

Vergaderjaar 2025–2026

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 497

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2026

Op 2 september heeft uw Kamer het WODC-rapport «*Ondergronds bankieren in relatie tot de georganiseerde criminaliteit in Nederland*» ontvangen, waarbij een beleidsreactie is toegezegd¹. Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Financiën, invulling aan die toezegging.

Hieronder presenteer ik de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en mijn reactie daarop. Daarbij ga ik in op de onderwerpen die ik prioriteer en hoe ik hier nationaal, internationaal en met partners vervolg aan geef. Hiermee geef ik ook invulling aan mijn toezegging in de brief over het nieuwe anti-witwasbeleid van 14 mei jl. om uw Kamer nader te informeren over de aanpak van ondergronds bankieren.²

Bevindingen en aanbevelingen WODC

Het WODC onderzoek is gebaseerd op literatuuronderzoek, interviews afgenomen tussen mei en oktober 2022 en dossiers van negen strafrechtelijke opsporingsonderzoeken met pleegdata tussen 2015 en 2022. Uit het onderzoek komt naar voren dat ondergronds bankieren veelvormig, dynamisch en complex is en dat het daarom moeilijk kan zijn om te herkennen. Er wordt in de opsporingspraktijk een toename van het gebruik van ondergrondse bankiernetwerken gesignaleerd, die het gevolg is van enerzijds een afname van het gebruik van cashgeld en anderzijds een wereldwijde toename van strengere controles op en sancties voor witwassen via het reguliere financiële stelsel. Een ander kenmerk van ondergrondse bankiersnetwerken dat wordt benoemd is dat zij wereldwijd opereren. Het WODC constateert dat er sprake is van een zekere vermenging tussen ondergrondse bankiersnetwerken en de georganiseerde drugscriminaliteit.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 29 911, nr. 478.

² Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 113.

Uit het onderzoek blijkt dat ondergrondse bankiersnetwerken op verschillende manieren te werk gaan. Het WODC beschrijft verschillende werkwijzen die worden gebruikt bij ondergronds bankieren. De meest voorkomende vorm is de «klassieke» geldhandel. Kort gezegd zorgt een netwerk van ondergrondse bankiers, brokers, geldkoeriers en andere actoren ervoor dat geld opeisbaar wordt op een internationale bestemming in de gewenste valuta, zonder dat daarbij daadwerkelijke verplaatsing over landsgrenzen plaatsvindt. Het gaat hierbij meestal om bedragen van minstens € 100.000 per transactie.

Naast de «klassieke» geldhandel constateert het WODC dat ondergrondse bankiers ook andere methoden en modi operandi gebruiken, waarbij nieuwe technologieën een belangrijke rol spelen. Genoemd in het onderzoek worden o.a. *Trade Based Money Laundering* (TBML), het cash-compensatiemodel, en het gebruik van cryptovaluta. Het onderzoek benoemt voorbeelden van ondergrondse bankiersnetwerken die gebruik maken van het reguliere financiële stelsel en bedrijfsstructuren. Zo zetten ze bedrijven in als dekmantel voor verschillende activiteiten of verschaffen deze bedrijven (fictieve) banen of facturen die verplaatsen en/of witwassen van geld mogelijk maken. Verschillende werkwijzen worden regelmatig gecombineerd. Het WODC geeft aan dat het voor het vervolg goed zou zijn om het perspectief breder te trekken dan de opsporing en geeft vervolgens aan dat dat zou kunnen door ook banken of andere financiële instellingen in vervolgonderzoek te betrekken.

Het WODC doet een aantal aanbevelingen voor praktijk en wetenschap die nodig zijn om tot een effectieve aanpak van ondergronds bankieren te komen. Ten eerste benadrukt het WODC het belang van een gemeenschappelijke definitie en duidelijke terminologie voor alle betrokken partijen. Dit vloeit voort uit het feit dat dit fenomeen veelvormig is en soms complexe structuren en financiële constructies kent. Voor de opsporing is dit een complicerende factor omdat het hiermee steeds moeilijker wordt om het volledige beeld te zien en vervolgens aan te kunnen pakken. Daaruit vloeit het belang voort van het gebruik van een eenduidige en heldere definitie door alle partijen.

Ten tweede benoemt het WODC het internationale aspect. De waardeverplaatsingen vinden plaats over verscheidene landen en de verschillende netwerken en hun leden zijn vertakt over de hele wereld. Volgens het WODC is er hierbij sprake van een zekere clustering op bepaalde locaties, waaronder de Verenigde Arabische Emiraten, Pakistan, Hong Kong, Singapore, Nederland, Marokko en Turkije. Om de volledige netwerken of geldstromen in beeld te krijgen is het dus noodzakelijk om ook buiten de Nederlandse grenzen te kijken. Het zou waardevol zijn om dat internationale stuk in de toekomst nader wetenschappelijk te onderzoeken, om hier beter en diepgaander zicht op te krijgen. Ook voor de opsporing is deze kennis relevant omdat het fenomeen wellicht vraagt om anders en internationaler rechercheren.

Ten derde komen er specifieke thema's in dit onderzoek naar voren waar vervolgonderzoek naar gedaan zou kunnen worden. Op basis van het bestudeerde materiaal lijkt het erop dat jongere generaties ondergrondse bankiers dichter dan eerdere generaties tegen drugscriminaliteit aanzitten. Het zou goed zijn om deze gesignaleerde ontwikkeling verder in kaart te brengen en uit te diepen. Zo kan volgens het WODC worden bekeken of dit ook in andere onderzoeken naar voren komt. Ook zou het interessant zijn om in vervolgonderzoek het perspectief van leden van ondergrondse bankiersnetwerken op een meer etnografische manier mee te nemen.

Tot slot blijkt uit dit onderzoek dat ondergrondse bankiersnetwerken ook gebruikmaken van het reguliere financiële stelsel en bedrijfsstructuren.

Beleidsreactie

Het onderzoek van het WODC biedt waardevolle inzichten in de complexiteit en dynamiek van het ondergronds bankieren. Het onderzoek vormt daarmee een solide basis voor de verdere agendering en aanpak van het fenomeen. Hiervoor baseer ik me niet alleen op de inzichten uit het WODC rapport, maar ook op inzichten die (opsporings)partners hebben opgedaan sinds de datavergaring door het WODC. Deze inzichten komen onder meer voort uit concrete successen die zijn behaald, zoals de casus van een in Athene gearresteerde Nederlander op verdenking van grootschalig crimineel ondergronds bankieren. Hij werd bij arrestatie ervan verdacht een koeriersnetwerk aan te sturen dat voor bijna 500 miljoen euro aan contant geld voor criminelen verplaatste. Deze persoon is in september 2024 veroordeeld tot zeven jaar gevangenisstraf.

De relatie tussen ondergrondse bankiersnetwerken en de georganiseerde (drugs)criminaliteit baart mij zorgen. Deze netwerken verplaatsen op grote schaal geld om bijvoorbeeld de aankoop van drugs door criminele organisaties te financieren, faciliteren, en/of organiseren, of om met de verkoop van drugs verdiende winsten wit te wassen. Ondergrondse bankiers zijn daarmee een essentieel onderdeel van het criminele bedrijfsproces van de (inter)nationale georganiseerde (drugs)criminaliteit. Het WODC-rapport laat zien dat agendering en aanpak van ondergronds bankieren nodig is en blijft. De georganiseerde misdaad kan niet zonder ondergronds bankieren.

De (opsporings)partners hebben vanwege de zorgen over de ontwikkelingen van het ondergronds bankieren de afgelopen jaren niet stilgezeten. Zo hebben het Openbaar Ministerie en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies van de politie in 2021 een *Taskforce Underground Banking* (TF-UB) opgericht. Er zijn door deze Taskforce inmiddels tientallen ondergrondse bankiers voor de rechter gebracht. Door de Taskforce is geïnvesteerd in het verkrijgen van meer kennis en inzicht over ondergronds bankieren en de verschijningsvormen daarvan. Op basis van deze (operationele) inzichten en onderzoek heeft de Taskforce een systeemaanpak ontwikkeld voor het bestrijden van de meest ondermijnende ondergronds bankiersnetwerken. Voor de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL) is ondergronds bankieren een prioritair thema (mede) op basis van witwasmeldingen die men ontvangt. Bij deze prioritaire inzet werkt de FIU-NL samen met de Taskforce. Door deze inzet verkrijgen deze organisaties beter inzicht in de raakvlakken van ondergronds bankieren met de economie.

Deze analyses leveren omvangrijke opsporingsonderzoeken op, gericht op de grote criminele geldstromen. Door het combineren van de FIU-NL analyses met inzichten uit de opsporing worden kansen gecreëerd om ook de onderliggende structuren en sleutelfiguren aan te pakken die via fraudestructuren het witwassen via girale routes faciliteren. De operationele resultaten stelt de FIU-NL beschikbaar aan de opsporing en de inzichten deelt de FIU-NL ook met poortwachters en andere belanghebbenden. Deze zijn hierdoor beter in staat om ondergronds bankieren te herkennen en ertegen te handelen.

Criminelen kiezen voor het gebruik van ondergrondse bankiersnetwerken omdat de stevige witwasaanpak die is gebaseerd op internationale en

Europese standaarden³ het voor hen moeilijker maakt om via het reguliere financiële systeem grote bedragen wit te wassen. Criminelen worden daardoor gedwongen om hun toevlucht te zoeken tot steeds ingewikkelder en complexere constructies om hun crimineel geld toch in de bovenwereld te krijgen⁴. Het dynamische en complexe karakter dat het WODC aan ondergronds bankieren toekent, onderschrijf ik. Het rapport sluit daarmee ook aan bij de bevinding in het National Risk Assessment (NRA) Witwassen 2023 en het National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2023, die ondergronds bankieren als groot witwasrisico aanmerken.

Ondergronds bankieren maakt soms ook gebruik van het reguliere financiële stelsel en bedrijfsstructuren en heeft impact op het bedrijfsleven en overheden op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Hier wil ik tegen optreden. In de afgelopen periode heb ik samen met verschillende partners al de nodige stappen gezet. Zo heb ik intensief overleg gevoerd met partners uit de opsporing en vervolging, FIU-NL, alsook met partners binnen het (financiële) toezicht en met het Ministerie van Financiën om systematisch te bezien welke aanvullende handelingsperspectieven en interventiemogelijkheden er zijn.

Hierbij is ook gebruikgemaakt van de verschillende documenten en signalen die mij de afgelopen periode hebben bereikt. Een voorbeeld hiervan is de publicatie van de FIU-NL over het zogenaamde cash compensatie model van februari dit jaar, dat het WODC in zijn rapport ook benoemt.⁵ Dit model laat een witwasmethode zien waarin ondergronds bankiersnetwerken de georganiseerde drugs en -fraude wereld met elkaar verbindt. Deze inzichten zijn (onder meer) gebaseerd op werk van de Fintell Alliance waar de FIU-NL samen met verschillende banken ongebruikelijke geldstromen onderzoekt. Nuttige inzichten en informatie bereiken mij ook via het Financieel Expertise Centrum (FEC), een samenwerkingsverband tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector.

Het FEC heeft een relevant project uitgevoerd gericht op de werkwijzen die in het WODC rapport staan. Zo is er een publiek-privaat project «Derdenbetalingen in Nederland» uitgevoerd waarin ook het cash-compensatie model is meegenomen. Ook heeft het FEC een project uitgevoerd op de aanpak van illegale aanbieders van cryptodiensten en een publiek-privaat project uitgevoerd op TBML automotive. Voor wat betreft TBML heeft het Anti Money Laundering Centre (AMLC) in augustus 2023 informatie gepubliceerd over TBML en hoe men witwassen via TBML kan herkennen.⁶ Hierbij verwijst het AMLC ook naar TBML risico indicatoren die de Financial Action Taskforce (FATF) heeft opgesteld.

Hierna geef ik aan hoe ik op basis van deze signalen en de door mij gevoerde gesprekken mijn aanpak ga richten. Ik kies er hierbij voor om op dit moment geen opvolging te geven aan de suggestie van het WODC om (op etnografische wijze) onderzoek te doen naar (internationale) ontwikkelingen tussen verschillende generaties ondergronds bankieren. Het is nu zaak om de aandacht te richten op de aanpak van ondergronds bankieren op basis van alle kennis die we nu al hebben. Wel houd ik wetenschappelijke ontwikkelingen en onderzoeken die worden of al zijn ingezet in de

³ De Financial Action Taskforce (FATF) werd in 1989 opgericht en publiceerde in 1990 diens eerste 40 aanbevelingen. De eerste Europese anti-witwasrichtlijn werd gepubliceerd in 1991.

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 492

⁵ Zie: Cash Compensatie model - FIU-Nederland

⁶ Zie: Wat is witwassen via Trade Based Money Laundering? | AMLC Anti Money Laundering Centre

gaten en zal ik er steeds alert op zijn deze waar mogelijk te benutten bij de inzet tegen ondergronds bankieren.

Gerichte aanpak op thema's

Ondergronds bankieren vraagt om een gerichte aanpak, omdat de inzetbare middelen nu eenmaal schaars zijn. Ik wil samen met de partners inzetten daar waar de problematiek het ernstigst is en de impact van de aanpak het grootst. Op basis van dit WODC onderzoek, de NRA's, de TF-UB en hiervoor genoemde signalen vanuit onder meer de FIU-NL en het FEC, leg ik de focus van die aanpak de komende tijd op het tegengaan van:

- TBML,
- het cash-compensatie model en
- het crimineel gebruik van cryptovaluta.

Deze verschijningsvormen van ondergronds bankieren vormen daarmee een serieuze bedreiging. Door de aanwezigheid van crimineel geld kunnen bedrijven onder een reële kostprijs duiken en legitieme bedrijven uit de markt drukken. Ook zien we dat crimineel geld in cash-intensieve sectoren leidt tot uitbuiting van medewerkers. Om deze ontwrichtende effecten te adresseren is een bredere inzet nodig dan alleen vanuit opsporing en vervolging. Daarom wil ik in gesprek treden met (branche)organisaties in kwetsbare sectoren, andere (beleidsverantwoordelijke) departementen en organisaties binnen de strafrecht- en veiligheidsketen over hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het signaleren en tegengaan van ondergronds bankieren.

Specifiek voor het crimineel gebruik van cryptoactiva komt het voor dat criminelen cryptovaluta aanhouden in zogeheten *unhosted wallets* en deze gebruiken om direct *peer-to-peer* betalingen te verrichten, zonder tussenkomst van (gereguleerde) cryptopartijen. Deze vorm van aanhouden en betalen met cryptovaluta valt per definitie buiten de gereguleerde markten en de toezichthouders om. Ik heb signalen ontvangen dat criminelen *unhosted wallets* daarom regelmatig gebruiken. Hoewel overmakingen vanuit een gereguleerde partij van en naar een *unhosted wallet* wel gepaard moet gaan met informatie over de initiator of begunstigde van de transactie (volgend uit de Transfer of Funds Regulation, ofwel TFR), blijkt dit in de praktijk vaak uitdagend.

Parallel aan de inzet met en vanuit kwetsbare sectoren zelf, blijven opsporing en vervolging ondergronds bankieren bestrijden. Reeds ingezette (nationale en internationale) acties en trajecten lopen door, en worden op basis van nieuwe inzichten continu doorontwikkeld. Om in deze inzet effectief samen te kunnen optrekken zijn onder regie van JenV de partijen gekomen tot een gezamenlijke definitie⁷ zoals het WODC aanbeveelt. In de praktijk zal vanuit deze definitie op de drie genoemde verschijningsvormen inzet worden gepleegd door verschillende organisaties:

- TBML wordt onder meer aangepakt vanuit de Taskforce TBML en het *Anti-Money Laundering Centre (AMLC)*. Door het OM worden onder andere sectorale beelden opgesteld en presentaties en cursussen over (bestrijding) TBML gegeven.
- Het cash-compensatie model wordt onder meer aangepakt binnen het Landelijk Combiteam van de FIOD, de politie en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het OM zet in op betere informatiedeling tussen

⁷ Als gezamenlijke definitie is gekomen tot «het verplaatsen, verhandelen of vereffenen van crimineel geld door transacties uit te voeren (ook) buiten het zicht van het gereguleerde legale financiële systeem om».

toezichthouders (zorg, belastingdienst, arbeid) en opsporing (FIOD, AMLC, Politie, NLA).

- Opsporingsdiensten waaronder de FIOD investeren in de bestrijding van het crimineel gebruik van cryptovaluta met opbouw van expertise, inzet van technologie en (inter)nationale samenwerking. Dit heeft onder meer tot het succesvol van de markt afhaken van enkele malafide cryptomixers geleid.
- Omdat ondergronds bankieren en het misbruik van bedrijfsstructuren zich in belangrijke mate lokaal en regionaal manifesteren, zetten verschillende Regionale Informatie- en Expertise Centra dit nadrukkelijk op de agenda en werken samen met gemeenten, politie, het OM, Belastingdienst en andere partners aan een gecoördineerde aanpak op regionaal niveau.

Het verder concretiseren van de inzet op voorgaande punten zal in de eerste helft van 2026 vorm krijgen via een aantal rondetafelgesprekken. Hiermee kom ik ook tegemoet aan de wens vanuit de geconsulteerde partners, die aangeven een dergelijke tafel te missen om interventies te ontwikkelen en af te stemmen. U wordt hierover op de hoogte gehouden via de halfjaarbrieven ondermijning.

Internationale inzet met partners

Ook internationaal is er werk te verzetten, met name als het gaat om de ontwikkeling van beleid en standaarden, én op betere (operationele) samenwerking en kennisuitwisseling.

Zo draagt Nederland in Europees verband bij aan de ontwikkeling van standaarden en richtsnoeren door de nieuwe Europese anti-witwasautoriteit (AMLA) die effectief zijn tegen (onder meer) ondergronds bankieren. AMLA voorziet in de nabije toekomst ook in een faciliteit om *Joint Analyses Teams* tussen FIU's binnen de EU te versterken. Nederland draagt binnen de Coalitie van zeven Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit (C7)⁸ bij aan kennisdeling en bewustwording over ondergronds bankieren en cryptovaluta. Verder werkt de politie samen met Europol, binnen het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)⁹ en met buitenlandse opsporingsdiensten aan het opsporen, identificeren en vervolgen van ondergronds bankiers. Bij de evaluatie van de Europese verordening Markets in Crypto-Assets (MiCA) in 2027 zal Nederland aandacht vragen voor ontwikkelingen op het gebied van cryptoactiva. Middels de nationale implementatie van deze verordening en TFR, die vereist dat informatie over de initiator en de begunstigde meegestuurd wordt bij een crypto-transactie, is geregeld dat binnen de EU aanbieders van cryptodiensten een vergunning moeten hebben en dat zij moeten voldoen aan anti-witwasregels.

Op mondiaal niveau draagt Nederland bij aan een nieuw project binnen de Financial Action Taskforce (FATF) gericht op ondergronds bankieren en vergelijkbare constructies. Dit zal in de zomer van 2026 uitmonden in een rapport met een fenomeenstudie en aanbevelingen voor opsporingsinstanties. De politie werkt samen met de *Five Eyes Law Enforcement Group* aan internationale strategieën om wereldwijd opererende witwasnetwerken van ondergrondse bankiers aan te pakken. Op bilateraal vlak

⁸ Naast Nederland maken België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Zweden deel uit van deze coalitie.

⁹ EMPACT draagt bij aan grootschalige Europese opsporingsonderzoeken en het vergroten van expertise bij en tussen instanties. Nederland neemt in dat kader deel aan *operational actions* op het gebied van hoog-risico criminele netwerken die geld witwassen met ondergronds bankieren.

wordt met verschillende landen buiten de EU samengewerkt. Voorbeelden van landen waar Nederland zich op richt zijn de Verenigde Arabische Emiraten, Marokko en Turkije. Dat doen we via overeenkomsten, operationele samenwerking, het delen van kennis en de inzet van field-officers. De FIOD en de politie verkennen momenteel de mogelijkheden om specifieke liaison officers met financiële expertise in het buitenland te kunnen plaatsen. Om internationale bewustwording rondom ondergronds bankieren te verhogen laat ik een Engelse vertaling van het WODC-rapport opstellen, zodat het met internationale partners gedeeld kan worden.

Versterken publiek-private samenwerking

Het WODC observeert tot slot dat het goed zou zijn om bij de inzet tegen ondergronds bankieren het perspectief breder te trekken dan de opsporing, door ook banken of andere financiële instellingen in vervolgonderzoek te betrekken. In het WODC onderzoek zijn interviews gehouden met politie, justitie en relevante personen bij de (Rijks)overheid maar is niet gesproken met toezichthouders als De Nederlandsche Bank (DNB) en Autoriteit Financiële Markten (AFM). Achteraf gezien was het betrekken van DNB en AFM een waardevolle toevoeging aan het onderzoek geweest, gezien hun expertise op het vlak van de integriteit van het financiële stelsel, en dat zal in het vervolg ook gebeuren.

Gelukkig wordt er wel al goed met deze partijen samengewerkt, en worden hun kennis en inzicht benut. Waar mogelijk intensiveer ik deze samenwerking met private partijen. Dit doe ik onder meer via verschillende al bestaande gremia, waarvan enkelen ook al door het WODC worden benoemd, zoals het FEC en diens (publiek-private) werkgroepen en de daaronder ressorterende *Serious Crime Taskforce (SCTF)*. De kennis die al binnen het FEC is ontwikkeld zal hierbij worden benut. Ik benoem in deze context nogmaals graag de Fintell Alliance, waar de FIU-NL en een zestal banken samenwerken op één locatie om de preventie, detectie en aanpak van witwassen en terrorismefinanciering, waaronder ondergronds bankieren, te verbeteren.

Afsluiting

Het WODC-rapport biedt een grondige beschrijving van netwerken en werkwijzen van ondergronds bankieren. Deze bevindingen heb ik in deze brief kunnen aanvullen met kennis en inzichten van (opsporings)partners, die vanuit de overheid een unieke kennis- en informatiepositie bezitten over ondergronds bankieren en de sectoren die hiervoor kwetsbaar zijn. Vanuit deze unieke kennis- en informatiepositie zal ik samen met (opsporings)partners het gesprek aangaan met publieke en private partijen die deze kennis moeten hebben, zodat ook zij ondergronds bankieren kunnen signaleren en er tegen kunnen optreden.

Ik zal uw Kamer via de voortgangsbrieven over de nieuwe anti-witwasaanpak en ondermijning op de hoogte houden over de voortgang hiervan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten