

Bijlage 3. Ondergronds bankieren

Een van de fenomenen die mij tot zorgen baren, is de opkomst van (crimineel) ondergronds bankieren. In december van afgelopen jaar¹ bent u op hoofdlijnen geïnformeerd over dit fenomeen en de aanpak ervan. Binnen de aanpak van criminele geldstromen is er veel aandacht voor crimineel ondergronds bankieren en wordt in stap 2 en 3 van het plan van aanpak ingezet op het voorkomen en bestrijden ervan. Onderstaand ga ik dieper in op het fenomeen en de aanpak ervan.

Wat is ondergronds bankieren?

'Ondergronds bankieren' is het verlenen van betaaltransacties buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen om, oftewel bankieren zonder vereiste vergunning. Binnen deze brede term zijn verschillende vormen te onderscheiden. Door onvergunde betaaldiensten te verlenen, zoals bij het zogenaamde Hawala-bankieren, worden geldstromen uit het zicht van onder andere toezichthouders en andere overheidsdiensten gehouden. Dit kunnen ook legaal verdiende gelden voor een legaal doeleind betreffen, zoals zogeheten *remittances*.² Daarnaast kunnen onvergunde betaaldiensten worden ingezet om gelden voor criminele doeleinden te verplaatsen. Enerzijds kunnen dit legaal verdiende gelden voor niet legale doeleinden zijn, o.a. terrorismefinanciering, anderzijds kan ook de herkomst van de gelden illegaal zijn. Met name bij deze laatste vorm blijven de gelden in totaliteit uit het zicht en binnen een schaduwstelsel; dit is het zogeheten crimineel ondergronds bankieren. Gelden in crimineel ondergronds bankieren vermengen zich dan in principe *niet* met reguliere financiële stromen. Wanneer zij dit wel doen, verliezen de gelden het ondergrondse karakter. Daarmee is de aanpak van ondergronds bankieren een belangrijk onderwerp in de brede aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Risico's van ondergronds bankieren onderkend

Het risico dat gepaard kan gaan met ondergronds bankieren wordt breed gedeeld door verschillende organisaties, zowel op internationaal, Europees als nationaal niveau. Zo heeft de Financial Action Task Force (FATF) dit in 2013 vervat in een zogenoemde witwastypologieonderzoek.³ In de Supranational Risk Assessments (SNRAs) van 2017 en 2019 van de Europese Commissie over witwassen en terrorismefinanciering wordt het ondergronds bankieren genoemd als risico voor, specifiek, misbruik door criminele netwerken en terrorismefinanciering alsook in het bredere kader van witwassen. Ook Europol heeft in de European Union serious and organised crime threat assessment (EU SOCTA) van 2021⁴ ondergronds bankieren geanalyseerd en als risico benoemd.

Ook op nationaal niveau, in de National Risk Assessments (NRAs) van 2017 en 2019, is ondergronds bankieren door de daarbij betrokken publieke en private

¹ Kamerstukken II 2021/2022, 33173, nr. 22.

² Remittances is de term die internationaal wordt gebruikt voor buitenlandse geldoverboekingen. Deze overboekingen worden vooral uitgevoerd door migranten en dienen meestal als ondersteuning van familie in levensonderhoud in het land van herkomst. De Wereldbank definieert dit als 'the sum of personal transfers and compensation of employees. Personal transfers include all current transfers in cash or in kind between resident and nonresident individuals. Compensation of employees refers to the income of border, seasonal, and other short-term workers who are employed in an economy where they are not resident and of residents employed by nonresident entities.' Remittances omvatten dan overdrachten van niet-commerciële aard door een buitenlandse werknemer, een lid van een diasporagemeenschap of een burger met familiebanden in het buitenland, naar verwanten in het buitenland of land van herkomst.

³ <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/role-hawalas-in-ml-tf.html>

⁴ <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta-2021>

partijen onderkend als een van de grotere risico's van witwassen en van terrorismefinanciering. De Nederlandsche Bank (DNB) geeft aan in het afgelopen jaar meer meldingen te hebben ontvangen over ondergronds bankieren. Bij de politie is het beeld dat crimineel bankieren is toegenomen.⁵

Met name de samenloop van crimineel ondergronds bankieren met drugscriminaliteit, zoals hieronder verder uitgelegd, maakt ons land kwetsbaar voor het probleem van ondergronds, crimineel bankieren. Vandaar dat ik dit risico met nog meer vereende aandacht en kracht de kop in wil drukken.

Onderscheid onvergund en crimineel bankieren

Lang voordat er door de overheid erkende banken bestonden, waren er al beroepsmatige 'bankiers' die op informele wijze de overdracht van (contante) geldbedragen verzorgden. Het systeem heeft zijn herkomst in Azië en de ontstaansgeschiedenis is verbonden met de handel over lange afstanden. Vormen van ondergronds bankieren vinden inmiddels wereldwijd plaats onder verschillende benamingen. Naast het zogeheten hawala (uit India afkomstig begrip voor 'bewijsstuk') zijn er meer ondergrondse systemen voor waardeoverdracht, zoals hundi (Pakistaans voor 'vertrouwen') en fei ch'ien (Chinees voor 'vliegend geld').

Deze bankiersnetwerken steunen op onderling vertrouwen in hun verrekeningen naar elkaar. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een minimalistisch en niet transparant boekhoudsysteem, waarin vertrouwen de basis vormt. Door onderling te verrekenen kan contant geld in een ander land worden uitgekeerd, zonder dat het geld zelf internationaal beweegt. Dit maakt dat deze netwerken eenvoudig kunnen worden ingezet voor (internationale) vermogensuitwisselingen. Het gaat bij het klassieke Hawala-bankieren veelal om zogeheten *remittances* en daarmee relatief kleine bedragen waarvan bekend is bij de Hawala-bankier van wie het geld afkomstig is en voor wie het geld is bestemd.

De gelden die worden verplaatst via ondergrondse bankiers hebben dan ook niet per definitie een criminele herkomst. Zo kan er gebruik worden gemaakt van het klassieke Hawala-bankieren voor het verplaatsen van legaal contant geld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan NGOs die op deze manier hulp bieden in gebieden waar (toegang tot) een formeel bancair systeem ontbreekt.

Ondergronds bankieren is illegaal omdat het zonder vergunning gebeurt. Er is echter een onderscheid tussen enerzijds het gebruik van Hawala-systemen voor verplaatsing van regulier verdiende gelden die voor legitieme doeleinden worden ingezet; en anderzijds crimineel ondergronds bankieren, waarbij crimineel verkregen contante gelden voor criminele doeleinden worden verplaatst.

Uit de jurisprudentie volgt dat, gelet op de specifieke werkwijze van Hawala-bankieren, niet per definitie kan worden vastgesteld dat het gaat om transacties met criminele gelden. Hawala-bankieren is als zodanig namelijk niet (primair) gericht op criminele gelden. De bedragen die een Hawala-bankier onder zich heeft, zijn weliswaar verkregen in zijn hoedanigheid van Hawala-bankier (waardoor deze, vanwege het ontbreken van een vergunning, een strafbaar feit begaat). Maar deze bedragen zijn niet te bestempelen als criminele opbrengsten dan wel als afkomstig uit het misdrijf van bankieren zonder vergunning. Voor transacties via het systeem van Hawala-bankieren

⁵ *Aanhangsel van de Handelingen II*, 2021/20, nr. 290.

kan de Hawala-bankier dan ook niet bestraft worden op grond van witwaswetgeving.

Bij 'crimineel ondergronds bankieren' gaat het daarentegen altijd om het verplaatsen van grotere sommen contant geld afkomstig uit criminele activiteiten. Dit geld is bestemd voor financiering van criminele activiteiten, zoals bijvoorbeeld de aankoop van drugs. Ook kan ondergronds bankieren gebruikt worden voor terrorismefinanciering. De criminele ondergrondse bankier laat zich dan ook willens en wetens (al dan niet onder dwang) in met de criminele netwerken die hij bedient en vormt een essentiële schakel in het criminele bedrijfsproces.

Kenmerkend voor crimineel ondergronds bankieren is 'anonimiteit'. Er wordt gebruikgemaakt van "tokens" als afgiftebewijs, waarna de grote sommen contant geld worden overhandigd. Deze overdrachten worden verrekend binnen een netwerk van zogenaamde criminele ondergrondse bankiers. Zo kan overal ter wereld een betaling plaatsvinden, zonder dat het geld fysiek de grens over hoeft te gaan.

Daar waar de overdracht van 'legaal' geld bij het traditionele Hawala-bankieren doorgaans plaatsvindt op *vaste locaties* (vaak kleine bedrijven), wordt crimineel geld meestal overdragen op openbare, anonieme gelegenheden (bijv. een parkeerplaats) om te voorkomen dat de criminele klant de bankier kan identificeren. Ook de omvang van de over te dragen geldbedragen verschilt. Bij traditioneel Hawala-bankieren gaat het om tientallen tot maximaal enkele duizenden euro's. Bij de overdracht van crimineel geld gaat het om tienduizenden tot honderdduizenden euro's per keer. In het geval dat 'legaal' geld wordt overgedragen middels Hawala-bankieren vindt bovendien veelal geen communicatie via de telefoon plaats; klanten gaan naar de vaste locatie. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van versluierd taalgebruik. De overdracht van crimineel geld daarentegen gaat altijd gepaard met communicatie in versluierd taalgebruik.

Hoe pakken we ondergronds bankieren aan?

Gezien de risico's vindt de aanpak van ondergronds bankieren op meerdere fronten plaats: nationaal en internationaal, en zowel in operationele als in kennis vergrotende zin.

Toezicht

Bankieren zonder vergunning (het zonder vergunning bedrijfsmatig betaaldiensten verlenen) is een overtreding van artikel 2:3a Wet op het financieel toezicht (Wft) en is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten (WED). Bij signalen van dergelijke illegale dienstverlening, doet DNB onderzoek en treedt zo nodig bestuursrechtelijk handhavend op. Illegale aanbieders zijn echter niet altijd makkelijk in beeld te krijgen. DNB werkt samen met de opsporingsdiensten in de strafrechtelijke handhaving tegen illegale dienstverleners, onder meer door het delen van inzichten en kennis.

Financial Intelligence

Bij de Financiële Intelligence Unit Nederland (FIU-NL) is ondergronds bankieren een geprioriteerd thema waar doorlopend analyses op worden gedaan. De FIU-NL en inmiddels vijf grootbanken zijn een samenwerkingsverband gestart, de Fintell Alliance. Ondergronds bankieren is een van de onderwerpen waarop informatie wordt uitgewisseld binnen dit samenwerkingsverband. De analyses van de Fintell Alliance en de FIU-NL

richten zich op detectie van mogelijke ongebruikelijke transacties. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar geldstromen ten behoeve van ogenschijnlijk legale handel, dienstverlening en ondernemingen, waarbij deze transacties mogelijk toch gerelateerd kunnen zijn aan ondergronds bankieren. De financiële intelligence en inzichten uit deze analyses worden gedeeld met opsporingsinstanties en dragen bij aan gerichte opsporingsinterventies en een betere intelligence positie. Daarnaast wordt het inzicht gebruikt om de meldings-plichtige instellingen⁶ hierover te kunnen voorlichten, zodat zij kunnen voorkomen dat zij gebruikt worden voor het op deze wijze witwassen van crimineel geld. Ook kunnen ongebruikelijke transacties beter worden onderkend en gemeld aan de FIU-NL.

Opsporing en vervolging

Het primaat voor de strafrechtelijke aanpak van illegale dienstverleners die zich bezighouden met bankieren zonder vergunning, ligt bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). De FIOD opereert onder gezag van het Functioneel Parket van het OM.

Het tegengaan van het gebruik van ondergronds bankieren voor criminele doeleinden, het crimineel ondergronds bankieren, is een speerpunt van de politie. Politie (meer specifiek de Dienst Landelijke Recherche) en het Landelijk Parket van het OM hebben binnen de Taskforce Underground Banking een systeemaanpak ontwikkeld voor het bestrijden van de meest ondermijnende criminele ondergronds bankiersnetwerken. In samenwerking met de verschillende eenheden van de politie en met de ketenpartners wordt doorlopend gekeken naar wie de meest effectieve interventies kan plegen.

De politie heeft sinds 2007, door haar jarenlange investering in het bestrijden van crimineel ondergrondse bankiers, samen met internationale partners een goed beeld gekregen van het systeem van crimineel ondergronds bankieren. Inmiddels is duidelijk dat de contante gelden, die door deze criminele ondergronds bankiers worden beheerd, voornamelijk afkomstig zijn uit en gebruikt worden voor de drugshandel. De aanpak van deze criminele bankiersnetwerken kan dan ook niet los gezien worden van de systeemaanpak van drugsmarkten door de politie. Bij de aanpak van drugscriminaliteit is bij politie in de afgelopen jaren dan ook een omslag ingezet, waarbij steeds meer nadruk komt te liggen op het volgen van criminele geldstromen. Daaronder vallen ook de stromen die lopen via ondergronds bankieren.

De systeemaanpak van de Taskforce Underground Banking richt zich zowel op de netwerken die in Nederland actief zijn als op de daarmee verbonden netwerken die zich in het buitenland manifesteren. Waar het een internationale aanpak betreft, werkt de politie samen met organisaties als Europol en met haar buitenlandse opsporingspartners (zie *Internationaal*). De politie en het OM hebben voor de bestrijding van criminele ondergronds bankiersnetwerken een breed wettelijk instrumentarium tot hun beschikking. Dat beperkt zich niet alleen tot het delict witwassen of louter strafrechtelijke interventies, maar omvat bijvoorbeeld ook bestuurlijke rapportages.

Nationale samenwerkingsverbanden

Bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIECs), hebben eveneens verhoogde aandacht voor het thema crimineel ondergronds bankieren. Zo is binnen het RIEC Amsterdam-

⁶ Instellingen welke volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) onder meer een plicht hebben om een ongebruikelijke transactie, nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, onverwijld te melden aan de FIU-NL.

Amstelland de aanpak van criminele geldstromen een van de speerpunten. Hieronder valt ook het verplaatsen van vermogen naar en uit de regio door ondergronds bankieren en het hiervoor misbruiken van money transfer organisaties (MTOs). Op basis van casuïstiek wordt gekeken naar de achterliggende werkwijzen. Er wordt gekeken naar de mogelijkheden om barrières op te werpen en netwerken van ondergrondse bankiers langdurig te verstoren. Daarbij wordt door RIEC-partners samengewerkt met DNB.

Ook binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), een samenwerkingsverband bestaande uit de publieke partners⁷ is er veel aandacht voor het tegengaan van illegale financiële dienstverleners. Het FEC, heeft als doel om de integriteit van het financiële stelsel te versterken. In het FEC wordt ook publiek-privaat samengewerkt met de (groot)banken. In de Serious Crime Taskforce (SCTF) en de Taskforce Terrorismefinanciering (TFTF), beide structureel onderdeel van het FEC, wordt door de opsporing binnen de wettelijke kaders informatie verstrekt aan de participerende banken. Mede op basis van deze informatie kunnen deze banken vervolgens beter hun taken vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) uitoefenen⁸. Het in kaart brengen van de financiële geldstromen en netwerken van tussenpersonen (brokers), die een essentiële schakel vormen in de georganiseerde ondermijnende criminaliteit, staat centraal in de SCTF.

Kennis

Om de aanpak van ondergronds bankieren blijvend effectief in te zetten wordt continu naar kennisverrijking en -deling gekeken. Zo beziet het Anti Money Laundering Centre (AMLC) het onderwerp vanuit witwasperspectief. Het AMLC is opgericht door de FIOD. Als samenwerkingsverband van publieke en private partijen richt zij zich op het verbeteren van de witwasbestrijding, onder meer door kennisdeling. Het AMLC analyseert bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken die zien op het verplaatsen van grote sommen contant geld, en dan met name op de vraag of kan worden aangenomen dat het niet anders kan dan dat het geld afkomstig is uit criminele activiteiten. Ook biedt het AMLC een platform om met verschillende ketenpartners in gezamenlijkheid naar aandachtspunten uit internationale rapporten te kijken.

Leerpunten worden onder meer gedeeld binnen de opsporing. Binnen de politie-eenheden worden seminars en bijeenkomsten georganiseerd die gericht zijn op specifieke onderwerpen, waarbij ondergronds bankieren regelmatig als thema voorbijkomt. Ook de Nederlandse Politieacademie besteedt aandacht aan het thema "underground banking".

Afgelopen september heeft een brede expertsessie omtrent ondergronds bankieren plaatsgevonden. Dergelijke sessies dragen bij aan het scherp krijgen van de ontwikkelingen in het veld. Aanvullend hierop wordt momenteel een WODC-onderzoek opgestart. In dit onderzoek wordt gekeken naar de aard van het fenomeen ondergronds bankieren, en zal een actueel beeld worden geschetst van de verschillende verschijningsvormen, modus operandi, betrokken actoren en de rol die zij spelen, de facilitering en andere kenmerken. Ook wordt onderzocht of er over de tijd een ontwikkeling in het fenomeen te zien is. Deze inzichten kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de reeds ingezette aanpak van ondergronds bankieren, als onderdeel van het terugdringen van criminele geldstromen.

⁷ Autoriteit Financiële Markten, DNB, Belastingdienst, FIOD, FIU-NL, politie en Openbaar Ministerie

⁸ Tot die taken behoort het monitoren van transacties en het melden van ongebruikelijke transacties aan FIU-NL. Na verdachtverklaring van een transactie door FIU-NL kan deze met de opsporing worden gedeeld.

Internationaal

Op internationaal en Europees niveau is er, mede dankzij Nederland, steeds meer aandacht voor dit onderwerp. Ons land is betrokken bij internationale en Europese initiatieven die als doel hebben de kennis over en het optreden tegen ondergronds bankieren te versterken. Zo participeert Nederland in internationale organisaties als Europol en de reeds genoemde FATF⁹. Ook is de aanpak van criminele geldstromen, waaronder het afpakken van crimineel vermogen, mede door Nederlandse inzet, opnieuw geprioriteerd in de nieuwe vierjarige cyclus van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT). Daarbij wordt onder meer gefocust op ondergronds bankieren. EMPACT draagt dan ook bij aan grootschalige Europese opsporingsonderzoeken en het vergroten van expertise bij en tussen instanties.

Daarnaast wordt er door de politie intensief samengewerkt met andere opsporingsdiensten en met Europol voor het opsporen, identificeren en vervolgen van criminele ondergronds bankiers. Waar DNB zich primair richt op toezicht en handhaving in Nederland, onderhoudt zij contacten met buitenlandse toezichthouders.

Internationale verschillen in wetgeving kunnen een knelpunt vormen bij de aanpak van internationaal crimineel ondergronds bankieren. Een voorbeeld is wanneer de wetgeving in een derde land, anders dan in Nederland, vereist dat een bewezenverklaring van het gronddelict noodzakelijk is voordat witwassen strafbaar is. Dat maakt dat onderzoek naar en inzicht in onderliggende strafbare feiten nodig kan zijn voor er via rechtshulpverzoeken informatie verkregen kan worden. Als oplossing hiervoor is in de Europese Richtlijn strafbaarstelling witwassen neergelegd dat het onderliggende misdrijf voor witwassen niet hoeft te zijn bewezen. Dat laatste zorgt ervoor dat de strafbaarstelling van witwassen binnen de EU meer is geharmoniseerd, wat de operationele samenwerking bevordert. Met derde landen wordt op bilateraal niveau nog aan oplossingen gewerkt; door het Nederlandse systeem toe te lichten, ontstaat bij derde landen bijvoorbeeld breder begrip voor onze aanpak en dat verstevigt de samenwerking.

⁹ De standaarden van de FATF worden erkend als internationale norm voor het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en de financiering van terrorisme. De landen die lid zijn van de FATF, waaronder Nederland, worden op basis van deze standaarden geëvalueerd.