

Maatregelen tegen terreurfinanciering
effectief tegen witwassen

Financiële sector schoner door terreurbestrijding

Honderden miljoenen worden er uitgegeven om het bovengronds betaalsysteem van smetten vrij te houden. Of daardoor terroristische aanslagen worden voorkomen? Feiten en cijfers zijn schaars. Het Financieel Expertise Centrum komt deze maand met een rapportage. 'de Accountant' maakt alvast een balans op.

LEX VAN ALMELO

Een zwaarbewapende man stapt een filiaal van de bank binnen, richt de loop van zijn schietgerei op de employé en zegt dreigend: 'I'd like to open a bankaccount!' Met deze reclamespot moest de Engelse komiek John Cleese het tv- en bioscooppubliek jaren geleden duidelijk maken dat het helemaal niet veel moeite hoefde te kosten om een rekening te openen bij de Postbank. De vele maatregelen om de financiering van terroristische aanslagen tegen te gaan, hebben de drempel naar een bankrekening voor sommige burgers weer verhoogd, de toegangsdeur geblokkeerd dan wel de tegoeden 'bevroren'. Bovengronds bankieren is vrijwel onmogelijk geworden voor wie voorkomt op de VN- of EU-lijst met personen en rechtspersonen die banden zouden hebben met terroristische netwerken.

Internationaal offensief

Kort na 9/11 kwam de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties met resoluties om terrorisme met internationale eendracht aan te pakken. Ook in andere internationale fora werden afspraken gemaakt. De Financial Action Task Force on money laundering (FATF), waarin vrijwel alle westerse landen samenwerken, kwam met aanbevelingen en de enigszins gestrande Tweede EU-Witwasrichtlijn werd prompt aangenomen. De internationale afspraken, resoluties, verdragen, richtlijnen, verordeningen etc. verplichten de aangesloten lidstaten ertoe wettelijke maatregelen te treffen om terrorisme te bestrijden en terreurfinanciering tegen te gaan. Financiële instellingen, dienstverleners en andere spelers op de financiële markt zijn verplicht om hun cliënten te identificeren en





FOTO: CORBIS

Ernst & Young: 'De jaarlijkse kosten zullen voor onze organisatie naar schatting enkele honderdduizenden euro's bedragen.'

screenen, ongebruikelijke transacties te melden en tegoeden te bevriezen van personen op de zogenoemde 'sanctielijst'.

Aanslagen 'goedkoop'

Hoewel dergelijke maatregelen in de strijd tegen de drugshandel geen merkbaar effect hebben gehad, belijden politici een heilig geloof in de aanpak van terroristische geldstromen. Ook al kosten terroristische aanslagen betrekkelijk weinig. Onlangs schreef de internationale terrorisme-expert Laura Napoleoni in een commentaar voor persbureau UPI dat de aanslag op de Twin Towers een half miljoen dollar heeft gekost, de aanslag in Madrid tienduizend en die in Londen een fractie daarvan. Ook andere aanslagen vergden geringe investeringen: die op de discotheek op Bali kostte vijftigduizend dollar en die op de ambassades in Kenia en Tanzania iets minder dan dat bedrag.

Tegenover deze kosten staan de miljoenen die de reis- en toeristenindustrie hebben gedorven na de aanslagen. En niet te vergeten de enorme bedragen die de financiële instellingen en dienstverleners moeten uitgeven om het bovengronds financieel systeem zoveel mogelijk te verschonen van foute geldstromen.

Compliance-kosten

Hoever de grote Nederlandse accountantskantoren uitgeven aan compliance is niet helemaal duidelijk. Een rondgang langs de kantoren levert twee reacties op, die inhouden dat de verplichtingen kostenverhogend werken, maar (nog) geen aanleiding zijn om de tarieven bij te stellen. Accountantskantoren (en banken)

kunnen de kosten van de anti-terreurverplichtingen overigens niet scheiden van de andere compliance-kosten.

Ernst & Young is nog het meest mededeelzaam, hoewel dit kantoor de verschillende kostenposten niet helemaal goed kan kwantificeren. Woordvoerder Toby Ellson: "Volgens een globale schatting liggen de kosten voor de eerste invoering in de orde van grootte van één miljoen euro. De jaarlijkse kosten zullen voor onze organisatie naar schatting enkele honderdduizenden euro's bedragen. Verder zijn vooral veel kosten gemoeid met de identificatie van buitenlandse opdrachtgevers."

De kosten voor de MOT-meldingen schat Ernst & Young "op minimaal vele tienduizenden euro's per melding". Tegenover deze hoge kosten staan "vrijwel geen baten voor onze organisatie".

Honderden miljoenen

KPMG'er Graham Dillon schat in *The Economist* van 22 oktober 2005 dat een middelgrote bank in het Verenigd Koninkrijk tussen de vijf en zes miljoen euro kwijt is aan compliance, en het hele Britse bankwezen ongeveer 375 miljoen euro per jaar.

ABN AMRO komt al op tweederde van laatstgenoemd bedrag. De bank investeert de komende jaren wereldwijd 'ongeveer 250 miljoen euro' in onder andere driehonderd nieuwe compliance-functies, in IT-systemen en in training en opleiding van het personeel, zegt een woordvoerder van de grootbank. "Compliance is een onderdeel van de doelstellingen van het management en dus van invloed op de hoogte van de variabele beloning." ►

Charitatieve instellingen

Volgens het Financieel Expertise Centrum waren er in 2002 in Nederland drie charitatieve stichtingen, die het gedachtengoed deelden van radicaal-islamitische groeperingen en fondsen wierven voor ongeoorloofde activiteiten. De ministeries van Financiën en Justitie gaan daarom strenger toezien op stichtingen. Personen en rechtspersonen die banden hebben met terroristische netwerken worden op de sanctielijst geplaatst van de VN of EU, waardoor banken hun tegoeden moeten bevriezen.

Het is niet helemaal duidelijk hoe de (rechts)personen op de lijsten verzeild raken. Volgens het Europees sanctiecomité gaat het om 'personen, groepen en entiteiten' van wie of waarvan aan de hand van 'welbepaalde inlichtingen, is aangetoond dat zij reeds terroristische daden hebben gepleegd of pogen te plegen, dan wel het plegen van deze daden vergemakkelijken'. Op de meest recente VN-lijst ('last updated on 20 december 2005') is de enige *Dutch connection* de Benevolence International Foundation, gevestigd in Maastricht.

Ondergronds bankieren

Ondergrondse bankiers werken meestal vanuit huiselijke kring of vanuit hun eigen reisbureau, levensmiddelenwinkel, behuis, videotheek, eethuis of juwelierszaak. Wie geld wil overmaken, gaat met een stapel biljetten naar deze bankier en krijgt daarvoor (meestal) een code waarmee de ontvangende partij in het buitenland het gestorte bedrag kan ophalen. De overmaker en ontvanger blijven anoniem. De ondergrondse bankiers verevenen hun posities door overboekingen via het officiële financiële stelsel (bijvoorbeeld met bankrekeningen onder valse naam), via legale geldtransactiekantoren of door cheques te versturen. Er zijn ondergrondse banken die op deze manier meer dan tien miljoen euro Nederland in- en uitsluizen. De ondergrondse bankiers zijn voor zover bekend afkomstig uit Pakistan, India, Suriname en Irak en maken veelal deel uit van een internationaal netwerk van *hawala*-banken. Naar schatting bedraagt de ondergrondse geldstroom wereldwijd tweehonderd miljard dollar per jaar. 'In de praktijk blijkt het opsporen en vervolgen van ondergrondse bankiers geen eenvoudige opgave,' schreven de ministers van Financiën en Justitie op 19 juli 2005 aan de Tweede Kamer. Daarom is tot nu toe slechts 'een gering aantal' veroordeeld.

Meldpunt Ongebruikelijke Transacties

De plicht om ongebruikelijke transacties te melden, die onder druk van het terrorisme is aangescherpt, levert heel wat gegevens op. Zo kreeg het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties in 2004 in totaal 175.000 meldingen binnen. In 41.000 gevallen ging het om verdachte transacties, waarvan het merendeel verliep via *wire transfers*.

Accountants waren in dat jaar voor het eerst onderworpen aan deze meldingsplicht en meldden in totaal 54 ongebruikelijke transacties, waarvan 28 verdachte. Met de verdachte transacties was 6,7 miljoen euro gemoeid; daarvan is 4,5 miljoen euro volgens het MOT terug te voeren op één transactie.

In het kader van de bestrijding van terreurfinanciering werkt het MOT samen met de AIVD. Tot welke concrete resultaten deze uitwisseling heeft geleid, valt uit het MOT-jaarverslag niet op te maken.



Volgens de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) besteedt het Nederlandse bankwezen 'vele honderden miljoenen' aan extra personeel, opleiding en training van personeel, identificatie en screening van klanten en investeringen in informatietechnologie om gegevens te bewaren en transacties te kunnen monitoren. Omdat het bij terreuraanslagen om kleine bedragen kan gaan, moeten banken op een andere manier naar transacties kijken dan zij doen in de strijd tegen zwart en drugsgeld. Daarvoor leren zij hun computers als het ware ongebruikelijke patronen herkennen.

Systemen aanpassen

Terreurbestrijding blijkt een motor voor steeds nieuwe verplichtingen. Zo heeft de Europese Unie FATF-Aanbeveling 7 over *wire transfers* omgezet in een Verordening, die op 1 januari 2007 in werking moet treden en banken verplicht om bij elke transactie 'unieke identificerende gegevens' mee te sturen, zodat het elektronisch spoor terug te volgen is. 'In de praktijk komt het erop neer dat je bij elke overboeking een uniek nummer moet meegeven, bijvoorbeeld het bankrekeningnummer dat in Nederland te herleiden is tot de rekeninghouder. In Nederland gebeurt het al, maar internationaal niet altijd. Nederlandse banken moeten hun systemen aanpassen om de internationale uitwisseling van deze

Er zijn ondergrondse banken die meer dan tien miljoen euro Nederland in- en uitsluizen.

Landen zoals Nigeria en Myanmar laten zich niets gelegen liggen aan de internationale afspraken.

Politici belijden een heilig geloof in aanpak van de geldstromen. Ook al kosten aanslagen weinig.



informatie mogelijk te maken”, zegt NVB-jurist Edwin Mac Gillavry.

Pep's en Ubo's

In december 2005 heeft het Europese Parlement bovendien de Derde Anti-Witwas-richtlijn aangenomen. Die moet eind 2007 zijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving.

Nieuw daarin zijn de Pep's en Ubo's. Pep's zijn *politically exposed persons*, die speciale aandacht behoeven wanneer zij of hun familieleden buiten hun eigen land een rekening openen of aanhouden. Hierbij wordt vooral gedacht aan (oud)politici die zichzelf op illegale wijze hebben verrijkt. Banken moeten deze rekeninghouders identificeren en hun transacties monitoren.

Een lastige klus is ook het traceren van Ubo's. Ofwel: wie is de *ultimate beneficial owner*, de uiteindelijke belanghebbende achter de rekening van rechtspersonen? Edwin Mac Gillavry: “Daar kun je als bank heel moeilijk zicht op krijgen. Wij blijven er daarom op aandringen dat wij mogen afgaan op de gegevens van de Kamers van Koophandel of op de verklaringen van de cliënt, tenzij er duidelijke aanwijzingen zijn dat die niet kloppen.”

Effectiviteit

Over de effectiviteit van de financiële aanpak bestond bij voorbaat al *sceptis* (zie ook 'de Accountant', januari 2002). En hoewel de interna-

Edwin Mac Gillavry (NVB):

'Op de uiteindelijke belanghebbende krijg je als bank heel moeilijk zicht.'

Maatregelen tegen terreurfinanciering

In de strijd tegen terreurfinanciering zijn in Nederland de onderstaande maatregelen ingevoerd of aangescherpt:

- **Wet melding ongebruikelijke transacties:** financiële instellingen, accountants en andere zakelijke dienstverleners moeten ongebruikelijke transacties melden.
- **Wet identificatie dienstverlening:** financiële instellingen en dienstverleners moeten hun cliënten identificeren en screenen.
- **Sanctiewet:** banken moeten de tegoeden bevroren van (rechts)personen die volgens de sanctielijst van de VN of de EU banden hebben met terroristische netwerken.
- **Wetboek van Strafrecht:** het financieren van terroristische activiteiten is strafbaar.
- **Financiële recherche:** de financiële-researchcapaciteit is versterkt met extra personeel en meer mogelijkheden om informatie uit te wisselen.
- **Toezicht op rechtspersonen:** vennootschappen, verenigingen en stichtingen zullen voortaan permanent worden gescreend en er komt een algemene verplichting voor stichtingen en verenigingen om jaarstukken te publiceren. Uit recent onderzoek, in opdracht van het ministerie van Financiën, blijkt dat ruim dertig procent van de stichtingen in Nederland niet voldoet aan de bestaande wettelijke verplichting om een jaarverslag op te stellen met een balans en staat van baten en lasten. Bij zogenaamde 'religieuze, levensbeschouwelijke' stichtingen en verenigingen is dat zelfs 75 procent. Financiën verbaast zich niet over deze cijfers, omdat een publicatieplicht en externe controle ontbreken.

Financieel Expertise Centrum

In het Financieel Expertise Centrum werken de AIVD, Autoriteit Financiële Markten, Belastingdienst, De Nederlandsche Bank, FIOD-ECD, het Korps Landelijke Politiediensten (waaronder het MOT), het Openbaar Ministerie en de politie Amsterdam-Amstelland samen. Het centrum komt in maart 2006 met een rapportage over terreurfinanciering. Dat de twijfels over de effectiviteit van alle inspanningen dan worden weggenomen, valt niet te verwachten.

tionale en nationale regelgevers ijverig hebben zitten knopen om de mazen van het financiële vangnet te verfijnen, zijn de twijfels niet afgenomen. Zo bevat de Europese Verordening over *wire transfers* een vrijstelling voor bedragen onder de duizend dollar en voor PINpas-transacties. Verder zijn er landen die zich helemaal niets gelegen laten liggen aan de internationale afspraken, zoals Nigeria en Myanmar. Het grootste lek is echter het ondergrondse bankwezen, dat wel wordt aangeduid als *hawala- of hundi-banking* (zie kader *Ondergronds bankieren*). Dit stelsel onttrekt zich aan al de verplichtingen waaronder bonafide banken zuchten en maakt anoniem betalen mogelijk. Volgens EU-antiterrorismecoördinator Gijs de Vries moeten de lidstaten zorgen dat het financieel rechercheren wordt verbeterd.

De *Staatscourant* (19 december 2005) citeert uit een Europol-rapport: 'Niet alle lidstaten beschikken over de capaciteit om goede analyses te maken.'

Boetes en reputatie

Financiële instellingen en dienstverleners die niet meewerken aan de bestrijding van terreurfinanciering riskeren fikse boetes en reputatieschade. Zo legden de Amerikaanse toezichthouders ABN AMRO eind vorig jaar een boete van tachtig miljoen dollar op, omdat het compliance- en risicobeheersingssysteem niet deugde. Volgens een woordvoerder heeft de bank het merendeel van de overtredingen zelf ontdekt en gemeld. Uit onderzoek van de desbetreffende transacties blijkt 'tot op heden geen enkele relatie met terroristische activiteiten'.

De aan de Universiteit Utrecht verbonden jurist Anatoli van der Krans denkt dat de maatregelen tegen terreurfinanciering vrijwel geen terroristische aanslagen kunnen voorkomen. "Er zijn zoveel sluipwegen, het kost te veel om die allemaal af te sluiten. De maatregelen zijn echter wel nuttig om het financieel systeem meer transparant te maken en te voorkomen dat het wordt gebruikt om crimineel geld wit te wassen. Ze schrikken terroristen af om het bonafide systeem te gebruiken." Edwin Mac Gillavry van de Nederlandsche Vereniging van Banken denkt er net zo over: "Op deze manier lopen transacties van terroristen en criminelen in ieder geval niet via ons en blijft het reguliere systeem schoon." ■