

Remittances

Belemmeringen bij geldtransacties
van migranten naar familie in hun
land van herkomst

Datum

7 juni 2022

Opdrachtgever

Ministerie van Financiën

Onderzoeksteam

Michiel Ehrismann
Marjan de Gruijter
Marjolein Bouwmeester
Marte Sikkema

Referentie

GF60/Eindrapport

/ Managementsamenvatting

De Tweede Kamer vroeg onderzoek naar remittances

Remittances zijn betalingen van migranten¹ in Nederland naar bekenden in hun land van herkomst. Deze remittances zijn van groot belang voor veel ontwikkelingslanden. Wereldwijd is de omvang van remittances naar ontwikkelingslanden groter dan de omvang van directe investeringen en ontwikkelingssamenwerking bij elkaar opgeteld.

Op 8 december 2020 nam de Tweede Kamer de motie-Bouali aan over remittances.² De motie verzocht de regering om onderzoek te doen hoe transactiekosten van remittances in Nederland verlaagd kunnen worden en hoe toegang tot formele financiële dienstverlening voor migranten kan worden verbeterd. Het ministerie van Financiën heeft het Verwey-Jonker Instituut en Andersson Elffers Felix verzocht dit onderzoek uit te voeren. In dit rapport presenteren we onze bevindingen en aanbevelingen.

We hebben het stelsel geanalyseerd en de ervaringen van migranten zelf in beeld gebracht

We hebben het onderzoek uitgevoerd in de periode van december 2021 tot en met april 2022. Voor het onderzoek hebben we verschillende aspecten van remittances in beeld gebracht met verschillende onderzoeksmethoden.

- ▶ **Het stelsel en de markt van remittances** hebben we geanalyseerd met bureau-onderzoek en een serie interviews met beleidsmakers, toezichthouders en aanbieders van remittances.
- ▶ **De ervaringen van migranten** hebben we in beeld gebracht door middel van focusgroepen met leden van migrantengemeenschappen uit Afghanistan, Eritrea, Ghana, Marokko en Somalië. Deze vijf zijn geselecteerd om een doorsnede van migrantengroepen te verkrijgen.
- ▶ **Oplossingsrichtingen voor gevonden aandachtspunten** hebben we verkend met behulp van werksessies, waar beleidsmakers, toezichthouders en migrantenorganisaties aan meewerkten.

De markt is in grote lijnen toereikend, maar niet voor fragiele staten

De resultaten van het onderzoek laten zien dat migranten die vanuit Nederland remittances willen versturen, uit voldoende verschillende aanbieders kunnen kiezen. Voor de meeste corridors geldt dat de markt hen de diensten kan bieden waar ze naar op zoek zijn, hoewel migranten deze soms wel als (te) duur ervaren. In die corridors zijn er in dit onderzoek geen wijdverspreide misstanden of signalen van fundamenteel marktfalen naar voren gekomen.

In de corridors naar fragiele staten is de situatie anders. Naar landen zoals Somalië, Afghanistan en Eritrea kunnen bijna geen remittances worden verstuurd; in elk geval niet via formele kanalen. Daarbij spelen verschillende factoren: de landen kennen vrijwel geen financiële infrastructuur, het is er regelmatig onveilig om remittances op te halen en geldtransacties voldoen vaak niet aan regels tegen witwassen en financiering van terrorisme.

Voor kwetsbare migranten is het niet altijd makkelijk om remittances te versturen

Veel diensten rond remittances zijn uitsluitend online beschikbaar, en enkel in het Nederlands of

¹ Dit rapport gebruikt kortweg de term 'migranten' voor mensen met een migratieachtergrond die remittances versturen.

² Kamerstukken II 2020-2021, 35 570 XVII, nr. 31. [link](#)

Engels. De markt is dan ook niet gemakkelijk toegankelijk voor migranten die de taal niet machtig zijn en/of beperkte digi-vaardigheden hebben. Dat geldt ook voor veel voorlichtingsmateriaal. Daarbij komt dat (vooral kwetsbare) migranten de uitgebreide markt van remittances niet altijd overzien.

Het onderzoek laat ook zien dat er onder migrantengroepen angst bestaat om te worden gekort op uitkeringen wanneer de Nederlandse overheid ziet dat ze remittances versturen, ondanks dat hiervoor geen wettelijke basis bestaat.

Het wettelijk stelsel is robuust, maar dreigt soms overcompliance in de hand te werken

Banken, geldtransactiekantoren en overheden zijn in grote lijnen tevreden met het stelsel van wet- en regelgeving. Het is duidelijk en het in alle opzichten voldoet aan de Europese eisen. Zowel de aanbieders als de toezichthouders in dit stelsel werken steeds professioneler.

De laatste jaren is er in de Nederlandse financiële sector veel aandacht geweest voor de risicobeheersing en compliance met wettelijke eisen. Toezichthouders hebben meer capaciteit gekregen om hierop toe te zien. Echter, het stelsel kent een risico dat aanbieders kunnen doorschieten in 'overcompliance'. Zo lijken banken terughoudend om geldtransactiekantoren te faciliteren. Ook speelt dat hoge compliance eisen één van de oorzaken lijken voor het feit dat er de afgelopen jaren nauwelijks nieuwe Nederlandse aanbieders van remittances zijn gekomen. Het versoepelen van compliance eisen is hiervoor geen logische oplossing, want de risico's op witwassen en financiering van terrorisme zijn reëel.

De transactiekosten rond het Europees gemiddelde, maar boven internationale normen

Internationaal is afgesproken om de transactiekosten voor remittances voor 2030 terug te dringen naar 3%, en transactiekosten van meer dan 5% uit te bannen. Data over de huidige transactiekosten in Nederland zijn incompleet, maar het lijkt erop dat de transactiekosten momenteel rond de 4 – 7% liggen. Dat niveau is vergelijkbaar met dat van onze buurlanden.

Het onderzoek laat weinig kansen voor 'quick wins' zien die de transactiekosten snel kunnen verlagen, bijvoorbeeld omdat relatief veel kostendrijvers in het buitenland bepaald worden. Het grootste potentieel voor kostenverlaging lijkt innovatie. Met apps zijn remittances relatief goedkoop te versturen.

Apps voor remittances zijn snel in opkomst, en verdrijven zelfs informele kanalen

Wat betreft de formele kanalen zijn geldtransactiekantoren nog altijd de belangrijkste aanbieders. Binnen de Europese Unie kan geld ook eenvoudig en tegen lage kosten via banken worden overgemaakt, maar buiten de EU is dat niet zo. In corridors naar landen met een enigszins ontwikkeld bankensysteem, zoals Marokko en Turkije, voeren formele kanalen de boventoon. Daarnaast zijn er informele kanalen, zoals 'Hawala' bankieren of contant geld meegeven aan reizigers.

Het onderzoek laat ook zien dat online aanbieders snel in opkomst zijn. Zij werken met apps om remittances te versturen. Migrantenvaren die apps als gebruiksvriendelijk, en relatief privacy vriendelijk (en dus veilig) voor de ontvangers. In verschillende corridors bevat het gebruik van apps zo goed dat ze 'marktaandeel' overnemen van informele kanalen.

We doen acht aanbevelingen

Bij het wegnemen van belemmeringen bij remittances is enig realisme op zijn plaats. Het creëren van betere omstandigheden voor remittances ligt voor een groot deel buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. De Nederlandse overheid kan niet eigenstandig de perfecte omstandigheden

voor remittances creëren. Niettemin zien we acht stappen die de betrokken ministeries en toezichthouders kunnen zetten om de omstandigheden verder te verbeteren.



1. **Maak het gemakkelijker om toe te treden tot de markt.** Blijf steeds kritisch kijken naar nieuwe en bestaande ingangseisen. Onderzoek daarnaast of nieuwe toetreders financieel ontzien kunnen worden, bijvoorbeeld door hen de eerste jaren geen toezichtskosten in rekening te brengen.



2. **Heb oog voor het risico op overcompliance.** Toezichthouders moeten zich bewust zijn van het risico op overcompliance. Communiceer uitgebreid en duurzaam met aanbieders over wat er precies van hen gevraagd wordt.



3. **Stimuleer dat banken geldtransactiekantoren faciliteren.** Begeleid de gesprekken tussen banken en geldtransactiekantoren, en organiseer ze waar nodig. Blijf daarnaast partijen wijzen op de loketten waar zij mededingingsproblemen kunnen melden bij de toezichthouder.



4. **Begeleid de opkomst van apps voor remittances.** Maak de regels voor deze apps zo duidelijk mogelijk. Neem bij de (door)ontwikkeling van beleid voortaan apps als uitgangspunt in plaats van fysieke geldtransactiekantoren. Monitor daarnaast actief of er apps beschikbaar zijn die niet aan wet- en regelgeving voldoen, en handhaaf waar nodig.



5. **Maak online identificatie bij remittances toegankelijker.** Ga na of remittances bij de huidige projecten gericht op online identificatie (eIDAS en iDIN) voldoende worden meegenomen, want deze identificatie-mechanismen kunnen een flinke bijdrage leveren aan de opkomst van apps. Nu is er nog niet altijd een gebruiksvriendelijke wijze van identificatie bij deze apps.



6. **Ga na in hoeverre ontwikkelingsbeleid remittances kan faciliteren.** Dit onderzoek laat zien dat veel knelpunten rond remittances in ontwikkelingslanden liggen. Onderzoek in hoeverre ontwikkelingsbeleid kan bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen in die landen. Focus daarbij op digitale infrastructuur en online identificatie.



7. **Verbeter de financiële voorlichting aan migranten.** Verzorg betere voorlichting aan migranten, bijvoorbeeld in het nieuwe inburgeringsstelsel of door remittances bespreekbaar te maken in het contact met uitkeringsgerechtigden. Ontwikkel informatie voor gemeenten en migranten over do's and don'ts bij remittances als sprake is van een uitkering. Zet in op de krachten van gemeenschappen zelf, bijvoorbeeld met sleutelpersonen die het goede voorbeeld geven.



8. **Coördineer de beleidsontwikkeling rond remittances.** Zie remittances als een eigen beleidsterrein met een specifieke portefeuillehouder die overkoepelend zicht houdt op de activiteiten van de verschillende ministeries en toezichthouders.

Hoewel andere Europese landen een vergelijkingswebsite hebben opgezet, zouden we nu niet aanbevelen om dat in Nederland ook te doen. We zien meer in voorlichting, zoals hierboven beschreven bij punt 7.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Vraagstelling	7
1.3	Onderzoeksaanpak	8
1.4	Leeswijzer	10
/ 2	Context	11
2.1	Omvang remittances	11
2.2	Beleid, wet- en regelgeving	12
2.3	Eerder onderzoek naar remittances	14
/ 3	Nederlandse markt	16
3.1	Aanbieders	16
3.2	Beleidsontwikkelingen	18
3.3	Risicobeheersing	20
3.4	Transactiekosten	21
3.5	Toekomstbeeld	25
3.6	Samenvatting	25
/ 4	Ervaringen van migranten	27
4.1	Kanalen voor remittances	27
4.2	Afwegingen bij de keuze voor kanalen	31
4.3	Ervaringen en verbetermogelijkheden	33
4.4	Samenvatting	35
/ 5	Oplossingsrichtingen	37
5.1	Oplossingsrichtingen voor de markt	37
5.2	Oplossingsrichtingen voor gebruikers	39
/ 6	Conclusies en aanbevelingen	43
6.1	Conclusies	43
6.2	Aanbevelingen	45
/	Bijlage: Selectie van landen	48

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Remittances zijn van groot belang, maar het versturen ervan is niet altijd makkelijk

Veel migranten blijven familie en vrienden in hun land van herkomst steunen. Ze sturen hen geld toe. Soms gaat dat incidenteel, maar vaak ook regelmatig. Deze buitenlandse geldtransfers staan bekend als '**remittances**'.³ Deze remittances zijn een belangrijke bron van inkomsten in ontwikkelingslanden. Wereldwijd is de omvang van remittances naar ontwikkelingslanden groter dan de omvang van directe investeringen en ontwikkelingssamenwerking bij elkaar opgeteld.⁴

Echter, het versturen en ontvangen van remittances is meestal niet eenvoudig. Remittances worden vaak verstuurd naar landen met een onderontwikkeld bankensysteem. Er kunnen hoge transactiekosten gelden. Daarnaast kunnen er andere barrières gelden, zoals identificatie-eisen of het werken met ondoorzichtige tussenpersonen. Daardoor verstuurt een deel van de migranten het geld niet of via informele kanalen, zoals ondergrondse banken of door overdracht van goederen.

De Tweede Kamer vroeg om onderzoek naar het bevorderen remittances

Op 8 december 2020 nam de Tweede Kamer de motie-Bouali aan over remittances.⁵ De motie verzocht de regering om onderzoek te doen hoe transactiekosten van remittances in Nederland verlaagd kunnen worden en hoe toegang tot formele financiële dienstverlening voor migranten kan worden verbeterd. Deze wens is in lijn met het tiende doel van de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties om via lagere transactiekosten bij te dragen aan verminderde ongelijkheid.

Het Ministerie van Financiën heeft het Verwey-Jonker Instituut en Andersson Elffers Felix verzocht dit onderzoek uit te voeren. In dit rapport presenteren we onze bevindingen.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek schetst belemmeringen en verbetermogelijkheden rond remittances

Opdrachtgever van het onderzoek is het ministerie van Financiën. Het ministerie heeft in lijn met de motie als hoofdvraag voor het onderzoek geformuleerd:

Hoe kunnen belemmeringen bij remittances worden verminderd en toegang tot financiële dienstverlening aan migranten worden verbeterd?

Doel van het onderzoek is de stand van zaken van de huidige Nederlandse markt voor remittances in kaart te brengen en daarbij de ervaringen van migranten zelf te schetsen. Dit is input voor beleidsmakers, toezichthouders en uitvoeringspartijen.

³ Voor een complete definitie van de term 'remittances', zie paragraaf 1.2.

⁴ World Bank (2021) *Remittance Flows Register Robust 7.3 Percent Growth in 2021*. [link](#)

⁵ Kamerstukken II 2020-2021, 35 570 XVII, nr. 31. [link](#)

Bij de hoofdvraag zijn vijf deelvragen geformuleerd:

1. Hoe ziet de remittances markt in Nederland eruit?
2. Naar welke ontvangende landen zijn de belemmeringen bij remittances het grootst?
3. Welke overwegingen spelen er voor migranten bij remittances (welke kanalen, hoe vaak)?
4. Welke maatregelen kan Nederland op nationaal en internationaal niveau nemen om de belemmeringen bij remittances te verlagen?
5. Hoe kan de dienstverlening aan migranten worden verbeterd en op welke termijn?

Als onderdeel van het onderzoek beschouwen we vijf zogeheten ‘corridors’ in meer detail: de remittances van Nederland naar Afghanistan, Eritrea, Ghana, Marokko en Somalië. De beschouwing van het perspectief van migrantengemeenschappen van deze vijf landen is bedoeld om het algemene beeld te verdiepen.

In dit onderzoek focussen we op internationale geldtransfers naar familie of vrienden

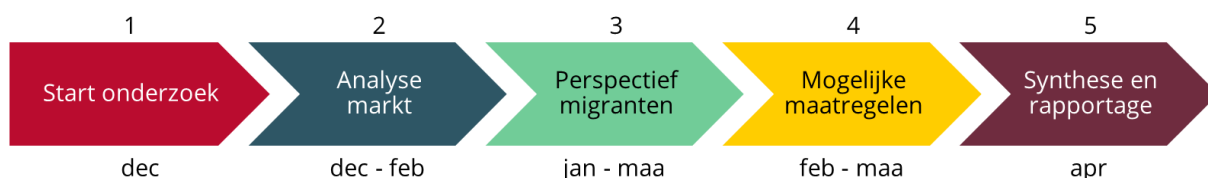
Onder ‘remittances’ verstaan we in dit onderzoek betalingen van migranten in Nederland naar bekenden in hun land van herkomst. Deze definitie is nauwer dan de definitie van internationale organisaties. Die verstaan onder remittances vaak ook betalingen van Nederlandse bedrijven aan personeel in het buitenland.⁶ We kiezen voor de nauwere definitie omdat dit onderzoek gericht is op de ervaringen van migranten in hun rol als ‘consumenten’ op de markt van remittances en niet zozeer op de ervaringen van internationaal opererende bedrijven.

In dit rapport gebruiken we kortweg de term ‘migranten’ voor mensen met een migratieachtergrond die remittances versturen. Deze term werd ook gebruikt in de motie en de onderzoeksvraag. In de praktijk beperkt deze groep zich niet tot eerste generatiemigranten. Ook latere generaties kunnen in deze groep vallen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode van december 2021 tot en met april 2022. Het onderzoek verliep in vijf stappen, zoals hieronder weergegeven. We lichten stap 2, 3 en 4 verder toe.



Figuur 1. Stappen in het onderzoek

Voor de marktverkenning hebben we gebruik gemaakt van interviews en desk research

Om de eerste deelvraag te beantwoorden, hebben we een analyse gemaakt van de huidige markt voor remittances in Nederland. Voor die analyse hebben we een serie interviews gehouden met

⁶ IMF (2006) *Definitions of Remittances*. [Link](#)
World Bank (z.j.) *How do you define remittances?* [Link](#)

betrokken organisaties op het gebied van remittances. Daarbij hebben we gesproken met de onderstaande partijen.

- ▶ Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- ▶ De Nederlandsche Bank (DNB)
- ▶ Ministerie van Buitenlandse Zaken
- ▶ Ministerie van Financiën
- ▶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- ▶ Nederlandse Vereniging van Banken (NVB)
- ▶ Wijzer in Geldzaken
- ▶ Twee individuele geldtransactiekantoren
- ▶ Nederlandse Vereniging van Geldtransactiekantoren (NVGTK)

Naast deze interviews hebben we bureauonderzoek gedaan op basis van verschillende documenten. De documenten omvatten onder andere (inter)nationaal beleid, wet- en regelgeving, actieplannen van andere Europese landen, eerder onderzoek naar remittances en registratiegegevens van DNB, CBS en de World Bank. Hierbij hebben we ook een analyse uitgevoerd van het aanbod van marktpartijen.

Aan het einde van deze stap hebben we de belemmeringen in verschillende ontvangende landen in beeld gebracht, voor de beantwoording van de tweede deelvraag. Op basis van dit beeld hebben we met behulp van een vooraf opgesteld afwegingskader in overleg met het ministerie van Financiën vijf landen geselecteerd voor nader onderzoek: Somalië, Marokko, Ghana, Afghanistan en Eritrea. Deze vijf zijn geselecteerd om een doorsnede van migrantengroepen te verkrijgen. Meer toelichting op het afwegingskader en de totstandkoming van deze selectie vindt u in de bijlage.

De ervaringen van migranten zijn in beeld gebracht met focusgroepen

In de derde stap hebben we verdiepend onderzoek gedaan naar de ervaringen van migranten uit deze vijf geselecteerde landen. Daarmee werd de derde deelvraag beantwoord. Hiervoor hebben we kwalitatief onderzoek gedaan met behulp van focusgroepen met migrantengemeenschappen uit de geselecteerde landen.

In voorbereiding op de focusgroepen hebben we eerst consultatiegesprekken gevoerd met sleutelpersonen⁷ uit de vijf migrantengemeenschappen. In deze gesprekken kregen we een eerste idee van hoe er in betreffende gemeenschappen met remittances wordt omgegaan. De consultatiegesprekken zijn gebruikt om zogeheten ‘topiclijsten’ te maken met de te bespreken onderwerpen voor de focusgroepen. Die focusgroepen hebben we daarna in vier van de vijf⁸ gemeenschappen uitgevoerd.

In de focusgroepen hebben we met de deelnemers (5-10 per focusgroep) gesproken over hoe migranten zichzelf en elkaar informeren over remittances, de (in)formele kanalen die worden gebruikt om geld naar het betreffende land te sturen en de voor- en nadelen van deze kanalen.

In werksessies hebben we oplossingsrichtingen verkend voor gevonden aandachtspunten

Uit de tweede en derde stap van het onderzoek kwamen aandachtspunten rond remittances naar voren. In de vierde stap hebben we oplossingsrichtingen hiervoor verkend. Daarvoor hebben we werksessies georganiseerd. Daarin zijn mogelijke maatregelen besproken om onwenselijke belemmeringen te verlagen, en in meer algemene zin hoe dienstverlening verbeterd kan worden.

⁷ Een sleutelfiguur is een maatschappelijk betrokken individu die toegang heeft tot verschillende (in)formele netwerken en een goed overzicht heeft van wat er speelt in zijn of haar gemeenschap.

⁸ Het is niet gelukt om een focusgroep te organiseren in de Eritrese gemeenschap: bij de werving bleek dat men niet in een groep over het als gevoelig ervaren onderwerp remittances wilde spreken. In plaats daarvan hebben we twee individuele interviews uitgevoerd.

We hebben twee werksessies georganiseerd: één werksessie over knelpunten in het (markt)stelsel, met daarbij medewerkers van het ministerie van Financiën, ACM, DNB en de NVGTK, en één sessie over knelpunten vanuit het perspectief van migranten als gebruikers van de financiële dienstverlening, met daarbij aanwezig het ministerie van Financiën, AFM, Wijzer in Geldzaken en vertegenwoordigers van migrantengemeenschappen. Hiermee, in combinatie met inspiratie uit buitenlandse actieplannen en de synthese in de volgende stap, beantwoorden we deelvragen 4 en 5.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- ▶ In **hoofdstuk 2** beschrijven we de context aan de hand van een aantal feiten: het kader aan wet- en regelgeving, de omvang van remittances in Nederland en eerder onderzoek naar remittances.
- ▶ In **hoofdstuk 3** staat een analyse van de Nederlandse markt voor remittances: beleidsontwikkelingen, aanbieders, kostendrijvers en toekomstige ontwikkelingen.
- ▶ In **hoofdstuk 4** bezien we remittances vanuit het perspectief van migranten: hun overwegingen, ervaringen en informatiebronnen bij het versturen van remittances.
- ▶ In **hoofdstuk 5** verkennen we mogelijke oplossingsrichtingen voor belemmeringen die naar voren komen uit de analyse van de markt en ervaringen van migranten in de twee hoofdstukken ervoor.
- ▶ In **hoofdstuk 6** staan conclusies en aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen die te maken hebben met remittances.

Dit rapport kent één bijlage. Deze geeft een overzicht van de wijze waarop vijf landen zijn geselecteerd voor verdiepend onderzoek naar de ervaringen van migranten met een achtergrond in deze landen.

/ 2 Context

2.1 Omvang remittances

Er wordt jaarlijks veel geld als remittances verzonden vanuit Nederland

DNB houdt bij welk bedrag aan remittances elk land ontvangt vanuit Nederland. De tabel hieronder laat de top-10 landen zien die de grootste stroom remittances ontvangen vanuit Nederland, met toevoeging van de landen uit de steekproef die niet tot de top 10 behoren.⁹ Landen uit de steekproef zijn rood gemarkeerd.

#	Ontvangend land	Omvang stroom 2020
1	Marokko	€85.424.000
2	Turkije	€84.896.000
3	Suriname	€81.648.000
4	Indonesië	€21.085.000
5	China	€17.574.000
6	Spanje	€15.897.000
7	Roemenië	€15.481.000
8	Bulgarije	€14.373.000
9	Brazilië	€12.273.000
10	Ghana	€12.270.000
19	Afghanistan	€7.888.000
22	Somalië	€7.307.000
170	Eritrea	€19.000

Tabel 1. Top-10 van landen in volumes ontvangen remittances in 2020, met toevoeging van steekproeflanden.

De tabel laat alleen de remittances zien die via formele kanalen zijn verstuurd: kanalen die onder toezicht staan van een Europese toezichthouder. De lage cijfers voor Eritrea komen voort uit het feit dat de voorwaarden in Eritrea bijzonder ongunstig zijn voor formele kanalen, waardoor de corridor naar Eritrea waarschijnlijk voor het overgrote deel bestaat uit informele kanalen.

Hoe groter de migrantengemeenschap, hoe groter het volume verstuurde remittances

Het volume remittances hangt samen met de omvang van de gemeenschap in Nederland. De tabel hieronder illustreert dit met de top-4 herkomstlanden van mensen met een migratieachtergrond.¹⁰

#	Ontvangend land	Aantal inwoners in Nederland
1	Turkije	429.915
2	Marokko	419.219
3	Suriname	359.791
4	Indonesië	349.287

Tabel 2. Top-4 van landen waar de herkomst van de meeste Nederlanders met migratieachtergrond ligt.

⁹ Bron: DNB statistics

¹⁰ CBS (2022). Hoeveel mensen met een migratieachtergrond wonen er in Nederland? [Link](#)

De vier landen in deze top 4 bevinden zich wat betreft omvang van de remittances stroom ook in de top 4. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat geld overmaken naar een land in de *Single Euro Payments Area* (SEPA) zone aanzienlijk makkelijker is dan naar een land dat niet tot de SEPA-zone behoort. Paragraaf 2.2 gaat hier verder op in.

2.2 Beleid, wet- en regelgeving

Hieronder leest u een korte, feitelijke weergave van de belangrijkste nationale en internationale kaders rondom remittances. Een analyse van deze kaders staat in paragraaf 3.2.

Remittances staan op de agenda van de internationale gemeenschap

In 2015 hebben de **Verenigde Naties** zeventien duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (Sustainable Development Goals) vastgesteld als mondiale duurzame ontwikkelingsagenda. Eén van de doelstellingen draait om het verminderen van ongelijkheid. Onder deze noemer is een doelstelling opgenomen die betrekking heeft op remittances.

Duurzame ontwikkelingsdoelstelling 10c.

Voor 2030 de transactiekosten voor geldovermakingen door migranten terugdringen tot minder dan 3% en geldovermakingscorridors met kosten van meer dan 5% afschaffen.¹¹

Bij de **G20** kwam in 2014 het belang van remittances voor het stimuleren van sterke, duurzame en gebalanceerde groei al prominenter op de agenda. Toen de ontwikkelingsdoelstelling uitkwam, committeerden de lidstaten zich hieraan en zijn er nationale plannen geschreven om het doel te behalen¹². De G20 lidstaten zijn bron van 75% van de uitstromende remittances, dus wanneer de G20 dit doel haalt, heeft dit grote impact op het mondiale gemiddelde. Naast de doelen voor de transactiekosten zijn er ook doelen opgesteld voor snelheid, transparantie en toegankelijkheid.

Om vooruit te kijken, heeft de Financial Stability Board in opdracht van de G20 een routekaart ontwikkeld.¹³ De eerste bouwsteen draait om het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie en doelstellingen voor grensoverschrijdende betalingen. Hier valt onder andere onder hoe elkaar verantwoordelijk te houden en hoe te monitoren.

Veel wettelijke kaders voor remittances vinden hun oorsprong op Europees niveau

De wet- en regelgeving rond remittances vindt grotendeels zijn oorsprong op Europees niveau. Remittances moeten voldoen aan de eisen die worden gesteld aan financiële transacties in het algemeen. Er is geen wet- of regelgeving die remittances als specifieke dienst behandelt en onderscheidt van andere geldtransferdiensten.

Voor financiële transacties bestaat er uitgebreide Europese regelgeving. De twee belangrijkste Europese richtlijnen die remittances inkaderen, zijn:

- ▶ **Payment Services Directive Two (PSD2):** 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. De

¹¹ Verenigde Naties (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolutie A/Res/70/1. [Link](#)

¹² OECD, UNDP (2019). *G20 contribution to the 2030 Agenda – Progress and way forward*. [Link](#)

¹³ Financial Stability Board (2020). *Enhancing Cross-border Payments*. [Link](#)

veranderingen sinds PSD1 omvatten onder meer twee nieuwe betaaldiensten: de betaalinitiatiedienst en de rekeninginformatiedienst.

- **Anti-money laundering directive (AMLD5):¹⁴** ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen (anti money laundering; AML) en het financieren van terrorisme (combatting the financing of terrorism; CFT).

Een ander Europees concept dat invloed heeft op remittances, is de verordening rond de **Single Euro Payments Area** (SEPA). Binnen de SEPA-zone verlopen transacties via uniforme betaalmethoden. Er wordt dan geen onderscheid gemaakt tussen het land van verzender en ontvanger: alle betalingen binnen de landen van de SEPA-zone worden gezien als 'interne betalingen'. Het effect hiervan is dat remittances binnen Europa vlotter en goedkoper verlopen dan remittances.

Naast (ontwikkelings)doelen en wet- en regelgeving worden er op internationaal niveau ook **standaarden** ontwikkeld om internationaal betalingsverkeer te vergemakkelijken. De belangrijkste standaard in dit verband is de ISO 20022 standaard voor financiële transacties.¹⁵ Daarbij speelt dat financiële instellingen in de Eurozone snel aan deze nieuwe standaard (moeten) gaan voldoen, maar instellingen in Derde Wereldlanden nog niet.

Gebrek aan standaardisatie kan remittances bemoeilijken. Intra-Europese transacties zijn onder andere goedkoop omdat deze verlopen volgens de Europese standaard voor de uniforme verwerking van overschrijvingen, bijvoorbeeld door het internationale IBAN en het vergelijkbaar opbouwen van overschrijvingsformulieren. De ongelijke standaarden leiden tot inefficiëntie bij landen die niet (beide) binnen SEPA liggen.

De Europese richtlijnen worden omgezet in twee Nederlandse wetten

Nederland vertaalt deze richtlijnen naar Nederlandse wet- en regelgeving. De figuur hieronder geeft dit schematisch weer.



Figuur 2. Vertaling van Europese richtlijnen naar Nederlandse wetgeving

¹⁴ Dit is de verkorte naam. Voluit heet deze richtlijn de "Directive(...) on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing.

¹⁵ ISO 20022. A single standardization approach (methodology, process, repository) to be used by all financial standards initiatives.

Met betrekking tot remittances zijn er twee belangrijke Nederlandse wetten: de Wet op het financieel toezicht (Wft) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Hieronder lichten we deze Nederlandse wetten verder toe.

De **Wft** regelt het toezicht op bijna de hele financiële sector in Nederland. In de wet staan de eisen opgenomen waaraan financiële partijen moeten voldoen, en staat hoe het toezicht geregeld is. Het doel van de wet is om de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen, ervoor te zorgen dat financiële markten efficiënt werken en om consumenten te beschermen.

Het toezicht op de Wft wordt uitgevoerd door DNB en de AFM. Zij houden toezicht op aanbieders die in Nederland actief zijn.¹⁶ De groep geldtransactiekantoren krijgt hier een eigen gezamenlijke rekening voor. Deze kosten werden betaald door het ministerie van Financiën, maar sinds 2015 zijn deze kosten bij de markt belegd via de *Wet bekostiging financieel toezicht*.

De **Wwft** volgt uit de Europese AML/CFT richtlijn. Banken en geldtransactiekantoren vallen onder deze wet. De Wwft gaat uit van een risico-gebaseerde benadering, maar dicteert niet hoe deze risico's in kaart moeten worden gebracht. Voor remittances heeft de wet een aantal implicaties, waaronder:

- ▶ **Identificatieplicht en cliëntonderzoek.** Wanneer iemand een transactie komt doen, moet deze persoon zich kunnen identificeren met een officieel identificatiedocument. Naast identificatieplicht, wordt cliëntonderzoek uitgevoerd. De uitvoering van dit cliëntonderzoek is afhankelijk van het risico van de betreffende transactie. Het kan onder andere transactie-monitoring omvatten: een financiële partij moet weten waar het geld vandaan komt en waar het heen gaat; er is voortdurend controle op de transacties van een cliënt. In de praktijk kan dit betekenen dat een cliënt documenten aan moet leveren, zoals een salarisstrook.
- ▶ **Meldplicht.** Ongebruikelijke transacties moeten gemeld worden op basis van subjectieve en objectieve indicatoren die wijzen op witwassen of het financieren van terrorisme.
- ▶ **Risicobeheersing.** De wet schrijft voor dat aan risicobeheersing gedaan moet worden. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van geografische, cliënt- en productrisico's. Daarnaast is risicobeheersing gevraagd met betrekking tot de inrichting van het bedrijf, met betrekking tot onder andere governance, processen en beleid.

2.3 Eerder onderzoek naar remittances

In de afgelopen decennia is er in binnen- en buitenland regelmatig onderzoek gedaan naar remittances. Het belangrijkste voorbeeld is onderzoek op verzoek van de Nederlandse Rijksoverheid dat in januari 2014 is gepubliceerd.¹⁷ Dat onderzoek focuste toen op vier landen in Sub-Saharaans Afrika. Het rapport concludeerde over de toenmalige stand van zaken rond remittances in Nederland:

- ▶ Geldtransactiekantoren waren de belangrijkste partij voor formele transacties. Daarnaast werden veel informele kanalen gebruikt. Banken speelden een beperkte rol voor remittances.
- ▶ Technologie ontwikkelde snel, maar in Nederland waren er slechts enkele alternatieven voor banken en geldtransactiekantoren.
- ▶ Nederland liep voorop wat betreft elektronisch geld, maar liep daardoor wel risico op relatief hoge prijzen als er geen standaarden zouden komen voor mobiele betalingen.

¹⁶ Daarbij geldt dat ook aanbieders met een vergunning in een ander land in de Europese Economische Ruimte (EER) actief mogen zijn op de Nederlandse markt, maar hun activiteiten in Nederland vallen onder Nederlands toezicht.

¹⁷ De Winter, Archangel, Junne, & Martie-Chatlein (2014). *Remittances market in the Netherlands*. [Link](#)

- ▶ Geldtransactiekantoren stonden onder druk om hun prijzen te verlagen.
- ▶ Informele kanalen speelden waarschijnlijk een grote rol, en de verwachting was dat ze profijt zouden hebben van striktere regelgeving.
- ▶ Migranten keken naar meer dan enkel prijs wanneer ze hun kanaal voor remittances kozen.
- ▶ De strenger wordende regelgeving werd gezien als disproportioneel ten aanzien van de risico's op witwassen en het financieren van terrorisme.

Uit het onderzoek volgden aanbevelingen voor de Nederlandse overheid, financiële instellingen en migrantenorganisaties. De belangrijkste aanbevelingen aan de Nederlandse overheid bestonden uit het ondersteunen van migranten middels financiële geletterdheid programma's en een vergelijkingswebsite, en verder met name uit het aanmoedigen van digitale betalingen en innovatie.

Financiële instellingen werd aanbevolen de wensen van migranten explicieter mee te nemen in productontwikkeling en overleggen, mobiele diensten te ondersteunen bij partnerbanken en om remittances te koppelen aan andere financiële diensten. Volgens de onderzoekers konden migrantenorganisaties bijdragen aan financiële geletterdheid van migranten en helpen met het openen van bankrekeningen.

/ 3 Nederlandse markt

3.1 Aanbieders

In grote lijnen zien we drie categorieën geregistreerde aanbieders van remittances:

- ▶ Geldtransactiekantoren
- ▶ Banken
- ▶ Aanbieders die uitsluitend online opereren¹⁸

Aanbieders die een vergunning hebben van de toezichthouders in Nederland of een ander land in de Europese Economische Ruimte, zijn gerechtigd om remittances aan te bieden. Hun diensten noemen we in dit rapport 'formele kanalen'. De soorten aanbieders en hun vergunningen worden weergegeven in de onderstaande figuur.

	Vergunning in Nederland	Vergunning in EER	Geen vergunning in EER
GTK's			
Banken		Formeel	
Online aanbieders			

Figuur 3. Hoofdcategorieën formele kanalen voor remittances

Bij online aanbieders gaat het enerzijds het om diensten van gevestigde geldtransactiekantoren, anderzijds zijn er nieuwe, vaak buitenlandse spelers die louter online diensten aanbieden. Het gaat dan om apps om geld te versturen naar een bankrekening, het sturen van beltegoed of geld dat cash kan worden opgehaald door de begunstigde.

De belangrijkste aanbieders in de remittancesmarkt zijn geldtransactiekantoren

Wat betreft geldtransactiekantoren, in Nederland zijn er 14 providers die onder het toezicht van DNB staan. Van die 14 hebben er 8 een Nederlandse vergunning. De andere 6 hebben een vergunning in een ander land in de EER.

¹⁸ Banken en geldtransactiekantoren bieden ook online services, maar zij hebben daarnaast fysieke kantoren.

Veel geldtransactiekantoren zijn in Nederland actief via agenten. Een agent is een uitvoerder die geldtransacties verricht namens een geldtransactiekantoor. Agenten worden uitvoerig gescreend en krijgen onder andere een AML opleiding. Er zijn ruim 800 agenten in Nederland.

De Nederlandse overheid heeft geen recente cijfers over het precieze marktaandeel van elke categorie, maar geïnterviewden schatten in dat geldtransactiekantoren nu (nog) het grootste deel van de transacties voor hun rekening nemen. Dit is in lijn met het beeld van het onderzoek uit 2014.¹⁹ Wel lijken online aanbieders in opkomst, zie hoofdstuk 4.

De afgelopen jaren waren er weinig nieuwe toetreders tot de markt

DNB geeft aan dat er in de afgelopen jaren niet of nauwelijks nieuwe partijen zijn geweest die een vergunning bij DNB hebben aangevraagd om remittances te verlenen. Er zijn dus nauwelijks nieuwe aanbieders tot de markt in Nederland geregistreerd.

Dat wil niet zeggen dat de Nederlandse markt op slot zat. Ten eerste konden ook partijen met een vergunning in een ander EER-land actief of actiever worden in Nederland. Hier zijn geen exacte cijfers van, maar het lijkt inderdaad te spelen: migranten in Nederland maken steeds meer gebruik maken van apps van aanbieders uit andere EER-landen, zie hoofdstuk 4. Ten tweede geeft DNB aan dat het aantal agenten wel is toegenomen. Niettemin kan het voor de marktdynamiek op langere termijn wenselijk zijn dat er ook in Nederland zelf nieuwe aanbieders kunnen toetreden.

Het is aannemelijk dat er meerdere oorzaken zijn voor het gebrek aan nieuwe vergunningaanvragers in Nederland. Een verzadigde markt lijkt niet de enige oorzaak. In theorie zou de markt potentie kunnen bieden voor meer aanbieders die gespecialiseerd zijn in bepaalde corridors, of meer agenten die zelf aanbieder worden als ze voor zichzelf beginnen.

Geïnterviewde aanbieders geven aan dat een andere oorzaak kan liggen bij de hoge kosten en een hoge tijdsinvestering die nieuwe aanbieders moeten maken. Daarnaast schatten zij in dat het hoge risico van de transacties in combinatie met hoge compliance eisen het niet aantrekkelijk maakt om in deze markt te stappen. Paragraaf 3.3 gaat verder in op risicobeheersing en paragraaf 3.4 gaat verder in op de kosten.

Het beeld van aanbieders lijkt te worden ondersteund door eerder onderzoek naar andere (financiële) markten met weinig toetreders. Zo deed de ACM in 2014 onderzoek naar toetredingsdrempels in de financiële retailsector²⁰ en in 2017 naar zulke drempels op de zorgverzekeringsmarkt.²¹ Uit die onderzoeken kwam onder andere naar voren dat vergunningen van DNB moeilijk te verkrijgen waren. Dat kwam deels door hoge ingangseisen en deels door gebrek aan informatie. De ACM merkte daarbij wel op dat “hoge ingangseisen” niet altijd “onnodig hoog” zijn. Soms zijn hoge ingangseisen noodzakelijk omdat de risico’s ook hoog zijn.²²

Het is onbekend hoe vaak migranten kiezen voor een informeel kanaal over een formele optie

Naast formele kanalen zijn er informele kanalen waarmee een migrant geld naar diens thuisland kan sturen. Een voorbeeld van het gebruiken van een informeel kanaal is het meegeven van cash aan een

¹⁹ De Winter, Archangel, Junne, & Martie-Chatlein (2014). *Remittances market in the Netherlands*. [Link](#) p. 14

²⁰ ACM (2014) *Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector*. [Link](#)

²¹ ACM (2017) *Toetredings- en groeidrempels op de zorgverzekeringsmarkt*. [Link](#)

²² Idem, p. 45

familie lid dat naar het buitenland gaat. Dit voorbeeld illustreert dat een informeel kanaal niet illegaal hoeft te zijn.

Geen van de betrokken partijen kan een inschatting maken van de verhouding tussen de twee typen kanalen. Wel vond de AFM in recent onderzoek dat Nederlanders met een migratieachtergrond mogelijk vaker hun toevlucht zoeken tot informele of niet-gereguleerde kanalen.²³ Paragraaf 4.1 gaat hier verder op in.

3.2 Beleidsontwikkelingen

De doelen vanuit de Verenigde Naties en de G20 zijn vooral agendastellend van aard. Ze beschrijven het beoogde doel ('waarheen' en 'waarom'), maar beschrijven slechts beperkt hoe deze doelen dienen te worden behaald ('hoe'). De uitwerking van concrete maatregelen om belemmeringen voor remittances weg te nemen, ligt grotendeels bij individuele staten – of, in de Europese situatie, bij de Europese Unie.

Er komt nieuwe wet- en regelgeving aan vanuit de Europese Unie

Betrokken partijen geven aan dat de wijzigingen van de afgelopen jaren geen significante veranderingen met zich mee hebben gebracht met betrekking tot remittances. Ook voor de nabije toekomst voorzien de meeste betrokkenen geen substantiële wijzigingen in wet- of regelgeving die de markt van remittances inhoudelijk sterk zullen veranderen. Niettemin zijn er wel voortdurende detailaanpassingen in wet- en regelgeving, omdat financiële markten continu in beweging zijn. Voor de Wft is er bijvoorbeeld zelfs een jaarlijkse wijzigingscyclus.

De Europese Commissie werkt aan een verordening die AML-beleid van de lidstaten verder harmoniseert.²⁴ Dit voorstel omvat ook de oprichting van een EU-autoriteit die toezicht houdt op de AML/CFT richtlijnen. Het wordt een centrale autoriteit die coördineert dat nationale autoriteiten ervoor zorgen dat de private sector de EU regels correct en consistent naleeft. De planning is dat deze centrale autoriteit vanaf 2024 operationeel is.²⁵

Verschillende geïnterviewden houden er rekening mee dat remittances in de toekomst vaker gebruik maken van crypto's. Mocht dit relevant worden voor remittances, dan wordt de regelgeving daaromtrent dat ook. Regelgeving die hiervoor momenteel ontwikkeld wordt is de verordening Markets in Crypto-Assets (MiCA). Een voorstel voor deze verordening is al goedgekeurd en wordt momenteel verder ontwikkeld. MiCA is onderdeel van het plan om de Europese economie te transformeren naar een meer en meer digitale economie de komende decennia.²⁶

De perceptie is dat toezicht steeds uitvoeriger wordt

Verschillende geïnterviewden hebben het beeld dat het toezicht op de markt, ondanks dat er geen significante wijzigingen in wetgeving zijn, de afgelopen jaren steeds uitvoeriger is geworden. Dit

²³ AFM (2021). *Nederlanders met een migratieachtergrond*; verkenning naar de mate van financiële kwetsbaarheid en de relatie met financiële dienstverlening. [Link](#), p. 4.

²⁴ European Commission (2021). *Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing*. [Link](#)

²⁵ European Commission (2021). *Beating Financial Crime*. [Link](#)

²⁶ European Parliament (2022). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in Crypto-assets*. [Link](#)

wordt genoemd als een gevolg van verschillende schandalen in de financiële wereld, waardoor een toenemende druk op toezicht bestaat.

De betrokkenen verwachten dat deze trend van steeds strenger toezicht zich de komende jaren zal voortzetten. Hierbij speelt de oprichting van een Europese toezichthouder ook een rol.

Het kader voor online diensten is nog in ontwikkeling

Voor online aanbieders is de wet- en regelgeving minder eenduidig dan bij banken en geldtransactiekantoren. Uit onderzoek blijkt dat FinTech ondernemingen aangeven dat het voor hen niet altijd duidelijk is aan welke wet- en regelgeving zij precies moeten voldoen en vragen om meer concrete invulling van de wet- en regelgeving.²⁷ Een concreet voorbeeld is online identificatie. Tijdens focusgroepen gaf een aantal respondenten aan dat ze gebruik maken van apps waarbij ze zich identificeerden met hun creditcard. Het is niet altijd duidelijk of dat voldoet aan wet- en regelgeving. Welke regels er voor apps gelden, is afhankelijk van veel verschillende factoren, zoals welke diensten er precies geleverd worden en het type aanbieder.

Ook is de vraag of er altijd voldoende toezicht en handhaving is op illegale apps. Nederlandse toezichthouders monitoren op dit moment niet structureel of er (veelgebruikte) apps in omloop zijn die niet voldoen aan wet- en regelgeving. Ze werken risico-gestuurd, en zouden dus bijvoorbeeld in actie komen wanneer aanbieders een melding doen van illegale apps. Echter, uit het onderzoek blijkt dat traditionele aanbieders geen goed zicht (kunnen) hebben op het online aanbod. Het is dus de vraag of die signalen op tijd de toezichthouder bereiken.

De Nederlandse overheid kent geen overkoepelende eigenaar van 'het' dossier remittances

Het dossier remittances raakt aan beleidsterreinen van verschillende ministeries, waaronder ten minste het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Wat betreft toezicht houden zowel DNB, AFM als de ACM toezicht op een eigen onderdeel van de remittances markt, vaak verspreid over meerdere organisatieonderdelen. Geen van deze organisaties ziet remittances als een beleidsthema op zich, of heeft portefeuillehouders aangewezen voor het specifieke thema remittances.

Dit heeft als gevolg dat het onderwerp niet één specifieke eigenaar kent. Daardoor is er geen overkoepelend beleid dat specifiek gericht is op remittances. In een speelveld met tegengestelde belangen (een harder wordende roep om lagere transactiekosten aan de ene kant, en stijgende druk op toezicht aan de andere kant) kan dat betekenen dat er geen gecoördineerde afweging van belangen plaatsvindt.

Dit wil overigens niet zeggen dat Nederland geen aandacht aan het thema remittances besteedt. Op internationaal niveau speelt Nederland bijvoorbeeld een relatief grote rol. Verschillende geïnterviewden geven aan dat Nederland in verschillende internationale verbanden erg actief is en meewerkt aan initiatieven om remittances te bevorderen.

²⁷ EY (2019). *Nederlandse FinTech census 2019*. [Link](#)

3.3 Risicobeheersing

Aanbieders van remittances moeten net als andere financiële dienstverleners maatregelen nemen om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan. Zij richten processen (soms algoritmes) in om transacties te beheersen. De regelgeving schrijft voor *dat* ze moeten beheersen, maar niet *hoe* ze moeten beheersen. Dat is aan de dienstverleners zelf.

In hun processen van monitoring kijken ze naar *risico's* dat een klant of transactie niet aan de AML- of CFT-eisen voldoet. Het gevolg kan zijn dat bepaalde klanten of transacties worden afgewezen omdat een aanbieder het risico te hoog inschat, ook als de verzenders en ontvangers in werkelijkheid niets te maken hebben met witwassen of terrorisme.

Dienstverlening van banken aan geldtransactiekantoren en banken kan moeizaam verlopen

Vanuit een consument gezien zijn banken en geldtransactiekantoren twee onafhankelijke dienstverleners. De meeste remittances verlopen via geldtransactiekantoren. Echter, op de achtergrond heeft een geldtransactiekantoor een bank nodig: een geldtransactiekantoor heeft een achterliggende bankrekening nodig.

Geldtransactiekantoren hebben het beeld dat banken de afgelopen jaren minder bereid zijn geweest om hun diensten te faciliteren. Een geïnterviewde gaf aan dat er in België inmiddels een situatie is ontstaan waarbij het voor geldtransactiekantoren bijna niet lukt om een grootbank te vinden die met hen wil samenwerken, en wees op het risico dat Nederland ook deze kant op kan gaan.

De oorzaak lijkt een combinatie van inherente risico's, regelgeving en cultuur in de sector

Verschillende betrokkenen geven aan dat banken het risico zien dat het faciliteren van geldtransactiekantoren niet voldoet aan wet- en regelgeving. Naast het toezicht van DNB, voeren ook banken controles uit bij de transacties van geldtransactiekantoren om te borgen dat zij als bank aan hun Wwft-verplichtingen voldoen. Wij zien drie mogelijke oorzaken waarom dit speelt.

Ten eerste kennen remittances een inherent risico. Dit heeft onder andere te maken met dat geld vaak in contanten wordt aangeleverd, waardoor de herkomst niet of moeilijk te achterhalen is. Bovendien gaan remittances per definitie naar het buitenland, soms zelfs naar fragiele staten. Dat maakt de Wwft-risico's bij remittances inherent relatief hoog.

Ten tweede wordt het toezicht op witwassen de afgelopen jaren als uitvoeriger ervaren, zoals beschreven in paragraaf 3.2. Er komt (nog) meer regelgeving aan. In juli 2021 heeft de Europese Commissie een pakket aan wetgeving gepresenteerd om de regels tegen witwassen en voor het bestrijden van terrorismefinanciering te versterken.²⁸ Ten derde hebben verschillende geïnterviewden het beeld dat de financiële sector als geheel (en banken in het bijzonder) risico-averser zijn geworden vanwege incidenten de afgelopen jaren.

De ACM houdt toezicht op de relatie banken - geldtransactiekantoren in het kader van PSD2

Een bank mag een geldtransactiekantoor niet onterecht weigeren of diens bankrekening opzeggen. Sinds 2019 heeft de ACM de taak gekregen om hier toezicht op te houden door een verandering in de Wft. Daarvoor is toen een uitvoeringstoets uitgevoerd. Het verzoek om capaciteit die de ACM rapporteerde nodig te hebben voor dit toezicht is gehonoreerd.

²⁸ European Commission (2021). *Beating Financial Crime*. [Link](#)

Banken zijn verplicht een weigering of opzegging van een bankrekening te melden bij de ACM, voor zover dit onder PSD2 valt. Daarnaast worden geldtransactiekantoren aangemoedigd problemen met het verkrijgen of behouden van een bankrekening te melden bij de ACM.

3.4 Transactiekosten

Kosten worden vaak genoemd als dé belemmering voor remittances. De ontwikkelingsdoelstelling van de VN over remittances illustreert dit; de doelstelling gaat puur over kosten. In het eerste kwartaal van 2021 zijn de gemiddelde kosten van het versturen van remittances vanuit G20 landen 6,49% en voor het ontvangen 6,22%.²⁹ Er is een dalende trend voor de gemiddelde kosten, maar er zijn nog grote verschillen tussen landen. In deze paragraaf gaan we in op kostendrijvers van een transactie, en vergelijken we transactiekosten voor een aantal Europese landen.

Een prototypische transactie van een geldtransactiekantoor verloopt in vijf stappen

Om de kostendrijvers te begrijpen, is het goed om te begrijpen hoe een (prototypische) geldtransactie in de praktijk verloopt.³⁰



Figuur 4. Prototypisch proces voor remittances vanuit het perspectief van een geldtransactiekantoor

* In landen met een instabiele munt vindt er vaak geen valuta conversie plaats en krijgen de ontvangers het bedrag uitgekeerd in euro's (of wordt er omgerekend naar dollars in plaats van de lokale munt).

Kostensoorten bestaan uit directe en indirecte kosten

Bij uitvoering van dit proces ontstaan er verschillende kostendrijvers. De belangrijkste zijn:

- **Personeelskosten:** Vaak de kosten van personeel op fysieke kantoren. Zij voeren de identiteitscontrole en de overboeking uit.
- **Overheadkosten:** Kosten voor bedrijfsvoering; de belangrijkste zijn de ICT-systemen en huisvesting, want kantoren zijn vaak gehuisvest in de grote steden.
- **Kosten partnerorganisatie:** De kosten die de partnerorganisatie in het ontvangende land maakt en doorberekent naar de Nederlandse aanbieder.
- **Kosten bankrekening:** De kosten bij de grootbank voor de overschrijving van de ene bankrekening naar de andere bankrekening.
- **Valutakosten:** Kosten (of opbrengsten) voor het omrekenen van euro's naar de valuta in ontvangende landen, of dollars, in landen met een instabiele eigen munt.

²⁹ Global Partnership for Financial Inclusion, 2021. *2021 Update to Leaders on Progress Towards the G20 Remittance Target*

³⁰ Daarvoor gebruiken we het voorbeeld van een transactie via een geldtransactiekantoor, want geldtransactiekantoren zijn het belangrijkste formele kanaal voor het versturen van remittances.

- ▶ **Toezichtskosten:** Kosten voor toezicht die DNB in rekening brengt bij aanbieders volgens de *Wet bekostiging financieel toezicht*.
- ▶ **Winstmarge:** De winstmarge van de aanbieders en hun partnerorganisaties. Hoeveel winstmarge partijen hanteren, is afhankelijk van vraag en aanbod op de bestaande corridor.

Nederlandse wet- en regelgeving kan transactiekosten beperkt beïnvloeden

In het voorgaande overzicht vallen een aantal kosten op. Ten eerste zijn geldtransactiekantoren sterk afhankelijk van grootbanken om hun diensten te kunnen uitvoeren, zoals de procesbeschrijving hierboven laat zien. De kosten die een grootbank rekent voor de transactie van de ene bankrekening naar de andere, zijn een relatief grote kostendrijver.

Ten tweede ontstaan verschillen in transactiekosten tussen corridors maar voor een relatief klein deel als gevolg van reële kostenverschillen, zoals toegelicht bij het onderdeel *Winstmarge*. Verschillen in transactiekosten ontstaan eerder door verschillen in vraag en aanbod bij een bepaalde corridor.

Ten derde ontstaat een substantieel deel van de kosten in het buitenland: bij de buitenlandse partnerorganisaties en de buitenlandse grootbank waar een Nederlandse aanbieder mee samenwerkt.

Veel kosten ontstaan dus in het samenspel tussen marktpartijen onderling, of zelfs in het buitenland. Substantiële kosten die dan overblijven zijn indirect de personeelskosten, overheadkosten en toezichtskosten, en direct de valutakosten. De hoogte van de transactiekosten kunnen dus maar beperkt beïnvloed worden door de Nederlandse wet- en regelgeving. De meest directe uitzondering zijn de toezichtskosten, die worden geregeld door de *Wet bekostiging financieel toezicht*.

Een overzicht van transactiekosten bestaat voor een beperkt aantal ontvangende landen

Er is een overzicht voor de prijzen, snelheid, etc. voor het versturen van remittances naar een aantal landen via de World Bank.³¹ Echter, dit overzicht kijkt terug in de tijd; de meest recente data is van het vierde kwartaal van 2021. Daarnaast is het overzicht wat ontvangende landen betreft erg beperkt ten opzichte van bijvoorbeeld de nationale vergelijkingswebsite van Duitsland.³² Het overzicht van de World Bank bevat 8 corridors voor Nederland, waar de Duitse website 36 van hun corridors bevat.

Nederland heeft in het verleden ook een vergelijkbare website als die van Duitsland gehad,³³ maar de organisatie die in het verleden dit overzicht verzorgde, is failliet gegaan. Uit de evaluatie bleek dat de website niet voldoende bezocht werd voor een doorstart. Daarop heeft het Rijk besloten om subsidie voor een dergelijk overzicht te stoppen.

Transactiekosten vanuit Nederland verschillen per ontvangend land

Om een indicatie te geven van de transactiekosten vanuit Nederland, vergelijken we hier de transactiekosten van het versturen van remittances naar de top-10 landen met de grootste remittancesstroom (zie paragraaf 2.1) en de landen uit onze steekproef met elkaar. We kunnen de transactiekosten baseren op data van de World Bank en op de uitkomsten van 'mysterie shoppen'.³⁴

³¹ Dit overzicht is te vinden op de website van de World Bank: [link](#)

³² www.geldtransfair.de

³³ www.geldnaarhuis.nl

³⁴ Dit houdt in dat we via een app die migranten als doelgroep heeft (MigApp) kosten vergelijken. De app biedt een overzicht van de kosten en snelheid voor een geldtransactie via een aantal aanbieders.

Ontvangend land	World Bank	Mysterie shoppen
Marokko	6,27%	5,00%
Turkije	7,17%	5,95%
Suriname	8,41%	3,25%
Indonesië	5,54%	4,50%
China	-	7,50%
Spanje	-	SEPA
Roemenië	-	SEPA
Bulgarije	-	SEPA
Brazilië	-	2,00%
Ghana	8,04%	4,50%
Afghanistan	-	2,50%
Somalië	-	7,37%
Eritrea	-	4,50%

Tabel 3. Waargenomen transactiekosten vanuit Nederland voor verschillende corridors

In de tabel is te zien dat de kosten die de World Bank registreert hoger liggen dan die via mysterieshoppen. Dit heeft waarschijnlijk vooral te maken met de vergeleken aanbieders: in de MigApp staan vooral aanbieders die online diensten aanbieden, wat in principe goedkoper is dan het versturen van cash. De data van de World Bank is gebaseerd op een veel breder scala aan aanbieders, waarschijnlijk inclusief aanbieders met een fysieke locatie.

Nederland heeft gunstige randvoorwaarden wat betreft financiële dienstverlening

In bovenstaande tabel is te zien dat sommige transactiekosten, bijvoorbeeld naar Brazilië, laag zijn. Verschillende geïnterviewden hebben het beeld dat de randvoorwaarden voor het versturen van remittances in Nederland relatief gunstig zijn, wat zal leiden tot lage kosten. Gunstige factoren die zij zien, zijn:

- ▶ De ICT-infrastructuur is van hoge kwaliteit
- ▶ Het toezicht is professioneel
- ▶ Het aandeel contant geld is relatief klein
- ▶ Nederlandse marktpartijen lopen voorop met innovatie in de financiële sector

Er is echter geen eenduidig beeld dat Nederland relatief lage transactiekosten heeft

Er is geen internationaal vergelijkend onderzoek dat het beeld van de gunstige randvoorwaarden in Nederland onafhankelijk kan bevestigen. Daarom hebben we in beeld gebracht hoe de transactiekosten vanuit Nederland zich verhouden tot die van andere Europese landen, voor een aantal landen waar veel remittances naartoe worden gestuurd.

Het resultaat staat in de tabel hieronder. Cijfers zijn gebaseerd op data van de World Bank. Verschillende waarden ontbreken omdat de World Bank niet voor elke corridor gegevens beschikbaar heeft.

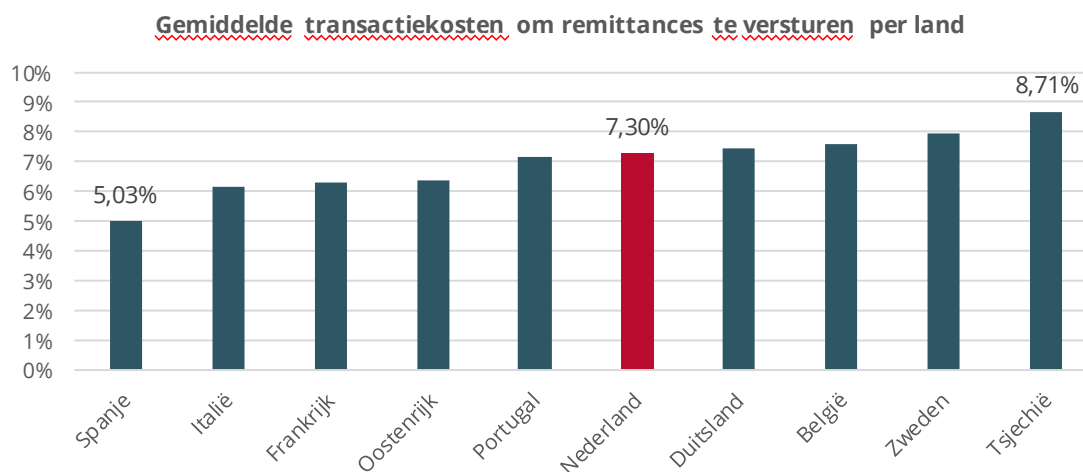
Van	Marokko	Turkije	Ghana	Nigeria
Wereldwijd gemiddelde ³⁵	6,44%	7,26%	7,43%	7,07%
Nederland	6,27%	7,17%	8,04%	3,58%
België	5,03%	8,28%	-	-
Duitsland	5,18%	5,92%	8,58%	4,20%
Frankrijk	6,97%	-	-	-
Italië	5,13%	-	-	4,57%
Oostenrijk	-	5,93%	-	-

Tabel 4. Vergelijking waargenomen transactiekosten vanuit verschillende Europese landen

De bovenstaande uitkomsten laten niet eenduidig zien dat de transactiekosten vanuit Nederland relatief laag zijn. Hiervoor zien we een aantal mogelijke oorzaken:

- ▶ Zoals beschreven in paragraaf 3.3 bepaalt de infrastructuur maar voor een beperkt deel de transactiekosten.
- ▶ Professioneel toezicht kan ook hogere verantwoordingslasten en daarmee hogere kosten met zich meebrengen.
- ▶ De World Bank data laat alleen klassieke aanbieders zien en laat innovatieve aanbieders (bijvoorbeeld online partijen) grotendeels buiten beeld.
- ▶ Migranten maken vaker gebruik van contant geld dan het Nederlands gemiddelde.

Een andere manier om transactiekosten weer te geven is om te kijken naar de totale gemiddelde transactiekosten voor het versturen van remittances. Deze gemiddelden worden voor een aantal Europese landen weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 5. Overzicht gemiddelde waargenomen transactiekosten voor een selectie van Europese landen

In alle Europese landen liggen de gemiddelde transactiekosten boven de internationale doelen van maximaal 3% transactiekosten die in 2030 moeten zijn behaald. Nederland scoort gemiddeld. Vanwege de soms inconsistente data voert het te ver om te concluderen dat in Nederland per definitie de kosten altijd hoger liggen dan in Spanje, of lager dan in Tsjechië.

³⁵ Bron: World Bank data van het jaar 2020, [Link](#)

Op basis van vergelijking van actieplannen zien we geen radicale verschillen in beleidskeuzes tussen de Europese landen (die bovendien allemaal aan dezelfde Europese regels moeten voldoen), dus een deel van de prijsverschillen lijkt te worden veroorzaakt door inconsistenties in de data en verschillen in vraag en aanbod. Het beeld uit de bovenstaande figuur is vooral dat alle Europese landen nog duidelijk boven het maximum van 3% zitten.

3.5 Toekomstbeeld

Verschillende trends kunnen de markt van remittances gaan beïnvloeden

Op basis van interviews en documentenanalyse zien we verschillende ontwikkelingen die de markt van remittances (in de toekomst) gaan beïnvloeden. De belangrijkste vier zijn:

- ▶ **Digitalisering van betalingen:** Betalingen gebeuren in toenemende mate digitaal. Mobiele betalingen kunnen een girale geldtransactie omvatten, maar kunnen bijvoorbeeld ook in de vorm van beltegoed of een andere vorm van tegoed plaatsvinden.
- ▶ **Afname contant geld transacties:** Alhoewel nu nog veel remittances in contant geld worden gedaan, voorzien veel geïnterviewden dat dit gaat afnemen. Dit vergroot de veiligheid van aanbieders en migranten en verlaagt de verwerkingskosten voor aanbieders.
- ▶ **Opkomst crypto's:** Verschillende geïnterviewden zien een kans voor 'stable coins'³⁶ in remittances. Geldtransactiekantoren zien echter dat veel migranten de voorkeur hebben om contant geld te versturen en verwachten daarom op korte termijn geen grote vlucht van cryptocurrency bij remittances.
- ▶ **Steeds meer sancties en hoogrisico classificeringen:** De afgelopen jaren is het aantal landen op de *High Risk Third Countries* lijst gegroeid, evenals het aantal landen waartegen de Europese Unie of de Verenigde Naties sancties heeft ingesteld.³⁷ Als die trend doorzet, groeit het aantal remittance-corridors met grote belemmeringen.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft u een analyse van de Nederlandse markt voor remittances kunnen lezen, inclusief de geldende wet- en regelgeving. Hieronder vatten we kort samen wat er goed gaat er wat er niet goed gaat.

In de Nederlandse markt voor remittances gaat er al veel goed

Uit de analyse komt naar voren dat de markt zich op verschillende punten ten goede ontwikkelt. Vier belangrijke bevindingen in deze categorie zijn:

- ▶ **Het stelsel wordt professioneler.** In de afgelopen jaren zijn zowel aanbieders als toezicht-houders professioneler gaan werken. Aanbieders bieden remittances aan voor vrijwel alle mogelijke corridors en hebben de mogelijkheid om nieuwe diensten te ontwikkelen. Bij de toezichthouders is er de afgelopen jaren meer capaciteit beschikbaar gekomen en zijn toezichtkaders verder uitgewerkt.
- ▶ **Robuust kader van wet- en regelgeving:** De Nederlandse wet- en regelgeving rondom remittances voldoet aan de Europese eisen, zowel op het gebied van financiële transacties als op het gebied van buitenlands beleid. Voor aanbieders van remittances is het duidelijk aan welke

³⁶ Een cryptomunt die stabiel, veilig verhandelbaar en volledig gedekt is door een bestaande wereldmunt.

³⁷ Nederland heeft slechts tegen een klein aantal landen financiële sancties afgekondigd ([bron](#)). Echter, door risico-aversie kunnen ook inhoudelijke sancties ertoe leiden dat banken niet meewerken aan transacties naar een land.

eisen zij zich moeten houden. Uit interviews komen geen grote onduidelijkheden of hiaten in de regelgeving naar voren.

- ▶ **De markt is stabiel:** Migranten konden steeds gebruik maken van verschillende (Nederlandse en Europese) aanbieders. In de afgelopen jaren zijn er geen grote faillissementen geweest onder aanbieders. Hoewel exacte cijfers ontbreken, hebben aanbieders het beeld dat de omvang van de markt stabiel is.³⁸
- ▶ **Het aanbod is voldoende veelzijdig:** De aanbieders die in de Nederlandse markt opereren, zijn een divers gezelschap. Het aantal in Nederland geregistreerde aanbieders is beperkt, maar ook aanbieders uit andere Europese landen zijn volop actief in de Nederlandse markt. Daarmee is er voldoende potentieel voor innovatie, bijvoorbeeld online diensten via apps. Het volgende hoofdstuk gaat hier dieper op in.

Toch zijn er ook aandachtspunten, vooral op het gebied van risk en compliance

Het onderzoek laat ook zien dat er in de Nederlandse markt nog aandachtspunten zijn. Vier belangrijke bevindingen in deze categorie zijn:

- ▶ **Geldtransactiekantoren hebben niet altijd toegang tot de diensten van banken.** Geldtransactiekantoren zijn de belangrijkste aanbieders van remittances. Om hun diensten te kunnen aanbieden, hebben ze banken nodig. Geldtransactiekantoren geven echter aan dat ze beperkt toegang hebben tot de diensten van banken. Banken lijken terughoudend om remittances mogelijk te maken, omdat ze een risico zien op overtreding van wet- en regelgeving. Wanneer banken dit risico groter inschatten dan het daadwerkelijk is, is er sprake van overcompliance. Het is buiten scope van dit onderzoek om in kaart te brengen in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurt.
- ▶ **Er zijn weinig nieuwe toetreders in Nederland:** In de afgelopen jaren zijn er weinig nieuwe Nederlandse partijen tot de markt toegetreden, al is het aantal agenten en aanbieders uit andere EER-landen wel gegroeid. De hoge eisen aan aanbieders maken het onaantrekkelijk om een nieuwe dienst op te zetten. Daarnaast zijn de kosten voor kleinere partijen relatief hoog. Een gebrek aan nieuwe aanbieders kan op lange termijn de concurrentie en innovatie in de markt doen afnemen.
- ▶ **De transactiekosten liggen boven de internationale doelstelling:** Internationaal is afgesproken dat de transactiekosten voor remittances naar 3% moeten. Op dit moment liggen de transactiekosten veelal hoger. Die kosten worden bepaald door verschillende kostendrijvers. Een relatief groot deel van de kostendrijvers ligt buiten Nederland.
- ▶ **Het is onduidelijk of de regelgeving omtrent apps en FinTech altijd actueel is:** Online oplossingen zoals apps zijn snel in ontwikkeling. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is niet altijd zeker of het beleidskaders voor apps en FinTech volledig dekkend is, en of de toezichthouders effectief kunnen optreden tegen illegale apps. Wanneer de wet- en regelgeving rond apps voor remittances niet volledig dekkend is, kan dit zowel de markt verstoren met oneerlijke concurrentie, als het toezicht op de markt bemoeilijken.

³⁸ De keerzijde van deze stabiliteit is dat er ook geen grote groei in het aantal aanbieders of in de omvang van de markt is. Zie hieronder.

/ 4 Ervaringen van migranten

In dit hoofdstuk staan we stil bij het perspectief van migranten. Eerst schetsen we welke kanalen worden gebruikt om geld naar het land van herkomst te sturen. Daarna gaan we in op de afwegingen die migranten maken: wanneer en waarom kiezen zij voor bepaalde kanalen en welke belemmeringen doen zich hier eventueel bij voor? Tot slot staan we stil bij de wijze waarop migranten zichzelf en elkaar informeren over remittances en verbetermogelijkheden die zijn genoemd.

4.1 Kanalen voor remittances

Migranten gebruiken diverse formele en informele kanalen om geld naar het land van herkomst te sturen. We schetsen welke kanalen volgens de respondenten worden gebruikt voor het sturen van geld (of goederen) naar Somalië, Afghanistan, Eritrea, Ghana en Marokko en waarom.

Geldtransactiekantoren zijn nog altijd een belangrijke aanbieder, maar kennen beperkingen

De respondenten in ons onderzoek maken gebruik van de diensten van geldtransactiekantoren voor geldovermakingen naar het land van herkomst. De meest genoemde zijn Western Union en MoneyGram. Een uitzondering is Somalië: daar zijn volgens respondenten (deze) geldtransactiekantoren niet actief.

In Afghanistan zijn volgens respondenten twee geldtransactiekantoren actief. Probleem is dat het geld door begunstigden op dit moment alleen kan worden opgehaald in Kabul. Mensen die niet in de hoofdstad wonen, moeten dus een (gevaarlijke) reis ondernemen.

“Ze moeten naar Kabul om het geld op te halen. Na heel lang in de rij staan krijgen ze misschien een deel van het geld mee. Dus meerdere keren terugkomen om het hele bedrag te krijgen. Dat is niet veilig; mensen zien hen in de rij staan. [...]. Je kunt daar ook door de Taliban opgepakt worden.”
(Focusgroep ‘Afghanistan’)

Een andere genoemde belemmering bij het gebruik van geldtransactiekantoren, is dat de begunstigde een bankrekening moet hebben, iets waarover men vaak niet beschikt.

Volgens de respondenten spelen dit soort kwesties niet in Ghana of Marokko. In Marokko kan bijvoorbeeld in het hele land het geld snel bij een lokale bank worden opgehaald, ook als men zelf geen bankrekening heeft. Zij geven aan dat gebruik van fysieke kantoren gewaardeerd wordt. Enerzijds zijn (met name ouderen) gewend om op deze manier geld te sturen, anderzijds bieden ze de mogelijkheid met cash geld te werken. Dit is belangrijk voor mensen met een uitkering: zo kunnen zij kleine bedragen sturen, zonder dat dit aan het licht zou komen bij een controle van de uitgaven.

Banken zijn geschikt voor het versturen van grotere bedragen als snelheid geen rol speelt

De binnen de EU reguliere wijze van geldovermakingen, via banken, wordt door de respondenten om diverse redenen niet, of alleen als sprake is van grote(re) bedragen, gebruikt.

Door internationale sancties is het niet mogelijk om geld over te maken naar Afghanistan via de bank. Naar Somalië en Eritrea is dit weliswaar technisch mogelijk, maar ingewikkeld (via intermediaire

banken) en het duurt lang. Ook speelt dat ontvangers in deze landen lang niet altijd een bankrekening hebben. De respondenten uit de focusgroep met personen met een Somalische migratieachtergrond stellen dat de risico's op terrorismefinanciering door banken zo groot worden geacht, dat dit een belemmering vormt voor het versturen via de bank. Een specifieke belemmering naar Eritrea is dat het regime - waar een flink deel van de Eritrese gemeenschap in Nederland voor gevlucht is - meekijkt.

Voor het sturen van geld naar Ghana en Marokko worden banken als kanaal gebruikt als het om grotere bedragen gaat, en de snelheid van de transactie geen prioriteit heeft.

"Stel je voor het offerfeest gaat komen en ik heb een neef die woont in de stad en die heeft een bankrekeningnummer. Ik wil hem verrassen en ik stuur een bedrag en het doet er niet toe wanneer het aankomt. In dat geval kies ik de bank. Dan krijg je ook een goede koers en is het veilig."
(Consultatiegesprek 'Marokko')

De respondenten in ons onderzoek sturen doorgaans kleinere bedragen naar familie in de landen van herkomst. In zowel Ghana als Marokko zijn er alternatieve kanalen die sneller en goedkoper zijn dan de bank.

Respondenten van verschillende herkomst hebben benoemd dat communicatie in Nederland met Nederlandse banken niet altijd prettig verloopt: het is voor mensen die de taal niet goed machtig zijn lastig om informatie van bank goed te kunnen begrijpen.³⁹ Ook hebben sommige respondenten de indruk dat hun geldzaken bij de bank meer onder een vergrootglas liggen vanwege hun migratieachtergrond. Een respondent met een Somalische achtergrond vertelde bijvoorbeeld direct een brief te hebben gekregen nadat hij contant geld had opgenomen voor een tweedehands auto.

"De customer service van Nederlandse banken zijn ook heel lastig. Als je de ING belt krijg je zo'n anoniem persoon die je doorverwijst naar één of andere afdeling en veel Somalische mensen hebben moeite met de communicatie, de taal. Je hebt liever dat je naar iemand toe kan die jouw taal kent."
(Focusgroep 'Somalië')

Tot slot vertellen respondenten met een Somalische achtergrond dat het heel lastig is om (cash) geld dat is ingezameld in de gemeenschap voor humanitaire hulp, via de bank over te maken. De bank vereist dat naam en adres van iedere donateur wordt doorgegeven. Als geld is opgehaald tijdens evenementen, dan is dit niet mogelijk.

Online aanbieders die met apps werken, zijn snel in opkomst

Online aanbieders onderscheiden zich van banken en geldtransactiekantoren doordat zij geen fysieke kantoren hebben. De respondenten in ons onderzoek - behalve die met een Afghaanse migratieachtergrond - constateren dat geld sturen naar het land van herkomst via de mobiele en/of online kanalen de afgelopen jaren een grote vlucht heeft genomen. Dit is een verandering met de situatie in 2014, toen er nog relatief weinig gebruik werd gemaakt van online aanbieders.⁴⁰

³⁹ Dit is in lijn met de bevindingen van een recent onderzoek door de AFM: AFM (2021). *Nederlanders met een migratieachtergrond; verkenning naar de mate van financiële kwetsbaarheid en de relatie met financiële dienstverlening*. [Link](#).

⁴⁰ De Winter, Archangel, Junne, & Martie-Chatlein (2014). Remittances market in the Netherlands. [Link](#)

Respondenten melden dat dit kanaal vooral geschikt is voor kleinere bedragen: de transactiekosten zijn laag, maar de wisselkoers is vaak niet gunstig. Voor het sturen van geld naar Ghana, Eritrea en Marokko worden door de respondenten veel verschillende apps genoemd: Remitly, Unity Money Transfer, XOOM, Azimo, Worldremit, WISE, Currency Fair, MoMo en TapTap. Naar Somalië werd een Zweedse aanbieder, Galaxy Transfer, genoemd als een veelgebruikt kanaal. Het gestuurde geld komt via het telefoonnummer van de ontvanger bij de begunstigde terecht. In Somalië worden telefoonnummers – die staan geregistreerd – vaak gebruikt als ‘identificatiebewijs’, omdat de persoonsregistratie niet op orde is.

Diverse respondenten met een Ghanese en Marokkaanse herkomst geven aan dat zij (per transactie) een keuze maken voor een specifieke app die het meest financieel gunstig is. Anderen zijn hierin minder bedreven en gebruiken telkens dezelfde app.

“Ik heb vier apps op mijn telefoon en als ik geld wil sturen dan check ik de koersen en kosten en dan kies ik welke ik neem.” (Focusgroep ‘Ghana’)

Uit de consultatiegesprekken en focusgroepen komt naar voren dat het online geld verzenden de afgelopen jaren sterk aan populariteit heeft gewonnen. Er zijn steeds meer aanbieders en de transacties zijn snel. De respondenten zijn doorgaans ook tevreden over de transparantie: via de apps is het verloop van de transacties precies te volgen. En: door gebruikers worden de apps als veilig ervaren.

“Ik vind Remit fijn, want ze checken het telefoonnummer en het bankrekeningnummer. Ik had een keer een foutje gemaakt en toen stuurden ze het geld niet, maar gingen ze eerst bellen om het te checken. Daarom vertrouw ik Remit.” (Focusgroep ‘Ghana’)

Een genoemde belemmering bij het gebruik van apps, is dat hiervoor doorgaans een creditcard is vereist, en niet iedereen hierover kan beschikken.

Desgevraagd vertellen respondenten dat zij geen gebruik maken van crypto’s bij het verzenden van remittances en dat zij ook niet van anderen in hun omgeving horen dat dit transactiekanaal wordt gebruikt.

Informele kanalen hebben ook veel ‘marktaandeel’, zeker naar fragiele landen

Door de respondenten zijn diverse informele systemen benoemd: mechanismen die worden gebruikt om geld naar het land van herkomst over te maken, zonder ‘papierwerk’ en zonder tussenkomst van gereguleerde financiële instellingen. Informele geltransacties worden volgens respondenten vooral gebruik door personen die afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering die geldtransacties naar familieleden in het land van herkomst verborgen willen houden. Men is bang om uitkering en toeslagen te verliezen bij een controle van hun bankafschriften door de gemeente.

*“Mensen zijn bang dat de sociale dienst erachter komt. Die gedachte is niet altijd terecht, maar zo werkt het wel. Het systeem in Nederland dwingt mensen dan als het ware om gebruik te maken van informele kanalen uit angst dat ze anders in de problemen komen.”
(Interview ‘Eritrea’)*

Uit de focusgroep over Ghana kwam het signaal dat ongedocumenteerden gebruik maken van informele kanalen, omdat zij zich niet kunnen identificeren.

In Afghanistan, Somalië, Eritrea en Marokko gaat het om een geldtransactiesysteem dat wordt aangeduid met de term 'Hawala'.

Hawala wordt gebruikt in India, het Midden-Oosten en Zuid-Azië en het is een oud systeem van geldovermaking. Voor deze geldtransactiemethode zijn minimaal twee Hawala-dealers (of hawaladars) nodig die voor de "transactie" zorgen.

Een persoon die geld wil overmaken naar een ander land komt in contact met een Hawala-dealer (dealer A). Hij/zij geeft hem/haar het geld (plus een commissie) en de informatie van de begunstigde van het geld. Op dit moment ontvangt de persoon een unieke code. De dealer neemt contact op (bijvoorbeeld via telefoon) met een Hawala-dealer (dealer B) uit het land waar hij het geld naartoe wil sturen. De dealer B zal het geldbedrag overmaken dat de dealer A hem heeft gevraagd te geven aan de aangewezen persoon, die zijn code moet onthullen om te bewijzen dat hij/zij de ontvanger van het geld is.

De respondenten met een Afghaanse migratieachtergrond vertellen dat sinds de sancties die aan Afghanistan zijn opgelegd, geld overmaken via Hawala de meest gebruikte manier is. Volgens hen zijn de mogelijkheden rondom Hawala geldovermakingen de laatste tijd verslechterd: er zijn minder hawaladars (buiten de grote steden) en die kunnen dus hogere commissie vragen. Ook in Somalië is Hawala een bekend systeem, dat echter volgens de respondenten aan belang heeft ingeboet sinds de komst van de Galaxy Transfer app, die als meer betrouwbaar en sneller wordt gezien.

Volgens de respondenten vinden veel geldovermakingen naar Eritrea plaats via Hawala, omdat dit een manier zou zijn om geldtransacties buiten het zicht van het regime te houden. Overigens wordt daar direct aan toegevoegd dat hawaladars aldaar niet zouden kunnen opereren zonder toestemming van het regime en dat Hawala praktijken oogluikend worden toegestaan.

In Marokko wordt Hawala naar zeggen van de respondenten toegepast door mensen met een uitkering, die niet willen dat hun geldtransactie zichtbaar is voor de gemeente (i.v.m. controle op de rechtmatigheid van de uitkering). Als dit argument niet van toepassing is, dan zijn er genoeg betrouwbare en financieel aantrekkelijk alternatieven, zoals geldtransactiekantoren en mobiele apps.

Voor informele geldtransacties naar Ghana wordt gebruik gemaakt van handelaren of business men, die bereid zijn om geld mee te nemen naar Ghana en het daar aan de begunstigde over te dragen. Volgens de respondenten werkt dit systeem doorgaans zonder commissie omdat er wederzijds voordeel is: de handelaar beschikt over harde valuta, die in Ghana in lokale cedi kunnen worden uitbetaald.

"Je kunt gewoon iemand vragen 'ik wil geld sturen, ken jij iemand?' 'Meneer zus en zo, hij is al lang bezig, laat me hem even bellen voor jou'. Ghanese mensen zijn meer van 'via-via'."
(Focusgroep 'Ghana')

De respondenten die geld sturen naar de andere geselecteerde landen bevestigen dat het meenemen van geld ook gebruikt wordt als geldtransactiekanaal. Het lijkt dan echter meestal te gaan om individuele reizigers, niet zozeer om handelaren. De respondenten wijzen wel op een aantal beperkingen van het geld meenemen of geven aan bekenden: er zit een limiet aan de hoeveelheid geld die legaal mag worden meegenomen. Respondenten vertellen dat er angst is dat het geld bij aankomst in het land wordt afgenomen (Afghanistan, Eritrea). Ook wordt er bijvoorbeeld naar Afghanistan veel minder gereisd dan eerder, wat de mogelijkheden beperkt om geld mee te nemen of te geven.

4.2 Afwegingen bij de keuze voor kanalen

In deze paragraaf gaan we nader in op het belang van de diverse argumenten die respondenten noemen bij de keuze voor een geldtransactiekanaal.

Kosten zijn de belangrijkste overweging bij het kiezen van een kanaal en een aanbieder

Bij de keuze voor een kanaal voor geldtransacties spelen volgens de respondenten de kosten een grote rol. Men wil dat een zo groot mogelijk bedrag bij de begunstigde terecht komt.

De respondenten die wij hebben gesproken, sturen zelf doorgaans (periodiek) betrekkelijk kleine bedragen. In die gevallen is het versturen van geld via geldtransactiekantoren of apps volgens hen de betere keuze. Weliswaar zijn bij banken de wisselkoersen iets gunstiger, maar de transactiekosten zijn hoger. Als het gaat om het verzenden van grotere bedragen in een keer, dan is geld versturen via de bank – mits de infrastructuur in de landen van de begunstigten hiervoor is ingericht – een goede keuze.

Over de kosten van het gebruik van informele kanalen zoals Hawala, of het inzetten van handelaren, zijn er wisselende geluiden. In Afghanistan zijn volgens respondenten (te) weinig hawaladars buiten de grote steden. Dit drijft de prijs op. Respondenten geven aan dat naar Eritrea Hawala goedkoper is dan formele geldtransacties. In de focusgroep van Ghana is het geven van geld aan handelaren in Nederland, die vervolgens in Ghana dit geld uitkeren aan de begunstigten genoemd als kanaal dat met gesloten beurzen plaatsvindt, omdat beide partijen baat hebben bij de transactie.

In sommige ontvangende landen is de toegang tot het geld een belangrijke factor

De sociaaleconomische en politieke situatie in een aantal van de geselecteerde landen blijkt sterk van invloed op de keuze voor een geldtransactiekanaal. Dit geldt het sterkst voor Afghanistan. Door sancties zijn transacties vaak niet mogelijk en buiten Kabul ontbreekt het aan infrastructuur om via geldtransactiekantoren geld op te halen. In Somalië zorgt het ontbreken van goede infrastructuur en persoonsregistratie ervoor dat geldtransacties via banken of geldtransactiekantoren minder makkelijk kunnen plaatsvinden. En respondenten melden dat het buiten het vizier willen blijven van het regime in Eritrea reden is om formele transacties te mijden. Kortom, de keuze voor kanalen voor geldoverboekingen wordt in deze landen sterk bepaald door (het ontbreken van) toegang.

Het vraagstuk rond toegang tot formele geldtransactiekkanalen kan ook in Nederland een rol spelen. In de focusgroep over Somalië is door diverse respondenten benoemd dat (met name oudere) migranten niet altijd voldoende taalvaardig of digitaal vaardig zijn om gebruik te maken van banken of online aanbieders. Het niet hebben van een creditcard is een belemmering voor het doen van online geldtransacties.

“Voordat ik de Paypal app ging gebruiken, heb ik in mijn omgeving nagevraagd. Ik ben altijd heel kritisch, ik moest eerst weten of het veilig is. Paypal wordt wereldwijd gebruikt en het is gecontroleerd. Maar: je moet er wel verstand van hebben. Je moet een account hebben, en als je een aantal keer geld hebt gestuurd, dan krijg je vragen via de mail, die je eerst moet beantwoorden. Dan kost het een paar dagen voordat het is goedgekeurd. Voor sommige mensen is dit te ingewikkeld.”
(Focusgroep ‘Marokko’)

In veel corridors zijn gebruikers tevreden over de snelheid en het gebruiksgemak

Respondenten hebben de ervaring dat geldtransacties via de bank lang (kunnen) duren, zeker

wanneer deze moeten plaatsvinden via intermediaire banken, zoals bij transacties naar Somalië. Voor veel respondenten is de snelheid van de transactie een belangrijke overweging: de personen naar wie zij geld sturen, zijn voor (een deel van) hun levensonderhoud hiervan afhankelijk. Afhankelijk van het land kunnen transacties via geldtransactiekantoren en apps snel plaatsvinden. Enerzijds omdat er veel fysieke locaties zijn om het geld op te halen (zoals in Marokko en Ghana), anderzijds omdat het bijvoorbeeld in de vorm van beltegoed (Ghana) direct bij de begunstigde terecht komt.

Met de kanttekening dat digitale vaardigheden nodig zijn, vinden respondenten online geldtransacties over het algemeen heel gebruiksvriendelijk: het verloop van de transactie kan door de verzender en soms ook door de ontvanger worden gevolgd. Informele geldtransacties, bijvoorbeeld via Hawala, verlopen volgens de respondenten doorgaans ook snel.

Transparantie en betrouwbaarheid zijn ook bij informele kanalen vaak goed in orde

De transparantie van diverse geldtransactiekantoren speelt een rol bij de keuze. Deze heeft vooral betrekking op de kosten van de transactie. Respondenten die diverse apps hebben om online geldtransacties te vergelijken, vinden de geboden informatie heel helder, omdat het door de begunstigde te ontvangen bedrag in een oogopslag te zien is. Respondenten lijken doorgaans ook goed op de hoogte van kosten die via banken of geldtransactiekantoren worden gemaakt, in Nederland en in het land van de begunstigten.

"Hawala is altijd risicovol, maar ik heb nog nooit gehoord dat er iets verkeerd is gegaan. Hawala bankiers zorgen er wel voor dat ze niet in de problemen komen, ze weten dat het illegaal is."
(Focusgroep 'Afghanistan')

Over de betrouwbaarheid van Hawala, of het geld sturen via handelaren, hoorden wij van onze respondenten sterk wisselende verhalen. Een deel ervaart deze kanalen als (zeer) betrouwbaar: men heeft zelf goede ervaringen, of kent geen verhalen of het misgaan van dergelijke transacties. Anderen benoemen dat als er iets misgaat, de zender geen poot heeft om op te staan, aangezien er niets over de transactie is vastgelegd.

"Als iemand het geld niet heeft gekregen, dan kun je er niets aan doen. je hebt geen bewijzen dat je het geld hebt gegeven." (Interview 'Eritrea')

Anonimiteit speelt ook een rol, zeker voor mensen met een uitkering of ongedocumenteerden

Eerder hebben we opgemerkt dat anonimiteit een belangrijk argument is voor de keuze van informele geldtransactiekantoren voor personen met een bijstandsuitkering en ongedocumenteerden. In het consultatiegesprek over Marokko is genoemd dat controles op de uitkering in de praktijk beperkt zijn en online geldtransacties van kleine bedragen daarom ook plaatsvinden.

Formele en informele kanalen zijn voor een deel communicerende vaten

Uit de consultatiegesprekken en focusgroepen blijkt dat formele en informele kanalen voor een deel communicerende vaten zijn: als gebruik van formele kanalen afneemt, neemt het gebruik van informele kanalen toe en vice versa. Geld overmaken naar Afghanistan via formele kanalen is op dit moment niet eenvoudig, waardoor het geld overmaken via informele kanalen volgens betrokkenen in belang toeneemt.

Maar het gebruik van informele kanalen heeft ook een eigen dynamiek: geldtransacties van personen met een uitkering en ongedocumenteerden kunnen zo 'onder de radar' blijven.

De snelle opkomst van online aanbieders laat zien dat deze in een grote behoefte voorzien: geldtransacties gaan snel en het gebruiksgemak is groot. Dit type transacties neemt volgens de respondenten met een Somalische herkomst snel een grotere rol in ten koste van Hawala transacties, terwijl respondenten met een Ghanese en Marokkaanse herkomst melden dat online transacties en informele transacties via handelaren naast elkaar (blijven) bestaan.

4.3 Ervaringen en verbetermogelijkheden

In deze paragraaf staan we eerst stil bij de wijze waarop migranten zichzelf en elkaar informeren over mogelijkheden om geld te sturen naar familieleden in het land van herkomst. Daarna bespreken we de ervaringen met het versturen van remittances. Tot slot staan we stil bij de verbeterpunten respondenten hebben genoemd.

Migranten halen informatie over mogelijkheden vooral uit informele netwerken

Desgevraagd vertellen onze respondenten dat er onderling wordt gepraat over mogelijkheden om geld naar het land van herkomst te sturen. Er is vooral reden om hierover te praten, als zich nieuwe belemmeringen voordoen, zoals in Afghanistan, waar het doen van reguliere geldtransacties op dit moment heel lastig is.

Een andere reden om met elkaar te spreken over geldtransacties naar het land van herkomst, is vanwege de kosten die hiermee gemoeid zijn. Respondenten geven elkaar tips over aanbieders met gunstige kosten. Migrant die online geld versturen, benutten online kanalen ook om de gunstigste deal te vinden. Personen die minder digitaal vaardig zijn, lijken vaker voor bekende kanalen te kiezen. Dit zijn volgens respondenten vaker oudere migranten.

Ervaringen met het versturen van remittances goeddeels positief

Als we belemmeringen bij het sturen van remittances die samenhangen met de sociaaleconomische en politieke situatie in een aantal van de ontvangende landen, buiten beschouwing laten, dan zien we dat de meeste respondenten niet ontevreden zijn met de markt voor remittances. Men is naar eigen zeggen op de hoogte van de mogelijkheden en beperkingen van diverse kanalen en heeft het gevoel dat men op basis hiervan een eigen afweging kan maken voor een kanaal en aanbieder.

Desgevraagd vertellen veel respondenten dat zij weinig negatieve ervaringen hebben, of kennen met formele aanbieders: het verzonden geld komt aan bij de beoogde ontvanger. De ervaringen met informele kanalen zijn positief én negatief, zoals we hierboven lieten zien.

Verbetermogelijkheden

Respondenten die geld sturen naar Afghanistan, Eritrea of Somalië benoemen desgevraagd vooral verbeterpunten die betrekking hebben op de politieke en sociaaleconomische situatie in de betreffende landen.

"Hawala is makkelijk, iedereen kan er gebruik van maken, ook bijvoorbeeld mensen die een uitkering hebben. Maar uiteindelijk zou ik graag een goed banksysteem willen in Afghanistan. Want dat is makkelijker. En van Hawala profiteren alleen individuen, van een goed banksysteem profiteert het hele systeem. Er moet ten minste één Afghaanse bank zijn die goed werkt." (Focusgroep 'Afghanistan')

Maar, zo voegen zij daaraan toe, in Nederland, of in Europees verband, zouden maatregelen genomen kunnen worden om remittances naar deze landen te vergemakkelijken. Vooral uit de focusgroepen over Somalië en Marokko klinkt de roep om wet- en regelgeving tegen witwassen en terrorisme te versoepelen, of minder rigide toe te passen. Respondenten met een Somalische achtergrond vinden het bevreemdend dat hun geldtransactie als risicovol worden gezien, terwijl zij juist veelal zijn gevlucht voor terreur.

Vanuit zowel de Somalische, als Eritrese groep klinkt het signaal dat er veel gewonnen kan worden met voorlichting over risico's van Hawala-praktijken. Respondenten stellen dat mensen er niet altijd van op de hoogte zijn dat dit illegaal is.

Vanuit de Eritrese en Marokkaanse respondenten wordt nog toegevoegd dat het goed zou zijn als in Nederland bespreekbaar werd dat mensen – ook als zijn een uitkering hebben – geld willen en zullen sturen naar familieleden in het land van herkomst. In deze groepen werd bovendien gepleit voor helderheid over de regels (wat mag wel en wat mag niet als je een uitkering hebt).

“Ik werk veel met jonge statushouders die familie hebben in Eritrea. Vanuit Nederland denken we meteen: je moet geen geld sturen, maar het gaat wel om hun familie. Dat is heel belangrijk voor hen. Het zou dus goed zijn om te praten over: ‘hoe kun je het beste geld sturen?’. Meer kennis over wat wel en niet mag, het bespreekbaar maken en niet direct het als iets negatiefs neerzetten.”
(Interview ‘Eritrea’)

“Als het iemand met een laag inkomen of uitkering lukt om een beetje te sparen en daarmee een familielid te helpen, dan zou daar ruimte voor moeten zijn. Het is nooit bekend gemaakt door de overheid of dit nu mag of niet. Het zou goed zijn als duidelijk is hoeveel je [als je een uitkering hebt] mag overmaken naar het land van herkomst.” (Focusgroep ‘Marokko’)

In de ervaringen van de respondenten is geld sturen naar Marokko of Ghana gemakkelijk en is er voor hen als consumenten ook iets te kiezen. Deze respondenten noemen een ander type verbeterpunt: de kosten. Die worden als betrekkelijk hoog ervaren en het zou fijn zijn als geld sturen minder duur was.

“Ik zou willen dat de kosten lager waren, verder ben ik heel tevreden.” (Focusgroep ‘Ghana’)

Tot slot wordt door respondenten opgemerkt dat verbeterpunten rondom het versturen van geld naar het land van herkomst ook samenhangen met kenmerken van de verzenders. Naarmate zij meer wegwijs zijn in Nederland, en de Nederlandse taal beheersen, zijn er ook minder drempels.

“Ik denk dat voor iedereen via de officiële, legale manier geld overmaken, beter is. Die kennis moet je hebben, hoe doe je dat, welke documenten heb je nodig. Taal is ook altijd een barrière, als je de taal niet spreekt hoe kan je dan naar een Western Union loket gaan om een transactie te doen, hoe ga je dan communiceren? Dus ik denk dat het ook te maken heeft met hoe geïntegreerd jij bent, of je de taal spreekt, of je ook goed met computer/online kan werken. Dus ik denk dat de verbetering meer van de doelgroep zelf moet komen. Maar als de transactiekosten omlaag kunnen is ook fijn.”
(Interview ‘Eritrea’)

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk heeft u een analyse kunnen lezen van de ervaringen van migrantengroepen in Nederland bij het versturen van remittances. Hieronder vatten we kort samen wat er goed gaat er wat er niet goed gaat. We constateerden al dat de sociaaleconomische en politieke situatie in een aantal van de geselecteerde landen sterk van invloed blijkt te zijn op ervaren belemmeringen bij het versturen van remittances. Deze belemmeringen komen hieronder beperkt terug, omdat oplossingsrichtingen hieromtrent goeddeels buiten de scope van dit onderzoek vallen.

Migranten hebben verschillende positieve ervaringen met het versturen van remittances

Vier belangrijke bevindingen in deze categorie zijn:

- ▶ **In meerderheid zijn migranten tevreden met het aanbod:** Veel respondenten in de focusgroepen zijn in grote lijnen tevreden met de mogelijkheden die ze hebben om geld naar familie of vrienden in hun land van herkomst te sturen. De meerderheid van hen ervaart het proces in het algemeen als voldoende inzichtelijk en transparant. Op deze algemene lijn bestaan wel veel uitzonderingen; de bevinding geldt niet altijd voor alle migranten of corridors. Daar gaan we hieronder verder op in.
- ▶ **Wie geld wil versturen, heeft voldoende keuze:** De respondenten in de focusgroepen gaven ook aan dat ze kunnen kiezen uit verschillende mogelijkheden, vaak ook tussen verschillende formele kanalen. De meeste grote geldtransactiekantoren bieden diensten aan voor vrijwel elke corridor in de wereld. Daarnaast kunnen migranten ook kiezen uit verschillende apps voor het overmaken van geld.
- ▶ **Formele kanalen zijn bruikbaar, zeker richting meer ontwikkelde landen:** Formele kanalen zoals banken en geldtransactiekantoren worden veel gebruikt, zeker naar landen met een enigszins ontwikkelde infrastructuur. Migrantengroepen ervaren voordelen in de gebruiksvriendelijkheid en zekerheid van deze formele kanalen.
- ▶ **Innovatie verloopt snel en over het algemeen beheerst:** De afgelopen jaren zijn migranten snel meer gebruik gaan maken van apps voor het versturen van remittances. Deze apps worden ervaren als snel en gebruiksvriendelijk. De snelle opkomst van deze apps wijst erop dat er voldoende innovatie in de markt is. Deze innovatie lijkt bovendien zonder grote uitwassen te verlopen; in ons onderzoek hebben we bijvoorbeeld geen signalen gekregen van ongebreidelde inzet van (zeer risicovolle) cryptomunten.

Voor kwetsbare groepen is het versturen van remittances een grote opgave

Het onderzoek laat ook zien dat er in de Nederlandse markt nog aandachtspunten zijn. Zes belangrijke bevindingen in deze categorie zijn:

- ▶ **Veel aanbod is matig geschikt voor kwetsbare doelgroepen:** Veel aanbod is in het Nederlands (of Engels).⁴¹ Bovendien maakt veel aanbod gebruik van online kanalen. Dat is juist voor de kwetsbare doelgroepen het lastigst, omdat die vaak minder goed de Nederlandse en Engelse taal spreken en minder digitaal vaardig zijn. Behalve de diensten van marktpartijen, is ook veel van het voorlichtingsmateriaal van partijen als Wijzer in Geldzaken en het Nibud alleen online, in het Nederlands beschikbaar.
- ▶ **De markt is soms onoverzichtelijk:** De huidige markt voor remittances is verdeeld over relatief veel partijen met uiteenlopende (online en offline) diensten. Daardoor kan het moeilijk zijn om

⁴¹ Gespecialiseerde aanbieders die zich op één corridor richten, bieden vaak ook materiaal aan in het Nederlands en in de taal van de migrantengroep. Maar de vijftien in Nederland geregistreerde aanbieders kunnen samen voor lang niet alle corridors materiaal in alle talen aanbieden.

diensten en prijzen goed te vergelijken. Er is geen instrument meer om dergelijke vergelijkingen goed te maken.

- ▶ **Er zijn misverstanden over de vrijheid om remittances te versturen:** Het onderzoek laat zien dat sommige migranten terughoudend zijn om zich te identificeren, uit angst dat de Nederlandse of een buitenlandse overheid meekijkt met hun uitgaven. Zo is er een angst te worden gekort op bijvoorbeeld bijstandsuitkeringen, hoewel de betreffende wetten daar geen aanknopingspunten voor bieden.⁴² Hierdoor worden informele kanalen waar identificatie niet nodig is aantrekkelijker.
- ▶ **Online Identificatie is vaak niet gebruiksvriendelijk:** Ook bij het gebruik van online kanalen als apps is identificatie verplicht. In de praktijk is er niet altijd een gebruiksvriendelijk proces om zich te identificeren. Zo moeten ze soms een papieren identificatiebewijs opsturen of een credit card gebruiken, maar het gebruik van credit cards is duur. Dat maakt de apps minder gebruiksvriendelijk dan ze in potentie kunnen zijn.
- ▶ **Naar fragiele staten is het versturen van remittances moeilijk:** De corridors naar fragiele staten zijn een duidelijke uitzondering op het bovenstaande beeld van een toereikende markt met over het algemeen vrij tevreden migranten. In focusgroepen gaven migranten met een achtergrond in Somalië, Eritrea en Afghanistan aan dat ze grote problemen ondervinden om remittances te versturen naar die landen, in elk geval via formele kanalen en soms ook via informele kanalen.
- ▶ **Migranten zijn soms bezorgd over de veiligheid in het ontvangende land:** Respondenten in de focusgroepen hebben het beeld dat geld ophalen via formele kantoren in het ontvangende land soms onveilig kan zijn. Dit speelt vooral in de meest onderontwikkelde landen. Daar is het vaak niet wenselijk dat anderen zien dat iemand in de rij voor een geldtransactiekantoor staat te wachten.

In het volgende hoofdstuk verkennen we oplossingsrichtingen voor deze vijf aandachtspunten.

⁴² De Participatiewet, die de bijstand regelt, heeft geen aanknopingspunten voor gemeenten om te oordelen over de besteding van bijstandsuitkeringen. Ook de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen geeft geen aanknopingspunten om te oordelen over de besteding van het Vrij te laten bedrag.

Wel gaan beide wetten er vanuit dat mensen die gebruik maken van deze regelingen in de praktijk geen financiële ruimte hebben om remittances te versturen. Bovendien kan het in de praktijk wel gebeuren dat migranten door overheidsmedewerkers worden aangesproken op het versturen van remittances.

/ 5 Oplossingsrichtingen

De vorige twee hoofdstukken beschreven de huidige stand van zaken van remittances in Nederland. Op punten zijn de ervaringen positief. Maar er zijn ook aandachtspunten waar migranten en aanbieders tegenaan lopen. Dit hoofdstuk beschouwt mogelijke oplossingsrichtingen hiervoor.

Het hoofdstuk is bedoeld als *verkenning*: we beschrijven welke oplossingsrichtingen denkbaar zijn, inclusief hun voor- en nadelen. In hoofdstuk 6 staat welke oplossingen we aanbevelen. We baseren de denkbare oplossingen op interviews, werksessies met betrokken organisaties en een analyse van buitenlandse actieplannen.

5.1 Oplossingsrichtingen voor de markt

In paragraaf 3.6 zijn vier aandachtspunten in de Nederlandse markt genoemd:

- ▶ Geldtransactiekantoren hebben niet altijd toegang tot de diensten van banken
- ▶ Er zijn weinig nieuwe toetreders door de hoge compliance eisen
- ▶ De transactiekosten liggen boven de internationale doelstelling
- ▶ Het is onduidelijk of de regelgeving omtrent apps en FinTech altijd actueel is

Hieronder verkennen we wat mogelijke oplossingsrichtingen voor deze punten kunnen zijn.

Overcompliance voorkomen vraagt erom dat alle partijen met elkaar in gesprek blijven

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, ondervinden geldtransactiekantoren soms grote moeite om grootbanken te vinden die hun transacties mogelijk maken. Een oorzaak zou kunnen zijn dat banken naar aanleiding van AML- of CFT-regels te risico-avers handelen.

Alle partijen geven aan dat dit niet kan worden opgelost door AML- of CFT-regels te versoepelen. Ten eerste mag het bevorderen van remittances niet ten koste gaan van het bestrijden van witwassen of financiering van terrorisme. Ten tweede zijn de AML- en CFT-regels veelal Europees of zelfs wereldwijd. Hoewel Nederland erg actief is in internationale samenwerkingsverbanden, heeft Nederland nauwelijks ruimte om deze regels eigenstandig te versoepelen. Wel heeft het enige speelruimte in de manier waarop toezichthouders de spelregels operationaliseren.

Wel kan er een oplossing liggen bij het tegengaan van 'overcompliance', waarbij banken klanten of transacties weigeren die aan alle regels voldoen, vanuit doorgeschoten risicomijding. Het tegengaan van overcompliance is een langdurig proces, omdat het meestal niet voortkomt uit één specifieke regel of handreiking, maar uit een algemeen heersende cultuur in een sector. Bij oplossingen moet dus eerder gedacht worden aan uitgebreide, duurzame communicatie tussen aanbieders en toezichthouders over wat regels precies van aanbieders vragen, dan aan het schrappen van regels.

Als laatste redmiddel kan een toezichthouder borgen dat geldtransactiekantoren een eerlijke kans hebben om diensten van banken af te nemen. Sinds 2019 ligt deze taak bij de ACM, voor wie die taak in principe uitvoerbaar lijkt. De ACM kan actie ondernemen wanneer geldtransactiekantoren melding maken van (onterecht) afgewezen dienstverlening. Daarvoor is het belangrijk dat geldtransactiekantoren de weg naar de toezichthouder weten te vinden, wanneer geldtransactiekantoren en banken er niet zelf samen uitkomen.

Beleidsmakers kunnen verkennen hoe ze toetreders financieel tegemoet kunnen komen

De afgelopen jaren zijn er in Nederland niet of nauwelijks nieuwe aanbieders tot de markt voor remittances toegetreden. Dat is niet altijd problematisch omdat het aantal agenten wel toeneemt en ook aanbieders uit andere EER-landen actiever worden in Nederland, maar niettemin kan het voor de marktdynamiek op lange termijn goed zijn als ook in Nederland nieuwe aanbieders toetreden.

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 lijkt dat veroorzaakt te worden door de hoge eisen die aan financiële dienstverleners worden gesteld. Een aantal jaar geleden heeft DNB samen met AFM en ACM een *Innovation Hub* opgezet om toetreders te informeren. Het voorkomen van onnodig hogere ingangseisen bij vergunningen vraagt om continue aandacht voor het onderwerp bij het (door)ontwikkelen van regelgeving: bij elke nieuwe eis voor vergunningen afwegen of het voordeel van de eis opweegt tegen de hogere toetredingsdrempels.

Verder spelen de AML- en CFT-eisen aan risicobeheersing een rol: het is lastig om hieraan te voldoen, en daarnaast zijn de kosten relatief hoog bij kleine, beginnende aanbieders. Zoals hierboven aangegeven, zien partijen geen ruimte voor het versoepelen van AML- of CFT-regels. Die regels zijn er niet voor niets. Remittances kennen een inherent risico op witwassen of financiering van terrorisme. Inhoudelijke uitzonderingen voor kleinere of beginnende partijen zijn juridisch moeilijk haalbaar, en zouden bovendien een hiaat in de regelgeving creëren dat kwaadwillenden kunnen uitbuiten.

Mogelijk is er wel een financiële tegemoetkoming denkbaar. Zo kan worden onderzocht of het haalbaar is om beginnende partijen in de eerste jaren geen toezichtskosten in rekening te brengen. Dat financiële voordeel zou dan bedoeld zijn om te compenseren voor het financiële nadeel dat beginnende partijen bijna per definitie hebben door hun initiële gebrek aan schaalgroote. De dekking voor deze uitzondering zou dan bij voorkeur uit de algemene middelen moeten komen in plaats van de kosten te verdelen over huidige aanbieders, want dat laatste zou de transactiekosten opdrijven. Het financiële beslag hiervan moet wel opwegen tegen de meerwaarde, gezien het feit dat er met het toenemend aantal agenten en online aanbieders *op korte termijn* geen groot probleem is.

Nederland kan de transactiekosten het best verlagen door andere knelpunten weg te nemen

Dit onderzoek laat zien dat de Nederlandse overheid slechts beperkt kan sturen op transactiekosten. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 liggen veel belangrijke kostendrijvers in het ontvangende land of op de vrije markt. Aanbieders maken ook vrij veel kosten om aan AML- en CFT-eisen te voldoen, maar die eisen worden grotendeels op Europees of wereldwijd niveau bepaald. Daarmee is de speelruimte van de Nederlands overheid vrij klein.

Ook andere landen hebben hiermee te maken. Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje hebben actieplannen opgesteld om remittances te bevorderen, maar het aantal concrete maatregelen in die plannen om transactiekosten te bevorderen, is beperkt.

Dat wil niet zeggen dat de Nederlandse overheid helemaal niets kan doen. Ten eerste kunnen toezichthouders kritisch blijven kijken naar de toezichtskosten, omdat deze kosten worden doorberekend aan aanbieders en daarmee indirect aan migranten. Ten tweede zou Nederlands en Europees ontwikkelingsbeleid zich kunnen focussen op het bevorderen van een goede financiële infrastructuur in ontwikkelingslanden, om zo de kostendrijver in ontvangende landen te beperken. Ten slotte helpt het wegnemen van andere knelpunten in dit hoofdstuk ook om de transactiekosten te verlagen:

- ▶ Het bevorderen van markttransparantie. Dat bevordert de concurrentie.
- ▶ Het tegengaan van overcompliance bij risicobeheersing. Dat verlaagt compliance kosten.

- ▶ Het faciliteren van toetreders tot de markt. Dat bevordert de concurrentie.
- ▶ Het bieden van een duidelijk regelgevingskader voor apps. Dat bevordert de innovatie.
- ▶ Het faciliteren van online identificatie bij apps. Dat bevordert de innovatie.

Toezichthouders kunnen het beste proactief onderzoek doen naar illegale apps

Rond de opkomst van apps spelen twee gerelateerde aandachtspunten. Ten eerste is niet altijd zeker of het beleidskaders voor apps en FinTech volledig dekkend is. Ten tweede is niet altijd zeker of de toezichthouders effectief kunnen optreden tegen illegale apps. Het systeem waarbij legale aanbieders melding maken van illegale aanbieders werkt hier namelijk niet per se goed omdat traditionele aanbieders niet goed zicht hebben op de markt van apps.

Een oplossingsrichting voor het eerste punt zou kunnen zijn dat beleidsmakers duidelijker één dossierhouder voor het onderwerp 'remittances' afspreken. Dan wordt duidelijker wie aan zet is om na te gaan of nieuwe ontwikkelingen op de markt aanleiding geven tot aanpassingen in wet- en regelgeving.

Rond het tweede punt speelt dat de toezichthouders nu vooral acteren op basis van meldingen van illegaal aanbod. Die meldingen zouden moeten komen van aanbieders die (concurrentie)nadeel van de illegale apps ondervinden. Echter, in de praktijk valt van traditionele aanbieders niet te verwachten dat ze het aanbod van illegale apps goed kunnen monitoren. Een oplossingsrichting kan zijn dat de toezichthouders vaker zelf proactief onderzoek naar illegaal aanbod instellen.

5.2 Oplossingsrichtingen voor gebruikers

In paragraaf 4.4 zijn zes aandachtspunten genoemd waar migranten tegenaan lopen:

- ▶ Veel aanbod is beperkt geschikt voor kwetsbare doelgroepen
- ▶ Naar fragiele staten is het versturen van remittances moeilijk
- ▶ De markt is soms onoverzichtelijk
- ▶ Er zijn misverstanden over de vrijheid om remittances te versturen
- ▶ Identificatie is niet altijd gemakkelijk
- ▶ Migranten zijn soms bezorgd over de veiligheid in het ontvangende land

Hieronder verkennen we wat mogelijke oplossingsrichtingen voor deze punten kunnen zijn.

Gespecialiseerd aanbod lijkt de beste manier om kwetsbare doelgroepen te bereiken

Er zijn verschillende manieren denkbaar om het aanbod van remittance diensten meer geschikt te maken voor mensen die niet goed Nederlands spreken en weinig digitale vaardigheden hebben.

Deelnemers aan de werksessies denken dat gespecialiseerde aanbieders of agenten het meest effectief zijn. Zij richten zich op een bepaalde corridor. Deze aanbieders spreken dezelfde taal als de migranten. Daar zijn nu al voorbeelden van, zo richt één van de aanbieders zich specifiek op de corridor naar Suriname. Echter, voor de meeste corridors zijn er nu nog geen gespecialiseerde aanbieders actief, terwijl twee of meer aanbieders per corridor wenselijk is om kwetsbare migranten keuzevrijheid te bieden.

Hierbij kan het helpen als de Nederlandse overheid toetredingsdrempels vermindert, zodat er meer verschillende aanbieders actief kunnen worden, zie paragraaf 5.1. Ook aanbieders kunnen een rol

spelen door een breed netwerk van agenten met verschillende achtergronden op te bouwen, waarbij elke agent gespecialiseerd is in contact met een bepaalde migrantengemeenschap.

Naast het aanbod van marktpartijen is soms ook het voorlichtingsmateriaal van partijen als Wijzer in Geldzaken en het Nibud vooral online beschikbaar, in het Nederlands. De deelnemers aan de werksessies zien enige mogelijkheden voor meer maatwerk richting kwetsbare groepen bij voorlichting. Ze zien echter ook dat het inherent lastig is voor landelijke voorlichtingspartijen om alle kwetsbare migranten in hun eigen taal persoonlijk te bereiken. Er valt meer te verwachten van migrantenorganisaties die persoonlijke netwerken hebben, eventueel gefaciliteerd door publieke partijen.

Apps kunnen helpen om taalbarrières weg te nemen omdat apps soms in meerdere talen beschikbaar zijn. Dit is echter alleen een oplossing voor doelgroepen die de Nederlandse en Engelse taal niet machtig zijn, maar wel voldoende digi-vaardigheden hebben.

Een eventuele vergelijkingstool kan het beste geïntegreerd worden in een bestaand initiatief

Voor veel migranten is het moeilijk om de hele markt van remittances te overzien en het aanbod te kiezen dat het meest voordelig voor hen is. In het verleden subsidieerde de Nederlandse overheid daarom een website die vergelijkingen mogelijk maakte: geldnaarhuis.nl. Deze website is in 2014 stopgezet wegens tegenvallend gebruik.

Het is een optie om een dergelijke website opnieuw in het leven te roepen. Duitsland heeft nog steeds een dergelijke website⁴³ en Italië is voornemens er een op te zetten.⁴⁴ Voortschrijdende (mobiele) technologie zou een dergelijke tool wellicht gebruiksvriendelijker kunnen maken, en automatische koppelingen zouden het onderhoudsvriendelijker kunnen maken.

Toch betwijfelen veel deelnemers aan de werksessies of een dergelijke tool veel impact zou hebben. Er is zeker geen garantie dat een nieuwe website meer bezoekers zou trekken dan de vorige. De World Bank heeft nu al een vergelijkingssite die voor acht grote corridors vanuit Nederland het marktaanbod vergelijkt.⁴⁵ Het is de vraag wat een Nederlandse tool daar nog aan kan toevoegen. Bovendien heeft geen van de deelnemers aan de focusgroepen aangegeven hier gebruik van te maken. Daarnaast zijn er praktische uitdagingen om steeds actuele informatie over het aanbod van uiteenlopende binnenlandse en buitenlandse aanbieders weer te geven.

Mocht een vergelijkingstool voor remittances toch worden opgezet, dan geven deelnemers aan de werksessies aan dat het goed zou zijn om deze tool in te richten binnen een bestaande vergelijkingstool, zoals de oplossing van de Consumentenbond om betaalrekeningen te vergelijken, of het aanbod van marktpartijen als Independer.

Het wegnemen van misvattingen vraagt tijd, voorlichting en een betrouwbare overheid

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 bestaan er misverstanden over vrijheid om remittances over te maken. Sommige migranten zijn bang om te worden gekort op uitkeringen als de Nederlandse overheid weet dat zij remittances versturen. Daar is echter in feite geen juridische grond voor (al gaan verschillende wetten er wel vanuit dat uitkeringen in de praktijk geen financiële ruimte meer

⁴³ www.geldtransfair.de

⁴⁴ GPFI (2021). *G20 National Remittance Plan Italy 2021*. [Link](#)

⁴⁵ Deze zijn beschikbaar via de World Bank website. [Link](#)

laten voor remittances). Deze beelden maken migranten terughoudend om zich te identificeren en om formele kanalen te gebruiken.

Misvattingen kunnen tot op zekere hoogte worden tegengegaan met goede voorlichting. Daarbij valt er te denken aan de financiële voorlichting die nieuwkomers krijgen in het kader van ‘financieel ontzorgen’ in het nieuwe stelsel voor inburgering. Die voorlichting is laagdrempelig, persoonlijk en gericht op een belangrijke doelgroep. Maar ook klantmanagers van de gemeente die contact hebben met uitkeringsgerechtigden kunnen voorlichting geven. Hiervoor kan toegankelijke informatie worden ontwikkeld van de overheid waar zowel gemeenten als migranten zich op kunnen beroepen.

Deelnemers aan de werksessies benadrukken dat formele voorlichting alleen niet alle misvatting kan wegnemen. Er zijn migranten die negatieve ervaringen met de Nederlandse overheid hebben gehad. Om hun vertrouwen te winnen, is het belangrijk dat de Nederlandse overheid zich over een langere periode een betrouwbare partij toont. Dan krijgt informatie van die overheid ook meer aanzien in informele migrantennetwerken, die vaak een belangrijk kanaal zijn voor het inwinnen van informatie.

Het vergemakkelijken van online identificatie kan de opkomst van online kanalen bevorderen

Online kanalen zoals apps zijn in opkomst, maar CFT en AML-regelen bepalen dat migranten zich ook voor deze online kanalen moeten identificeren. Dat is vaak een tijdrovend en klantonvriendelijk proces. Het versoepelen van identificatie-eisen vanuit CFT- en AML-regels is hiervoor geen geschikte oplossing, om dezelfde redenen die ook in de vorige paragraaf zijn beschreven.

Wel kan er worden gedacht aan betere online identificatiemiddelen. Nederlandse geldtransactiekantoren zouden kunnen aansluiten op het iDIN stelsel waar banken nu al mee werken. Voor de langere termijn zijn er verwachtingen dat het Europese eIDAS (Electronic Identification And Trust Services) systeem mogelijk de situatie kan verbeteren, als dat tenminste identificatiemiddelen oplevert die behalve veilig ook gebruiksvriendelijk zijn en ook voldoende toegankelijk zijn voor kwetsbare migrantengroepen.

De corridor naar fragiele staten is amper te verbeteren, maar vraagt wel continu aandacht

In hoofdstuk 4 is beschreven dat het voor migranten met een achtergrond in fragiele staten vaak erg moeilijk is om remittances te versturen. Dit is lastig te verhelpen omdat de oorzaak vaak ligt in het ontvangende land (en de manier waarop Nederland naar dat land kijkt).

Veel van deze landen zijn ‘failed states’ waar inwoners vaak geen identificatiemiddelen bezitten. Soms zijn (delen van) deze landen onder controle van groepen die door Nederland als terroristisch worden beschouwd. Dat betekent dat transacties naar deze landen bijna nooit voldoen aan eisen rond het voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme.⁴⁶ Deelnemers aan de werksessies zien het versoepelen van deze eisen als onwenselijk vanwege de risico’s die dat met zich meebrengt. Bovendien worden veel eisen op Europees niveau bepaald.

Naast AML- en CFT-eisen speelt ook dat er in deze landen nauwelijks financiële infrastructuur is. Transacties via banken bijvoorbeeld zijn daardoor vaak al bij voorbaat uitgesloten. Ook de veiligheidssituatie in deze landen speelt mee; daar gaan we hieronder apart op in.

Dat de situatie in ontvangende landen moeilijk te beïnvloeden is, ontslaat Nederland echter niet van verantwoordelijkheden. Er speelt immers het fundamentele punt dat een groot aantal Nederlands

⁴⁶ Dat geldt ook als de ontvangers zelf niets te maken hebben met witwassen of terrorisme, zie hoofdstuk 3.

ingezetenen behoefte heeft aan een dienst die aan hen niet geleverd kan worden. De Nederlandse regering kan in elk geval steeds blijven monitoren hoe de situatie in deze landen zich ontwikkelt en of de mogelijkheden voor remittances al verbeterd kunnen worden. Is dat het geval, kan de regering marktpartijen aanmoedigen om zo snel mogelijk hun risicobeheersingsprocessen te updaten. Daarbij zou het helpen als het dossier 'remittances' duidelijk bij één beleidsmaker is belegd.

Online kanalen lijken de beste manier om de veiligheid voor ontvangers te verbeteren

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 zijn migranten in Nederland vaak bezorgd over de veiligheid van de ontvangers van remittances. Dit geldt vooral voor fragiele staten, zoals Eritrea, Somalië en Afghanistan, waar het onwenselijk is dat anderen zien dat iemand in de rij staat te wachten voor een geldtransactiekantoor.

De veiligheidssituatie in deze landen kan Nederland maar heel beperkt beïnvloeden. Wel zien de deelnemers aan de werksessies kansen om dit knelpunt weg te nemen door online kanalen te bevorderen. Migrantengroepen die remittances ontvangen via apps, hebben bijvoorbeeld veel meer privacy en een minder risicovolle reis te maken dan migrantengroepen die de remittances ontvangen via fysieke kantoren.

Eerder in dit hoofdstuk is verkend wat er aan de Nederlandse kant gedaan kan worden om de opkomst van apps te bevorderen. Het gaat dan om een duidelijk kader van wet- en regelgeving, bevorderen dat banken deze diensten mogelijk maken, en het (door)ontwikkelen van mogelijkheden voor online identificatie. Dit zou een kwestie van ontwikkelingsbeleid kunnen zijn.

/ 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

In dit onderzoek hebben we in beeld gebracht hoe belemmeringen bij remittances kunnen worden verminderd. Daarvoor hebben we de ervaringen van migranten bij het versturen van remittances in kaart gebracht. Ook hebben we een analyse gemaakt van de marktomstandigheden en het stelsel van wet- en regelgeving. Hieronder presenteren we onze bevindingen.

Migranten ervaren de markt voor remittances in grote lijnen als toereikend

Migranten⁴⁷ die vanuit Nederland remittances willen versturen, krijgen te maken met een uitgebreide markt. Ze kunnen kiezen via welk kanaal en welke aanbieder ze de remittances versturen. Ze kunnen verschillende factoren meewegen bij die keuze, zoals de transactiekosten, gebruiksgemak, snelheid en betrouwbaarheid van de aanbieder. Op fundamenteel niveau kan de markt hen de diensten bieden waar ze naar op zoek zijn, hoewel zij deze soms wel als (te) duur ervaren.

In dit onderzoek zijn geen wijdverspreide misstanden naar voren gekomen of signalen van fundamenteel marktfalen. Bovendien kent de markt voldoende innovatie. In de afgelopen jaren zijn er verschillende apps gekomen om geld te versturen. Migranten ervaren deze apps als een waardevolle toevoeging op hun mogelijkheden. De meeste migranten zijn dan ook niet ontevreden over het stelsel. Dat wil echter niet zeggen dat het versturen van remittances altijd goedkoop, gemakkelijk of gebruiksvriendelijk is. Dat is absoluut nog niet het geval.

Richting fragiele staten zijn er weinig bruikbare formele kanalen

Fragiele staten zijn een duidelijke uitzondering op het algemene beeld van een toegankelijke markt. Naar landen zoals Somalië, Afghanistan en Eritrea kunnen bijna geen remittances worden verstuurd; in elk geval niet via formele kanalen.

Daarbij spelen verschillende factoren: er is in deze landen bijna geen financiële infrastructuur, het is regelmatig onveilig om remittances op te halen bij fysieke kantoren, en geldtransacties naar deze landen worden vaak afgekeurd omdat ze (terecht of vermeend) niet voldoen aan AML- en CFT-regelgeving die is opgesteld om witwassen en de financiering van terrorisme te voorkomen.

Voor kwetsbare migranten is het niet altijd makkelijk om remittances te versturen

Het onderzoek laat ook zien dat remittances niet gemakkelijk toegankelijk zijn voor migranten die de Nederlandse (of Engelse) taal niet machtig zijn en/of beperkte digi-vaardigheden hebben. Dat komt omdat de meerderheid van de diensten van marktpartijen en het voorlichtingsmateriaal vanuit publieke partijen alleen online in het Nederlands beschikbaar is. De betreffende groepen zijn vaak juist het meest kwetsbaar en kunnen bijvoorbeeld ook de transactiekosten het minst goed dragen.

Het onderzoek laat zien dat er onder migrantengroepen angst bestaat om te worden gekort op uitkeringen wanneer de Nederlandse overheid ziet dat ze remittances versturen. Hiervoor is geen

⁴⁷ In dit rapport gebruiken we kortweg de term 'migranten' voor mensen met een migratieachtergrond die remittances versturen.

wettelijke basis. Toch maakt het migranten terughoudend om zich te identificeren bij het versturen van remittances, terwijl identificatie verplicht is. Dat drijft hen richting informele kanalen. Ook kunnen migranten de uitgebreide markt van remittances niet altijd overzien. Dat maakt het voor migranten moeilijk om de meest voordelige optie te kiezen. Daardoor kan het voor aanbieders onaantrekkelijk zijn om prijzen te verlagen, al kan ons onderzoek dat verband niet hard aantonen.

Het wettelijk stelsel is robuust, maar er zijn risico's op overcompliance

De markt voor remittances wordt gereguleerd door uitgebreide wet- en regelgeving. Die vindt grotendeels zijn oorsprong op Europees niveau. Nederland heeft Europese richtlijnen vertaald naar Nederlandse wetten. Banken, geldtransactiekantoren en overheden zijn in grote lijnen tevreden met het stelsel dat zo ontstaan is: het is duidelijk en het voldoet in alle opzichten aan de Europese eisen. Zowel de aanbieders als de toezichthouders in dit stelsel werken steeds professioneler.

Aanbieders van remittances moeten net als andere financiële dienstverleners maatregelen nemen om witwassen en financiering van terrorisme tegen te gaan: per klant en per transactie de risico's monitoren, en waar nodig de klant of transactie weigeren. De laatste jaren is er in de Nederlandse financiële sector veel aandacht geweest voor deze risicobeheersing en compliance met wettelijke eisen. Toezichthouders hebben meer capaciteit gekregen om hierop toe te zien.

Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat aanbieders soms dreigen door te schieten in risicobeheersing. Ze weigeren soms ook transacties die in feite in orde zijn. Dit verschijnsel staat bekend als 'overcompliance'. Eén van de verschijningsvormen hiervan is dat banken terughoudend lijken om de diensten van geldtransactiekantoren te faciliteren. Dit dreigt extra belemmeringen rond remittances op te werpen.

De afgelopen jaren zijn nauwelijks nieuwe aanbieders van remittances in Nederland geregistreerd. Nieuwe toetreders zijn belangrijk voor concurrentie en innovatie. Bovendien zouden nieuwe partijen die zich specialiseren in één corridor makkelijker kwetsbare migranten kunnen bereiken. Hierbij lijken AML-, CFT- en ingangseisen een rol te spelen. Die werpen drempels op. Bovendien nemen de kosten voor risicobeheersing niet lineair toe met het aantal klanten. Dus zijn de kosten relatief hoog voor kleine, nieuwe aanbieders. Dit is een complex probleem want AML- en CFT-regels zijn er niet voor niets; remittances kennen een inherent risico op witwassen en terrorismefinanciering.

De transactiekosten liggen rond het Europees gemiddelde, maar boven internationale normen

Remittances versturen kost geld. Migrant betalen transactiekosten. We hebben in kaart gebracht hoe de transactiekosten vanuit Nederland zich verhouden tot de transactiekosten in andere Europese landen. Een perfecte vergelijking is niet mogelijk vanwege incomplete data, maar in grote lijnen lijkt het erop dat de transactiekosten vanuit Nederland vergelijkbaar zijn met die vanuit onze buurlanden. Het gaat dan om transactiekosten van circa 4 – 7%, afhankelijk van de corridor.

Internationaal is afgesproken om de transactiekosten voor remittances voor 2030 terug te dringen naar 3%, en transactiekosten van meer dan 5% uit te bannen. De huidige transactiekosten in Nederland (en andere Europese landen) liggen daar dus duidelijk boven.

Ons onderzoek laat zien dat er verschillende kostendrijvers zijn die deze transactiekosten bepalen. De Nederlandse overheid kan veel kostendrijvers slechts beperkt beïnvloeden. Ze komen tot stand op de vrije markt of in het ontvangende land. Er zijn wel factoren waar de Nederlandse overheid wel invloed op heeft, zoals barrières voor markttoetreders, eisen aan risicobeheersing en de kosten voor toezicht. Maar op geen van deze factoren zien we duidelijke mogelijkheden voor 'quick wins'.

Het grootste potentieel voor kostenverlaging lijkt te liggen bij innovatie. Met apps zijn remittances relatief goedkoop te versturen. De Nederlandse overheid kan de opkomst van deze apps stimuleren met een duidelijk kader van wet- en regelgeving, en met voldoende technische mogelijkheden om online identificatie mogelijk te maken.

Apps voor remittances zijn snel in opkomst, en verdrijven zelfs informele kanalen

Op de Nederlandse markt zijn er formele kanalen (diensten die onder toezicht staan van een Europese partij) richting vrijwel alle landen in de wereld. Daarnaast zijn er informele kanalen, zoals 'Hawala' bankieren of contant geld meegeven aan reizigers. In corridors naar landen met een enigszins ontwikkeld bankensysteem, zoals Marokko en Turkije, voeren formele kanalen de boventoon. In corridors naar fragiele staten, zoals Somalië en Afghanistan, gaat (veel) meer dan de helft van alle remittances via informele kanalen. Ook ongedocumenteerden maken veel gebruik van informele kanalen.

Wat betreft de formele kanalen zijn geldtransactiekantoren nog altijd de belangrijkste aanbieders. Ze faciliteren transacties naar vrijwel de hele wereld. Vaak werken ze met agenten in fysieke kantoren. Binnen de Europese Unie kan geld ook eenvoudig en tegen lage kosten via banken worden overgemaakt. Buiten de Europese Unie hebben migranten een voorkeur voor geldtransactiekantoren boven banken vanwege de meer gespecialiseerde dienstverlening.

Het onderzoek laat ook zien dat online aanbieders snel in opkomst zijn. Zij werken met apps om remittances te versturen. Migrantenvaren die apps als gebruiksvriendelijk. Bovendien bieden deze apps relatief veel privacy (en dus veiligheid) aan de ontvangers. In verschillende corridors bevalt het gebruik van apps zo goed dat ze 'marktaandeel' overnemen van informele kanalen.

De bevindingen rond deze apps wijken op enkele punten af van de bevindingen voor traditionele kanalen hierboven. Zo zijn er voor apps wel veel nieuwe aanbieders op de markt gekomen, weliswaar niet geregistreerd in Nederland maar (blijkbaar) wel in andere Europese landen. Daarnaast is niet altijd duidelijk in hoeverre het kader van wet- en regelgeving ook past op deze apps; bijvoorbeeld rond eisen aan identificatie.

We verwachten dat de toekomst een verdere toename van online kanalen met zich meebrengt

De toekomst is onzeker, maar op basis van dit onderzoek zien we een aantal trends waarvan we verwachten dat die zich de komende jaren zullen voortzetten:

- ▶ Betalingen gebeuren in toenemende mate digitaal, vaak via mobiele telefoons.
- ▶ Contante betalingen nemen langzaam af, ook onder migrantengroepen.
- ▶ Het aantal landen dat Nederland en/of Europa als hoogrisicoland wordt gezien of door sancties wordt geraakt neemt toe, waardoor het aantal corridors met belemmeringen toeneemt.

Daarnaast houden verschillende betrokken partijen er rekening mee dat in de komende jaren remittances met crypto's gaan worden verstuurd. Op dit moment zien we echter nog geen groot gebruik van crypto's onder migrantengroepen.

6.2 Aanbevelingen

Bij het wegnemen van belemmeringen bij remittances is enig realisme op zijn plaats. De Nederlandse overheid kan niet in zijn eentje de perfecte omstandigheden voor remittances creëren. Ten eerste

gaat het om een proces dat voor de helft in het buitenland plaatsvindt. Ten tweede is er voor remittances een vrije markt, en wordt informatie gedeeld in informele migrantennetwerken. Het wegnemen van belemmeringen is net zo goed een taak voor aanbieders en gemeenschappen als voor overheidsorganisaties. Ten derde moeten de belangen rond remittances worden afgewogen tegen andere belangen, zoals het voorkomen van financiering van terrorisme.

Niettemin zijn er verschillende maatregelen die de Nederlandse overheid kan nemen rond remittances die de omstandigheden verder kunnen verbeteren. In hoofdstuk 5 hebben we verschillende oplossingsrichtingen verkend. Niet alle oplossingsrichtingen zijn kansrijk, maar een aantal kan een belangrijke bijdrage leveren aan het wegnemen van belemmeringen. We doen acht aanbevelingen aan de betrokken ministeries en toezichthouders.



- 1. Maak het gemakkelijker om toe te treden tot de markt.** De afgelopen jaren zijn er in Nederland geen nieuwe toetreders geregistreerd. Hoewel het aantal agenten wel toenam en buitenlandse (online) aanbieders actiever werden, is het voor de lange termijn goed dat ook in Nederland nieuwe aanbieders makkelijk kunnen blijven toetreden. Zo zouden nieuwe partijen die zich specialiseren in één corridor vanuit Nederland makkelijker kwetsbare migranten kunnen bereiken. Blijf daarom kritisch kijken naar nieuwe en bestaande ingangseisen, zoals die voor een DNB-vergunning. Onderzoek ook of nieuwe toetreders financieel ontzien kunnen worden, bijvoorbeeld door hun de eerste jaren niet in rekening te brengen maar uit de algemene middelen te bekostigen. Weeg de voor- en nadelen van een dergelijke regeling zorgvuldig af.



- 2. Heb oog voor het risico op overcompliance.** Overcompliance ontstaat wanneer aanbieders zich strikter aan regels houden dan eigenlijk nodig is. Overcompliance kan de mogelijkheden voor remittances dreigen te beperken en de kosten dreigen op te drijven. We kunnen niet aangeven of er nu al sprake is van overcompliance, maar het *risico* op overcompliance in deze sector is reëel. Toezichthouders moeten zich bewust zijn van dit risico – niet eens zozeer bij het opstellen van regels maar vooral in de communicatie en cultuur van samenwerking met aanbieders. Communiceer uitgebreid en duurzaam met aanbieders over wat er precies van hen gevraagd wordt.



- 3. Stimuleer dat banken geldtransactiekantoren faciliteren.** Wanneer (groot)banken niet bereid zijn om diensten van geldtransactiekantoren mogelijk te maken, ontstaan grote belemmeringen. Hier ligt met name een taak voor banken en geldtransactiekantoren om met elkaar in gesprek blijven, maar als zij er samen niet uitkomen, ligt er vanwege het maatschappelijke belang van remittances ook een taak voor de overheid. Begeleid dan de gesprekken tussen banken en geldtransactiekantoren, en organiseer ze waar nodig. Blijf daarnaast partijen wijzen op de loketten waar zij mededingingsproblemen kunnen melden bij de toezichthouder.



- 4. Begeleid de opkomst van apps voor remittances.** Dit onderzoek liet zien dat niet altijd zeker is in hoeverre nieuwe apps voor remittances passen binnen het kader van wet- en regelgeving. Maak de regels voor deze apps zo duidelijk mogelijk. Neem bij de (door)ontwikkeling van beleid voortaan apps net zo zeer als uitgangspunt als fysieke geldtransactiekantoren. Monitor daarnaast in hoeverre apps voldoen aan wet- en regelgeving. Alleen reageren op signalen van andere aanbieders is niet voldoende, omdat traditionele aanbieders ook niet altijd goed zicht hebben op welke apps er beschikbaar zijn.



5. Maak online identificatie bij remittances gemakkelijk. Betere mogelijkheden voor online identificatie zou de adoptie bevorderen van apps die goedkoop, gebruiksvriendelijk en compliant met wet- en regelgeving zijn. Ga na of remittances bij de huidige projecten gericht op online identificatie (eIDAS en iDIN) voldoende worden meegenomen. Het beeld uit dit onderzoek is dat deze identificatie-mechanismen een flinke bijdrage kunnen leveren aan de gebruiksvriendelijkheid van apps.



6. Ga na in hoeverre ontwikkelingsbeleid remittances kan faciliteren. Remittances zijn belangrijk voor ontwikkelingslanden. De uitkomsten van dit onderzoek laten echter zien dat een deel van de belemmeringen juist daar ontstaan. Onderzoek in hoeverre buitenlands (ontwikkelings)beleid kan bijdragen aan het wegnemen van belemmeringen in die landen, en focus daarbij op de mogelijkheden voor het bijdragen aan het opzetten van een goede digitale infrastructuur en (desnoods rudimentaire) mogelijkheden voor online identificatie.



7. Verbeter de financiële voorlichting aan migranten. Veel migranten vrezen dat uitkeringen worden ingehouden als zij remittances versturen. Ook overzien migranten de markt niet altijd goed. Beide punten geldt vooral voor kwetsbare migranten. Verzorg betere voorlichting aan deze migranten, bijvoorbeeld door informatie over remittances op te nemen in de financiële voorlichting in het kader van 'ontzorgen' in het nieuwe inburgeringsstelsel. Maak remittances bespreekbaar in het contact tussen klantmanagers en uitkeringsgerechtigden. Ontwikkel toegankelijke informatie voor gemeenten en migranten over do's and don'ts rond remittances bij een uitkering. Ga na of er meer maatwerk mogelijk is bij grote voorlichtingspartijen, en zet in op de krachten van gemeenschappen zelf, bijvoorbeeld met sleutelpersonen die het goede voorbeeld geven.



8. Coördineer de beleidsontwikkeling rond remittances. Bij het onderwerp remittances zijn veel verschillende ministeries en toezichthouders betrokken. Zie remittances als een eigen beleidsterrein met een specifieke portefeuillehouder die overkoepelend zicht houdt op de activiteiten van de verschillende ministeries en toezichthouders. Dit kan helpen bij de uitvoering van de meeste van de bovenstaande aanbevelingen. Zet erop in dat deze portefeuillehouder samenwerkt met migrantenorganisaties.

Hoewel andere Europese landen een vergelijkingswebsite hebben opgezet, zouden we nu niet aanbevelen om dat in Nederland ook te doen. De World Bank biedt nu al een vergelijkingswebsite voor de grootste corridors vanuit Nederland, dus een nieuwe tool zou daarmee dubbelen, en bovendien maakt geen van de respondenten in ons onderzoek gebruik van deze vergelijkingswebsite. Tot 2014 heeft Nederland ook een vergelijkingswebsite gehad, maar die is stopgezet wegens tegenvallend gebruik. We zien meer in voorlichting, zoals hierboven beschreven bij punt 7.

/ Bijlage: Selectie van landen

Selectie van vijf landen voor het onderzoek

Om voor dit onderzoek marktonderzoek te kunnen combineren met het perspectief van migranten, en daarbij kwalitatief te kunnen inzoomen is er besloten dat het onderzoek zich concentreert op vijf landen. Voor de selectie is gekeken naar landen waar de belemmeringen groot zijn en waar de stroom remittances een groot belang (bijvoorbeeld een grote omvang) heeft.

Gebruik van afwegingskader met criteria voor belang en belemmeringen

We hebben een afwegingskader opgezet waarin de mate van de belemmeringen worden afgewogen tegen het belang van remittances. Het doel van het afwegingskader was om de selectie van de vijf landen te onderbouwen en zoveel mogelijk te objectiveren op basis van vooraf vastgelegde criteria.

Het kader is niet volledig objectief: er zijn immers verschillende bronnen, indicatoren en scores denkbaar. Ook is de onderliggende data niet altijd perfect. We hebben het afwegingskader daarom vooral gebruikt om te komen tot een voorselectie van de landen die het meest interessant zijn om te onderzoeken. Na de voorselectie is de finale selectie gemaakt mede op basis van praktische factoren.

Selectiecriteria

De criteria waren:

Criteria **belang** van de remittancesstroom

1. Omvang van de groep: het aantal in Nederland wonende personen met een migratieachtergrond in het betreffende land;
2. Remittances t.o.v. BBP: het aandeel dat remittances uitmaken in het totale bruto binnenlands product van het betreffende land.

Criteria **belemmeringen** voor de remittancesstroom

3. Transactiekosten: Het percentage kosten dat berekend wordt voor het overmaken van 200,- euro naar het betreffende land;
4. Snelheid: De mogelijkheid om binnen één dag geld naar het betreffende land te sturen;
5. Wet- en regelgeving: De vermelding van het land op lijsten voor landen waar specifieke regels voor gelden:
 - a. Lijst 'High Risk Third Countries' van de Europese Unie.⁴⁸
 - b. Lijst van landen waartegen Nederland sancties heeft ingesteld.⁴⁹

Toekenning van scores

Criteria **1**, **2** en **3** kregen een score van 1, 2 of 3 punten. Deze score is afhankelijk van de grootte van de migrantengroep in Nederland, de verhouding tussen de geldstroom en het BBP van het ontvangende land en het percentage transactiekosten.

Wegens beperkte informatie kreeg criterium **4** enkel een 0 of 1 punt. Deze score is bepaald op basis van of er wel of geen kanalen beschikbaar zijn waar het geld binnen een dag is overgemaakt, aangezien dit de vastgelegde streeftijd is.

⁴⁸ Europese Commissie (2022) *Delegated Regulation in relation to third countries which have strategic deficiencies in their AML/CFT regimes*. C/2021/4335. [Link](#)

⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022) *Sanctieregelingen: Stand van zaken*. [Link](#)

Voor criterium **5** kreeg elk subcriterium een 0 of 1 punt. Een land dat zowel op de High Risk Third Countries lijst voorkomt als de sanctielijst, kan dus 2 punten krijgen.

Voorselectie

Toepassing van het afwegingskader resulteerde in een voorselectie van 14 landen. Dit waren: Somalië, Marokko, Turkije, Ghana, China, Afghanistan, Bosnië-Herzegovina, Kaapverdië, Filippijnen, Oekraïne, Vietnam, Egypte, Pakistan en de Dominicaanse Republiek.

Eindselectie

Voor de eindselectie is vervolgens het **ontwikkelingsniveau** van het land meegenomen, omdat de oproep voor dit onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking is geplaatst. Tevens is de verwachte **bereikbaarheid** van de migrantengroepen meegenomen, om de haalbaarheid van het onderzoek te vergroten. Tot slot is een **'wildcard'** ingezet voor een land waarvan bekend is dat informele kanalen een groot aandeel van de remittancesstroom vormen.

De eindselectie bestaat uit de volgende landen:

- ▶ **Somalië:** hoogste score, naar verwachting goed bereikbaar en eerder onderzocht
- ▶ **Marokko:** hoge score, naar verwachting goed bereikbaar
- ▶ **Ghana:** hoogste score, naar verwachting goed bereikbaar en eerder onderzocht
- ▶ **Afghanistan:** hoge score, onzeker hoe goed te bereiken
- ▶ **Eritrea:** wildcard (informele kanalen spelen grote rol in remittancesstroom), naar verwachting goed bereikbaar