

Parallele economie

Over ontwijken van en verzet tegen regulier financieel-economisch verkeer – een introductie

*Edwin Kruisbergen en Melvin Soudijn**

In dit inleidende artikel lichten we het begrip parallelle economie toe. Ook schetsen we (een deel van) het spectrum van parallelle economische activiteiten en de achtergronden en motieven die daarbij een rol spelen. Ten slotte beschrijven we de wijze waarop de overheid reageert op activiteiten die in de parallelle economie plaatsvinden.

Wat bedoelen we met ‘parallelle economie’?

In dit artikel doelen we met het begrip ‘parallelle economie’ op (financieel-)economische activiteiten die geheel of gedeeltelijk aan overheidsregulering zijn onttrokken.

Voor het bijvoeglijk naamwoord ‘parallel’ als in de *parallelle economie* bestaan verschillende, regelmatig gebruikte alternatieven. Zo wordt ook wel verwezen naar de ‘informele’, ‘schaduw-’, ‘grijze’, ‘zwarte’ of ‘ondergrondse’ economie. Hoewel er overlap is, zijn er ook verschillen in betekenis of connotatie. Zo legt het adjectief ‘informeel’ de nadruk op het ongereguleerde karakter, terwijl ‘zwart’ en ‘ondergronds’ meer worden geassocieerd met illegale activiteiten.

De ‘informele economie’ heeft als concept een zekere traditie in de literatuur. Het werd in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw vooral gebruikt in relatie tot arbeidspotentieel in ontwikkelingslanden. Zo gebruikte de Britse antropoloog Keith Hart de term ‘informal sector’ onder andere in een artikel in *The Journal of Modern African*

* Dr. E.W. Kruisbergen is senior wetenschappelijk onderzoeker bij het Strategisch Kenniscentrum Ondernijning (SKC). Dr. M.R.J. Soudijn is operationeel specialist bij de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO) en research fellow bij het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving. De auteurs schrijven dit artikel op persoonlijke titel.

Studies (Hart 1973). Hart wees erop dat de economische kracht van ongeschoolde arbeidskrachten in stedelijke gebieden in bijvoorbeeld Ghana groter is dan werd verondersteld in de dominante economische theorievorming. Die theorievorming ging ervan uit dat landen zoals Ghana, in een onontkoombaar moderniseringsproces, zich uiteindelijk zouden ontwikkelen tot een ‘moderne’, geïndustrialiseerde economie, waarbij de informele sector slechts een overgangsverschijnsel zou zijn. De informele sector, met veel ongeschoold werk zoals schoenpoetsen en allerlei soorten van handel, bleek echter groter en blijvender dan voorzien in deze lineaire en eurocentrische manier van denken (Hart 1973; Clement 2015; Dell’Anno 2022). Het verschijnsel van de informele economie kreeg vanaf de jaren tachtig ook meer aandacht in relatie tot Europa en de Verenigde Staten. Onder andere een steeds verdergaande regulering van de formele economie zou in die periode hebben geleid tot een groei van de informele economie (Slot 2010; Schneider e.a. 2011). De Russische informele economie zou zelfs een omvang hebben ter waarde van 20 à 45% van het bruto nationaal product (Wall & Aussan 2014).

In dit themanummer kiezen we voor het begrip ‘parallele economie’. Ten opzichte van de ‘ondergrondse’ economie heeft dit concept als voordeel dat de associatie met illegale activiteiten, die soms onterecht is, minder sterk is. Het concept ‘parallele’ economie is ook wat breder dan de ‘grijze’ of ‘informele’ economie, waarmee in een eerder themanummer van *Justitiële verkenningen* werd gedoeld op economische activiteiten die (geheel) buiten het oog van de overheid vallen (Slot 2010). Zo scharen we bijvoorbeeld ook cryptomunten als bitcoin onder de parallele economie. Bitcoin is enerzijds weliswaar een alternatief voor reguliere betaalmogelijkheden, dat voordelen biedt voor mensen die overheidsbemoeyenis willen ontwijken, maar anderzijds is bitcoin wel degelijk in zekere zin geformaliseerd, omdat betalen met de cryptomunt aan vastgelegde procedures is verbonden (blockchain-technologie) en de munt inmiddels deels is ingebed in de formele sector (aan- en verkoop van bitcoin valt onder de vijfde anti-witwasrichtlijn van de Europese Unie (EU)¹). Gebruik van het adjectief ‘informeel’

1 Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=en>.

is ook minder geschikt omdat bijvoorbeeld sommige constructies die vermogen aan het zicht van de overheid onttrekken, nu juist worden mogelijk gemaakt door handig te schuiven binnen formele fiscaal-juridische kaders. Denk hierbij aan het ‘wegzetten’ van vermogen in zogenoemde belastingparadijzen (‘secrecy jurisdictions’). Een ander conceptueel voordeel is dat de parallelle economie goed aansluit bij het fenomeen van parallelle samenlevingen, waarbij sommige economische initiatieven onderdeel vormen van een bredere wens of beweging die zich afzet tegen de gevestigde samenleving als zodanig.

In de volgende twee paragrafen gaan we dieper in op verschillende verschijningsvormen binnen de parallelle economie.² Daarbij maken we onderscheid tussen deze verschijningsvormen op basis van de motieven die actoren hebben om buiten de reguliere economie om te gaan. Enerzijds zijn er initiatieven binnen de parallelle economie die deel uitmaken van een groter, al dan niet ideologisch geïnspireerd project dat zich afzet tegen de gevestigde orde. Anderzijds zijn er meer pragmatisch ingestoken verschijningsvormen, waarbij betrokkenen niet zozeer vanuit een ideële achtergrond opereren, maar andere, vooral praktische redenen hebben om reguliere opties te vermijden.

Een parallelle economie vanuit ideële motieven ...

De laatste jaren zien we verschillende bewegingen van personen die bezwaren hebben tegen de vigerende orde, zich niet aan regelgeving willen onderwerpen en/of door het creëren van platformen of eigen ‘landen’ een daadwerkelijk alternatief voor die orde willen bieden.

Forumland

Een voorbeeld hiervan vinden we in Forumland. Thierry Baudet, partijleider van Forum voor Democratie (FVD), wil met Forumland ‘eigen sociaal-economische verbanden’ creëren, oftewel een ‘parallelle samenleving’ voor gelijkgestemden. Dit moet vorm krijgen via onder andere een digitale marktplaats waar FVD’ers bij andere FVD’ers goederen en diensten kunnen afnemen, maar ook via eigen scholen, een eigen datingapp en ook een eigen cryptomunt (zo was althans de

² Het gaat hier om een illustratie van verschillende verschijningsvormen en is niet bedoeld als volledig overzicht.

bedoeling). Door goederen en diensten bij gelijkgestemden te kopen, kinderen naar eigen scholen te sturen, te daten met andere FVD'ers en gebruik te maken van een eigen munt ontstaat een sterke 'zuil' of 'beweging'. Dat is nodig omdat de bepalende instituties in de reguliere samenleving, zoals politiek, bestuur, journalistiek en universiteiten, zouden worden gedomineerd door links-progressieve mensen en wereldbeelden.³

Liberland

Een ander initiatief is de 'Free Republic of Liberland'. Kritiek op de overheid en een vermeend gebrek aan vrijheid worden gecombineerd met geloof in blockchaintechnologie. Die blockchaintechnologie faciliteert alternatieve betalingssystemen – bitcoin –, maar moet ook gebruikt worden als platform waarop in een nieuwe, libertarische samenleving de overgebleven, sterk geminimaliseerde overheidsdiensten draaien. Liberland is in 2015 als fysiek 'land' ook daadwerkelijk uitgeroepen, in een onbewoond stukje niemandsland aan de Donau op de grens van Servië en Kroatië. Liberland is vooralsnog alleen door de eveneens zelfuitgeroepen natie Somaliland erkend. Toch is de stichting ervan, mede door de toestroom van enthousiastelingen, wat serieuzer (bedoeld) dan sommigen wellicht zullen denken (Van Raalte 2021).⁴

Soevereinen

Ongenoegen over de overheid vinden we ook bij een groeiend aantal personen dat zich 'autonoom' of 'soverein' verklaart. Overheden en publieke instellingen, zoals de Hoge Raad, de Belastingdienst, de Kiesraad, gemeentes en provincies, ontvangen duizenden brieven van burgers die zich nadrukkelijk buiten de samenleving proberen te plaatsen. In 2024 brachten drie diensten in het veiligheidsdomein – de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nationale Politie en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) – gezamenlijk een rapport uit over soevereinen (AIVD e.a.

3 Zie <https://nos.nl/artikel/2454040-fvd-werkt-gestaag-door-aan-forumland-blijkt-op-drukbezocht-partijcongres>, 26 november 2022, geraadpleegd op 10 augustus 2024; 'Baudet wil eigen samenleving "Forumland", met eigen munt, datingapp en scholen', *Het Parool* 4 juni 2021.

4 Zie <https://liberland.org/>.

2024). Soevereinen zijn van mening dat de Nederlandse overheid geen legitieme macht over hen kan uitoefenen en dat alleen zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun leven. Wet- en regelgeving, zo redeneren ze, zijn contracten en niet op hen van toepassing, tenzij ze daar zelf expliciet mee hebben ingestemd. Bij de soevereinen is nog niet direct sprake van de creatie van eigen parallelle economische structuren, zoals bij Forumland of Liberland. Toch is er ook hier wel degelijk sprake van een parallelle financieel-economische werkelijkheid. Zo weigeren sommige soevereinen belastingen en boetes te betalen, aangezien die zijn opgelegd krachtens contracten waarmee ze nooit zelf hebben ingestemd. Bovendien wordt dit soms gekoppeld aan het veronderstelde bestaan van een ‘geboortetrust’. De Nederlandse overheid zou voor iedere inwoner (‘stromannen’) een trust hebben geopend, die tussen de € 1,5 en 2 miljoen zou bevatten. Een deel van de soevereinen probeert hun trust op te eisen, via het schrijven van brieven aan de Belastingdienst of door te verwijzen naar de trust als de soeverein wordt geconfronteerd met een belastingaanslag of boete.

Islamitisch financieren

Ook kunnen er religieuze redenen zijn om de reguliere, in dit geval financiële, kanalen te vermijden. Zo kan het betalen van rente worden ervaren als in strijd met islamitische uitgangspunten. Sommige moslims beschouwen het afsluiten van een hypotheek, bijvoorbeeld voor de aankoop van een huis, als *haram*, niet toegestaan dus. In theorie is het mogelijk om de aankoop van een woning in overeenstemming te brengen met de beginselen van islamitisch financieren. In de praktijk bieden de Nederlandse grootbanken echter geen *halal* hypotheek aan. In het Verenigd Koninkrijk bestaat er wel een vorm van hypotheeklening die voldoet aan de eisen van islamitisch financieren (zie Talhi 2023).

Zuinig leven om uit ‘het systeem’ te stappen

Ten slotte worden er ook binnen de reguliere, formele economie initiatieven ontwikkeld die maatschappijkritische elementen bevatten. De FIRE-beweging is hier een voorbeeld van. FIRE staat voor Financial

Independence, Retire Early.⁵ Enerzijds beschrijft FIRE vooral een methode om via forse besparingen in de dagelijkse uitgaven en investeringen in bijvoorbeeld aandelenfondsen financiële onafhankelijkheid te bereiken, waarmee een vroeger pensioen binnen handbereik komt. Anderzijds staat de FIRE-beweging – het is niet voor niets een ‘beweging’ – voor meer dan alleen maar financiële planning. Financiële onafhankelijkheid wordt gepresenteerd als een manier om jezelf te bevrijden, uit ‘het systeem’ te breken: ‘Ik zie veel mensen in patronen leven. (...) leven in de zogenoemde rat race’.⁶ En: ‘It’s about having the financial security and ability to free yourself from the nine-to-five grind. It’s about spending with purpose and intention instead of thoughtlessly consuming.’⁷

... of vooral een pragmatische manier om regulier betalingsverkeer en bijbehorend overheidstoezicht te vermijden

Behalve maatschappijkritiek en ideële bezwaren zijn er ook hele andere redenen om alternatieven te gebruiken voor het reguliere financieel-economische verkeer. Niet iedereen heeft altijd toegang tot bijvoorbeeld het reguliere betalingsverkeer. Sommigen hebben die toegang in beginsel wel, maar hebben hele andere, basale redenen om het bijbehorende overheidstoezicht te vermijden. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor personen die inkomsten genereren uit criminele activiteiten, zoals drugshandel. Zij verwerpen de formele economische orde niet, maar ontwijken simpelweg het gebruik van reguliere bancaire diensten om hun geld veilig te stellen. Op een aantal alternatieve financiële kanalen waar zij gebruik van kunnen maken, gaan we hieronder wat nader in.⁸

5 In feite is er niets ‘informeels’ of ‘parallels’ aan FIRE. De overeenkomst met (sommige) andere fenomenen in deze paragraaf is dat er een ideëel element aanwezig is om zich af te keren van het dominante financieel-economische systeem.

6 Zie www.firebeweging.nl/over-ons/, geraadpleegd op 12 juli 2024.

7 Zie <https://time.com/personal-finance/article/what-is-fire/>, geraadpleegd op 12 juli 2024.

8 De parallele economische activiteiten als zodanig die ten grondslag liggen aan deze geldstromen, zoals drugshandel, oplichting in het digitale domein of zwart werk, blijven grotendeels buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor de andere bijdragen in dit themanummer.

Ondergronds bankieren

Begin 2024 bracht de Italiaanse politie een persbericht uit waarin zij aangaf dat Italiaanse fraudeurs voor € 1,9 miljard hadden witgewassen door middel van een ‘underground bank network’ gerund door onvergunde Chinese ‘geldmakelaars’.⁹ Geld werd daarbij buiten het reguliere bancaire systeem verplaatst, waardoor het voor de autoriteiten zeer moeilijk was te identificeren en te traceren. Daarbij werd opgemerkt: ‘This kind of financial intermediation undermines the entire international anti-money laundering system.’¹⁰

Ook in Nederland is ondergronds bankieren geen onbekend fenomeen en werd als zodanig al tijdens de parlementaire enquêtecommissie-Van Traa in 1996 genoemd (PEO 1996). Ondergronds bankieren komt neer op het verrichten van financiële transacties, voornamelijk het overmaken van geld, buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen om (Stahlie & De Zeeuw 2021; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022). Althans, buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen in Nederland. Passas (1999, 2003) en Nabi (2013) wezen er bijvoorbeeld op dat sommige van deze ondergrondse bankiers verbonden zijn aan filialen in Pakistan of Dubai, die door de overheid aldaar waren toegestaan.

De Nederlandse overheid maakt tegenwoordig onderscheid in onvergund en crimineel ondergronds bankieren.¹¹ Ze zijn allebei strafbaar, het ontbreekt immers aan de benodigde vergunning om bancaire zaken te verrichten (art. 2:3a Wet op het financieel toezicht (Wft)). Het verschil zit hem er evenwel in dat de eerste variant regulier verdiende gelden voor legitieme doeleinden verplaatst (bijvoorbeeld verdiensten van gastarbeiders of andere personen die kleine geldbedragen naar hun thuisland willen overmaken), terwijl de tweede variant bewust grote sommen contant en hoogstwaarschijnlijk uit (drugs)criminaliteit afkomstig geld aanneemt.

Waarom (drugs)criminelen van ondergronds bankieren gebruik maken, ligt voor de hand. Het systeem van ondergronds bankieren is door de jaren heen betrouwbaar gebleken; geld wordt snel ‘overgeboekt’, het is relatief makkelijk toegankelijk, maar bovenal speelt het

9 Zie www.reuters.com/business/finance/italy-uncovers-19-bln-fraud-linked-chinese-shadow-bank-network-2024-01-25/.

10 Zie www.reuters.com/world/europe/italian-drugs-cartels-conceal-payments-via-chinese-shadow-banks-2023-04-06/.

11 Zie bijvoorbeeld <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1028398.pdf>.

zich af buiten het zicht van de overheid. Dit laatste punt geeft waarschijnlijk de doorslag voor personen die over grote hoeveelheden, uit criminaliteit afkomstig contant geld beschikken (in het artikel van Soudijn in dit themanummer wordt verder ingegaan op ondergronds bankieren).

Bitcoin

Cryptomunten¹² kwamen in de vorige paragraaf al even aan bod als onderdeel van de parallelle samenleving die bijvoorbeeld de bedenk-ers van Forumland of Liberland nastreven. Een munt als bitcoin heeft, met name omdat die niet wordt uitgegeven door een centrale bank of overheid, een aantrekkelijk karakter voor mensen die zich willen afzetten tegen de gevestigde orde. Toch zijn cryptomunten in eerste instantie vooral (bedoeld als) een ruilmiddel, een betaaleenheid,¹³ dat weliswaar voordelen biedt voor personen die niet veel ophebben met overheidsbemoeienis, maar zonder dat het per definitie een inherent ideologische of criminele kleur heeft.

Cryptomunten, waarvan bitcoin nog steeds de belangrijkste is, zijn ontworpen als elektronisch, digitaal geld. Bitcoin wordt, in tegenstelling tot munteenheden als de dollar en euro, niet uitgegeven, beheerd of gecontroleerd door een bank, overheid of een andere centrale actor. De creatie van bitcoins, mining (delven), gebeurt decentraal, via een peer-to-peernetwerk, dus via computers van gebruikers. Bitcoins worden niet gedrukt of gesmeed, zoals respectievelijk een bankbiljet of een munt, maar ontstaan door toepassing van een algoritme, een wiskundige formule. Bij een (online) wisseldienst, een bitcoin exchange, zoals Bitvavo of Coinbase, kunnen bitcoins worden aangekocht met reguliere valuta, zoals dollars of euro's, of juist worden verkocht in ruil voor reguliere valuta. Cryptovaluta zoals bitcoin hebben geen enkele fysieke vorm en worden bewaard in een online portemonnee, een wallet, die online is te raadplegen (bijvoorbeeld via een dienst die ook bit-

12 Voor deze sectie is gebruik gemaakt van onder meer Kruisbergen en Soudijn (2015) en de volgende daarin verwerkte bronnen: Bryans 2014; Meiklejohn e.a. 2013; Nakamoto 2008.

13 Cryptomunten zijn geen wettig betaalmiddel, al worden ze wel als zodanig gebruikt. De Nederlandsche Bank wijst daarbij op het risico van enorme prijschommelingen, en geeft aan dat cryptovaluta gezien moet worden als zeer risicovolle belegging of oppotmiddel; zie www.dnb.nl/betrouwbare-financiele-sector/wat-u-moet-weten-over-crypto-s/, geraadpleegd op 21 augustus 2024.

coin verkoopt) of zich op een eigen apparaat (USB-stick, pc, mobiele telefoon) bevindt.

Bitcoin is een populair betaalmiddel bij vormen van criminaliteit die online plaatsvinden. Zo wordt het veel gebruikt op het zogenoemde darkweb voor illegale handel, zoals de aan- en verkoop van drugs of wapens. Ook in de modus operandi bij phishing- en ransomwareaanvallen worden de verdiensten nogal eens (in eerste instantie) in bitcoin ontvangen. Daarbij worden de verkregen bitcoins vervolgens weer regelmatig omgewisseld voor reguliere valuta zoals euro's, wat te maken heeft met de nadelen die aan cryptovaluta zijn verbonden (Kruisbergen e.a. 2019; Soudijn 2018; Europol 2024; Custers e.a. 2018; zie ook Nazzari 2023).

Voor personen met criminele bedoelingen heeft bitcoin een aantal voordelen. Zo zou bitcoin net zo anoniem zijn als contant geld. Bovendien maakt de cryptomunt het mogelijk om vanachter je bureau geld over te maken naar een andere partij waar dan ook ter wereld zonder tussenkomst van een bank of andere instelling die aan toezicht is onderworpen. Maar bitcoin kent ook een aantal nadelen. Ten eerste brengt het ongereguleerde karakter van bitcoin met zich mee dat bezitters van deze munteenheid niet worden beschermd door waarborgen die in de formele financiële sector wel gelden. Zo zijn er verschillende gevallen waarin – soms honderdduizenden – bitcoins, ondergebracht bij derden zoals een exchange, zijn 'kwijtgeraakt'. Ten tweede is in de praktijk de anonimiteit niet onbegrensd. Voor bitcoin geldt dat alle transacties volledig transparant zijn, aangezien ze worden opgeslagen in een soort logboek. In beginsel blijft de identiteit van de personen achter de transacties verborgen. Onderzoekers hebben echter aangetoond dat via onder andere technieken om netwerkdata te analyseren en vanwege gedrag van gebruikers transacties soms wel degelijk naar personen herleid kunnen worden. Vooral wanneer iemand grote bedragen aan bitcoins in bezit heeft, zou anonimiteit moeilijker vol te houden zijn (Meiklejohn e.a. 2013). Een derde nadeel is de nogal grillige koers van bitcoin, waardoor een bezitter weinig zekerheid heeft over de waarde van zijn 'munten'.

Een vierde, en belangrijk, nadeel is dat de betaalmogelijkheden van bitcoin voor legale goederen in de offline wereld beperkt zijn. Wie een spijkerbroek wil kopen of een huis, kan met cryptomunten niet op veel plekken terecht (zie het artikel van Van Rijs en Verburch in dit themanummer voor een verdere bespreking van deze cryptomunt).

Secrecy jurisdictions

Tot slot kan ook gebruik worden gemaakt van formele, (fiscaal-)juridische structuren om overheidstoezicht te ontlopen. Soms biedt juist wet- en regelgeving ruimte om vermogen aan het zicht van de overheid te onttrekken. Financiële markten zijn in belangrijke mate geglobaliseerd. Een deel van de internationale financiële infrastructuur bestaat uit fiscaal-juridisch afgeschermdde jurisdicties, ook wel aangeduid als 'belastingparadijzen', 'taxhavens' of 'secrecy jurisdictions'. Deze jurisdicties kenmerken zich door weinig regulering, lage belastingtarieven, weinig medewerking aan internationale rechtshulpverzoeken en/of faciliteiten die het verhullen van eigendom vergemakkelijken, zoals een bankgeheim of het ontbreken van de eis om openheid te geven over het eigendom van bepaalde rechtspersonen. Voorbeelden zijn onder meer Panama en de Amerikaanse staat Delaware (Kruisbergen e.a. 2012; Christensen 2012; Van Koningsveld 2015; Obermayer & Obermaier 2017).

Hoe reageert de overheid?

De parallelle economie stelt de overheid voor een probleem. Aan de ene kant kunnen initiatieven binnen de parallelle economie positieve effecten hebben en is er, zolang ze niet een duidelijk illegaal karakter hebben, niet een reden om deze te bestrijden. Door innovatie ontstaan nieuwe diensten of goederen, denk aan cryptovaluta, waar burgers en bedrijven gebruik van kunnen maken en die bovendien de werkgelegenheid en economie ten goede komen. Daar staat echter tegenover dat een parallelle economie ook de basis onder de reguliere economie, of de samenleving in bredere zin, kan ondergraven. Diensten en activiteiten die zich buiten het zicht van de overheid bevinden, leveren geen belasting op en kunnen oneerlijke concurrentie creëren voor hen die zich wel aan de formele regels houden. Bovendien is een deel van de parallelle economie met strafbare feiten in verband te brengen. Criminele verdiensten kunnen een aanzuigende werking hebben, leiden tot witwassen, en brengen mogelijk corruptie met zich mee.

De overheid ziet zich dus gedwongen om op de parallelle economie te reageren. We zien dat daarbij drie soorten reacties ontstaan. Het gaat

om: verbod en ontmoediging, repressie en controle, en incorporatie en regulering.¹⁶

Verbod en ontmoediging

Een eerste manier van reageren op als ongewenst beschouwde activiteiten binnen de parallelle economie is het ontmoedigen of simpelweg verbieden. Dit zien we bijvoorbeeld duidelijk gebeuren ten aanzien van het gebruik van contant geld. Zo is de Europese Centrale Bank in 2019 gestopt met de uitgifte van het € 500-biljet. Een belangrijke reden was dat het biljet amper in het reguliere betalingsverkeer wordt gebruikt (vaak wordt het door winkeliers niet eens geaccepteerd), maar het wel gretig aftrek vond in het illegale circuit.¹⁷

Ingrijpender dan het uitfasen van het grootste eurobiljet is het uitbannen van contante betalingen als zodanig. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om contante betalingen vanaf € 3.000 te verbieden.¹⁸ Aankopen boven die grens kunnen dan dus niet meer in contanten worden afgedaan. Dit moet het voor personen die met bijvoorbeeld drugshandel contant geld hebben verdiend moeilijker maken om hun verdiensten in de reguliere economie te brengen.

Repressie en controle

In Nederland zijn duizenden werknemers binnen onder meer de bankensector voltijds bezig met het uitvoeren van controles in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Wetgeving zoals de Wwft heeft zich de afgelopen decennia wereldwijd sterk uitgebreid (Levi & Soudijn 2020). De controles die banken (maar ook andere organisaties die te maken hebben met geldstromen of de aan-/verkoop van kostbare goederen) krachtens de Wwft gehouden zijn uit te voeren, moeten voorkomen dat criminelen via hun rekeningen geld witwassen dat ze met misdaad hebben verdiend. Daarmee ligt de tijd dat iemand met een tas met een grote hoeveelheid contant geld bij een reguliere bank kon binnenlopen en daar zonder al te veel vragen werd geholpen inmiddels ver ach-

16 Deze classificatie van reacties van overheidszijde is een eigen inbreng van de auteurs van dit artikel en niet afkomstig uit bestaande literatuur.

17 Zie <https://nos.nl/artikel/2086506-biljet-van-500-euro-moet-afgeschaft-worden>.

18 Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geldzaken/vraag-en-antwoord/grote-aankopen-met-contant-geld.

ter ons. Maar ook bij andere opvallende transacties, zoals een girale overboeking van tienduizenden euro's naar een exotisch oord vanaf een rekening waarop normaal gesproken niet meer dan een paar tientjes rondgaan, loopt een klant van een grootbank grote kans aan nadere controles te worden onderworpen.

Die controles kunnen signalen opleveren die tot opsporing (en vervolging) kunnen leiden. Maar ook buiten de controles in het kader van de Wwft heeft strafrechtelijke repressie van witwassen inmiddels een behoorlijke vlucht genomen. Zo hebben opsporingsonderzoeken naar een (grond)delict als drugshandel sinds geruime tijd vaak ook een witwascomponent, met als resultaat dat een drugshandelaar bij vervolging vaak niet alleen met een tenlastelegging van drugsfeiten, maar ook met een tenlastelegging van witwasfeiten wordt geconfronteerd. Daarnaast wordt witwassen, zeker als dat door professionele witwassers plaatsvindt, ook als opzichzelfstaand feit vervolgd.

Wetgeving zoals de Wwft beoogt de transparantie van geldstromen groter en dus de witwasmogelijkheden kleiner te maken. De hiervoor besproken *secrecy jurisdictions* of belastingparadijzen zijn dan ook aantrekkelijk juist omdat zij het verhullen van vermogen faciliteren. Via internationale druk en richtlijnen van bijvoorbeeld de EU (anti-witwasrichtlijnen) en de Financial Action Task Force (FATF) wordt geprobeerd deze jurisdicties te bewegen hun geheimhoudingsfaciliteiten te verkleinen. Zo is bijvoorbeeld het bankgeheim van Zwitserland mede door druk vanuit de Verenigde Staten verkleind. Dit vergroot de mogelijkheid voor controle van geldstromen en opsporing van witwassen.

Incorporatie en regulering

Behalve het verbieden en opsporen van activiteiten die zich buiten de reguliere economie afspelen, kunnen irreguliere fenomenen ook binnen het formele, reguliere stelsel worden getrokken. Dit is bijvoorbeeld gebeurd ten aanzien van cryptovaluta. Met de invoering van de vijfde anti-witwasrichtlijn van de EU zijn belangrijke stappen gezet in de regulering van cryptomunten. De Nederlandse implementatie van die richtlijn heeft tot gevolg dat (sommige) cryptodienstverleners onder de werkingssfeer van de Wwft vallen. Het gaat daarbij om *exchange services* (wisselkantoren voor cryptomunten) en aanbieders van *wallets* (cryptobewaarpportemonnees). Hierdoor hebben zij een

wettelijke taak om te voorkomen dat via hun diensten wordt witgewassen.¹⁹ Zo moeten zij onderzoek doen naar hun cliënten (*cliëntenonderzoek*) en de transacties die zij verwerken ook in de gaten houden (*transactiemonitoring*). Daarbij zijn zij verplicht om ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland te melden. Van crypto-omwisselplatforms wordt verder vereist dat er een objectieve melding richting FIU-Nederland wordt gedaan als er € 10.000 of meer wordt omgewisseld tussen virtuele valuta en fiatgeld.

De inzet op digitaal centralebankgeld, oftewel Central Bank Digital Currencies (CBDC's), kan als de overtreffende trap van incorporatie en regulering op het gebied van cryptovaluta worden gezien. Overtreffend, omdat een bepaalde vorm van cryptovaluta, te weten *stable coins*, mogelijk door overheden *zelf* ontwikkeld gaat worden in plaats van dat door anderen gecreëerde munten slechts onder toezicht worden geplaatst. Stable coins zijn digitale munten die gekoppeld zijn aan de waarde van fiatgeld, zoals de dollar of de euro, of de goudprijs. Dit moet ervoor zorgen dat de stable coin een vaste waarde heeft om zo het risico op grote koersverschillen te beperken, zoals die wel bij decentrale cryptovaluta als bitcoin kunnen optreden. Het bijzondere aan CBDC's is echter dat zij niet door het publiek worden gemunt, of door bedrijven worden uitgegeven, maar onder controle staan van een centrale bank.

De overheidsinteresse in CBDC's komt mede doordat Facebook in 2019 een eigen, alternatieve virtuele stable coin, de Libra (later Diem), wilde ontwikkelen.²⁰ Overheden van verschillende landen (waaronder ook Nederland) zagen dit als een zorgwekkende ontwikkeling. De angst was dat monetair beleid beïnvloed zou worden door de omvang van Libra: twee miljard gebruikers en een enorm conglomeraat van betaaldienstverleners dat aanvankelijk achter de Libra STONX (Zetsche e.a. 2021). Onder internationale druk werd het Facebookproject al in 2021 gestopt.²¹ Maar waar in mei 2020 nog maar 34 landen de implementatie van CBDC's onderzochten, is dat op het moment van schrij-

19 Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849&from=en>.

20 Zie <https://libra.org/en-US/white-paper/#the-libra-blockchain>.

21 Zie <https://cointelegraph.com/news/vale-diem-how-facebook-s-ambitious-stablecoin-project-came-to-an-end>.

ven inmiddels opgelopen tot 134 landen.²² CBDC zou voor meer 'diversiteit' in het financiële systeem zorgen (WRR 2019). De 'digitale euro zou naast contant geld bestaan'.²³ Daarmee wordt het als een 'aanvulling op de bestaande mogelijkheden van betalen' gezien.²⁴ Of er ooit een CBDC in Europa gaat komen, is echter nog onduidelijk. Privacykwesties en gebruiksvoorwaarden blijven een heet hangijzer.²⁵ Er zijn ook voorstellen tot incorporatie van parallelle financiële structuren gedaan die het uiteindelijk niet hebben gehaald. Zo gingen er aanvankelijk geluiden op om ondergronds bankieren uit de illegaliteit te trekken en op een of andere manier in de financiële sector te incorporeren. Daarbij werd ook voorgesteld om een term als ondergronds bankieren te vervangen. 'Ondergronds' zou namelijk te veel een stigma van criminaliteit met zich meedragen en daarom beter vervangen kunnen worden door zoiets als Informal Value Transfer Systems (Passas 1999, 2003). Verder is wel gepleit om anti-witwasmaatregelen niet al te stringent toe te passen omdat klanten van ondergrondse bankiers vooral uit migranten zouden bestaan die legale verdiensten naar het thuisland willen sturen (Vaccani 2010; Hamza 2006; Rosenbaum 2011; Ballard 2006). Passas (1999, p. 68) stelde bijvoorbeeld voor om onderzoek te doen naar de bestaande witwasregels, zodat deze regels mogelijk gewijzigd zouden kunnen worden, opdat ook de activiteiten van Informal Value Transfer Systems eronder zouden vallen. Hoewel in deze scenario's ervan uit werd gegaan dat crimineel geld de uitzondering zou zijn binnen het ondergronds bankieren, is inmiddels uit politiedossiers gebleken dat ondergrondse bankiers een belangrijk aandeel hebben in het verplaatsen van grote sommen geld in de drugshandel. Bovendien zijn de bankiers zelf vaak geen onbekende van justitie (Soudijn & De Groen 2015).

Wisselwerking tussen overheidsreactie en de parallelle economie

De verschillende reacties van de overheid hebben een (potentiële) uitwerking op de activiteiten en initiatieven die binnen de parallelle economie worden ontwikkeld. Die uitwerking kan bedoeld zijn, zoals wanneer poortwachters, banken bijvoorbeeld, drempels opwerpen die

22 Zie www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/.

23 Zie www.ecb.europa.eu/euro/digital_euro/faqs/html/ecb.faq_digital_euro.nl.html.

24 Zie www.dnb.nl/innovatie-in-betalen-en-bankieren/digitale-euro-wat-waarom-en-hoe/.

25 Zie www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A06252.

misbruik van financiële diensten moeilijker maken. Maar de uitwerking kan ook onbedoelde gevolgen hebben.

Zo heeft anti-witwasregulering door de samenwerking tussen publiek-private partijen geresulteerd in een formeel financieel stelsel waarin grote bedragen aan contant geld direct de (overheids)aandacht trekken (bedoelde uitwerking). Alleen ondergrondse bankiers – althans in Nederland – stellen vandaag de dag nog steeds geen vragen wanneer hun klanten miljoenen aan contanten willen overmaken.²⁶ Dit heeft ertoe geleid dat Europol de inzet van ondergrondse bankiers voor het overmaken van crimineel geld betitelde als een *parallel criminal financial system* (Europol 2021). Doordat de reguliere financiële instellingen met controles drempels opwerpen tegen witwassen, zijn de diensten van ondergrondse bankiers aantrekkelijker geworden (onbedoelde uitwerking).

Ook incorporatie en regulering kan een onbedoelde uitwerking hebben. Zo is de regulering van (Nederlandse) cryptodienstverleners bedoeld om de witwasmogelijkheden via cryptovaluta te verkleinen. Het is ook waarschijnlijk dat door die regulering witwassen via bijvoorbeeld een geregistreerde online exchange service daadwerkelijk moeilijker is geworden. Echter, de regulering kan vanuit het perspectief van anti-witwasbeleid ook nadelen hebben. Momenteel lijkt de acceptatie van cryptovaluta in de reguliere economie nog laag; met bijvoorbeeld bitcoin kan slechts heel beperkt worden betaald voor legale goederen en diensten. Regulering kan bijdragen aan ‘normalisering’ van cryptovaluta, wat de acceptatie van cryptovaluta als betaalmiddel ten goede kan komen, maar het daarmee ook makkelijker maakt om op criminele wijze verdiende cryptovaluta in de reguliere economie om te zetten (wit te wassen) (Kruisbergen e.a. 2018; zie ook Oerlemans e.a. 2016).

Deze voorbeelden illustreren de wisselwerking tussen de parallelle en de reguliere economie. De parallelle economie bestaat als alternatief voor reguliere financieel-economische kanalen. Dat alternatief wordt vaak gebruikt door personen van wie de activiteiten of de voorkeuren zich niet goed verhouden tot de overheidsregulering die het ‘normale’ financieel-economische verkeer structureert. Diezelfde overheid probeert vervolgens de meest onwelgevallige alternatieven in of uit te dammen door nieuwe regulering te introduceren. Op haar beurt heeft

²⁶ Sterker nog, zij weten vaak niet eens de identiteit van de personen die van hun diensten gebruik maken omdat zij een systeem van anonieme tokens hanteren.

die nieuwe regulering bedoelde en onbedoelde gedragsreacties, die gepaard kunnen gaan met nieuwe mogelijkheden binnen de parallelle economie. Kortom, de parallelle economie bestaat bij de gratie van het bestaan van een formele economie (Slot 2010).

Literatuur

AIVD e.a. 2024

AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst), Nationale Politie & NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), *Met de rug naar de samenleving. Een analyse van de soevereinenbeweging in Nederland*, Den Haag, april 2024, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/09/tk-bijlage-24401640-fenomeenanalyse-soevereinen.

documenten/rapporten/2024/04/09/tk-bijlage-24401640-fenomeenanalyse-soevereinen.

Ballard 2006

R. Ballard, 'Hawala', *Newsletter of the International Institute of Asian Studies* (42) 2006, p. 8-9.

Bryans 2014

D. Bryans, 'Bitcoin and money laundering: mining for an effective solution', *Indiana Law Journal* (89) 2014, p. 441-472.

Christensen 2012

J. Christensen, 'The hidden trillions: secrecy, corruption, and the offshore interface', *Crime, Law and Social Change* (57) 2012, afl. 3, p. 325-343.

Clement 2015

C. Clement, *The formal-informal economy dualism in a retrospective of economic thought since the 1940s* (Schriftenreihe des Promotionschwerpunkts Globalisierung und Beschäftigung, nr. 43/2015), Stuttgart: Universität Hohenheim 2015.

Custers e.a. 2018

B.H.M. Custers, R.L.D. Pool & R. Cornelisse, 'Banking malware and the laundering of its profits', *European Journal of Criminology* (16) 2018, afl. 6, <https://doi.org/10.1177/1477370818788007>.

Dell'Anno 2022

R. Dell'Anno, 'Theories and definitions of the informal economy: a survey', *Journal of Economic Surveys* (36) 2022, afl. 5, p. 1610-1643.

Europol 2015

Europol, *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*, Den Haag: European Police Office 2015.

Europol 2021

Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021. A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2021.

Europol 2024

Europol, *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2024.

Hamza 2006

B. Hamza, *A report on the Somali remittance sector in Canada*, York University 2006.

Hart 1973

K. Hart, 'Informal income opportunities and urban employment in Ghana', *The Journal of Modern African Studies* (11) 1973, afl. 1, p. 61-89.

Van Koningsveld 2015

T.J. van Koningsveld, *De offshore wereld ontmaskerd. Een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen* (diss. Tilburg), Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2015.

Kruisbergen & Soudijn 2015

E.W. Kruisbergen & M.R.J. Soudijn, 'Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk', *Justitiële verkenningen* (41) 2015, afl. 1, p. 10-23.

Kruisbergen e.a. 2012

E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: Boom Lemma 2012.

Kruisbergen e.a. 2018

E.W. Kruisbergen, E.R. Leukfeldt, E.R. Kleemans & R.A. Roks, *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: WODC 2018.

Kruisbergen e.a. 2019

E.W. Kruisbergen, E.R. Leukfeldt, E.R. Kleemans & R.A. Roks, 'Money talks: money laundering choices of organized crime offenders in a digital age', *Journal of Crime and Justice* (42) 2019, afl. 5, p. 569-581.

Levi & Soudijn 2020

M. Levi & M.R.J. Soudijn, 'Understanding the laundering of organized crime money', in: P. Reuter & M. Tonry (red.), *Organizing crime: mafias, markets, and networks* (Crime and Justice, vol. 49), Chicago: University of Chicago Press 2020, p. 579-631.

McKinsey & Company 2021

McKinsey & Company, *De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland*, 2021, www.dnb.nl/media/emvfbecy/rapport-mckinsey-de-toekomst-van-de-chartale-infrastructuur-in-nederland.pdf.

Meiklejohn e.a. 2013

S. Meiklejohn e.a., *A fistful of bitcoins: characterizing payments among men with no names*, San Diego: University of California 2013, <http://dx.doi.org/10.1145/2504730.2504747>.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2022

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Aanpak georganiseerde criminaliteit op hoofdlijnen. Bijlage 3. Ondergronds bankieren* (Kamerbrief 3977507), Directoraat-Generaal Ondernijning, 26 april 2022.

Nabi 2013

S.S. Nabi, 'Hawala-bankieren: een belangrijke schakel binnen de informele economie', in: D. Boels, L. Bisschop, E. Kleemans & K. van der Vijver (red.), *Illegale en informele economie*, Apeldoorn: Maklu 2013, p. 93-114.

Nakamoto 2008

S. Nakamoto, *Bitcoin: a peer-to-peer electronic cash system*, 2008, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>.

Nazzari 2023

M. Nazzari, 'From payday to payoff: exploring the money laundering strategies of cyber-criminals', *Trends in Organized Crime* 2023, p. 1-18.

Obermaier & Obermayer 2017

F. Obermaier, & B. Obermayer, *The Panama Papers: breaking the story of how the rich and powerful hide their money*, Londen: OneWorld 2017.

Oerlemans e.a. 2016

J.J. Oerlemans, B.H.M. Custers, R.L.D. Pool & R. Cornelisse, *Cyber-crime en witwassen. Bitcoins, online dienstverleners en andere witwasmethoden bij banking malware en ransomware*, Den Haag: Boom criminologie 2016.

Passas 1999

N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and criminal organizations: a study into so-called underground banking networks*, Den Haag: WODC 1999.

Passas 2003

N. Passas, *Informal Value Transfer Systems, terrorism and money laundering. Report to the National Institute of Justice*, Boston: Northeastern University 2003.

PEO 1996

PEO (Parlementaire Enquête-commissie Opsporingsmethoden), *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden* (Bijlage VIII: deelonderzoek I onderzoeksgroep Fijnaut, Autochtone, allochtone en buitenlandse criminele groepen, nr. 0921.7371), 1996.

Van Raalte 2021

J. van Raalte, 'De Vrije Republiek Liberia. Een onbewoond belastingparadijs met één dissident', *De Groene Amsterdammer* 10 juni 2021.

Rosenbaum 2011

M.J. Rosenbaum, 'A paper chase in a paperless world: regulating informal value transfer systems', *Colombia Journal of Transnational Law* (50) 2011, p. 169-215.

Schneider e.a. 2011

F. Schneider, A. Buehn & C.E. Montenegro, 'Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007', in: F. Schneider (red.), *Handbook on the shadow economy*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing 2011, p. 9-77.

Slot 2010

B.M.J. Slot, 'Informeel economie: oorsprong, oorzaak en ontwikkeling', *Justitiële verkenningen* (36) 2010, afl. 7, p. 9-24.

Soudijn 2018

M.R.J. Soudijn, 'Using police reports to monitor money laundering developments. Continuity and change in 12 years of Dutch money laundering crime pattern analyses', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2018, <https://doi.org/10.1007/s10610-018-9379-0>.

Soudijn & De Groen 2015

M.R.J. Soudijn & E.M. de Groen, 'De criminele levensloop van hawaladars. Een verkennend onderzoek', *Justitiële verkenningen* (41) 2015, afl. 1, p. 66-80.

Stahlie & De Zeeuw 2021

D. Stahlie & L. de Zeeuw, 'Ondergronds bankieren; stand van de rechtspraak', *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* (44) 2021, afl. 3, p. 175-188.

Talhi 2023

M. Talhi, *De halalhypothek in Nederland: een mythe of een mogelijkheid?* (masterscriptie Utrecht), 2023.

Vaccani 2010

M. Vaccani, *Alternative remittance systems and terrorism financing: issues in risk management* (Working Paper nr. 180), Washington: The World Bank 2010.

Verhoeven e.a. 2013

M. Verhoeven, B. van Gestel & E.R. Kleemans, 'Legale sector, informele praktijken. De informele kant van de legale raamprostitutie in Nederland', in: D. Boels, L. Bisschop, E. Kleemans & K. van der Vijver (red.), *Illegale en informele economie*, Apeldoorn: Maklu, p. 115-130.

Wall & Aussen 2014

R. Wall & V. Aussen, *Moscow's informal economy*, Moskou: Strelka Institute 2014.

WRR 2019

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), *Geld en schuld. De publieke rol van banken*, Den Haag, 2019.

Zetzsche e.a. 2021

D.A. Zetzsche, R.P. Buckley & D.W. Arner, 'Regulating Libra', *Oxford Journal of Legal Studies* (41) 2021, afl. 1, p. 80-113, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa036>.