

Risicobeheersing door geldtransactie- en trustkantoren

Het toezicht van de Nederlandsche Bank (DNB) op geldtransactiekantoren is per 19 juli 2002 versterkt. Op 1 maart 2004 is DNB gestart met het toezicht op trustkantoren. Beide sectoren dienen belangrijke economische en maatschappelijke belangen. Aan de diensten die geldtransactie- en trustkantoren verlenen zijn echter risico's verbonden op het gebied van integriteit, zo wordt ook internationaal gesignaleerd.

Het toezicht op deze kantoren is daarom gericht op de bevordering van de integriteit van het financiële stelsel. De implementatie van de regelgeving heeft resultaten opgeleverd. De door de wetgever beoogde sanering van de in Nederland actieve geldtransactiekantoren is doorgevoerd. Het trusttoezicht heeft tot consolidatie binnen de trustsector geleid en heeft voor een cultuuromslag binnen de trustsector gezorgd. Ook is aan een aantal trustkantoren geen vergunning verleend.

De onder de regelgeving voorgeschreven beheersing van integriteitsrisico's door geldtransactie- en trustkantoren zal er niet toe leiden dat deze instellingen nooit bij bepaalde incidenten op integriteitsgebied betrokken kunnen raken. Binnen de beheersomgeving van geldtransactie- en trustkantoren moet een goede balans bestaan tussen de (inherente) integriteitsrisico's die aan de dienstverlening zijn verbonden en de beheersmaatregelen die geldtransactie- en trustkantoren hier tegenover stellen.

Dit artikel schetst een beeld van de risicobeheersing in beide sectoren en de invulling die DNB geeft aan het toezicht hierop.

Integriteitstoezicht

Het toezicht op geldtransactie- en trustkantoren is integriteitstoezicht ‘pur sang’ ter bevordering van de integriteit van het financiële stelsel, door onder meer de bestrijding van witwassen van gelden en terrorismefinanciering.

Daarin verschilt integriteitstoezicht op geldtransactie- en trustkantoren van het toezicht van DNB op bijvoorbeeld kredietinstellingen, waarbij naast integriteitsaspecten ook de naleving van eisen met betrekking tot solvabiliteit en liquiditeit in het toezicht worden betrokken. Het toezicht op geldtransactie- en trustkantoren richt zich niet op de goede ordening van het marktproces of het waarborgen van een gezonde financiële positie van geldtransactie- en trustkantoren. Evenmin wordt toezicht gehouden op de cliënten van deze kantoren. Integriteitstoezicht beoogt dat deelnemers op deze markt kritische vragen stellen voordat tot dienstverlening wordt overgegaan.

Onder de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) zijn geldtransactie- en trustkantoren in Nederland verplicht over een vergunning of registratie te beschikken. Vergunningverlening (registratie) geschiedt door DNB en is onder meer afhankelijk van de betrouwbaarheids-toetsing van (mede)beleidsbepalers en de wijze waarop een kantoor invulling heeft gegeven aan de uitgebreide eisen die worden gesteld op het gebied van de administratieve organisatie en de interne controle.

Naast de Wgt en Wtt zijn er drie andere ‘integriteitswetten’: de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet mot), de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Sanctiewet 1977. Geldtransactie- en trustkantoren zijn ook onderworpen aan laatstgenoemde drie integriteitswetten en DNB houdt toezicht op de naleving hiervan.

Het integriteitstoezicht krijgt in toenemende mate belangstelling. De internationale strijd tegen terrorisme en de bestrijding van criminaliteit in de financiële sfeer staan hoog op de politieke agenda.

Geldtransactie- en trustkantoren onder toezicht van DNB

Geldtransactiekantoren

Geldtransactiekantoren richten zich op onder meer wisselactiviteiten en ‘moneytransfer’-activiteiten. Geldtransactiekantoren spelen in toenemende mate een rol bij geldstromen naar landen met een niet volledig ont-

wikkelde financiële infrastructuur. Op deze wijze vervullen geldtransactiekantoren een belangrijke functie bij de ontwikkeling van dergelijke landen. Onder de geregistreerde geldtransactiekantoren bevinden zich grote internationaal opererende partijen die voor hun klanten vanuit Nederland wereldwijd gelden uit kunnen laten betalen. Er zijn ook (kleine) geregistreerde geldtransactiekantoren die via een eigen systeem gelden uit kunnen laten betalen in het land waar het geldtransactiekantoor zich specifiek op richt (vaak het land van herkomst van de eigenaar van het geldtransactiekantoor).

In 2004 bedroeg het wisseltransactievolume van alle geregistreerde geldtransactiekantoren EUR 684 miljoen en het transfervolume EUR 324 miljoen. Deze aanzienlijke volumes weerspiegelen een enorm aantal veelal kleine transacties van particulieren.

Het risico bestaat dat geldtransactiekantoren (ongewild) betrokken worden bij het witwassen van gelden of de financiering van terroristische activiteiten. De aard van de dienstverlening zorgt voor inherent hoge risico’s in dit verband. De dienstverlening van geldtransactiekantoren bestaat veelal uit het wisselen van contant geld en het in andere landen uitbetalen van geld dat in Nederland bij een geldtransactiekantoor – vaak contant – wordt aangeboden (moneytransfer). Deze gelden kunnen afkomstig zijn uit criminele activiteiten en de transactie kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van een poging de herkomst van de gelden te verhullen (witwassen). Ook bestaat de kans dat gelden naar het buitenland worden overgemaakt ter financiering van terroristische activiteiten. Het omvangrijke aantal transacties en de verscheidenheid aan daarbij behorende opdrachtgevers verhogen het geschetste risico van betrokkenheid van geldtransactiekantoren bij witwassen of terrorismefinanciering.

Sinds 1 januari 1995 houdt DNB toezicht op wisselkantoren op grond van de Wet inzake de wisselkantoren. Deze wet kwam tot stand nadat duidelijk werd dat in een gedeelte van deze bedrijfstak gelden werden witgewassen. Het toezicht is in juli 2002 onder de Wgt uitgebreid met verschillende vormen van geldtransacties (bijvoorbeeld moneytransfers). Ook is de regelgeving met inwerkingtreding van de Wgt aangescherpt en beter afdwingbaar gemaakt.

Het toezicht op geldtransactiekantoren heeft resultaten opgeleverd. Een aanzienlijk aantal geldtransactiekantoren heeft de activiteiten moeten staken wegens gebleken onbetrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers of een gebrekkige administratieve organisatie en interne controle. Hierbij speelde grootschalige overtre-

ding van de Wgt, de Wid en de Wet *moet* een vooraanstaande rol. Schending van regelgeving heeft in enkele gevallen niet alleen tot beëindiging van de registratie van een geldtransactiekantoor geleid, maar ook tot strafrechtelijke maatregelen. Gezien de functie die geldtransactiekantoren vervullen en de resultaten die met het toezicht worden geboekt, heeft het toezicht een duidelijke maatschappelijke functie.

Trustkantoren

Trustkantoren richten zich kortweg op het beheer van vennootschappen (doelvennootschappen), die om verschillende redenen (waaronder fiscale) in Nederland zijn gevestigd, in opdracht van buitenlandse aandeelhouders van deze vennootschappen. Trustkantoren dragen zorg voor het bestuur van doelvennootschappen, leveren een vestigingsadres en verzorgen administratieve en juridische ondersteuning. Door het van oudsher goede fiscale vestigingsklimaat in Nederland is een internationaal vooraanstaande trustsector tot stand gekomen. Trustkantoren in Nederland variëren van eenmanskantoren tot kantoren met meer dan honderd personeelsleden en een miljoenenomzet.

Trustkantoren vormen een belangrijke schakel binnen de financiële dienstverlening. Bij veel van de grote internationale ondernemingsstructuren spelen Nederlandse vennootschappen een rol als financieringsmaatschappij of houdstervenootschap. Naar schatting worden meer dan 10.000 entiteiten in opdracht van cliënten door Nederlandse trustkantoren beheerd. De geldstromen binnen deze entiteiten bedragen honderden miljarden euro's per jaar. De bijdrage van de trustsector en de door deze sector beheerde entiteiten aan de Nederlandse economie is substantieel, mede gezien de betrokkenheid van andere zakelijke dienstverleners. Zodoende is de trustsector van belang voor de nationale financieel-economische dienstverlening en de kennis op dit gebied.

De door een trustkantoor beheerde entiteit maakt onderdeel uit van een internationaal opererend concern en heeft in de regel een beperkte (doorstroom)functie binnen dit concern. Gezien deze functie, heeft het trustkantoor als beheerder van de doelvennootschap over het algemeen een beperkt blikveld binnen de multinational.

Het risico bestaat dat een trustkantoor (ongewild) betrokken raakt bij malversaties binnen het concern waarvan de door het trustkantoor beheerde entiteit deel uitmaakt. Het kan hierbij gaan om internationale witwasconstructies of de financiering van terroristische activiteiten, maar ook om allerlei andere overtredingen van regelgeving door (onderdelen van) het concern waarvan de beheerde entiteit onderdeel vormt of door leidinggevenden binnen dit concern. De praktijk heeft helaas geleerd dat de sector in voorkomende gevallen met grote incidenten in verband wordt gebracht.

De risico's voor het trustkantoor nemen toe naarmate minder kennis aanwezig is bij het trustkantoor over de opdrachtgever, het concern waarvan de beheerde entiteit onderdeel uitmaakt en de transacties waarbij deze entiteit is betrokken. Bij weinig kennis zal het voor een trustkantoor lastiger zijn de legitimiteit van bepaalde transacties te beoordelen. Ook bestaat in dat geval de kans dat een opdrachtgever een trustkantoor misbruikt om op anonieme wijze zaken te doen. Dat wil zeggen dat niet duidelijk is wie de uiteindelijke belanghebbenden zijn bij de entiteit die door het trustkantoor wordt beheerd en vaak bestuurd.

Met ingang van 1 maart 2004 houdt DNB toezicht op trustkantoren onder de Wtt. Het aantal trustkantoren is sindsdien behoorlijk teruggelopen. De invoering van het toezicht op trustkantoren heeft tot concentratie van dienstverlening geleid, onder invloed van de eisen die de Wtt aan trustdiensten stelt. Veel advocaten-, accountants- en belastingadvieskantoren hebben hun trustdiensten overgedragen aan trustkantoren. Het toezicht op trustkantoren heeft er verder toe geleid dat sprake is van een cultuuromslag bij trustkantoren. Deze realiseren zich het belang van 'compliance' met de regelgeving en zijn bereid gebleken de inspanningen die daarmee gemoeid zijn te leveren. Het toezicht levert een bijdrage aan een professionele trustsector die sterk op risicobeheersing is gericht.

Ook is een aanzienlijk aantal trustkantoren de toe-

Geldtransactiekantoren in het Wgt-register

Aantal Wwk-kantoren per 19-07-2002	29
Doorgehaalde Wwk-kantoren op eigen verzoek	-12
Afgewezen kantoren	-3
Restant aantal Wwk-kantoren per 15-02-2006	14
Aantal Wgt-aanvragen op grond van overgangsregeling	30
Ontvangen nieuwe Wgt-aanvragen na overgangsregeling	19
Afgewezen of ingetrokken Wgt-aanvragen	-37
Aantal Wgt-kantoren per 15-02-2006	12
Totaal aantal kantoren in het Wgt-register per 15-02-2006	26

gang tot de markt ontzegd wegens onvoldoende beheersing van integriteitsrisico's. De vergunningaanvragen van deze kantoren zijn afgewezen of buiten behandeling gelaten. In een aantal gevallen is de vergunningaanvraag na afstemming met DNB ingetrokken of is de betrokkenheid van een beleidsbepaler beëindigd. Het betroffen deels kantoren die niet in staat bleken een afdoende administratieve organisatie en interne controle op te zetten. Ook antecedenten in de financiële sfeer of delicten van beleidsbepalers hebben aanleiding gegeven niet tot vergunningverlening over te gaan. In enkele gevallen zijn deze kantoren inmiddels onderwerp van strafrechtelijk onderzoek.

Versterking van de beheersomgeving

Algemeen

Het toezicht op geldtransactie- en trustkantoren richt zich op de beheersomgeving en daarmee op de betrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers en de administratieve organisatie en interne controle. Binnen deze kantoren moet sprake zijn van een afdoende beheersing van de integriteitsrisico's die aan de dienstverlening zijn verbonden. Er worden geen rechtstreekse eisen gesteld aan de cliënten van de kantoren.

Betrouwbaarheidstoetsing (mede)beleidsbepalers

Belangrijke voorwaarde voor het creëren van een goede 'beheersomgeving' is de betrouwbaarheid van de (mede)beleidsbepalers. Zij bepalen direct of indirect het beleid op het gebied van de beheersing van integriteitsrisico's en vervullen een voorbeeldfunctie.

Essentieel onderdeel van de beoordeling van verzoeken tot registratie of vergunningaanvragen van geld-

transactie- en trustkantoren is de toetsing van de betrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers. Hiertoe moeten de beleidsbepalers een vragenformulier invullen en indienen bij DNB. Toetsing van de betrouwbaarheid geschiedt vervolgens op basis van de informatie in het formulier en door raadpleging van justitiële en andere bronnen. Bij de toetsing van (mede)beleidsbepalers bij geldtransactie- en trustkantoren zijn in sommige gevallen antecedenten in de financiële sfeer en delicten naar voren gekomen, die aanleiding hebben gegeven om niet tot registratie of vergunningverlening over te gaan.

Bij wijzigingen in beleidsbepalers moet vooraf toestemming van DNB worden gevraagd en wordt eveneens een betrouwbaarheidstoetsing uitgevoerd. De beleidsbepalers zijn verplicht wijzigingen in hun antecedenten spontaan bij DNB te melden.

Overigens zijn geldtransactie- en trustkantoren verplicht zelf zorg te dragen voor betrouwbaarheidstoetsing van (bepaalde) personeelsleden, die niet als beleidsbepaler kunnen worden aangemerkt.

Administratieve organisatie geldtransactie- en trustkantoren

Geldtransactie- en trustkantoren zijn verplicht een zodanige sturing en beheersing van bedrijfsprocessen op te zetten dat de risico's op het gebied van integriteit afdoende worden beheerst.

Hiertoe dienen geldtransactiekantoren een beleidsplan en een Handboek administratieve organisatie op te stellen en na te leven. Bij een verzoek tot registratie wordt de opzet hiervan getoetst. Belangrijke pijlers in het Handboek zijn de strikte scheiding tussen uitvoerende en controlerende functies, de directe registratie van transacties op het moment van uitvoering en de maandelijkse rapportageplicht aan DNB. Onderdeel van de toetsing van de naleving van administratieve verplichtingen door geldtransactiekantoren is, naast het toezicht door DNB, een jaarlijkse toetsing door een externe accountant.

In lijn met internationale aanbevelingen dient een trustkantoor over uitvoerige kennis en documentatie te beschikken met betrekking tot de uiteindelijke belanghebbenden bij de door trustkantoren beheerde entiteiten. Deze kennis moet aanwezig zijn voordat trustdiensten worden verleend. De uiteindelijke belanghebbenden zijn personen die direct of indirect een belangrijk deel van de eigendom of zeggenschap houden in deze entiteiten. De mogelijkheid dat trustkantoren worden misbruikt door uiteindelijke belanghebbenden om op anonieme wijze zaken te doen, wordt internationaal als een van de grootste risico's van

Vergunningverlening trustkantoren

Aantal ontvangen Wtt-vergunningaanvragen (op basis van 318 eerste reacties van mogelijke trustkantoren ten tijde van implementatie Wtt)	183
Ingetrokken Wtt-vergunningaanvragen	-23
Buiten behandeling gestelde en afgewezen Wtt-vergunningaanvragen	-23
Aantal trustkantoren in het register per 21-02-2006	123
Aantal Wtt-vergunningaanvragen per 21-02-2006 in behandeling (inclusief aanvragen nieuwe kantoren)	20

trustdiensten gezien. Dit risico wordt door de identificatie- en documentatieverplichtingen aanmerkelijk verkleind.

Ook is het trustkantoor verplicht kennis en informatie te hebben over de ondernemingsstructuur waarvan de beheerde entiteit onderdeel vormt en het doel waarmee deze structuur is opgezet. Het trustkantoor verricht verder onderzoek naar de herkomst van het vermogen van de opdrachtgever en onderzoekt de herkomst en bestemming van gelden van deze entiteit en eventueel daaraan verbonden integriteitsrisico's.

Bij de vergunningaanvraag van trustkantoren moet de administratieve organisatie in de vorm van een procedurehandboek ter beoordeling aan DNB worden toegezonden. Bovenstaande verplichtingen moeten, evenals voorschriften op onder meer het gebied van afhandeling van incidenten, in administratieve procedures (wie doet binnen het kantoor wat en wanneer) worden vastgelegd waarbij in een systeem van interne controle moet zijn voorzien.

Op basis van de Wid en de Wet MOT zijn geldtransactie- en trustkantoren (kortweg) verplicht hun cliënten of vertegenwoordigers van cliënten tijdig te identificeren, de identificatiegegevens vast te leggen en ongebruikelijke transacties te melden. Of van een ongebruikelijke transactie sprake is wordt enerzijds bepaald aan de hand van objectieve indicatoren die grenzen stellen waarboven de ongebruikelijkheid een feit is. Anderzijds zijn er subjectieve indicatoren waarbij kantoren zich een oordeel moeten vormen of een transactie als ongebruikelijk kan worden aangemerkt.

De Sanctiewet 1977 is een kaderwet op grond waarvan in Nederland uitvoering wordt gegeven aan internationale besluiten, aanbevelingen of afspraken met betrekking tot het treffen van sancties. Deze sancties worden onder meer getroffen in het belang van de handhaving of de bevordering van de internationale vrede en veiligheid en bestrijding van terrorisme. Ter uitvoering van de Sanctiewet dienen geldtransactie- en trustkantoren bijvoorbeeld te onderzoeken of opdrachtgevers voorkomen op lijsten van door sancties getroffen personen en entiteiten.

Geldtransactie- en trustkantoren zijn verplicht de naleving van de Wid, de Wet MOT en de Sanctiewet 1977 eveneens vast te leggen in administratieve procedures die onderworpen zijn aan interne controle. Op deze wijze wordt de naleving van verplichtingen bevorderd en controleerbaar gemaakt.

Uitvoerend toezicht door DNB

Zoals in het toezicht door DNB gebruikelijk, geschiedt

het uitvoerend toezicht op geldtransactie- en trustkantoren op basis van risico-inschattingen per kantoor. De daarbij behorende capaciteitsverdeling binnen DNB wordt niet alleen gebaseerd op informatie die DNB uit eigen onderzoek verkrijgt. Er wordt door DNB binnen de wettelijke kaders voor informatie-uitwisseling ook contact onderhouden met Nederlandse opsporings- en vervolgingsinstanties.

Het toezicht op geldtransactie- en trustkantoren is gericht op de vaststelling dat de administratieve organisatie en interne controle op de juiste wijze zijn geïmplementeerd en feitelijk worden toegepast zodat zorg wordt gedragen voor controleerbare naleving van de voorschriften. In dit kader variëren de toezichtsactiviteiten – waaronder de toetsing van de werking van procedures – van gesprekken met management en personeel op diverse niveau's tot deelwaarnemingen in dossiers, controle van rapportages en gesprekken met de externe accountant (geldtransactiekantoren).

Ernstige bevindingen bij het toezicht kunnen van belang zijn voor het oordeel over de betrouwbaarheid van (mede)beleidsbepalers en leiden tot hernieuwd betrouwbaarheidsonderzoek. Dergelijk onderzoek kan overigens ook worden verricht op basis van spontane melding van gewijzigde antecedenten door beleidsbepalers, publieke informatie of inlichtingen van opsporings- en vervolgingsinstanties. Overtreding van regelgeving kan leiden tot bijvoorbeeld bestuurlijke boetes of een last onder dwangsom. Bij een zware overtreding kan DNB een registratie doorhalen of een vergunning intrekken.

Tot slot: beheersing van integriteitsrisico's

Integriteitsrisico's zijn inherent aan de dienstverlening door geldtransactie- en trustkantoren. Uitgebreide regelgeving en de feitelijke uitwerking in de administratieve organisatie en interne controle van deze instellingen moeten leiden tot een omgeving waarin deze integriteitsrisico's worden beheerst. Het toezicht door DNB leidt tot toetsing en versterking van de beheersomgeving.

Er wordt bij geldtransactie- en trustkantoren een balans gezocht tussen de beheersmaatregelen en de onderkende risico's, waarbij uiteindelijk ook commerciële overwegingen een rol spelen. Het treffen van zodanige beheersmaatregelen dat de kosten de baten van de dienstverlening door geldtransactie- en trustkantoren overstijgen, leidt feitelijk tot beëindiging van de betreffende dienstverlening.

Het omgekeerde geldt evenzeer. Onvoldoende beheersing van integriteitsrisico's waardoor de mogelijkheid van ernstige inbreuk op de integriteit van de financiële markten en schade aan de maatschappij worden geaccepteerd, is niet van deze tijd en zal het draagvlak voor dergelijke dienstverlening minimaliseren.