

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF richt zich op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen of 'dienstverleners', en maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van het (wettelijke) regelstelsel.

In 2017 en 2019/2020 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een National Risk Assessment (NRA) op de terreinen witwassen en terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. In 2017/2018 voerde het WODC voor Caribisch Nederland – Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ofwel de BES-eilanden) – een afzonderlijke NRA op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering uit.

Voor Caribisch Nederland is nu een tweede NRA Witwassen en Terrorismefinanciering uitgevoerd, die als doel heeft de grootste risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen. Het betreft de risico's met de 'grootste resterende potentiële impact' ofwel de impact die overblijft nadat rekening is gehouden met de preventieve en/of mitigerende werking (de 'weerbaarheid'¹) van de beleidsinstrumenten die op deze dreigingen zijn gericht. Daartoe zijn de dreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium bepaald. Hiermee is de doelstelling van deze tweede NRA BES iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA BES, waarin geen inschattingen van de potentiële impact en weerbaarheid zijn gemaakt. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat in het kader van het groeiemodel voor de Nederlandse NRA's ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden.

Om een eerste beeld te krijgen van de bestaande dreigingen op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden vonden in de eerste fase van het onderzoek de volgende onderzoeksactiviteiten plaats: deskresearch, oriënterende interviews en een enquête om bij organisaties met een taak bij de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in Caribisch Nederland informatie te verzamelen over de prevalentie dan wel (on)aannemelijkheid van witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen op de drie eilanden. Deze activiteiten leidden tot veel informatie over het onderwerp witwassen in Caribisch Nederland, maar leverden geen duidelijke signalen op over de prevalentie van terrorismefinanciering in Caribisch Nederland. Ook de geraadpleegde schriftelijke en online bronnen

¹ De weerbaarheid betreft de preventieve en mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.

leverden geen aanwijzingen op voor het bestaan van terrorismefinancieringdreigingen. De afwezigheid van signalen van terrorismefinancieringdreigingen betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat terrorismefinanciering op de BES-eilanden niet voorkomt. Wel volgt uit deze bevinding dat in de voorliggende rapportage de nadruk wordt gelegd op het onderwerp witwassen.

Wat is witwassen?

Juridische en economische benadering

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 435a tot en met 435d in het Wetboek van Strafrecht BES (WvSr BES). Deze artikelen beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn van het feit dat het 'voorwerp' (alle zaken en alle vermogensrechten) onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit een misdrijf.

Voor de NRA wordt de economische benadering toegepast, waarin de analyse wordt bepaald door de beschrijving van het proces. De economische benadering richt zich op de wijze waarop vermogen met criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld. In deze NRA is ook het zogenoemde consumptieve witwassen, het besteden van crimineel verkregen middelen aan de eerste levensbehoeften, in het onderzoek meegenomen. Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in drie fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:

- *Plaatsing*. In deze fase plaatst een crimineel het wit te wassen geld in het financiële systeem waarmee het een giraal karakter krijgt. Bij een criminaliteitsvorm zoals drugshandel gaat het veelal om grote hoeveelheden contant geld die een crimineel in het financiële systeem wil plaatsen. Bij sommige vormen van criminaliteit bevindt het geld zich al in het financiële systeem, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.
- *Verhulling*. In deze fase – die zowel tijdens als na de plaatsingsfase kan plaatsvinden – verhult een crimineel ter minimalisatie van de pakkans de eigen identiteit en/of de herkomst van het criminele vermogen. De aard van de verhullingsmethoden kan variëren van relatief eenvoudig tot zeer complex.
- *Integratie*. In deze laatste fase integreert een crimineel – al dan niet verhuld – het crimineel verkregen geld in het financiële systeem, bijvoorbeeld via bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of onroerend goed.

Onderzoeksmethodiek

Net als in de eerste NRA BES is de toegepaste onderzoeks aanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Caribisch Nederland worden geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is een beknopte literatuurstudie verricht en is de FANO-enquête² uitgezet onder organisaties waarvan op voorhand werd verwacht dat deze in meer of mindere mate kennis zouden hebben van witwassen in de Caribisch-Nederlandse context.
- In een eerste expertmeeting identificeerden experts voor de drie BES-eilanden afzonderlijk de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact.
- In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met publieke partijen in zowel Caribisch als Europees Nederland en met private partijen in Caribisch Nederland nader ingegaan op de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen.
- In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen ingeschat. Voor Bonaire gebeurde dit in kwantitatieve zin aan de hand van een Multi Criteria Analyse, voor Sint Eustatius en Saba vond dit plaats via een plenaire bespreking in algemene zin.
- Een enquête onder publieke partijen met een taak bij het tegengaan van witwassen op de BES-eilanden leverde inzicht op in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van witwassen. Dit vormde input voor de derde expertmeeting.
- In de derde expertmeeting beoordeelden experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de grootste witwasdreigingen. Voor Bonaire gebeurde dit in kwantitatieve zin, voor Sint Eustatius en Saba vond dit plaats via een plenaire bespreking in algemene zin.
- Door het afzetten van de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland, met voor Bonaire een ordening naar hun resterende potentiële impact.
- Tot slot zijn in de eindfase van het onderzoek drie validerende interviews afgenomen bij in totaal vijf sleutelexperts met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij (de rangorde van) de geïdentificeerde witwasrisico's herkenden.

De Covid-19 pandemie maakte face-to-face interviews en een fysieke expertmeeting in het BES-gebied die voor deze NRA waren voorzien, onmogelijk. Het veldwerk voor deze NRA moest volledig online worden uitgevoerd. Een fysiek bezoek zou geholpen hebben bij het kennismaken van de omgeving waarin witwassen kan plaatsvinden en waarin de opsporing, handhaving en toezicht gestalte moet krijgen. Het missen van deze ervaringen bemoeilijkte het op waarde schatten van de verzamelde informatie en hiermee de rapportage van de onderzoeksresultaten. De mogelijkheid dat er na fysieke face-to-face interviews en een fysieke expertmeeting scherpere resultaten hadden kunnen worden gerapporteerd, kan niet worden uitgesloten.

Wat maakt Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwassen?

Wat betreft **geografische kenmerken** kan de nabijheid van Midden- en Zuid-Amerikaanse landen en andere Caribische eilanden (die in relatie gebracht kunnen worden met de productie van drugs, ineffectieve anti-witwasregelgeving en een

² De FANO-enquête had als doel in beeld te brengen 1. van welke witwasdreigingen feiten/casussen bekend zijn bij in Caribisch en Europees Nederland gevestigde organisaties, 2. in hoeverre die organisaties de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten en 3. met welke dreigingen de organisaties onbekend zijn.

strikt bankgeheim) in beginsel van invloed zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland vanwege de illegale aanvoer van drugs, wapens en mensen. Daarnaast heeft de grote afstand van de BES-eilanden tot Europees Nederland gevolgen voor de inrichting van het toezicht door de in Europees Nederland gevestigde drie toezichthouders (Autoriteit Financiële Markten, Bureau Toezicht Wwft en De Nederlandsche Bank) in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme voor de BES-eilanden (Wwft BES). Vanwege de beperkte schaalgrootte is op Sint Eustatius en Saba lokaal basis-politiezorg beschikbaar. Wanneer specialistische politiezorg nodig is, kan deze worden ingevlogen vanuit Bonaire of Europees Nederland.

Sociaal-culturele kenmerken van Caribisch Nederland zoals de ons-kent-ons-, zwijg-, angst- en belangencultuur waarbij er sprake is van patronage, nepotisme en cliëntelisme volgens het 'voor wat hoort wat'-principe, zorgen voor een vervaging van de grenzen tussen privé relaties en professionele contacten. Dit kan in beginsel uitwerken in een verminderde meldings- en aangiftebereidheid van criminaliteit en in belangenverstrengeling en integriteitsproblemen bij de lokale uitvoering van toezicht, opsporing en handhaving.

Een **economisch kenmerk** van de BES-eilanden dat mogelijk samenhangt met de prevalentie van witwassen, is de cashgerichtheid van de eilanden. Een grote mate van contant geld gebruik in een economie wordt vaak geassocieerd met een schaduw economie en de prevalentie van witwassen. Andere relevante economische kenmerken zijn de armoedeproblematiek en de daarmee samenhangende informele leencultuur in Caribisch Nederland. De kleinschaligheid van de BES-eilanden in combinatie met een cultuur van zelfredzaamheid kan uitwerken in een heersende informele leencultuur die potentieel van invloed is op de prevalentie van witwassen. In plaats van een lening af te sluiten bij een financiële instelling komt het in kleine gemeenschappen relatief vaak voor dat inwoners onderling of anderszins informeel, zoals bij *loan sharks* die woekerrenten in rekening brengen, een lening afsluiten. Een economische sector in Caribisch Nederland die gevoelig is voor witwassen, is de vastgoed-/onroerendgoedsector. Met name Bonaire kan interessant zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland.

Aan witwassen kunnen diverse **criminaliteitsvormen** met wit te wassen opbrengsten voorafgaan. In Caribisch Nederland kan het gaan om een scala aan vormen van vermogenscriminaliteit, drugscriminaliteit, mensensmokkel/-handel en corruptie.

- **Vermogenscriminaliteit.** Vermogensdelicten worden vooral op Bonaire geregistreerd en in veel mindere mate op Sint Eustatius en Saba. Aangenomen mag worden dat er een aanmerkelijk *dark number* is en dat lang niet alle gepleegde criminaliteit ook wordt geregistreerd. De werkelijke omvang van de criminaliteit ligt vermoedelijk aanzienlijk hoger dan de officiële cijfers.
- **Drugscriminaliteit.** Bonaire wordt genoemd als één van de doorvoerhavens van drugs uit Zuid-Amerika, met name cocaïne, naar onder andere Europa en de Verenigde Staten. De 'Caribbean route' wordt vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela en door Jamaicaanse en Dominicaanse bendes die banden hebben met Spanje en de Canarische eilanden. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk eindstations voor drugstransporten.
- **Mensensmokkel/-handel.** De politiek instabiele situatie in Venezuela wordt in relatie gebracht met het optreden van mensenhandel en illegaal verblijf van vreemdelingen op Bonaire. Voor Saba en Sint Eustatius zijn er nauwelijks signalen voor het optreden van mensenhandel.

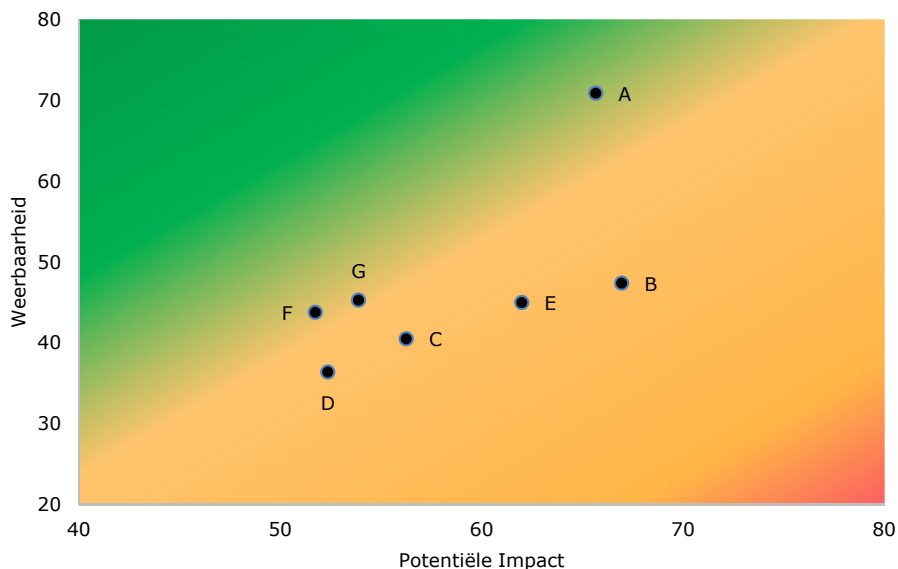
- *Corruptie*. Volgens ander onderzoek komt ambtelijke en politieke corruptie voor op Bonaire en Sint Eustatius, waarbij onder meer een relatie wordt gelegd met sociaal-culturele kenmerken als patronage, nepotisme en cliëntelisme. Als voorbeelden van corruptie op met name Bonaire worden genoemd: de ondoorzichtige wijze van uitgifte van grond in erfpacht en het aanvragen en verlenen van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Voor Saba wordt het corruptieprobleem lager ingeschat.

Grootste witwasrisico's Caribisch Nederland

Bonaire

Figuur S.1 brengt de expertinschattingen voor Bonaire van de potentiële impact en de weerbaarheid voor de zeven witwasdreigingen die door experts als dreigingen met de grootste potentiële impact zijn geïdentificeerd, samen. Risicovol zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en een lage weerbaarheid.

Figuur S.1 Potentiële Impact afgezet tegen Weerbaarheid voor de zeven grootste witwasdreigingen voor Bonaire



- | | |
|--|---|
| A. Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB | D. Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht |
| B. Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector | E. Witwassen via rechtsvormen |
| C. Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren | F. Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet |
| | G. Witwassen via loan back constructies |

Uit de figuur blijkt dat deze risicovolle combinatie voor de witwasdreigingen niet voorkomt; veel witwasdreigingen komen qua potentiële impact en weerbaarheid dicht bij elkaar uit. Dit is echter niet het geval bij 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB'. Bij deze dreiging is sprake van een relatief hoge potentiële impact en een relatief hoge weerbaarheid. Experts zijn van mening dat deze dreiging grote schadelijke gevolgen kan hebben, maar dat het beleidsinstrumentarium deze potentiële impact in relatief grote mate tegengaat. In de figuur komt deze dreiging dan ook uit in een groen gebied. Bij 'Witwassen via het

fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht' is juist sprake van een lage inschatting van de potentiële impact en weerbaarheid: experts vinden dat deze witwasdreiging – in vergelijking met de andere dreigingen – minder grote schadelijke gevolgen kan hebben en dat het beleidsinstrumentarium deze dreiging slechts beperkt tegengaat. Nog het dichtst bij het rode deel van de figuur dat een hoog witwasrisico aangeeft, komt de dreiging 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector'. Dit is terug te voeren op een relatief hoge potentiële impact bij een middelmatige weerbaarheid tegen deze dreiging.

Figuur S.1 geeft echter nog geen helder uitsluitsel over de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium op Bonaire de potentiële impact van de zeven grootste witwasdreigingen tegengaat. Om hier beter zicht op te krijgen is in een laatste analysestap voor iedere dreiging nagegaan welke potentiële impact er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, in casu de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Dit resulteert in de uiteindelijke lijst van de zeven grootste witwasrisico's op Bonaire die is geordend naar de potentiële impact die overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium. In deze NRA wordt dit aangeduid als de resterende potentiële impact (RPI). De omvang van de RPI bepaalt de omvang van het witwasrisico. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in tabel S.1.

Tabel S.1 De zeven grootste witwasrisico's op Bonaire

	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	35
Witwassen via rechtsvormen	34
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	34
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	33
Witwassen via loan back constructies	30
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	29
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	19

De RPI-scores voor de zeven witwasrisico's voor Bonaire hebben een spreiding van 19 tot 35 (op een schaal van 0 tot en met 100). De resterende risico's komen dus niet heel hoog uit. Het witwasrisico 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' komt naar voren als grootste witwasrisico voor Bonaire. Kort daarop gevolgd door 'Witwassen via rechtsvormen', 'Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren die zonder DNB vergunning opereren' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht'. Het witwasrisico 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB' bereikt de laagste RPI-score. Dit witwasrisico valt lager uit dan de andere grootste witwasrisico's vanwege de door de experts relatief hoog ingeschatte weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

Sint Eustatius en Saba

Voor Sint Eustatius en Saba was het niet mogelijk om een MCA uit te voeren³ en een rangordening van grootste witwasrisico's zoals die voor Bonaire weer te geven.

³ De meerderheid van de experts gaf in de interviews en de expertmeetings aan de potentiële impact en de weerbaarheid van de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba niet goed te kunnen inschatten. In het rapport wordt dit nader toegelicht.

Voor deze eilanden zijn de dreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium kwalitatief besproken.

In vergelijking met Bonaire is de lijst van geïdentificeerde grootste witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba iets korter.⁴ De experts waren eensluidend in hun oordeel dat voor beide eilanden 'Witwassen in de vastgoed-/onroerendgoedsector' het grootste witwasrisico vormt. Om deze reden staat dit risico bovenaan in tabel S.2. De andere drie grootste witwasrisico's voor deze eilanden zijn in willekeurige volgorde weergegeven. Vanwege de verschillen in schaalgrootte, de kleinere omvang van de lokale economie en de toeristische sector, en de beperktere mogelijkheden om in vastgoed-/onroerendgoed te investeren, worden de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba lager ingeschat dan voor Bonaire.

Tabel S.2 De vier grootste witwasrisico's op Sint Eustatius en Saba

Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht

⁴ Experts hadden voor Sint Eustatius en Saba onvoldoende kennis van de mogelijke prevalentie van de dreigingen 'Witwassen via loan back constructies', 'Witwassen via rechtsvormen' en 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet' om deze als grootste witwasdreiging aan te merken.