

# De Nederlandse 'oorlog' tegen terrorismefinanciering in mondiaal perspectief

MARIEKE DE GOEDE\*

*Dit artikel biedt een kritische evaluatie van het Nederlandse beleid tegen terrorismefinanciering in mondiaal perspectief. De oorlog tegen terrorismefinanciering is een bijzonder gedepoliteerd element van de 'war on terror'. Toch betreft het hier een belangrijk beleidsgebied, waar soms vergaande en omstreden beslissingen worden genomen. Twee vragen staan centraal. Ten eerste, wat is de rol van informele geldtransfernetwerken in de financiering van terreur, en zou de aanpak van 'ondergronds bankieren' een speerpunt in het beleid moeten zijn? Ten tweede, is het überhaupt mogelijk is om onder de miljarden transacties en overboekingen die dagelijks in de wereldwijde, formele én informele, markten plaatsvinden, de transacties met terreur als doel op te sporen en te verhinderen?*

---

## Inleiding

Nederland loopt voorop in de strijd tegen terrorismefinanciering. Zo is Nederland ver gevorderd bij de tenuitvoerlegging van internationale regelgeving die financiering van het terrorisme moet traceren en voorkomen. De Nederlandse regulering van bijvoorbeeld informele geldtransfernetwerken hoort tot de strengste in de wereld.<sup>1</sup> Sinds 11 september 2001 is de meldingsplicht op het gebied van ongebruikelijke financiële transacties aangescherpt. In 2002 zag Nederland een ongekende stijging in het aantal meldingen van verdachte transacties (met 81 procent naar 137 duizend meldin-

gen).<sup>2</sup> En recent, april 2006, bevroor minister Bot alle tegoeden van de leden van de Hofstadgroep, en werd het verboden om deze personen financiële dienstverlening te bieden. Dit betekent dat de veroordeelden, ook na het uitzitten van hun straf, geen alledaagse financiële transacties meer kunnen ondernemen. Zoals Bot stelt: "Vrij betekent niet dat ze terrorist-af zijn."<sup>3</sup>

Ook internationaal is Nederland voorvechter van strenge maatregelen tegen terrorismefinanciering. Zo pleitte minister Zalm op de Ecofin-bijeenkomst in Brussel in februari 2005 voor het sneller kunnen bevriezen van tegoeden die behoren aan vermeende terroris-

\* Dr. M. de Goede is universitair docent Internationale Betrekkingen en Politieke Geschiedenis bij de afdeling Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam. Met dank aan Erna Rijdsdijk, André Gerrits en twee anonieme lezers van *Vrede & Veiligheid* voor zeer nuttige kritiek op eerdere versies van dit stuk.

ten.<sup>4</sup> In juni 2005 sprak de Amerikaanse minister van Financiën, John Snow, tijdens zijn bezoek aan Den Haag lovende woorden over de Nederlandse inzet in de strijd tegen de terrorismefinanciering. Snow prees het Nederlandse "leiderschap op dit gebied," en minister Zalm werd door de Amerikanen uitverkoren om een speciale conferentie over dit onderwerp te organiseren, die in maart 2006 in Den Haag plaatsvond.<sup>5</sup> In zijn openingstoespraak voor de conferentie 'Combating the Financing of Terrorism' wees Zalm op het belang van de strijd tegen terrorismefinanciering voor het voorkomen van aanslagen en hij voegde daaraan toe: "Our instruments in the fight against terrorism should put a stop to the preparation of terrorist attacks at the earliest possible stage." Verder pleitte hij onder andere voor uitbreiding van overheidsbevoegdheden voor "preventative freezing," het bevriezen van tegoeden van verdachte personen.<sup>6</sup> Dit artikel biedt een kritische beschouwing van de actuele ontwikkelingen op het gebied van het mondiale beleid dat terrorismefinanciering moet tegengaan. De oorlog tegen terrorismefinanciering is een belangrijk, maar bijzonder gedepolitiseerd element van de *war on terror*. In vergelijking met de politieke discussies over de oorlog in Irak, de martelingen in Abu Ghraib of de praktijk van *extraordinary rendition*,<sup>7</sup> doen de maatregelen omtrent terrorismefinanciering weinig politieke stof

opwaaien. Toch betreft het hier een belangrijk beleidsgebied, waar soms vergaande en omstreden beslissingen worden genomen. Twee vragen staan in dit stuk centraal. Ten eerste, wat is de rol van informele geldtransfernetwerken in de financiering van terreur, en zou de aanpak van 'ondergronds bankieren' een speerpunt in beleid moeten zijn? Ten tweede, is het überhaupt mogelijk om onder de miljarden transacties en overboekingen die dagelijks in de wereldwijde - formele *en* informele - markten plaatsvinden, de transacties met terreur als doel op te sporen en te verhinderen? Voordat deze vragen worden behandeld, wordt de internationale context geschetst waarin het Nederlandse beleid wordt ontwikkeld en wordt daarna stil gestaan bij de (populaire) representaties van terrorismefinanciering in Nederland, waarin discutabele vooronderstellingen over 'goed' en 'slecht' geld worden gemaakt.

### **De oorlog tegen terrorismefinanciering in mondiaal perspectief**

Voor de Verenigde Staten staat de *war on terrorist finance* centraal in de oorlog tegen het terrorisme, omdat beleidsmakers ervan uitgaan dat financiële informatie de sleutel is tot het traceren van terroristische netwerken. Zoals de Amerikaanse minister Snow recent in de *Washington Post* schreef: "Money trails don't lie".<sup>8</sup> De ge-

beurtenissen van '9/11' brachten een opmerkelijke ommezwaai teweeg in het financiële beleid van de regering-Bush die voorheen zeer terughoudend was met financiële regelgeving.<sup>9</sup> Al op 23 september 2001 vaardigde president Bush de *Executive Order on Terrorist Finance* uit, waarmee miljoenen dollars aan tegoeden van vermeende terroristen werden bevroren en de bevoegdheden van autoriteiten op dit gebied werden uitgebreid. Daarbij gaf Bush duidelijk te verstaan dat financiers van het terrorisme ook als terroristen zullen worden beschouwd.<sup>10</sup> Nog belangrijker zijn de bepalingen die deel uitmaken van de *Patriot Act 2001*, die onder andere meldplicht van verdachte transacties uitbreidt naar verzekeringsmaatschappijen en aandelenhandelaren en die informele geldtransfernetwerken aan banden legt.

Mede onder druk van de Verenigde Staten zijn internationale richtlijnen en verdragen inzake terrorismefinanciering tot stand gekomen, waarvan Veiligheidsraadresolutie 1373 de belangrijkste is. Deze resolutie schrijft voor dat "all States should prevent and suppress the financing of terrorism, as well as criminalize the willful provision or collection of funds for such acts".<sup>11</sup> Verder wordt in de resolutie afgesproken dat de Verenigde Naties toezicht houdt op de implementatie ervan in individuele staten. Het Counter-Terrorism Committee (CTC) van de Verenigde Naties biedt lidstaten technische en finan-

ciële ondersteuning bij de tenuitvoerlegging van deze antiterrorismefinanciering-regelgeving.<sup>12</sup> Dit geeft de Verenigde Naties dus een belangrijke rol bij het ontwerp van strafrecht en financiële regelgeving in lidstaten. Naast de VN-resolutie is het werk van de Financial Action Task Force (FATF), een aan de OESO verbonden organisatie die zich sinds 1990 bezighoudt met bestrijding van witwaspraktijken, van groot belang. De FATF heeft negen aanbevelingen inzake terrorismefinanciering opgesteld, die landen onder andere oproepen de VN-resolutie te implementeren, terrorismefinanciering strafbaar te stellen, verdachte transacties te rapporteren en informele geldtransfernetwerken te registreren en reguleren.<sup>13</sup>

In samenspraak met de Verenigde Staten, Verenigde Naties en FATF ontwikkelt ook de Europese Unie vergaande nieuwe wetgeving om de financiering van het terrorisme tegen te gaan. In september 2004 organiseerde het Nederlandse EU-voorzitterschap een speciaal seminar over terrorismefinanciering, om bestaande regelgeving te inventariseren en beleidsprioriteiten aan te wijzen. De uit het seminar voortkomende resolutie legt de nadruk op de regulering van informele geldtransfernetwerken en charitatieve stichtingen en op de harmonisering van informatieverzameling op het gebied van *suspicious transactions* (ongebruikelijke transacties).<sup>14</sup>

De belangrijkste beleidsmaatregel

op EU-niveau is de *Third Money Laundering Directive*, die speciaal werd ontworpen om terrorismefinanciering binnen de Europese witwasregelgeving op te nemen. Deze richtlijn werd in juni 2005 door het Europees Parlement en de Europese Raad goedgekeurd en zal naar verwachting in 2007 van kracht worden. De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de *Second Money Laundering Directive* (die nog niet door alle Europese landen volledig is geïmplementeerd), zijn de expliciete verwijzing naar terrorismefinanciering, de uitbreiding van regelgeving naar informele geldtransfernetwerken, en de scherpere identiteitscontroles van financiële klanten.<sup>15</sup> Over deze kwestie was in het Europees Parlement betrekkelijk weinig discussie, die zich vooral concentreerde op de vraag of de nieuwe taak van advocaten bij het opsporen van witwaspraktijken een schending van het beroepsgeheim inhield.<sup>16</sup> Een van de meest uitgesproken tegenstanders van de nieuwe richtlijn was de Britse Conservatieve MEP Theresa Villiers. Ze schreef eind december 2004 in een ingezonden brief in de *Financial Times*:

No parliament (either domestic or European) has carried out any serious scrutiny of the new rules and media coverage of this issue has appeared non-existent. It is not acceptable for laws that have such an intrusive role in the lives of ordinary people to be nodded through behind closed doors in Brussels.<sup>17</sup>

### Hoe groot is het probleem?

Gezien de snelheid waarmee nationale en internationale regelgeving op het gebied van terrorismefinanciering sinds '9/11' is geïmplementeerd, bestaat de indruk dat het hier gaat om een bijzonder groot en bovendien goed omschreven probleem. Het aanpakken van terrorismefinanciering vormt, zoals gezegd, zowel in de Verenigde Staten als in de Europese Unie een zeer belangrijk element in het anti-terrorismebeleid, waar echter weinig politieke discussie over wordt gevoerd. Een nadere beschouwing van de schattingen van de omvang van het probleem is dan ook wenselijk.

In Nederland hebben in het afgelopen jaar twee cijfers over de omvang van ondergrondse terreureconomie bijzonder veel media-aandacht gekregen, die bijdroegen aan de vermeende politieke urgentie van vergaande regelgeving. De Italiaanse econome Loretta Napoleoni schat de omvang van de wereldwijde 'NV Terreur' op 1,5 biljoen dollar, "tweemaal zo omvangrijk als het BNP van het Verenigd Koninkrijk en driemaal zo groot als de omvang van de Amerikaanse geldvoorraad".<sup>18</sup> In haar *NV Terreur: De nieuwe economie van terreur*, dat in januari 2005 in de Nederlandse vertaling verscheen, betoogt Napoleoni dat terreurgroepen kunnen beschikken over een enorm ondergronds financieringssysteem, dat onder andere op wapensmokkel en drugshandel is gebaseerd. De geschatte omvang van

deze 'Nieuwe economie van terreur' van 1,5 biljoen euro is gebaseerd op de hoeveelheid Amerikaanse dollars die buiten de Verenigde Staten in circulatie is. Zoals Napoleoni schrijft,

Omdat de Amerikaanse dollar het ruilmiddel is voor de illegale economie, is het redelijk aan te nemen dat het merendeel van de voorraad aan dollars buiten de VS deel uitmaakt van die economie. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat van 1965 tot 1998 de hoeveelheid Amerikaans geld die permanent in het buitenland verblijft, met ongeveer zestig vermenigvuldigd is. Dat is een heel primitieve indicatie voor de groei van de illegale economie in die periode.<sup>19</sup>

Napoleoni ziet dit geldnetwerk als parallel aan het "traditionele en legitieme stelsel".<sup>20</sup> Daarmee impliceert zij dat het traditionele stelsel duidelijk is te onderscheiden van het vermeende illegale en terroristische netwerk. Napoleoni stelt weliswaar dat de 'legitieme' economie veel banden heeft met de 'NV Terreur', maar schetst toch twee verschillende en parallelle systemen.<sup>21</sup>

Hoewel de dollar wellicht inderdaad geliefd is bij criminelen, kan men deze redenering niet om draaien en er ook vanuit gaan dat alle wereldwijd circulerende dollars dus crimineel zijn. De dollar is immers ook geliefd bij toeristen, investeerders, spaarders, handelaren, speculanten, en zelfs regeringen. De meeste landen houden ten minste een deel van hun nationale reserves in dollars in de nationale

bank. Bovendien zijn er landen waar de dollar een belangrijk - legitiem - betaalmiddel is naast, of soms zelf in plaats van, de nationale munt. Landen als Ecuador en El Salvador bijvoorbeeld, waar al langer veel van de dollar gebruik werd gemaakt, zijn respectievelijk sinds 2000 en 2002 'gedollariiseerd'.<sup>22</sup> Het is dus zeker *niet* redelijk om *a priori* aan te nemen dat een groot deel van de wereldwijd circulerende dollars als crimineel kan worden beschouwd. De groei van de hoeveelheid mondiaal circulerende dollars tussen 1965 and 1998 hangt eerder samen met de Amerikaanse hegemoniale positie op de internationale financiële markten.<sup>23</sup>

Hoewel Napoleoni zelf toegeeft dat het hier een "grobe" schatting betreft,<sup>24</sup> is de genoemde 1,5 biljoen zeer mediageniek gebleken. In het programma *Twee Vandaag* dat in januari 2005 een interview uitzond met Napoleoni werd het bedrag \$1.500.000.000.000 meerdere malen groot in beeld tegen een zwarte achtergrond getoond, terwijl de *voice over* het volgende zegt: "Napoleoni concludeert in haar deze week verschenen boek dat er jaarlijks circa anderhalf biljoen dollar terroristisch geld door onze economieën stroomt. Dat is een even onwerkelijk als gigantisch bedrag. *Anderhalf biljoen dollar*".<sup>25</sup>

Gelukkig waren er in Nederland ook kritische geluiden over Napoleoni's boek te horen. Zo trok een bespreking van het boek in de *Internationale Spectator* Napoleoni's

cijfers in twijfel.<sup>26</sup> Toch heeft het beeld van een groot ondergronds netwerk van terrorismefinanciering wel degelijk invloed op het huidige beleid, met name omdat Napoleoni nu wordt beschouwd als een van de belangrijkste deskundigen op dit gebied. Zo was Napoleoni voorzitter van de werkgroep terrorismefinanciering tijdens de 'Madrid conferentie' - een jaar na de aanslagen van 11 maart in Madrid - om te komen tot vreedzaam en effectief antiterrorismebeleid in Europa.<sup>27</sup>

Een andere mediagenieke maar discutabele schatting van de omvang van het probleem van terrorismefinanciering, met zeer directe betekenis voor het Nederlandse beleid, is de schatting dat 600 miljoen euro per jaar in de ondergrondse economie in Nederland zou omgaan, waarvan volgens de journalist Roel Janssen van het *NRC Handelsblad* "enige honderden miljoenen voor terreur of criminaliteit".<sup>28</sup> Het *NRC* bracht deze schatting op de voorpagina onder de kop: 'Veel geld voor terrorisme via Nederland'.<sup>29</sup> Bij nadere beschouwing blijkt dat deze schatting is gebaseerd op cijfers in een brief die de ministers Donner en Zalm in juli 2005 naar de Tweede Kamer stuurden; het bedrag van 600 miljoen wordt genoemd als het geschatte totale bedrag van "inkomensoverdrachten door buitenlandse werknemers in Nederland", geregistreerd door de Nederlandse Bank.<sup>30</sup> Het gaat wel erg ver te veronderstellen dat een groot deel

van deze overdrachten crimineel of terroristisch geld zou zijn. Bovendien kan het onkritisch verbinden van migratie en criminaliteit, zoals wordt gedaan, als zonder meer wordt aangenomen dat een groot deel van overdrachten uit criminaliteit afkomstig is, de reputatie van migrantengemeenschappen schaden.

Zowel de cijfers van Napoleoni als die van *NRC Handelsblad* berusten dus op discutabele schattingen en extrapolaties, waarbij migratie, criminaliteit, terrorisme en witwaspraktijken op een hoop worden gegooid.<sup>31</sup> Deze koppeling van zeer uiteenlopende verschijnselen, die zeer diverse beleidsmaatregelen eisen, is niet alleen zinloos, maar mogelijk ook schadelijk. Volgens criminoloog Nikos Passas bijvoorbeeld is het op het gebied van de bestrijding van transnationale criminaliteit van groot belang uit te gaan van zorgvuldige studies en cijfers in plaats van "simplification [and] exaggerations." Gebeurt dit niet, dan kan dat leiden tot "false impressions of the risks posed by such crimes, [...] scapegoating, injustice, and [...] an illusionary comfort that some control systems function satisfactorily".<sup>32</sup>

Een goede tegenhanger van de grove schattingen van Napoleoni en Janssen vormt de *Monograph on Terrorist Financing* van de Amerikaanse 9/11 Commission. Dit rapport is een onderdeel van het werk dat de 9/11 Commission deed in opdracht van het Amerikaanse Congres om te kunnen achterhalen

hoe de aanslagen van 2001 op het WTC en het Pentagon mogelijk waren, en beschrijft in detail de financiële en logistieke achtergrond van de 9/11-kapers. Deze situatie is weinig spectaculair te noemen, en de commissie schat de totale kosten van de aanslagen tussen 400 en 500 duizend dollar. Dat geld werd vooral gebruikt voor niet per definitie verdachte transacties zoals huur, levensonderhoud en vlieglessen.<sup>33</sup>

### **‘Ondergronds bankieren’ als speerpunt**

Een belangrijke conclusie in de brief die de ministers Zalm en Donner in juli 2005 naar de Tweede Kamer stuurden is dat “de aanpak van ondergronds bankieren een hogere prioriteit zou moeten hebben”.<sup>34</sup> Concrete beleidsmaatregelen die in de brief worden aangekondigd zijn studie naar de omvang van internationale overdrachten afkomstig uit Nederland, alsmede studie naar de behoefte aan nieuwe financiële producten voor migranten, maar ook een intensivering van de opsporing en vervolging van ‘ondergrondse banken’ in Nederland.<sup>35</sup> Al in juli 2002 is in Nederland de Wet inzake Geldtransactiekantoren (Wgt) in werking getreden, die voorziet in de regulering van en toezicht op *money transfers* in het kader van het Nederlandse antiterrorismebeleid. In november 2003 en in maart 2004 zijn door de FIOD invallen gedaan

bij Somalische stichtingen die geld overmaakten van de Somalische gemeenschap in Nederland naar vrienden en familie in Somalië. Bij deze invallen zijn acht personen gearresteerd en is administratie in beslag genomen.<sup>36</sup> De aanpak van het zogenoemde ondergronds bankieren, ook wel *hawala* genoemd, vormt niet alleen een speerpunt in het Nederlandse maar ook in het wereldwijde beleid inzake terrorismefinanciering. Een van de negen speciale aanbevelingen van de FATF betreffende terrorismefinanciering is de registratie en regulering van informele geldtransfer-netwerken. In de Verenigde Staten zijn sinds ‘9/11’ *hawaladars* (*hawala*-bankiers) verplicht zich te laten registreren en een vergunning aan te vragen. De weinige veroordelingen die de *Patriot Act* tot nu toe heeft opgeleverd betreffen *hawaladars* – maar zij zijn niet veroordeeld voor terrorisme of de financiering daarvan, maar voor het opereren zonder vergunning.<sup>37</sup> *Hawala* werd na 11 september geïdentificeerd als een belangrijk middel voor terrorismefinanciering en de meest waarschijnlijke bron van geld voor de 9/11-daders. *Time Magazine* ging zelfs zo ver om *hawala* een “banking system built for terrorism” te noemen.<sup>38</sup> Algemeen wordt aangenomen, zowel in Nederland als daarbuiten, dat *hawala* of informele banken bijzonder kwetsbaar zijn voor crimineel misbruik, omdat zij geen identificatie zouden vragen aan hun klanten en omdat zij geen

boekhouding zouden bijhouden.<sup>39</sup> Zoals de Zalm-Donner-brief het zegt: "Ondergrondse banken [onttrekken] zich aan de identificatie- en meldplicht. [...] Dit maakt ondergrondse banken aantrekkelijk voor criminelen en terroristen die op deze manier buiten het toezicht van autoriteiten en zonder achterlating van een papieren spoor financiële transacties kunnen verrichten".<sup>40</sup> Ook de Nederlandse wetenschappelijke literatuur lijkt de stereotypering van *hawala* als ondergronds, ontraceerbaar en verdacht te delen. Zo schrijft Ramon Spaaij: "Islamitische groeperingen [...] maken gebruik van een manier van overboeken die vrijwel ontraceerbaar is: het hawala systeem".<sup>41</sup> Bovendien is dit beeld van *hawala* als crimineel en terroristisch terug te vinden in de Nederlandse populaire pers. In oktober 2004 bijvoorbeeld berichtte het veelgelezen *Spits* onder de kop 'Aanpak onderwereld banken' het volgende:

Ondergrondse bankiers doen goede zaken [...] Ondergrondse bankiers sluiten jaarlijks voor honderden miljoenen euro's het land in en uit. Op deze wijze verdwijnen winsten uit drugshandel, mensensmokkel en oplichting uit het zicht, waarvan soms ook terroristische organisaties gebruik maken [...] Illegale bankiers krijgen het geld vaak doorgesluist vanuit dekmantels zoals videotheken, belwinkels, en reisbureaus. Vooral allochtonen maken gebruik van deze kanalen om geld te verzenden naar familie in het land van herkomst.<sup>42</sup>

Hierdoor wordt gesuggereerd dat al het geld dat via informele kanalen door 'allochtonen' wordt overgemaakt crimineel of terroristisch is.

Sinds het begin van de strijd tegen terrorismefinanciering gaan echter steeds meer stemmen op die beklemtonen dat *hawala*, beter informele geldtransfernetwerken genoemd, een belangrijke en legitieme manier vormen waarop migranten, maar soms ook regeringen en hulporganisaties, internationaal veilig en goedkoop geld versturen naar gebieden waar Westerse banken niet of slecht zijn vertegenwoordigd.<sup>43</sup> Edwina Thompson, onderzoeker bij de Australian National University, benadrukt het belang van *hawala*-netwerken voor afgelegen regio's zoals delen van Afghanistan: "The people [there] are very vulnerable to food and security, and particularly members of the World Food Program were very supportive of the [*hawala*] system and said that without these very basic informal networks in place, they wouldn't be able to deliver their usual targets for the wheat distribution program and things like that".<sup>44</sup> Meer algemeen gesteld zijn overdrachten (*remittances*), ofwel geld dat migranten naar land van herkomst sturen, bijzonder belangrijke economische factoren voor ontwikkelingslanden. In een recent rapport van de Nederlandse Adviesraad Internationale Vraagstukken over migratie en ontwikkelingssamenwerking wordt vermeld dat internationale



overdrachten in 2001 wereldwijd naar schatting 71 miljard dollar bedroegen, "50% meer dan de totale ontwikkelingshulp".<sup>45</sup> Dergelijke overdrachten spelen een aanzienlijke rol in het nationale inkomen van landen als Mexico, Turkije en Marokko, en zijn bovendien een belangrijke bron voor buitenlandse valuta voor ontwikkelingslanden. Volgens de Wereldbank staat Nederland op de 14e plaats op de lijst met landen vanwaar overdrachten worden verzonden.<sup>46</sup> De toenemende aandacht voor overdrachten in de context van ontwikkeling leidt tot een groeiende literatuur over het economische nut van deze geldstromen.<sup>47</sup> Minder aandacht wordt echter besteed aan de vraag hoe aan migranten veilige en goedkope kanalen voor het versturen van overdrachten kan worden geboden. Het is dan ook lovenswaardig dat het Nederlandse Ministerie van Financiën van plan is, in samenwerking met migrantenorganisaties, te bestuderen hoe laagdrempelige financiële producten voor het versturen van overdrachten kunnen worden ontwikkeld.<sup>48</sup>

Dit enorme internationale economische belang van overdrachten en de belangrijke rol die *hawala*-netwerken spelen in het versturen van overdrachten wijzen er duidelijk op dat informele geldtransfernetwerken niet in eerste instantie een criminele functie hebben. Bovendien blijkt dat een aantal populaire karakterisering van informele geldtransfernetwerken niet

kloppen. Criminoloog Passas, internationaal expert op het gebied van *hawala*, of *informal value transfer systems* (IVTS) zoals hij ze noemt, rekende in een recent radioprogramma af met de vermeende *paperlessness* van informele netwerken:

It is a myth to say that no names and no accounts, no senders', no receivers' information can be found, no records are kept. That is incorrect. I have been in fact an expert witness in cases where there were years' worth of ledgers with details about exactly that, the senders, the recipients, the amount, the exchange rate that they were getting; they were going back for four or five years.<sup>49</sup>

Informele netwerken hebben wel degelijk een administratie, alleen niet altijd in de vorm of taal waaraan regulerende instanties gewend zijn. Bovendien is de aanname dat de aanslagen van '9/11' door middel van *hawala* zijn gefinancierd onjuist of in ieder geval onvolledig. Het rapport van de 9/11 Commission wijst uit dat de fondsen waarvan de daders gebruik maakten zijn overgeboekt door 'normale' banken zoals Citibank en Union Bank of California en geregleerde geldtransferdiensten zoals Western Union en MoneyGram. Het rapport concludeert: "The extensive investigation into the financing of the 9/11 plot has revealed *no evidence to suggest that the hijackers used hawala* or any other informal value transfer mechanism to send money to the Uni-

ted States".<sup>50</sup> Passas concludeert dan ook dat het weliswaar best mogelijk is dat informele geldtransfernetwerken soms worden gebruikt voor terrorismefinanciering, maar niet *meer* risico lopen dan 'normale' banken. Hij schrijft in zijn recente rapport voor het Nederlandse Ministerie van Justitie:

Just like formal banks, hawala and similar IVTS are not by definition criminal. Yet, just like banks and other financial institutions, they are vulnerable to abuse [...] The IVTS-related crime and risks may be exaggerated. Many IVTS practices are still misunderstood and treated with suspicion even when nothing illegal or unethical is involved.<sup>51</sup>

Merkwaardig genoeg was juist deze studie van Passas de directe aanleiding van de Zalm-Donnerbrief aan de Tweede Kamer in juli 2005.<sup>52</sup> Hoewel Passas schrijft dat informele geldtransfernetwerken niet bijzonder kwetsbaar zijn voor terrorismefinanciering, en dat overheden uiterst terughoudend moeten zijn met de criminalisering van deze netwerken, concluderen de bewindslieden toch dat intensivering van aanpak en opsporing van 'ondergronds bankieren' wenselijk is. In 1999 verrichtte Passas reeds een vergelijkbare studie voor het Ministerie van Justitie, waarin hij een soortgelijke conclusies trok.<sup>53</sup> Naar aanleiding van het rapport van 1999 concludeerde de politiek niet dat regulering van informeel bankieren wenselijk was, en het verschil in politieke reactie

op beide rapporten zegt wellicht iets over de politieke urgentie die de aanpak van informeel bankieren in de tussentijd in Nederland, mede onder politieke druk van de Verenigde Staten heeft gekregen.

Intensivering van de opsporing en achtervolging van informele geldtransfernetwerken kan echter tot gevolg hebben dat een belangrijke financiële ader naar ontwikkelingslanden wordt afgesneden, of tenminste dat de kosten die met overdrachten zijn gemoeid zullen stijgen.<sup>54</sup> Er is reeds veel kritiek geleverd op de sluiting van het Somalische geldtransfernetwerk al-Barakaat door de Verenigde Staten in 2001. Deze sluiting heeft desastreuze gevolgen gehad voor de economie van Somalië, waar geen reguliere financiële infrastructuur bestaat zodat het land in grote mate afhankelijk is van overdrachten van de diaspora. Bewijs dat al-Barakaat terrorisme financierde is door de Amerikanen nooit geleverd en de gearresteerde al-Barakaat-medewerkers in de Verenigde Staten en Zweden zijn inmiddels vrijgelaten en hun namen zijn (na een lang juridisch gevecht) van de VN-terrorismelijst verwijderd. Veel van het bevroren geld is echter nooit bij de geadresseerden aangekomen. Zoals Somalië-specialisten Cindy Horst en Nick van Hear concluderen: "The refugees in the Dadaab camps in Kenya are among those who will end up paying the highest price of the measures taken [...] in the name of the 'war against terrorism'".<sup>55</sup> Boven-

dien zijn veel analisten bang dat deze harde maatregelen tegen informele geldtransfernetwerken de anti-Amerikaanse gevoelens in Somalië hebben versterkt.

In de Nederlandse Somalische gemeenschap is grote commotie ontstaan over de invallen van de FIOD in 2003 en 2004 en men maakt zich zorgen over de manier waarop nu geld aan familie en vrienden kan worden gestuurd. Zoals een geïnterviewde Somalische Nederlander zei voor de Ikon-radio: "Ik heb het recht als Nederlander om mijn dierbaren elders in de wereld financieel te ondersteunen. Als dat zonder enig rechtmatig bewijs mij ontzegd wordt, dan kan dat voor mij ook een haatgevoel [teweeg] brengen".<sup>56</sup>

### **Preventie en ongebruikelijke transacties**

Een tweede vraag die nader moet worden bekeken in het kader van de oorlog tegen terrorismefinanciering in Nederland, is het toenevend gebruik van geautomatiseerde risicoprofielen door banken om aan regelgeving te voldoen, en het preventieve effect dat beleidsmakers hieraan toekennen. In de Verenigde Staten lijkt het vertrouwen in technologische oplossingen van veiligheidsvraagstukken enorm, wat ertoe heeft geleid dat risicoanalyse een centrale rol is gaan spelen in de oorlog tegen terrorisme. Zo wordt het screenen van luchtvaartpassagiers gedaan op

basis van (geautomatiseerde) classificaties van 'normale' en 'verdachte' reizigers.<sup>57</sup> Juist het opsporen van terrorismefinanciering door middel van computersoftware en risicoprofielen biedt volgens Amerikaanse beleidsmakers een manier om aanslagen te voorkomen. Volgens de (voormalige) voorzitter van het Amerikaanse National Security Committee on Terrorist Financing, David Aufhauser, hadden op deze manier zelfs de 9/11-aanslagen kunnen worden voorkomen:

If all such [financial] information was joined together and challenged with formulas intended to detect anomalies, it is conceivable that the two wire transfers to Dubai from a small town in the USA in Maryland by Mohammed Atta days before the 11<sup>th</sup> September attacks would have set off a blinking yellow light that said something is amiss – to be checked out *before* people lose their lives.<sup>58</sup>

Het melden van ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op terrorismefinanciering is een belangrijk element in de wereldwijde oorlog tegen terrorismefinanciering en in veel landen is de meldingsplicht sinds '9/11' aangescherpt. Het melden van verdachte transacties is bovendien een van de negen speciale aanbeveling inzake terrorismefinanciering van de FATF.<sup>59</sup>

Nederlandse beleidsrapporten lijken het Amerikaanse geloof in de preventieve werking van het opsporen van terrorismefinanciering te delen. In hun rapport over de

facilitering van terrorisme voor het Nederlandse Ministerie van Justitie concluderen Peter Mascini en Maite Verhoeven dat er "goede mogelijkheden" bestaan om "de ondersteuning en voorbereiding van de gewelddadige jihad te verstoren met betrekking tot financiering."<sup>60</sup> Ook het rapport van de Werkgroep Terrorismefinanciering en Terrorismebestrijding, dat in 2003 verscheen, beklemtoont het belang van het "afsnijden van de financiële voeding" van het terrorisme en schrijft: "Het traceren van relaties tussen financieringsstromen en terroristische activiteiten is van eminent belang voor de bestrijding van terrorisme".<sup>61</sup> Juist omdat terroristische groeperingen ook legale methoden gebruiken, wordt het van belang geacht door middel van *suspicious transactions monitoring* deze gelden te identificeren en te onderscheppen.<sup>62</sup> Het Financieel Expertise Centrum werkt in samenwerking met de Autoriteit Financiële Markten aan het ontwerpen van manieren die de risico's van terrorismefinanciering kunnen detecteren en bestrijden.<sup>63</sup>

Redeneringen over het preventieve effect van het identificeren van terrorismefinanciering leiden in de praktijk onder andere tot grootscheepse analyse van alledaagse banktransacties, vaak met behulp van complexe softwaremodellen, om ongebruikelijke transacties te identificeren. De recente veranderingen in de Nederlandse meldingsplicht zullen bovendien naar alle verwachting op hun beurt het

gebruik van softwaremodellen en risicoanalyse stimuleren. Tot november 2005 schreef het Nederlandse Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) gedetailleerd voor wat bankpersoneel als verdacht diende te beschouwen, bijvoorbeeld "transacties boven 10.000 euro" waarbij de "cliënt zonder aanwijsbare reden nerveus" leek.<sup>64</sup> Sinds november 2005 is het aantal indicatoren voor het melden van ongebruikelijke transacties echter drastisch verlaagd, om het bijzonder grote aantal meldingen tegen te gaan. Inzake terrorismefinanciering geldt nu meldplicht als "aanleiding is om te veronderstellen dat [de transacties] verband kunnen houden met witwassen of financiering van terrorisme."<sup>65</sup> De nieuwe regelgeving geeft banken en andere meldplichtigen dus aanzienlijk *meer* speelruimte en eigen verantwoordelijkheid bij het geven van invulling aan de meldplicht.<sup>66</sup> In de praktijk zal dit tot gevolg kunnen hebben dat financiële instanties sneller kiezen voor softwarepakketten die geautomatiseerde *compliance* beloven. In zijn jaaroverzicht 2004 meldt het MOT zelf een dergelijk softwarepakket te hebben aangeschaft, en schrijft het dat naar verwachting dergelijke middelen op langere termijn een steeds belangrijker rol zullen gaan spelen.<sup>67</sup> Een Nederlands bedrijf, het in Den Haag gevestigde NetEconomy, is een van de drie of vier marktleaders in de wereld op het gebied van financiële *datamining*. NetEconomy begon in 1993 met risicoana-

lyse van kredietrapporten en telecomdata om fraude met bijvoorbeeld mobiele telefoons tegen te kunnen gaan. Sinds '9/11' is financiële risicoanalyse – het identificeren van verdachte transacties op het gebied van terrorismefinanciering, maar ook witwassen en fraude – een groeigebied van het bedrijf. NetEconomy verkoopt het 'Erase' softwareprogramma dat onder andere wordt gebruikt door ING Groep en de Postbank. Erase werkt door middel van het profileren van het 'normale' bankgedrag van beroepsgroepen zoals dokters, om afwijkend gedrag te kunnen signaleren. In een persbericht over de toepassing van Erase door de Britse bank Nationwide, beschrijft NetEconomy hoe het pakket werkt:

Using an integrated risk database, ERASE is able to profile and establish a unique financial pattern for each Nationwide customer. In addition to this profiling, Nationwide and NetEconomy have created various business rules that will work with the personal profiling capability to identify suspicious activity that warrants further investigation.<sup>68</sup>

Deze modellen profileren dus het verwachte gedrag van verschillende groepen rekeninghouders om zo 'onverwacht' gedrag te kunnen identificeren.

Er is echter een aantal problemen verbonden aan risicoanalyse en *datamining* op dit gebied, waarvan privacy het meest bekende is. Het Amerikaanse Technology and Pri-

vacy Advisory Committee spreekt in zijn kritische analyse van *datamining* in het bijzonder zijn bezorgdheid uit over de problemen van incorrecte data, verouderde data, de duplicatie van namen, de veiligheid van gegevens, het misbruik van gegevens, en problemen met het overhevelen van data van de ene database naar de andere, waarbij veiligheid en nauwkeurigheid in het geding kunnen komen. Daarnaast ziet het Committee een fundamenteeler probleem in wat men het *chilling* effect noemt, de kans dat burgers hun gedrag gaan aanpassen aan wat als normaal wordt beschouwd. Het rapport schrijft daarover: "People are likely to act differently if they know that their conduct *could be* observed [...] The risk is not only that commercial and social activities are chilled, but that protected rights of expression, protest, association, and political participation are affected as well".<sup>69</sup>

In Nederland heeft Bart Custers, die recentelijk is gepromoveerd op onderzoek naar *datamining* en *group profiling*, gewaarschuwd tegen de gevaren van deze praktijken. Volgens Custers is het mogelijk dat "groepen met een verhoogd risicoprofiel gestigmatiseerd worden door de samenleving."<sup>70</sup> Custers wijst er verder op dat groepsprofielen ertoe kunnen leiden dat valse aannames over individuele leden van de groep worden gedaan, en dat *datamining* de solidariteit in de samenleving kan ondergraven.<sup>71</sup> Ook Rens van

Munster wijst op de mogelijke ondermijning van de sociale samenhang in de 'risicomaatschappij'. Hij schrijft: risicomanagement "institutionaliseert [...] een cultuur van *suspicion*, waarbij iedereen verdacht is en maatschappelijke saamhorigheid wordt ondergraven door individuen eerst en vooral te beschouwen als een risicoprofiel."<sup>72</sup> Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat technologische *datamining* en risicoanalyse een sterk depolitiserend effect hebben. Risicoanalyse smooit de politieke discussies rond de aard en risico's van terrorismefinanciering in computermodellen die zich door hun complexiteit niet langer lenen voor bredere publieke discussie.

Er moet bovendien voor worden gezorgd dat de koppeling tussen *suspicious transactions datamining* en commercie niet leidt tot toenemende financiële uitsluiting. In het Verenigd Koninkrijk heeft recent onderzoek aangetoond dat wetgeving inzake terrorismefinanciering, in het bijzonder de verscherpte procedures voor het identificeren van cliënten, de meest belangrijke belemmering zijn voor kwetsbare groepen bij het openen van bankrekeningen.<sup>73</sup> De directeur van de Britse Financial Services Authority (FSA) uitte in een recente toespraak zijn bezorgdheid over deze kwestie: "A problem for the financially excluded is having few or none of the normal tokens for identity required for account opening [...] At a time when anti-terrorist concerns have led to an emphasis on documents for ac-

count opening [...] this has become a particularly acute obstacle".<sup>74</sup> In Nederland is financiële uitsluiting een veel kleiner probleem dan in het Verenigd Koninkrijk, waar 8 procent van de bevolking geen bankrekening heeft en dus is aangewezen op duurdere *check-cashing services*.<sup>75</sup> Toch is het belangrijk deze mogelijke gevolgen van de strijd tegen terrorismefinanciering nauwlettend in de gaten te houden in een tijd waarin ook in Nederland de kosten van het alledaagse bankieren snel toenemen.

Ten slotte is het belangrijk vraagtekens te zetten bij de beweerde effectiviteit van *suspicious transactions monitoring* in het kader van terrorismebestrijding. Men gaat er daarbij vanuit dat terroristen het financiële systeem op een specifieke, aanwijsbare, en verdachte wijze gebruiken. In het bijzonder wordt aangenomen dat computermodellen, als ze maar over voldoende informatie beschikken en correct geprogrammeerd worden, stromen van (toekomstig) terroristisch geld inderdaad kunnen identificeren en onderscheppen. Zoals het bewijsmateriaal uit het 9/11 Commission-rapport echter laat zien, is dat nog maar zeer de vraag. In haar onderzoek naar de financiële transacties van de 9/11-daders schrijft de commissie:

Once here, the hijackers opened bank accounts in their real names at US banks, which they used just as millions of people do to conduct the routine transactions necessary for their plan. [...] Nothing the hijackers did would

have alerted any bank personnel to their being criminals, let alone terrorists bent on mass murder. Their transactions were routine and caused no alarm.<sup>76</sup>

Het rapport concludeert dat het bijzonder moeilijk of zelfs onmogelijk is om betrouwbare financiële profielen van terroristen te ontwerpen en bevat zelfs een expliciete waarschuwing tegen deze praktijken:

In addition to doing little good, this type of profiling may subject customers to heightened scrutiny without legitimate basis, and could even extend to refusing to service customers meeting a certain profile.<sup>77</sup>

Zowel banken als overheid moeten dus uiterst voorzichtig omgaan met resultaten verkregen uit *suspicious transactions datamining*. Risicomanagement in de oorlog tegen terrorisme lijkt te zijn gebaseerd op "fairly uncritical beliefs in the efficiency, economics, and effectiveness of technology with no consideration of their broader impacts".<sup>78</sup> Witwasexperts zoals Michael Levi van Cardiff University wijzen erop dat behoudend en gedetailleerd speurwerk vaak belangrijker is in het identificeren van verdachte transacties dan grootscheepse geautomatiseerde risicoanalyse.<sup>79</sup>

## Conclusie

In de strijd tegen terrorismefinanciering ligt een onmogelijk veiligheidsstreven besloten, waarbij wordt aangenomen dat 'het terroristische' en 'het normale' pijnloos, feilloos en ongemerkt van elkaar kunnen worden gescheiden. De veronderstelling dat terroristen met name gebruik maken van een ondergronds financieel circuit dat duidelijk kan worden afgebakend van 'legitiem' bankieren, zoals we hebben gezien, is zeer problematisch. Hiermee voedt de strijd tegen terrorismefinanciering de stigmatisering van bepaalde maatschappelijke groepen en financiële sectoren. Even problematisch is de veronderstelling dat terroristen het financieel systeem op bijzondere en ongebruikelijke wijze gebruiken, die met behulp van technologie kan worden geïdentificeerd.

Als Nederland voorop wil lopen in de internationale strijd tegen terrorismefinanciering, dan zou het er goed aan doen de problematiek van privacybescherming en de brede toegankelijkheid van het financieel systeem bij de Amerikaanse collega's aan de orde te stellen. Bovendien zou Nederland zich hard kunnen maken voor alternatieve beleidskeuzes, zoals het op grote schaal faciliteren van overdrachten.

## Noten

1. Ook wel ondergronds bankieren. Zie

*Tweede Kamer der Staten-Generaal, ver-*

- gaderjaar 2004-2005, 28106, Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding, nr. 6, Brief van de ministers van Justitie en Financiën, 19 juli 2005.
2. Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, *Jaarlijks Verslag 2003*, pp. 6-7.
  3. Financiële sancties tegen Hofstadgroep, *NRC Handelsblad*, 20 april 2006. De maatregelen werden genomen op basis van Veiligheidsraadresolutie 1373.
  4. Zalm wil tegoeden van terroristen sneller bevriezen, *NRC Handelsblad*, 18 februari 2005.
  5. VS roemt Zalm's financiële aanpak terrorisme, *De Telegraaf*, 13 juni 2005, online editie. Zie ook: Amerikaanse Minister bezoekt Minister Zalm, *Persbericht Ministerie van Financiën*, juni 2005 <[www.minfin.nl/WT2005-06-09.doc](http://www.minfin.nl/WT2005-06-09.doc)>.
  6. Zalm, G. (2006), *Speech to the Conference on Combating the Financing of Terrorism*, 15 maart <[www.minfin.nl/nl/organisatie/ministerzalm/toesprakenzalm,2006/03/15-03-2006.html](http://www.minfin.nl/nl/organisatie/ministerzalm/toesprakenzalm,2006/03/15-03-2006.html)>.
  7. Zie Bader, M. & Jong, B. de (2006), Extraordinary Rendition: een omstreden wapen in terrorismebestrijding, *Internationale Spectator*, 60, 1, pp. 14-19.
  8. J. Snow, Financial Intelligence, *Washington Post*, 14 April 2006, online editie.
  9. Biersteker, Th.J. (2002), Targeting terrorist finances: The new challenges of financial market globalisation, in: K. Booth & T. Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Basingstoke: Palgrave; Goede, M. de (2006), Financial regulation and the war on terror, in: L. Assassi, D. Wigan & A. Nesvetailova (eds.), *After Deregulation. Global Finance in the New Century*, Basingstoke: Palgrave.
  10. White House, *Fact Sheet on Terrorist Finance Executive Order*, 24 September 2001 <[www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-2.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-2.html)>.
  11. Security Council, Press Release SC/7158, *Security Council Unanimously Adopts Wide-ranging Anti-Terrorism Resolution; Calls for Suppressing Financing, Improving International Cooperation*, Resolution 1373 (2001) <[www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm)>.
  12. Zie ook: Biersteker, Th.J. (2004), Counter-terrorism measures undertaken under UN Security Council auspices, in: A.J.K. Bailes & I. Frommelt (eds.), *Business and Security. Public-Private Relationships in a New Security Environment*, Oxford: Oxford University Press, pp. 61-62.
  13. Financial Action Task Force, *Special Recommendations on Terrorist Financing*, 22 October 2004 <[www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf](http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf)>.
  14. The Fight against Terrorist Financing, *EU Seminar on the Prevention of the Financing of Terrorism*, Brussels, 22 September 2004.
  15. De voorlopige tekst van de *Third Money Laundering Directive* is beschikbaar op: <[europa.eu.int/comm/internal\\_market/company/docs/financial-crime/unofficial3dir\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/company/docs/financial-crime/unofficial3dir_en.pdf)>.
  16. Zie bijvoorbeeld European Parliament, *Opinion*, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, drafted by Luciana Sbarbati, 27 January 2005, p. 4/8.
  17. T. Villiers, Money-laundering measures cause hardship for the law-abiding and fail to catch the terrorists, *Financial Times*, December 9, 2004.
  18. Napoleoni, L. (2005), *NV Terreur. De nieuwe economie van de terreur*. Vertaling Tinke Davids, Amsterdam: Arbeiderspers, p. 300. De originele versie van het boek (2003) heet *Modern Jihad. Tracing the Dollars Behind the Terror Networks* (London: Pluto Press).
  19. Napoleoni (2005), p. 275.
  20. *Ibid.*, p. 259.
  21. *Ibid.*, p.276.
  22. Zie bijvoorbeeld: El Salvador learns to love the greenback, *The Economist*, September 26 2002 <[www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story\\_id=1357779](http://www.economist.com/world/la/displayStory.cfm?story_id=1357779)>.
  23. Zie bijvoorbeeld: Germain, R.D. (1997), *The International Organisation of Credit. States and Global Finance in the World-Economy*, Cambridge, Cambridge Uni-



- versity Press; Langley, P. (2002), *World Financial Orders. An Historical International Political Economy*, London: Routledge.
24. Napoleoni (2005), p. 275.
  25. Twee Vandaag, *Biljoen dollar aan terreurgeld*, 18 januari 2005 <[www.2vandaag.nl/index.php?module=PX\\_Story&func=view&cid=2&sid=29125](http://www.2vandaag.nl/index.php?module=PX_Story&func=view&cid=2&sid=29125)>.
  26. Boer, L. (2005), De nieuwe economie van terreur, *Internationale Spectator*, 59, 4, pp. 222-224.
  27. Tijdens de International Summit on Democracy, Terrorism and Security van 8-11 maart 2005 in Madrid was Napoleoni de coördinator van de Terrorist Finance Working Group, zie: <[english.safe-democracy.org/confronting/confronting-terrorism.html#wg9](http://english.safe-democracy.org/confronting/confronting-terrorism.html#wg9)>
  28. R. Janssen, Veel geld voor terrorisme via Nederland, *NRC Handelsblad*, 19 juli 2005. Zie ook R. Janssen, Terrorist bankiert op basis van vrouwen, *NRC Handelsblad*, 20 juli 2005.
  29. *Ibid.*.
  30. *Tweede Kamer*, 28106, nr. 6, p. 10.
  31. Voor een andere Nederlandse bron die de samenhang tussen terrorismefinanciering en criminaliteit benadrukt, zie: Spaaij, R. (2003), De financiering van terrorisme, *Proces*, 2, pp. 72-86.
  32. Passas, N. (2002), Cross-border crime and the interface between legal and illegal actors, in: P.C. van Duyne, K. von Lampe & N. Passas (eds.), *Upperworld and Underworld in Cross-Border Crime*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 11-12.
  33. Roth, J., D. Greenburg, S. Wille (2004), *Monograph on Terrorist Financing*, p. 131 <[www.9-11commission.gov/staff\\_statements/911\\_TerrFin\\_Monograph.pdf](http://www.9-11commission.gov/staff_statements/911_TerrFin_Monograph.pdf)>.
  34. *Tweede Kamer*, 28106, nr. 6, p. 16.
  35. *Ibid.*, pp. 17-18.
  36. Openbaar Ministerie, Landelijk Parket, *Onderzoek naar Somalische Stichtingen*, 15 maart 2004 <[www.om.nl/info/nieuws.php?p=lp&id=2709](http://www.om.nl/info/nieuws.php?p=lp&id=2709)>.
  37. Zie bijvoorbeeld ICE (US Immigration and Customs Enforcement), ICE Campaign Against Illegal Money Transmitters & Underground 'Hawalas' Yields 140 Arrests & 138 Indictments Nationwide, *News Release*, 23 May 2005, <[www.ice.gov/graphics/news/newsreleases/articles/hawalas052305.htm](http://www.ice.gov/graphics/news/newsreleases/articles/hawalas052305.htm)>.
  38. M. Ganguly, A banking system built for terrorism, *Time Magazine*, 5 October 2001, <[www.time.com/time/world/article/0,8599,178227,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,178227,00.html)>.
  39. Voor meer voorbeelden van rapportages en beleidsanalyses die deze verdachte aspecten van *hawala*-netwerken benadrukken, zie: Goede, M. de (2003), *Hawala discourses and the war on terrorist finance*, *Environment and Planning D: Society and Space*, 21, 5, pp. 513-532.
  40. *Tweede Kamer*, 28106, nr. 6, p. 16.
  41. Spaaij (2003), p. 82. Zie ook: Mascini, P. & M. Verhoeven (2005), *Literatuurstudie naar de facilitering van de gewelddadige Jihad*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Justitie, p. 20.
  42. Aanpak onderwereld banken, *Spits*, 25 oktober 2004.
  43. De Goede (2003); zie ook: Al-Suhaimi, J. (2002), Demystifying Hawala business, *The Banker*, 152, 914, pp. 76-78.
  44. E. Thompson, interview door ABC Radio National Australia, *Background Briefing: The Other Moneytraders*, geproduceerd door Stan Correy, 4 December 2005: <[www.abc.net.au/rn/talks/bbing/stories/s1519959.htm](http://www.abc.net.au/rn/talks/bbing/stories/s1519959.htm)>.
  45. Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005), *Migratie en ontwikkelingssamenwerking. De samenhang tussen twee beleidsterreinen*, Den Haag, p. 47 <[www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/nr43\(1\).pdf](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/nr43(1).pdf)>. Zie ook: Wereldbank (2003), *Global Development Finance 2003*, met name tabellen 7.3 en 7.4.
  46. Wereldbank (2003), tabel 7.5.
  47. Zie bijvoorbeeld: Adams, R.H. (1998), Remittances, investment and rural asset accumulation in Pakistan, *Economic Development and Cultural Change*, 47, 1, pp. 155-173; Ahmed, I.I. (2000), Remit-

- tances and their economic impact in post-war Somaliland, *Disasters*, 24, 4, pp. 380-389; Puri, S. & T. Ritzema (1999), *Migrant Worker Remittances, Micro-Finance and the Informal Economy: Prospects and Issues*, International Labour Organization, Social Finance Unit <[www.ilo.org/public/english/employment/finance/papers/wpap21.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/papers/wpap21.htm)>
48. *Tweede Kamer*, 28106, nr. 6, p. 17.
49. N. Passas, geïnterviewd door ABC Radio National Australia, *The Other Moneytraders*. Passas is misschien de belangrijkste expert op dit gebied en adviseert onder andere de Wereldbank en de Verenigde Naties. Zie ook: Passas, N. (2004a), Law enforcement challenges in hawala-related investigations, *Journal of Financial Crime*, 12, 2, pp. 112-119; Passas, N. (2004b), Indicators of hawala operations and criminal abuse, *Journal of Money Laundering Control*, 8, 2, pp.168-172.
50. Roth, Greenburg & Wille (2004), p. 139, cursief toegevoegd.
51. Passas, N. (2005), *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum, p. 36 <[www.wodc.nl/images/ca2005-1%20Full%20text\\_tcm11-74024.pdf](http://www.wodc.nl/images/ca2005-1%20Full%20text_tcm11-74024.pdf)>.
52. *Tweede Kamer*, 28106, nr. 6, p. 1.
53. Passas, N. (1999), *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organisations: A Study into So-Called Underground Banking Networks*, Ministerie van Justitie <[www.minjust.nl:8080/b\\_organ/wodc/publications/ivts.pdf](http://www.minjust.nl:8080/b_organ/wodc/publications/ivts.pdf)>.
54. Volgens Passas zijn de kosten voor overdrachten gestegen sinds '9/11', zie: Passas (2005), p. 15.
55. Horst, C. & N. van Hear (2002), Counting the cost: Refugees, remittances and the 'War against terrorism', *Forced Migration Review*, 14, p. 34; zie ook: Little, P.D. (2003), *Somalia: Economy without State*, Oxford: James Curry, pp. 123-159; Meer, J. van der (2004), Somalië: overleven in tijden van oorlog, in: J. van der Meer (red.), *Stille gevers. Migranten en hun steun aan het thuisland*, Amsterdam: De Balie.
56. Ikon, De Andere Wereld van Zondagmorgen, 9 november 2003, <[www.ikonrtv.nl/daw/ochtend/index.asp?oId=1137](http://www.ikonrtv.nl/daw/ochtend/index.asp?oId=1137)>.
57. Amoore, L. & M. de Goede (2005), Governance, risk and dataveillance in the war on terror, *Crime, Law and Social Change*, 43, 2, pp. 149-173; zie ook: Amoore, L. (2006), Biometric borders: Governing mobilities in the war on terror, *Political Geography*, 25, 3, pp. 336-351; Munster, R. van (2004), The war on terrorism: When the exception becomes the rule, *International Journal for the Semiotics of Law*, 17, pp. 141-153.
58. Aufhauser, D.D. (2003), Terrorist financing: Foxes run to ground, *Journal of Money Laundering Control*, 6, 4, pp. 304-305.
59. Financial Action Task Force, *Special Recommendations on Terrorist Financing*, recommendation IV.
60. Mascini & Verhoeven (2005), p. 29.
61. Autoriteit Financiële Markten (2003), *Rapportage Werkgroep Terrorismefinanciering en Terrorismebestrijding*, p. 16 <[www.afm.nl/marktpartijen/default.ashx?folderid=1098&downloadid=3518](http://www.afm.nl/marktpartijen/default.ashx?folderid=1098&downloadid=3518)>.
62. *Ibid.*, hoofdstuk 4.
63. *Ibid.*, hoofdstukken 1.3.1 en 7.
64. Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, *Indicatorenlijst Geldend Vanaf 28 januari 2002* <[www.justitie.nl/mot/images/justitiel/mot/Meldprocedure/Melders/Banken\\_en\\_andere\\_financiële\\_instellingen/Indicatoren/Indicatoren\\_\(vanaf\\_28-1-2002\).pdf](http://www.justitie.nl/mot/images/justitiel/mot/Meldprocedure/Melders/Banken_en_andere_financiële_instellingen/Indicatoren/Indicatoren_(vanaf_28-1-2002).pdf)>.
65. Zie Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, *Brochure nieuwe indicatoren*, <[www.justitie.nl/mot/Images/Brochure%20nieuwe%20indicatoren\\_tcm79-85986.pdf](http://www.justitie.nl/mot/Images/Brochure%20nieuwe%20indicatoren_tcm79-85986.pdf)>.
66. Dit is een internationale trend, ook te observeren in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, waar *risk-based compliance* financiële instellingen meer verantwoordelijkheid op dit gebied geeft. Ook de *Third Money Laundering Directive* zal naar verwachting dit effect teweeg brengen. Zie: De Goede (2006).

67. Meldingen Ongebruikelijke Transacties, *Jaaroverzicht 2004 / Vooruitblik 2005*, p. 14.
68. NetEconomy, *Nationwide Implements AML Software ERASE*, <[www.neteconomy.nl/](http://www.neteconomy.nl/)>.
69. *Safeguarding Privacy in the Fight Against Terrorism*, Report of the Technology and Privacy Advisory Committee, Washington, March 2004, p. 35, cursief in origineel.
70. B. Custers, AIVD hoeft niet groter, maar moet wel beter, *NRC Handelsblad*, 22 november 2004.
71. Custers, B. (2004), *The Power of Knowledge: Ethical, Legal, and Technological Aspects of Data Mining and Group Profiling in Epidemiology*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 141. Custers is overigens wel een voorstander van datamining, mits het zich bewust is van deze gevaren en de correcte veiligheidsprocedures in acht neemt.
72. Munster, R. van (2004), De conceptualisering van veiligheid binnen de IB-leer, *Vrede & Veiligheid*, 33, 4, p. 533. De term *culture of suspicion* is van Lyon, D. (2003), *Surveillance After September 11*, Cambridge: Polity, p. 10.
73. Zie: Toynbee Hall, Services against Financial Exclusion, *Banking the Unbanked: a Snapshot*, November 2005
74. C. McCarthy, *Speech to the Financial Inclusion Forum*, London, 27 June 2005, <[www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/Speeches/2005/0627\\_cm.shtml](http://www.fsa.gov.uk/Pages/Library/Communication/Speeches/2005/0627_cm.shtml)>.
75. Voor de laagste inkomensgroepen geldt in het Verenigd Koninkrijk zelfs dat 65 procent van de bevolking geen bankrekening heeft. Zie: Toynbee Hall, Services Against Financial Exclusion, *Banking the Unbanked: a Snapshot*, November 2005, p.14.
76. Roth, Greenburg & Wille, p. 53.
77. *Ibid.*, p. 57.
78. Levi, M. & D.S. Wall (2004), Technologies, security, and privacy in the post-9/11 European information society, *Journal of Law and Society*, 31, 2, p. 205.
79. Levi, M. (2003), Following the criminal and terrorist money trails, in: P.C. van Duyne, K. von Lampe & J.L. Newell (eds.), *Criminal Finances and Organising Crime in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, pp. 118-119.