen geldt dat de toezichtkosten afhankelijk zijn van de provisie-inkomsten.

Heb oog voor het risico op overcompliance

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat er sprake is van overcompliance door aanbieders van remittances of banken, vanwege de toegenomen aandacht voor de Wwft, maar het rapport geeft wel aan dat het risico bestaat dat dit kan plaatsvinden. Ik vind het belangrijk dat er een goede balans is tussen het beperken van de risico's en goede toegang tot diensten in het betalingsverkeer.

De onderzoekers beschrijven ook de inherente risico's die verbonden zijn aan remittances. De Wwft verplicht instellingen onder andere tot het verrichten van cliëntenonderzoek. Deze verplichting dient ertoe te voorkomen dat de dienstverlening van een Wwft-instelling wordt gebruikt voor witwassen of terrorismefinanciering en houdt in dat Wwft-instellingen bepaalde cliëntenonderzoekmaatregelen dienen te treffen. Die maatregelen moeten zijn afgestemd op het risico op witwassen of terrorismefinanciering. In gevallen waarin die risico's

verhoogd zijn, moet een Wwft-instelling verscherpt cliëntenonderzoek verrichten, dat wil zeggen dat de instelling aanvullende cliëntenonderzoeksmatregelen moet treffen. Omdat het risico van geval tot geval verschilt, vereist de Wwft een risicogebaseerde benadering: het is aan de bank om het cliëntenonderzoek af te stemmen op de risicogevoeligheid voor witwassen of financiering van terrorisme van het type cliënt, zakelijke relatie, product of transactie. Remittances worden vaak in contanten aangeleverd. Bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt leveren een potentieel hoger witwasrisico op.⁶ Maar het feit dat er sprake is van een witwasrisico betekent niet dat dienstverlening aan bepaalde klantgroepen bij voorbaat geweigerd mag worden. In de beleidsagenda aanpak witwassen heb ik daarom het borgen van toegang tot het betalingsverkeer als prioriteit gesteld.⁷ Gezien het grensoverschrijdende karakter van remittances vind ik het belangrijk dat er ook op internationaal niveau aandacht is voor de uitwerking van wet- en regelgeving ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering op deze partijen. Nederland zal daarom binnen de Financial Action Task Force (FATF) inzetten op meer aandacht voor de onbedoelde gevolgen van deze regelgeving.

Stimuleer dat banken geldtransactiekantoren faciliteren.

De onderzoekers concluderen dat er belemmeringen kunnen ontstaan als banken niet bereid zijn om diensten aan geldtransactiekantoren te faciliteren. Zij bevelen daarom aan om gesprekken tussen banken en geldtransactiekantoren te begeleiden en waar nodig te organiseren als de partijen er onderling niet uitkomen. Het is belangrijk dat elke klant, die een te mitigeren witwasrisico oplevert, toegang heeft tot het betalingsverkeer. Graag verwijs ik naar de beleidsagenda aanpak witwassen, waarin ik heb aangegeven dat ik met banken en toezichthouders in gesprek zal treden om breed te kijken naar eventuele uitsluiting van klantengroepen, zodat duidelijk wordt of klantengroepen bij geen enkele bank terecht kunnen en welke oplossing hiervoor nodig is. Hierbij zal ik kijken of en welke randvoorwaarden gesteld kunnen worden om de toegang tot het betalingsverkeer te borgen. Ik zal ook in gesprek gaan met de Vereniging van Nederlandse Geldtransactiekantoren om te bezien of geldtransactiekantoren in algemene zin problemen ervaren bij het openen of behouden van een betaalrekening.

Het onderzoek beveelt verder aan om partijen te blijven wijzen op loketten waar zij mededingingsproblemen kunnen melden bij de toezichthouder. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) houdt toezicht op de toegang tot het betalingsverkeer in het kader van PSD2 regelgeving. Hierbij moedig ik daarom geldtransactiekantoren aan om problemen met toegang tot het betalingsverkeer te melden bij de ACM.

Internationaal

Ga na in hoeverre ontwikkelingsbeleid remittances kan faciliteren

Uit het onderzoek blijkt dat er knelpunten rond remittances in ontwikkelingslanden liggen. Gezien het sterke internationale karakter, sluit Nederland aan bij internationale doelstellingen om belemmeringen bij remittances te verlagen. De SDG's van de Verenigde Naties behelzen onder meer het doel om wereldwijd de transactiekosten voor geldovermakingen door migranten terug te dringen tot minder dan 3% en dat er geen

⁶ Lijst van factoren van potentieel hoger risico uit bijlage III van de vierde anti-witwasrichtlijn.

⁷ Kamerstuk 31 477, nr. 80.

corridors meer zijn met transactiekosten hoger dan 5%.⁸ Data over huidige transactiekosten in Nederland zijn incompleet, maar de kosten liggen volgens de onderzoekers momenteel rond de 4–7%. Hier zijn ook veel verschillen tussen *corridors* te zien. Grensoverschrijdende betalingen zijn ook een prioriteit van de G20. De Financial Stability Board (FSB) heeft in opdracht van de G20 een roadmap gemaakt om de belemmeringen rond kosten, snelheid, toegang en transparantie bij remittances te adresseren en de voortgang te monitoren. Aan het eind van elk jaar vindt een update plaats en wordt aan de G20 gerapporteerd over de stappen die zijn gezet. De FSB roadmap zal de komende jaren op internationaal niveau verder worden uitgevoerd en daarvoor blijf ik mij in internationaal verband inzetten om de doelstelling tot het terugdringen van de transactiekosten te realiseren. Ik zal mij ook blijven inzetten om remittances sneller, transparanter en toegankelijker te maken. Tot slot blijft in het reguliere ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een sterke focus bestaan op financiële inclusie van kwetsbare groepen. Om de belemmeringen bij internationale geldoverboekingen te verminderen vind ik het belangrijk dat de financiële sector in ontvangende landen wordt versterkt. Nederland ondersteunt daarom programma's die zich richten op de verbetering van toegang tot financiële dienstverlening in ontwikkelingslanden.⁹

Beleidsontwikkeling

Begeleid de opkomst van apps voor remittances

De onderzoekers doen de aanbeveling om de regels van apps zo duidelijk mogelijk te maken, om bij de ontwikkeling van nieuw beleid apps als uitgangspunt te gebruiken en te monitoren of er apps zijn die niet aan wet- en regelgeving voldoen. Ik vind het positief dat uit het onderzoek blijkt dat gebruikers online apps voor remittances als snel en gebruiksvriendelijk ervaren. Het is daarom ook positief dat dankzij innovatie in de sector de apps in opkomst zijn. Wel ervaren sommige gebruikers belemmeringen bij het gebruik van apps, bijvoorbeeld omdat ze laaggeletterd zijn of geen credit card hebben.

Volgens DNB zijn er op dit moment al veel toetreders en spelers via apps actief in Nederland. Veel van deze apps zijn instellingen die geen vergunning hebben in Nederland, maar in een andere lidstaat. Het toezicht is belegd bij de toezichthouder in de lidstaat waar de instelling is gevestigd. DNB houdt als toezichthouder van de lidstaat van ontvangst («host supervisor») alleen integriteitstoezicht op betaaldienstagenten (waaronder remittances partijen) of de betaaldienstagenten van partijen die een vergunning hebben in een andere lidstaat. Bij vrije dienstverlening berust het toezicht op de buitenlandse instelling geheel bij de toezichthouder in de lidstaat van herkomst. Op hoofdlijnen moeten partijen wel aan dezelfde Europese richtlijnen voldoen. Relevant in dit kader is verder dat de apps voor remittances vanaf 2025 moeten voldoen aan de EU Toegankelijkheidsrichtlijn. Dat betekent onder andere dat deze apps gemakkelijk te gebruiken moeten zijn voor mensen met een beperking. Op dit moment vinden consultaties plaats over de implementatiewetsvoorstellen met betrekking tot deze EU-wetgeving.¹⁰ Ook in Europees verband zal ik mij inzetten om remittances toegankelijker te maken voor consumenten.

⁸ Zie <https://sdgs.un.org/goals/goal10>.

⁹ Zie <https://www.nlontwikkelingssamenwerking.nl/#/results/themes/private-sector-development/private-financial>.

¹⁰ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/warenwetbesluittoegankelijkheidsvoorschriften>.

Maak online identificatie bij remittances gemakkelijk

De onderzoekers geven aan dat nagegaan moet worden of bij de huidige projecten gericht op online identificatie, zoals eIDAS en iDIN, remittances voldoende worden meegenomen. De eIDAS-verordening regelt momenteel grensoverschrijdend elektronische identificatie van burgers en bedrijven bij digitale transacties met overheden. Deze ziet derhalve niet op remittances. De eIDAS-verordening wordt wel momenteel herzien¹¹ en er wordt beoogd om de reikwijdte te verruimen naar digitale transacties in de private sector, waarbij ook toepassingen in de financiële sector zijn beoogd. Het voorstel zou daarom in de toekomst ook ten goede kunnen komen aan het Europese betalingsverkeer, maar bevindt zich momenteel nog in de onderhandelingsfase.

Verbeter de financiële voorlichting aan migranten

Volgens de onderzoekers kan de voorlichting aan mensen met een migratieachtergrond worden verbeterd. Ook kan volgens de onderzoekers informatie worden ontwikkeld voor mensen die remittances willen verzenden maar ook een uitkering ontvangen. De onderzoekers doen de aanbeveling dat moet worden ingezet op de krachten van de gemeenschap zelf, bijvoorbeeld door samen te werken met sleutelpersonen uit de gemeenschappen. Deze methode is ook gebruikt in dit onderzoek

Het kabinet zet in op financiële educatie voor kwetsbare groepen via onder andere het platform Wijzer in geldzaken (WIG). Via het platform WIG bundelen partners uit de financiële sector, de wetenschap, de onderwijs- voorlichtings- en consumentenorganisaties hun krachten om financiële fitheid in Nederland te bevorderen. Op de website van WIG zal een informatiepagina komen om de consument te informeren over internationale geldoverboekingen. De website van WIG heeft een voorlees- en vertaalmogelijkheid om een grotere doelgroep te bereiken.

Ook via het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) worden knelpunten in het betalingsverkeer besproken. Om de knelpunten die migranten ervaren bij het doen van remittances verder te bespreken wil ik in gesprek gaan met migrantenorganisaties om te bezien waar wij kunnen ondersteunen bij het oplossen van de knelpunten.

Uit het rapport komt naar voren dat er onder migrantengroepen angst bestaat om te worden gekort op uitkeringen door het versturen van remittances. Zoals in het rapport wordt benoemd biedt de Participatiewet, die de bijstand regelt, geen aanknopingspunten voor gemeenten om te oordelen over de besteding van bijstandsuitkeringen. Dit geldt ook voor de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen over de besteding van het vrij te laten bedrag. Een bijstandsuitkering is echter complementair van karakter en bedoeld om de noodzakelijke kosten van het bestaan te dekken. Bij een (her)beoordeling van de rechtmatigheid van een uitkering kunnen remittances voor gemeenten daarom aanleiding zijn om na te gaan of er naast de uitkering nog andere inkomsten zijn.

Coördineer de beleidsontwikkeling rond remittances

De onderzoekers geven aan dat remittances als een eigen beleidsterrein gezien moeten worden met een portefeuillehouder die overkoepelend zicht houdt op de verschillende activiteiten en samenwerkt met migrantenorganisaties. De toezichthouders en ministeries die zijn betrokken bij dit onderwerp, kijken vanuit hun eigen verantwoordelijkheid naar

¹¹ Zie Kamerstuk 22 112, nr. 3161.

ontwikkelingen rondom remittances. DNB is, voortkomend uit de Wwft, belast met het integriteitstoezicht op geldtransactiekantoren. De ACM houdt toezicht op correcte naleving van PSD2 door aanbieders van betaalsystemen en banken. Tot slot is de AFM belast met gedragstoezicht. Ik zie op dit moment geen noodzaak voor een specifieke portefeuillehouder. Uiteraard vindt voor de beleidsontwikkeling rond remittances afstemming plaats tussen departementen en worden ook knelpunten geadresseerd.

Afsluitend

Het onderzoek naar de remittances markt in Nederland heeft belangrijke inzichten opgeleverd. Het onderzoek benadrukt het sterke internationale karakter van remittances en daarom blijf ik mij in internationale gremia inzetten om de doelstellingen op het gebied van remittances¹² te realiseren. Ik ga hiervoor de komende periode in gesprek met partijen die hier een bijdrage aan kunnen leveren en ik zal het belang van veilige, snelle en toegankelijke remittances blijven benadrukken.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag

¹² Transactiekosten van remittances wereldwijd terugdringen tot minder dan 3% en geen corridors met transactiekosten hoger dan 5%.