

Ondergronds bankieren in de regio Rotterdam

Fenomeenbeeld
April 2025

Samen slimmer tegen
ondermijnende criminaliteit



RIEC

Rotterdam

Inhoudsopgave

Inleiding	3	5. Gelegenheden	43
Aanleiding van het onderzoek	4	5.1 Systemen voor geldoverdracht	44
Doel van het onderzoek	4	5.2 Oprichting van een bedrijf	44
Onderzoeksvragen	5	5.3 Branches en goederenstromen	45
Definitie en afbakening	5	5.4 Aanpak van ondergronds bankieren	45
Onderzoeksmethodiek	5	5.5 Wet- en regelgeving	46
Leeswijzer	6	5.6 Nationale en internationale kenmerken	46
		5.7 Cryptovaluta	47
1. Ondergronds bankieren	7		
1.1 Terminologie	8	6. Indicatoren	48
1.2 Ondergronds bankieren ten behoeve van georganiseerde criminaliteit	10	6.1 Geldoverdracht	49
1.3 Werkwijze ondergronds bankieren	12	6.2 Locaties	50
1.4 Andere vormen van ondergronds bankieren	15	6.3 Administratie	50
		6.4 Communicatie	51
		6.5 Cryptovaluta	51
2. Aard en omvang	19		
2.1 Ondergronds bankieren en cocaïnehandel	20	7. Andere vormen van criminele geldstromen	52
2.2 Het verdienmodel van ondergronds bankieren	21	7.1 Trade Based Money Laundering (TBML) en derdenbetalingen	53
2.3 Social scenes	23	7.2 Cash Compensatie Model (CCM)	54
2.4 Omvang en locaties	23	7.3 Btw-carrouselfraude en de verleggingsregeling	54
		7.4 Daigou-handel	55
3. Branches	28	7.5 Overige vormen van witwassen	56
3.1 Branches betrokken bij ondergronds bankieren	29		
3.2 Branches betrokken bij ondergronds bankieren in de regio Rotterdam	32	8. Barrières	57
		8.1 Bestaande barrières	58
4. Rollen in het proces van ondergronds bankieren	33	8.2 Barrières in ontwikkeling	61
4.1 Kernrollen	34	8.3 Nog op te werpen barrières	63
4.2 Overige rollen	41		
4.3 Functiefluiditeit	42	Conclusie	65
		Aanbevelingen	69
		Bijlage: Wie doet wat?	71

Inleiding

Bij georganiseerde (drugs)criminaliteit zoals cocaïnehandel moeten grote sommen geld en andere waardemiddelen (vanaf nu: geld) internationaal worden verplaatst. Criminelen willen dat dit onopgemerkt gebeurt en ondergronds bankieren biedt deze mogelijkheid.

Uit onderzoeken van opsporingsinstanties naar versleutelde communicatie tussen criminelen rijst het beeld dat criminele samenwerkingsverbanden (csv's) die zich bezighouden met de handel in verdovende middelen gebruik maken van ondergrondse betalingssystemen. Ondergronds bankieren-netwerken verzorgen hierbij de criminele geldstromen, waarbij het door criminelen ingelegde geld niet fysiek wordt verplaatst naar een begunstigde maar via een verrekensysteem opeisbaar wordt in de gewenste valuta in het bestemmingsland. Transacties zijn hierdoor nauwelijks traceerbaar, waardoor deze vaak buiten het zicht van opsporingsinstanties en toezichthouders blijven en de witwaswetgeving omzeilen. Het steeds verder aangescherpte toezicht op ongebruikelijke transacties door reguliere financiële instellingen maakt ondergronds bankieren een aantrekkelijk alternatief om crimineel geld snel en ongezien de wereld over te krijgen. Ondergronds bankieren-netwerken faciliteren hierbij criminelen doordat zij

criminele geldstromen en daarmee criminele activiteiten mogelijk maken.

Omdat ondergronds bankieren een internationaal proces is, werken meerdere landen en internationale organisaties samen om dit fenomeen aan te pakken. Organisaties zoals de Financial Action Task Force (FATF), Europol en Interpol houden internationale standaarden aan om grensoverschrijdende illegale financiële netwerken op te sporen, en onder andere de Nederlandse Taskforce Underground banking (TFUB), de Nationale Politie, het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) doen (inter)nationale onderzoeken naar ondergronds bankieren. De belangrijke rol die ondergronds bankieren vervult bij groot-schalige internationale cocaïnehandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit wordt hiermee steeds duidelijker.

Op regionaal niveau is echter veel minder aandacht voor dit fenomeen, terwijl het ook een belangrijke regionale component kent. Doordat de informatiepositie op ondergronds bankieren zich in veel gevallen beperkt tot (inter)nationaal niveau, ontbreekt zicht op een deel van het proces. Alleen bij aandacht voor ondergronds bankieren op zowel internationaal, nationaal en regionaal niveau kan een totaalbeeld van het proces en de aard en omvang van ondergronds bankieren worden geschetst. Dit draagt bij aan het beter kunnen herkennen en het daardoor effectiever kunnen aanpakken van dit fenomeen en de daaraan gerelateerde georganiseerde criminaliteit.

Aanleiding van het onderzoek

Om meer inzicht te krijgen in criminele geldstromen in relatie tot cocaïnehandel en andere georganiseerde criminaliteit in de regio Rotterdam, heeft het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) Rotterdam samen met de RIEC-partners onderzoek gedaan naar criminele geldstromen in relatie tot cocaïnehandel. Het eerste deel van dit onderzoek heeft geleid tot een strategisch beeld dat is opgesteld binnen de Politie Eenheid Rotterdam, waarin een overzicht is gegeven van de verschillende facetten van criminele geldstromen rondom cocaïnehandel. Uit dit strategisch beeld zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen die zich lenen voor nader onderzoek. Hierop heeft de Stuurgroep van het RIEC Rotterdam ondergronds bankieren

gekozen als (eerste) onderwerp voor een verdiepend integraal fenomeenonderzoek. Parallel hieraan is binnen de Politie Eenheid Rotterdam een tactisch onderzoek naar ondergronds bankieren uitgevoerd, dat (op fenomeenniveau) gediend heeft als input voor dit onderzoek.

Doel van het onderzoek

Om een eerste stap te zetten in het in kaart brengen van ondergronds bankieren op regionaal niveau, is er door het RIEC Rotterdam een integraal fenomeenonderzoek uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn vastgelegd in het onderliggende fenomeenbeeld. Het doel van dit fenomeenbeeld is om de rol van ondergronds bankieren bij georganiseerde (drugs)criminaliteit onder de aandacht te brengen en inzicht te geven in de processen en uitingsvormen van dit fenomeen op regionaal niveau. RIEC-partners kunnen dit fenomeenbeeld gebruiken voor het versterken van hun algemene informatiepositie op het onderwerp en het bepalen van de prioritering van het thema binnen hun organisatie. Daarnaast kan het beeld achtergrond bieden voor (strategische) keuzes op het gebied van beleid en capaciteitsinzet bij de aanpak van ondergronds bankieren in de regio.

Onderzoeksvragen

In dit integrale fenomeenonderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Hoe uit ondergronds bankieren zich in de regio Rotterdam en welke rol heeft ondergronds bankieren binnen het financiële managementproces van cocaïnehandel?

Hiervoor worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Wat is ondergronds bankieren? >
2. Wat is de aard en omvang van ondergronds bankieren in de regio Rotterdam en in hoeverre is hierbij een relatie met cocaïnehandel? >
3. Welke branches zijn betrokken bij ondergronds bankieren in de regio Rotterdam? >
4. Welke rollen zijn te onderkennen in het ondergronds bankierenproces in de regio Rotterdam? >
5. Van welke gelegenheden wordt gebruik gemaakt bij ondergronds bankieren in de regio Rotterdam? >
6. Welke indicatoren kunnen worden gebruikt om ondergronds bankieren te herkennen? >
7. Welke andere vormen van criminele geldstromen houden verband met ondergronds bankieren? >
8. Welke barrières kunnen opgeworpen worden om het proces van ondergronds bankieren te verstoren? >

Definitie en afbakening

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt de focus gelegd op ondergronds bankieren waarbij geld met een criminele herkomst en/of bestemming wordt verplaatst ten behoeve van georganiseerde criminaliteit, en wordt hiervoor de term 'ondergronds bankieren' aangehouden. Waar mogelijk is het onderzoek toegespitst op de RIEC-regio Rotterdam.

Onderzoeksmethodiek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, waaronder literatuur- en jurisprudentieonderzoek, analyse van interne kennisdocumenten en

geanonimiseerde RIEC-casuïstiek en interviews met experts, afgevaardigden van RIEC-partners en andere relevante organisaties. Hiermee is onderzocht wat de informatiepositie van de RIEC-partners en andere relevante partners is en is relevante informatie verkregen om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Een belangrijke bron was hiernaast het tactisch onderzoek naar ondergronds bankieren door de Politie Eenheid Rotterdam (hierna: het tactisch onderzoek), waarbij in samenwerking met de FIOD meer dan 60 opsporingsonderzoeken waarin ondergronds bankieren in de regio Rotterdam naar voren kwam, zijn geanalyseerd.

Informatie is verkregen bij de volgende organisaties: Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), politie, Openbaar Ministerie (OM), Belastingdienst, Douane, Financial Intelligence Unit Nederland (FIU), Financieel Expertise Centrum (FEC), Anti Money Laundering Centre (AMLC), Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Financiën, Koninklijke Marechaussee (KMar), De Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT), Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), Financial Action Task Force (FATF), Rabobank, ING Bank, ABN Amro bank, Amdax

(cryptodienstverlener), Avans Hogeschool, Vrije Universiteit Amsterdam, gemeenten in de RIEC-regio Rotterdam, RIEC Oost-Nederland, RIEC Zeeland West-Brabant, RIEC Limburg, RIEC Amsterdam-Amstelland, RIEC Noord-Holland en RIEC Den Haag. Hierbij is alle informatie op fenomeenniveau verkregen en geanalyseerd, waarbij geen gegevens zijn gebruikt die zijn te herleiden tot (rechts)personen. De geanalyseerde informatie is vervolgens verwerkt in het onderliggende fenomeenbeeld. Hiernaast zijn de processen van drie werkwijzen van ondergronds bankieren nader uitgewerkt als *crime scripts*.



Leeswijzer

In het onderliggende fenomeenbeeld worden de resultaten van het integrale onderzoek naar ondergronds bankieren weergegeven. [Hoofdstuk 1](#) start met een *omschrijving van ondergronds bankieren*. Hierna wordt in [hoofdstuk 2](#) *de aard en omvang* van het fenomeen in de regio Rotterdam beschreven, waarbij wordt ingegaan op de relatie met georganiseerde (drugs)criminaliteit, het verdienmodel, de verschillende netwerken, de omvang van het fenomeen en de betrokken locaties. In [hoofdstuk 3](#) wordt ingegaan op de *branches* die betrokken kunnen zijn bij het proces van ondergronds bankieren. In [hoofdstuk 4](#) komen de verschillende *rollen* aan bod die onderscheiden kunnen worden bij ondergronds bankieren. De *gelegenheden* die ervoor zorgen dat ondergronds bankieren kan plaatsvinden worden behandeld in [hoofdstuk 5](#). Vervolgens wordt in [hoofdstuk 6](#) ingegaan op de *indicatoren* die gebruikt kunnen worden om ondergronds bankieren te herkennen.

In [hoofdstuk 7](#) wordt een toelichting gegeven op *andere vormen van criminele geldstromen* die verband kunnen houden met ondergronds bankieren. Tot slot komen in [hoofdstuk 8](#) de bestaande *barrières*, in ontwikkeling zijnde *barrières* en mogelijk nog op te werpen *barrières* aan bod die kunnen worden ingezet om ondergronds bankieren aan te pakken. Het fenomeenbeeld wordt afgesloten met een [conclusie](#) met daarin een samenvatting van de bevindingen en de belangrijkste [aanbevelingen](#) ten aanzien van de aanpak van ondergronds bankieren. Als [bijlage](#) is een overzicht opgenomen van de verschillende organisaties en samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met onderzoek naar en de aanpak van ondergronds bankieren.



1. Ondergronds bankieren

In dit hoofdstuk wordt ondergronds bankieren omschreven, waarbij ingegaan wordt op wat ondergronds bankieren inhoudt, welke terminologie wordt gebruikt en wat de werkwijze en mogelijke vormen van ondergronds bankieren zijn.





Ondergronds bankieren is het aanbieden van bancaire diensten buiten het formele financiële stelsel. Ondergronds bankierennetwerken maken het mogelijk dat door klanten ingelegd geld beschikbaar wordt op een gewenste locatie, vaak in een ander land. Ondergrondse bankiers maken hierbij gebruik van een eigen verrekensysteem, waarbij het ingelegde geld niet fysiek wordt verplaatst naar de begunstigde maar via onderlinge verrekeningen opeisbaar wordt in de gewenste valuta op de gewenste locatie. Transacties zijn hierdoor nauwelijks traceerbaar en kunnen snel uitgevoerd worden. Dit maakt het systeem van ondergronds bankieren aantrekkelijk voor het ongezien verplaatsen van geld.

1.1 Terminologie

Er worden verschillende termen gehanteerd voor ondergronds bankieren. Naast ondergronds bankieren spreekt men bijvoorbeeld ook van *informal value transfer systems* (IVTS), informele betalingssystemen, *hawala* (Azië), *hundi* (Zuid-Azië), *al-barakat* (Arabische wereld), *chiao hui* en *fei ch'ien* (China). De laatste vijf begrippen ontleen hun naam aan vaak eeuwenoude informele banksystemen die van oudsher worden gebruikt voor handelsdoeleinden, en worden vaak samengevat onder de term *hawala*. De procedure kan hierbij per land enigszins verschillen, maar de systematiek is in de kern hetzelfde. Tegenwoordig worden dergelijke systemen nog gebruikt in landen zonder goedwerkend financieel stelsel. Migranten gebruiken deze systemen bijvoorbeeld om geld naar hun families te sturen, ook vanuit Nederland.

Het geld dat bij ondergronds bankieren wordt verplaatst kan zowel een legale als illegale herkomst en/of bestemming hebben. Ondergronds bankieren is in Nederland per definitie strafbaar, omdat hierbij sprake is van bankieren zonder vergunning op grond van artikel 2:3a Wet op het financieel toezicht (Wft). Als daarnaast wordt aangetoond dat personen in ondergronds bankierennetwerken geld beheren of verplaatsen waarvan ze weten of redelijkerwijs behoren te weten dat het geld uit een misdrijf afkomstig is, zijn ze ook schuldig aan opzet- of schuldwitwassen op grond van artikel 420bis e.v. Wetboek van Strafrecht (Sr). Mede vanwege dit onderscheid wordt in de literatuur en rechtspraak doorgaans de term 'hawala-bankieren'

gebruikt wanneer de criminele herkomst of bestemming van het geld niet kan worden aangetoond en 'crimineel ondergronds bankieren' wanneer dit wel het geval is. In de praktijk zijn hawala-bankieren en ondergronds bankieren met criminele doeleinden niet altijd twee volledig gescheiden werelden. Verschillende experts zien dat er een vermenging plaatsvindt tussen deze vormen, doordat ondergrondse bankiers geld van zowel criminele als niet-criminele klanten verplaatsen. Daarnaast wordt in (buitenlandse) berichtgeving over ondergronds bankieren niet altijd onderscheid gemaakt tussen deze vormen en kan de term 'hawala' verwijzen naar het

gebruik van een ondergronds bankieren-systeem ongeacht de herkomst of bestemming van het geld. In dit fenomeenbeeld wordt de focus gelegd op ondergronds bankieren waarbij geld met een criminele herkomst en/of bestemming wordt verplaatst ten behoeve van georganiseerde criminaliteit, en wordt hiervoor de term 'ondergronds bankieren' aangehouden.

Hawala-bankieren

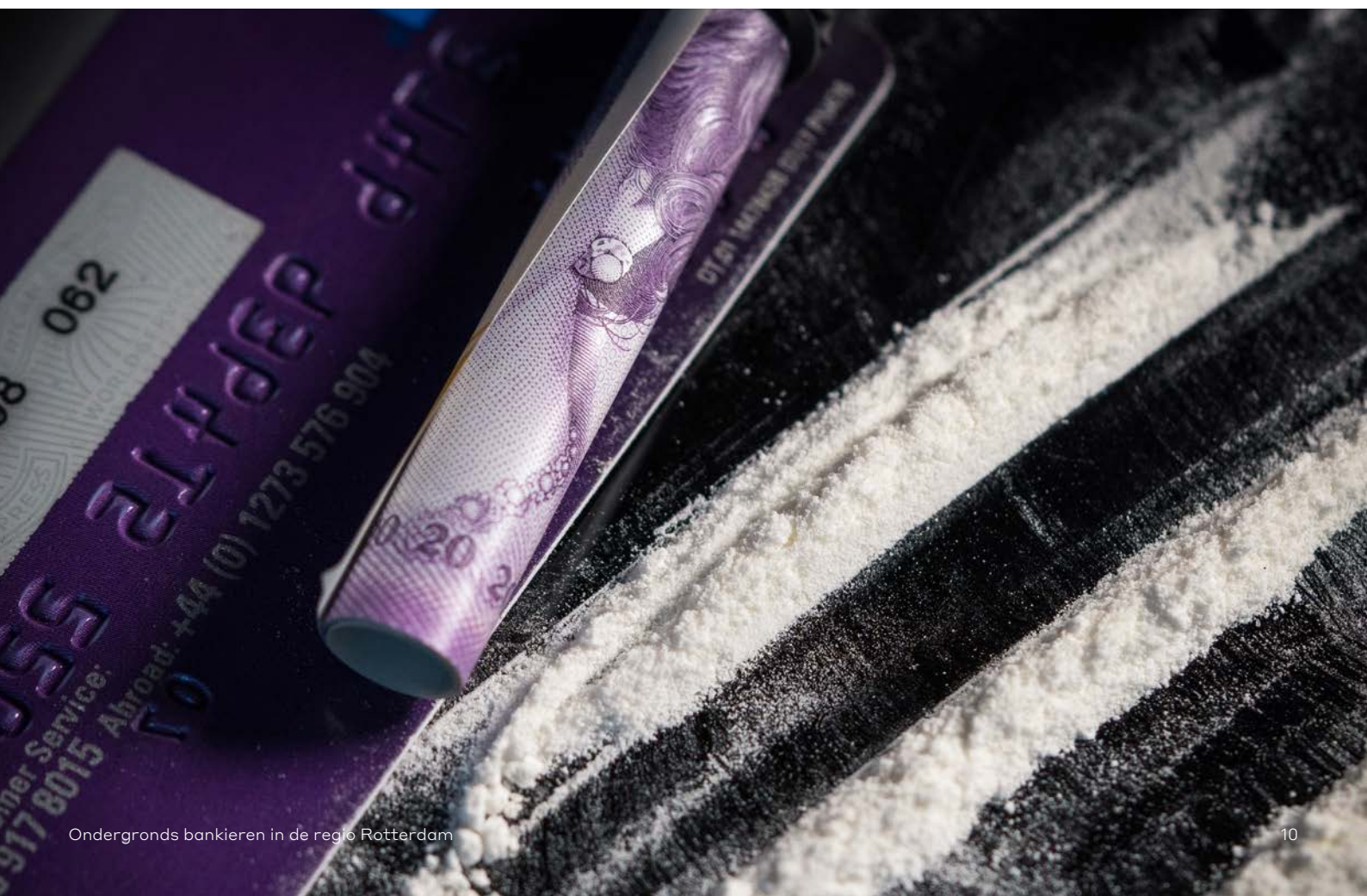
Hawala-bankieren verwijst naar een informeel banksysteem dat historisch is geworteld in cultuur en handel, voornamelijk in Azië, het Midden-Oosten en Afrika. Het systeem werkt door middel van een netwerk van ondergrondse bankiers (ook wel hawala-dealers of hawaladars genoemd). Een klant legt contant geld in bij een hawaladar, die vervolgens contact opneemt met een hawaladar op de gewenste bestemmingslocatie van het geld. Tegen betaling van een commissie, vaak een percentage van het transactiebedrag, zorgen de hawaladars door middel van onderlinge verrekeningen dat het ingelegde geld opeisbaar wordt op de

gewenste bestemming. De begunstigde kan het geld vervolgens, vaak met behulp van een code (token), ophalen bij de hawaladar op de bestemmingslocatie. In landen als Somalië en Afghanistan is hawala-bankieren vaak de enige optie voor niet fysieke geldtransacties, omdat een goed functionerend banksysteem ontbreekt. Ondernemingen die gevestigd zijn in landen zoals Syrië, Libië en Irak zijn vaak aangewezen op hawala-bankieren om betalingen voor aankopen in het buitenland te doen, omdat veel westerse banken geen girale transacties uit deze landen verwerken. In deze landen wordt hawala veelal ook gedoogd.

1.2 Ondergronds bankieren ten behoeve van georganiseerde criminaliteit

Bij de financiering van criminele activiteiten ten behoeve van georganiseerde criminaliteit moeten vaak grote hoeveelheden geld internationaal worden verplaatst. Criminele samenwerkingsverbanden (csv's) willen hierbij detectie door autoriteiten voorkomen en hun illegale activiteiten verhullen. Aangescherpt toezicht op het formele financiële stelsel maakt het steeds moeilijker om criminele geldstromen verborgen te houden en het fysiek internationaal transporteren van grote hoeveelheden geld brengt allerlei risico's met zich mee. Ondergronds bankieren is hierdoor een aantrekkelijk alternatief voor csv's. Ondergronds bankierennetwerken zorgen ervoor dat csv's (internationale) betalingen

kunnen doen, zonder dat het geld daadwerkelijk fysiek of giraal verplaatst hoeft te worden tussen de klant en de begunstigde. Hierdoor kunnen grote hoeveelheden geld snel en anoniem worden verplaatst. Met behulp van ondergronds bankieren wordt geprobeerd om buiten het zicht van de opsporingsinstanties te blijven en de witwaswetgeving te omzeilen, en hoeven de csv's zelf geen geld over grote afstanden te verplaatsen. Ondergronds bankieren kan een breed scala aan criminele activiteiten faciliteren. Naast de handel in cocaïne en andere verdovende middelen, wordt ondergronds bankieren bijvoorbeeld ook gebruikt voor geldstromen gerelateerd aan mensensmokkel, wapensmokkel en terrorismefinanciering en om crimineel verdiend geld wit te wassen om het vervolgens te kunnen besteden in de legale economie.



Verschillen hawala-bankieren en ondergronds bankieren met geld met een criminele herkomst/bestemming

- Transacties worden bij hawala-bankieren vaak uitgevoerd door netwerken binnen een specifieke gemeenschap, waarbij de klanten gewoonlijk tot dezelfde gemeenschap behoren en er een persoonlijke relatie is met het bestemmingsland van het geld. Bij ondergronds bankieren vinden transacties ook plaats tussen verschillende gemeenschappen, waarbij de relatie met het bestemmingsland vaak zakelijk is en regelmatig sprake is van taalbarrières.
- Bij hawala-bankieren wordt in het onderlinge contact tussen de klant en de hawaladar doorgaans geen gebruik gemaakt van versleutelde communicatie en versluierd taalgebruik, terwijl dit bij ondergronds bankieren wel het geval is.
- Bij hawala-bankieren geeft de klant het geld doorgaans zelf af bij de hawaladar, vaak op een vaste (bedrijfs-)locatie. Bij ondergronds bankieren wordt vaak gebruik gemaakt van geldkoeriers die het geld op openbare locaties overdragen, waarbij de identiteit van de betrokkenen verborgen blijft. De ondergrondse bankiers opereren hierbij vanaf allerlei soorten locaties, die zo veel mogelijk verborgen worden gehouden voor de betrokkenen om de kans op ontdekking te verkleinen.
- Bij hawala-bankieren worden doorgaans relatief lage geldbedragen verplaatst. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om periodieke betalingen naar dezelfde begunstigde(n), zoals die van migranten die na salarisbetalingen geld naar familieleden in hun land van herkomst versturen. Bij ondergronds bankieren worden grote bedragen verplaatst (van vaak meer dan €10.000) naar landen waar de klant niet per se een relatie mee heeft.
- Bij hawala-bankieren zijn de transactiekosten voor de klant vaak lager in vergelijking met transacties via het reguliere, legale bancaire systeem. Bij ondergronds bankieren zijn de transactiekosten vaak hoger dan bij regulier bankieren, omdat betaald moet worden voor de risico's die de verplaatsing van crimineel geld met zich meebrengt.
- Bij hawala-bankieren is doorgaans sprake van een administratie waarbij gegevens van klanten worden bijgehouden, hoewel deze administratie vaak slecht toegankelijk is en transacties moeilijk te traceren zijn voor opsporingsinstanties. Anonimiteit is hierbij niet per se het doel, maar wel een bijkomstigheid van het informele systeem. Bij ondergronds bankieren worden transacties opzettelijk zo moeilijk mogelijk traceerbaar gemaakt, waarbij geen gegevens van klanten worden genoteerd om hun anonimiteit te garanderen. Klanten kiezen specifiek voor ondergronds bankieren om anoniem hun geld buiten het toezicht van de overheid te kunnen verplaatsen.

1.3 Werkwijze ondergronds bankieren

Bij ondergronds bankieren wordt geld met een criminele herkomst en/of bestemming verplaatst ten behoeve van georganiseerde criminaliteit. Via netwerken van [ondergrondse bankiers](#), [brokers](#), [geldkoeriers](#) en andere rollen wordt gezorgd dat het geld opeisbaar wordt op de gewenste (internationale) bestemming in de gewenste valuta, zonder dat daarbij daadwerkelijke verplaatsing van het door de klant ingelegde geld naar de begunstigde plaatsvindt. Wel vinden er vaak geldverplaatsingen over kleine afstanden plaats, namelijk tussen de klant die het geld wil verplaatsen en de ondergrondse bankier in het verzendland en tussen de ondergrondse bankier en de begunstigde in het bestemmingsland. Verrekeningen van transacties tussen ondergrondse bankiers vinden periodiek plaats, waarbij bankiers de onderlinge balans van meerdere transacties bijhouden en tegen elkaar wegstrepen. Verrekeningen kunnen ook plaatsvinden door bijvoorbeeld geld- en goederenhandel, bancaire transacties en cryptovalutatransacties.

Het crime script op de volgende pagina geeft het proces van ondergronds bankieren weer waarbij een klant contant geld inlegt en de begunstigde contant geld uitbetaald krijgt. Een uitgebreide omschrijving van dit proces is te vinden in het crime script *Ondergronds bankieren met contant geld*. Daarnaast worden enkele elementen ten aanzien van de werkwijze van ondergronds bankieren nader toegelicht.

1.3.1 Communicatie

Om buiten het zicht van opsporingsinstanties te blijven en de identiteit van de verschillende betrokkenen binnen het proces van ondergronds bankieren verborgen te houden, wordt veelal gecommuniceerd via telefoons met ingebouwde versleutelde communicatiefuncties, ook wel bekend als 'cryptocommunicatie' of 'cryptotelefoons'. Hierbij wordt gebruik gemaakt van versluierd taalgebruik en schuilnamen. De ontmanteling van bepaalde berichtendiensten (zoals PGP Safe, SkyECC, Ennetcom en EncroChat) heeft ertoe geleid dat opsporingsdiensten meer inzicht in de werkwijze van ondergronds bankieren hebben verkregen.

1.3.2 Verdienmodel

Het [verdienmodel](#) van ondergronds bankieren is doorgaans gebaseerd op commissies die gerekend worden voor transacties, waarbij de commissie een percentage van het transactiebedrag is. Hiernaast hanteren ondergrondse bankiers vaak specifieke wisselkoersen voor valutawissels, waarmee ze verdienen aan transacties. Ook worden soms witwasdiensten aangeboden waardoor geld met een criminele herkomst besteedbaar wordt in de legale economie. De kosten die klanten moeten betalen voor transacties hangen onder andere af van de route, gewenste valuta, wijze van betalen (contant geld, cryptovaluta of goederen) en economische factoren en conflicten in de wereld.

Ondergronds bankieren met contant geld



Afbeelding 1: Crime script 'Ondergronds bankieren met contant geld'.

1.3.3 Overdrachtslocatie

Geldoverdrachten in het kader van ondergronds bankieren lijken bij voorkeur overdag plaats te vinden op openbare locaties.

Uit het tactisch onderzoek blijkt dat de geldoverdrachten hiernaast vaak relatief dicht bij de verblijfslocatie van de geldkoeriers plaatsvinden. Naast openbare locaties wordt ook gezien dat bedrijven van ondergrondse bankiers dienen als [overdrachtslocatie](#).

1.3.4 Token

Geldkoeriers ontvangen van ondergrondse bankiers of brokers informatie over het ophalen of wegbrengen van geld. De identiteit van de betrokkenen wordt hierbij veelal verborgen gehouden. Om te zorgen dat het geld tussen de juiste personen wordt overgedragen, wordt vaak gebruik gemaakt van tokens. Een token dient als legitimatiebewijs bij de overdracht. Voor elke overdracht wordt een uniek tokennummer met zowel de klant/begunstigde als de geldkoerier gedeeld. Als beide personen hetzelfde tokennummer hebben, weten ze dat het geld tussen de juiste personen wordt overgedragen.

Vaak dient het (unieke) serienummer van briefgeld met een relatief lage waarde, zoals een €5-biljet, als token. Hiernaast wordt gezien dat er gebruik wordt gemaakt van QR-codes en wachtwoorden. Naast de functie als legitimatiebewijs, kunnen tokens ook als garantiebewijs dienen. Door bijvoorbeeld (een deel van) het als token dienende briefgeld aan de klant over te dragen wanneer hij het geld heeft overhandigd, kan de klant bij eventuele problemen met de uitbetaling aantonen dat aan zijn of haar deel van de overeenkomst is voldaan.

1.3.5 Risicomanagement, aansprakelijkheid en geweld

Vertrouwen en reputatie zijn belangrijke elementen voor ondergronds bankieren. Criminelen dragen namelijk grote hoeveelheden geld over aan personen die ze (vaak) niet of nauwelijks kennen, en er zijn geen formele contracten of juridische middelen om transacties af te dwingen. De reputatie van ondergrondse bankiers is van groot belang, omdat hun marktpositie hiervan afhangt. Daarom is het voor ondergrondse bankiers belangrijk om conflicten en verlies van vermogen te voorkomen en de betaling zonder problemen uit te voeren. Ondergrondse bankiers proberen het risico op ontdekking van transacties of diefstal van bijvoorbeeld geld te minimaliseren door transacties zo moeilijk mogelijk traceerbaar te maken. Gegevens van klanten worden niet geregistreerd, geld wordt zo kort mogelijk bewaard op [stashlocaties](#), overdrachten vinden plaats op locaties waar het risico op ontdekking of overvallen klein is en communicatie wordt versluierd.

Als er iets misgaat in het proces, bijvoorbeeld doordat een geldkoerier wordt onderschept door de politie, neemt de ondergrondse bankier doorgaans de verantwoordelijkheid op zich en zal deze alsnog de uitbetaling laten verrichten. Eventueel kunnen de ondergrondse bankiers in het verzend- en bestemmingsland de schade onderling verdelen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat bepaalde ondergronds bankierennetwerken met een soort depositogarantiesysteem werken. Dit betekent dat als een bankier door een tegenslag geen transacties meer kan uitvoeren, de andere ondergrondse bankiers uit het netwerk zijn verplichtingen zullen overnemen.

Bij ondergronds bankieren wordt weinig geweld waargenomen. Mogelijk is dit omdat ondergronds bankierennetwerken buiten het zicht van de overheid willen blijven en geweld en vuurwapens juist de aandacht trekken. Daarnaast zijn de juridische gevolgen ingrijpender wanneer er bij een aanhouding vuurwapens worden aangetroffen.

1.3.6 Financiële administratie

Ondergrondse bankiers maken gebruik van een eigen administratie, waarin ze transacties van klanten en onderlinge vorderingen en schulden bijhouden. Namen van klanten worden hierin niet genoemd en vaak wordt opzettelijk een minimalistische of verhullende schrijfwijze gebruikt om de traceerbaarheid van transacties, klanten en andere ondergrondse bankiers voor opsporingsinstanties te beperken. De administratie wordt vaak bijgehouden in schriftjes of op losse papiertjes. Ook kan er gebruik worden gemaakt van spreadsheet- of boekhoudprogramma's. Uit het tactisch onderzoek blijkt tot slot dat ondergrondse bankiers Whatsapp of soortgelijke berichten-services gebruiken om (afbeeldingen van) hun administratie uit te wisselen.

1.3.7 Bulk cash-smokkel

Bulk cash-smokkel is een vorm van geldhandel. Hoewel er bij ondergronds bankieren geen directe fysieke of girale verplaatsing van het door de klant ingelegde geld naar de begunstigde plaatsvindt, blijkt uit het tactisch onderzoek dat er wel grote hoeveelheden contant geld naar doorvoerlanden worden gesmokkeld. Deze bulk cash-smokkel vindt plaats in de context van het gelijktijdig uit-

voeren van meerdere transacties, onderlinge verrekening tussen ondergrondse bankiers en het witwassen van geld. Geld wordt vanuit Nederland vaak gesmokkeld naar andere landen binnen het Schengengebied, bijvoorbeeld Oost-Europa, waarbij het ontbreken van grenscontroles de kans op ontdekking verkleint. Het verplaatsen van geld naar landen met een cash-intensieve economie en minder financiële controles biedt mogelijkheden tot het openen van bankrekeningen, het storten van contant geld op bankrekeningen en grote girale geldoverdrachten zonder dat dit de aandacht trekt. Het geld kan vervolgens vanaf de buitenlandse bankrekening worden overgemaakt naar ondergrondse bankiers in het uiteindelijke bestemmingsland, bijvoorbeeld in Zuid-Amerika. Daarnaast kan het contante geld in het doorvoerland worden omgezet in goederen of cryptovaluta.

1.4 Andere vormen van ondergronds bankieren

Bij ondergronds bankieren wordt vaak contant geld ingelegd door de klant en contant geld uitbetaald aan de begunstigde. Transacties kunnen echter ook met behulp van andere waardemiddelen plaatsvinden, zoals cryptovaluta en (luxe)goederen. Op de volgende pagina's wordt beschreven hoe cryptovaluta en goederen gebruikt kunnen worden bij ondergronds bankieren.

Ondergronds bankieren met cryptovaluta

1 Eerste contact klant



Een klant die geld wil verzenden neemt, eventueel via een tussenpersoon, contact op met een ondergrondse bankier in het verzendland die gespecialiseerd is in cryptovaluta. Hierbij is het mogelijk dat de klant of de tussenpersoon gebruik maakt van een online cryptovaluta-platform/website waar een gewenste transactie aangedragen kan worden en een drop-off locatie geselecteerd kan worden.

2 Verbinden ondergrondse bankiers door broker



De ondergrondse bankier in het verzendland neemt contact op met een broker. Via het netwerk van de broker wordt contact gemaakt met een ondergrondse bankier gespecialiseerd in cryptovaluta in het gewenste bestemmingsland van het geld, zodat een akkoord kan worden bereikt over de transactie. De broker heeft vaak een rol bij het vaststellen van de commissie voor de ondergrondse bankiers en de aan te houden wisselkoers.

3 Drop-off geld

De klant geeft zijn contante geld mee aan een geldkoerier. Bij de geldoverdracht kan gebruik worden gemaakt van een (fysieke of digitale) token. De geldkoerier brengt het geld naar een stashlocatie.



4 Stashen geld



Het contante geld wordt (vaak tijdelijk) opgeslagen op een verborgen plek in een woning, bedrijfspand, voertuig of andere locatie. Stashlocaties kunnen in bezit zijn van ondergrondse bankiers of (tegen betaling) ter beschikking worden gesteld door geldkoeriers of katvangers/facilitators.

5 Omzetten valuta (contant geld naar cryptovaluta)



De ondergrondse bankier in het verzendland zet het contante geld om naar cryptovaluta.

6 Transactie cryptovaluta

De cryptovaluta wordt verplaatst van de cryptowallet van de ondergrondse bankier in het verzendland naar de cryptowallet van de ondergrondse bankier in het bestemmingsland.



9 Ontvangst geld door begunstigde

De geldkoerier levert het contante geld af bij de begunstigde. Wanneer de begunstigde zich legitimeert met een (fysiek of digitaal) tokennummer dat overeenkomt met de token van de geldkoerier, weet de geldkoerier dat hij het geld bij de juiste persoon aflevert.



8 Ophalen contant geld door geldkoerier

Een geldkoerier haalt het contante geld in de gewenste valuta op bij de stashlocatie van ondergrondse bankier in het bestemmingsland. Van de ondergrondse bankier of broker krijgt de geldkoerier vaak een (fysieke of digitale) token mee.



7 Omzetten valuta (cryptovaluta naar contant geld)

De ondergrondse bankier in het bestemmingsland zet de ontvangen cryptovaluta om in contant geld in de gewenste valuta.



10 Afronden transactie

Het contante geld is succesvol 'overgedragen' zonder dat een daadwerkelijke verplaatsing van het ingelegde contante geld van de klant naar de begunstigde heeft plaatsgevonden. De ondergrondse bankiers in het verzend- en bestemmingsland verrekenen de transacties onderling. Verrekeningen vinden vaak periodiek plaats, waarbij de bankiers via een eigen boekhouding de onderlinge balans van meerdere transacties bijhouden en bedragen tegen elkaar wegstrepen. Verrekeningen kunnen bijvoorbeeld ook plaatsvinden door geld- en goederenhandel, bancaire transacties of cryptovalutatransacties.



Afbeelding 2: Crime script 'Ondergronds bankieren met cryptovaluta'.

1.4.1 Ondergronds bankieren met cryptovaluta

Cryptovaluta zijn digitale ruilmiddelen die niet worden beheerd of uitgegeven door een centrale bank of andere officiële instantie. Cryptovaluta kunnen worden gekocht met wettige betaalmiddelen zoals euro's of dollars. Voorbeelden van cryptovaluta (digitale munten) zijn Bitcoin, Monero, Ethereum en Ripple. Met cryptovaluta kunnen grote bedragen eenvoudig internationaal worden overgemaakt zonder tussenkomst van banken of andere gereguleerde geldoverdrachtsystemen. Criminelen maken in toenemende mate gebruik van cryptovaluta. Het gebruik van cryptovaluta kan criminelen een bepaalde mate van anonimiteit verschaffen. Hoewel cryptovaluta-transacties worden vastgelegd in een openbaar register (de blockchain), wordt de identiteit van de betrokken partijen niet direct gekoppeld aan deze transacties. Gebruikers worden geïdentificeerd door middel van bitcoin-adressen in plaats van persoonlijke gegevens. Dit, gecombineerd met de beperkte (internationale) wet- en regelgeving omtrent cryptovaluta, bemoeilijkt het toezicht en de controle op cryptovaluta en hun gebruikers.

Er zijn verschillende manieren waarop cryptovaluta kan worden gebruikt bij ondergronds bankieren. Het bovenstaande crime script toont hoe cryptovaluta kan worden gebruikt als betaalmiddel tussen ondergrondse bankiers wanneer de klant contant geld inlegt en de begunstigde contant geld uitgekeerd moet krijgen. Een uitgebreide omschrijving van dit proces is te vinden in het crime script *Ondergronds bankieren met cryptovaluta*.

Varianten hierop, waarbij ofwel contant geld ofwel cryptovaluta wordt ingelegd en vervolgens contant geld of cryptovaluta wordt uitbetaald, zijn ook mogelijk. Voor de aan- en verkoop van cryptovaluta kan gebruik worden gemaakt van online cryptowisseldiensten (zoals Bitvavo), maar ook van fysieke cryptovaluta-automaten.

1.4.2 Ondergronds bankieren met goederenhandel

Bij ondergronds bankieren kan ook gebruik worden gemaakt van goederenhandel. Hierbij kunnen bijvoorbeeld luxegoederen worden gebruikt die in verhouding tot hun relatief kleine volume een hoge waarde vertegenwoordigen, zoals goud of sieraden. Bij deze vorm van ondergronds bankieren legt de klant geld in, waarna de ondergrondse bankier zorgt dat hiervan goederen worden gekocht. Vervolgens worden deze goederen getransporteerd naar het bestemmingsland en daar middels verkoop weer omgezet in contant geld. Naast het gebruik van goederen voor transacties binnen het proces van ondergronds bankieren, kunnen ondergronds bankieren-netwerken ook goederenstromen inzetten om onderlinge schulden te verrekenen of winsten wit te wassen. De werkwijze van ondergronds bankieren met goederenhandel is uitgewerkt in het onderstaande crime script. Een uitgebreide omschrijving van dit proces is te vinden in het crime script *Ondergronds bankieren met goederenhandel*.

Ondergronds bankieren met goederenhandel



Afbeelding 3: Crime script 'Ondergronds bankieren met goederen'.



2. Aard en omvang

Ondergronds bankieren vormt een cruciale schakel in de verplaatsing van geld ten behoeve van georganiseerde criminaliteit. Dit proces functioneert op wereldwijde schaal, van grote steden zoals Rotterdam en Dubai tot kleine dorpen. Door in te gaan op de manier waarop ondergronds bankieren gebruikt wordt ten behoeve van georganiseerde (drugs)criminaliteit zoals cocaïnehandel, het verdienmodel van ondergronds bankieren, de verschillende ondergronds bankierennetwerken, de grootte van het fenomeen en de relevante locaties binnen de regio Rotterdam, wordt in dit hoofdstuk de aard en omvang van ondergronds bankieren beschreven.

2.1 Ondergronds bankieren en cocaïnehandel

Ondergronds bankieren speelt een cruciale rol binnen de wereld van georganiseerde criminaliteit. Het wordt gebruikt als een crimineel betalingssysteem en is verweven met uiteenlopende criminele markten. Criminele samenwerkingsverbanden (csv's) maken gebruik van de diensten van ondergrondse bankiers om activiteiten zoals drugs- en mensenhandel en witwaspraktijken mogelijk te maken.

Uit het tactisch onderzoek komt naar voren dat er een link te herkennen is tussen cocaïnehandel en ondergronds bankieren, maar ook tussen ondergronds bankieren en handel in andere soorten verdovende middelen en andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Van de 60 geanalyseerde opsporingsonderzoeken van de politie en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) hebben 27 onderzoeken een link met cocaïnehandel, 12 met heroïnehandel en 9 met de handel in synthetische drugs. Ook andere criminele markten komen naar voren, zoals hennephandel, wapenhandel en voertuigcriminaliteit.

Experts van de Koninklijke Marechaussee (KMar) zien een link tussen contante geldstromen in relatie tot ondergronds bankieren en de handel in verdovende middelen, waarbij cocaïne het meest opvalt. Daarnaast valt hen op dat gelden van ondergronds bankieren-netwerken gebruikt worden voor het financieren van mensensmokkel.

Ook experts van de FIOD/Belastingdienst zien verschillende criminele markten voorbijkomen binnen het proces van ondergronds bankieren. In één casus heerste in het beginstadium het vermoeden dat het betreffende netwerk zich bezighield met handel in verdovende middelen, meer specifiek cocaïne en heroïne. Later kwamen daar vermoedens van hennephandel bij en in weer een later stadium bleken er ook aanwijzingen dat de ondergrondse bankiers andere criminelen faciliteerden door opbrengsten uit mensenhandel weg te sluisen. Hieruit blijkt dat ondergronds bankierennetwerken zich niet beperken tot één criminele markt. Het hoeft hierbij niet zo te zijn dat een ondergrondse bankier altijd op de hoogte is van de herkomst van het geld.

De ondergrondse bankiers zelf kunnen echter ook betrokken zijn bij meer activiteiten dan enkel het 'verplaatsen' van geld. Experts van onder andere de grootbanken geven aan dat ze vermoeden dat ondergrondse bankiers mogelijk veel meer doen dan enkel het organiseren van geldoverdrachten. Ondergronds bankierennetwerken zijn volgens hen vrij opportunistisch en willen geld verdienen. Ze faciliteren criminele geldstromen voor verschillende vormen van criminaliteit (zoals cocaïnehandel en handel in illegale tabak) en plegen hiervoor verschillende vormen van (financiële) criminaliteit, zoals TBML en belastingontduiking. Experts van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Anti Money Laundering Centre (AMLC) zien dit ook terug. Zij zien dat ondergrondse bankiers steeds vaker zelf in de drugshandel betrokken raken, bijvoorbeeld doordat ze bemiddelen tussen enkele van hun criminele klanten bij drugsladingen om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Ondergrondse bankiers maken hierbij gebruik van het grote criminele netwerk waarover zij beschikken. Voor die bemiddeling krijgen de bankiers een vergoeding. Daarnaast wordt gezien dat ondergrondse bankiers benaderd worden om mee te investeren in transport van verdovende middelen. Zij nemen daarbij een deel van de aanbeting voor hun rekening. Als het transport is gelukt en de lading is doorverkocht, krijgen de bankiers hun investering met rendement terug. Uit het tactisch onderzoek komt eveneens naar voren dat ondergrondse bankiers zich bezighouden met de handel in verdovende middelen. Dit blijkt uit versleutelde communicatie en foto's van bijvoorbeeld cocaïne en andere verdovende middelen die naar elkaar gestuurd werden.

2.2 Het verdienmodel van ondergronds bankieren

Wanneer een klant via een ondergrondse bankier geld wil laten verplaatsen, moet de klant betalen voor deze dienst. Hiervoor wordt meestal een commissie in rekening gebracht, wat vaak een percentage van het transactiebedrag is. Hiernaast hanteren ondergrondse bankiers vaak specifieke wisselkoersen voor valutawissels, waarmee ze verdienen aan transacties. Ook worden soms witwasdiensten aangeboden, waardoor geld met een criminele herkomst besteedbaar wordt in de legale economie. Omdat ondergrondse bankiers geheel buiten het reguliere banksysteem werken, kunnen ze flexibele tarieven hanteren. De kosten voor transacties zijn afhankelijk van factoren, zoals:

- *De hoogte van het transactiebedrag.* Wanneer de commissie bestaat uit een percentage van het transactiebedrag, zorgt een groter transactiebedrag

logischerwijs voor een hoger commissiebedrag. Hiernaast gaan grote transacties vaak gepaard met een groot volume aan contant geld, waarbij ook het type coupures mee kan spelen. Het opslaan en verplaatsen van grote volumes contant geld brengt risico's voor het ondergronds bankieren-netwerk met zich mee, waarvoor hogere transactiekosten gevraagd kunnen worden.

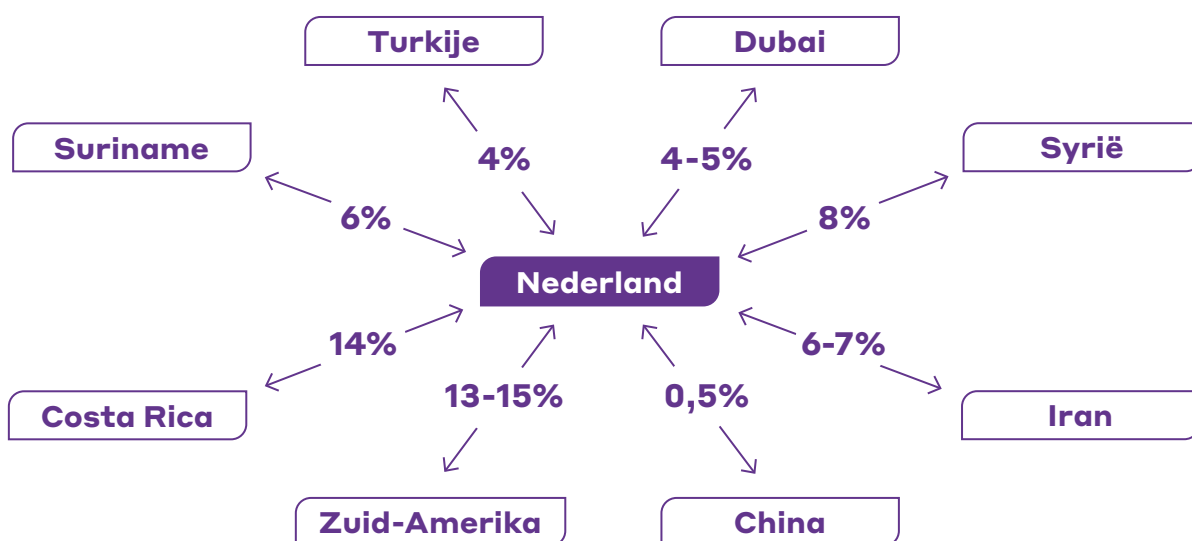
- *De snelheid van de transactie.* Als klanten vragen om een transactie zo snel mogelijk af te wikkelen, kan de ondergrondse daar een hogere commissie voor vragen.
- *De afgelegde route.* Hoe complexer de route van de geldverplaatsing, hoe risicovoller het kan zijn om geld onopgemerkt van punt A naar punt B te verplaatsen. Dit is vooral het geval bij transacties waarin bulk cash-smokkel een rol speelt. Het fysiek verplaatsen van (contant) geld brengt transportkosten en extra beveiligingskosten met zich mee, waarbij de kosten hoger worden naarmate de geografische afstand toeneemt.
- *De mate waarin een valuta beschikbaar is.* Als een valuta schaars is of de geldvoorraad laag, verhoogt dit vaak de commissie, zeker wanneer de vraag naar de valuta groot is. Dit beeld wordt bevestigd door het tactisch onderzoek.
- *De gehanteerde wisselkoersen bij valutawissels.* Eén van de manieren waarop ondergrondse bankiers geld verdienen is door specifieke wisselkoersen te hanteren voor valutawissels. Dit is mogelijk omdat er veelal sprake is van het verplaatsen van geld naar landen met een andere valuta. De opsporingspartners zien een verschuiving tussen de marktpositie van bepaalde ondergronds bankierenennetwerken, omdat

sommige netwerken een voor de klant gunstigere wisselkoers hanteren en zo aantrekkelijker worden voor klanten. Het kan ook voorkomen dat klanten vrijwel geen commissie betalen over een transactie, omdat de winst voor de ondergrondse bankiers enkel wordt gehaald uit valutawissels.

- *Concurrentie van andere ondergrondse bankiers.* De onderlinge concurrentie tussen ondergrondse bankiers kan ervoor zorgen dat ondergrondse bankiers hun commissies verhogen of juist verlagen.
- *Overheidsoptreden.* Experts van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Financiën geven aan dat uit versleutelde communicatie is gebleken dat de commissies die ondergrondse bankiers hanteren stijgen na acties gericht tegen ondergrondse bankiers, en maken hieruit op dat de aanpak effect heeft.
- *Klantrelaties.* Uit opsporingsinformatie komt naar voren dat terugkerende klanten soms korting krijgen op de eerder afgesproken commissie.

Binnen het tactisch onderzoek is naar 60 opsporingsonderzoeken die in de periode 2021-2024 draaiden gekeken om meer te weten te komen over de verschillende commissies die ondergrondse bankiers vragen voor het uitvoeren van een transactie. Hieruit vallen prijsverschillen tussen 'geldlijnen/geldroutes' op. Dit geldt zowel voor de lijnen vanuit Nederland naar het buitenland, als andersom (zie afbeelding 4).

Ondergronds bankierenetwerken kunnen ook als dienst het omzetten van contant geld in cryptovaluta aanbieden. Voor het omzetten van contant geld naar bitcoins blijkt uit FIOD-onderzoeken een commissie van 3,5% gevraagd te worden. Als de klant contant geld wil omzetten naar een cryptovaluta waarbij de koers is gekoppeld aan reguliere valuta zoals de dollar, zoals bij de *stablecoin* USDT, wordt ongeveer 5% commissie gevraagd. Bij het omzetten van USDT naar contant geld wordt er 1-1,5% gevraagd.



Afbeelding 4: Overzicht commissies voor het uitvoeren van een transactie naar het buitenland.

Uit literatuur en informatie van meerdere experts, waaronder experts van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) blijkt dat de gevraagde commissies niet vaststaan, maar net als bij een legale *Money Transfer Organisation* (MTO) fluctueren. Soms wordt 10-15% gevraagd voor het uitvoeren van een transactie en op andere momenten 30% voor een soortgelijke transactie. De KMar geeft aan dat de hoogte van de commissie ook af kan hangen van de status van de betreffende ondergrondse bankier in de criminele wereld. Over het algemeen zien zij commissies van ongeveer 10%, maar voor kleinere ondergrondse bankiers valt dit vaak lager uit (tussen de 2 en 3%).

De vergoeding die een geldkoerier voor zijn diensten ontvangt ligt beduidend lager dan die van ondergrondse bankiers. In een zaak waarin een ondergrondse bankier in Nederland werd opgepakt, kwam naar voren dat de commissie voor koeriers ongeveer 0,2% van het totale bedrag bedroeg. Voor een transport van één miljoen euro in contanten ontving de koerier dus €2.000. Uit andere bronnen en het tactisch onderzoek blijkt dat geldkoeriers in veel gevallen in 'vaste' dienst zijn en per week of per maand een vaste vergoeding ontvangen. Deze vergoeding is niet afhankelijk van het aantal geldoverdrachten dat zij uitvoeren of de omvang van de uitgevoerde geldoverdrachten.

2.3 Social scenes

Ondergronds bankieren is gebaseerd op wederzijds vertrouwen. In de 'traditionele' ondergronds bankierennetwerken, zoals bij hawala-bankieren, spelen cultuur en gemeenschap en de bijbehorende gedragscodes en de

dynamiek vaak een rol. Transacties worden bij hawala-bankieren vaak uitgevoerd door netwerken binnen een specifieke gemeenschap, waarbij de klanten gewoonlijk tot dezelfde gemeenschap behoren en er een persoonlijke connectie bestaat met het bestemmingsland van het geld. Bij ondergronds bankieren met criminele doeleinden vinden transacties ook plaats tussen verschillende gemeenschappen en zijn geldlijnen ook in beheer van netwerken die enkel zakelijke connecties hebben met het herkomstland en/of bestemmingsland van het geld. Ondergronds bankierennetwerken voeren hierbij transacties uit voor criminelen van over de hele wereld.

2.4 Omvang en locaties

De exacte omvang van ondergronds bankieren is moeilijk te bepalen, omdat dit systeem bewust buiten het zicht van toezichthouders opereert. Schattingen van experts suggereren echter dat het jaarlijks wereldwijd om honderden miljarden euro's gaat. Deze schattingen zijn grotendeels gebaseerd op enkele opsporingsonderzoeken, die slechts een fractie van alle ondergrondse transacties aan het licht brengen.

In Nederland wijzen zowel de politie, het Openbaar Ministerie (OM), De Nederlandsche Bank (DNB) en het AMLC op een toename van ondergronds bankieren in de afgelopen jaren. Een belangrijke oorzaak van deze toename is waarschijnlijk het verscherpte toezicht op reguliere banken en andere legale financiële instellingen, waardoor criminele geldstromen vaker via ondergronds bankierennetwerken worden uitgevoerd. Experts van de DNB gaven aan dat de DNB in 2024 een toenemend aantal meldingen heeft ontvangen over ondergronds

bankieren. De politie constateerde de afgelopen tijd een toenemende behoefte van criminelen om hun geld via ondergrondse bankiers te verplaatsen.

De Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) rapporteerde in 2021 95 dossiers met daarin 8.173 verdachte transacties en in 2022 81 dossiers met daarin 3.488 verdachte transacties die betrekking hadden op ondergronds bankieren. Deze afname van girale transacties die te linken zijn aan ondergronds bankieren kan duiden op een verschuiving in het gebruik van ondergronds bankieren, waarbij een groter deel van de transacties geheel buiten het reguliere banksysteem wordt afgehandeld om de kans op ontdekking te verkleinen.

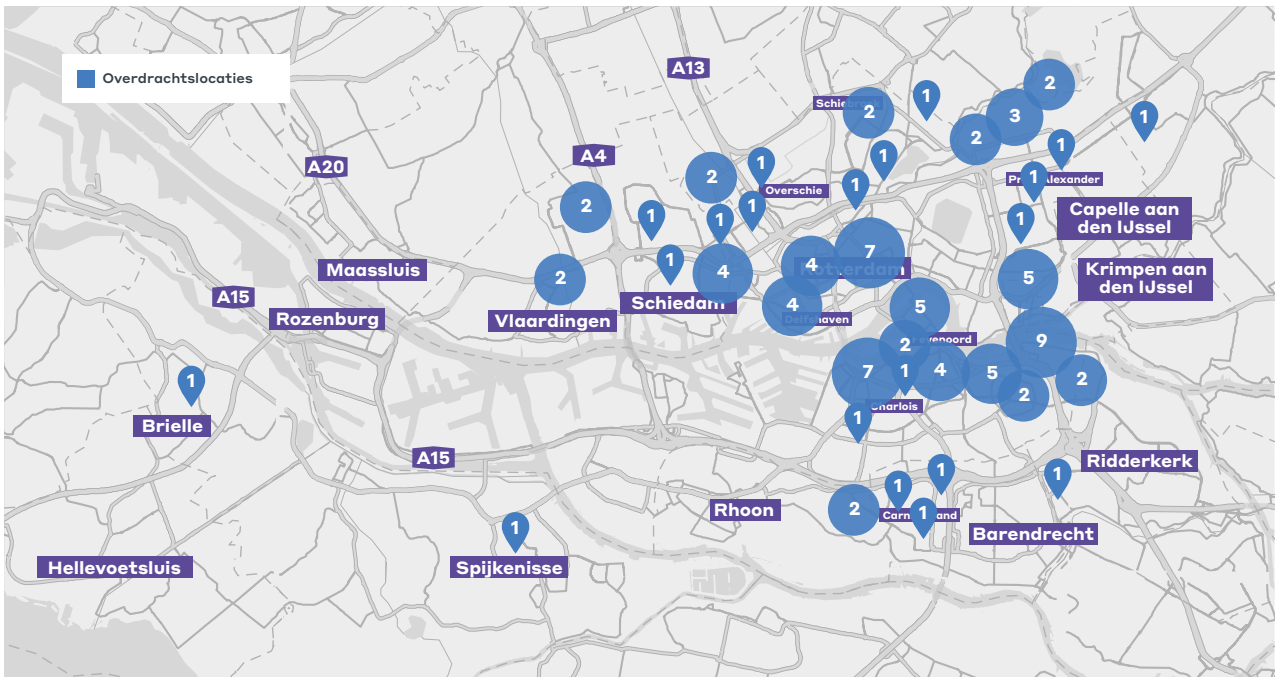
Vanuit het tactisch onderzoek zijn enkele voorbeelden aangeleverd die een indicatie geven van de omvang van ondergronds bankieren. In een onderzoek bleek dat van alle inzichtelijk gemaakte transacties binnen één netwerk een bedrag van \$101.593.063,08 is verplaatst. Een ander netwerk, onderzocht door de FIOD, verplaatste een bedrag van €64.700.000.

Uit weer een ander opsporingsonderzoek van de politie bleek dat in een periode van één jaar zeer waarschijnlijk 109 geldoverdrachten door een netwerk zijn uitgevoerd in Nederland, waarvan een groot aantal in de regio Rotterdam, met een totale waarde van €45.142.200. Dit zijn slechts enkele voorbeelden van verschillende in Nederland opererende ondergronds bankierennetwerken, maar ze geven wel een indicatie van de hoogte van de bedragen die bij ondergronds bankieren worden verplaatst.



2.4.1 Locaties binnen de regio Rotterdam

Bij het proces van ondergronds bankieren met contant geld zijn locaties nodig om contant geld (tijdelijk) op te slaan, zogenaamde stash-locaties. Daarnaast moet geld tussen locaties verplaatst worden, waarbij het geld wordt overgedragen op een overdrachtslocatie.



Kaart 1: Overdrachtslocaties in de regio Rotterdam.

Volgens experts van de politie zijn bij het zoeken van geschikte locaties twee met elkaar samenhangende factoren van invloed: anonimiteit en veiligheid. De kans op (gewelddadige) berovingen, ook wel ripdeals, is voor geldkoeriers en ondergrondse bankiers op openbare locaties kleiner dan bijvoorbeeld in een woning of bedrijfspand, omdat er op openbare locaties omstanders zijn die alarm kunnen slaan. Daarnaast kan de kans om op te vallen kleiner zijn op openbare locaties. Door op te gaan in de menigte en het 'normale' straatbeeld is het voor autoriteiten moeilijker om geldoverdrachten te onderscheiden van normale activiteiten. Hierom krijgen openbare locaties de voorkeur als geldoverdrachtslocaties.

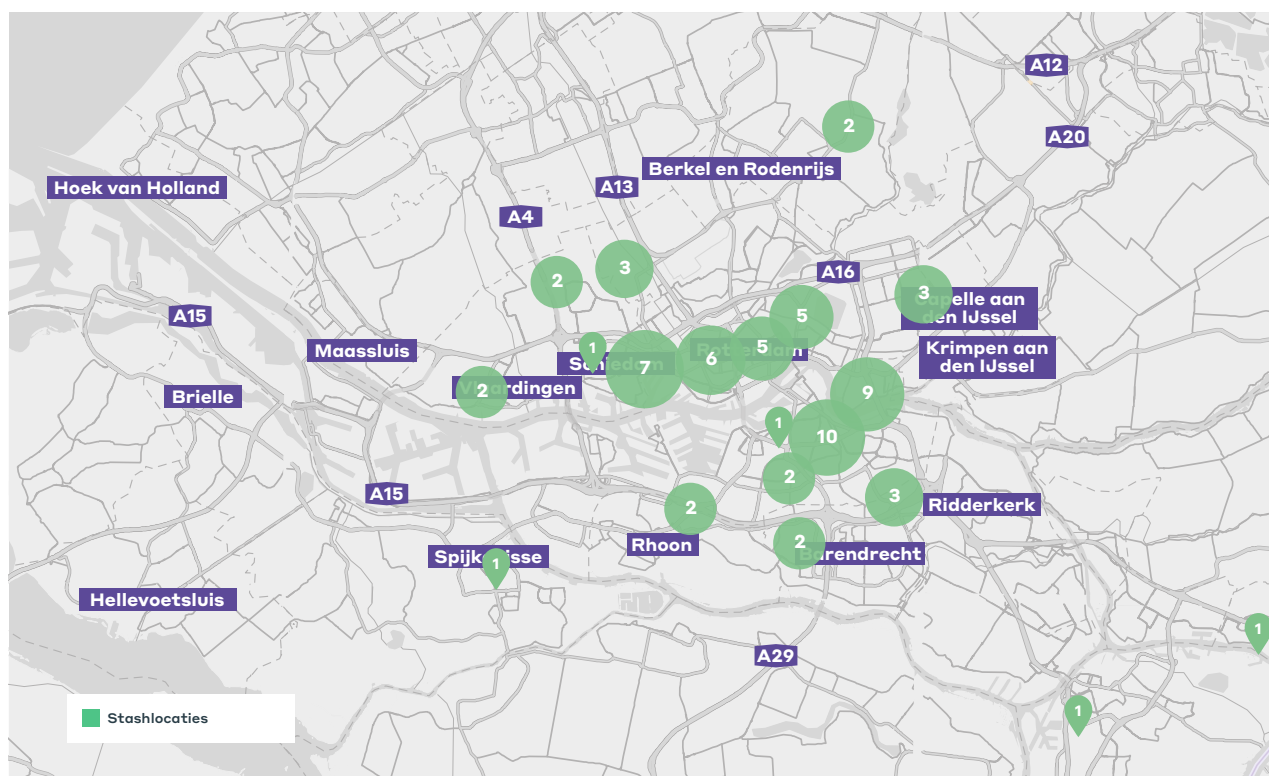
Voor die geldoverdrachten wordt het geld verpakt in bijvoorbeeld vuilniszakken, bigshoppers en (schoenen)dozen, om zo min mogelijk op te vallen. De overdrachtslocatie hangt af van de manier waarop het geld wordt verplaatst. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden via een geldkoerier, een postpakket of vrachtverkeer,

waarbij de opties voor overdrachtslocaties afhankelijk zijn van het type vervoer. Meerdere experts zien in onderzoeken dat overdrachten van geld voornamelijk plaatsvinden op openbare, anonieme en/of (relatief) rustige locaties, zoals tankstations en parkeergelegenheden van hotels en fastfoodrestaurants. Ook vinden geregeld overdrachten plaats rondom de woning van de geldkoerier of ondergrondse bankier. De afstand tussen de stash- en overdrachtslocatie is hiermee zo klein mogelijk.

De KMar merkt op dat overdrachten van geld ook op woonwagencentra in de regio Rotterdam plaatsvinden. Verder vinden de overdrachten veelal overdag plaats, aangezien de betrokkenen dan minder opvallen voor onder andere de politie. Volgens het tactisch onderzoek bevinden de overdrachtslocaties in de regio Rotterdam zich voornamelijk in de districten Rotterdam Zuid, Rijnmond Oost en Rijnmond Noord (zie kaart 1).

Locaties waar ondergrondse bankiers of geldkoeriers grote hoeveelheden geld opslaan worden 'stashlocaties' genoemd. Een stashlocatie kan een woning zijn, maar ook een bedrijf, voertuig of andere locatie, en kan tevens als ontmoetingsplaats fungeren. Het geld kan opgeslagen liggen in verborgen ruimten en blijft vaak zo kort mogelijk op de stashlocatie. Hierdoor wordt het risico op inbeslagname en/of diefstal (rip) verkleind.

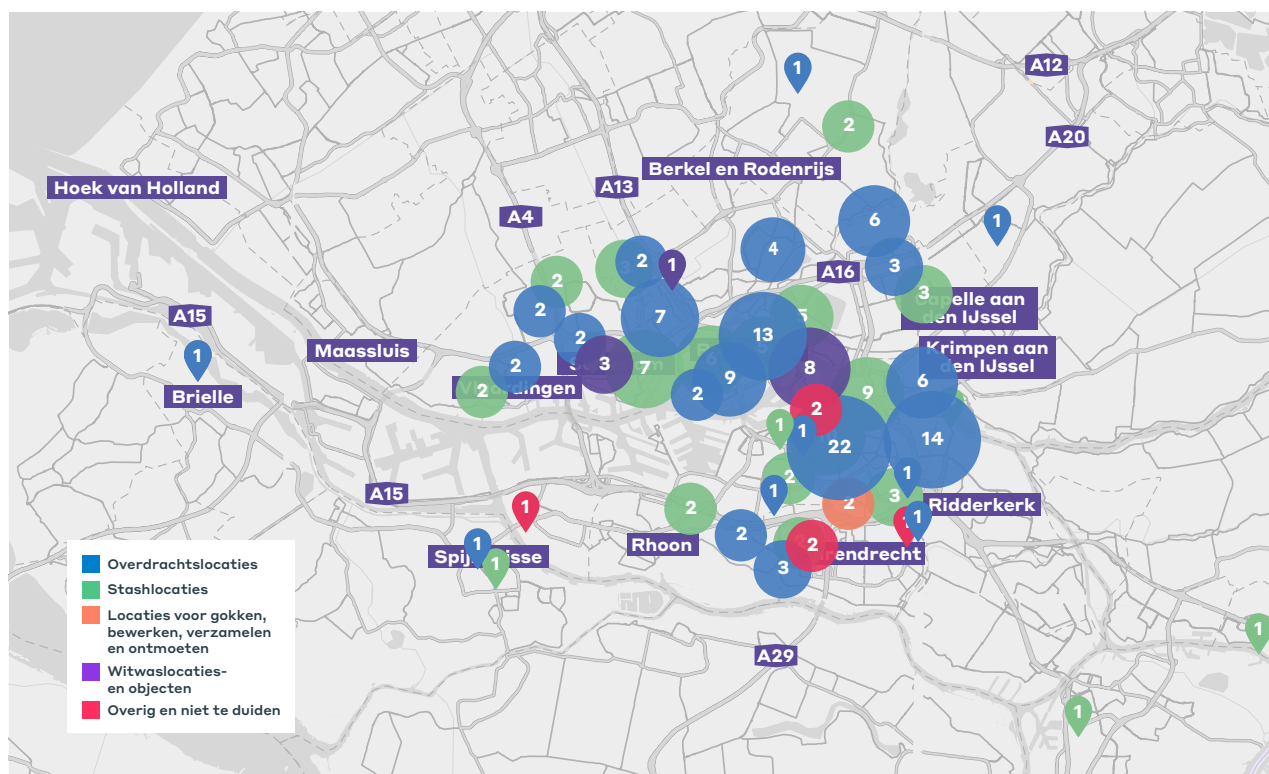
Experts geven aan dat stashlocaties van geld worden aangetroffen in gebieden waar veel bedrijven zitten waar met contant geld kan worden betaald, zoals in Rotterdam Zuid. De meeste stashlocaties van geld bevinden zich in woningen, wat vaak ook de verblijfplaatsen zijn van de betrokken geldkoeriers of ondergrondse bankiers. Dit wordt bevestigd door het tactisch onderzoek. De meeste aangetroffen stashlocaties bevinden zich in de districten Rotterdam Zuid en Rijnmond Oost (zie kaart 2).



Kaart 2: Stashlocaties in de regio Rotterdam.

Naast overdrachts- en stashlocaties zijn in het tactisch onderzoek ook andere type locaties geïdentificeerd die van belang zijn binnen het proces van ondergronds bankieren. Dit zijn onder andere illegale goklocaties, drugsbewerkingslocaties, witwaslocaties en

verzamellocaties en/of ontmoetingsplekken van criminelen (zie kaart 3). In relatie tot ondergronds bankieren kunnen deze locaties fungeren als dekmantel voor het verplaatsen, witwassen en verbergen van illegale geldstromen.



Kaart 3: Weergave van locaties gerelateerd aan ondergronds bankieren.



3. Branches

Ten behoeve van de aanpak van ondergronds bankieren is in kaart gebracht welke branches bij dit proces betrokken zijn. In dit hoofdstuk wordt hierop ingegaan, waarbij ook wordt ingezoomd op de regio Rotterdam.



3.1 Branches betrokken bij ondergronds bankieren

Uit gesprekken met experts en het tactisch onderzoek blijkt dat bij het proces van ondergronds bankieren soms gebruik wordt gemaakt van bedrijven. Experts van verschillende organisaties benoemen verschillende branches die hier (mogelijk) een rol in spelen. Bedrijven kunnen als dekmantel dienen, maar fungeren bijvoorbeeld ook als overdrachtslocatie of stashlocatie van geld. In de volgende paragrafen worden eerst een aantal algemene kenmerken van de verschillende betrokken branches toegelicht. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de betrokken branches.

3.1.1 Algemene kenmerken

De betrokken branches hebben een aantal algemene kenmerken gemeen. Een eerste kenmerk is dat het vaak om een cash intensieve branche gaat. Het aanwezig hebben van grote hoeveelheden contant geld is binnen deze branches makkelijker te verantwoorden, aangezien in deze branches veel contant geld omgaat en er vaak sprake is van een grote omloopsnelheid.

Een tweede kenmerk is dat er vaak gebruik wordt gemaakt van branches die zich bezighouden met internationale handel. Daardoor kan namelijk meegelift worden op bestaande internationale handelsstromen. Handelsstromen waarin de waarde van producten en/of diensten moeilijk bepaald kan worden zijn hierbij geschikt voor ondergronds bankieren, omdat de waarde van die producten en/of diensten moeilijk gecontroleerd kan worden. Dit biedt onder andere mogelijkheden voor

documentfraude en fraude met facturatie en goederenomschrijvingen ([TBML](#)).

Een derde kenmerk is dat ondergronds bankieren vaak plaatsvindt in branches waar ondergrondse bankiers affiniteit mee hebben. Gezien wordt dat winkels worden opgericht (bijvoorbeeld kleine supermarkten) die gericht zijn op de (culturele) gemeenschap waartoe de ondergrondse bankiers behoren. In deze winkels vindt (in achterkamers) ondergronds bankieren plaats.

3.1.2 Telecombranche

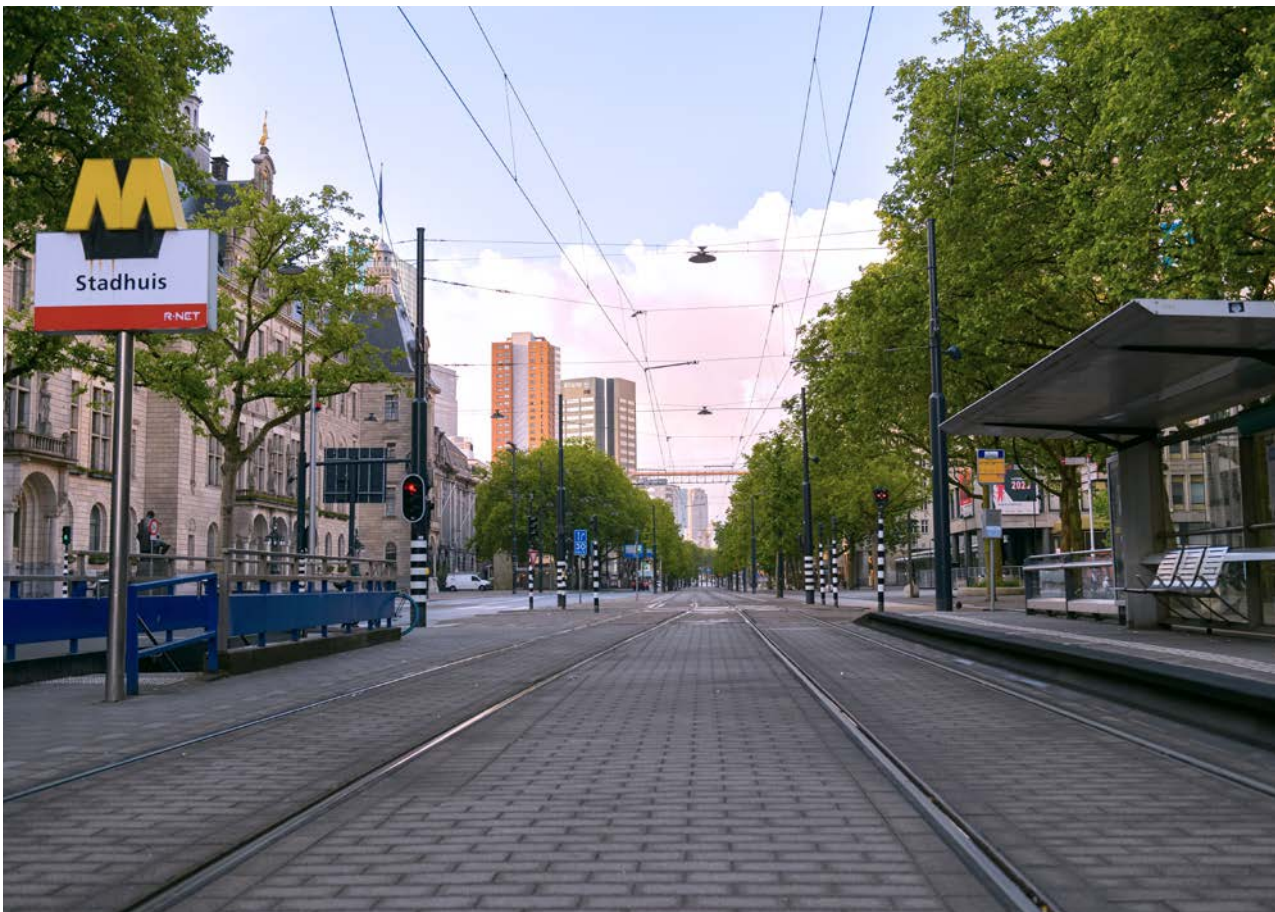
Meerdere experts, waaronder van de Belastingdienst, geven aan dat de telecombranche zich leent voor ondergronds bankieren. Dit vanwege de hoge waarde van de producten van deze branche en het beperkte volume waarin deze producten over het algemeen verhandeld worden. Hierdoor is het mogelijk om met een kleine partij goederen veel waarde te vervoeren. Daarnaast is de handel binnen de telecombranche niet beperkt tot de landsgrenzen, maar betreft het internationale handel. Eerder integraal onderzoek naar een bedrijventerrein in Noord-Holland toonde ook aan dat telecombedrijven werden gebruikt als dekmantel om grote transacties in het kader van ondergronds bankieren uit te voeren en te verhullen.

3.1.3 Financiële dienstverleners

Money Transfer Organisations (MTO's) en geldwisselkantoren vallen onder de branche van financiële dienstverlening en staan onder toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB). MTO's hebben hiernaast een vergunning- of

registratieplicht bij DNB. Geldwisselkantoren wisselen geld om naar andere valuta, en MTO's verzorgen het internationaal versturen van geld (zonder dat daarvoor een betaalrekening nodig is). Zowel MTO's als geldwisselkantoren kunnen gebruikt worden voor ondergronds bankieren, doordat ze onbewust gebruikt worden voor het verplaatsen of omwisselen van crimineel geld of doordat ze naast de legale, reguliere financiële diensten ook illegale diensten aanbieden, waarbij de onderneming als dekmantel dient. Handel in goud door goudwisselkantoren wordt ook gezien als onderdeel van de financiële dienstverleningsbranche. Bij goudwisselkantoren, die zich bezighouden met de aan- en verkoop van goud en andere edelmetalen, wordt eveneens een link met ondergronds bankieren gezien. Goudwisselkantoren vallen onder

de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), maar staan alleen onder direct toezicht van DNB als zij ook geld (of cryptovaluta) wisselen. Doordat goud waardevast is, is er veel vraag naar. Daarnaast kan goud, door het om te smelten en te bewerken, verhuld worden, zodat het makkelijker verhandelbaar is. Hierdoor is het lastig om de herkomst te herleiden, wat goud eveneens aantrekkelijk maakt voor criminelen. Door deze eigenschappen kan goud ook worden gebruikt voor ondergronds bankieren met goederen.



3.1.4 Toerisme- en vrijetijdsbranche

Experts van het Openbaar Ministerie (OM), het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de ABN Amro bank zien aanwijzingen dat toeristen- en souvenirwinkels worden misbruikt voor ondergronds bankieren. Dit blijkt ook uit (nationale) opsporingsonderzoeken van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en politie. Regelmatig worden in deze winkels tokens aangetroffen. Tevens worden reisbureaus gebruikt voor ondergronds bankieren. Reisbureaus lenen zich voor ondergronds bankieren doordat hier nog vaak met contant geld wordt betaald voor geboekte reizen, er relatief hoge bedragen omgaan en er sprake is van internationale handelsstromen.

Horecabedrijven zijn aantrekkelijk voor ondergronds bankieren, omdat contante betalingen en fooi-inkomsten mogelijkheden bieden voor ondoorzichtige geldstromen en horecabedrijven gelegenheden bieden voor de fysieke overdracht van contant geld of ontmoetingen tussen criminelen.

3.1.5 Detailhandel

Binnen de detailhandel bieden juweliërs mogelijkheden voor ondergronds bankieren vanwege de hoge waarde en verhandelbaarheid van juwelen en de grote hoeveelheid geld die in de branche omgaat. Juweliërs beschikken over (veel) contant geld en accepteren vaak contant geld, waardoor grote contante transacties en de aanwezigheid van veel contant geld niet opvallend is. Ook supermarkten kunnen worden misbruikt voor ondergronds bankieren. Dit betreft vaak kleine supermarkten die zich richten op een specifieke (culturele) gemeenschap. Deze supermarkten zijn toegankelijk

voor de mensen binnen deze gemeenschap en kunnen worden gebruikt als dekmantel.

3.1.6 Textiel- en kledingbranche

Bij ondergronds bankieren kan ook gebruik gemaakt worden van de textiel- en kledingbranche. Binnen deze branche kan het gebruik van contant geld makkelijk worden verantwoord, onder meer omdat binnen de handel van textiel en kleding ook handel gedreven wordt met ontwikkelingslanden waar de toegang tot digitale betalingssystemen beperkt is. Ook is het betalen met contant geld een kostenbesparing voor kleinere ondernemers binnen deze branche, omdat digitale betalingssystemen vaak hogere kosten met zich meebrengen. Internationale handel in kleding kan gebruikt worden bij ondergronds bankieren, omdat de waarde van kleding moeilijk bepaald kan worden. Dit biedt onder andere mogelijkheden voor documentfraude en fraude met facturatie en goederenomschrijvingen ([TBML](#)).

3.1.7 Transport- en logistiekbranche

Binnen de transport- en logistiekbranche kunnen onder andere post- en koeriersbedrijven een rol spelen bij ondergronds bankieren. Hierbij kan het gaan om reguliere post- en koeriersbedrijven of om bedrijven die geldtransportdiensten leveren. Deze bedrijven kunnen worden gebruikt om contant geld te vervoeren. De voertuigen van deze bedrijven vallen over het algemeen minder op, waardoor controles zo veel mogelijk vermeden kunnen worden.

3.1.8. Overige branches

Uitzendbureaus kunnen via het [Cash Compensatie Model \(CCM\)](#) een link hebben met ondergronds bankieren. Malafide ondernemers trekken personeel aan dat zwart uitbetaald wil worden, maar beschikken zelf niet over (zwart) contant geld. Hier kunnen ondergrondse bankiers op inspelen door malafide ondernemers contant geld tegen een commissie te verlenen.

Volgens verschillende experts kunnen ook bedrijven uit andere branches en sectoren betrokken zijn bij ondergronds bankieren, namelijk:

- bedrijven in de cosmetica- en schoonheidsbranche;
- schoonmaak- en beveiligingsbedrijven en wasserettes (facilitaire dienstverlening);
- bedrijven in de zorg;
- bedrijven in de bouw;
- automotivebedrijven;
- agrarische bedrijven;
- bedrijven in de metaal-/recycling sector.

3.2 Branches betrokken bij ondergronds bankieren in de regio Rotterdam

Volgens experts van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Belastingdienst worden binnen de regio Rotterdam vooral de telecombranche en juweliersbranche gezien in relatie tot ondergronds bankieren.

Uit het tactisch onderzoek blijkt dat er binnen het proces van ondergronds bankieren bedrijven uit verschillende branches een rol spelen. De meeste bedrijven zijn actief in de detailhandel of financiële dienstverlening. Specifiek voor de financiële dienstverleningsbedrijven komt naar voren dat zij vaak een rol hebben in het witwasproces van crimineel geld. Ook worden MTO's, automotivebedrijven en supermarkten gezien. Supermarkten hebben, net als automotivebedrijven, vaak een rol bij het stashen van contant geld. Naast deze branches komen ook bel- en elektronicawinkels, groente- en fruithandelaren, horecabedrijven, tabakszaken, juweliers en transportbedrijven voor in relatie tot ondergronds bankieren. Transportbedrijven worden incidenteel gebruikt voor het vervoeren van crimineel geld. Hieruit kan worden opgemaakt dat het soort branche mogelijk invloed heeft op de rol van het bedrijf binnen het proces van ondergronds bankieren.



4. Rollen in het proces van ondergronds bankieren

Binnen ondergronds bankierennetwerken die zich bezighouden met het verplaatsen van geld met een criminele herkomst of bestemming zijn verschillende rollen te herkennen. In dit hoofdstuk worden de diverse rollen binnen het proces van ondergronds bankieren toegelicht, waarbij aandacht wordt besteed aan de kenmerken, activiteiten en drijfveren van de verschillende rollen.



de rol van ondergrondse bankier vervullen. Dit benadrukt de relevantie en urgentie van regionale aandacht voor het proces van ondergronds bankieren.

Activiteiten

De ondergrondse bankier voert meerdere activiteiten uit. De belangrijkste taak van de ondergrondse bankier is het mogelijk maken van geldverplaatsing naar een andere ondergrondse bankier. Elke bankier beheert een administratie van de eigen geldvoorraad waar geld in- en uitstroomt. Ondergrondse bankiers kunnen niet alleen contant geld wisselen naar andere valuta, maar ook contant geld omzetten in andere waardemiddelen, waaronder [cryptovaluta](#). Ondergrondse bankiers verrekenen de onderlinge betalingen door deze tegen elkaar weg te strepen. Verrekeningen kunnen ook plaatsvinden door geld- en goederenhandel, bancaire transacties of cryptovalutatransacties. Daarnaast coördineert de ondergrondse bankier vaak de inzet van geldkoeriers die het geld ophalen bij de klant of afleveren bij de begunstigen.

De ondergrondse bankier hanteert verschillende [methoden](#) voor het verplaatsen van geld. Om de verplaatsing van geld goed te laten verlopen is een goede samenwerking tussen ondergrondse bankiers noodzakelijk. Hiertoe worden netwerken van ondergrondse bankiers opgebouwd die opereren op regionaal, nationaal en internationaal niveau. In deze netwerken kunnen *extended families* en/of gedeelde etniciteit een rol spelen, maar ondergronds bankierennetwerken beperken zich niet tot ondergrondse bankiers met een [gedeelde herkomst](#). De basis voor de samenwerking is vertrouwen. Daarnaast onderhouden onder-

grondse bankiers nauwe contacten met hun 'werknemers', waaronder geldkoeriers en kleinere ondergrondse bankiers die onder de supervisie van een grotere ondergrondse bankier vallen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van versluierd taalgebruik om anonimiteit te waarborgen en ontdekking te voorkomen.

Naast contact met de eigen werknemers en andere ondergrondse bankiers, hebben ondergrondse bankiers ook contact met brokers. Deze brokers brengen ondergrondse bankiers in verschillende landen met elkaar in contact en hebben een rol bij het overeenkomen van transacties. Hierbij vraagt hij bevestiging van de geldoverdracht aan de bankiers en deelt hij tokennummers uit die gebruikt worden bij de verificatie van de betrokkenen bij een geldoverdracht. Sommige ondergrondse bankiers hebben een specialisatie gericht op cryptovaluta. Zij beheren cryptovaluta *wallets* en hebben specifieke ondergrondse bankiers met cryptobetaalmogelijkheden in hun netwerk waarmee ze zelf direct contact leggen, waardoor ze de functie van broker vervullen. Sommige ondergrondse bankiers zijn hiernaast zelf ook direct betrokken bij criminele activiteiten, zoals [handel in verdovende middelen](#).

Kenmerken

De ondergrondse bankiers fungeren als bank, maar zijn geen officiële financiële instelling omdat zij bankieren zonder vergunning en niet onder enig overheidstoezicht vallen. Hiernaast faciliteren zij georganiseerde criminaliteit, doordat zij ervoor zorgen dat criminele geldstromen kunnen plaatsvinden. Ondergrondse bankiers opereren hierbij ongezien en zorgen ervoor dat hun klanten en hun activiteiten anoniem en onopgemerkt blijven.



Ondergrondse bankiers hebben hierdoor een anoniem, onofficieel en illegitiem karakter. Vaak werken ze niet op openbare plekken, maar op dekmantellocaties of privélocaties. Ondergrondse bankiers hebben kennis over en ervaring met de verplaatsing van geld.

Er is een onderscheid in de schaalgrootte waarop ondergrondse bankiers opereren, waarbij gezien wordt dat kleine ondergrondse bankiers onder een grote ondergrondse bankier vallen. Een ander kenmerk is dat een ondergrondse bankier beschikt over een groot (lokaal en internationaal) netwerk. Ten aanzien van de locatie waar deze grotere ondergrondse bankiers zich vestigen wordt Dubai geregeld genoemd door meerdere experts van onder andere het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Noord-Holland, de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Drijfveren

Financieel gewin is de primaire drijfveer van ondergrondse bankiers. Ze benutten de vraag

vanuit criminele samenwerkingsverbanden (csv's) om geld internationaal te verplaatsen en ontvangen commissies voor hun diensten. Ze nemen vaak geen kennis van de herkomst van het geld; het draait hen uitsluitend om de verdiensten. Ondergrondse bankiers kunnen meerdere opdrachten voor verschillende klanten tegelijkertijd uitvoeren en functioneren als zelfstandige ondernemers. Daarnaast speelt klanttevredenheid een rol bij de motivatie van ondergrondse bankiers om hun activiteiten naar behoren uit te voeren: falen of vertraging in de geldverplaatsing kan hun reputatie schaden. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor hun bedrijfsvoering, aangezien ondergronds bankieren gebaseerd is op vertrouwen. Het onderhouden van relaties is hierbij van belang. Andere bijkomende drijfveren zijn de lage pakkans en lichte straffen ten aanzien van ondergronds bankieren. Deze relatief lage kosten (pakkans en strafmaat) in vergelijking met de relatief hoge opbrengsten (commissies), maken ondergronds bankieren een aantrekkelijk verdienmodel.

Bij meerdere geldkoeriers wordt gezien dat zij geen strafblad hebben. Hierdoor hebben ze een kleinere kans om gecontroleerd te worden, wat hen aantrekkelijk maakt voor ondergrondse bankiers. Daarnaast zijn geldkoeriers makkelijk inwisselbaar, omdat zij geen complexe activiteiten uitvoeren.

Drijfveren

Voor het ophalen en afleveren van geld ontvangen geldkoeriers een [vergoeding](#). Het verdienen van geld is voor hen de drijfveer. Daarbij zien zij hun taak als een snelle en makkelijke inkomstenbron. Tevens kan de rol van geldkoerier een opstap vormen naar een grotere rol binnen een ondergronds bankierennetwerk, waarbij meer verantwoordelijkheden en hogere vergoedingen in het vooruitzicht liggen.

4.1.3 Broker

De broker heeft een cruciale rol in het proces van ondergronds bankieren en beschikt over een sleutelpositie vanwege zijn grote invloed op het proces van ondergronds bankieren. De broker brengt ondergrondse bankiers in verschillende landen met elkaar in contact en speelt een rol bij het overeenkomen van transacties. Uit het tactisch onderzoek is onvoldoende informatie naar voren gekomen om uitspraken te doen over deze rol, omdat de personen achter deze rol niet nader geïdentificeerd konden worden, waardoor er geen aanknopingspunten waren voor nader onderzoek. Uit (inter)nationale onderzoeken en literatuur blijkt dat brokers zich vaak in het buitenland bevinden, wat een verklaring kan zijn voor de beperkte regionale (en nationale) informatiepositie over deze rol.

Activiteiten

De broker onderhoudt en beschikt over een groot internationaal netwerk van meerdere ondergrondse bankiers en bijbehorende netwerken en brengt hen met elkaar in contact, waardoor het geld internationaal verplaatst kan worden. Dit is de hoofdactiviteit van de broker, die ook wel 'geldmakelaar' wordt genoemd.

De broker speelt hiernaast vaak een rol bij het overeenkomen van transacties. De broker kan hierbij ook de rol van 'valutawisselaar' vervullen, aangezien hij vaak de wisselkoers voor de transacties bepaalt. Brokers krijgen van ondergrondse bankiers verschillende transactie-aanbiedingen met verschillende valuta.

De broker selecteert ondergrondse bankiers in verzend- en bestemmingslanden die kunnen voldoen aan de valutabehoefte van een transactie. Daarnaast coördineert de broker de verplaatsing van geld door meerdere ondergrondse bankiers. Hierbij vraagt hij bevestiging van de geldoverdracht aan de ondergrondse bankiers en deelt hij tokennummers uit die gebruikt worden bij de verificatie van de betrokkenen bij een geldoverdracht. Sommige brokers hebben een specialisatie gericht op cryptovaluta. Zij hebben bijvoorbeeld specifiek ondergrondse bankiers met cryptobetaalmogelijkheden in hun netwerk of beheren cryptovaluta wallets voor ondergrondse bankiers. In het laatste geval vervult de broker [meerdere functies](#) in het proces van ondergronds bankieren.

Kenmerken

Uit (inter)nationaal onderzoek en gesprekken met verschillende experts blijkt dat brokers vaak in het buitenland verblijven. Zij coördineren werkzaamheden in verschillende landen en verblijven zelf vaak in landen waar de pakkans het laagst is. Brokers kunnen hierdoor anoniem en onopvallend te werk gaan.

Sommige brokers beschikken over geldwisselkantoren of Money Transfer Organisations (MTO's) met een legale status, die als dekmantel dienen voor hun activiteiten. Brokers zijn door hun specialistische kennis en grote netwerk niet gemakkelijk te vervangen zonder dat het proces van ondergronds bankieren verstoord wordt.

Drijfveren

Financieel gewin is de voornaamste drijfveer van de broker. Voor de broker zijn het opbouwen en onderhouden van een goede reputatie van belang, zodat hij meer opdrachten kan aannemen en regelen, en zodoende meer kan verdienen. Klanttevredenheid en het onderhouden van relaties is hierbij, net zoals voor de ondergronds bankier, van belang. Een andere drijfveer is het lage risico op ontdekking van ondergronds bankieren. Doordat de broker zich vaak in het buitenland bevindt, is er sprake van een lage pakkans. Daarbij zijn de straffen voor ondergronds bankieren in het algemeen vaak relatief laag, en kiest de broker vaak voor een vestigingslocatie waar de handhaving en strafmaat het laagst zijn. Deze relatief lage kosten (pakkans en strafmaat) in vergelijking met de relatief hoge opbrengsten (commissies), maken ondergronds bankieren een aantrekkelijk verdienmodel.

BROKER

PASPOORT
PASSPORT
PASAPORTE

- Activiteiten**
 - Brengt ondergrondse bankiers met elkaar in contact
 - Onderhoudt netwerk
 - Bepaalt de wisselkoers van een transactie
 - Beheert rekeningen
 - Coördineert het proces
- Drijfveren**
 - Financieel gewin: commissies en vergoedingen
 - Reputatieopbouw
 - Laag risico op ontdekking
 - Hechte relaties
 - Familiebanden
 - CSV
 - Ondergrondse bankiers
- Kenmerken**
 - Bezit een sleutelpositie
 - Heeft een groot internationaal netwerk
 - Is vaak gevestigd in het buitenland
 - Beschikt soms over een geldwisselkantoor of MTO als dekmantel

Afbeelding 7: De rolbeschrijving van de broker.

4.1.4 Klant

De klant is degene die geld met een criminele herkomst of bestemming via ondergronds bankieren wil laten verplaatsen. Voor de klant is niet van belang wie de ondergrondse bankier precies is, maar wel dat hij betrouwbaar is en de transactie kan uitvoeren tegen gunstige voorwaarden. Uit het tactisch onderzoek blijkt dat in opsporingszaken die zich specifiek op ondergronds bankieren richten, onvoldoende informatie naar voren is gekomen over de klanten die gebruik maken van ondergronds bankieren. De personen met de rol van klant konden niet nader geïdentificeerd worden, waardoor er geen aanknopingspunten waren voor nader onderzoek. Dit geeft aan dat de ondergronds bankierennetwerken erin slagen om hun klanten anoniem te houden. In onderzoeken die hoofdzakelijk gericht waren op handel in verdovende middelen en waarbij gedurende het onderzoek signalen van ondergronds bankieren bleken (bijvoorbeeld door het aantreffen van tokens in woningen en getapte communicatie van csv's waaruit contact met ondergronds bankierennetwerken bleek), waren de vermeende klanten veelal (leden van) csv's die zich bezighielden met grootschalige handel in cocaïne, heroïne, synthetische drugs en hennep.

Activiteiten

Wanneer de klant geld naar een andere (internationale) locatie wil verplaatsen, neemt hij, eventueel via een tussenpersoon, contact op met een ondergrondse bankier. Klanten kunnen voor verschillende transacties gebruik maken van verschillende ondergrondse bankiers en bijbehorende netwerken, afhankelijk van wie de beste transactie-

voorwaarden biedt. Ook kunnen klanten hiermee proberen risico's te spreiden.

Zodra er overeenstemming is bereikt over de transactie, betaalt de klant de transactiekosten voor de geleverde diensten en zorgt hij dat het geld, vaak via een geldkoerier, wordt afgeleverd bij de ondergrondse bankier in het verzendland.

Kenmerken

Uit jurisprudentie, kennisdocumenten en opsporingsinformatie blijkt dat klanten van ondergrondse bankiers of brokers veelal registraties van criminele antecedenten hebben. Klanten zijn betrokken bij csv's die zich specialiseren in de handel in verdovende middelen en wapens, en mensenhandel en -smokkel.

Drijfveren

De voornaamste drijfveer van klanten om gebruik te maken van ondergronds bankieren is dat ze geld snel en ongezien willen verplaatsen ten behoeve van hun criminele activiteiten. Door gebruik te maken van ondergronds bankieren hoeven klanten zelf geen geld over grote afstanden te verplaatsen en geen valuta te wisselen, wat tijd, geld en werk scheelt en de kans op ontdekking verkleint. Door gebruik te maken van ondergronds bankieren ontloopt de klant toezicht en hoeft de klant geen verklaring af te leggen over de herkomst van het geld. Transacties worden bij ondergronds bankieren opzettelijk zo moeilijk mogelijk traceerbaar gemaakt, waarbij er geen gegevens van klanten worden genoteerd. Dit zorgt voor anonimiteit voor klanten en helpt bij het verhullen van de criminele activiteiten ten behoeve waarvan het geld wordt verplaatst.

van derden tegen een vergoeding witwassen. Het kan ook gaan om personen uit bepaalde beroepsgroepen waarbij sprake is van grote geldstromen en contante transacties, zoals boekhouders, accountants en notarissen. Kennis waarover deze personen vanuit hun legale beroep beschikken kan hierbij toegepast worden om via het proces van ondergronds bankieren crimineel geld in de legale economie besteedbaar te maken. Boekhouders kunnen bijvoorbeeld ingezet worden om de boekhouding van ondergrondse bankiers te verzorgen. Notarissen kunnen criminelen ondersteunen bij het investeren van illegaal verkregen vermogen in onroerend goed. Accountants kunnen frauderen met accountantscontroles van bedrijven die gebruikt worden bij ondergronds bankieren. Financiële facilitators kunnen hierbij onderdeel uitmaken van een groot netwerk aan witwassers. In sommige gevallen valt het witwassen van crimineel geld ook onder de dienstverlening die ondergrondse bankiers aanbieden. Andersoortige facilitators zijn bijvoorbeeld cryptodienstverleners en advocaten.

4.2.3 Katvanger

Binnen het proces van ondergronds bankieren worden ook katvangers ingezet. Katvangers zijn personen die, vaak tegen een kleine vergoeding, hun naam en identiteit laten gebruiken door criminelen, door bijvoorbeeld voertuigen, bedrijven en bankrekeningen die feitelijk worden beheerd door criminelen op hun naam te laten registreren. Dit kunnen natuurlijke personen zijn die geld willen verdienen, maar ook rechtspersonen. Rechtspersonen worden bijvoorbeeld misbruikt om geld te verplaatsen via zakelijke bankrekeningen.

4.3 Functiefluiditeit

Binnen ondergronds bankierennetwerken vervullen individuen soms verschillende rollen. Dit is functiefluiditeit: een individu vervult naast zijn specifieke functie ook een nevenfunctie of dubbelfunctie. Zoals eerder beschreven kunnen ondergrondse bankiers naast hun rol in het ondergronds bankieren, tevens een rol hebben binnen een andere criminele markt, zoals de [cocaïnehandel](#).



5. Gelegenheden

Criminelen maken voor het ontplooiën van criminele activiteiten gebruik van gelegenheden die de samenleving hen biedt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gelegenheden waarvan gebruik wordt gemaakt bij het proces van ondergronds bankieren.

5.1 Systemen voor geldoverdracht

Verschillende formele en informele systemen voor het verplaatsen van geld en andere waardemiddelen bieden mogelijkheden voor criminelen om illegaal verkregen geld te verplaatsen. Gelegenheden die te maken hebben met systemen voor geldoverdracht, zijn:

- Traditionele informele betalingssystemen zoals hawala brengen bestaande infra-structuren voor het verplaatsen van geld met zich mee. Binnen deze systemen worden transacties snel uitgevoerd en vindt geen naleving van de financiële wetgeving plaats, waardoor geen klantonderzoek uitgevoerd wordt en geen verklaring nodig is over de herkomst van het geld. Dit maakt deze informele betalingssystemen kwetsbaar voor criminele inmenging.
- Legitieme Money Transfer Organisations (MTO's) brengen eveneens een bestaande infrastructuur voor het verplaatsen van geld met zich mee en bieden daarmee mogelijkheden voor ondergronds bankieren. Om financiële wetgeving te omzeilen kan bij geldoverdrachten smurfing plaatsvinden, waarbij grote sommen geld opgesplitst worden zodat ze onder de meldgrens vallen. Daarnaast kunnen legale en illegale geldstromen vermengd worden om transacties moeilijker traceerbaar te maken. Tevens kunnen katvangers ingezet worden om te zorgen dat transacties niet naar criminelen te herleiden zijn.
- In bepaalde landen en/of culturen zijn betalingen met contant geld nog steeds gebruikelijk, waardoor er veel contante geldstromen zijn en betalingen met illegaal verkregen contant geld minder opvallen.

- Door het bestaan van verschillende (online) banken, cryptovaluta, prepaid betaalkaarten, cadeaukaarten et cetera, waarvoor per land andere wet- en regelgeving bestaat en de mate van handhaving verschilt, is het betaallandschap versnipperd. Hierdoor ontstaan blinde vlekken die criminelen kunnen gebruiken om illegaal verkregen geld te verplaatsen, zeker wanneer verschillende betaalsystemen gecombineerd worden.

5.2 Oprichting van een bedrijf

Bij ondergronds bankieren kan gebruik worden gemaakt van reguliere goederenstromen voor het verrekenen van schulden en vorderingen en kunnen bedrijven als dekmantel worden gebruikt voor geldoverdrachten en het witwassen van geld. Hiervoor kan een bestaand bedrijf worden gebruikt, maar ook een nieuw bedrijf worden opgezet. Gelegenheden die te maken hebben met de oprichting van een bedrijf, zijn:

- Het is eenvoudig om een bedrijf in te schrijven bij de Kamer van Koophandel (KvK).
- De KvK heeft weinig zicht op de activiteiten die een bedrijf daadwerkelijk uitvoert. Hierdoor kan een bedrijf op papier onder een andere (aan minder wet- en regelgeving en toezicht onderhevige) branche vallen dan waartoe het bedrijf op basis van de feitelijke activiteiten daadwerkelijk behoort. Op deze manier kan een bedrijf geld- en goederen-transporten meer verborgen uitvoeren.
- De KvK verifieert niet altijd of een opgegeven vestigingsadres daadwerkelijk bestaat en of het bedrijf daadwerkelijk op het adres gevestigd is. Het gebruik van een vals adres draagt bij aan de onvindbaarheid en anoni-

miteit van criminelen die betrokken zijn bij bedrijven die voor ondergronds bankieren worden gebruikt.

- Het is eenvoudig om een professioneel ogende, zakelijke website op te zetten. Hiermee kan de indruk worden gewekt dat sprake is van een reguliere bedrijfsvoering, waardoor een bedrijf minder opvalt bij toezichthouders.
- Het openen van een zakelijke rekening is makkelijk. Dit komt mede door de grote hoeveelheid banken.

5.3 Branches en goederenstromen

Wanneer een bedrijf wordt gebruikt ten behoeve van ondergronds bankieren, kan een bepaalde branche of goederenstroom gelegenheden bieden:

- In branches waar veel wordt betaald met contant geld is het makkelijker om de aanwezigheid van grote hoeveelheden contant geld te verantwoorden, wat dergelijke branches aantrekkelijk maakt voor ondergronds bankieren met contant geld.
- Goederen vallen minder op en/of worden minder gecontroleerd dan contant geld.
- Bij bulkgoederen is de waarde van een partij vaak lastig te bepalen, wat mogelijkheden biedt om te frauderen met de prijzen. Dit biedt mogelijkheden voor het verplaatsen (en witwassen) van illegaal verkregen geld.
- Goederenstromen van legitieme bedrijven kunnen door middel van [Trade Based Money Laundering \(TBML\)](#) worden gebruikt om goederenstromen in het kader van ondergronds bankieren te verhullen, bijvoorbeeld door het toepassen van documentfraude, over- of onderfactureren, over- en onderverschepen, *phantomshipping*

(niet verschepen maar wel factureren), meervoudig factureren of een onjuiste omschrijving van goederen (soort, prijs, hoeveelheid of kwaliteit).

- Geldtransporten die worden uitgevoerd door legale geldtransportdiensten vallen minder op. Wanneer ondergronds bankierennetwerken contant geld met deze voertuigen laten verplaatsen, is er een kleinere kans om gecontroleerd en ontdekt te worden.

5.4 Aanpak van ondergronds bankieren

Bij de aanpak van ondergronds bankieren hebben verschillende (publieke en private) partijen een rol. Verschillende factoren binnen en tussen deze partijen zorgen voor gelegenheden voor ondergronds bankieren, namelijk:

- Overheidspartners en financiële instellingen hebben onvoldoende zicht op transacties die in het kader van ondergronds bankieren plaatsvinden. Daarnaast is er vaak onvoldoende (opsporings)capaciteit beschikbaar om hier wel zicht op te krijgen en vervolgens aan te pakken.
- Overheidspartners hebben onvoldoende kennis van ondergronds bankieren, waardoor signalen niet worden waargenomen.
- Informatie is versnipperd aanwezig en wordt niet altijd gedeeld binnen de eigen organisatie en met andere organisaties. Dit probleem doet zich niet alleen op nationaal niveau voor, maar ook op internationaal niveau.

- De aanpak is veelal casusgericht in plaats van systeem- en netwerkgericht. Bovendien richten opsporingsorganisaties zich voornamelijk op 'korte klappen', waardoor slechts beperkt onderzoek wordt gedaan naar de financiële kant van een delict en naar de betrokken ondergronds bankieren-netwerken.
- De beperkte aandacht voor uitingsvormen van ondergronds bankieren op regionaal niveau zorgt ervoor dat zicht op een deel van het proces ontbreekt en de aanpak niet het volledige ondergronds bankieren-netwerk raakt.

5.5 Wet- en regelgeving

Ondergronds bankieren kan ook plaatsvinden als gevolg van enkele gelegenheden die voortvloeien uit de bestaande wet- en regelgeving, namelijk:

- Er is onvoldoende wet- en regelgeving ten aanzien van informele en/of ondergrondse betalingssystemen zoals ondergronds bankieren, bijvoorbeeld ten aanzien van het houden van toezicht.
- Verschillen in wet- en regelgeving tussen landen bemoeilijken de internationale samenwerking en informatie-uitwisseling.
- Verschillen in wet- en regelgeving tussen landen zorgen ervoor dat in sommige landen ondergronds bankieren (en aanverwante delicten, zoals witwassen) minder streng bestraft worden, waardoor deze landen aantrekkelijker zijn voor ondergronds bankieren-netwerken om hier (een deel van) hun activiteiten uit te voeren.

5.6 Nationale en internationale kenmerken

Er zijn ook enkele nationale en internationale kenmerken die gelegenheid bieden voor ondergronds bankieren, namelijk:

- De grootschalige import en export van verdovende middelen in Nederland leidt tot aanzienlijke inkomende en uitgaande verdovende middelen- en geldstromen. Hierdoor is het makkelijker om geld tegen elkaar weg te strepen (zoals gebeurt bij ondergronds bankieren).
- De aanwezigheid van grote (lucht)havens in Nederland biedt mogelijkheden om een reguliere goederenstroom op te zetten (als dekmantel), wat Nederland aantrekkelijk maakt voor ondergrondse bankiers om zich hier te vestigen.
- Nederland beschikt over meerdere kleinere/ lokale luchthavens, waar onvoldoende zicht op is en waar onvoldoende toezicht op wordt gehouden.
- Binnen de Europese Unie (EU) is sprake van vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, waardoor goederen en contant geld ongezien tussen EU-lidstaten verplaatst kunnen worden ten behoeve van ondergronds bankieren.
- In sommige landen binnen de EU wordt minder toezicht gehouden op het openen van een bankrekening, contante stortingen en girale transacties, waardoor in die landen gemakkelijk contant geld op een rekening kan worden gestort om vervolgens naar landen buiten de EU over te maken. Dit biedt mogelijkheden voor [bulk cash-smokkel](#) ten behoeve van ondergronds bankieren.

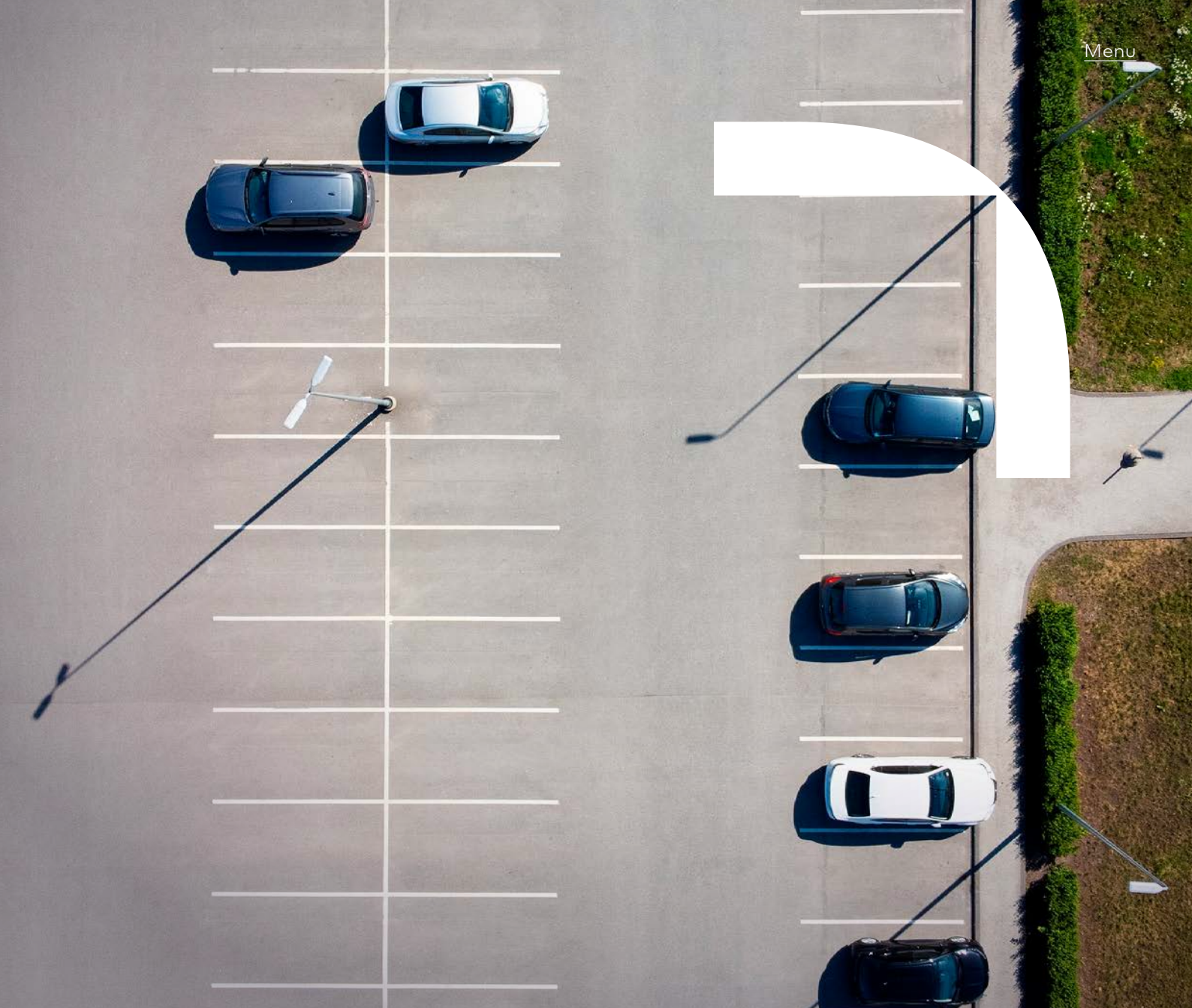
5.7 Cryptovaluta

Ondergronds bankieren kan ook plaatsvinden met cryptovaluta. Ten aanzien van het gebruik van cryptovaluta bestaan enkele specifieke gelegenheden:

- Het gebruik van cryptovaluta is relatief anoniem doordat gebruikers worden geïdentificeerd door middel van crypto-adressen in plaats van persoonlijke gegevens. Ook cryptobetaalkaarten bieden een hoge mate van anonimiteit.
- Transacties met cryptovaluta kunnen binnen enkele seconden uitgevoerd worden, waarna het geld gemakkelijk contant kan worden opgenomen bij cryptovaluta-automaten. Hiermee kan het geld nog sneller verplaatst worden dan bij ondergronds bankieren met contant geld.
- Er wordt geen toezicht gehouden op transacties met cryptovaluta en op (self-hosted) cryptowallets.
- Het ontbreken van voldoende wet- en regelgeving maakt het in veel landen lastig om informatie te verkrijgen over cryptowallets die beheerd worden door cryptowisseldiensten (zoals Bitvavo) en de bijbehorende transacties.
- Het is onbekend in hoeverre er zicht is op cryptodienstverleners. Sinds 30 december 2024 hebben cryptodienstverleners wel een vergunning nodig van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) (of een andere Europese toezichthouder) om hun diensten te mogen verlenen. Deze vergunningsplicht geldt vanaf 30 juni 2025 ook voor cryptodienstverleners met een registratie van De Nederlandsche Bank (DNB).

Doordat de wetgeving pas kortgeleden in werking is getreden en deels nog in werking moet treden, is de invloed van deze wetgeving nog onbekend.

- Bij cryptovaluta-automaten kunnen cryptovaluta gemakkelijk en anoniem gestort en opgenomen worden, wat mogelijkheden biedt voor het ongezien verplaatsen en witwassen van geld.
- Cryptovaluta kunnen moeilijk worden getraceerd, zeker wanneer cryptomixers worden gebruikt om transacties te verhullen.
- Cryptovaluta kunnen op steeds meer plaatsen worden besteed.
- Private cryptowallets kunnen alleen worden beheerd door degene die de *private key* bezit, wat het voor opsporingsinstanties vrijwel onmogelijk maakt om toegang te krijgen tot de gelden voor onderzoek en eventueel inbeslagname.



6. Indicatoren

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de indicatoren die betrekking hebben op het proces van ondergronds bankieren en die kunnen worden gebruikt om ondergronds bankieren te herkennen. Hierbij maakt vooral een combinatie van indicatoren het aannemelijk(er) dat sprake is van ondergronds bankieren.



Belangrijkste indicatoren

Op basis van het tactisch onderzoek kunnen een aantal indicatoren worden aangewezen die het vaakst voorkomen bij ondergronds bankieren en daarmee tot de belangrijkste indicatoren behoren om dit te herkennen, namelijk:

1. Het gebruik van een token
2. De geldoverdracht vindt plaats in de openbare ruimte
3. Het gebruik van versleutelde communicatie
4. De aanwezigheid en overdracht van grote hoeveelheden contant geld
5. Het contant geld is gebundeld en verpakt
6. Het geld wordt vervoerd en/of opgeslagen in bigshoppers, sporttassen, plastic tasjes, (schoenen)dozen etc.
7. Het gebruik van versluierd taalgebruik
8. De aanwezigheid van een geldtelmachine
9. Bedragen worden afgekort in onderlinge communicatie
10. Het gebruik van geldkoeriers die worden aangestuurd door het criminele samenwerkingsverband

6.1 Geldoverdracht

Bij het uitvoeren van een ondergronds bankierentransactie vindt vaak een geldoverdracht plaats. Een dergelijke geldoverdracht kan worden herkend met behulp van de volgende indicatoren:

- De identificatie van de betrokkenen bij een geldoverdracht vindt plaats met behulp van tokens, zoals een QR-code of uniek serienummer van een bankbiljet (vaak van lage waarde, bijvoorbeeld €5, en soms doormidden gescheurd)
- De geldoverdracht vindt plaats in de openbare ruimte
- De geldoverdracht vindt overdag plaats.
- Het contante geld wordt vervoerd en/of opgeslagen in bigshoppers, sporttassen, plastic tassen, (schoenen)dozen etc.
- Het contante geld wordt vervoerd in een verborgen ruimte van een voertuig
- Er worden grote coupures gebruikt (zoals €100, €200 en €500)
- Er worden grote bedragen (meer dan €10.000) per keer overgedragen
- Het contante geld is gebundeld (bijvoorbeeld met elastiekjes) en verpakt (bijvoorbeeld in folie)
- De geldoverdracht wordt uitgevoerd door een geldkoerier die wordt aangestuurd door een crimineel samenwerkingsverband (csv)
- Dezelfde personen voeren meerdere geldoverdrachten per dag uit
- De ontmoeting tijdens een geldoverdracht duurt slechts enkele minuten
- De geldoverdracht vindt nabij het woon- of verblijfadres van de geldkoerier of ondergrondse bankier plaats
- De geldoverdracht vindt plaats in een bedrijf (waarin dit ongebruikelijk is)

6.2 Locaties

Binnen het proces van ondergronds bankieren kunnen verschillende locaties worden gebruikt.

Aan de hand van de volgende indicatoren kunnen dergelijke locaties worden herkend:

- Grote hoeveelheden contant geld waarvan de herkomst niet kan worden verklaard, of waarbij de verklaring onwaarschijnlijk is
- Er ligt contant geld op ongebruikelijke plekken (bijvoorbeeld onder de kassa-lade)
- De aanwezigheid van tokens
- Een kluis met daarin ongebruikelijke hoeveelheden contant geld
- Een geldtelmachine
- In het pand zijn verborgen ruimtes aanwezig
- Ongebruikelijke beveiliging van een pand
- Grote hoeveelheid (internationale) bankpassen, crypto-betaalkaarten en/of prepaidkaarten
- Apparatuur waarmee bankpassen gedrukt kunnen worden
- Identiteitsbewijzen van andere personen dan de betrokkene(n), zoals [katvangers](#)
- Er wordt voor hoge bedragen aan luxe-goederen, zoals merkkleding, aangetroffen
- Bezoekers en betrokkenen van het bedrijf hebben veelal criminele antecedenten op naam
- Bezoekers komen vaak langs en/of blijven kort binnen (zonder producten te kopen)
- In het bedrijf komen bezoekers die niets kopen, maar wel contant geld wisselen of ophalen
- Bezoekers komen kort langs en geven tassen af of nemen tassen mee zonder dat er reguliere geldtransacties lijken plaats te vinden
- Grote geldbedragen worden opgesplitst zodat ze onder de meldgrens voor contante transacties vallen (smurfing)

- Er worden grote geldbedragen gewisseld zonder dat hier een legitieme verklaring voor is
- Er vinden ongebruikelijke wisseltransacties plaats, waarbij grote hoeveelheden contant geld naar verschillende valuta worden omgewisseld
- Er vinden regelmatig stortingen van grote contante geldbedragen plaats zonder dat hiervoor een duidelijke zakelijke reden is
- Er vinden transacties plaats via alternatieve geldsystemen zoals cryptovaluta of prepaidkaarten, zonder dat hier een duidelijke verklaring voor is

6.3 Administratie

Ondergrondse bankiers hanteren vaak een eigen [administratie](#) om de verrekeringen bij te houden. Ten aanzien van deze administratie bestaan verschillende indicatoren die kunnen worden gebruikt om ondergronds bankieren te herkennen, namelijk:

- Er is geen of slechts een beperkte administratie aanwezig op de locatie van de ondergrondse bankier
- De bedragen in de administratie zijn afgerond
- In de administratie ontbreken namen
- In de administratie worden afkortingen en versluierd taalgebruik gebruikt
- De administratie bevat opvallendheden, zoals een kleinere of grotere winst dan in werkelijkheid het geval is of onlogische marges voor de betreffende branche
- De administratie is aangepast, zodat de bedragen lager lijken dan ze daadwerkelijk zijn

- In de administratie zijn ook legale geldstromen verwerkt, welke gebruikt worden voor verrekeningen tussen ondergrondse bankiers
- Er worden commissies gerekend over de transacties
- In de administratie staan geldbedragen en eventueel percentages die commissies en wisselkoersen aanduiden

6.4 Communicatie

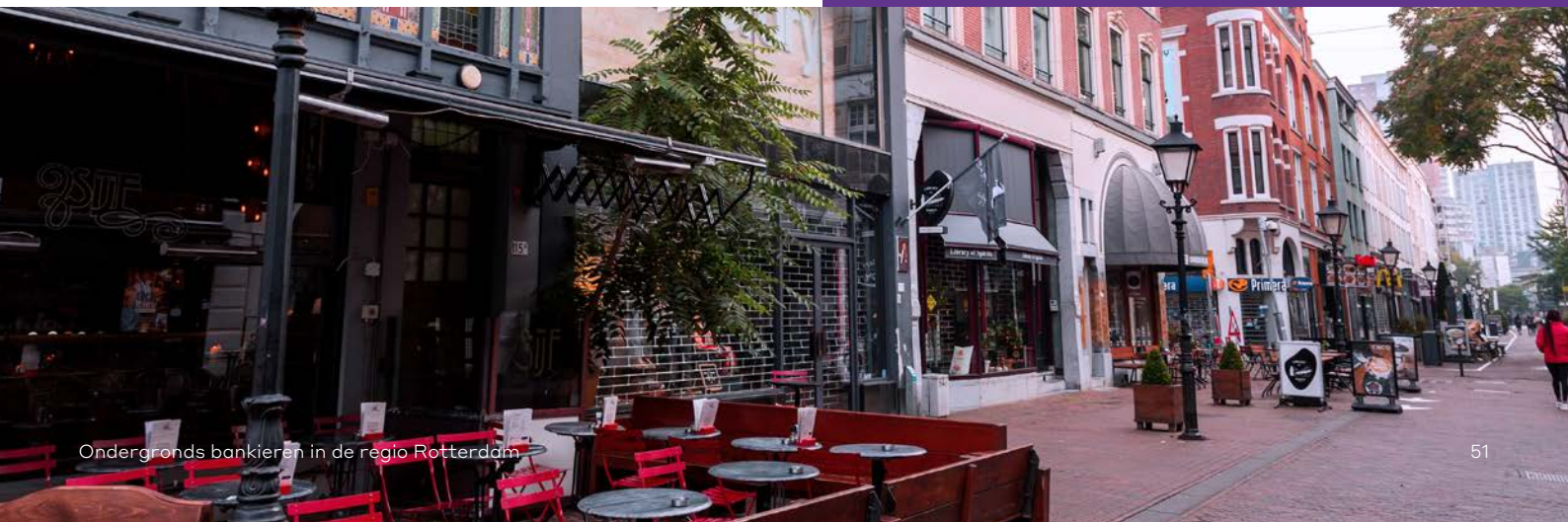
Net zoals in elk crimineel samenwerkingsverband (csv) communiceren de verschillende rollen binnen een ondergronds bankieren-netwerk met elkaar. Ten aanzien van deze communicatie bestaan een aantal indicatoren aan de hand waarvan ondergronds bankieren kan worden herkend, namelijk:

- Het gebruik van versleutelde communicatie, bijvoorbeeld via PGP-telefoons
- Het gebruik van versluierd taalgebruik
- Er is sprake van onderlinge taalbarrières
- Er worden fictieve namen (schuilnamen) gebruikt
- Er zijn screenshots verstuurd van de administratie, schulden, transacties met buitenlandse rekeningen en/of wisselkoersen
- Op (inbeslaggenomen) telefoons staan foto's van grote stapels contant geld en/of overdrachtslocaties

6.5 Cryptovaluta

Om ondergronds bankieren met cryptovaluta te herkennen kunnen bovenstaande indicatoren worden gecombineerd met indicatoren die specifiek duiden op het gebruik van cryptovaluta, namelijk:

- De aanwezigheid van een *hardware wallet*
- De aanwezigheid van een briefje of metalen plaatje met daarop 12 of 24 sleutelwoorden (*seed phrase*)
- De aanwezigheid van een *paper wallet* met daarop een QR-code die verwijst naar het bitcoin-adres en een QR-code die verwijst naar de *private key*
- Er staat een *software wallet* (applicatie) op een (inbeslaggenomen) mobiele telefoon
- De aanwezigheid van een bitcoin-adres, bestaande uit 26 tot 35 alfanumerieke karakters
- De aanwezigheid van crypto-betaalpassen
- De aanwezigheid van bitcoin-miners





7. Andere vormen van criminele geldstromen

Personen die betrokken zijn bij ondergronds bankierennetwerken kunnen zich, naast ondergronds bankieren, schuldig maken aan andere vormen van (financieel-economische) criminaliteit. Uiteenlopende vormen van criminaliteit kunnen dienen om ondergronds bankieren te faciliteren en de daarmee verdiende gelden wit te wassen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste vormen van criminele geldstromen behandeld die verband houden met ondergronds bankieren.

7.1 Trade Based Money Laundering (TBML) en derdenbetalingen

TBML is een vorm van witwassen waarbij gebruik wordt gemaakt van (internationale) handelsstromen om op structurele basis crimineel geld wit te wassen. Het is een verzamelterm voor constructies waarbij legale handel wordt gebruikt om te verhullen dat het geld dat in de handel omgaat en als winst wordt aangemerkt is verdiend met criminele activiteiten.

Bij veel verschijningsvormen van TBML is sprake van een vorm van documentfraude, zoals over- of onderfactureren, over- en onderverschepen, phantomshipping (niet verschepen maar wel factureren), meervoudig factureren of een onjuiste omschrijving van goederen (soort, prijs, hoeveelheid of kwaliteit). Hiermee wordt verhuld welke handelsstromen er daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en wat daarbij is betaald. De koper en verkoper van de goederen werken samen om geld met een illegale oorsprong te vermengen met de handelsstromen, zodat dit geld ogenschijnlijk een legale status krijgt.

Witwassen via goederen van (grootwaarde) handelaren is een vorm van TBML waarbij crimineel geld contant in het financiële systeem gebracht wordt door de aankoop van dure artikelen als horloges, auto's en kunst. Om niet boven de meldgrenzen uit te komen kan hierbij sprake zijn van smurfen: het opsplitsen van betalingen in kleinere bedragen. Nadat de goederen zijn gekocht, kan de crimineel deze doorverkopen, waarbij het lijkt alsof de opbrengst van de verkoop het gevolg is van een legale transactie.

TBML kan hiernaast voorkomen in combinatie met verschillende andere witwasmethoden. TBML-constructies kunnen worden gebruikt als methode voor [waardeoverdracht](#) bij ondergronds bankieren en voor het witwassen van geld. TBML kan ook worden gebruikt om balansverschillen tussen ondergrondse bankiers te verrekenen.

Ook kunnen ondergrondse bankiers gebruik maken van derdenbetalingen om geld wit te wassen. Bij derdenbetalingen wordt een leverancier van goederen niet direct betaald door de koper van de goederen, maar door een derde partij. Deze constructie is niet illegaal, maar kan ook gebruikt worden om crimineel geld via legale bedrijven te verplaatsen en wit te wassen. Uit internationaal onderzoek is gebleken dat grote Nederlandse bedrijven dergelijke derdenbetalingen ontvingen, waarmee crimineel geld via ondergronds bankieren in de legale economie werd geïntegreerd.

Meer informatie over TBML is te vinden op de website van het Anti Money Laundering Centre (AMLC).

Meer informatie over derdenbetalingen is te vinden op de website van de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU).

7.2 Cash Compensatie Model (CCM)

Bij het CCM stellen criminelen contant geld beschikbaar aan bedrijven die daar behoefte aan hebben. Bedrijven willen bijvoorbeeld personeel zwart uitbetalen omdat dit fiscaal voordelig is, of met zwart geld inkopen doen. Verschillende experts constateren dat onder andere ondergrondse bankiers het hiervoor benodigde contante geld verstrekken. Ondergrondse bankiers kunnen het CCM gebruiken om overtollige contante geldbedragen kwijt te raken en wit te wassen. Nadat de ondergrondse bankier het contante geld overdraagt aan het bedrijf, ontstaat er een terugbetalingsverplichting voor het bedrijf. Via valse facturering maakt het bedrijf het geld, eventueel via ingewikkelde constructies met onderaannemers, giraal over naar een bankrekening in handen van de ondergrondse bankier. Zo komt de ondergrondse bankier in het bezit van 'legaal' witgewassen geld.

Meer informatie over het CCM is te vinden op de website van het AMLC.

7.3 Btw-carrouselfraude en de verleggingsregeling

Meerdere experts observeren dat ondergronds bankierennetwerken regelmatig ook btw-carrouselfraude plegen en/of de verleggingsregeling misbruiken. Of deze gedragingen relatief afzonderlijk van het ondergronds bankieren plaatsvinden of dat hiertussen een directer verband bestaat, is niet bekend.

Bij btw-carrouselfraude maken criminelen misbruik van fiscale regelgeving rondom de heffing en afdracht van btw. De kern van deze fraude is dat via Europese handel door

bedrijven wordt geprofiteerd van de btw-regels binnen de Europese Unie. Hierbij wordt geen btw afgedragen aan de Belastingdienst, terwijl deze wel wordt teruggevraagd (als voorbelasting) bij de Belastingdienst. Bedrijven worden opgeheven ("geploft") voordat de Belastingdienst actie kan ondernemen, en gaan er vandoor met de winst die hiermee gemaakt wordt.

Om btw-carrouselfraude te voorkomen, is voor bepaalde diensten en producten (waaronder mobiele telefoons) de verleggingsregeling ingevoerd. Deze regeling verlegt de verantwoordelijkheid voor de btw-afdracht van de leverancier naar de afnemer. Hierdoor wordt voorkomen dat tussenhandelaren btw aftrekken en vervolgens 'ploffen' en verdwijnen zonder btw af te dragen. Volgens experts lijken criminelen de verleggingsregeling echter ook te misbruiken om criminele gelden te verplaatsen en/of wit te wassen. De minimale kans op btw-carrouselfraude en het hoge administratieve karakter van de regeling, leiden tot beperkte aandacht en controle(mogelijkheden) van controlerende instanties. Door omzet fictief op te hogen en gebruik te maken van schijntransacties kunnen criminelen gelden verplaatsen en witwassen zonder hiervoor btw te hoeven afdragen en aan uitgebreide btw-controles te worden onderworpen. De verleggingsregeling, die oorspronkelijk bedoeld is om fraude te voorkomen, kan hierdoor juist worden ingezet als hulpmiddel bij financiële criminaliteit.

Meer informatie over btw-carrouselfraude en de verleggingsregeling is te vinden op de website van de Belastingdienst.

7.4 Daigou-handel

Bij Daigou-handel worden luxegoederen in Westerse landen gekocht en naar China verzonden, om de goederen daar (met winst) aan Chinese klanten te verkopen. In China is er een groeiende vraag naar luxegoederen, zoals lederwaren, horloges en sieraden. Deze vraag is het gevolg van hoge importbelastingen op luxegoederen en een gebrek aan vertrouwen in de authenticiteit en kwaliteit van soortgelijke producten op de Chinese markt. Hiernaast geldt er voor Chinezen een restrictie voor het overmaken van valuta naar het buitenland en sinds 2017 een maximum voor de opname van geld van een Chinese rekening buiten China. Dit heeft geleid tot het ontstaan van een markt waarin goederen in onder andere Europa worden aangekocht en vervolgens (illegaal) naar China worden getransporteerd.

De aankoop van de luxegoederen buiten China wordt door Daigou-agenten georganiseerd, waarna de goederen China worden binnengesmokkeld om de hoge importbelastingen op luxegoederen te omzeilen en de goederenstromen buiten het zicht van de overheid te houden. Vanwege de restricties op de uitvoer van valuta maken de Daigou-handelaren gebruik van ondergronds bankieren om het geld ten behoeve de aankoop van de goederen van China naar het buitenland te verplaatsen. Uit strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat ondergrondse bankiers in Europa contant geld uit misdrijven ter beschikking stellen aan Daigou-handelaren voor de aankoop van luxegoederen. Gezien wordt dat Daigou-

handelaren gebruik maken van studenten die tegen een vergoeding (vaak met contant geld, maar ook met cadeaukaarten en via girale betalingen) luxegoederen kopen, waarna de goederen via pakketdiensten naar China worden gestuurd. Chinese en Europese ondergrondse bankiers verrekenen vervolgens de bedragen met elkaar.

Meer informatie over Daigou-handel is te vinden op de website van het AMLC.



Indicatoren Daigou-handel in Nederland

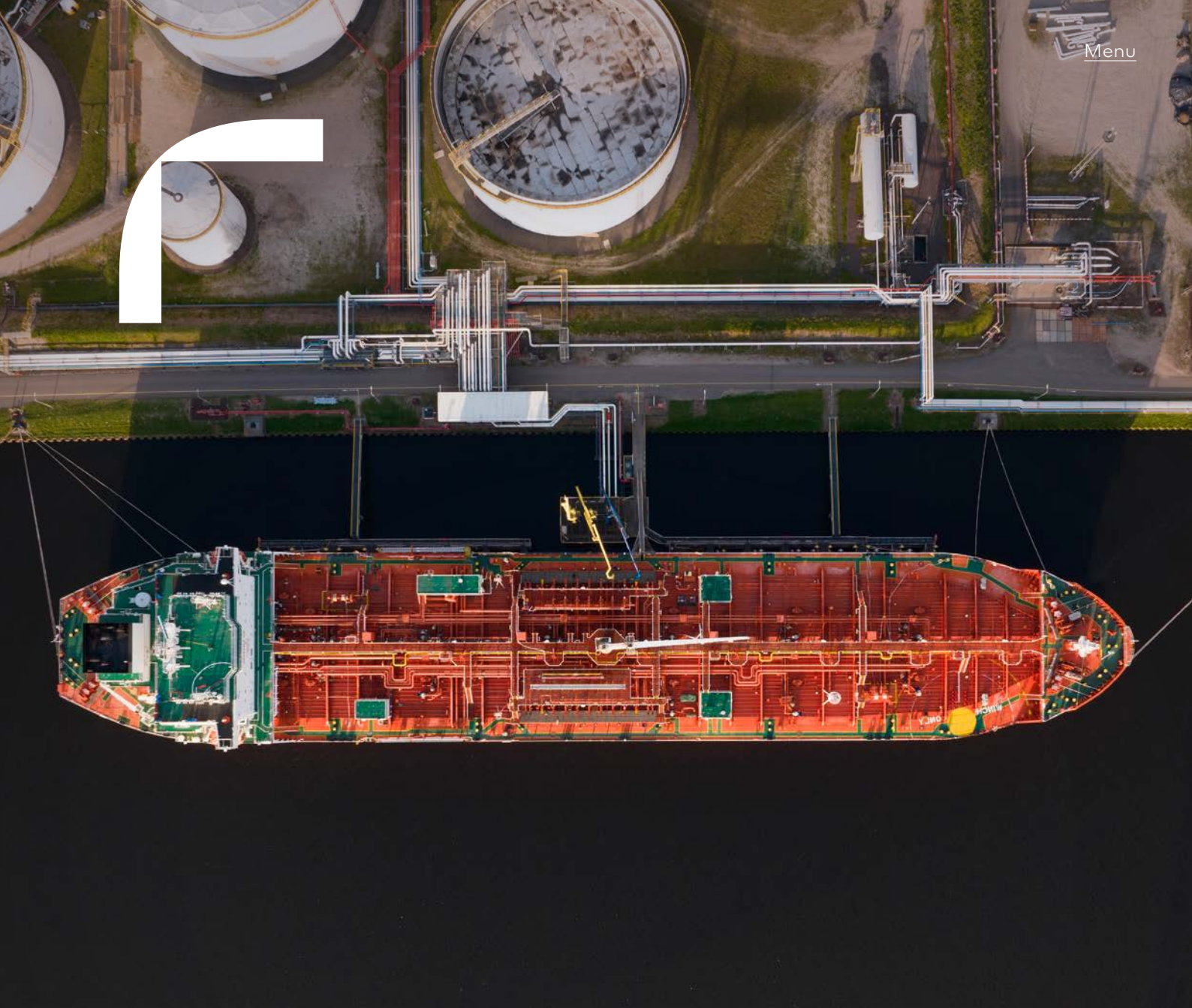
- Contante aankoop van luxegoederen
- Aankoop van luxegoederen met cadeaukaarten
- Aankoop van (veel) cadeaukaarten met contant geld
- Verschillende bezoeken momenten bij winkels van luxegoederen door dezelfde personen, waarbij er tijdens het eerste bezoek foto's of filmpjes van de luxegoederen worden gemaakt
- Bezit of aankoop van luxegoederen staat niet in verhouding met de inkomsten
- Het ontwijken van verkoopbeperkingen van winkels van luxegoederen door te frauderen met klantaccounts
- Grote hoeveelheden van (dezelfde) (ongebruikte) luxegoederen
- Grote hoeveelheden aankoop- en garantiebewijzen van luxegoederen
- Aankoopbewijzen waarop de naam van de koper niet vermeld staat, terwijl dit wel gebruikelijk is
- Grote hoeveelheden betaal- of cadeaukaarten op naam of in bezit van een persoon

7.5 Overige vormen van witwassen

Naast de hierboven beschreven vormen van criminele geldstromen, kunnen ook andere witwasmethoden en -constructies gebruikt worden bij ondergronds bankieren. Een veelgebruikte witwasmethode betreft de aanschaf van vastgoed met crimineel geld, waarbij vaak een notaris gebruikt wordt die de herkomst van het geld verhuult. Ook kunnen illegale en legale geldstromen met elkaar worden vermengd, waardoor het voor de notaris lastiger wordt om de herkomst van het geld te achterhalen.

Een andere witwasmethode voor contant geld betreft het gebruik van *white label* geldautomaten. Dit zijn geldautomaten van onafhankelijke aanbieders (in plaats van banken) die niet altijd worden gevuld door

gecertificeerde geldtransporteurs, maar ook door ondernemers die zelf een geldautomaat exploiteren. Daardoor kunnen die geldautomaten gevuld worden met 'zwart' contant geld. Criminelen kunnen een geldautomaat huren en stoppen daar bankbiljetten in die verdiend zijn met bijvoorbeeld drugs- of mensenhandel. Klanten die geld bij een dergelijke geldautomaat pinnen, krijgen vervolgens zonder het te weten dit criminele geld in handen. Tegelijkertijd gaat eenzelfde bedrag van hun bankrekening naar de rekening die gekoppeld is aan de geldautomaat en die in handen is van de criminelen. Hiermee is het contante criminele geld giraal gemaakt.



8. Barrières

Om het proces van ondergronds bankieren te verstoren, kunnen publieke en private partijen diverse acties ondernemen. In dit hoofdstuk worden een aantal barrières uitgelicht die tegen ondergronds bankieren kunnen worden opgeworpen. Deze barrières zijn ingedeeld in bestaande barrières, barrières die in ontwikkeling zijn en nog op te werpen barrières.

8.1 Bestaande barrières

8.1.1 Wet- en regelgeving

Er is verschillende wet- en regelgeving voorhanden waarmee barrières tegen ondergronds bankieren kunnen worden opgeworpen.

In deze sub-paragraaf worden de relevante bepalingen toegelicht die van toepassing zijn op ondergronds bankieren in Nederland.

Bankieren zonder vergunning

Ondergrondse bankiers voeren transacties uit zonder de vereiste vergunning. Het verlenen van betaaldiensten zonder vergunning is verboden op basis van artikel 2:3a Wet op het financieel toezicht (Wft) en vormt een economisch delict op basis van de Wet op de economische delicten (artikel 1 sub 2 WED). Bij signalen van illegale betaaldienstverlening kan De Nederlandsche Bank (DNB) maatregelen opleggen (zoals een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom) of aangifte doen bij het Openbaar Ministerie (OM).

Witwassen

Een persoon in een ondergronds bankieren-netwerk kan zich ook schuldig maken aan witwassen op grond van artikel 420bis e.v. Wetboek van Strafrecht (Sr). Witwassen houdt in dat transacties worden uitgevoerd met als doel de illegale herkomst van geld te verhullen. Strafverzwarende omstandigheden zijn onder andere het (meermaals) witwassen van grote bedragen en witwassen ten behoeve van een criminele organisatie. Witwassen wordt bij ondergronds bankieren vaak cumulatief met bankieren zonder vergunning (artikel 2:3a Wft) ten laste gelegd.

Deelname aan een criminele organisatie

Een persoon in een ondergronds bankieren-netwerk kan zich ook schuldig maken aan deelname aan een criminele organisatie op grond van artikel 140 Sr door werkzaamheden uit te voeren voor een criminele organisatie, zoals het bieden van financiële ondersteuning. Om tot een veroordeling te komen moet de betreffende organisatie, naast een zekere structuur en organisatiegraad, het doel hebben misdrijven te plegen.

Poortwachtersfunctie Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)

Poortwachters van het financiële systeem, zoals notarissen, banken en overige betaaldienstverleners, dienen op grond van de Wwft hun klanten te kennen en ongebruikelijke transacties te melden. Doen poortwachters dit niet, dan kan strafrechtelijke vervolging volgen. Ondergrondse bankiers die zich bezighouden met ondergronds bankieren voldoen niet aan deze norm, omdat zij geen klantonderzoek in de zin van de Wwft zullen uitvoeren en hun verdienmodel juist bestaat uit het uitvoeren van criminele (en daarmee ongebruikelijke c.q. verdachte) transacties.

Ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel

Als personen in ondergronds bankierennetwerken financieel voordeel hebben behaald uit een strafbaar feit waarvoor zij zijn veroordeeld, kan dit wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen op grond van artikel 36e Sr.

Bestuursrechtelijke sluiting

Panden spelen vaak een cruciale rol bij ondergronds bankieren, bijvoorbeeld doordat ze fungeren als dekmantelbedrijf of stashlocatie. Op grond van artikel 174a Gemeentewet kan de burgemeester een pand voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten wanneer sprake is van gevaar voor verstoring van de openbare orde. Dit is bijvoorbeeld het geval bij heling, arbeidsuitbuiting, mensenhandel en illegale gokactiviteiten. Ook het aantreffen van grote geldbedragen in combinatie met vuurwapens kan reden zijn om gevaar voor verstoring van de openbare orde aannemelijk te achten (zie ook het kader hieronder).

In Amsterdam zijn door de burgemeester meerdere panden gesloten die gebruikt werden voor ondergronds bankieren, aangezien hierbij een risico voor openbare ordeverstoring bestond. Na het aantreffen van hoge contante geldbedragen en vuurwapens kon worden hardgemaakt dat er sprake was van een veiligheidsrisico: het samengaan van ondergronds bankieren met een legaal bedrijf brengt het risico met zich mee dat onschuldige klanten van het bedrijf worden geconfronteerd met criminele activiteiten.

Vergunningsplicht in een gemeente

Om grip te krijgen op kwetsbare gebieden of sectoren en malafide ondernemingen te weren, kunnen gemeenten via de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) een vergunningsplicht instellen (zie het kader hieronder).

Alle gemeenten in de regio Rotterdam hebben in hun APV of in een aparte beleidsregel opgenomen dat zij een niet-leefbaar, onveilig en malafide ondernemersklimaat tegengaan. Dit stelt de gemeenten in staat om bepaalde gebieden, sectoren of panden aan een vergunningsplicht te onderwerpen. Deze mogelijkheid kan ook toegepast worden wanneer sprake blijkt te zijn van ondergronds bankieren.

Met een vergunningsplicht moeten zowel nieuwe als bestaande ondernemingen een vergunning aanvragen om hun onderneming te exploiteren. Als een Bibob-onderzoek, waarbij de integriteit en achtergrond van de aanvraag op grond van de Wet Bibob worden gecontroleerd, uitwijst dat er een risico bestaat dat de vergunning wordt misbruikt voor criminele activiteiten, kan de gemeente onder andere de vergunningsaanvraag weigeren of een bestaande vergunning intrekken. De vergunning van bedrijven kan ook worden ingetrokken als tijdens controles (meermaals) onrechtmatigheden worden aangetroffen. Ook kunnen bedrijven bij onrechtmatigheden bestuurlijk gesloten worden of kunnen dwangsommen opgelegd worden. Het instellen van een vergunningsplicht vergt een gedegen onderbouwing,

waarbij de reden voor de vergunningsplicht goed moet worden gemotiveerd. Het afhandelen van de vergunningsaanvragen, het beheren van de vergunningen en het handhaven van de vergunningen door middel van controles is de taak van de gemeente, en vergt continu capaciteit. Ook moet er aandacht zijn voor het verplaatsingseffect dat een vergunningsplicht teweeg kan brengen, waarbij malafide ondernemingen zich vestigen in omliggende gebieden of gemeenten zonder vergelijkbaar vergunningsstelsel (zie het kader hieronder).

Nadat een gemeente in de regio Noord-Holland van de politie meerdere bestuurlijke rapportages ontving met signalen over ondergronds bankieren op een specifiek bedrijventerrein, voerde de gemeente een vergunningsplicht in op het betreffende bedrijventerrein. Het invoeren van deze vergunningsplicht heeft ertoe geleid dat bepaalde malafide ondernemingen het bedrijventerrein hebben verlaten. Het lijkt er echter op dat sommige van de vertrokken ondernemingen zich hebben verplaatst naar omliggende gemeenten.

Vergunningsplicht cryptodienstverleners

Vanaf 30 december 2024 hebben cryptodienstverleners op basis van de Markets in Crypto Assets Regulation (MiCAR) een vergunning nodig van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of een andere Europese toezichthouder om hun diensten, zoals het omwisselen van cryptovaluta voor geld, te mogen verlenen. Deze vergunningsplicht geldt vanaf 30 juni 2025 ook voor cryptodienstverleners met een DNB-registratie.

Bij overtreding kan de AFM verschillende bestuurlijke maatregelen opleggen, zoals een boete of een last onder dwangsom. Deze vergunningsplicht biedt mogelijkheden om malafide cryptodienstverleners te weren of aan te pakken.

8.1.2 Opsporing

Systemeemaanpak Taskforce Underground Banking (TFUB)

De TFUB is in 2021 opgericht en vormt een samenwerkingsverband tussen de politie (Dienst Landelijke Recherche en de Dienst Landelijke Informatie Organisatie) en het Landelijk Parket van het OM. In samenwerking met diverse andere partners probeert de TFUB ondergronds bankierennetwerken te verstoren.

De TFUB hanteert een 'systeemaanpak' waarbij geprobeerd wordt via meerdere onderzoeken gehele ondergronds bankierennetwerken in beeld te brengen. Op regionaal niveau kan eveneens met een systeemaanpak worden gewerkt, waarbij verschillende regionale onderzoeken (van meerdere opsporingspartners) overkoepelend geanalyseerd worden om zo een completer overzicht van lokale netwerken te creëren.

Integrale aanpak

In de regio Amsterdam is in RIEC-verband een integrale aanpak opgezet om (onder andere) een internationaal opererend ondergronds bankierennetwerk te ontmantelen. Hierbij waren onder andere de politie, Douane, FIOD en gemeente Amsterdam betrokken. De integrale aanpak heeft geleid tot meerdere strafrechtelijke veroordelingen en [bestuurlijke maatregelen](#). Ook in de regio

Rotterdam kan een dergelijke integrale aanpak worden gebruikt bij de aanpak van netwerken.

Ontmantelen berichtendiensten versleutelde communicatie

Ondergronds bankierennetwerken communiceren vaak via versleutelde communicatie. Door de ontmanteling van bepaalde berichtendiensten (zoals PGP Safe, SkyECC, Ennetcom en EncroChat) door opsporingsdiensten zijn miljoenen versleutelde berichten inzichtelijk gemaakt. Dit heeft geleid tot meer inzicht in de werkwijze van ondergronds bankieren. Daarnaast zijn de versleutelde berichten wereldwijd gebruikt als bewijs in honderden strafzaken.

8.2 Barrières in ontwikkeling

8.2.1 Focus op het financiële proces van criminaliteit

Een belangrijke barrière in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en in het bijzonder ondergronds bankieren ligt in het vergroten van de focus op de financiële kant van criminaliteit. Geld is voor criminelen zowel een drijfveer, een doel en een middel.

Criminele geldstromen zorgen ervoor dat georganiseerde (drugs)criminaliteit kan plaatsvinden en dat hieruit winst gegenereerd kan worden. Om te bepalen hoe criminele geldstromen en het achterliggende verdienmodel van georganiseerde (drugs)criminaliteit verstoord kunnen worden, is het nodig om een sterkere informatiepositie te verkrijgen op het proces van criminele geldstromen. Met behulp van een goede informatiepositie kan gericht worden geïntervenieerd in het financiële proces rondom criminaliteit.

Door middel van onderzoek naar criminele geldstromen, waarbij opsporingsorganisaties,

toezichthouders en private organisaties (zoals banken) op [regionaal, nationaal en internationaal niveau samenwerken](#), kan inzicht worden verkregen in de netwerken en verdienmodellen achter ondergronds bankieren. Hierbij moeten de financiële aspecten van een zaak al bij de start van een onderzoek worden meegenomen, zodat er geen bewijs verloren gaat. Meerdere partners geven aan dat financieel onderzoek vanwege prioriterings- en capaciteitskwesaties in veel gevallen beperkt wordt uitgevoerd. Vaak wordt enkel gekeken hoe zo snel mogelijk rendement behaald kan worden voor zowel de politie als het OM en wordt gekozen voor 'korte klappen'. Met een dergelijke aanpak wordt het proces van drugshandel echter vaak niet effectief verstoord, omdat enkel wordt ingezet op onderdelen die gemakkelijk vervangbaar zijn en het achterliggende proces niet geraakt wordt.

Door belangrijke spelers in het financiële proces aan te pakken, criminele geldstromen te verstoren en te voorkomen dat crimineel geld besteed kan worden, kan het gehele criminele proces worden verstoord.

Het aanpakken van het financiële proces rondom criminaliteit is effectief omdat het de basis van de criminele activiteiten raakt: de financiële kant is bij winst gedreven vormen van criminaliteit namelijk essentieel.

Het benadrukken van het belang van aandacht voor het financiële proces van criminaliteit bij verschillende medewerkers van de organisatie en het aantrekken van financiële experts bij opsporingsorganisaties zijn barrières die momenteel in ontwikkeling zijn bij de verschillende RIEC-partners.

8.2.2 Kennis en signaleringsfunctie vergroten

Op nationaal en internationaal niveau is al veel kennis over ondergronds bankieren aanwezig, maar op regionaal niveau is de informatiepositie en aandacht voor ondergronds bankieren veelal nog beperkt. Ondergronds bankieren uit zich echter ook op regionaal niveau en regionale partners kunnen in hun werkzaamheden met verschillende verschijningsvormen van ondergronds bankieren in aanraking komen. Wanneer zij echter niet over de kennis beschikken om ondergronds bankieren te herkennen, wordt een belangrijke signaleringsmogelijkheid gemist. Signalen van regionale partners kunnen bijdragen aan het beter kunnen aanpakken van ondergronds bankieren en de georganiseerde criminaliteit die daarmee samenhangt. Door medewerkers te informeren en te trainen over hoe ondergronds bankieren werkt en welke indicatoren gebruikt kunnen worden om ondergronds bankieren te herkennen en door aan te sluiten bij bestaande (landelijke) initiatieven om kennis te delen, kan de informatiepositie van de regionale partners worden vergroot en de aanpak van ondergronds bankieren worden versterkt.

8.2.3 Publiek-private samenwerking

Door middel van publiek-private samenwerking (PPS) kan kennis en expertise vanuit verschillende aandachtsgebieden bij elkaar worden gebracht en kan problematiek vanuit meerdere invalshoeken tegelijkertijd worden aangepakt. De samenwerking tussen publieke en private partijen bij de aanpak van ondergronds bankieren vindt echter nog beperkt plaats.

Hoewel er wel enkele samenwerkingsverbanden bestaan tussen bijvoorbeeld banken en toezichthouders, stuiten deze samenwerkingsverbanden vaak op obstakels bij het delen van informatie en capaciteitsproblemen bij de opvolging van signalen. Om intensievere en effectievere samenwerking mogelijk te maken, dient gekeken te worden naar een betere technische en juridische basis voor de informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen (bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of samenwerkingsakkoord), daar deze basis nu nog vaak ontbreekt.

8.2.4 Verbod op contante betalingen vanaf €3.000

In 2024 heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel goedgekeurd om het crimineel moeilijker te maken om contant geld wit te wassen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op een verbod op contante betalingen vanaf €3.000. Het streven is om dit verbod voor 1 juli 2025 in te voeren. In lijn met dit voorstel komt er in 2027 een EU-breed verbod op contante betalingen vanaf €10.000 euro.

In veel EU-landen bestaan al grenzen voor contante betalingen, maar die zijn per land verschillend. Het vergroten van toezicht op contante betalingen beperkt de anonimiteit van contante betalingen en helpt bij de identificatie van verdachte transacties.

8.2.5 Verscherpt toezicht white label geldautomaten en cryptovaluta-automaten

Momenteel is er beperkt zicht op [white label geldautomaten](#) in Nederland, wat misbruik voor criminele doeleinden vergemakkelijkt.

Volgens een onderzoek van Zembla komt dit omdat private aanbieders van white label geldautomaten in Nederland niet onder de Wwft vallen. Als reactie hierop geeft het Ministerie van Financiën aan dat Nederland op Europees niveau regelgeving steunt (de *Payment Services Directive*), die een registratieplicht voor leveranciers van white label geldautomaten introduceert. Daarnaast is het Ministerie van Financiën samen met de DNB en andere partijen uit de financiële sector in gesprek om de mogelijkheden en voorwaarden voor een betere regulering te onderzoeken. Hierdoor kan toezicht op deze geldautomaten verder worden aangescherpt.

Daarnaast bieden bepaalde cryptovaluta-automaten de mogelijkheid om contant geld om te zetten in cryptovaluta zonder voldoende identificatie van klanten, wat de mogelijkheden voor ondergronds bankieren en witwassen vergroot. Aangezien dergelijke cryptovaluta-automaten ook in Nederland aanwezig zijn, is het belangrijk om hier aandacht voor te hebben. DNB en de AFM beschikken over de bevoegdheid om toezicht op (aanbieders van) cryptovaluta-automaten te houden.

8.3 Nog op te werpen barrières

8.3.1 Delen en vergroten informatiepositie op internationaal, nationaal en regionaal niveau

Samenwerking en goede informatie-uitwisseling tussen overheidspartners in zowel het binnen- als buitenland, versterkt de informatiepositie over ondergronds bankieren en kan de aanpak effectiever maken. Doordat de informatiepositie over ondergronds bankieren zich nog veelal beperkt tot internationaal en nationaal niveau, ontbreekt zicht op een deel van het proces, namelijk de manier waarop ondergronds bankieren op regionaal niveau plaatsvindt.

Om inzicht te krijgen in ondergronds bankierennetwerken is aandacht voor alle rollen en onderdelen van het proces nodig, ook voor de spelers die regionaal opereren en de klanten die regionaal worden bediend. Onderzoek naar regionale spelers kan niet alleen bijdragen aan de regionale aanpak van ondergronds bankieren, maar kan ook helpen om inzicht te krijgen in de achterliggende nationale en internationale netwerken. Alleen wanneer aandacht wordt besteed aan ondergronds bankieren op zowel internationaal, nationaal als regionaal niveau kan een totaalbeeld van het proces en de aard en omvang van ondergronds bankieren geschetst worden.

8.3.2 Het aantasten van het vertrouwen in ondergronds bankieren

Ondergronds bankieren is voor een groot deel gebaseerd op vertrouwen dat klanten hebben in ondergronds bankieren als systeem en het [vertrouwen](#) tussen de spelers binnen de ondergronds bankierennetwerken. Door dit vertrouwen aan te tasten, wordt het systeem minder aantrekkelijk en risicovoller voor het verplaatsen van crimineel geld. Dit kan bijvoorbeeld door het onder de aandacht brengen van opsporingssuccessen, het verhogen van (strafrechtelijke) consequenties voor de betrokkenen en het voeren van publieke bewustwordingscampagnes.

8.3.3 De Kamer van Koophandel als poortwachter

Uit het tactisch onderzoek en de gesprekken met experts blijkt dat verschillende ondergronds bankierennetwerken gebruik maken van (malafide) ondernemingen die staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK). De KvK kan een unieke poortwachtersfunctie innemen door bij de oprichting van nieuwe bedrijven of bij wijzigingen bij bestaande bedrijven opvallendheden te signaleren die erop kunnen wijzen dat een bedrijf gebruikt wordt voor malafide doeleinden. Daarom wordt aanbevolen dat de KvK deze poortwachtersfunctie inneemt en haar personeel traint en inzet om deze taak op de juiste wijze te vervullen. Daarnaast kan het expliciteren van de weigeringsgronden (artikel 5 Handelsregisterbesluit), dat bepaalt in welke gevallen de inschrijving van een onderneming kan worden geweigerd, als aanvullende maatregel worden overwogen.

8.3.4 Digitale applicatie met relevante indicatoren ondergronds bankieren

Een belangrijke barrière in de aanpak van ondergronds bankieren kan worden gecreëerd door de ontwikkeling van een digitale applicatie waarin operationele professionals, zoals medewerkers van de politie, gemeenten en andere partners, direct toegang hebben tot relevante [indicatoren](#) die gebruikt kunnen worden om ondergronds bankieren te herkennen. Door deze informatie laagdrempelig en real-time beschikbaar te maken, kunnen professionals sneller en effectiever signaleren, analyseren en handelen. Dit kan bovendien de samenwerking tussen verschillende (publieke en private) partners ten goede komen en verkleint de kans dat ondergronds bankieren onopgemerkt blijft.

8.3.5 Bewustwordingscampagnes voor burgers en bedrijven

Uit het tactisch onderzoek blijkt dat er weinig meldingen bij Meld Misdaad Anoniem (MMA) over ondergronds bankieren worden gedaan. Het informeren van burgers en bedrijven over indicatoren van ondergronds bankieren kan leiden tot een toename van het aantal MMA-meldingen en zo het zicht op ondergronds bankieren vergroten.

8.3.6 Bewustwordingscampagnes indicatoren cryptovaluta

Bij ondergronds bankieren kan ook gebruik worden gemaakt van [cryptovaluta](#). [Indicatoren](#) met betrekking tot cryptovaluta worden door medewerkers van overheidsinstanties niet altijd herkend. Bewustwordingscampagnes over dergelijke indicatoren voor medewerkers van overheidsinstanties kunnen bijdragen aan een betere detectie van ondergronds bankieren met cryptovaluta.

Conclusie

Door (inter)nationaal onderzoek wordt de belangrijke rol die ondergronds bankieren vervult bij grootschalige internationale cocaïnehandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit steeds duidelijker. Op regionaal niveau is er echter veel minder aandacht voor het thema, terwijl ondergronds bankieren ook een belangrijke regionale component heeft.

Om een start te maken met het in kaart brengen van ondergronds bankieren op regionaal niveau is een integraal fenomeenonderzoek uitgevoerd, met als doel beter inzicht te krijgen in de processen en verschijningsvormen van ondergronds bankieren op regionaal niveau. Hieronder volgen de deelconclusies van dit onderzoek, waarin de bevindingen per deelvraag toegelicht worden. Na de deelconclusies volgt het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek.

Ondergronds bankieren betreft het aanbieden van bancaire diensten buiten het formele financiële stelsel. Ondergronds bankieren-netwerken zorgen ervoor dat de door klanten ingelegde grote sommen geld en andere waardemiddelen via een verrekensysteem van de betrokken ondergrondse bankiers opeisbaar worden in de gewenste valuta op de gewenste locatie, vaak in een ander land. Het door de klant ingelegde geld hoeft hierbij dus niet fysiek verplaatst te worden naar de begunstigde. Transacties zijn hierdoor nauwelijks traceerbaar en kunnen snel worden uitgevoerd.

Dit maakt het systeem van ondergronds bankieren aantrekkelijk voor het ongezien verplaatsen van geld. Het geld dat bij ondergronds bankieren wordt verplaatst kan zowel een legale als illegale herkomst en/of bestemming hebben. Alle vormen van ondergronds bankieren zijn in Nederland echter strafbaar, omdat hierbij sprake is van bankieren zonder vergunning. In dit fenomeenbeeld is gefocust op ondergronds bankieren waarbij geld met een criminele herkomst en/of bestemming wordt verplaatst ten behoeve van georganiseerde criminaliteit.

Criminele samenwerkingsverbanden (csv's) maken van dit ondergrondse systeem gebruik zodat zij zelf geen geld over grote afstanden hoeven te verplaatsen en opsporingsinstanties en witwaswetgeving kunnen omzeilen. Om de anonimiteit van klanten te garanderen en illegale activiteiten te verhullen, worden transacties opzettelijk zo moeilijk mogelijk traceerbaar gemaakt. Het verhullen van de identiteit van de klanten, versleutelde communicatie, het gebruik van versluierd taalgebruik en een beperkte administratie zijn

onderdelen van het proces van ondergronds bankieren die hieraan bijdragen. Binnen het proces van ondergronds bankieren wordt vaak contant geld ingelegd en uitbetaald, maar varianten waarbij gebruik wordt gemaakt van andere waardemiddelen zoals cryptovaluta en goederen (of combinaties hiervan) zijn ook mogelijk. Verrekeningen van transacties tussen ondergrondse bankiers vinden vaak periodiek plaats, waarbij bankiers de onderlinge balans van meerdere transacties bijhouden en tegen elkaar wegstrepen. Verrekeningen kunnen ook plaatsvinden via geld- en goederenhandel, bancaire transacties en cryptovalutatransacties.

Uit het tactisch onderzoek door de politie blijkt dat ondergronds bankieren een cruciaal onderdeel vormt van het financiële management-proces van georganiseerde (drugs)criminaliteit zoals cocaïnehandel. In een groot aantal opsporingsonderzoeken wordt gezien dat ondergronds bankieren gebruikt wordt bij de verplaatsing en het witwassen van geld van criminele netwerken die zich bezighouden met de handel in cocaïne. Naast de cocaïnehandel wordt ondergronds bankieren ook gebruikt voor criminele geldstromen in andere criminele markten. Ondergronds bankierennetwerken opereren hierbij over de gehele wereld.

In de regio Rotterdam is het fenomeen van ondergronds bankieren omvangrijk, met een geschatte omvang van honderden miljoenen verplaatste euro's per jaar. Fysieke geld-overdrachten ten behoeve van ondergronds bankieren vinden vaak plaats op anonieme, openbare plekken zoals parkeerterreinen, tankstations en horecalocaties. Geld wordt opgeslagen op stashlocaties, waarbij het geld

doorgaans slechts kort aanwezig is om risico's op inbeslagname en diefstal te beperken. Als stashlocaties worden veelal woningen en bedrijven aangetroffen. Bedrijven kunnen daarnaast als dekmantel worden gebruikt om transacties te verhullen of geld wit te wassen. Ten aanzien van die bedrijven kan echter zowel landelijk als regionaal geen dominante branche worden aangewezen die hierbij oververtegenwoordigd is. Het type branche lijkt echter wel een bepalende factor te zijn in de wijze waarop een bedrijf binnen het proces van ondergronds bankieren wordt ingezet. Zo worden sommige branches vaker gebruikt voor witwassen (zoals branches die zich bezighouden met internationale handel), terwijl weer andere branches veelal een functie vervullen bij het fysiek verplaatsen van geld (zoals transport-bedrijven) of gebruikt worden als stashlocatie (zoals winkels).

Binnen het proces van ondergronds bankieren zijn verschillende rollen te onderscheiden. De ondergrondse bankier, geldkoerier, broker en klant vervullen elk een kernrol in het proces. De ondergrondse bankier vervult hierbij een cruciale rol, omdat hij de verplaatsing van het geld mogelijk maakt. De geldkoerier zorgt in opdracht van de ondergrondse bankier voor de fysieke verplaatsing van geld over kleine afstanden. De broker heeft een cruciale rol als verbindende schakel tussen verschillende ondergrondse bankiers over de hele wereld en het bepalen van de transactievoorwaarden, waarmee hij een grote invloed heeft op het proces. Uit (inter)nationale onderzoeken en literatuur blijkt dat brokers zich vaak in het buitenland bevinden, wat een verklaring kan zijn voor de beperkte regionale (en nationale) informatiepositie over deze rol.

Voor elk van deze rollen is financieel gewin de belangrijkste drijfveer. De klant heeft hiernaast een kernrol als opdrachtgever van de transactie, waarmee hij zorgt voor het bestaan van het verdienmodel van ondergronds bankierennetwerken. De belangrijkste drijfveer van de klant is hierbij het snel, ongezien en veilig kunnen verplaatsen van geld ten behoeve van criminele activiteiten. Naast de cruciale rollen zijn er ook diverse andere rollen te onderscheiden die kunnen worden ingezet bij het proces van ondergronds bankieren, zoals tussenpersonen, (financiële) facilitators en katvangers. Binnen het systeem is ook sprake van functiefluiditeit, wat inhoudt dat individuen meerdere rollen kunnen vervullen. In de regio Rotterdam worden vooral veel ondergrondse bankiers en geldkoeriers gesignaleerd.

Er bestaan verschillende gelegenheden die ondergronds bankieren mogelijk maken, die ingedeeld kunnen worden in de categorieën: systemen voor geldoverdracht, de oprichting van een bedrijf, de gebruikte branche of goederenstroom, de aanpak van ondergronds bankieren, de geldende wet- en regelgeving en nationale en internationale kenmerken. Enkele gelegenheden hierbij zijn de mogelijkheden die systemen voor geldoverdracht en witwassen bieden voor ondergronds bankieren, zoals Money Transfer Organisations (MTO's), hawala bankieren, transacties met cryptovaluta, cadeaukaarten en Trade Based Money Laundering (TBML). Ook de focus op 'korte klappen' bij opsporingsorganisaties en de beperkte kennis en aandacht voor ondergronds bankieren bij organisaties die op regionaal niveau opereren zorgen ervoor dat signalen



worden gemist en niet worden opgevolgd, waardoor netwerken van ondergronds bankieren niet worden verstoord.

Om signalen van ondergronds bankieren te herkennen kan gebruik worden gemaakt van verschillende indicatoren. Deze indicatoren hebben betrekking op de overdracht van het contant geld, de locaties die gebruikt worden, de administratie die de ondergrondse bankier bijhoudt en de communicatie tussen de verschillende rollen binnen het ondergronds bankierennetwerk. Wanneer ondergronds bankieren plaatsvindt door middel van cryptovaluta, is het hiernaast ook belangrijk om signalen van het gebruik van cryptovaluta te kunnen herkennen. Sommige indicatoren zijn voor (vrijwel) alle partners van belang, terwijl andere indicatoren vooral relevant zijn voor bepaalde (opsporings)partners.

Individueen die deel uitmaken van ondergronds bankierennetwerken kunnen zich naast ondergronds bankieren ook schuldig maken aan andere vormen van (financieel-economische) criminaliteit. Uiteenlopende vormen van criminaliteit kunnen gebruikt worden om ondergronds bankieren te faciliteren en de daarmee verdiende gelden wit te wassen. Voorbeelden hiervan zijn TBML, derdenbetalingen, het Cash Compensatie Model, btw-carrouselfraude en Daigou-handel.

Hoewel ondergronds bankieren een complex en internationaal fenomeen is, kunnen verschillende barrières op nationaal en regionaal niveau bijdragen aan het verstoren van het proces van ondergronds bankieren. Het verstoren van het proces vereist een multidisciplinaire aanpak, waarbij samenwerking op (inter)nationaal en

regionaal niveau nodig is. Huidige maatregelen, zoals de mogelijkheden die wet- en regelgeving reeds bieden en de systeemaanpak van de Taskforce Underground Banking (TFUB), vormen een solide basis voor de aanpak van ondergronds bankieren, maar een verdere uitbreiding van barrières is noodzakelijk. Lopende ontwikkelingen, zoals publiek-private samenwerkingen, het verbod op contante betalingen boven €3.000 en verscherpt toezicht op cryptovaluta- en white label geldautomaten, kunnen de effectiviteit van de aanpak vergroten. Aanvullende barrières, zoals het vergroten van de signaleringsfunctie van partners - bijvoorbeeld door ontwikkeling van een digitale applicatie met daarin relevante indicatoren om ondergronds bankieren te herkennen - bieden verdere mogelijkheden om ondergronds bankieren en de daarbij horende criminele geldstromen te verstoren.

Op (inter)nationaal niveau krijgt ondergronds bankieren steeds meer aandacht vanwege de link met georganiseerde criminaliteit. Op regionaal niveau is er echter veel minder aandacht voor het fenomeen, terwijl ondergronds bankieren ook een belangrijke regionale component heeft. Alleen bij aandacht voor ondergronds bankieren op alle niveaus ontstaat een volledig beeld van het proces.

Dit draagt bij aan beter kunnen herkennen en het daardoor beter kunnen aanpakken van ondergronds bankieren en de georganiseerde criminaliteit die daarmee samenhangt.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek volgen een aantal nog (verder) te ontwikkelen barrières waarmee het proces van ondergronds bankieren beter in kaart kan worden gebracht en de aanpak kan worden versterkt. Hieruit volgen een aantal overkoepelende aanbevelingen, die hieronder worden beschreven.

1. Kennis en signalering op regionaal niveau vergroten

Doordat ondergronds bankieren zich ook op regionaal niveau uit, kunnen regionale partners met verschillende verschijningsvormen van ondergronds bankieren in aanraking komen. Wanneer zij echter niet over de kennis beschikken om ondergronds bankieren te herkennen, wordt een belangrijke signaleringsmogelijkheid gemist. Signalen van regionale partners kunnen bijdragen aan het beter kunnen aanpakken van ondergronds bankieren en de georganiseerde

criminaliteit die daarmee samenhangt.

Door medewerkers te informeren en te trainen over hoe ondergronds bankieren werkt, welke indicatoren gebruikt kunnen worden om ondergronds bankieren te herkennen en door aan te sluiten bij bestaande (landelijke) initiatieven om kennis te delen, kan de informatiepositie van de regionale partners worden vergroot, hetgeen de aanpak van ondergronds bankieren ten goede komt.

2. Focus op het financiële proces van criminaliteit

Door belangrijke spelers in het financiële proces aan te pakken, criminele geldstromen te verstoren en te voorkomen dat crimineel geld besteed kan worden, kan het gehele criminele proces worden verstoord. Door middel van onderzoek naar criminele geldstromen, waarbij opsporingsorganisaties, toezichthouders en private organisaties (zoals banken) op regionaal, nationaal en internationaal niveau samenwerken, kan inzicht worden verkregen in de netwerken en verdienmodellen achter georganiseerde criminaliteit. Hierbij moeten de financiële aspecten van een zaak

al bij de start van een onderzoek worden meegenomen, zodat er geen bewijs verloren gaat. Het aanpakken van het financiële proces rondom criminaliteit is effectief omdat het de basis van de criminele activiteiten raakt: de financiële kant is bij winstgedreven vormen van criminaliteit namelijk essentieel. Het benadrukken van het belang van aandacht voor het financiële proces van criminaliteit bij alle medewerkers van een organisatie en het aantrekken van financiële experts zijn hierbij belangrijk.

3. Het versterken van de regionale informatiepositie door middel van vervolgonderzoek

Om de regionale informatiepositie op ondergronds bankieren te versterken is diepgaander vervolgonderzoek nodig dat zich richt op criminele geldstromen. Ondergronds bankieren is namelijk slechts één van de vele manieren waarop crimineel geld verplaatst wordt. Door in samenwerking met publieke en private partners vervolgonderzoek uit te voeren, kan beter inzicht worden verkregen in andere methoden en netwerken die een rol spelen bij die criminele geldstromen. Dergelijk vervolgonderzoek draagt bij aan het identificeren van trends, risico's en nieuwe

modi operandi binnen en buiten de regio Rotterdam, waardoor de (regionale) publieke partners en private partners (zoals banken) effectiever kunnen optreden en preventieve maatregelen kunnen nemen, gericht op het hele financiële managementproces van georganiseerde (drugs)criminaliteit. Bovendien biedt het koppelen van de huidige onderzoeksresultaten aan toekomstig vervolgonderzoek een bredere blik op het financiële managementproces van georganiseerde criminaliteit, wat uiteindelijk kan bijdragen aan een betere aanpak van georganiseerde criminaliteit.



Bijlage

Wie doet wat?



Het onderstaande (niet limitatieve) overzicht geeft weer waar expertise aanwezig is op het gebied van ondergronds bankieren en waar (binnen de daarvoor bestaande juridische kaders) informatie opgevraagd kan worden wanneer men signalen van ondergronds bankieren herkent.

Nationale organisaties

Openbaar Ministerie (OM)

Het OM speelt een centrale rol bij de vervolging van overtredingen op het gebied van ondergronds bankieren. Het Functioneel Parket onderzoekt hierbij crimineel vermogen en richt zich op het punt waar legale en illegale geldstromen elkaar raken en de manieren waarop het financiële systeem wordt misbruikt. Het Landelijk Parket focust zich op zware georganiseerde criminaliteit en de aanpak van criminele organisaties. Het arrondissementsparket Rotterdam is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafzaken die (voornamelijk) in de regio Rotterdam spelen. Het OM werkt nauw samen met opsporingsdiensten zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de politie en de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) om signalen van ondergronds bankieren te identificeren en strafrechtelijk te vervolgen. Bij voldoende bewijs kan het OM verdachten dagvaarden en voor de rechter brengen. Omdat ondergronds bankieren vaak grensoverschrijdend is, werkt het OM ook samen met buitenlandse justitiële en financiële toezichthouders, zoals Europol en Interpol.

Politie

Binnen de politie bestaan op nationaal en eenheidsniveau verschillende teams, onderdelen, netwerken en overlegstructuren die zich bezighouden met ondergronds bankieren

(zie Strategisch beeld Politie Eenheid Rotterdam 'Overzicht partners bij onderzoek naar en aanpak van criminele geldstromen'). De politie neemt ook deel aan de [Taskforce Underground Banking \(TFUB\)](#).

Douane en Koninklijke Marechaussee (KMar)

De Douane speelt een cruciale rol bij grenscontroles van de buitengrenzen van het Schengengebied, waarbij zij grote hoeveelheden contant geld en verdachte goederenstromen opspoorst. Ook de KMar is actief betrokken bij grensbewaking en controleert op signalen van illegale geldstromen en smokkel van goederen en personen. Samen dragen zij bij aan het in kaart brengen en verstoren van grensoverschrijdende transacties, wat essentieel is bij het bestrijden van ondergronds bankieren.

Belastingdienst

De Belastingdienst houdt toezicht op financiële transacties en kan onregelmatigheden signaleren die wijzen op ondergronds bankieren. Bijvoorbeeld wanneer bedrijven valse facturen indienen om onterecht btw terug te vragen of winsten afkomen om minder inkomstenbelasting te betalen. [Dergelijke praktijken](#) kunnen dienen om ondergronds bankieren te faciliteren of de daarin verdiende gelden wit te wassen, maar ook als afzonderlijke inkomstenbron naast ondergronds bankieren.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdiensten (FIOD)

De FIOD is de opsporingsdienst van de Belastingdienst en gespecialiseerd in de aanpak van financiële en fiscale criminaliteit, zoals witwassen, fraude en ondergronds bankieren. Binnen de FIOD worden er onderzoeken uitgevoerd naar personen en netwerken die verdacht worden van ondergronds bankieren. Fraudesignalen die zien op financiële criminaliteit kunnen bij de FIOD gemeld worden, waarna de FIOD een opsporingsonderzoek kan starten. Daarnaast publiceert de FIOD onderzoeken en casussen die inzicht geven in ondergronds bankieren en de bestrijding ervan.

De Nederlandsche Bank (DNB)

DNB houdt toezicht op de financiële markten en ziet erop toe dat alleen vergunninghoudende instellingen betaaltransacties uitvoeren. DNB treedt op tegen onvergunde betaal-dienstverleners en werkt hierbij samen met opsporingsinstanties en publieke en private partners.

Autoriteit Financiële Markten (AFM)

De AFM houdt toezicht op financiële markten en de integriteit van financiële dienstverleners zoals banken, verzekeraars, pensioenfondsen en cryptodienstverleners. De AFM ziet erop toe dat meldplichtige instellingen ongebruikelijke transacties tijdig melden, wat bijdraagt aan de detectie van mogelijke illegale geldstromen.

Bureau Financieel Toezicht (BFT)

Het BFT houdt toezicht op bepaalde beroepsgroepen die vatbaar zijn voor betrokkenheid bij witwassen en illegale financiële transacties. Dit zijn onder andere notarissen, accountants,

belastingadviseurs en andere financiële dienstverleners. Daarnaast sluit BFT aan bij verschillende landelijke en internationale projecten waarbij een link bestaat met ondergronds bankieren, zoals een Deens project gericht op [white label geldautomaten](#).

Gemeenten

Gemeenten spelen een belangrijke rol in het signaleren van (uitingsvormen van) ondergronds bankieren op lokaal niveau. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om het aantreffen van stashlocaties van contant geld of het signaleren van andere indicatoren door buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's), toezichthouders of andere gemeenteambtenaren. Gemeenten kunnen ook meldingen verzamelen die door burgers of omgevingsdiensten zijn gedaan. Deze informatie kan vervolgens worden doorgegeven aan de organisaties die zich bezighouden met de opsporing van ondergronds bankieren en kan ook bijdragen aan de motivering voor de [mogelijke sluiting van panden](#) of [het intrekken van vergunningen, of zelfs het invoeren van nieuwe vergunningen](#).

Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)

De RIEC's en het LIEC verbinden kennis en informatie tussen regionale en landelijke partijen, zodat zij samen een integrale aanpak kunnen inzetten tegen georganiseerde criminaliteit, waaronder ondergronds bankieren. Afgelopen jaren hebben meerdere RIEC's aandacht besteed aan het thema criminele geldstromen, waaronder ondergronds bankieren.

Nationale, internationale en regionale samenwerkingsverbanden

Financieel Expertise Centrum (FEC) en samenwerkingsverbanden zoals de Fintell Alliance en Serious Crime Task Force (SCTF)

Deze nationale organisatie en samenwerkingsverbanden brengen publieke partijen en (grote) banken samen om ongebruikelijke transacties te monitoren en de integriteit van het financiële stelsel te bewaken. Het FEC helpt bij het signaleren van nieuwe trends ten aanzien van financiële criminaliteit en risico's die samenhangen met ondergronds bankieren. De Fintell Alliance richt zich op de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de publieke en private sector, terwijl de SCTF zich meer richt op de gezamenlijke opsporing en verstoring van criminele netwerken, inclusief die met betrekking tot ondergronds bankieren.

Taskforce Underground Banking (TFUB)

De TFUB is een nationaal samenwerkingsverband tussen de politie (Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies) en het Openbaar Ministerie (Landelijk Parket). In samenwerking met diverse andere partners richt de TFUB zich op het verstoren van netwerken van ondergrondse bankiers ([systeemaanpak](#)). Dit wordt bereikt door het initiëren van gerichte onderzoeken en het bundelen van specialistische kennis en expertise.

ConfisQ

ConfisQ is een regionaal samenwerkingsverband tussen de politie, de Belastingdienst, de FIOD, deurwaarders van de gemeente Rotterdam, het OM en het RIEC Rotterdam. In het samenwerkingsverband wordt kennis van deze partners gebundeld zodat crimineel

vermogen, en dus ook vermogen uit ondergronds bankieren, effectiever afgepakt kan worden.

Anti Money Laundering Centre (AMLC)

Het AMLC focust zich op kennisdeling en analyses rondom witwassen en ondergronds bankieren op nationaal niveau. Het AMLC brengt inzichten over criminele geldstromen in kaart en ondersteunt publieke partijen in de aanpak hiervan.

Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)

De FIU verzamelt en analyseert meldingen van ongebruikelijke transacties van financiële instellingen, zodat verdachte geldstromen sneller kunnen worden opgespoord. Daarnaast draagt dit bij aan de integriteit van het financiële stelsel. De FIU kan transacties na onderzoek verdacht verklaren. Deze verdachte transacties kunnen dienen als startinformatie voor een opsporingsonderzoek of bewijs voor een strafzaak. Hierbij opereert de FIU op internationaal niveau.

Financial Intelligence Centre Rotterdam (FIC)

Het FIC betreft een samenwerkingsverband tussen de FIU en het RIEC Rotterdam. Zij analyseren hierbinnen criminele geldstromen ter versterking van een regionale financiële intelligence.

Overige partners

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Het CCV is een expertisecentrum dat zich bezighoudt met onderzoek naar, voorlichting over en het ondersteunen bij preventieve maatregelen gericht op verschillende veiligheidsthema's. Vanuit die rol is het CCV aangesloten bij verschillende landelijke en internationale projecten waarbij onder meer ondergronds bankieren de aandacht krijgt.

Private partners zoals banken en cryptodienstverleners

Banken zijn wettelijk verplicht om ongebruikelijke transacties te melden. Daarbij werken ze nauw samen met instanties zoals de FIU en DNB. Daarnaast worden cryptodienstverleners, die een groeiende rol spelen in de financiële dienstverlening, steeds meer onderworpen aan toezicht en regelgeving. Deze private partners vormen samen met de publieke instellingen een netwerk dat verdachte transacties snel kan signaleren en onder de aandacht kan brengen bij opsporingsinstanties.

