

Vergaderjaar 2004–2005

28 106

Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2005

Ondergronds bankieren staat in het kader van de strijd tegen het witwassen en financiering van terrorisme op dit moment hoog op de internationale politieke agenda. Bij de schriftelijke behandeling van vragen over de begroting voor 2005 heeft de Minister van Justitie aangegeven u nader over dit onderwerp te zullen informeren. De ministeries van Financiën en Justitie hebben in dit kader het Financieel Expertise Centrum (FEC) gevraagd aan te geven wat er bij de financiële toezicht-, opsporing- en vervolgingsinstanties in Nederland over het ondergronds bankieren bekend is en hoe het staat met de bestrijding van deze illegale vorm van financiële dienstverlening. De bevindingen hiervan zijn verwerkt in deze brief.

Een andere aanleiding voor deze brief is de publicatie van een wetenschappelijk rapport over ondergronds bankieren dat in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Dit rapport is opgesteld door de Amerikaanse onderzoeker Nikos Passas, hoogleraar aan het Northeastern University College of Criminal Justice in Boston en internationaal erkend specialist op het terrein van het ondergronds bankieren¹. De studie is een vervolg op een onderzoek dat Passas in 1999 voor het WODC heeft uitgevoerd.² Voorts is het ministerie van Financiën gestart met een evaluatie van de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt) die in juli 2002 in werking is getreden en ten doel heeft om de markt voor geldtransacties (wisseltransacties en zogenaamde «geldtransfers») te reguleren. Ondergrondse bankiers onttrekken zich aan deze wet en plegen derhalve strafbare feiten. Door gebrek aan regulering en toezicht zijn zij extra kwetsbaar voor misbruik door criminelen, bijvoorbeeld voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme. Vooruitlopend op de uitkomsten van deze evaluatie willen wij u over het verschijnsel ondergronds bankieren informeren en aangeven waarom en op welke wijze het ondergronds bankieren in Nederland wordt bestreden. In de onderstaande brief wordt ingegaan op de inhoud van het begrip, de bestaansredenen ervan, de

¹ N. Passas, Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities, Cahier 2005–1, Den Haag: WODC (het volledige rapport is te downloaden: www.wodc.nl).

² N. Passas, Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations; a study into so called underground banking networks Den Haag, ministerie van Justitie, WODC, 1999 Onderzoeksnotities 1999/4.

1. Begripsbepaling en ontstaansgeschiedenis

«Ondergronds bankieren» is een populaire aanduiding voor een specifieke vorm van financiële dienstverlening die buiten de formele financiële sector wordt aangeboden.¹ Het gaat hierbij om het verrichten van zogenoemde «geldtransfers», directe overmakingen van geld buiten het reguliere bancaire systeem en buiten de geregistreerde geldtransactiekantoren om. In praktijk is een van de kenmerken van een geldtransfer dat het over te maken bedrag meestal in contanten wordt gestort en aan de ontvangende partij ook in contanten betaalbaar wordt gesteld. Geldtransfers kunnen worden verricht door de bij De Nederlandsche Bank (DNB) geregistreerde geldtransactiekantoren (deze fungeren veelal als agent voor de twee belangrijkste wereldwijd opererende providers voor geldtransfers, Western Union en Money Gram), maar er zijn ook dienstverleners die zich aan het publiekrechtelijke toezicht onttrekken. Ook wat de betreft de verevening bestaat het onderscheid tussen een verevening van de geldtransfer via het bancaire kanaal of anderszins via een informeel kanaal (contant, commercieel etc.). Wanneer het gaat om dienstverleners die zich aan het overheidstoezicht onttrekken en of de tegoeden informeel worden verevend wordt over het algemeen gesproken van ondergronds bankieren.² Ondergrondse banken worden vaak gebruikt voor geldtransfers naar het buitenland, maar verrichten soms ook binnenlandse geldtransfers.

De schaal waarop ondergrondse bankiers opereren kan sterk variëren. Het kan gaan om dienstverlening aan directe familieleden of bekenden – waarbij nauwelijks nog van «bankieren» kan worden gesproken – tot meer grootschalige vormen van financiële dienstverlening binnen wereldwijd georganiseerde financiële netwerken. Voor het ondergronds bankieren wordt internationaal ook wel de aanduiding Hawala gebruikt, een uit India afkomstig begrip voor «bewijsstuk». Andere voorkomende aanduidingen zijn onder andere Hundi (Pakistaans voor «vertrouwen») en Fei-chien (Chinees voor «vliegend geld»). Deze termen wijzen op een lange traditie van ondergronds bankieren in met name Azië en het Midden-Oosten.

De term «ondergronds bankieren» heeft een geheimzinnige klank en roept associaties op met criminaliteit. Dit is lang niet altijd terecht. De werkwijze van ondergrondse bankiers is eeuwenoud, onder andere ontstaan langs de grote internationale handelsroutes, zoals de zijderoute tussen Azië en Europa. Door handelstransacties onderling te verrekenen, kon het fysieke en dus riskante transport van geld worden beperkt. Op deze manier ontstond een vorm van financiële dienstverlening die in landen als India, Pakistan, Vietnam en China de ontwikkeling van een formeel bancair systeem overleefde. Ondergrondse bankiers staan in deze landen vaak in hoog sociaal aanzien. Financiële transacties vinden plaats op basis van vertrouwen. Zuid-Amerika kent eigen varianten van het ondergronds bankieren, zoals het Colombiaanse Black Market Peso Exchange System, dat is ontstaan als vorm van financiële dienstverlening aan handelaren in verdovende middelen. Ook in andere delen van de wereld is het op informele wijze verzenden van geld een verschijnsel dat in allerlei verschijningsvormen soms een lange historie kent.

Ondergrondse banken worden primair gebruikt door migranten die op deze manier geld naar hun familie en relaties in het land van herkomst versturen. Met de grote migratiestromen van de laatste decennia heeft het ondergronds bankieren zich verder over de wereld verspreid. Er lopen grote ondergrondse geldstromen tussen de Arabische oliestaten en de traditionele hawala-landen in Azië. Er zijn daarnaast ondergrondse geld-

¹ Onder het «formele financiële stelsel» wordt verstaan het geheel van financiële ondernemingen en dienstverleners die onder publiekrechtelijk toezicht staan dan wel vallen onder een vrijstelling of een ontheffing van dit publiekrechtelijke toezicht en daarmee moeten voldoen aan de wetten en regels die de overheid stelt om financiële diensten te mogen aanbieden.

² Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in dit geval «bankieren» moet worden opgevat als een verzamelbegrip en niet zozeer zoals bedoeld in de Wet toezicht kredietwezen (Wtk). Een andere aanduiding voor ondergronds bankieren is: «Informal Value Transfer System» (IVTS). Het begrip «Alternative Remittance System» (ARS) wordt onder andere door de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) gebruikt om zowel de niet-formele als formele aanbieders van geldtransactiediensten aan te duiden. «Alternative» staat hier voor «anders dan via het bancaire systeem».

stromen vanuit Europa en Noord-Amerika in de richting van Azië, Afrika en Zuid-Amerika. Ook tussen ontwikkelingslanden onderling en binnen die landen vinden geldzendingen via ondergrondse banken plaats.

In de kern functioneert het systeem als volgt. Iemand die geld wil overmaken, kan zich tot een ondergrondse bankier wenden. Omdat het in westerse landen over het algemeen verboden is om zonder registratie of vergunning financiële diensten te verrichten, opereren ondergrondse bankiers veelal vanuit de huiselijke kring of naast een hoofdactiviteit van bijvoorbeeld een reisbureau, levensmiddelenwinkel, belhuis, videotheek, eethuis of juwelierszaak. In ruil voor het over te maken bedrag, dat meestal in contanten wordt aangeboden, ontvangt de klant een bewijsstuk. Dat kan een fysiek bewijsstuk zijn, zoals een doormidden gescheurde foto, bankbiljet of tramkaartje of de helft van een paar oorbellen, of – wat tegenwoordig het meest gebruikelijk is – een code waarmee de ontvangende partij in het buitenland het geld kan ophalen. De bankier brengt de klant provisie in rekening die vaak in enkele procenten van het verstuurd bedrag wordt berekend. Daarnaast krijgt de bankier inkomsten uit omwisseling in andere valuta.

In tegenstelling tot het beeld dat vaak nog over het ondergronds bankieren wordt geschetst, is de werkwijze van ondergrondse bankiers niet per definitie primitief of kleinschalig. Ondergrondse bankiers maken, zo blijkt ook uit onderzoek van het WODC en Passas, van moderne communicatiemiddelen gebruik en blijken wel degelijk in staat om grote sommen geld in één keer naar het buitenland te over te maken.¹

Een belangrijk element in het geldtransferproces is de manier waarop ondergrondse bankiers hun posities verevenen. Vaak gebeurt dit door overboekingen via het officiële financiële stelsel, zoals door het aanhouden van bankrekeningen (soms onder valse naam), het versturen van cheques, of het overmaken van geld via legale geldtransactiekantoren. Verevening kan ook langs illegale weg plaatsvinden zoals het over de grens meenemen van contant geld, smokkel van waardevolle goederen als goud of edelstenen, handel in gestolen artikelen, of onderen overfacturering bij de in- en uitvoer van goederen. Ondergrondse bankiers kunnen ook aangesloten zijn op internationaal wijd vertakte ondergrondse clearing- en settlement-netwerken. De knooppunten van dergelijke netwerken zijn onder andere gevestigd in landen als Pakistan en de financiële centra in het Midden-Oosten. Combinaties van verevening door middel van informele én officiële kanalen gebeurt ook.

2. Bestaansredenen

Hoe groot deze wereldwijde ondergrondse geldstromen zijn is niet precies bekend. Volgens recente schattingen van het IMF zouden migranten jaarlijks voor 100 miljard dollar via het formele financiële stelsel (banken en geldtransactiekantoren) naar hun familie en relaties in het land van herkomst verzenden.² Daarnaast zouden zij voor nog eens een vergelijkbaar bedrag in de vorm van goederen, contant geld en door overboekingen via ondergrondse banken naar het buitenland overmaken. Welk deel daarvan via ondergrondse banken wordt overgemaakt is niet bekend. Daarnaast worden ondergrondse banken gebruikt voor geldtransfers door criminelen. Over de omvang van deze ondergrondse geldstromen bestaan geen onderbouwde schattingen.

Er zijn uiteenlopende redenen voor het bestaan van ondergrondse banken.

- Ondergrondse banken voorzien om te beginnen soms in behoeften

¹ Zie paragraaf 4.4 «Ondergronds bankieren» in: Kleemans, E. R., M. E. I. Brienen en H. G. van der Bunt, Georganiseerde criminaliteit in Nederland, WODC 198, Den Haag, 2002, pp. 113–124.

² Uit een recent verschenen rapport van het IMF bleek dat de stroom van wereldwijde workers remittances (particuliere inkomensoverdrachten door migranten) tussen 1980 en 2003 is vervijfvoudigd. De officiële schatting van het IMF is 91 miljard dollar. Dit is een onderschatting van het werkelijke bedrag omdat er daarnaast ook geld contant wordt meegenomen en via ondergrondse kanalen (Hawala-banken) wordt verstuurd. Inclusief niet-geregistreerde geldzendingen langs informele of ondergrondse kanalen zou het totaal uitkomen op naar schatting 200 miljard dollar per jaar. Daarmee zijn de geldzendingen door migranten omvangrijker dan de directe buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden en een veelvoud van het bedrag aan ontwikkelingshulp. IMF, World Economic Outlook, Globalization and External Imbalances, World Economic and Financial Survey, April 2005, pp. 69–84.

van migranten waarin formele financiële instellingen niet of onvoldoende voorzien. Voor bestemmingslanden waar het financiële systeem slecht ontwikkeld is, weinig fijnmazig is of slecht functioneert door oorlog, politieke chaos of economische crisis, bieden ondergrondse banken migranten vaak de enige of meest efficiënte manier om geld naar familie of relaties in het buitenland te kunnen overmaken.

- Ondergrondse banken zijn bovendien relatief goedkoop en daarom populair bij mensen die om economische redenen geen toegang hebben tot het formele financiële systeem. De tarieven liggen niet hoger dan enkele procenten van het te verzenden bedrag terwijl de officiële aanbieders van geldtransfers zo'n vier tot twintig procent provisie in rekening brengen.¹ Internationale overboekingen via het bancaire systeem kunnen ook kostbaar en minder snel zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat in Nederland de bancaire diensten relatief goedkoop zijn.
- Ondergrondse banken zijn in sommige gevallen laagdrempeliger dan officiële financiële instellingen. Voor zover het gaat om ondergrondse banken die zich primair richten op migranten, worden de diensten vaak aangeboden binnen de eigen bevolkingsgroep. Ze kunnen om die reden meer vertrouwen genieten dan de financiële instellingen, bij wie een migrant soms ook een taalprobleem moet overbruggen. Overigens wijst Passas erop dat ondergrondse bankiers steeds vaker hun diensten aanbieden aan migranten die uit andere landen afkomstig zijn.
- Migranten die illegaal in een land verblijven, hoeven zich doorgaans bij een ondergrondse bank niet te identificeren. Zonder geldig identiteitsbewijs kunnen zij niet van het reguliere bankenverkeer, noch van de geregistreerde geldtransactiekantoren gebruik maken en zijn daarom min of meer gedwongen zich tot een ondergrondse bankier te wenden. Illegalen die wel over identiteitspapieren beschikken zijn vaak bang dat ze zich, door aan te kloppen bij een bank of een officieel geldtransactiekantoor, bij de autoriteiten kenbaar maken en kunnen zich om die reden tot een ondergrondse bankier wenden.
- Het ontbreken van identificatieverplichtingen is ook de voornaamste reden voor de aantrekkingskracht die ondergrondse banken op criminelen uitoefenen. Door gebruik te maken van ondergrondse kanalen vermijden criminelen bovendien dat hun transacties als ongebruikelijk of verdacht worden gemeld bij de overheid en kan ook administratieve vastlegging van de transacties worden omzeild, waarmee financiële transacties zonder achterlating van een papieren spoor kunnen worden afgehandeld. Ondergronds bankieren biedt dus een aantrekkelijke mogelijkheid om crimineel geld te verplaatsen of wit te wassen. Hierbij gaat het veelal om geld uit de drugs- en wapenhandel. Daarnaast blijken ondergrondse banken populair voor betalingen die verband houden met mensensmokkel. Het ontbreken van identificatieverplichtingen kan ondergrondse banken ten slotte ook aantrekkelijk maken voor personen of organisaties die van terroristische activiteiten worden verdacht en voorkomen op de sanctielijsten tegen terroristen.
- Het vermijden van bepaalde kapitaalexport en valuta-controles.

¹ Volgens eerder onderzoek van het FEC liggen tarieven voor geldtransacties via ondergrondse banken rond de 4 procent van het te versturen bedrag. De tarieven die Western Union in Nederland via de Postbank in rekening brengt liggen tussen de 19 procent (voor bedragen tot 50 euro) en 3,5 procent (voor bedragen vanaf 2 270 euro).

3. Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt)

Geldtransfers vallen in Nederland onder de Wet inzake de geldtransactiekantoren (Wgt), welke wet in werking is getreden op 19 juli 2002. De Wgt is in de plaats gekomen van de Wet inzake de wisselkantoren (Wwk) die

sinds 1 januari 1995 van kracht was en het ontheffingenstelsel van artikel 82 Wet toezicht kredietwezen 1992 (Wtk 1992). De Wwk kende geen regels voor geldtransfers. Aangezien het aanbieden van een geldtransfer valt onder de reikwijdte van de Wtk 1992 was het voor niet-Wtk instellingen alleen mogelijk deze dienst aan te bieden, indien er een ontheffing van artikel 82 Wtk werd verstrekt.

Het hoofddoel van de Wgt is om misbruik van geldtransacties (geldtransfers én wisseltransacties) voor het witwassen van criminele gelden en financiering van terrorisme tegen te gaan naast het waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel. Voorts is de Wgt bedoeld om klanten van geldtransactiekantoren te beschermen. Aanbieders van geldtransactiediensten (wisseltransacties en geldtransfers) moeten in Nederland op grond van de Wgt geregistreerd zijn in het Wgt-register van De Nederlandsche Bank (DNB). Deze zijn vrijgesteld van het verbod van artikel 82 Wtk op grond van de Vrijstellingsregeling. Vergunninghoudende kredietinstellingen zijn op grond van artikel 3 lid 2 onder c Wgt vrijgesteld van het algemeen geldende verbod voor het uitvoeren van geldtransfers en kunnen daarmee zonder aparte Wgt-registratie deze dienst aanbieden. DNB is verantwoordelijk voor het toezicht op de geldtransactiekantoren.

Om als geldtransactiekantoor in Nederland actief te mogen zijn, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Geldtransactiekantoren moeten beschikken over een bankgarantie voor uitgaande («gegarandeerde») geldtransfers. De hoogte hiervan is gerelateerd aan de waarde van de ter beschikking gestelde en nog niet uitbetaalde of betaalbaar gestelde gelden. Dit bedrag kan aanzienlijk oplopen. Aanbieders van geldtransactiediensten moeten voldoen aan regels met betrekking tot administratie en interne controle (AO/IC-regels), ze staan onder lopend toezicht van DNB, waaraan ze onder andere maandelijks moeten rapporteren. De bestuurders en dagelijkse beleidsbepalers van de geldtransactiekantoren worden onderworpen aan een betrouwbaarheidstoets. In het kader van de bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme zijn de aanbieders van geldtransactiediensten op grond van de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) verplicht om opdrachtgevers en begunstigden bij elke geldtransfer om identificatie te vragen. Ook wat betreft de naleving van internationale sancties op het gebied van het financieel verkeer ter bestrijding van terrorisme-financiering op grond van de Sanctiewet 1977 staan de geldtransactiekantoren sinds 2002 onder toezicht van DNB. Transacties met een waarde van meer dan 2.000 euro of transacties waarbij het vermoeden bestaat dat ze verband houden met witwassen moeten op grond van de Wet MOT aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties worden doorgegeven. Verder moeten transactiegegevens vijf jaar worden bewaard.

De Wgt is naar internationale maatstaven relatief streng. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk kennen een registratiestelsel, waarbij aanbieders van geldtransfers slechts aan een aantal basisvereisten moeten voldoen, zoals inschrijving in een register, meldplicht voor ongebruikelijke transacties en het administreren van de transacties. De achterliggende gedachte hierbij is dat de overheid op deze manier de aanbieders van geldtransfers uit de migrantengemeenschap niet wil ontmoedigen om zich te laten registeren en niet op te zadelen met onnodig complexe regels en hoge nalevingskosten.¹ Een regulering die verder gaat dan de meest basale regels voor bestrijding van witwassen en terrorisme financiering zou in deze Angelsaksische visie kunnen resulteren in een massale vlucht in de ondergrondse sector. In de Angelsaksische praktijk ligt de nadruk op registratie, controle blijft daarbij achter. De meeste continentaal Europese landen kennen net als Nederland een meer uitgebreid vergunningstelsel. Binnen Europa is Nederland één van de

¹ David Faulkner, «UK regulation of Money Service Businesses», in: IMF, Regulatory Frameworks For Hawala and Other Remittance Systems, Washington, 2005, pp. 43–44.

weinig landen die geldtransactiekantoren vanuit het oogpunt van consumentenbescherming een bankgarantie vraagt en uitgebreide AO/IC-regels kent.¹

Er zijn op dit moment 27 geldtransactiekantoren in het register van de Nederlandsche Bank ingeschreven. In 2004 hadden de uitgaande transfers vanuit Nederland via geldtransactiekantoren met een Wgt-registratie een gezamenlijke waarde van 241 miljoen euro.² De binnenkomende transfers hadden een waarde van 84 miljoen euro. Uit MOT-gegevens blijkt dat veelvoorkomende bestemmingslanden voor geldtransfers vanuit Nederland zijn de Nederlandse Antillen, Turkije, Colombia, China en Suriname. De binnenkomende geldtransfers waren hoofdzakelijk afkomstig uit Noord-Amerika en andere Europese landen.

4. Ondergronds bankieren in Nederland

Naast de geregistreerde geldtransactiekantoren is er in Nederland een onbekend aantal aanbieders van geldtransfers actief die hun diensten zonder de vereiste registratie aanbieden. Het is echter niet bekend hoeveel ondergrondse bankiers er in Nederland actief zijn en hoeveel geld er langs dit kanaal jaarlijks Nederland in- en uitgaat, maar uit de beschikbare kennis bij handhavinginstanties en aanvullend empirisch onderzoek, kan het volgende algemene beeld worden gedestilleerd.

De indruk bestaat dat het fenomeen ondergronds bankieren, net als de geldtransfer via bancaire en geregistreerde kanalen, de laatste jaren ook in Nederland is gegroeid. Hiervoor kan een aantal redenen worden aangegeven. In de eerste plaats is de migrantengemeenschap in Nederland ten opzichte van tien jaar geleden in omvang verdubbeld. Op dit moment telt Nederland 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen (eerste en tweede generatie). In lijn met deze toename zijn de inkomensoverdrachten door buitenlandse werknemers in Nederland de laatste tien jaar eveneens verdubbeld naar ongeveer 600 miljoen euro per jaar.³ Naast geregistreerde geldzendingen via banken en geldtransactiekantoren, sturen migranten vanuit Nederland ook via informele kanalen geld naar huis: in de vorm van contant geld, goederen en door overboekingen via ondergrondse banken.⁴ Uit steekproeven onder migranten blijkt dat eerste generatie migranten gemiddeld genomen per persoon voor enkele honderden euro's per jaar geld overmaken naar familie en relaties in het land van herkomst.⁵

Naast de toename van het aantal migranten is ook de diversiteit van de Nederlandse migrantengemeenschap groter geworden (grafiek a). Onder de nieuwkomers van de laatste jaren bevinden zich relatief veel migranten uit landen waar het hawala-systeem sterk ontwikkeld is (zoals Suriname, Somalië, Pakistan, India, China, Ghana). Ook is het aantal illegaal in Nederland verblijvende migranten sterk gegroeid, wat eveneens de vraag naar ondergrondse bankdiensten heeft gestimuleerd.⁶

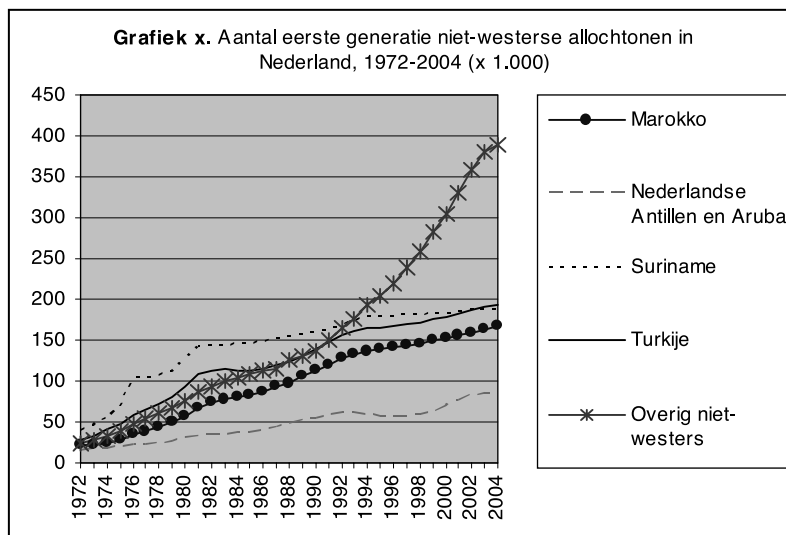
¹ Voor een overzicht van de visies op en internationale verschillen in regulering van de markt voor geldtransfers zie: IMF, *Approaches to a Regulatory Framework for Formal and Informal Remittance Systems: Experiences and Lessons*, 17 February 2005, (www.imf.org).

² De Nederlandsche Bank, «Omzet geldtransfers gestegen», in: *Statistisch Bulletin* Maart 2005, pp. 17–22. Hierbij zijn niet meegerekend de money transfers via financiële instellingen met een Wtk-vergunning.
³ www.dnb.nl

⁴ Zie bijvoorbeeld: «Veel geld gaat gewoon mee in het vliegtuig», *De Volkskrant*, 8 april 2005.

⁵ Uit een onderzoek uit 1999 blijken in Nederland verblijvende migranten uit landen rondom de Middellandse Zee (Spanje, Griekenland, Marokko, Turkije, Portugal en voormalig Joegoslavië) gemiddeld 750 euro per jaar naar huis over te maken. Dit getal moet worden gezien als een ondergrens omdat daarnaast buiten de officiële kanalen geld en goederen worden gestuurd of overgemaakt. WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, 2001, pp. 106–109. Uit een steekproef van bureau Foquz Etnomarketing in 2003 in opdracht van de IKON-televisie onder Turken, Marokkanen, Ghanezen en Somaliërs, blijkt dat 60 tot 80 procent van de migranten uit deze groepen onregelmatig of regelmatig geld stuurt. De gemiddelde uitgaven per jaar liggen voor deze vier groepen tussen de 783 euro (Turken) tot EUR 1 345 (Marokkanen).

⁶ Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit kwam naar voren dat op dit moment 125 tot 225 duizend illegalen in Nederland verblijven. Minder dan de helft hiervan is afkomstig uit West- en Oost-Europa en meer dan de helft uit andere delen van de wereld. A. Leerkens, M. van San, G. Engbersen, M. Cruijff en P. van der Heijden, *Wijken voor illegalen. Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag, SDU uitgevers, 2004.



De indruk bestaat verder dat de uitbouw van de financiële toezicht-wetgeving, die in de jaren negentig heeft plaatsgevonden, het ondergronds bankieren in Nederland een impuls heeft gegeven. Door gebruik te maken van de diensten van een ondergrondse bankier kunnen criminelen of illegaal verblijvende werknemers de, op grond van de Wid verplichte, identificatie bij geldtransfers omzeilen. De opsporingsinstanties constateren dat criminelen voor hun witwaspraktijken uitwijken naar ondergrondse banken om zo identificatie te omzeilen en een melding op grond van de Wet MOT te voorkomen en daarmee buiten het zicht van de opsporingsinstanties te blijven.¹ DNB constateert verder dat de invoering van de Wgt in 2002 een sanerende werking heeft gehad op de markt voor geldtransferdiensten.² Hoewel DNB na afwijzing van een vergunning-aanvraag of doorhaling van een registratie actief optreedt door middel van nacontroles kan niet worden uitgesloten dat na inwerkingtreding van de Wgt er toch illegale geldtransactiekantoren bestaan, die ondergronds doorgaan met hun activiteiten. Ook is het mogelijk dat sommige ondergrondse bankiers in Nederland, gezien de relatief kleine niches waarin zij opereren en de soms grote verschillen in taal en culturele achtergrond, niet bekend zijn met de wetten en regels op dit terrein.

Wat betreft de structuur van de markt voor het ondergronds bankieren in Nederland kan het volgende worden vastgesteld. Het blijkt dat het ondergronds bankieren vooral voorkomt bij bevolkingsgroepen voor wie deze wijze van bankieren in het thuisland gebruikelijk is: migranten uit het Verre Oosten, enkele Afrikaanse landen en Suriname. Daarnaast maken ook leden van de Iraanse, Iraakse, Afghaanse en Koerdische gemeenschap van ondergrondse kanalen gebruik. Meestal gaat het om particulieren die langs deze weg hun familie in land van herkomst financieel ondersteunen. De bedragen die hierbij worden overgemaakt liggen doorgaans tussen de 100 en 600 euro per transactie. Naast deze familiebetalingen worden ondergrondse banken ook gebruikt voor zakelijke betalingen, onder andere door allochtone ondernemers die goederen uit andere landen betrekken. Bekend is dat verder criminelen soms ook van deze ondergrondse banken gebruik maken. Deze criminele transacties liften zodoende mee op de «semi-legale» onderstromen.

¹ De Wet MOT is in 1998 uitgebreid met een meldplicht voor aanbieders van geldtransfers.

² De Nederlandsche Bank, «Wisseltransacties en rentecouponbetalingen overheersen bij geldtransactiekantoren», in: Statistisch Bulletin September 2003, pp. 13–18.

Daarnaast zijn er volgens de politie in Nederland ondergrondse banken actief die zich exclusief richten op dienstverlening aan criminele organisaties. De transacties die via dergelijke ondergrondse banken verlopen zijn

vele malen groter dan de transacties van ondergrondse banken die zich primair richten op familiebetalingen (enkele tien- tot honderden duizenden euro per transactie zijn bij deze banken geen uitzondering). Bij de politie Amsterdam-Amstelland zijn voorbeelden bekend van ondergrondse banken die op deze manier meer dan 10 miljoen euro Nederland in- en uitvoeren. De bankiers zijn, voor zover bekend, afkomstig uit traditionele hawala-landen als Pakistan, India, Suriname en Irak en maken veelal deel uit van een internationaal netwerk van hawala-banken. Ze betrekken hun klanten veelal met behulp van zogenaamde intermediairs die in de onderwereld actief zijn en optreden als tussenpersoon (account-manager) tussen de crimineel en een informele bankier.¹

De markt voor het ondergronds bankieren lijkt dus – net als het officiële bancaire stelsel – in «marktsegmenten» te zijn onderverdeeld. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich kleinschalige banken die zich exclusief richten op dienstverlening aan, een soms zeer beperkte groep, migranten. Aan de andere kant van het spectrum zijn enkele ondergrondse criminele grootbanken. Tussen de verschillende segmenten bestaat geen strikte scheiding. In dit verband moet overigens worden opgemerkt dat ook geldtransactiekantoren die op grond van de Wgt of de Wtk 1992 gerechtigd zijn wisseltransacties en geldtransfers te verrichten als witwaskanaal worden gebruikt. Dit blijkt onder meer uit de het grote aantal verdachte MOT-meldingen. Het aantal verdachte money transfers bedroeg in 2004 31 008 – 67 procent van het totaal aantal verdachte MOT-meldingen in dat jaar.²

5. Handhaving, opsporing en vervolging in algemene zin

Ondergrondse banken in Nederland maken zich in principe schuldig aan overtreding van artikel 3, eerste lid van de Wgt, artikel 82 Wtk 1992, de Wet MOT, de WID en de Sanctiewet 1977. Ze bieden daarnaast criminelen en terroristen de gelegenheid om, buiten het zicht van de autoriteiten en zonder nalating van een papieren spoor, geld naar het buitenland over te maken. Het is daarom van belang om ondergronds bankieren te voorkomen en bestrijden. De ministeries van Financiën en Justitie dragen samen met de financiële opsporing- en handhavinginstanties in internationaal verband (waaronder de FATF, het IMF en de EU) bij aan het uitwerken van strategieën om het ondergronds bankieren en de daaruit voortvloeiende risico's van misbruik van geldtransactiekantoren voor witwassen van crimineel verkregen gelden en terrorismefinanciering, tegen te gaan. De FATF (Financial Action Task Force, het internationale samenwerkingsverband dat als doel heeft maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering te ontwikkelen en internationaal te coördineren) heeft dit jaar een apart hoofdstuk in haar jaarlijkse typologie-rapport gewijd aan de kwetsbaarheden van Alternative Remittance Systems voor witwassen en terrorisme-financiering. Hoewel deze studie ook kijkt naar de gereguleerde geldtransactiekantoren bevestigt de FATF het relatief grote risico verbonden aan ondergronds bankieren. Volgens de FATF is de aanpak hiervan zelfs één van de kernpunten in het bestrijden van financiering van terroristische activiteiten.³ Daarbij benadrukt de FATF het belang van het signaleren van mogelijke vereveningsstromen (door bijvoorbeeld banken en douane) als aanknopingspunt voor het detecteren van ondergronds bankieren. Tevens wijst de FATF op het belang van handelsfraude (onder- en overfacturering) als vehikel voor ondergrondse geldtransfers en verevening tussen ondergrondse banken. Naar dit fenomeen zal de FATF dit jaar dan ook een nadere studie ondernemen, evenals naar de aard en risico's van nieuwe betalingstechnologieën (bijvoorbeeld via internet). Als voorzitter van de typologie-werkgroep in de FATF ondersteunt Nederland deze studies van harte. Binnen de EU worden in het kader van het New Legal Framework for Payments in the Internal Market

¹ MOT, Jaaroverzicht Melding Ongebruikelijke Transacties 2004 en vooruitblik 2005, paragraaf 1.2 «Ondergronds bankieren».

² MOT, Jaaroverzicht Melding Ongebruikelijke Transacties 2005.

³ Dit is onder andere vastgelegd in Speciale Aanbeveling VI van de FATF volgens welke landen ervoor moeten zorgen dat aanbieders van geldtransactiediensten een vergunning dienen te hebben of moet zijn geregistreerd (www.fatf-gafi.org).

gewerkt aan richtlijnen voor het creëren en reguleren van één markt voor betalingsverkeer. Hieronder vallen ook de geldtransfers.

Bij concentratie op overtreding van de Wgt blijkt dat deze overtreding, mits opzettelijk begaan, een misdrijf is op grond van artikel 2, eerste lid van de Wet Economische Delicten (WED). Op dit misdrijf staat een maximale gevangenisstraf van 2 jaren en een geldboete van de vierde categorie (11 500 euro). Daarnaast is bestuursrechtelijke afdoening van overtreding van de Wgt mogelijk. Ingeval een ondergrondse bankier financiële handelingen verricht met geld waarvan hij weet of had moeten vermoeden, dat het afkomstig is van enig misdrijf, maakt hij zich tevens schuldig aan witwassen in de zin van art. 420bis e.v. van het Wetboek van Strafrecht. Zouden de overboekingen betrekking hebben op de financiering van terrorisme dan is sprake van een misdrijf op grond van artikel 46 of artikel 140a van het Wetboek van Strafrecht.

Bij de handhaving van de Wgt en de opsporing van illegale geldtransactiekantoren in Nederland zijn verschillende diensten betrokken. De Nederlandsche Bank (DNB) oefent toezicht uit op de geregistreerde geldtransactiekantoren en niet-geregistreerde kantoren in Nederland. Indien DNB niet-geregistreerde geldtransactiekantoren op het spoor komt, kan DNB besluiten bestuursrechtelijk hiertegen op te treden dan wel om aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. De Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD) is belast met de opsporing van economische delicten waaronder overtredingen van financiële toezichtwetten en houdt zich in dat kader ook bezig met illegale geldtransactiekantoren. Ook de politie heeft de afgelopen jaren onderzoeken verricht naar ondergrondse banken. Zo werkt het Bureau Financieel Economische Recherche van de Regiopolitie Amsterdam-Amstelland actief aan de bestrijding van ondergrondse bankiers die hun diensten aanbieden aan criminele netwerken. De Nationale Recherche onderzoekt ondergrondse banken voor zover deze onderdeel uitmaken van opsporingsonderzoeken die vallen binnen het aandachtsgebied van de Nationale Recherche, te weten de zware en georganiseerde criminaliteit op nationaal en internationaal niveau. Het Openbaar Ministerie ten slotte oefent gezag uit over de opsporingstaken van de FIOD-ECD en de politie en kan besluiten over te gaan tot opsporing en vervolging van ondergrondse bankiers.

De coördinatie tussen de handhaving- en opsporingsinstanties die zich in Nederland bezig houden met financieel-economische criminaliteit is op verschillende manieren geregeld. In het tripartiete overleg (TPO) tussen de financiële toezichthouders (DNB en Autoriteit Financiële Markten), het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie en FIOD-ECD worden signalen die kunnen wijzen op overtredingen van de Wgt en andere financiële toezichtwetten zoals omschreven in het Convenant, ingebracht en wordt besloten hoe over te gaan tot een punitieve sanctie (hetzij bestuursrechtelijk, hetzij strafrechtelijk). Afstemmingsoverleg bestaat op arrondissementsniveau tussen de regiokorpsen en het OM, en op landelijk niveau tussen de Nationale recherche en het Landelijk Parket. Daarnaast vindt afstemming plaats binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC), het samenwerkingsverband tussen verschillende financiële opsporing- en handhavinginstanties. Overtredingen van de Wgt en andere economische delicten worden door de deelnemende organisaties in het FEC ingebracht, behandeld en met een gecoördineerde aanpak opgevolgd. Binnen het FEC Selectieoverleg (SO) worden concrete casus behandeld en afspraken gemaakt over eventuele opsporing en vervolging. In de periode april 2003 tot november 2004 heeft het SO een project Geldtransactiekantoren uitgevoerd dat als doel had te komen tot een effectieve handhaving van (onder meer) de illegale geldtransactiekantoren door middel van alle mogelijke

straf-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke maatregelen.¹ Aanleiding voor dit project waren de aanwijzingen dat sinds invoering van de Wgt in Nederland verschillende illegale geldtransactiekantoren actief zijn. Het fenomeen ondergronds bankieren is door de FEC-participanten tevens beschreven in de openbare rapportages «Terrorismedinanciering en terrorismebestrijding» (juni 2003) en «Non-profit organisaties en terrorismedinanciering» (januari 2004).

De inspanningen om ondergrondse banken op te sporen en te veroordelen hebben tot op heden slechts tot een gering aantal veroordelingen van ondergrondse bankiers geleid. In de praktijk blijkt het opsporen en vervolgen van ondergrondse bankiers geen eenvoudige opgave. In de eerste plaats door de beperkte fysieke zichtbaarheid van de transacties en de taal- en cultuurbarrières die de opsporing- en vervolgingsinstanties te overwinnen hebben. Niet-geregistreerde geldtransactiekantoren zijn eenvoudig te verplaatsen. De grote (criminele) ondergrondse banken opereren veelal binnen internationale netwerken. Een gevolg hiervan is dat bij het strafrechtelijk aanpakken van een ondergrondse bank, de «vacante plek» in het netwerk snel door een nieuwe «vestiging» wordt opgevuld.

Een ander probleem wordt gevormd door de beperkte mogelijkheden die er zijn om een signaal van ondergronds bankieren «op te werken» tot een strafrechtelijk onderzoek. De Wet Economische Delicten geeft ter handhaving van de Wgt de mogelijkheid om bij het vermoeden van ondergronds bankieren gegevens en bescheiden te vorderen (art.19 WED). Bij weigering of onvolledige informatieverstrekking staat de mogelijkheid open dat de rechter-commissaris een huiszoeking uitvoert (art. 110 Sv). Het probleem is echter dat de herkomst en bestemming van de gelden vaak niet uit de in beslaggenomen administratie kan worden afgeleid, hetgeen voorwaarde is om overtreding van artikel 3 van de Wgt te kunnen aantonen. Zoals eerder is vermeld is de strafmaat voor overtreding van de Wgt twee jaar. Deze twee jaar is echter te weinig om bijzondere opsporingsbevoegdheden als een telefoontap te mogen gebruiken. Alleen als er sprake is van verwevenheid met andere delicten, zoals een vermoeden van witwassen of de financiering van terrorisme, kunnen wel bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet worden.

In het verlengde hiervan moet worden geconstateerd dat de aanpak van ondergronds bankieren een hogere prioriteit zou moeten hebben. Bestrijding van het ondergronds bankieren vereist een zeer goed gecoördineerde aanpak, waarbij de informatie tussen de verschillende toezicht- en opsporingsinstanties maximaal wordt uitgewisseld en lacunes in de kennis over het ondergronds bankieren actief worden opgevuld. Ook de samenwerking met de particuliere sector meer in het bijzonder het bankwezen en de gereguleerde geldtransactiesector is van belang om signalen van mogelijke vereveningstromen van ondergrondse banken te kunnen traceren.

6. Acties in beleid en uitvoering

Samenvattend kan gesteld worden dat het ondergronds bankieren een beleidsterrein is dat om uiteenlopende redenen aandacht verdient.

In de eerste plaats overtreden ondergrondse banken de Wgt. Ondergrondse banken onttrekken zich aan toezicht op grond van de Wgt en de Wtk. Ondergronds bankieren is een economisch delict en derhalve strafbaar. Vanuit het oogpunt van rechtshandhaving is het van belang dat het ondergronds bankieren wordt bestreden.

¹ Bij het project waren betrokken: Belastingdienst/Amsterdam, De Nederlandsche Bank (DNB), Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst- Economische Controledienst (FIOD-ECD), Korps Landelijke Politiediensten/Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT (KLPD/BLOM), Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), Openbaar Ministerie (OM) en Politie Amsterdam-Amstelland.

In de tweede plaats onttrekken ondergrondse banken zich aan de identificatie- en meldplicht die de overheid in veel landen aan geregistreerde financiële instellingen oplegt. Dit maakt ondergrondse banken aantrekkelijk voor criminelen en terroristen die op deze manier buiten het toezicht van autoriteiten en zonder achterlating van een papieren spoor financiële transacties kunnen verrichten. Bestrijding van het ondergronds bankieren is dus in van belang in het kader van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

In de derde plaats vraagt het onderwerp aandacht in verband met de wassende stroom inkomensoverdrachten door migranten naar ontwikkelingslanden. Ondergrondse banken worden gebruikt door migranten die geen toegang hebben tot het formele financiële systeem.¹ Het centrale punt van discussie hierbij is de wijze waarop de markt voor geldtransfers het beste kan worden gereguleerd. Ondoelmatige financiële wetten en regels kunnen het gebruik van ondergrondse banken door migranten bevorderen en daarmee een averechts effect hebben.

De komende periode kunt u op het terrein van ondergronds bankieren de volgende beleidsmaatregelen verwachten.

- Geconstateerd is dat de beschikbare kennis over het fenomeen in Nederland nog geen volledig beeld geeft van de aard en omvang van het ondergronds bankieren in Nederland. Wat betreft de omvang van de markt van het ondergronds bankieren in Nederland wil DNB reële schattingen hiervan gaan maken. Het ministerie van Financiën zal op korte termijn participeren in een internationaal onderzoek naar zogenaamde «remittance corridors» – bilaterale geldstromen die het gevolg zijn van inkomensoverdrachten door migranten naar hun land van herkomst. Het onderzoek wordt geleid door de Wereldbank en heeft als doel om in kaart te brengen hoe groot deze geldstromen zijn en langs welke kanalen deze zich bewegen.²
- In overleg met de financiële sector en vertegenwoordigers van migrantenorganisaties zal worden onderzocht hoe het aanbod van financiële diensten door legale financiële instellingen is afgestemd op de vraag door en de mogelijkheden van migranten. Hierbij zal ook worden gekeken of illegale vormen van financiële dienstverlening door andere, laagdrempelige legale producten zou kunnen worden vervangen, of op termijn gereguleerd zouden kunnen worden.
- Het ministerie van Financiën is gestart met een evaluatie van de Wgt. Doel van deze evaluatie is om de doeltreffendheid van de Wgt te onderzoeken. Hierbij zal onder andere worden onderzocht welke gevolgen de toetredingseisen hebben gehad op het aanbod van geldtransactiekantoren in Nederland en naar de vraag of de wet voldoende aanknopingspunten biedt voor een adequate handhaving.
- Er worden maatregelen genomen van de effectiviteit van handhaving, opsporing en vervolging van ondergrondse banken in Nederland te verbeteren. DNB, FIOD-ECD en de politie spelen hierin een centrale rol. Het FEC heeft inmiddels besloten om een nieuw project te starten gericht op ondergronds bankieren. Dit project, dat onder leiding staat van het Regiokorps Amsterdam-Amstelland, zal een operationeel onderzoek omvatten en zal mede een kennisbank opleveren die behulpzaam zal zijn bij toekomstige operationele werkzaamheden van FEC-participanten. DNB zal deze kennisbank beheren. Wat betreft de opsporing en vervolging is het Regiokorps Amsterdam-Amstelland gestart met een aantal operationele projecten waarin alle relevante instanties intensief samenwerken. Hierbij worden op basis van

¹ Zie onder andere: Verbanden tussen ontwikkeling en migratie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 693, nr. 1., p. 20. Davesh Kapur, Remittances: the new development mantra?, Harvard University and Center for Global Development, August 2003, pp. 12–13.

² R. Hernandez-Coss, The US-Mexico Remittance Corridor. Lessons from Shifting from Informal to Formal Transfer Systems, World Bank Working Paper No. 47, Washington 2004; R. Hernandez-Coss, The Canada-Vietnam Remittance Corridor. Lessons from Shifting from Informal to Formal Transfer Systems, World Bank Working Paper No. 48, Washington 2004.

concrete door de politie aangedragen feitendossiers maatregelen
genomen waaraan alle instanties hun medewerking verlenen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner