



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Cahier 2018-17

National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering

Bonaire, Sint Eustatius en Saba

H.C.J. van der Veen
L.F. Heuts

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Afkortingen — 5

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 15

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 15
- 1.2 Wat is witwassen en terrorismefinanciering? — 16
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen — 18
- 1.4 Focus rapportage op onderwerp witwassen — 19
- 1.5 Beperkingen van deze NRA — 19
- 1.6 Leeswijzer — 20

2 Onderzoeksmethodiek — 21

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA — 21
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk — 23
- 2.3 Ingezette methoden — 23

3 Wat maakt de BES-eilanden kwetsbaar voor witwassen? — 29

- 3.1 Geografische en demografische kenmerken — 29
- 3.2 Sociaal-culturele kenmerken — 30
- 3.3 Economische kenmerken — 31
- 3.4 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen — 35
- 3.5 Samenvattend — 37

4 Risico's op het terrein van witwassen — 39

- 4.1 Witwaskanalen en witwasmethoden — 39
- 4.2 Risico's met grootste potentiële impact — 46

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 49

- 5.1 Organisatie van de preventie en bestrijding van witwassen — 49
- 5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium — 51
- 5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 55

6 Conclusies — 59

- 6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen — 59
- 6.2 Evaluatie van NRA BES — 64
- 6.3 Lessen voor de volgende NRA — 66

Summary — 67

Literatuur — 75

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 79
- 2 Lijst van geïnterviewden — 81
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings — 83
- 4 Resultaten mailenquête — 85
- 5 Resultaten expertmeeting — 93

Afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BTW	Bureau Toezicht Wwft
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
FATF	Financial Action Task Force
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit - Nederland
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
MCA	multi criteria analyse
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
OM BES	Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba
RST	Recherche Samenwerking Team
TBO	Team Bestrijding Ondernijning
UBO	Ultimate Beneficial Owner
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wfm BES	Wet financiële markten Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WvS BES	Wetboek van Strafrecht Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Wwft BES	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau tegengaan 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 veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en het verbeteren van internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risico-gericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

In 2017 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid¹ een NRA Witwassen en een NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. In deze onderzoeken zijn de risico's met de grootste potentiële impact op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering vastgesteld en geordend. Daarnaast boden beide studies inzicht in de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving) de geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact verkleint.

In de NRA voor Europees Nederland zijn de risico's voor het Caribische deel van Nederland niet meegenomen. Deze overzeese Caribische gebiedsdelen, te weten Bonaire, Sint Eustatius en Saba (die in dit rapport worden aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden) hebben sinds 10 oktober 2010 de status van 'openbare lichamen' of 'bijzondere gemeenten'. De BES-eilanden – met in totaal circa 24.000 inwoners (op 1 januari 2017) en een totale oppervlakte van 322 km² – liggen in de Caribische Zee op 7.000-8.000 kilometer van Europees Nederland. Bonaire ligt ten oosten van Aruba en Curaçao, op 80 kilometer van de continentale kust van Venezuela. Sint Eustatius en Saba liggen ten zuiden van Sint Maarten en ten noordwesten van Saint Kitts en Nevis. Bonaire bevindt zich op circa 800 kilometer afstand van Sint Eustatius en Saba.

Er is voor de BES-eilanden een afzonderlijke NRA uitgevoerd vanwege de aanzienlijke verschillen tussen het Caribische en Europese deel van Nederland wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken (ofwel contextfactoren) die de gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook bestaan er verschillen tussen beide gebieden wat betreft het beschikbare beleidsinstrumentarium om de risico's tegen te gaan evenals de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

¹ Bij de start van deze onderzoeken werd het ministerie nog aangeduid als ministerie van Veiligheid en Justitie.

Doel van deze NRA is het in kaart brengen van de risico's op de terreinen witwassen en terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact en van de 'weerbaarheid' van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Bij 'weerbaarheid' gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's worden tegengegaan. In deze NRA worden ook enkele geleerde lessen beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden.

Om inzicht te krijgen in bestaande dreigingen op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden zijn voor de voorliggende NRA verschillende onderzoeksactiviteiten verricht, te weten een literatuurstudie, mailenquête, interviews met experts en andere betrokkenen, en een expertmeeting. Terwijl dit veel informatie over het onderwerp witwassen in Caribisch Nederland heeft opgeleverd, bleken daaruit geen duidelijke signalen van dreigingen op het terrein van *terrorismefinanciering*. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat terrorismefinanciering op de BES-eilanden niet voorkomt; de geïnterviewden en deelnemers aan een expertmeeting konden de enkele geruchten hieromtrent echter onvoldoende substantiëren om deze als dreiging te kunnen aanmerken. Ook in de geraadpleegde schriftelijke en online bronnen zijn verder geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Daarom is ervoor gekozen om in de voorliggende rapportage evenals deze samenvatting de nadruk te leggen op het onderwerp witwassen.

Wat is witwassen?

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de definiëring van witwassen in de artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Voor de BES-eilanden zijn dat de artikelen 435a tot en met 435d in het Wetboek van Strafrecht BES (WvS BES). In deze artikelen is witwassen strafbaar gesteld en worden de verschillende omstandigheden beschreven waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen.

In de economische benadering wordt het *proces* van witwassen beschreven. Het richt zich op de wijze waarop geld 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 het economische proces van witwassen worden veelal drie fasen onderscheiden:

- plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
- verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
- Integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.

Aan het witwassen van geld gaat een andere vorm van criminaliteit vooraf, bijvoorbeeld de gronddelicten drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude. Om crimineel geld wit te wassen kan worden gebruikgemaakt van dienstverleners die werkzaam zijn in uiteenlopende sectoren, zoals kredietinstellingen, geldtransactiekantoren en makelaars. De sectoren worden hier aangeduid als kanalen. Verder kunnen diverse methoden worden toegepast die zijn te verbinden aan de bovengenoemde witwasfasering. Voor de witwasmethoden geldt dat ze niet altijd zijn voorbehouden aan één kanaal, dezelfde methode kan binnen meerdere kanalen worden toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor aankopen met contant geld,

zoals bij autodealers en juweliers. In de hier voorliggende NRA staat de economische benadering van witwassen centraal.

Onderzoeksmethodiek

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze NRA heeft een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Caribisch Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht en zijn interviews afgenomen met onder andere toezichhouders, opsporingsdiensten, andere handhavers en Financial Intelligence Unit -Nederland (FIU-Nederland), zowel in Europees als Caribisch Nederland.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op de terreinen witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden is een literatuurstudie verricht, zijn interviews met onder andere toezichhouders, opsporingsdiensten, andere handhavers en FIU-Nederland in Europees en Caribisch Nederland afgenomen, en hebben interviews met meldingsplichtige dienstverleners in Caribisch Nederland plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een longlist van witwasdreigingen (maar niet tot een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering, zie eerder).
- Voorafgaande aan een expertmeeting is een mailenquête uitgezet onder de experts, waarin hen werd gevraagd per dreiging en eiland aan te geven in hoeverre zij bekend zijn met feiten/casussen van de dreigingen uit de longlist of, wanneer dat niet het geval was, of zij de prevalentie van de dreigingen (on)aannemelijk achten of er onbekend mee waren. In de mailenquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasmethoden.
- In de expertmeeting met vertegenwoordigers van de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Toezicht Wwft (BTW), De Nederlandsche Bank (DNB), de Douane Nederland, het Openbaar Ministerie van Europees Nederland en FIU-Nederland is eerst nagegaan of er voor Caribisch Nederland dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering bekend zijn. Toen dat niet het geval bleek, hebben de experts – rekening houdend met de kwetsbaarheden vanuit de context van Caribisch Nederland – zich beperkt tot het identificeren van de witwasrisico's met de grootste potentiële impact. Ook hebben zij in algemene zin de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op het tegengaan van de geïdentificeerde witwasrisico's beoordeeld.
- In de eindfase van het onderzoek is een validerend interview met een sleutel-expert afgenomen, met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre deze de geïdentificeerde risico's herkende en of er belangrijke risico's ontbraken. Daarnaast is een conceptversie van de voorliggende rapportage voorgelegd aan de drie toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES): AFM, BTW en DNB.

Wat maakt Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwassen?

Geografische kenmerken

Geografische factoren die samenhangen met de prevalentie van witwassen zijn de nabijheid van Centraal- en Zuid-Amerikaanse landen en andere Caribische eilanden

(vanwege drugshandel en/of illegale immigratie) en de grote afstand tot Europees Nederland die gevolgen heeft voor de inrichting van het toezicht door de in Europees Nederland gevestigde drie toezichthouders (AFM, BTW en DNB).

Sociaal-culturele kenmerken

De geografische kenmerken kleinschaligheid en isolatie van de BES-eilanden werken door in enkele sociaal-culturele kenmerken zoals de *ons-kent-ons-belangencultuur* waarbij er sprake is van patronage en cliëntelisme volgens het 'voor wat hoort wat'-principe. Hierdoor vervagen de grenzen tussen privé relaties en professionele contacten. Het effect hiervan wordt versterkt door de lage minimumlonen en uitkeringen op de BES-eilanden en de – sinds de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 – sterk gestegen kosten van levensonderhoud. Om financieel rond te komen zijn veel inwoners gedwongen meerdere banen bij verschillende werkgevers te combineren. Als overlevingsstrategie komt ook het plegen van kleine criminaliteit voor.

Economische kenmerken

Sinds 10 oktober 2010 is er een toename van het aantal kapitaalkrachtige Europese Nederlanders en Europees-Nederlandse en buitenlandse expats dat zich op de BES-eilanden vestigt. De inkomensongelijkheid tussen de lokale bevolking en de vernoemde groep zorgt voor onvrede bij de lokale bevolking. Dit kan het optreden van integriteitsproblemen en belangenverstremgeling in de hand werken. Een economische kenmerk van de BES-eilanden dat mogelijk samenhangt met het optreden van witwassen, is dat deze eilanden zijn te karakteriseren als *cash based economies*. Deze cashgerichtheid maakt deel uit van het informele karakter van de economie en de handelsstromen met de nabijgelegen andere (ei)landen. De stijging van het toerisme draagt bij aan de ontwikkeling van de vastgoedmarkt op Bonaire en maakt het eiland aantrekkelijk voor de vestiging van Europees-Nederlandse en buitenlandse vastgoedondernemers. Hierbij kwamen in het verleden investeringen met crimineel geld voor.

Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen

Vermogensdelicten worden vooral op Bonaire geregistreerd (ruim 700 in 2017) en in veel mindere mate op de ook veel kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba (respectievelijk 33 en 12). Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat criminaliteit een *dark number* fenomeen is. Lang niet alle criminaliteit komt ter kennis van de politie en wordt geregistreerd. De werkelijke omvang van de criminaliteit ligt vermoedelijk hoger dan de officiële cijfers.

Bonaire geldt vooral als doorvoerhaven voor internationale handel in verdovende middelen, maar lokale handel komt er ook voor. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk eindstations. Volgens het Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn de meeste van deze drugs afkomstig uit Zuid-Amerika.

De BES-eilanden kunnen een doorgangsgebied en bestemming vormen voor onvrijwillig sekswerk en gedwongen werk in huishoudens, landbouw en bouw. Migranten die schulden hebben, worden soms gedwongen te werk gesteld in restaurants en andere bedrijven. Het gaat daarbij vaak om Colombianen, Venezolanen en Dominicanen. Strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen naar mensenhandel waren er de afgelopen jaren niet op de BES-eilanden. Over corruptie op de BES-eilanden doen verhalen de ronde maar zijn er geen harde bewijzen voor gevonden. De afgelopen jaren waren er dan ook geen strafrechtelijke zaken op het terrein van corruptie.

Risico's op het terrein van witwassen

De contextanalyse maakte duidelijk dat de kenmerken van de afzonderlijke BES-eilanden onderling dermate verschillen dat de risico's niet in één analyse kunnen worden bepaald. De exercitie voor het identificeren van de witwasrisico's is dus voor ieder eiland afzonderlijk uitgevoerd. Tabel S1 geeft alleen de witwasrisico's met de grootste potentiële impact weer die door ten minste drie deelnemers aan de expertmeeting zijn geïdentificeerd.²

Tabel S1 Witwasrisico's met de grootste potentiële impact in Caribisch Nederland

Bonaire	Score expertmeeting (n=6)
Aanschaf van particuliere woningen	4
Aanschaf van resorts/vakantieparken	4
Projectontwikkeling vastgoed	4
Aanschaf van bedrijfspanden	3
Nieuwbouw van vastgoed	3
Misbruik van diensten van notarissen	3
Geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen	3
Geldtransacties/-stortingen via vergunde geldtransactiekantoren	3
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3
Sint Eustatius	
Geldtransacties/-stortingen via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom) via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3
Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant (geld vanuit/naar eiland via zee/lucht)	3
Saba	
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3

Voor Bonaire zijn in totaal tien witwasrisico's met de grootste potentiële impact geïdentificeerd (door ten minste de helft van de deelnemers aan de expertmeeting). Een groot deel van deze risico's heeft betrekking op de vastgoedsector. Daarnaast behoren geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen en vergunde geldtransactiekantoren, (een vorm van) Trade-Based Money Laundering en witwassen via kansspelen tot de top tien van witwasrisico's (qua potentiële impact). Bij alle geïdentificeerde risico's geldt dat de experts ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten, zo bleek uit de mailenquête die voorafgaande aan de expertmeeting was uitgezet.

² In een bijlage van dit rapport staan ook witwasrisico's die door één of twee deelnemers zijn geïdentificeerd.

Voor Sint Eustatius zijn vijf witwasrisico's met de grootste potentiële impact geïdentificeerd (door ten minste de helft van de deelnemers aan een expertmeeting). De twee risico's die het vaakst zijn genoemd, hebben betrekking op onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren, gevolgd door risico's die betrekking hebben op Trade-Based Money Laundering, kansspelen en het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld. Uit de mailenquête onder experts bleek dat zij bij alle vijf geïdentificeerde risico's ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten.

Voor Saba is slechts één dreiging door ten minste drie experts aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact, namelijk witwassen via kansspelen. Gezien de afwezigheid van casino's op zowel Saba als Sint Eustatius is het aannemelijk dat dit risico betrekking heeft op online kansspelen en/of loterijen. Uit de mailenquête onder experts bleek dat geen van de experts bekend is met feiten/casussen van dit geïdentificeerde risico; wel vinden enkele experts de prevalentie van deze witwasmethode aannemelijk.

Een van de onderzoeksvragen luidde welke witwasrisico's op de BES-eilanden nog niet zijn gesignaleerd maar in de toekomst actueel kunnen worden. In de interviews en expertmeeting van deze NRA is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van witwassen die *op dit moment* spelen. Het onderwerp 'toekomstige risico's' leverde weinig informatie op. In de verdiepende interviews noemden de experts de voortdurende instabiliteit in Venezuela die in de toekomst kan leiden tot een toenemende instroom van illegaal verkregen geld (bijvoorbeeld via corruptie of omkoping) in de economie van Caribisch Nederland, met name in het nabij Venezuela gelegen Bonaire. Hoewel de BES-eilanden nog zijn aan te merken als *cash based economies*, opperden de experts dat in de toekomst mogelijk virtuele valuta een witwasrisico gaan vormen.

Een andere onderzoeksvraag luidde welke kwantitatieve data bij volgende NRA's gebruikt kunnen worden om de witwasrisico's in beeld te krijgen. Momenteel bestaat er een gebrek aan data over financieel-economische criminaliteit op de BES-eilanden. Dat betekent overigens niet dat er helemaal geen data over de prevalentie van de geïdentificeerde risico's beschikbaar zijn. Echter, de data die wél beschikbaar zijn, zijn ofwel beperkt van aard of mogen, onder meer vanwege privacywetgeving, niet gedeeld worden door toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van witwassen in Caribisch Nederland is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF en het Europees Nederlandse beleid (dat weer voortvloeit uit Europese anti-witwasrichtlijnen). Het daarvoor beschikbare beleidsinstrumentarium betreft:

- de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES;
- de Wet financiële markten BES;
- Wetboek van Strafrecht BES;
- fiscale wetgeving.

Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat op de BES-eilanden beschikbaar is voor het tegengaan van witwassen en het mitigeren van de afzonderlijke witwasrisico's. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Om inzicht te krijgen in de weerbaarheid van

het beleidsinstrumentarium zijn onder meer relevante rapporten bestudeerd, vonden interviews plaats met experts in zowel Europees als Caribisch Nederland en is een expertmeeting in Europees Nederland georganiseerd. Hieruit komt naar voren dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het toezicht, de opsporing en de handhaving op de BES-eilanden verbetermogelijkheden kennen. Op basis van de genoemde onderzoeksactiviteiten kunnen verschillende aandachtspunten worden aangegeven.

Een aandachtspunt hangt samen met enkele contextuele factoren die de BES-eilanden kwetsbaar maken voor witwassen. Zo kunnen de kleinschaligheid en geslotenheid van de gemeenschap van de eilanden en de daaraan gerelateerde ons-kent-ons-, angst-, zwijg- en belangencultuur uitwerken in een beperkte aangiftebereidheid van criminele activiteiten. Deze factoren kunnen eveneens de bereidheid bij dienstverleners om ongebruikelijke transacties te melden, beperken. Dit leidt tot een verminderde informatiepositie bij opsporing, handhaving en toezicht. Ook zorgt de eerder genoemde informele economie van de BES-eilanden (voornamelijk *cash based*, een informele leencultuur en vaak informele handelsstromen) ervoor dat de administraties niet altijd volledig zijn, waardoor de uitvoering van de handhaving en het toezicht wordt bemoeilijkt.

Een volgend aandachtspunt is het gebrek aan capaciteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Opsporingsdiensten en andere handhavers verrichten relatief veel werkzaamheden ten behoeve van de bestrijding van sociaaleconomische en veiligheidsproblemen op de BES-eilanden. De werkloosheid en armoede van de bevolking op de eilanden spelen hierbij een rol. Het gevolg hiervan is dat er minder capaciteit is voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, maar ook voor het (systematisch) verzamelen van data over criminaliteit.

Een ander aandachtspunt, dat samenhangt met de eerdere aandachtspunten, is het gebrek aan kennis en data over financieel-economische criminaliteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Een extra punt van aandacht daarbij is dat de data waarover toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers wél beschikken, onderling niet altijd mogen worden gedeeld.

In de expertmeeting is ook nader ingegaan op aspecten die het toezicht in het kader van de Wwft BES bemoeilijken. Hierbij is gewezen op het belang van het kunnen uitvoeren van onaangekondigde controles door toezichthouders bij meldingsplichtige dienstverleners. In de praktijk is dit lastig te realiseren aangezien de toezichthouders gevestigd zijn in Europees Nederland.

Ook gaven experts aan dat de Wwft BES de toezichthouders momenteel onvoldoende in staat stelt om adequaat toezicht te houden op notarissen en advocaten op Bonaire.³ Deze vrije beroepsbeoefenaren zijn niet aangesloten bij de beroepsverenigingen in Europees Nederland, respectievelijk de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Om deze reden zijn deze beroepsbeoefenaren ook niet onderworpen aan gedrags- en beroepsregels en het tuchtrecht van KNB en NOvA. Advocaten op Bonaire verlenen onder het beroep op het verschoningsrecht geen medewerking aan het toezicht door BTW. Met de notarissen op Bonaire is toezichthouder BTW jaarlijks in gesprek over opvallende vastgoedtransacties in openbare notariële aktes. De notarissen verlenen echter geen inzage in hun financiële administratie en hun transactiedossiers.

Tot slot is genoemd dat DNB afhankelijk is van het toezicht door en de samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, omdat de zetel van de

³ Op Sint Eustatius en Saba zijn geen notarissen en advocaten gevestigd.

vergonde kredietinstellingen op de BES-eilanden in bijna alle gevallen in Curaçao en Sint Maarten zijn gevestigd.

Ten aanzien van het beleidsinstrumentarium gaven experts in de interviews en de expertmeeting aan dat het de aanbeveling verdient het aantal typen dienstverleners in de Wwft BES uit te breiden. Zo zou de Wwft BES bijvoorbeeld ook moeten kunnen gelden voor aannemers, projectontwikkelaars en de bouwmaterialenhandel, zodat toezichthouder BTW ook op hen toezicht kan houden. Dit kan helpen meer grip te krijgen op risico's die verbonden zijn aan de vastgoedsector, die geconstateerd zijn voor Bonaire. Wat betreft het beleidsinstrumentarium is ook aangegeven dat een beleidsinstrument zoals de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in Europees Nederland momenteel ontbreekt op de BES-eilanden. Met dit instrument kan de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies worden getoetst. Met name op Bonaire kan dit nuttig zijn, meer specifiek als toets richting (buitenlandse) ondernemers/investeerders op de Bonairiaanse vastgoedmarkt.

Tot slot

Deze NRA heeft inzicht geboden in de witwasrisico's met volgens experts de grootste potentiële impact in Caribisch Nederland en – in algemene zin – in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de bestrijding van witwassen. De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze NRA heeft, net als de Europees-Nederlandse NRA's, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts, met name vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers, leidend zijn geweest. Dit laatste komt door de beperkte beschikbaarheid en geschiktheid van data over witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden.

Voor een volgende NRA voor de BES-eilanden zou gestreefd moeten worden de onderzoeksmethodiek meer datagericht te maken. Dit zou de afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen verminderen en de daaraan verbonden risico's verkleinen. Een belangrijke kanttekening die hierbij gemaakt moet worden, is dat kwantitatieve data over de prevalentie en potentiële impact van witwasrisico's op de BES-eilanden momenteel nog ontbreken. Om hiervoor te compenseren zijn in het Caribisch gebied naast de interviews met de opsporings- en andere handhavingsinstanties interviews afgenomen met vertegenwoordigers van meldingsplichtige dienstverleners. Bij een volgende NRA BES is het wenselijk dit aantal interviews te verhogen, met name interviews met (meldingsplichtige) dienstverleners die betrokken zijn bij de Bonairiaanse vastgoedmarkt: makelaars, projectontwikkelaars en aannemers. Ook zou een expertmeeting bij een volgende NRA BES niet in Europees Nederland maar in Caribisch Nederland kunnen plaatsvinden, zodat ook opsporingsdiensten en andere handhavers kunnen deelnemen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan⁴ is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF)⁵ en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau tegengaan 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 veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en het verbeteren van internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels.⁶ Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn.⁷ Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. Voor Nederland betekent dit dat er een NRA uitgevoerd moet worden.

In 2017 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid⁸ een NRA Witwassen en een NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland.⁹ In deze onderzoeken zijn de risico's met de grootste potentiële impact op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering vastgesteld en geordend. Daarnaast boden beide studies inzicht in de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving) gericht op het tegengaan van de risico's, de geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact tegengaat.

In de NRA voor Europees Nederland zijn de risico's voor het Caribische deel van Nederland niet meegenomen. Deze overzeese Caribische gebiedsdelen worden ook wel aangeduid als de BES-eilanden, te weten Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De BES-eilanden hebben sinds 10 oktober 2010 de status van 'openbare lichamen' of 'bijzondere gemeenten'.¹⁰ De BES-eilanden liggen op 7.000-8.000 kilometer van Europees Nederland in de Caribische Zee. Bonaire ligt ten oosten van Aruba en Curaçao, op 80 kilometer van de continentale kust van Venezuela. Sint Eustatius en Saba liggen ten zuiden van Sint Maarten en ten noordwesten van Saint Kitts en Nevis (zie figuur 1.1). Het totaal aantal inwoners op de BES-eilanden was op

⁴ Onder het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering worden in dit rapport de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering verstaan. Daar waar het relevant is, worden echter de afzonderlijke begrippen preventie en bestrijding gehanteerd.

⁵ FATF (2012).

⁶ www.fatf-gafi.org.

⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

⁸ Ten tijde van de uitvoering van deze onderzoeken was dit het ministerie van Veiligheid en Justitie.

⁹ Van der Veen en Heuts (2017a, 2017b).

¹⁰ De Caribische eilanden Aruba, Curaçao en (het Nederlandse deel van) Sint Maarten hebben de status van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden, en dienen zelf een NRA uit te voeren.

1 januari 2017 circa 24.000, bij een totale oppervlakte van 322 km² (Bonaire 288 km², Sint Eustatius 21 km² en Saba 13 km²).

Figuur 1.1 Geografische ligging Bonaire, Sint Eustatius en Saba



Er is voor de BES-eilanden een afzonderlijke NRA uitgevoerd vanwege de aanzienlijke verschillen tussen het Caribische en Europese deel van Nederland wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken (ofwel contextfactoren) die beide gebieden kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook bestaan er verschillen tussen beide gebieden wat betreft het beschikbare beleidsinstrumentarium om de risico's tegen te gaan evenals de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Met de hier voorliggende National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba, verder aangeduid als NRA BES, wordt het Europees-Nederlands beeld van de risico's van witwassen en terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium tegen deze risico's gecompleteerd met het Caribisch deel van Nederland.

1.2 Wat is witwassen en terrorismefinanciering?

Witwassen

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden.¹¹ De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de definiëring van witwassen in de artikelen in het Wetboek van Strafrecht. Voor de BES-eilanden zijn dat de artikelen 435a tot en met 435d in het Wetboek van Strafrecht BES (WvS BES). In deze artikelen is witwassen strafbaar gesteld; het beschrijft de verschillende omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen in juridische zin is het *verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervoer of verplaatsing van een voorwerp* of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende op een voorwerp is of dit voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is (opzettelijk witwassen) of een redelijk vermoeden (schuld witwassen) moet zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf.

¹¹ Soudijn en Akse (2012).

Daarbij wordt onder 'voorwerp' alle zaken en alle vermogensrechten verstaan. Onder witwassen valt ook het *verwerven, voorhanden hebben, overdragen of omzetten van een voorwerp*, terwijl er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf.¹² Tevens is diegene die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, strafbaar gesteld.

In de economische benadering wordt het proces van witwassen beschreven. Het richt zich op de wijze waarop geld met criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuuld.¹³ In het economische proces van witwassen worden veelal drie fasen onderscheiden:¹⁴

- plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
- verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
- integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.

Aan het witwassen van geld gaat een andere vorm van criminaliteit vooraf, bijvoorbeeld de gronddelicten drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude. Om crimineel geld wit te wassen wordt gebruikgemaakt van verschillende kanalen inhoudende de sectoren en daarbij behorende dienstverleners, zoals kredietinstellingen, geldtransactiekantoren en makelaars. Verder kunnen diverse methoden worden toegepast die zijn te verbinden aan de bovengenoemde witwasfasering. Voor de witwasmethoden geldt dat ze niet altijd zijn voorbehouden aan één kanaal; dezelfde methode kan binnen meerdere kanalen worden toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor aankopen met contant geld, wat bijvoorbeeld mogelijk is bij autodealers en juweliers. In de hier voorliggende NRA BES staat de economische benadering van witwassen centraal.

Terrorismefinanciering

Artikel 435e van het WvS BES gaat in op de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. Hierin staat dat een persoon strafbaar handelt in het geval van het opzettelijk verschaffen van middelen of inlichtingen en het opzettelijk verzamelen, verwerven, voorhanden hebben of aan een ander verschaffen van voorwerpen (alle zaken en alle vermogensrechten) die geheel of gedeeltelijk en onmiddellijk of middellijk dienen om geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. In het artikel wordt ook verwezen naar andere artikelen van het WvS BES waarin verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.¹⁵

Bij terrorismefinanciering kan het gaan om de financiering van terroristische activiteiten in Caribisch Nederland, al dan niet vanuit het buitenland, maar ook om de financiering van terroristische activiteiten in het buitenland vanuit of via Caribisch Nederland. De financiële middelen die worden gebruikt voor terrorismefinanciering, kunnen een criminele herkomst hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om geld dat verkregen is uit drugscriminaliteit, wapensmokkel, fraude of mensenhandel. Terrorisme kan ook worden gefinancierd met geld dat (mogelijk) legaal verkregen is, bijvoorbeeld donaties en opbrengsten uit legale ondernemingen. Ook kunnen terroris-

¹² Wetboek van Strafrecht BES, artikelen 435a tot en met 435d; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³ Soudijn en Akse (2012, p. 13 e.v.).

¹⁴ Soudijn en Akse (2012, p. 13); www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/.

¹⁵ Artikel 435e WvS BES; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

ten gebruikmaken van hun eigen financiële middelen, bijvoorbeeld via het eigen salaris, voor het plegen van terroristische daden.¹⁶

1.3 Doel en onderzoeksvragen

In de NRA voor de BES-eilanden is zoveel mogelijk aangesloten bij de doelstellingen en de toegepaste methodologie van de NRA's voor het Europese deel van Nederland. Zo heeft ook de NRA voor Caribisch Nederland tot doel de risico's met de grootste potentiële impact op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen. Daarnaast heeft deze NRA ook tot doel inzicht te bieden in de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium dat de risico's moet tegengaan, de geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact mitigeert.

De NRA voor de BES-eilanden is net als de NRA voor Europees Nederland opgebouwd met de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke kenmerken van de BES-eilanden worden geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van witwassen en terrorismefinanciering.
- In de fase van de *risico-identificatie* worden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba de risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact vastgesteld en geordend. De risico's worden geselecteerd uit een longlist van dreigingen.
- De fase van de *risicoanalyse*. De analyse levert zicht op de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering, de risico's tegengaat die in de fase van de risico-identificatie naar voren kwamen als de risico's met de grootste potentiële impact.

In de NRA BES staan dezelfde onderzoeksvragen als bij de NRA's voor Europees Nederland centraal:

- 1 Welke contextvariabelen maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwetsbaar voor het optreden van witwassen en terrorismefinanciering?
- 2 Welke risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering kunnen – gezien de geschetste context – worden aangemerkt als de risico's met de grootste potentiële impact op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?
- 3 Welke risico's zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? Hoe kan hier nader zicht op worden verkregen?
- 4 Welk beleidsinstrumentarium is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikbaar om de geïdentificeerde risico's tegen te gaan?
- 5 In welke mate mag van het beschikbare beleidsinstrumentarium worden verwacht dat ze de geïdentificeerde risico's effectief tegengaan?
- 6 Tegen welke van de geïdentificeerde risico's zijn de beleidsinstrumenten ineffectief? Waarom is dat? Welke mogelijkheden bestaan om dit te herstellen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden ook uitvoerbaar?
- 7 Welke risico's blijven bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium? Wat is de ernst van de resterende risico's als ze met elkaar vergeleken worden?
- 8 Welke kwantitatieve data kunnen bij volgende NRA's worden gebruikt om de risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering in beeld te krijgen?

¹⁶ FATF (2015).

Voor het groeiemodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leermomenten te detecteren en te expliciteren. Om deze leermomenten ook te kunnen benutten is het cruciaal transparantie te betrachten over de analyses die voor de NRA zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan. Deze transparantie maakt het mogelijk de analyses te repliceren. Dit is ook belangrijk met het oog op de wetenschappelijke verantwoording. Om deze reden wordt in deze NRA ook de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

9 Welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

1.4 Focus rapportage op onderwerp witwassen

Om inzicht te krijgen in bestaande dreigingen op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden zijn voor de voorliggende NRA verschillende onderzoeksactiviteiten verricht (o.a. een literatuurstudie, interviews in Caribisch en Europees Nederland, en een expertmeeting; hierover meer in hoofdstuk 2). Terwijl dit tot veel informatie over het onderwerp witwassen in Caribisch Nederland heeft geleid, bleken daaruit geen duidelijke signalen van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat terrorismefinanciering op de BES-eilanden niet voorkomt; de geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeeting konden de enkele geruchten hieromtrent onvoldoende substantiëren om deze als dreiging te kunnen aanmerken. Ook in de geraadpleegde schriftelijke en online bronnen (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie hierover) werden geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering.

Omdat uit het onderzoek geen duidelijke signalen van terrorismefinancieringsdreigingen naar voren zijn gekomen, is ervoor gekozen om in de voorliggende rapportage de nadruk te leggen op het onderwerp witwassen.

1.5 Beperkingen van deze NRA

Vanwege de beperkte beschikbaarheid van data over witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden is de NRA voor Caribisch Nederland in hoofdzaak gebaseerd op de oordelen van experts. Het vaststellen van de belangrijkste risico's krijgt daarmee een subjectief element en heeft daarmee mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden.

In Caribisch Nederland zijn er minder vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers actief dan in Europees Nederland. Dit is vanuit de kleinschaligheid van de BES-eilanden ook verklaarbaar. Hierdoor konden er voor het onderzoek – in vergelijking met de NRA's voor Europees Nederland – ook minder experts op het terrein van witwassen worden bevraagd. Wat betreft het onderwerp terrorismefinanciering gold dit in nog sterkere mate. Ter aanvulling op de interviews met experts zijn daarom ook interviews afgenomen met vertegenwoordigers van 'dienstverleners'¹⁷ die in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) ongebruikelijke transacties

¹⁷ De private meldingsplichtige entiteiten worden in de Wwft BES aangeduid met de term dienstverleners. In de Wwft voor Europees Nederland wordt gesproken over instellingen.

bij het meldpunt ongebruikelijke transacties¹⁸ moeten melden en cliëntonderzoek moeten verrichten; het gaat onder meer om kredietinstellingen, trustkantoren en notarissen. Zie bijlage 2 voor de lijst van (het type van) organisaties waarvan er vertegenwoordigers zijn geïnterviewd.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende NRA. Ook wordt een beschrijving gegeven van de sleutelbegrippen in de NRA die in deze rapportage gehanteerd worden. Hoofdstuk 3 beschrijft de kwetsbaarheden van de BES-eilanden en onderbouwt deze aan de hand van geografische, demografische, economische, sociaal-culturele en criminologische kenmerken van Caribisch Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen. In hoofdstuk 4 wordt allereerst de longlist van witwasdreigingen uiteengezet. Deze lijst vormde de basis voor de expertmeeting waarin experts de risico's met de grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Vervolgens worden de resultaten van de expertmeeting beschreven. Hoofdstuk 5 beschrijft het beleidsinstrumentarium dat op de BES-eilanden beschikbaar is voor het tegengaan van witwassen, evenals de door experts ingeschatte weerbaarheid in algemene zin. In hoofdstuk 6 worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen de belangrijkste resultaten van de NRA beschreven. Vervolgens wordt de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de aandachtspunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Tenslotte wordt ingegaan op enkele geleerde lessen waarvan bij de vormgeving van de volgende NRA BES kan worden gebruikgemaakt.

¹⁸ Dit meldpunt is ondergebracht bij FIU-Nederland. In Caribisch Nederland heeft FIU-Nederland een relatiemanager te werk gesteld om in verbinding te staan tussen de BES-eilanden, FIU-Nederland en de FIU's in de regio.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak die voor deze NRA is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden worden beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de contextanalyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 methode voor risicomangement¹⁹ dat in deze NRA als centraal kader is gekozen.

2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In de NRA staan de begrippen dreigingen, gevolgen, kwetsbaarheden, risico's en weerbaarheid centraal. De Guidance van de FATF ter ondersteuning van de uitvoering van een NRA, bevat de volgende definities voor de sleutelconcepten dreigingen, kwetsbaarheden, gevolgen en risico's:²⁰

- *Dreigingen* zijn (groepen) personen, objecten of activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan bijvoorbeeld de staat, de samenleving en de economie. Voor witwassen gaat het om criminelen, hun al dan niet bewust meewerkende facilitators, hun voorgenomen of verrichte transacties en de activiteiten die ze ontplooiën met betrekking tot witwassen.
- *Kwetsbaarheden* zijn de mogelijkheden waarvan dreigingen (dus personen of groepen personen, objecten of activiteiten die schade of andere gevolgen kunnen veroorzaken aan de staat, samenleving of economie) 'gebruik kunnen maken'. Te denken valt aan de specifieke kenmerken/eigenschappen van een land, sector, diensten of financiële producten die het optreden van schade of andere gevolgen van een dreiging mogelijk maken.
- *Gevolgen* betreffen de effecten die optreden als gevolg van witwassen, oftewel de impact. Hierbij kan worden gedacht aan de uitwerking van de criminele activiteiten op het financiële systeem, de financiële instituties, de economie en de samenleving. Deze gevolgen betreffen overigens niet alleen schade. Criminelen besteden hun opbrengsten (deels) in de reguliere economie en deze bestedingen kunnen daarmee ook een effect op de economie hebben.
- *Risico's* van witwassen zijn een functie van de drie bovengenoemde factoren (dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen). Dit leidt tot de volgende risicofunctie: $r=f(d,k,g)$.²¹

De FATF-*risicofunctie* bevat, zoals hierboven weergegeven, het element kwetsbaarheden. In deze NRA gaat het daarbij om:

- De geografische, demografische, economische en sociaal-culturele contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen op de BES-eilanden.
- Het landschap van de criminaliteit die op het verwerven van opbrengsten is gericht, waaronder vermogenscriminaliteit en drugscriminaliteit. Deze criminaliteitsvormen kunnen voorafgaan aan witwassen. De contextanalyse bevat een overzicht van de vormen van voorafgaande criminaliteit op de BES-eilanden die op vermogensverwerving zijn gericht.

¹⁹ Risicomangement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization.

²⁰ FATF (2013a).

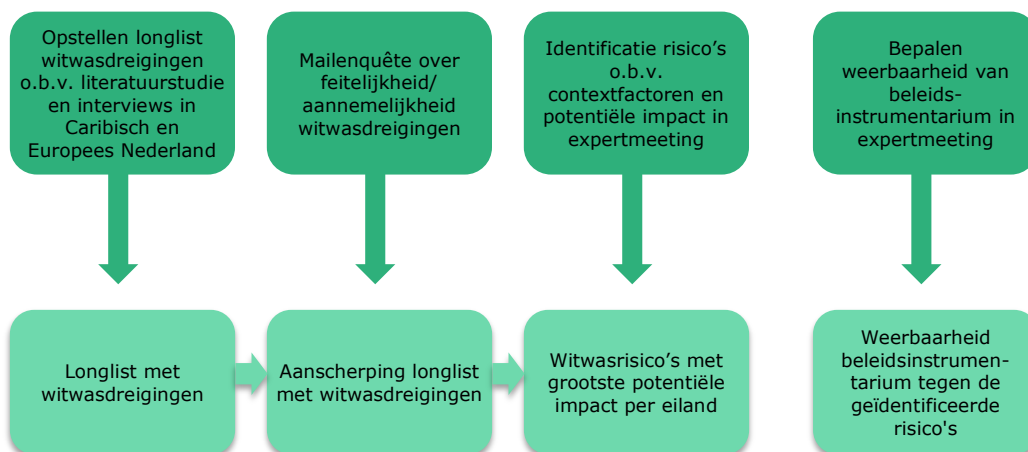
²¹ Hierbij staat r voor risico, d voor dreiging, k voor kwetsbaarheid en g voor gevolgen.

Net als in de NRA's voor Europees Nederland wordt in deze NRA behalve met de relatief vaststaande, moeilijk te beïnvloeden kwetsbaarheden ook rekening gehouden met factoren die mogelijkheden voor het optreden van schade of andere gevolgen juist beperken of wellicht zelfs opheffen. Hierbij valt te denken aan accurate registraties, toezicht, handhaving en opsporing van voldoende capaciteit, kwaliteit en professionaliteit. Deze factoren zijn opgenomen in het element *weerbaarheid*.²² Bij *weerbaarheid* gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat op de BES-eilanden beschikbaar is voor het tegengaan van witwassen tegen de afzonderlijke witwasrisico's. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's op gevolgen worden tegengegaan.

Wat in deze NRA het precieze verschil is tussen *dreigingen* en *risico's*, verdient nog enige toelichting. Dit gebeurt aan de hand van de ingezette onderzoeksmethoden (zie figuur 2.1); de volgende paragraaf gaat dieper in op de onderzoeksmethodiek.

- Op basis van een literatuurstudie en interviews in Europees en Caribisch Nederland is een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen opgesteld. Bij een *dreiging* is (nog) geen rekening gehouden is met de eerder genoemde kwetsbaarheden en gevolgen (ofwel potentiële impact van de dreiging).
- Bij een *risico* is wél rekening gehouden met de kwetsbaarheden en gevolgen. Vertegenwoordigers van expertorganisaties²³ konden in een expertmeeting uit de longlist van dreigingen per eiland maximaal tien risico's identificeren. Daarbij hielden zij dus rekening met de bestaande kwetsbaarheden (ofwel contextfactoren) en de door hen ingeschatte potentiële impact.

Figuur 2.1 Methode NRA voor de BES-eilanden



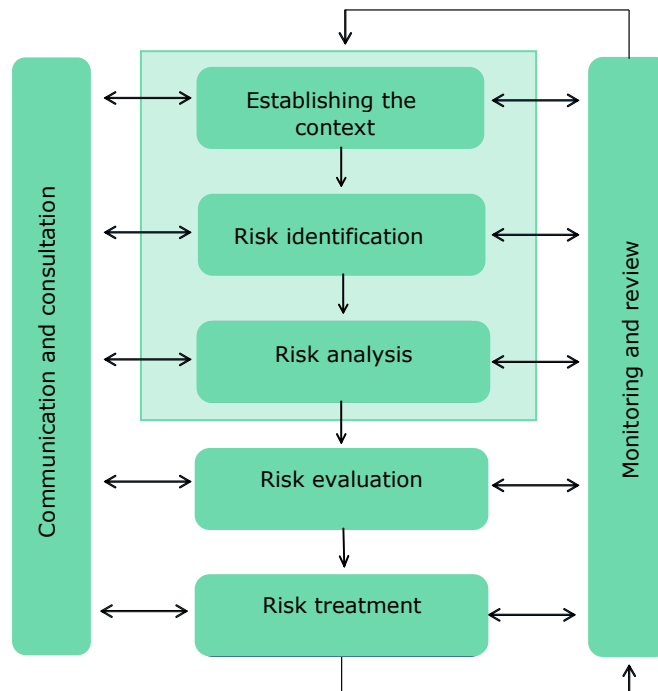
²² Voor de toevoeging van het element weerbaarheid aan de FATF-methodiek is gekozen omdat het mogelijkheden biedt aanrijpingspunten te vinden voor het formuleren van nieuw beleid of het aanscherpen van bestaand beleid voor het tegengaan van de witwasrisico's die de NRA oplevert.

²³ Onder 'expertorganisaties' in deze NRA wordt verstaan toezichhouders, opsporingsdiensten en andere handhavers op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering.

2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het raamwerk van ISO 31000 voor risicomanagement. Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF Guidance²⁴ volgt deze structuur op hoofdlijnen. De hier gepresenteerde NRA behandelt niet de complete cyclus van risicomanagement volgens ISO 31000, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. Bij risico-evaluatie en risicobehandeling dienen beslissingen te worden genomen over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn en of er nieuw of aangepast beleid noodzakelijk is. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering van de NRA. Risico-evaluatie en risicobehandeling vallen dus buiten de hier gepresenteerde NRA.

Figuur 2.2 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA



2.3 Ingezette methoden

Binnen ISO 31000 is het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. De hier voorliggende NRA is gebaseerd op overwegend kwalitatieve methoden. De kern van de informatie voor de NRA is afkomstig uit een eigen data-verzameling bij toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers in Europees en Caribisch Nederland evenals bij dienstverleners die in het kader van de Wwft BES ongebruikelijke transacties moeten melden en cliëntonderzoek moeten verrichten. De informatie die deze partijen leverden, is verzameld door middel van interviews en een expertmeeting.

²⁴ FATF (2013b).

Contextanalyse

Door middel van een literatuurstudie is een eerste beeld verkregen van de contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen op de BES-eilanden. Interviews in Europees en Caribisch Nederland (zie tabel 2.1) hebben deze inzichten verder aangescherpt en aangevuld. Daarnaast zijn documenten met informatie over de prevalentie van op financiële of materiële opbrengsten gerichte criminaliteit, bestudeerd. De contextanalyse beoogde het referentiekader van de deelnemers aan de expertmeeting (hierover meer op de volgende pagina) te voeden zodat zij bij het inschatten van de potentiële impact van de witwasdreigingen zo veel mogelijk uitgingen van dezelfde basisinformatie over de context waarbinnen het witwassen in Caribisch Nederland plaatsvindt.

Risico-identificatie

Het startpunt voor het opstellen van een longlist van witwasdreigingen voor de BES-eilanden was de longlist die gebruikt is in de NRA Witwassen voor het Europese deel van Nederland. Deze longlist is aangepast en uitgebreid op basis van informatie uit beschikbare documenten over witwassen op de BES-eilanden en uit interviews met expertorganisaties in Europees en Caribisch Nederland en met dienstverleners in Caribisch Nederland.

Geraadpleegde schriftelijke en online bronnen zijn onder meer de jaarverslagen van Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU-Nederland), het Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (OM BES), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en het Recherche Samenwerkingsteam (RST). Deze bronnen werden doorzocht op aanwijzingen voor de prevalentie van zowel witwassen als terrorismefinanciering in Caribisch Nederland.

Er zijn in Europees en Caribisch Nederland 17 interviews afgenomen met in totaal 28 vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van witwassen. Daarnaast zijn in Caribisch Nederland 8 interviews afgenomen met in totaal 21 vertegenwoordigers van dienstverleners. In alle interviews is niet alleen gevraagd naar potentiële dreigingen op het terrein van witwassen maar ook op het terrein van terrorismefinanciering. Zoals in hoofdstuk 1 al is genoemd, leidde dit – in samenhang met een bestudering van schriftelijke en online bronnen – niet tot duidelijke signalen dat er op dit terrein daadwerkelijk dreigingen spelen op de BES-eilanden. Tabel 2.1 op de volgende pagina geeft een overzicht van de organisaties waarvan vertegenwoordigers zijn geïnterviewd. Hiernaast was er diverse malen contact met de onderzoekers die een update van het onderzoek *Veiligheidsbeeld BES-eilanden* uit 2014²⁵ uitvoeren, een studie naar veiligheid en criminaliteit op de BES-eilanden. In tabel 2.1 zijn deze gesprekken niet opgenomen; dit geldt ook voor enkele informele gesprekken die met horecaondernemers in Caribisch Nederland zijn gevoerd.

De interviews in Europees en Caribisch Nederland leidden tot een longlist van dertig dreigingen op het terrein van witwassen voor de BES-eilanden. Ook gaven deze interviews een eerste indruk van de werking van het bestaande beleidsinstrumentarium ten behoeve van het tegengaan van witwassen, zowel wat betreft de strekking van het instrumentarium als de uitvoering daarvan door de toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers.

De contextanalyse, de interviews en een bezoek aan de BES-eilanden maakten duidelijk dat de risicoanalyse per BES-eiland afzonderlijk moest worden uitgevoerd.

²⁵ Mooij et al. (2014).

De eilanden laten aanzienlijke verschillen zien qua kwetsbaarheden vóór en de weerbaarheid tégen witwassen.

Tabel 2.1 Interviews expertorganisaties en dienstverleners

Interviews expertorganisaties	Locatie interview
• Autoriteit Financiële Markten	Europees Nederland
• Bureau Toezicht Wwft	Europees Nederland
• De Nederlandsche Bank	Europees Nederland
• Douane Nederland	Europees Nederland
• Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Europees Nederland
• Financial Intelligence Unit - Nederland	Europees Nederland
• Belastingdienst Caribisch Nederland/Douane Caribisch Nederland	Bonaire
• Kamer van Koophandel en Nijverheid	Bonaire
• Korps Politie Caribisch Nederland - Bonaire	Bonaire
• Korps Politie Caribisch Nederland - Sint Eustatius	Sint Eustatius
• Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	Curaçao
• Koninklijke Marechaussee	Curaçao
• Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Videoconferentie vanuit Europees Nederland
• Openbaar Ministerie Curaçao	Videoconferentie vanuit Europees Nederland
• Recherche politie Rotterdam	Europees Nederland
• Recherche Samenwerkingsteam te Bonaire	Videoconferentie vanuit Europees Nederland
• Recherche Samenwerkingsteam te Curaçao	Videoconferentie vanuit Europees Nederland
Interviews dienstverleners	Locatie interview
• Twee kredietinstellingen	Bonaire en Sint Maarten
• Drie notariskantoren	Bonaire en Sint Maarten
• Accountantskantoor	Saba
• Administratiekantoor dat ook trustdiensten verleent	Bonaire
• Bedrijf dat compliance-activiteiten verricht voor een geldtransactiekantoor op de BES-eilanden	Curaçao

In een expertmeeting, die plaatsvond in Europees Nederland, kregen experts het verzoek uit de longlist van witwasdreigingen *per eiland* maximaal tien risico's met de grootste potentiële impact te identificeren. Aan deze bijeenkomst namen de vertegenwoordigers van de drie toezichthouders in het kader van de Wwft BES – de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Toezicht Wwft (BTW) en De Nederlandsche Bank (DNB) –, Douane Nederland, FIU-Nederland en het OM deel.

In de NRA's voor Europees Nederland²⁶ werd als leerpunt genoemd dat de selectie van de risico's door experts bij volgende NRA's in grotere mate gesubstantieerd en onderbouwd dient te worden. Dit leerpunt is meegenomen bij de uitvoering van de NRA voor Caribisch Nederland. Voorafgaande aan de expertmeeting is een mail-enquête uitgezet onder de experts, waarin hen werd gevraagd *per eiland* aan te geven in hoeverre de dertig dreigingen uit de longlist zich daadwerkelijk voordoen de BES-eilanden. Hierbij werden experts uitgenodigd bij iedere dreiging een van de volgende letters te plaatsen:

- een *F* indien er volgens een expert sprake is van deze dreiging en er één of meer Feiten/casussen bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *A* indien het volgens een expert Aannemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casussen bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *N* indien het volgens een expert Niet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie beschikt;

²⁶ Van der Veen & Heuts (2017a, 2017b).

- een *O* indien het voor een expert Onbekend is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie geen zicht heeft hierop.

In het vervolg wordt dit aangeduid als de FANO-systematiek.

In de mailenquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasmethoden. Dit heeft geleid tot de toevoeging van drie dreigingen²⁷, waardoor de uiteindelijke longlist bestond uit 33 witwasdreigingen. Bijlage 4 geeft de resultaten van de mailenquête weer.

In de expertmeeting zijn per eiland de resultaten van de mailenquête in gezamenlijkheid besproken. Experts kregen de mogelijkheid om hun antwoorden toe te lichten en er werd gevraagd om bestaande verschillen met de antwoorden van andere experts te verklaren. Deze plenaire discussie leidde er soms toe dat experts hun aanvankelijke oordeel over de prevalentie van een dreiging of de (on)aannemelijkheid daarvan bijstelden. Na deze bespreking werd de experts gevraagd om *per eiland* maximaal tien dreigingen uit de longlist te selecteren die volgens hen de grootste potentiële impact hebben. Bij de selectie van de dreigingen is aan de experts gevraagd om – voor zover zij daartoe in staat waren – rekening te houden met enkele contextfactoren die van invloed zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland; aan het begin van de bijeenkomst zijn de voorlopige bevindingen van de contextanalyse gepresenteerd en besproken. Ook is de experts gevraagd om bij de selectie van de dreigingen voor zover mogelijk rekening te houden met de potentiële impact van de dreigingen op de volgende zeven criteria:²⁸

- de stabiliteit van het financiële stelsel;
- de reguliere economie;
- de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde;
- de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
- het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
- het (subjectieve) veiligheidsgevoel;
- het imago, de reputatie van Nederland.

Deze exercitie resulteerde per eiland in een lijst met witwasrisico's die volgens experts de grootste potentiële impact hebben.

Risicoanalyse

In de expertmeeting is in algemene zin gesproken over de weerbaarheid van het op de BES-eilanden beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen tegen te gaan. Daarbij is ook gesproken over de uitvoering van de witwaspreventie en -bestrijding door toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers en de door hen ervaren knelpunten.

²⁷ Het gaat om de volgende dreigingen: 'witwassen via het creëren van geldstromen via hypothecaire leningen', 'witwassen via de nieuwbouw van vastgoed' en 'witwassen via het starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is'.

²⁸ Deze criteria zijn ook gehanteerd in de NRA's Witwassen en Terrorismefinanciering voor Europees Nederland.

Box 2.1 Verschillen met de NRA's voor Europees Nederland

In de NRA voor de BES-eilanden is zoveel mogelijk aangesloten bij de onderzoeksmethodiek die gehanteerd is in de NRA's voor Europees Nederland. Toch bestaan er enkele verschillen tussen de ingezette onderzoeksmethodiek van de NRA's voor Europees en Caribisch Nederland. Het gaat om de volgende verschillen:

- Experts hebben in de NRA voor de BES-eilanden geen *kwantitatieve* inschatting gemaakt van de potentiële impact van de risico's. In de expertmeetings bij de NRA voor Europees Nederland zijn de verzamelde data geaggregeerd voor de uitvoering van een multi criteria analyse (MCA). Het aantal experts dat aan de expertmeeting voor de NRA voor de BES-eilanden deelnam, was aanmerkelijk kleiner dan bij de NRA's voor Europees Nederland. Het aggregeren van een dataset die op een dergelijk klein aantal experts is gebaseerd, zou weinig meerwaarde hebben, want het zou leiden tot een zeer grove kwantitatieve meting. Het klein aantal experts is niet terug te voeren op een lage bereidwilligheid om deel te nemen, maar komt doordat er een beperkt aantal organisaties is betrokken bij de witwaspreventie en -bestrijding op de BES-eilanden en/of daar kennis van heeft. Dit is gelet op de kleinschaligheid van de BES-eilanden verklaarbaar. Overigens is in de expertmeeting van de NRA voor de BES-eilanden wel aan deelnemers gevraagd bij de identificatie van de witwasrisico's rekening te houden met de potentiële impact die witwasdreigingen kunnen hebben op een zevental criteria. Het betreft dezelfde criteria als in de MCA in de NRA's voor Europees Nederland.
- Om bovengenoemde reden hebben experts in de NRA voor de BES-eilanden – in tegenstelling tot de NRA's voor Europees Nederland – ook geen *kwantitatieve* inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium.
- Gezien het klein aantal deelnemers aan de expertmeeting bood de inzet van een *Group Decision Room*,^a die in de expertmeetings van de NRA's voor Europees Nederland een belangrijke rol speelde, onvoldoende meerwaarde om hiervan gebruik te maken.
- In vergelijking met de NRA's voor Europees Nederland is een onderzoeksactiviteit toegevoegd aan de NRA voor Caribisch Nederland, namelijk de mailenquête onder experts die op een later moment aan de expertmeeting zouden deelnemen. In deze enquête is hen gevraagd om voor alle dreigingen per BES-eiland op een longlist van witwasdreigingen de FANO-systematiek toe te passen door aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casussen, of zij het aannemelijk of juist onaanneemelijk achten dat er sprake is van de dreigingen of dat de eigen organisatie geen zicht heeft op de (on)aannemelijkheid van de dreigingen.
- In de NRA BES speelde de Delphi-methode, die in de expertmeetings van de NRA's voor Europees Nederland is ingezet,^b een beperkte rol. Via de hierboven genoemde mailenquête (met FANO-systematiek) konden experts die zouden deelnemen aan de expertmeeting, aangeven in hoeverre bepaalde witwasdreigingen voorkomen op de BES-eilanden. In de expertmeeting zijn deze antwoorden anoniem teruggekoppeld en werden de deelnemers na de plenaire bespreking van de mailenquêteresultaten gevraagd de risico's met de grootste potentiële impact te identificeren.

^a Een *Group Decision Room* is een elektronisch vergadersysteem dat de deelnemers in staat stelt in korte tijd een grote hoeveelheid aan ideeën en meningen te genereren door een afwisseling van ict-techniek en plenaire discussies. In een *Group Decision Room* krijgen de deelnemers via een tablet- of laptop-netwerk vragen voorgelegd, leveren zij input en wordt digitaal gestemd over stellingen en worden vragen beantwoord. De antwoorden en reacties van de deelnemers worden centraal verzameld en opgeslagen.

^b De Delphi-methode is toegepast in de *Group Decision Room*. De Delphi-methode kenmerkt zich door een iteratief proces waarin oordelen van (een groep) experts worden gecombineerd bij besluitvorming over onderwerpen waarover geen betrouwbare wetenschappelijk toetsbare inzichten bestaan. De leemtes in de kennis worden gevuld door expertoordelen, -ervaringen en -intuïties. Door het (anoniem) terugkoppelen hiervan en door nadere onderbouwing kunnen de experts hun initiële oordeel herzien. Dit kan leiden tot verhoging van consensus voor een oplossing.

Validering

In de eindfase van het onderzoek is een validerend interview met een vertegenwoordiger van het OM BES afgenomen, met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre deze de geïdentificeerde risico's herkende en of er belangrijke risico's ontbraken. Daarnaast is een conceptversie van de voorliggende rapportage voorgelegd aan de drie toezichthouders in het kader van de Wwft BES: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Toezicht Wwft (BTW) en De Nederlandsche Bank (DNB).

3 Wat maakt de BES-eilanden kwetsbaar voor witwassen?

De eerste stap binnen de uitvoering van de NRA is het verrichten van een contextanalyse. Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de geografische, demografische, economische en sociaal-culturele factoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen op de BES-eilanden. Vervolgens wordt ingegaan op de vormen van criminaliteit op de BES-eilanden die op het verwerven van opbrengsten zijn gericht en vooraf kunnen gaan aan witwassen.

3.1 Geografische en demografische kenmerken

Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn eilanden in de Caribische zee die sinds 10 oktober 2010 'openbare lichamen' of 'bijzondere gemeenten' van Nederland zijn. Sint Eustatius en Saba, beide circa 50 kilometer ten zuiden van Sint Maarten gelegen, maken deel uit van de Bovenwindse eilanden en liggen ongeveer 800 kilometer ten noordoosten van Bonaire (zie de kaart van het Caribisch gebied voor de exacte ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in figuur.1.1). Bonaire behoort samen met Aruba en Curaçao tot de Benedenwindse Eilanden en ligt circa 80 kilometer voor de kust van Venezuela.

Bonaire is qua oppervlakte en populatie het grootste van de BES-eilanden. Bonaire had begin 2017 circa 19.000 inwoners. De laatste jaren steeg het aantal inwoners op Bonaire, in 2011 lag dit aantal nog op minder dan 16.000 inwoners.²⁹ Ook op Saba is de bevolkingspopulatie de afgelopen jaren toegenomen, van circa 1.800 inwoners in 2011 tot ongeveer 2.000 inwoners in 2017. Sint Eustatius heeft sinds 2011 met een lichte daling van het aantal inwoners te maken, een daling van 3.611 inwoners tot 3.250 inwoners in 2017.³⁰

Ongeveer twee op de vijf Bonairianen (39%) zijn geboren op Bonaire. Bijna 20% van de Bonairianen is geboren op Curaçao³¹ en 14% komt oorspronkelijk uit Europees Nederland. Circa één op de vijf Bonairianen (19%) is geboren in Zuid- en Centraal-Amerikaanse landen (zie tabel 3.1), in de meeste gevallen gaat het om de Dominicaanse Republiek, Colombia en Venezuela.³² De groeiende populatie op Bonaire gaat samen op met de groei van de toeristenindustrie. Dit heeft geleid tot een vraag naar buitenlandse arbeidskrachten uit Zuid- en Centraal-Amerika en Europees Nederland.

Op Sint Eustatius is 34% van de inwoners geboren op dit eiland. Bijna één op de drie immigranten (29%) is geboren in een Centraal- of Zuid-Amerikaans land, veelal betreft het de Dominicaanse Republiek en het nabijgelegen Saint Kitts and Nevis.³³

²⁹ Hiernaast maken illegale vreemdelingen deel uit van de Bonairiaanse bevolking waaronder naar verwachting veel Venezolanen en Colombianen.

³⁰ CBS Statline (2018).

³¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van de Bonairianen die geboren zijn op Curaçao, waarschijnlijk geen migranten zijn maar op Curaçao werden geboren vanwege de afwezigheid van een ziekenhuis op het eigen eiland.

³² CBS Statline (2018).

³³ CBS Statline (2018).

Verder komen immigranten met name uit het nabijgelegen Sint Maarten³⁴ (12%), Curaçao (5%) en Europees Nederland (5%).

Ruim een kwart (27%) van de inwoners van Saba is ook op dit eiland geboren; 14% is geboren op Sint Maarten.³⁵ Ook voor Saba geldt dat een groot deel (20%) van de bevolking geboren is in een Centraal- of Zuid-Amerikaans land; in veel gevallen gaat het om de Dominicaanse Republiek en Colombia. Daarnaast komt een aanzienlijk deel van de inwoners uit de Verenigde Staten (10%) en Canada (5%); er zijn veel Amerikaanse en Canadese studenten die onderwijs volgen aan de Saba University School of Medicine, een medische faculteit die sinds 1992 op het eiland is gevestigd.

Tabel 3.1 Geboorteland inwoners BES-eilanden op 1 januari 2017

Land	Bonaire		Sint Eustatius		Saba	
Aruba	493	3%	112	3%	43	2%
Bonaire	7.395	39%	4	0%	2	0%
Curaçao	3.480	18%	172	5%	54	3%
Saba	5	0%	10	0%	540	27%
Sint Eustatius	29	0%	1.106	34%	6	0%
Sint Maarten	40	0%	378	12%	286	14%
Europees Nederland	2.755	14%	178	5%	112	6%
Centraal- en Zuid-Amerika	3.726	19%	936	29%	409	20%
Verenigde Staten	317	2%	101	3%	205	10%
Canada	42	0%	6	0%	97	5%
Overige landen	897	5%	247	8%	256	13%
Totaal	19.179	100%	3.250	100%	2.010	100%

Bron: CBS Statline (2018)

Tabel 3.1 laat ook zien dat er nauwelijks migratie plaatsvindt tussen Saba en Sint Eustatius, die slechts op 30 kilometer afstand van elkaar liggen. Voor beide eilanden geldt dat minder dan 1% van de inwoners afkomstig is van het andere eiland.

3.2 Sociaal-culturele kenmerken

De kleinschaligheid van de BES-eilanden gaat gepaard met enkele sociaal-culturele kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen.

Volgens Mooij et al. kenmerken Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich door hun gesloten gemeenschappen, waarbij geldt: hoe kleiner de gemeenschap, hoe groter de mate van geslotenheid.³⁶ In deze kleinschalige gesloten gemeenschappen bestaat een ons-kent-ons-cultuur: veel mensen kennen elkaar en komen op de een of andere manier wel eens met elkaar in contact op het werk, de school of het sportveld. Een hieraan gerelateerd risico is dat medewerkers van meldingsplichtige dienstverleners (in het kader van de Wwft BES) mogelijk minder snel een diepgravend cliëntonderzoek verrichten wanneer zij een cliënt persoonlijk kennen. Ook bestaat het risico dat ongebruikelijke transacties door 'bekenden' minder snel

³⁴ Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van de inwoners van Sint Eustatius die geboren zijn op Sint Maarten, waarschijnlijk geen migranten zijn maar op Sint Maarten werden geboren vanwege de afwezigheid van een ziekenhuis op het eigen eiland.

³⁵ Hierbij dient opgemerkt te worden dat Saba geen geboortezorg heeft en dat bevallingen in principe plaatsvinden op Sint Maarten. Het percentage betreft dus niet allemaal migranten.

³⁶ Mooij et al. (2014).

worden gemeld bij FIU-Nederland. Vanwege de kleinschaligheid, geslotenheid en de ons-kent-ons-cultuur bestaat het risico dat inwoners criminele activiteiten liever verzwijgen en minder bereid zijn aangifte bij de politie te doen. Het doorbreken van de zwijgcultuur kan immers gevolgen hebben voor de verhoudingen in de gemeenschap.

Mooij et al. benoemen nog een ander sociaal-cultureel kenmerk dat van invloed kan zijn op de prevalentie van witwassen. In Caribisch Nederland bestaat een 'belangencultuur' die Mooij et al. omschrijven als het (creatief) combineren van belangen.³⁷ Deze belangencultuur kon ontstaan omdat de bewoners van de kleinschalige, geïsoleerd gelegen eilanden op zichzelf en op elkaar waren aangewezen; er was lang geen sprake van een overheid die een publieke en rechtvaardige afweging van deelbelangen bewaakte. Hiermee verklaart de Commissie Integer Openbaar Bestuur de cultuur van patronage en cliëntelisme in het Caribische gebied dat gekenmerkt wordt door het 'voor wat hoort wat'-principe. Rijke families binden minder welvarende families aan zich in ruil voor diensten en gunsten, bijvoorbeeld het betalen van rekeningen voor een artsbezoek of de aanschaf van schoolboeken in ruil voor een stem bij de lokale verkiezingen. Daarbij kan ook worden genoemd dat in machtsongelijke culturen, zoals Caribisch Nederland, de angst voor autoriteiten ertoe leidt dat ondergeschikten er niet naar neigen 'meerderen' te vragen reken-schap af te leggen voor hun daden. Deze angstcultuur verkleint de pakkans voor het plegen van onrechtmatigheden aanzienlijk.³⁸ Overigens is het niet altijd de elite die de machtsrelatie initieert. Ook andersom komt voor, bijvoorbeeld wanneer kandidaat-politici worden benaderd door burgers met de vraag wat een stem hen oplevert.³⁹ Patronage en cliëntelisme kunnen leiden tot een overlap van privérelaties en professionele contacten. Hierbij komt dat de lage lonen het voor inwoners van de BES-eilanden vaker dan voor inwoners van Europees Nederland noodzakelijk maken meerdere banen te combineren. Een en ander kan er toe leiden dat er op de BES-eilanden belangenverstrengeling en integriteitsschendingen zoals vriendjespolitiek en corruptie kunnen optreden.⁴⁰ De risico's op deze 'kwelijke conflicterende belangen' worden het grootst geacht bij overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici.⁴¹ In Caribisch Nederland werken politici veelal parttime.⁴² Naast hun politieke functie vervullen zij ook vaak een functie in het bedrijfsleven en/of hebben zij een andere publieke functie.⁴³ Hierdoor is er grote overlap tussen de economische en politieke elite op de BES-eilanden. Dit creëert extra mogelijkheden voor belangenconflicten.

3.3 Economische kenmerken

US-dollar als munteenheid

Als uitvloeisel van de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 vervangt de Amerikaanse dollar sinds 1 januari 2011 de Antilliaanse gulden als officiële munt-

³⁷ Mooij et al. (2014).

³⁸ Nauta (2011).

³⁹ Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014).

⁴⁰ Nauta (2015), Veenendaal (2017).

⁴¹ Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014).

⁴² Nauta (2015).

⁴³ Veenendaal (2017).

eenheid op de BES-eilanden.⁴⁴ Het beperken van wisselkoersrisico's waren volgens DNB belangrijke redenen voor deze keuze:

- import en export op de BES-eilanden vinden vooral plaats met landen die de US-dollar (of een daaraan gekoppelde munt) als betaalmiddel hebben;
- het merendeel van de toeristen op de BES-eilanden komt uit dollargebieden;
- de meeste eilanden in het Caribische gebied hebben de US-dollar (of een daaraan gekoppelde munt) als betaalmiddel.

Financiële sector

Op Bonaire zijn veelal kredietinstellingen actief waarvan het hoofdkantoor elders is gevestigd, met name op Curaçao. Er zijn op Bonaire zes bijkantoren en één hoofdvestiging van kredietinstellingen gevestigd (zie tabel 3.2). Op zowel Sint Eustatius als Saba is momenteel één bijkantoor van een kredietinstelling gevestigd.

Er zijn geen zelfstandige verzekeraars met een zetel in Caribisch Nederland. Op Bonaire is wel een aantal bijkantoren van verzekeraars actief. Op Saba zijn twee bijkantoren van verzekeraars gevestigd. Op Sint Eustatius zijn geen bijkantoren van verzekeraars geregistreerd.

Twee grote, wereldwijd actieve geldtransactiekantoren hebben geen zelfstandige vestigingen in Caribisch Nederland, maar verlenen op een paar eilanden wel financiële diensten via genotificeerde betaaldienstagenten. Op Bonaire is één geldtransactiekantoor gevestigd, op Sint Eustatius zitten twee geldtransactiekantoren. Daarnaast bleek in het veldwerk voor de NRA BES dat in Caribisch Nederland ten minste een niet-genotificeerde winkel actief is die mogelijkheden biedt voor het verrichten van geldtransacties (niet weergegeven in tabel 3.2). Voor deze activiteit is een vergunning nodig van DNB; het proces van de vergunningaanvraag loopt momenteel.⁴⁵

Op Bonaire zijn verder één pensioenfonds en één administratiekantoor dat trustdiensten verleent, gevestigd.

Tabel 3.2 Omvang financiële sector op de BES-eilanden (22 februari 2018)

Sector	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Kredietinstellingen (zetel)	1	0	0
Kredietinstellingen (bijkantoor)*	6	1	1
Levensverzekeraars (bijkantoor)	2	0	1
Schadeverzekeraars (bijkantoor)	3	0	1
Natura-uitvaartverzekeraars (bijkantoor)	1	0	0
Geldtransactiekantoren (betaaldienstagenten)	1	2	0
Pensioenfondsen	1	0	0
Trustkantoren	1	0	0

* De zetels van bijkantoren op Bonaire zijn gevestigd op Curaçao. De zetels van het bijkantoor op Sint Eustatius en Saba zijn gevestigd op Sint Maarten.

Bron: DNB (2018)

⁴⁴ Ingevolge de Wet geldstelsel BES (2010).

⁴⁵ Vanwege het risico van herleidbaarheid wordt niet nader gespecificeerd op welk eiland deze niet-genotificeerde winkel actief is.

Economische bedrijvigheid

De belangrijkste economische sectoren van Bonaire zijn toerisme en zoutwinning. Wat betreft het toerisme gaat het vooral om duiktoeristen en toeristen die het eiland per cruise bezoeken. Toerisme op Sint Eustatius en Saba is veel kleinschaliger dan op Bonaire. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) bedroeg het bruto binnenlands product van Caribisch Nederland in 2015 564 miljoen US dollar.⁴⁶

Van alle werkenden in Caribisch Nederland werkt 15% volgens het CBS bij de overheid. Op Saba is de overheidssector naar verhouding het grootst (27%); op dit eiland werken volgens het CBS ook veel mensen in het onderwijs (vanwege de daar gevestigde Amerikaanse medische universiteit). Op Bonaire werken de meeste mensen in de horeca (14%), de overheidssector (13%) en de bouw (11%). Op Sint Eustatius is de industrie de sector waar de meeste mensen werken (17%), wat te maken heeft met de aanwezigheid van het Amerikaanse bedrijf NuStar dat er een olieterminal heeft.⁴⁷

De afgelopen jaren is op Bonaire sprake van een stijging van het aantal nieuwe bedrijven. In 2014 had de Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire te maken met 325 nieuwe inschrijvingen en in 2015 was er sprake van 442 nieuwe inschrijvingen. De sectoren waarbij de meeste bedrijven zijn ingeschreven, zijn de zakelijke en overige dienstverlening; in 2015 waren deze twee sectoren goed voor 74% van de nieuwe inschrijvingen.⁴⁸

Sinds Bonaire de status van bijzondere gemeente kreeg, op 10 oktober 2010, is een bedrag van honderden miljoenen euro's op Bonaire geïnvesteerd in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters.⁴⁹ Mooij et al. gaven in 2014 aan dat Bonaire interessant kan zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland.⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is een casus waarbij investeringen in vastgoed zijn gedaan met financiële middelen die via oplichting, incasso- en faillissementsfraude zijn verkregen. Deze zaak leidde in 2016 tot een strafrechtelijke veroordeling.⁵¹ In 2017 kwam de rechtbank Gelderland in deze zaak tot een ontnemingsvonnis voor een bedrag van 7 miljoen euro.⁵²

Cash based economy

Op de BES-eilanden zijn betalingen met contact geld gebruikelijk. Zo kan in veel winkels alleen met contant geld worden afgerekend, krijgen werknemers in sommige sectoren hun salaris contant uitbetaald en betaalt een deel van de bewoners de huur van de eigen woning geregeld met contant geld. Niet alle inwoners van Caribisch Nederland beschikken over een bankrekening.⁵³ Een grote mate van contant geld gebruik in een economie wordt vaak geassocieerd met de prevalentie van witwassen.⁵⁴

⁴⁶ CBS (2017a).

⁴⁷ CBS (2017c).

⁴⁸ www.bonaire.nu/2016/01/11/stijging-van-het-aantal-bedrijven-en-instellingen-op-bonaire/.

⁴⁹ Korse (2012).

⁵⁰ Mooij et al. (2014).

⁵¹ Bonaire.nu, 2016. John den B. veroordeeld tot vier jaar cel.

⁵² Rechtspraak.nl, 2017.

⁵³ Nauta (2015)..

⁵⁴ FATF (2015); Europol (2015).

Informele leencultuur

De kleinschaligheid van de BES-eilanden in combinatie met een cultuur van zelfredzaamheid op die eilanden werkt volgens geïnterviewden uit 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 een lening afsluiten.

Informele handelsstromen

De kleinschaligheid van de eilanden zorgt ook voor een relatief grote aanwezigheid van informele handelsstromen tussen de BES-eilanden en de nabijgelegen Caribische eilanden, zo wordt in de interviews genoemd. Veel bewoners van de BES-eilanden hebben familie, vrienden of kennissen op buureilanden, en im- en exporteren producten die op het eigen eiland moeilijk verkrijgbaar zijn. De aanwezigheid van zulke informele handelsstromen kan van invloed zijn op de prevalentie van witwassen.

Werkloosheid en armoede

Op Sint Eustatius is sprake van de hoogste werkloosheid in Caribisch Nederland. In 2016 was 7,1% van de beroepsbevolking van dit eiland werkloos. De werkloosheidscijfers voor Bonaire en Saba bedragen voor 2016 respectievelijk 6,7% en 3,3%.⁵⁵ Ter vergelijking: in Nederland lag het werkloosheidspercentage in 2016 op 5,4%.⁵⁶

Het hebben van werk is op de BES-eilanden echter geen garantie om in de kosten voor de basis levensbehoeften te kunnen voorzien. Sinds de staatkundige hervorming in 2010 zijn de kosten van levensonderhoud sterk gestegen en is tegelijkertijd de loonontwikkeling achtergebleven. Hierdoor is de koopkracht in Caribisch Nederland verslechterd.⁵⁷ Veel inwoners van de BES-eilanden combineren dan ook meerdere banen om rond te kunnen komen.⁵⁸

De evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur door de Commissie-Spies in 2015 maakte duidelijk dat de al bestaande armoedeproblematiek na de overgang naar de nieuwe staatkundige structuur op 10 oktober 2010 niet is gedaald maar eerder nog is toegenomen.⁵⁹ Armoedebestrijding vormt dan ook een van de pijlers in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland voor de periode 2015-2018. De armoede op de BES-eilanden lijkt samen te hangen met criminaliteit, met name met kleine criminaliteit zoals diefstal van eerste levensbehoeften, bijvoorbeeld voedsel en kleding. Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst in dit verband op het plegen van criminaliteit als overlevingsstrategie.⁶⁰

Ook Mooij et al. wezen in 2014 op een toename van armoede en een groei van inkomensongelijkheid op de BES-eilanden sinds de staatkundige transitie. Terwijl de armoede onder de lokale bevolking groter is geworden, is het aantal kapitaalkrachtige Europese Nederlanders dat zich op de eilanden vestigt en het aantal goedbetaalde Europees-Nederlandse en buitenlandse expats, toegenomen. De groei van

⁵⁵ CBS (2017e).

⁵⁶ CBS (2017b).

⁵⁷ Meindert et al. (2017).

⁵⁸ College voor de rechten van de mens (2016).

⁵⁹ Spies et al. (2015).

⁶⁰ Pommer en Bijl (2015).

de inkomensongelijkheid zorgt volgens Mooij et al. voor ontevredenheid en onrust onder de lokale bevolking.⁶¹

3.4 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen

Deze paragraaf gaat in op de omvang van de criminaliteit op de BES-eilanden die is gericht op het verkrijgen van vermogen. Aan witwassen kunnen diverse criminaliteitsvormen waarmee het wit te wassen geld wordt verworven, voorafgaan. Het gaat hierbij om een scala aan vormen van vermogenscriminaliteit, maar ook om drugscriminaliteit en mensensmokkel/-handel.

Vermogensdelicten

Het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) beschikt over cijfers van het aantal bij de politie geregistreerde vermogensdelicten en het aantal aanhoudingen naar type vermogensdelict. Volgens het KPCN waren er in 2017 op Bonaire meer dan 700 geregistreerde vermogensdelicten, waarvan de meeste betrekking hadden op inbraak, diefstal en vernieling. Op Sint Eustatius (in totaal 33 delicten) en Saba (in totaal 12 delicten) was het aantal geregistreerde vermogensdelicten dat jaar aanzienlijk lager. Tabel 3.3 geeft een en ander weer.

Tabel 3.3 Aantal geregistreerde vermogensdelicten op de BES-eilanden in 2017

Feit/omschrijving	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Woninginbraak*	177	3	5
Inbraak/diefstal toeristenaccommodatie*	46	0	0
Bedrijfsinbraak*	62	10	3
Diefstal van motorrijtuig*	61	2	1
Diefstal vanaf duikplaats uit auto of anders dan auto*	77	0	0
Diefstal vanaf/uit voertuig*	117	4	3
Diefstal overig*	162	13	0
Verduistering	4	1	0
Overval bij of in woning	3	0	0
Overval bij of in bedrijf/commerciële instelling	8	0	0
Straatroof	11	0	0
Totaal	728	33	12

* Ht betreft zowel voltooide delicten als pogingen tot het plegen van delicten.

Bron: KPCN (2018)

Drugshandel

In het jaarverslag van het OM BES over het jaar 2016 staat dat Bonaire vooral als doorvoerhaven gebruikt wordt voor de lokale en internationale handel in verdovende middelen. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk eindstations. Volgens het OM BES zijn de meeste drugs afkomstig uit Zuid-Amerika (vooral Venezuela). De drugs komen met name per boot het eiland op, de voornaamste bestemming voor de uit te voeren drugs is de Europese markt en verloopt via postpakketten, bagage of personen via de luchthaven. In 2016 is een aantal bootjes voor het afleveren van drugs onderschept. Ook aan de kant van het uitvoeren van drugs wordt volgens het OM BES met enige regelmaat drugs onderschept.⁶² In de jaarverslagen van het RST

⁶¹ Mooij et al. (2014).

⁶² Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2017).

staat dat in 2016 enkele grote partijen cocaïne die per boot vanuit Bonaire naar Spanje werden gevaren, zijn onderschept. Bij een ander onderzoek in 2015 zijn bij doorzoeken ruim drie kilo cocaïne, marihuana en een vuurwapen in beslag genomen en werden in totaal vier verdachten aangehouden. Een ander onderzoek richtte zich op de handel van verdovende middelen vanuit Bonaire via de luchthaven naar Nederland. Er werd in totaal meer dan 60 kilo cocaïne onderschept en er zijn dertien verdachten aangehouden, waarvan meerdere personen werkzaam waren op Flamingo airport op Bonaire.⁶³

Een rapport uit 2011 van het toenmalige Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) gaat in op drugsroutes van en naar Sint Maarten. Op één van de routes wordt cocaïne vanuit Venezuela richting Sint Maarten gebracht met kleine sportvliegtuigjes die ter hoogte van de Saba Bank (een koraalrif voor de kust van Saba waar het water ondiep is) de drugs zouden droppen. Vervolgens zouden snelle speedboten de drugs uit het water oppikken en deze in kleine hoeveelheden op Sint Maarten afleveren. Bij een andere genoemde drugsroute wordt cocaïne vanuit Colombia via Venezuela en de keten van eilanden in het zuidoostelijk deel van het Caribisch gebied noordwaarts gesmokkeld tot de cocaïne uiteindelijk Sint Maarten bereikt. Ten derde wordt de drugsroute van Venezuela – Curaçao/Bonaire/Aruba – Sint Maarten genoemd, waarbij drugs uit Venezuela met vissersboten en goederenboten (fruitbarkjes en containerschepen) van Curaçao naar Sint Maarten worden gesmokkeld.⁶⁴

Het KPCN beschikt over cijfers van het aantal bij de politie geregistreerde drugsdelicten en het aantal geregistreerde aanhoudingen met betrekking tot aangetroffen drugs. In 2017 waren er op Bonaire circa dertig geregistreerde drugsdelicten en ongeveer twintig geregistreerde aanhoudingen. Op Saba zijn er in dat jaar een paar drugsdelicten en aanhoudingen geregistreerd en op Sint Eustatius zijn er in 2017 zowel geen drugsdelicten als geen aanhoudingen geregistreerd. Tabel 3.4 geeft dit weer.

Tabel 3.4 Aantal geregistreerde drugsdelicten en aantal aanhoudingen op de BES-eilanden in 2017

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Drugsdelicten (m.b.t. verkoop en het aantreffen van drugs)	32	0	4
Aanhoudingen drugsdelicten (m.b.t. aangetroffen drugs)	21	0	3

Bron: KPCN (2018)

Mensenhandel

Volgens het Trafficking In Persons (TIP) Report 2017 vormen de BES-elanden een doorgangsgebied en bestemming voor gedwongen sekswerk en andere gedwongen arbeid in huishoudens, landbouw en de bouw.⁶⁵ In het rapport worden migranten met schulden als kwetsbare groep benoemd voor gedwongen werk in restaurants en andere bedrijven. Daarbij gaat het vaak om personen afkomstig uit landen als Colombia, Venezuela of de Dominicaanse Republiek. Volgens TIP werden op de BES-eilanden in 2016 geen nieuwe strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen naar mensenhandel opgestart.

⁶³ RST (2015, 2016, 2017).

⁶⁴ KLPD - Dienst IPOL / KPSM (2011).

⁶⁵ Department of State USA (2017).

In Caribisch Nederland wordt gewerkt aan de totstandkoming van een themaregister mensenhandel en -smokkel. In dit themaregister worden alle gegevens over mensenhandel en -smokkel opgeslagen, die ketenpartners - waaronder de politie, het OM en de Koninklijke Marechaussee - kunnen inzien.⁶⁶

Bij het KPCN zijn de afgelopen jaren geen mensenhandeldelicten op de BES-eilanden geregistreerd.

Corruptie

Mooij et al. geven in hun rapport uit 2014 aan dat er over de prevalentie van corruptie op de BES-eilanden weinig met zekerheid valt te zeggen. Genoemd wordt dat er soms wel verhalen de ronde doen, bijvoorbeeld over rijke families die bevoordeeld worden bij benoemingen in (overheids)functies maar de oorsprong daarvan is lastig te herleiden. In de interviews die Mooij et al. voor hun onderzoek hebben afgenomen, blijkt dat er op Saba wel signalen waren van integriteitsschendingen door overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici.⁶⁷

In 2015 heeft de Raad voor de Rechtshandhaving een onderzoek gedaan naar de infrastructuur van corruptiebestrijding op de BES-eilanden.⁶⁸ Uit vrijwel alle gesprekken die de Raad voor de Rechtshandhaving in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd, kwam naar voren dat corruptie op Bonaire een risico vormt. Daarbij wordt met name gewezen op het Openbaar Bestuur (eilandsraad, gedeputeerden) waar er sprake lijkt te zijn van verstrengeling tussen publieke en private belangen. Verder wordt in het onderzoek genoemd dat zowel uit de verrichte literatuurstudie als uit de afgenomen interviews naar voren komt dat het bevoordelen van de eigen groep, familie (nepotisme), partij of eigen bedrijf (vriendjespolitiek) onderdeel uitmaakt van de cultuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Overigens wordt er op gewezen dat een dergelijke cultuur niet per definitie 'corrupt' is, maar wel dat de grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties (onder het motto: 'voor wat hoort wat') en geoorloofde zakenrelaties daardoor soms vaag is. Over de omvang van mogelijke corruptie bestaan weinig concrete beelden. Als er in dit verband een onderscheid wordt gemaakt naar twee categorieën van corruptie: 'grand corruption' en 'petty corruption' dan is het beeld dat corruptie op de BES-eilanden voornamelijk de 'petty' corruptie betreft. Het gaat dan vooral om 'vriendendiensten' die in de sociaal-culturele context van de BES-eilanden zelden tot ernstige publieke beroering of verontwaardiging leidt.

Er wordt momenteel ook gewerkt aan de totstandkoming van een themaregister voor corruptie op de BES-eilanden.

Bij het KPCN zijn de afgelopen jaren geen corruptiedelicten op de BES-eilanden geregistreerd.

3.5 Samenvattend

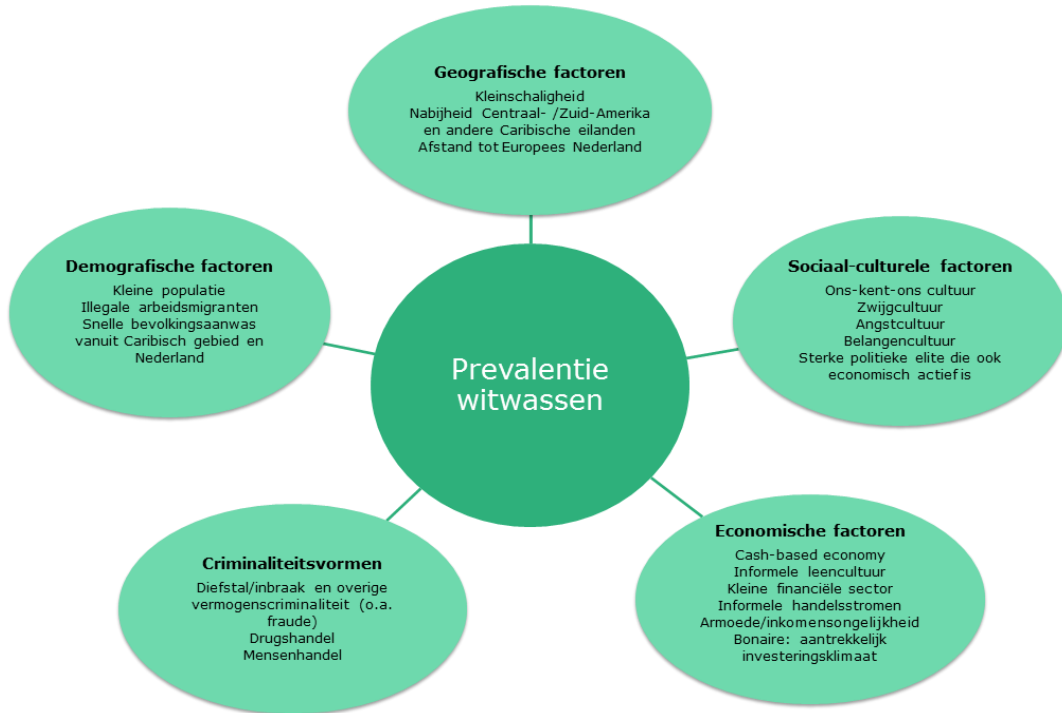
Figuur 3.1 geeft de contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen op de BES-eilanden schematisch weer.

⁶⁶ www.bonaire.nu/2017/06/29/mensenhandel-en-mensensmokkel-effectief-aangepakt-caribisch-nederland.

⁶⁷ Mooij et al. (2014).

⁶⁸ Raad voor de Rechtshandhaving (2015).

Figuur 3.1 Contextfactoren BES-eilanden



4 Risico's op het terrein van witwassen

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de verschillende *dreigingen* op het terrein van witwassen. De focus wordt daarbij gelegd op 'witwaskanalen', die gezien kunnen worden als de sectoren (en daarbinnen de dienstverleners) waar het witwassen kan plaatsvinden, en de 'witwasmethoden' die binnen de kanalen kunnen worden ingezet door criminelen. Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van de expertmeeting, waarin experts op basis van een longlist van dreigingen de *risico's* met de grootste potentiële impact op een zevental criteria hebben geïdentificeerd.

De contextanalyse maakte duidelijk dat de kenmerken van de afzonderlijke BES-eilanden verschillen vertonen. Deze bevinding maakt dat de risico's voor de BES-eilanden niet in één 'overall' analyse kunnen worden bepaald en dat de exercitie voor het identificeren van de witwasrisico's voor ieder eiland afzonderlijk is uitgevoerd.

4.1 Witwaskanalen en witwasmethoden

Het startpunt voor de longlist van witwasdreigingen op de BES-eilanden was de NRA Witwassen voor het Europese deel van Nederland.⁶⁹ Voor de NRA voor de BES-eilanden werd deze longlist aangepast en uitgebreid op basis van informatie uit de literatuurstudie en interviews met expertorganisaties in Europees en Caribisch Nederland en meldingsplichtige dienstverleners in Caribisch Nederland. Dit leidde tot een (voorlopige) longlist van dertig witwasdreigingen voor de BES-eilanden.

In de longlist van witwasdreigingen (zie tabel 4.1) wordt onderscheid gemaakt tussen 'witwaskanalen' en 'witwasmethoden'. Om crimineel geld wit te wassen wordt gebruikgemaakt van verschillende kanalen inhoudende de sectoren en daarbij behorende dienstverleners, zoals kredietinstellingen, geldtransactiekantoren en makelaars. Binnen de witwaskanalen kunnen diverse witwasmethoden worden toegepast. Deze methoden zijn niet altijd voorbehouden aan één kanaal. Dezelfde witwasmethode kan binnen meerdere kanalen worden toegepast. Dit geldt bijvoorbeeld voor aankopen met contant geld, wat bijvoorbeeld mogelijk is bij autodealers en juweliers.

Witwassen via kredietinstellingen

Op grond van de Wet financiële markten BES (Wfm BES) moet een kredietinstelling op de BES-eilanden beschikken over een vergunning van DNB. Criminelen kunnen op verschillende manieren misbruik maken van de diensten van kredietinstellingen: misbruik van bancaire producten en diensten via geldstortingen of -transacties onder het niveau van registratie- en rapportage-drempels,⁷⁰ het openen van bankrekeningen waarbij gevolmachtigden (of stromannen) de identiteit van de beheerders verhullen, het wisselen van bankbiljetten met een lage coupure voor bankbiljetten met een hoge coupure, contant geld in het girale systeem inbrengen en

⁶⁹ Van der Veen en Heuts (2017a).

⁷⁰ Een overzicht van objectieve indicatoren waarbij in het kader van de Wwft BES een transactie gemeld dient te worden aan het meldpunt ongebruikelijke transacties, is te vinden op de website van FIU-Nederland. Zie: <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/dienstverleners/kredietinstellingen-geldtransactiekantoren-ea/objectieve-indicatoren>.

dergelijke. Witwassen via vergunde kredietinstellingen wordt bemoeilijkt voor criminelen doordat de Wwft BES kredietinstellingen verplicht op basis van objectieve en/of subjectieve indicatoren ongebruikelijke transacties aan het meldpunt ongebruikelijke transacties te melden; ook dienen kredietinstellingen op basis van deze wet cliëntonderzoek te verrichten.

DNB ontvangt zo nu en dan signalen dat er bedrijven zijn die op de BES-eilanden zonder vergunning bancaire activiteiten ontplooiën.⁷¹ Indien een bancaire instelling zonder vergunning van DNB actief is dan wel niet voldoet aan de DNB-voorwaarden en zich niet heeft gemeld bij deze instantie, dan is sprake van illegaal of ondergronds bankieren. Criminelen kunnen ervoor kiezen hun geld via ondergronds bankieren te verplaatsen. Voor criminelen heeft ondergronds bankieren een aantal voordelen. Zo kunnen internationale betalingen worden gedaan zonder dat van officiële kanalen gebruik wordt gemaakt. Risico's die met fysieke verplaatsing (risico van inbeslagname) en girale overboeking via een reguliere instelling (risico van melding als ongebruikelijke transactie) samengaan, worden zo vermeden. Een ander voordeel voor criminelen is dat bij ondergronds bankieren in grote mate constante betalingen en fysieke geldverplaatsingen kunnen plaatsvinden, wat mogelijkheden biedt om zwart geld wit te wassen.

Volgens vertegenwoordigers van expertorganisaties in Europees en Caribisch Nederland komt ondergronds bankieren onder meer in de Chinese gemeenschap op de BES-eilanden voor. Er zijn op de BES-eilanden echter geen concrete gevallen bekend waarin sprake is van witwassen via ondergronds bankieren. In Curaçao, dat net als de BES-eilanden veel Chinese ondernemingen kent, is dat wel het geval (zie box 4.1).

Box 4.1 Casus 1

In 2017 zijn in Curaçao huiszoeken verricht in woningen, zogenoemde minimarkets en bedrijfspanden die in handen zijn van Chinese ondernemers. Volgens het OM in Curaçao ging het om een onderzoek naar witwassen en ondergronds bankieren. Er is een man aangehouden en 1 miljoen Antilliaanse gulden (bijna een half miljoen euro) evenals een aantal auto's en panden ter waarde van ongeveer 10 miljoen Antilliaanse gulden (bijna 5 miljoen euro) werden in beslag genomen.^a

^a www.nu.nl/buitenland/4881920/onderzoek-witwassen-en-ondergronds-bankieren-curaao.html.

Witwassen via geldtransactiekantoren

Een geldtransactiekantoor is een partij die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten aan eindgebruikers. Onder betaaldiensten vallen onder meer het ondersteunen en verwerken van pintransacties, het faciliteren van online betaaltransacties en het uitgeven en accepteren van betaalkaarten zoals creditcards. Geldtransactiekantoren kunnen door criminelen worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen. Het versturen van geld via geldtransactiekantoren is gebonden aan een maximumbedrag.⁷² Criminelen die niet willen opvallen, kunnen bij een geldtransactie een groter geldbedrag opsplitsen in verschillende kleinere bedragen, om zo onder de meldgrens die geldtransactiekantoren verplicht om een ongebruikelijke

⁷¹ www.cn.dnb.nl/nl/nieuws/2017/11/Aandacht_voor_illegale_dienstverlening.

⁷² Een overzicht van objectieve indicatoren waarbij in het kader van de Wwft BES een transactie gemeld dient te worden aan het meldpunt ongebruikelijke transacties, is te vinden op de website van FIU-Nederland. Zie: <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/dienstverleners/kredietinstellingen-geldtransactiekantoren-ea/objectieve-indicatoren>.

transactie te melden bij het meldpunt ongebruikelijke transacties, te blijven (dit wordt wel aangeduid als 'smurfen').

In Europees Nederland zijn er behalve geldtransactiekantoren ook winkels, met name reisbureaus, belwinkels en tabakszaken, die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties aanbieden. Dit zijn zogeheten betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren, die genotificeerd moeten zijn bij DNB door het geldtransactiekantoor waarvan zij agent zijn (en dat geldtransactiekantoor moet weer een DNB- of EU-vergunning hebben). Niet-genotificeerde winkels die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties bieden, zijn illegaal. In Caribisch Nederland zijn drie betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren actief. Voor zover bekend is er, ten tijde van de dataverzameling voor het onderzoek, op de BES-eilanden een winkel actief die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties biedt. Voor deze activiteit is een vergunning nodig van DNB; het proces van de vergunningaanvraag loopt momenteel.⁷³

Witwassen via vastgoed

De vastgoedsector op Bonaire is volgens veel geïnterviewden in Europees en Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwaspraktijken. Door de aanschaf van particuliere woningen, resorts/vakantieparken en bedrijfspanden of via nieuwbouw of projectontwikkeling van vastgoed (financiering bouwgrond, materiaal, personeel e.d.) kan crimineel geld door Caribisch-Nederlandse, Europees-Nederlandse en/of buitenlandse investeerders worden witgewassen. Bij het witwassen via de vastgoedsector kunnen de diensten van meldingsplichtige dienstverleners, zoals notaris- en makelaarskantoren, worden misbruikt. Box 4.2 geeft een casus van het niet melden van een ongebruikelijke transactie en ontoereikend cliëntonderzoek door een notariskantoor op Bonaire.

Box 4.2 Casus 2

In 2016 is een notaris op Bonaire strafrechtelijk veroordeeld voor het niet melden van ongebruikelijke transacties. De notaris meldde niet aan het meldpunt ongebruikelijke transacties dat er een bedrag van 100.000 dollar op de derdengeldenrekening was afgestort. Bovendien liet de notaris aktes passeren waarbij een witwasverdachte diverse percelen grond en een pand aan zijn minderjarige dochter schonk. De notaris had volgens de rechter moeten veronderstellen dat deze transactie 'mogelijk verband hield met witwassen'. De opgelegde straf betrof een voorwaardelijke boete van 5.000 dollar.^a

^a Zie uitspraak ECLI:NL:OGEABES:2016:8, raadpleegbaar via <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.

Binnen de vastgoedsector zijn verschillende witwasconstructies bekend. Een van deze constructies is de zogeheten ABC-transactie. Van een dergelijke constructie is volgens FIU-Nederland sprake indien een onroerende zaak binnen een tijdsbestek van uiterlijk zes maanden – ten minste – tweemaal wordt verkocht. In Europees Nederland komt dit in de praktijk vaak voor en volgens FIU-Nederland is er dan meestal geen sprake van witwassen, maar ABC-transacties waarbij sprake is van grote waardesprongen zijn wel gevoelig voor witwassen.⁷⁴ Volgens Wwft BES-toezichthouder BTW komen ABC-transacties niet vaak voor op de BES-eilanden. Een aan de vastgoedsector gerelateerde witwasmethode is het aan elkaar verstrekken van hypothecaire leningen door twee criminele partijen, waarbij een bijzonder

⁷³ Vanwege het risico van herleidbaarheid wordt dit niet nader gespecificeerd.

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Soudijn en Akse (2012).

lage rente op de lening wordt gehanteerd. Participeren in bouwondernemingen (en andersoortige bedrijven) werd ook genoemd als witwasmethode.

Geïnterviewden in Europees en Caribisch Nederland geven aan dat de vastgoedsector vooral op Bonaire kwetsbaar is voor witwassen. Sint Eustatius en Saba zijn vanwege de veel minder grote schaal van het toerisme en de beperkte mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed minder aantrekkelijk voor (buitenlandse) investeerders.

Tabel 4.1 Longlist van witwasdreigingen

Witwaskanaal	Witwasmethode
Vergunde kredietinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> – Geldtransacties/-stortingen – Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	<ul style="list-style-type: none"> – Geldtransacties/-stortingen – Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)
Vergunde geldtransactiekantoren	<ul style="list-style-type: none"> – Geldtransacties/-stortingen
Onvergunde geldtransactiekantoren	<ul style="list-style-type: none"> – Geldtransacties/-stortingen
Vastgoed	<ul style="list-style-type: none"> – Aanschaf van particuliere woningen – Aanschaf van resorts/vakantieparken – Aanschaf van bedrijfspanden – Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.) – Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen) – Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld) – ABC-transacties
Trade-Based Money Laundering	<ul style="list-style-type: none"> – Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en) – Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen – Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties
Autodealers	<ul style="list-style-type: none"> – Aanschaf van auto's met contant geld
Juweliers	<ul style="list-style-type: none"> – Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld
Trustkantoren	<ul style="list-style-type: none"> – Misbruik van diensten van trustkantoren
Offshore vennootschappen	<ul style="list-style-type: none"> – Misbruik van offshore vennootschappen
Kansspelen	<ul style="list-style-type: none"> – Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)
Diverse witwaskanalen	<ul style="list-style-type: none"> – Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren – Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen – Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen – Loan-back constructies – Andere witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten – Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)
Niet specifiek via één witwaskanaal	<ul style="list-style-type: none"> – Virtuele valuta – Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht – Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.

Trade-Based Money Laundering

Trade-Based Money Laundering is een vorm van witwassen waarbij de (inter)nationale handel en eventueel financiële ondernemingen gebruikt worden om crimineel geld wit te wassen. Criminelen verschuilen zich achter bedrijven om geld via handelstransacties wit te wassen. Trade-Based Money Laundering komt in verschillende vormen voor zoals:

- *Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties.* Binnen de (internationale) handel kunnen handelstransacties door criminelen worden aangewend om waarde te verplaatsen. Het is in die gevallen onduidelijk of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er eigenlijk wel echt een goederenstroom is.
- *Over-/onderfacturering.* In de praktijk kunnen bedrijven nauw met elkaar samenwerken om geld wit te wassen. Een daarbij gehanteerde witwasmethode is over- of onderfacturering: het ene bedrijf stuurt een te hoge factuur aan het andere bedrijf voor de aanschaf van een bepaald product of dienst. Doordat de totale waarde van de transactie hoger is dan de eigenlijke kosten van het product of de dienst, probeert het verkopende bedrijf dat het geld ontvangt, aan dat extra bedrag een legale herkomst toe te kennen. Ook kunnen de bedrijven onderling meerdere facturen aan elkaar sturen voor eenmalig geleverde goederen of verrichte diensten, waardoor crimineel geld kan worden witgewassen.
- *Omzet-/prijsmanipulatie.* Een methode die op de hierboven genoemde methode aansluit, is omzet- en/of prijsmanipulatie. Het verkopende bedrijf kan de waarde van een product of dienst verlagen zodat het kopende bedrijf een financieel voordeel met legale herkomst ontvangt.

Witwassen via aanschaf van luxe goederen: autodealers en juweliers

In de interviews in Europees en Caribisch Nederland is verschillende malen genoemd dat verkopers van luxe goederen op de BES-eilanden, meer specifiek autodealers en juweliers,⁷⁵ kwetsbaar zijn voor witwaspraktijken. De Wwft BES verplicht dienstverleners als kredietinstellingen, advocaten en notarissen, alsook handelaren in producten van grote waarde, zoals autodealers en juweliers, ongebruikelijke transacties aan het meldpunt ongebruikelijke transacties te melden. Zo moet elke transactie van 11.000 dollar of meer die contant betaald wordt, gemeld worden. In 2016 is een autohandelaar op Bonaire beboet vanwege het niet melden van ongebruikelijke transacties en ontoereikend cliëntonderzoek (zie box 4.3).

Box 4.3 Casus 3

Een autobedrijf op Bonaire heeft in 2016 een boete van 20.000 dollar gekregen wegens overtreding van de Wwft BES. Het bedrijf heeft zich in 2014 diverse keren schuldig gemaakt aan het niet melden van contante betalingen en heeft diverse keren onvoldoende cliëntonderzoek verricht.^a

^a www.bearingpointcaribbean.com/20-000-dollar-boete-voor-autobedrijf/.

Witwassen via trustkantoren

Een trustkantoor is een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijk persoon die beroeps- of bedrijfsmatig één of meer trustdiensten verleent, al dan niet met andere (rechts)personen of vennootschappen. Diensten die trustkantoren aanbieden, zijn:

- Het vervullen van de rol van bestuurder of vennoot van een rechtspersoon of vennootschap. Voor een internationale structuur van rechtspersonen of vennoot-

⁷⁵ Op Sint Eustatius en Saba zijn alleen juweliers gevestigd die producten in het segment ruimschoots onder de meldgrens van 11.000 dollar verkopen. Op Saba is geen bedrijfsmatige verkoper van auto's gevestigd.

schappen kan het doelmatiger zijn een in Europees of Caribisch Nederland gevestigde rechtspersoon of vennootschap (mede) te laten besturen door een trustkantoor.

- Het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres aan een rechtspersoon of vennootschap, in combinatie met het verlenen van bepaalde 'bijkomende werkzaamheden', zoals het voeren van administratie, het opstellen van de jaarrekening of het verzorgen van belastingaangiften (domicilie plus).
- Het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen.
- Het optreden als trustee (beheerder) van een trust. Op basis van een trustakte kan het trustkantoor als beheerder optreden van een trust, waarin bijvoorbeeld een pakket aandelen is ondergebracht.
- Het aanbieden van een doorstroomvennootschap. Dit is een vennootschap die tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor en die door het trustkantoor wordt gebruikt ten behoeve van een of meerdere cliënten. Doorstroomvennootschappen worden onder meer gebruikt bij de exploitatie van intellectueel eigendom, consultancydiensten, handel en het uitzetten van leningen.

Diensten van trustkantoren dragen een hoog risico op witwassen in zich. Dat risico komt voort uit de aard van de dienstverlening: vaak gaat het om dienstverlening aan fiscaal gedreven structuren van rechtspersonen die, mede door hun complexiteit, vatbaar zijn voor misbruik. De structuren van rechtspersonen waaraan een trustkantoor diensten verleent, kunnen worden gebruikt voor het verhullen van vermogensbestanddelen of van de uiteindelijk belanghebbenden. Daarbij komt dat de structuren van rechtspersonen vaak lopen via diverse offshore jurisdicties.

Op Bonaire is één administratiekantoor actief dat ook trustdiensten aanbiedt. Witwassen via trustkantoren op Sint Eustatius en Saba is niet aannemelijk aangezien er op deze eilanden geen trustkantoren zijn gevestigd. Het is echter niet uit te sluiten dat er wordt witgewassen door bewoners van de BES-eilanden via trustkantoren die elders zijn gevestigd.

Witwassen via offshore vennootschappen

Een offshore vennootschap is een bedrijf in een land waar geen registratie van belanghebbenden of van geldstromen nodig is en waar criminelen dus onopvallend grote bedragen kunnen onderbrengen. De offshore vennootschap heeft een eigen bankrekening en kan daarna dat geld bijvoorbeeld als hypothecaire lening weer overmaken naar de crimineel of naar een bv die door de crimineel wordt gecontroleerd. Box 4.4 beschrijft een casus van een ondernemer die verdacht wordt van witwassen via een schijnconstructie met offshore bedrijven.

Box 4.4 Casus 4

In 2017 hebben het combiteam van de politie en FIOD in Europees Nederland en op Bonaire de woningen van een Nederlandse ondernemer doorzocht. Hij werd ervan verdacht via een schijnconstructie met offshore bedrijven miljoenen euro's aan zijn ondernemingen te hebben onttrokken in de periode tussen 2003 en 2014. De ondernemer wordt verdacht van valsheid in geschrifte en (gewoonte)witwassen.^a

^a www.bonaire.nu/2017/11/14/doorzoekingen-op-bonaire-onderzoek-naar-witwassen/.

Kansspelen: casino's, online kansspelen en loterijen

Via casino's, online kansspelen en loterijen kan geld worden witgewassen door middel van het fingerspel van gokwinst. Soudijn (2017) beschrijft een aantal witwasmethodes via kansspelen:⁷⁶

- Inwisselen van zwart geld voor speelfiches bij een croupier in een casino om deze – zonder gegokt te hebben – weer in te wisselen met het verzoek het geldbedrag naar de eigen bankrekening over te boeken.
- Het overkopen van winnende loten: iemand die een lot in handen heeft waar een prijs op is gevallen, wordt door de crimineel benaderd om dit lot over te kopen voor meer contant geld dan de prijs waard is.
- Online gokken via bijvoorbeeld pokersites waarbij partij A bewust geld verliest aan partij B om zo een geldbedrag over te maken. Partij B kan dan aantonen dat het spelwinst is. De spelwinst moet dan wel langs een legitieme goksite lopen, anders is de herkomstverklaring van geen waarde.

Op Bonaire zijn twee casino's gevestigd. Witwassen via casino's op Sint Eustatius en Saba is niet aannemelijk aangezien er op deze eilanden geen casino's zijn gevestigd. Witwassen via online kansspelen en loterijen kan in beginsel op alle BES-eilanden voorkomen. Box 4.5 beschrijft een Europees-Nederlandse casus van witwassen via loterijen.

Box 4.5 Casus 5

FIU-Nederland beschrijft op haar website een Europees-Nederlandse casus waarin iemand meerdere personen aanstuurde die de hele dag van winkel naar winkel gingen om in loterijen mee te spelen. Bewijzen van uitgekeerde winsten werden zorgvuldig gearchiveerd. Het kostte de witwasser ongeveer een kwart van de ingelegde bedragen om bewijzen te verzamelen dat hij uit loterijen winst had verkregen; op deze manier probeerde hij 75% van zijn criminele geld wit te wassen.^a

^a www.fiu-nederland.nl/nl/nieuwe-casuistiek-mis-gegokt.

Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld

In het vorige hoofdstuk kwam al aan bod dat de BES-eilanden *cash based economies* hebben: op de eilanden wordt in grote mate met contant geld betaald. Uit een onderzoek van Europol uit 2015 blijkt dat crimineel geld vaak via contant geld wordt witgewassen. De omvang van het probleem is volgens de opsporingsdienst echter lastig in kaart te brengen, omdat er vanwege de aard van contant geld weinig concrete data over beschikbaar zijn (behalve over het volume en de waarde van de biljetten die in omloop zijn).⁷⁷

Andere genoemde witwasmethodes waarbij contant geld betrokken is, zijn het wisselen van coupures onder de meldgrens van kredietinstellingen of geldtransactiekantoren, het storten van grote bedragen contant geld bij kredietinstellingen of geldtransactiekantoren onder de meldgrens, en het omzetten van contant geld in waardevolle goederen zoals auto's en juwelen. Ook het fysiek verplaatsen van contant geld, bijvoorbeeld via geldkoeriers (via schepen of vliegtuigen) of een reguliere postdienst, is een genoemde witwasmethode (zie ook box 4.6). In de NRA Witwassen voor Europees Nederland schatten experts 'witwassen door contant geld vanuit/ naar (Europees) Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)' in als één van de tien grootste witwasrisico's.

⁷⁶ Soudijn (2017).

⁷⁷ Europol (2015).

Box 4.6 Casus 6

Mooij et al. geven in hun rapport uit 2014 aan dat de Douane en de Koninklijke Marechaussee met enige regelmaat contant geld aantreffen op de luchthaven bij (voornamelijk) de uitreis vanaf Bonaire. In de onderzoeksperiode waarop het rapport van Mooij et al. betrekking heeft, hebben ongeveer tien incidenten plaatsgevonden waarmee bedragen variërend van € 10.000 tot € 56.000 gemoeid waren. Het geld zat meestal in de handbagage en was eenmaal verstopt in ondergoed, broekzakken en schoenen van de verdachte.

4.2 Risico's met grootste potentiële impact

In de vorige paragraaf zijn de witwaskanalen en -methoden die op de longlist van dreigingen zijn opgenomen, beknopt beschreven. De longlist is via een mailenquête uitgezet onder zes vertegenwoordigers van expertorganisaties die op een later moment hebben deelgenomen aan een expertmeeting. De experts is verzocht voor iedere dreiging voor elk van de BES-eilanden een *F*, *A*, *N* of *O* toe te kennen.

- Een *F* kon worden toegekend indien er volgens een expert sprake is van deze dreiging en er één of meer Feiten/casussen bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *A* indien het volgens een expert Aannemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casussen bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *N* indien het volgens een expert Niet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie beschikt;
- een *O* indien het voor een expert Onbekend is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie hier geen zicht op heeft.

In de mailenquête kregen de experts ook de mogelijkheid om de door het WODC geïnventariseerde longlist aan te vullen met dreigingen die volgens hen ontbraken. Dit leidde tot de toevoeging van drie dreigingen:

- witwassen via het creëren van geldstromen via hypothecaire leningen;
- witwassen via de nieuwbouw van vastgoed;
- witwassen via het starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is.

De resultaten van deze mailenquête (zie bijlage 4) vormden de input voor de expertmeeting. Na de plenaire bespreking van de resultaten van de mailenquête werd de experts gevraagd per eiland uit de longlist maximaal tien risico's te selecteren met de volgens hen grootste potentiële impact. Bij de selectie van de risico's hebben experts rekening gehouden met de contextuele factoren die van invloed zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland. Ook werd hen gevraagd rekening te houden met de potentiële impact van de dreigingen op zeven criteria (zie ook hoofdstuk 2).

Bonaire

Van de 33 witwasdreigingen op de longlist zijn er 29 door ten minste één expert aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact.⁷⁸ Tabel 4.2 geeft de witwasrisico's weer die voor Bonaire door ten minste drie van de zes experts zijn genoemd als top tien risico qua potentiële impact. In totaal gaat het om tien wit-

⁷⁸ De zes experts hebben in totaal zestig keer een risico voor Bonaire geïdentificeerd. Dit betekent dat experts gemiddeld (60/6=) tien risico's hebben geïdentificeerd voor dit eiland.

wasrisico's. De dreigingen die door slechts één of twee experts als risico met de grootste potentiële impact zijn geïdentificeerd, zijn opgenomen in bijlage 5.

Tabel 4.2 Witwasrisico's met de grootste potentiële impact op Bonaire

Witwasmethode	Score expertmeeting (n=6)
Aanschaf van particuliere woningen	4
Aanschaf van resorts/vakantieparken	4
Projectontwikkeling vastgoed	4
Aanschaf van bedrijfspanden	3
Nieuwbouw van vastgoed	3
Misbruik van diensten van notarissen	3
Geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen	3
Geldtransacties/-stortingen via vergunde geldtransactiekantoren	3
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3

Van de tien witwasrisico's blijkt een groot deel betrekking te hebben op de vastgoedsector. Bij veel van deze risico's zijn volgens de experts ook feiten/casussen bekend. Naast witwasmethoden via de vastgoedsector worden door meerdere experts ook 'geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen' en 'geldtransacties/-stortingen via vergunde geldtransactiekantoren' als witwasrisico's met een grote potentiële impact aangemerkt. Tot slot vinden ten minste drie experts een vorm van Trade-Based Money Laundering en witwassen via kansspelen een witwasrisico dat voor Bonaire tot de top tien van witwasrisico's (qua potentiële impact) behoort.

Bij alle geïdentificeerde risico's geldt dat de experts ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten, zo bleek uit de mailenquête die voorafgaande aan de expertmeeting was uitgezet.

Sint Eustatius

Van de 33 witwasdreigingen op de longlist van witwasdreigingen zijn er 26 door ten minste één expert aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact voor Sint Eustatius.⁷⁹ Tabel 4.3 geeft de vijf witwasrisico's weer die door ten minste drie van de zes experts genoemd zijn als risico met de grootste potentiële impact (zie bijlage 5 voor risico's die door één of twee experts zijn genoemd).

⁷⁹ De zes experts hebben in totaal 46 keer een witwasrisico voor Sint Eustatius geïdentificeerd. Dit betekent dat experts gemiddeld (46/6=) 7,7 risico's hebben geïdentificeerd voor dit eiland.

Tabel 4.3 Witwasrisico's met de grootste potentiële impact op Sint Eustatius

Witwasmethode	Score expertmeeting (n=6)
Geldtransacties/-stortingen via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom) via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3
Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant (geld vanuit/naar eiland via zee/lucht)	3

Op Sint Eustatius spelen de risico's van witwassen binnen de vastgoedsector volgens de experts niet. De twee risico's die het vaakst voor Sint Eustatius zijn genoemd, hebben betrekking op onvergunde kredietinstellingen/ondergronds bankieren. Deze inschatting van experts hangt naar verwachting samen met het zeer beperkt aantal fysieke vestigingen van vergunde kredietinstellingen op Sint Eustatius. De overige drie risico's die door ten minste drie experts zijn genoemd, hebben betrekking op Trade-Based Money Laundering, kansspelen en het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld. Het risico van witwassen via kansspelen heeft gezien de afwezigheid van casino's op Sint Eustatius betrekking op online kansspelen en/of loterijen.

Uit de mailenquête onder experts bleek dat zij bij de vijf geïdentificeerde risico's ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten.

Saba

Van de 33 witwasdreigingen op de longlist van witwasdreigingen zijn 11 door ten minste één expert aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact.⁸⁰ Voor Saba is slechts één dreiging door ten minste drie experts aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact, namelijk witwassen via kansspelen (zie tabel 4.4). Gezien de afwezigheid van casino's op Saba heeft dit risico betrekking op online kansspelen en/of loterijen. In bijlage 5 staan de risico's die door één of twee experts zijn genoemd.

Tabel 4.4 Witwasrisico's met de grootste potentiële impact op Saba

Witwasmethode	Score expertmeeting (n=6)
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3

Uit de mailenquête onder experts bleek dat geen van de experts bekend is met feiten/casussen van dit geïdentificeerde risico; wel vinden enkele experts de prevalentie van deze witwasmethode aannemelijk.

⁸⁰ De zes experts hebben in totaal zestien risico's voor Saba geïdentificeerd. Dit betekent dat experts gemiddeld (16/6=) 2,7 risico's voor dit eiland hebben geïdentificeerd.

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en bestrijding van witwassen op de BES-eilanden is georganiseerd. Vervolgens wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen tegen te gaan. Hierna worden de resultaten van de expertmeeting weergegeven, waarin experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium in algemene zin hebben beoordeeld.

5.1 Organisatie van de preventie en bestrijding van witwassen

Sinds Bonaire, Sint Eustatius en Saba als 'bijzondere gemeenten' onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, zijn de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid⁸¹ in Europees Nederland verantwoordelijk voor de preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in Caribisch Nederland.

In het kader van de Wwft BES zijn er drie toezichthouders: DNB, de AFM en het BTW.⁸² In box 5.1 wordt uiteengezet op welke diensten zij toezicht houden. Op grond van de Wwft BES moeten dienstverleners die één of meer van de genoemde diensten verlenen, ongebruikelijke transacties melden bij het meldpunt ongebruikelijke transacties (ondergebracht bij FIU-Nederland) en zijn zij verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten (zie paragraaf 5.2 voor meer informatie hierover). In Caribisch Nederland heeft FIU-Nederland een relatiemanager te werk gesteld om in verbinding te staan tussen de BES-eilanden, FIU-Nederland en andere FIU's in de regio. Het meldpunt analyseert de meldingen van ongebruikelijke transacties en kan deze vervolgens verdacht verklaren (zie ook box 5.2) en daarna beschikbaar stellen aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze verdachte transacties maken deel uit van de signalen van witwassen, de daaraan ten grondslag liggende delicten en terrorismefinanciering die zijn vergaard en kunnen worden ingezet bij opsporing en onderzoek.

Box 5.1 Drie toezichthouders

DNB houdt Wwft BES toezicht op de volgende diensten:

- in bewaring nemen van effecten, bankbiljetten, munten, muntbiljetten, edele metalen en andere waarden;
- openstellen van een rekening waarop een saldo in geld, effecten, edele metalen of andere waarden kan worden aangehouden;
- verhuren van een safe-loket;
- verrichten van een uitbetaling ter zake van het verzilveren van coupons of vergelijkbare stukken van obligaties of vergelijkbare waardepapieren;
- sluiten of bemiddelen bij het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoeld in de Wfm BES, voor zover het betreft het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoeld in de Wfm BES;
- doen van een uitkering uit hoofde van een levensverzekering;
- crediteren of debiteren dan wel doen crediteren of debiteren van een rekening

⁸¹ Op 10 oktober 2010 heette het departement nog het 'ministerie van Justitie'. Op 14 oktober, werd het Directoraat-Generaal Veiligheid aan het ministerie toegevoegd en werd de nieuwe naam 'ministerie van Veiligheid en Justitie'. Sinds 26 oktober 2017 heeft het ministerie de naam 'ministerie van Justitie en Veiligheid'.

⁸² In Europees Nederland zijn er in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zes toezichthouders.

- waarop een saldo in geld, effecten, edele metalen of andere valuta kan worden aangehouden;
- aangaan van een verplichting tot betaling ten behoeve van de houder van een creditcard aan degene die het vertoon van die creditcard bij wijze van betaling heeft aanvaard, het uitgeven van creditcards of het beheer van creditcards waaronder in elk geval wordt verstaan de uitvoering van betalingstransacties via creditcards;
 - verrichten van geldtransacties in de zin van de Wfm BES;
 - gelegenheid bieden mee te dingen naar prijzen en premies in het kader van de exploitatie van hazardspelen waaronder speelcasino's;
 - verlenen van trustdiensten als bedoeld in de Wfm BES;
 - verrichten van kredietuitzettingen;
 - verlenen van krediet in de vorm van financiële lease;
 - verlenen van garanties en het stellen van borgtochten;
 - handelen in (1) geldmarktinstrumenten waaronder cheques, wissels, depositocertificaten, (2) valuta's, (3) financiële futures en opties, (4) swaps en soortgelijke financieringsinstrumenten, en (5) effecten.
 - deelnemen aan effectenemissies en het verrichten van diensten in verband daarmee;
 - optreden als elektronischgeldinstelling.

AFM houdt in het kader van de Wwft BES toezicht op de volgende diensten:

- sluiten of bemiddelen bij het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoeld in de Wfm BES, voor zover het betreft het bemiddelen bij het sluiten van een levensverzekering tegen een premie als bedoeld in de Wfm BES;
- optreden als beleggingsmaatschappij in de zin van de Wfm BES;
- verlenen van een beleggingsdienst waaronder wordt verstaan het ontvangen en doorgeven van orders van cliënten met betrekking tot financiële instrumenten, en het voor rekening van die cliënten uitvoeren van orders met betrekking tot financiële instrumenten;
- beheren van een individueel vermogen.

BTW is toezichthouder wat betreft de volgende diensten:

- als tussenpersoon optreden ter zake van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen;
- handelen in voertuigen, edelstenen, edele metalen, sieraden, juwelen dan wel andere bij regeling van aan te wijzen zaken van grote waarde dan wel het bemiddelen daarbij boven een te bepalen bedrag, dat voor de onderscheiden soorten zaken verschillend kan zijn;
- geven van advies of het verlenen van bijstand door de natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap, die als advocaat, notaris of kandidaat-notaris, accountant, belastingadviseur, dan wel als deskundige op juridisch, fiscaal of administratief gebied, dan wel in de uitvoering van een gelijksoortig juridisch beroep of bedrijf zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig werkzaamheden verricht, bij (1) het aan- of verkopen van onroerende zaken; (2) het beheren van geld, effecten, munten, muntbiljetten, edele metalen, edelstenen of andere waarden; (3) het oprichten of beheren van vennootschappen, rechtspersonen of soortgelijke lichamen; (4) het aan- of verkopen dan wel overnemen van ondernemingen.
- optreden in naam en voor rekening van een cliënt bij enigerlei financiële transactie of onroerende zaaktransactie door een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap als advocaat, notaris of kandidaat-notaris, dan wel in de uitoefening van een gelijksoortig juridisch beroep.

Het KPCN heeft tot taak te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp. Op zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba is het KPCN met een afdeling basispolitiezorg gestationeerd, op Bonaire is ook een afdeling opsporing die rechercheonderzoeken uitvoert.⁸³ De KPCN wordt bij een deel van haar taken ondersteund door de Koninklijke Marechaussee.⁸⁴

Sinds 10 oktober 2010 hebben Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden elk een eigen OM met een eigen Hoofdofficier van Justitie. Het OM BES is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak van het OM is te verdelen in de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen.⁸⁵ Personen die worden verdacht van witwassen of terrorismefinanciering, kunnen door het OM BES worden vervolgd om daarna eventueel te worden berecht. Het ontnemen van vermogen dat uit strafbare feiten is verkregen, is ook de verantwoordelijkheid van het OM BES.

Het RST is een samenwerkingsverband binnen het Koninkrijk der Nederlanden, dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Maarten en Sint Eustatius. Bij dit researchteam werken zowel rechercheurs van de politie die vanuit Europees Nederland zijn uitgezonden als rechercheurs die afkomstig zijn uit de verschillende korpsen van de eilanden. Sinds begin 2016 is het Team Bestrijding Ondernijning (TBO) ondergebracht bij het RST. Het TBO, gevestigd op Curaçao, is een specialistisch researchteam dat bestaat uit medewerkers van de politie, de FIOD en het OM. De strategische partners van het TBO zijn de lokale Landsrecherches die een taakstelling hebben gelijk aan de Rijksrecherche.

De Douane Caribisch Nederland, onderdeel van de Belastingdienst Caribisch Nederland, speelt ook een rol bij het tegengaan van witwassen. De douane richt zich enerzijds op particulieren als het gaat om de reizigersbagage en bij het eventueel importeren van persoonlijke goederen, anderzijds op ondernemingen op Bonaire die handelsgoederen, grond- en hulpstoffen naar het Caribische eiland importeren. De douane ziet ook toe op het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen.

5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium

De wet- en regelgeving van de voormalige Nederlandse Antillen vormde het 'vertrekpunt' bij het opstellen van de wet- en regelgeving die vanaf 10 oktober 2010 voor de 'bijzondere gemeenten' Bonaire, Sint Eustatius en Saba zouden gelden. De nieuwe wet- en regelgeving houdt het midden tussen de voormalig Antilliaanse en de Europees-Nederlandse wet- en regelgeving, waarbij de bijzondere positie van de BES-eilanden, de lokale situatie, de geringe omvang van de markt en de sterke verwevenheid van de BES-eilanden met Curaçao en Sint Maarten factoren waren die tot maatwerk hebben geleid. De nieuwe wet- en regelgeving was daardoor voor de

⁸³ Leertouwer en Zaalberg (2015).

⁸⁴ De Koninklijke Marechaussee voert op de BES-eilanden de volgende politietaken uit: (1) bestrijden van criminaliteit samen met de lokale politie en de kustwacht, (2) grensbewaking op de eilanden van Caribisch Nederland, (3) alle voorkomende politietaken op Flamingo Airport op Bonaire, en (4) verzorgen van basispolitiezorg op Saba en Sint Eustatius (samen met de politie). Zie: www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied.

⁸⁵ Leertouwer en Zaalberg (2015).

lokaal werkzame financiële dienstverleners herkenbaar en zo werden zij niet geconfronteerd met volledig nieuwe regels. Ook werd zo rekening gehouden met het gegeven dat de meeste van de dienstverleners hun zetel in Curaçao of Sint Maarten hadden en dat het grootste deel van hun activiteiten onder de wet- en regelgeving van die landen valt. Het zou voor hen moeilijk werkbaar en kostbaar zijn als zij binnen het gebied van de voormalige Nederlandse Antillen, dat al van oudsher hun werkterrein vormt, aan geheel verschillende regels te moeten voldoen. Dat zou ook tot een verstoring van het *level playing field* leiden. Om marktverstoring en verschraving van de financiële dienstverlening op de BES-eilanden te voorkomen werd onderkend dat het van belang was dat er tussen enerzijds deze eilanden en anderzijds Curaçao en Sint Maarten een *level playing field* zou blijven bestaan.⁸⁶

In de interviews met experts en de expertmeeting is gevraagd naar het beschikbare beleidsinstrumentarium op de BES-eilanden ter bestrijding van witwassen. In de expertmeeting bestond de mogelijkheid om de lijst van beleidsinstrumenten aan te vullen. Resultaat hiervan is de volgende lijst van wet- en regelgeving die in deze paragraaf nader wordt toegelicht:

- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES;
- Wet financiële markten BES;
- Wetboek van Strafrecht BES;
- fiscale wetgeving.

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES

Op 1 juli 2012 trad de Wwft BES in werking,⁸⁷ die als doel het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen en financieren van terrorisme heeft. De wet verplicht dienstverleners met een meldingsplicht op basis van objectieve en/of subjectieve indicatoren ongebruikelijke transacties aan het meldpunt ongebruikelijke transacties te melden. Daarnaast moeten dienstverleners een cliëntenonderzoek verrichten. Onderdeel hiervan is onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren van diens identiteit, alsmede het identificeren van de uiteindelijk begunstigde of *Ultimate Beneficial Owner* (UBO) van een cliënt en het nemen van redelijke maatregelen om diens identiteit te verifiëren. De meldingsplicht en de verplichting een cliëntonderzoek te verrichten gelden voor dienstverleners die worden gedefinieerd als 'een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een dienst verleent'; onder het begrip 'dienstverlener' vallen zowel organisaties als natuurlijke personen. Eerder is in box 5.1 aangegeven op welke diensten de drie toezichthouders in het kader van de Wwft BES toezicht houden. De Wwft BES kent een risicogeoriënteerde benadering, wat inhoudt dat dienstverleners zelf een inschatting maken van de risico's die bepaalde cliënten of producten met zich meebrengen. Dit scheidt de mogelijkheid hun inspanningen aan te passen op deze risico's.

Een van de verschillen tussen de Wwft BES en de Wwft die voor Europees Nederland geldt, is dat er in de Wwft BES niet wordt verwezen naar Europese richtlijnen of verordeningen; deze zijn in Caribisch Nederland niet van toepassing. Regulering van het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen is bijvoorbeeld in de Wwft BES opgenomen, terwijl dit in Europees Nederland geregeld is door middel van een Europese verordening. Een ander verschil is dat de regels voor cliëntonderzoek voor trustkantoren in de Wwft BES zijn opgenomen, terwijl deze in Europees Nederland

⁸⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32 784, nr. 6.

⁸⁷ Deze wet heeft de eerdere Wet identificatie bij dienstverlening BES, de Wet melding ongebruikelijke transacties BES en de Wet overschrijdende geldtransporten BES samengevoegd en vervangen.

apart zijn opgenomen in de Wet toezicht trustkantoren. Een derde verschil is dat de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties en de meldingsplicht gerelateerd aan sanctiewetgeving is gebundeld in de Wwft BES, terwijl deze laatste meldingsplicht in Europees Nederland apart is geregeld in de Sanctiewet 1977 en onderliggende wet- en regelgeving.

Wet financiële markten BES

De Wfm BES vormt de basis voor het prudentieel toezicht (gericht op solide financiële ondernemingen en een stabiel financieel systeem), het integriteitstoezicht (gericht op een schone en integere financiële sector) en het gedragstoezicht van kredietinstellingen op de BES-eilanden. In het kader van de Wfm BES zijn er drie toezichthouders: AFM, DNB en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS). Kredietinstellingen op de BES-eilanden en grote bijkantoren van kredietinstellingen waarvan de hoofdvestiging is gevestigd op Curaçao of Sint Maarten, vallen onder het prudentieel en integriteitstoezicht van DNB. Op kleine bijkantoren houdt DNB alleen integriteitstoezicht; het prudentieel toezicht wordt, voor zover de hoofdvestiging is gevestigd op Curaçao of Sint Maarten, uitgeoefend door de CBCS.

Wetboek van Strafrecht BES

De BES-eilanden hebben een eigen Wetboek van Strafrecht. De artikelen 435a-435d van het Wetboek van Strafrecht BES (WvS BES) beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen 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 op een voorwerp is of dit voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is (opzettelijk witwassen) of een redelijk vermoeden moet zijn (schuld witwassen) dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. Daarbij wordt onder voorwerp alle zaken en alle vermogensrechten verstaan. Onder witwassen valt ook het *verwerven, voorhanden hebben, overdragen of omzetten van een voorwerp*, terwijl er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf.⁸⁸ Tevens is diegene die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, strafbaar gesteld.

Fiscale wetgeving

De fiscale bepalingen zijn met name gebaseerd op de Douane- en accijnswet BES en de Belastingwet BES.⁸⁹ Op basis van fiscale wetgeving kan de Belastingdienst onder meer op onverklaarbaar vermogen controleren, waarmee deze wetgeving een bijdrage kan leveren aan het tegengaan van witwassen. Ook kan fiscale wetgeving van belang zijn het bij het tegengaan van witwassen via trustkantoren die veel fiscaal gedreven werk verrichten. Tot slot vindt het toezicht van Douane Caribisch Nederland bij de in- uit- en doorvoer van goederen (onder meer) plaats op basis van fiscale bepalingen. Wanneer goederen in Caribisch Nederland worden ingevoerd om te worden gebruikt of verbruikt, moeten invoerbelastingen worden betaald tenzij vrijstelling van betaling van deze invoerbelastingen kan worden verleend. Douane Caribisch Nederland controleert bij het invoeren van goederen of de vereiste douaneaangifte wordt gedaan, het juiste bedrag aan verschuldigde invoerbelasting wordt betaald, terecht aanspraak wordt gemaakt op een vrijstelling van invoerbelasting, en of de aan de vrijstelling verbonden voorwaarden worden nageleefd. Wanneer goederen in Caribisch Nederland worden aangebracht maar niet bestemd zijn

⁸⁸ Wetboek van Strafrecht BES, artikelen 435a tot en met 435d; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

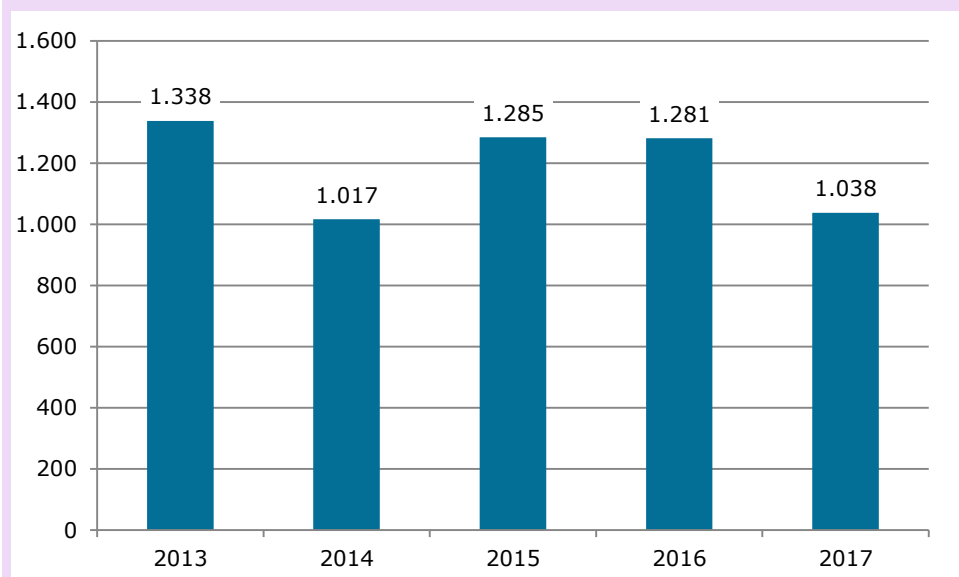
⁸⁹ www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/organisatie/taken-van-de-douane.

om hier te worden gebruikt of verbruikt, ziet Douane Caribisch Nederland er op toe dat de opslag- en doorvoerformaliteiten juist worden toegepast.

Box 5.2 Ongebruikelijke en verdachte transacties in Caribisch Nederland^a

In de periode 2013 tot en met 2017 hebben meldingsplichtige dienstverleners jaarlijks tussen de 1.000 en 1.400 ongebruikelijke transacties gemeld (zie figuur 5.1). In de jaaroverzichten van FIU-Nederland worden alleen cijfers voor Caribisch Nederland als geheel weergegeven (dus geen uitsplitsing naar de afzonderlijke eilanden).

Figuur 5.1 Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties aan FIU-Nederland



Bron: FIU-Nederland (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Tabel 5.1 geeft een overzicht van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties in 2017 per type dienstverlener met een meldingsplicht. Verreweg de meeste meldingen (93,8% van het totaal) werden gedaan door banken; circa 4% kwam van de Douane Caribisch Nederland. Ook in eerdere jaren werden de meeste ongebruikelijke transacties gemeld door banken.

Uit het jaaroverzicht van FIU-NL blijkt dat in 2017 in Caribisch Nederland 337 transacties verdacht zijn verklaard, die zijn gebundeld in 35 dossiers en een waarde van bijna 192 miljoen euro vertegenwoordigen. In 2015 en 2016 lag het aantal verdacht verklaarde transacties lager (respectievelijk 293 en 231 transacties) maar in 2014 waren er meer verdacht verklaarde transacties dan in 2017 (namelijk 349 transacties).

In 2016 vertegenwoordigde de totale waarde van de verdachte transacties 8 miljoen euro. Dit is veel lager dan de eerder genoemde totale waarde in 2017 (192 miljoen euro). Dit grote verschil komt doordat een aantal verdacht verklaarde transacties in 2017 een zeer grote waarde hadden.^b

Tabel 5.1 Aantal ongebruikelijke transacties per type dienstverlener met meldingsplicht in Caribisch Nederland in 2017

Type dienstverlener	Aantal	% totaal ongebruikelijke transacties
Accountant	2	0,2
Bank	974	93,8
Betaaldienstverlener	1	0,1
Douane Caribisch Nederland	41	3,9
Handelaar – edelstenen	4	0,4
Handelaar – voertuigen	7	0,7
Makelaar onroerend goed	1	0,1
Notaris	8	0,8
Totaal	1.038	100,0

Bron: FIU (2018)

^a FIU-Nederland (2014, 2015, 2016, 2017, 2018).

^b FIU-Nederland (2018).

5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Sinds 10 oktober 2010 hebben de BES-eilanden de status van 'bijzondere gemeente' en is de wet- en regelgeving van de voormalige Nederlandse Antillen aangepast, meer in de richting van de Europees Nederlandse wet- en regelgeving. Hoewel bij de aanpassingen een belangrijk uitgangspunt was dat het bestaande *level playing field* in het Caribisch gebied gehandhaafd zou blijven, betekende deze overgang voor diverse meldingsplichtige dienstverleners en voor handhavers een overgang naar een nieuw handhavingsregime. Veel van deze organisaties hadden dan ook tijd nodig om op het nieuwe handhavingsregime te kunnen inspelen. Zo hielden sommige meldingsplichtige dienstverleners voorheen nog geen administratie bij. Ook voor handhavers was er tijd nodig om kennis op te bouwen en data te verzamelen, om zo tegemoet te komen aan de nieuwe eisen als gevolg van nieuwe wet- en regelgeving. Deze overgang werkt door op de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium en dus op de 'weerbaarheid' van dat instrumentarium. Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat op de BES-eilanden beschikbaar is voor het tegengaan van witwassen en het mitigeren van de afzonderlijke witwasrisico's. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's op gevolgen worden tegengegaan.

Om inzicht te krijgen in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium zijn onder meer relevante rapporten bestudeerd, vonden interviews plaats met experts in zowel Europees als Caribisch Nederland en is een expertmeeting in Europees Nederland georganiseerd. Hieruit komt naar voren dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het toezicht, de opsporing en de handhaving op de BES-eilanden verbetermogelijkheden kennen. Op basis van de geraadpleegde literatuur, de interviews met experts en de expertmeeting kunnen verschillende aandachtspunten worden aangegeven.

Een aandachtspunt hangt samen met enkele in hoofdstuk 3 genoemde contextuele factoren die de BES-eilanden kwetsbaar maken voor witwassen. Zo kunnen de kleinschaligheid en geslotenheid van de gemeenschap van de eilanden en de daaraan gerelateerde ons-kent-ons-, angst-, zwijg- en belangencultuur uitwerken in een beperkte aangiftebereidheid van criminele activiteiten. Deze factoren kunnen even-

eens de bereidheid bij dienstverleners om ongebruikelijke transacties te melden, beperken. Dit leidt tot een verminderde informatiepositie bij opsporing, handhaving en toezicht. Ook zorgt de eerder genoemde informele economie van de BES-eilanden (voornamelijk *cash based*, een informele leencultuur en vaak informele handelsstromen) ervoor dat de administraties niet altijd volledig zijn, waardoor de uitvoering van de handhaving en het toezicht wordt bemoeilijkt. Een volgend aandachtspunt is het gebrek aan capaciteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Opsporingsdiensten en andere handhavers verrichten relatief veel werkzaamheden ten behoeve van de bestrijding van sociaaleconomische en veiligheidsproblemen op de BES-eilanden. De werkloosheid en armoede van de bevolking op de eilanden spelen hierbij een rol. Het gevolg hiervan is dat er minder capaciteit is voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, maar ook voor het (systematisch) verzamelen van data over criminaliteit. Een ander aandachtspunt, dat samenhangt met de eerdere aandachtspunten, is het gebrek aan kennis en data over financieel-economische criminaliteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Een extra punt van aandacht daarbij is dat de data waarover toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers wél beschikken, onderling niet altijd mogen worden gedeeld.

In de expertmeeting is ook nader ingegaan op aspecten die het toezicht in het kader van de Wwft BES bemoeilijken. Hierbij is gewezen op het belang van het kunnen uitvoeren van onaangekondigde controles door toezichthouders bij meldingsplichtige dienstverleners. In de praktijk is dit lastig te realiseren aangezien de toezichthouders gevestigd zijn in Europees Nederland.

Ook gaven experts aan dat de Wwft BES de toezichthouders momenteel onvoldoende in staat stelt om adequaat toezicht te houden op notarissen en advocaten op Bonaire.⁹⁰ Deze vrije beroepsbeoefenaren zijn niet aangesloten bij de beroepsverenigingen in Europees Nederland, respectievelijk de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Om deze reden zijn deze beroepsbeoefenaren ook niet onderworpen aan gedrags- en beroepsregels en het tuchtrecht van KNB en NOvA. Advocaten op Bonaire verlenen onder het beroep op het verschoningsrecht geen medewerking aan het toezicht door BTW. Met de notarissen op Bonaire is toezichthouder BTW jaarlijks in gesprek over opvallende vastgoedtransacties in openbare notariële aktes. De notarissen verlenen echter geen inzage in hun financiële administratie en hun transactiedossiers.

Tot slot is genoemd dat DNB afhankelijk is van het toezicht door en de samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, omdat de zetel van de vergunde kredietinstellingen op de BES-eilanden in bijna alle gevallen in Curaçao en Sint Maarten zijn gevestigd.

Ten aanzien van het beleidsinstrumentarium gaven experts in de interviews en de expertmeeting aan dat het de aanbeveling verdient het aantal typen dienstverleners in de Wwft BES uit te breiden. Zo zou de Wwft BES bijvoorbeeld ook moeten kunnen gelden voor aannemers, projectontwikkelaars en de bouwmaterialenhandel, zodat toezichthouder BTW ook op hen toezicht kan houden. Dit kan helpen meer grip te

⁹⁰ Volgens de Orde van Advocaten van Bonaire zijn er op Bonaire tien advocatenkantoren gevestigd (zie www.orde-bonaire.org). Op Sint Eustatius en Saba zijn geen advocatenkantoren gevestigd. Ook zijn er op Sint Eustatius en Saba geen notarissen gevestigd. Bij vastgoedtransacties op deze eilanden wordt gebruikgemaakt van de diensten van notarissen afkomstig uit het nabijgelegen Sint Maarten en worden de verkoopaktes op Sint Maarten gepasseerd. Omdat Sint Maarten een afzonderlijk land binnen het Koninkrijk der Nederlanden is en niet tot de BES-eilanden behoort, zijn de eventuele risico's die voortkomen uit vastgoedtransacties op Sint Eustatius en Saba niet in deze NRA meegenomen.

krijgen op risico's die verbonden zijn aan de vastgoedsector, die geconstateerd zijn voor Bonaire. Wat betreft het beleidsinstrumentarium is ook aangegeven dat een beleidsinstrument zoals de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in Europees Nederland momenteel ontbreekt op de BES-eilanden. Met dit instrument kan de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies worden getoetst. Met name op Bonaire kan dit nuttig zijn, meer specifiek als toets richting (buitenlandse) ondernemers/investeerders op de Bonairiaanse vastgoedmarkt.

6 Conclusies

De voorliggende NRA BES richtte zich op risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uit het onderzoek kwamen echter geen duidelijke signalen over dreigingen van terrorismefinanciering naar voren, waardoor ervoor is gekozen om in de voorliggende rapportage de nadruk te leggen op het onderwerp witwassen. Om deze reden legt dit slothoofdstuk ook de focus op witwassen.

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van de NRA op het terrein van witwassen voor Caribisch Nederland. Vervolgens wordt de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de verbeterpunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Tot slot komen in het hoofdstuk enkele geleerde lessen aan bod waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van de volgende NRA.

6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

In deze paragraaf worden onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de elementen waarmee de NRA voor de BES-eilanden is opgebouwd: de contextanalyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse.

Contextanalyse

De contextanalyse maakt inzichtelijk welke kenmerken op de BES-eilanden het optreden van witwassen mogelijk maken of juist tegengaan. In de analyse is rekening gehouden met de geografische, demografische, economie en sociaal-culturele kenmerken van de BES-eilanden alsmede het criminologische landschap.

Geografische kenmerken

Geografische factoren die samenhangen met de prevalentie van witwassen zijn de nabijheid van Centraal- en Zuid-Amerikaanse landen en andere Caribische eilanden (vanwege drugshandel en/of illegale immigratie) en de grote afstand tot Europees Nederland die gevolgen heeft voor de inrichting van het toezicht door de in Europees Nederland gevestigde drie toezichthouders (AFM, BTW en DNB).

Sociaal-culturele kenmerken

De geografische kenmerken kleinschaligheid en isolatie van de BES-eilanden werken door in enkele sociaal-culturele kenmerken zoals de *ons-kent-ons-*, *zwijg-*, *angst-en belangencultuur* waarbij er sprake is van patronage en cliëntelisme volgens het 'voor wat hoort wat'-principe. Hierdoor vervagen de grenzen tussen privé relaties en professionele contacten. Deze mechanismen kunnen uitwerken in een verminderde meldings- en aangiftebereidheid van criminaliteit en in belangenverstrengeling en integriteitsproblemen bij de lokale uitvoering van toezicht, opsporing en handhaving. Het effect hiervan wordt versterkt door de lage minimumlonen en uitkeringen op de BES-eilanden en de – sinds de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 – sterk gestegen kosten voor levensonderhoud. Om financieel rond te komen zijn veel inwoners gedwongen meerdere banen bij verschillende werkgevers te combineren. Als overlevingsstrategie komt ook het plegen van kleine criminaliteit voor.

Economische kenmerken

Sinds 10 oktober 2010 is er een toename in het aantal kapitaalkrachtige Europese Nederlanders en Europees-Nederlandse en buitenlandse expats dat zich vestigt op de BES-eilanden. De inkomensongelijkheid tussen de lokale bevolking en de vernoemde groep zorgt voor onvrede bij de lokale bevolking. Deze kenmerken werken het optreden van de reeds genoemde integriteitsproblemen en belangenverstrengeling mogelijk in de hand. Economische kenmerken van de BES-eilanden die mogelijk samenhangen met het optreden van witwassen zijn dat de BES-eilanden zijn te karakteriseren als *cash based economies*. Deze cash gerichtheid maakt deel uit van het informele karakter van de economie en de handelsstromen met de nabijgelegen andere (ei)landen. De stijging van het toerisme draagt bij aan de ontwikkeling van de vastgoedmarkt op Bonaire en maakt het eiland aantrekkelijk voor de vestiging van Europees-Nederlandse en buitenlandse vastgoedondernemers. Hierbij waren in het verleden ook investeringen met crimineel geld.

Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen

Vermogensdelicten worden vooral op Bonaire geregistreerd (ruim 700) en in veel mindere mate op de ook veel kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba (respectievelijk 33 en 12). Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat criminaliteit een *dark number* fenomeen is. Lang niet alle criminaliteit komt ter kennis van de politie en wordt geregistreerd. De omvang van de criminaliteit ligt vermoedelijk hoger dan de officiële cijfers.

Bonaire geldt vooral als doorvoerhaven voor internationale handel in verdovende middelen, maar lokale handel komt ook voor. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk eindstations. Volgens het OM BES zijn de meeste van deze drugs afkomstig uit Zuid-Amerika.

De BES-eilanden kunnen een doorgangsgebied en bestemming vormen voor onvrijwillig sekswerk en gedwongen werk in huishoudens, landbouw en bouw. Migranten die schulden hebben worden soms gedwongen te werk gesteld in restaurants en andere bedrijven. Het gaat daarbij vaak om Colombianen, Venezolanen en Dominicanen. Strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen naar mensenhandel waren er de afgelopen jaren niet op de BES-eilanden.

Over corruptie op de BES-eilanden doen verhalen de ronde maar zijn er geen harde bewijzen gevonden. Er waren de afgelopen jaren geen strafrechtelijke zaken op het terrein van corruptie.

Risico-identificatie

De contextanalyse maakte duidelijk dat de kenmerken van de afzonderlijke BES-eilanden verschillen vertonen, waardoor de risico's niet in één analyse kunnen worden bepaald en dat de exercitie voor het identificeren van de witwasrisico's voor ieder eiland afzonderlijk is uitgevoerd.

Voor Bonaire zijn in totaal tien witwasrisico's met de grootste potentiële impact geïdentificeerd (door ten minste de helft van de deelnemers aan een expertmeeting). Een groot deel van deze risico's heeft betrekking op de vastgoedsector. Daarnaast behoren geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen en vergunde geldtransactiekantoren, (een vorm van) Trade-Based Money Laundering en witwassen via kansspelen tot de top tien van witwasrisico's (qua potentiële impact). Bij alle geïdentificeerde risico's geldt dat de experts ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten, zo bleek uit de mailenquête die voorafgaande aan de expertmeeting was uitgezet.

Voor Sint Eustatius zijn vijf witwasrisico's met de grootste potentiële impact geïdentificeerd (door ten minste de helft van de deelnemers aan een expertmeeting). De twee risico's die het vaakst zijn genoemd, hebben betrekking op onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren, gevolgd door risico's die betrekking hebben op Trade-Based Money Laundering, kansspelen en het fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld (zie tabel 6.1). Uit de mailenquête onder experts bleek dat zij bij de vijf geïdentificeerde risico's ofwel bekend zijn met feiten/casussen van de witwasmethoden ofwel de prevalentie ervan aannemelijk achten.

Voor Saba is slechts één dreiging door ten minste drie experts aangemerkt als risico met de grootste potentiële impact, namelijk witwassen via kansspelen. Gezien de afwezigheid van casino's op Saba heeft dit risico naar verwachting met name betrekking op online kansspelen en/of loterijen. Uit de mailenquête onder experts bleek dat geen van de experts bekend is met feiten/casussen van dit geïdentificeerde risico; wel vinden enkele experts de prevalentie van deze witwasmethode aannemelijk.

Tabel 6.1 Witwasrisico's met de grootste potentiële impact in Caribisch Nederland

Bonaire	Score expertmeeting (n=6)
Aanschaf van particuliere woningen	4
Aanschaf van resorts/vakantieparken	4
Projectontwikkeling vastgoed	4
Aanschaf van bedrijfspanden	3
Nieuwbouw van vastgoed	3
Misbruik van diensten van notarissen	3
Geldtransacties/-storting via vergunde kredietinstellingen	3
Geldtransacties/-storting via vergunde geldtransactiekantoren	3
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3
Sint Eustatius	
Geldtransacties/-storting via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom) via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren	4
Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	3
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3
Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant (geld vanuit/naar eiland via zee/lucht)	3
Saba	
Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen	3

Een van de onderzoeksvragen luidde welke witwasrisico's op de BES-eilanden nog niet zijn gesignaleerd maar in de toekomst mogelijk actueel kunnen worden. In de interviews en expertmeeting van deze NRA is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van witwassen die *op dit moment* spelen. Het onderwerp 'toekomstige

risico's' leverde weinig informatie op. In de verdiepende interviews noemden de experts de voortdurende instabiliteit in Venezuela die in de toekomst kan leiden tot een toenemende instroom van illegaal verkregen geld in de economie van Caribisch Nederland, met name in het nabij Venezuela gelegen Bonaire. Hoewel de BES-eilanden nog zijn aan te merken als *cash based economies* opperden de experts dat in de toekomst mogelijk virtuele valuta een witwasrisico gaan vormen.

Een andere onderzoeksvraag luidde welke kwantitatieve data bij volgende NRA's kunnen worden gebruikt om de witwasrisico's in beeld te krijgen. Momenteel bestaat er een gebrek aan data over financieel-economische criminaliteit op de BES-eilanden. Dat betekent overigens niet dat er geen enkele data over de prevalentie van de geïdentificeerde risico's beschikbaar zijn. Echter, de data die wel beschikbaar zijn, mogen vanwege privacywetgeving niet altijd worden gedeeld door toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers.

Risicoanalyse

Het beleid gericht op het tegengaan van witwassen in Caribisch Nederland is gebaseerd op het Europees Nederlandse beleid, dat weer voortvloeit uit de aanbevelingen van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijnen. Volgens de geraadpleegde experts en de geraadpleegde schriftelijke bronnen bestaat het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op het tegengaan van witwassen uit:

- Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES;
- Wet financiële markten BES;
- Wetboek van Strafrecht BES;
- fiscale wetgeving.

Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat op de BES-eilanden beschikbaar is voor het tegengaan van witwassen en het mitigeren van de afzonderlijke witwasrisico's. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's op gevolgen worden tegengegaan.

Om inzicht te krijgen in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium zijn onder meer relevante rapporten bestudeerd, vonden interviews plaats met experts in zowel Europees als Caribisch Nederland en is een expertmeeting in Europees Nederland georganiseerd. Hieruit komt naar voren dat de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het toezicht, de opsporing en de handhaving op de BES-eilanden verbetermogelijkheden kennen. Op basis van de geraadpleegde literatuur, de interviews met experts en de expertmeeting kunnen verschillende aandachtspunten worden aangegeven.

Een aandachtspunt hangt samen met enkele in hoofdstuk 3 genoemde contextuele factoren die de BES-eilanden kwetsbaar maken voor witwassen. Zo kunnen de kleinschaligheid en geslotenheid van de gemeenschap van de eilanden en de daaraan gerelateerde ons-kent-ons-, angst-, zwijg- en belangencultuur uitwerken in een beperkte aangiftebereidheid van criminele activiteiten. Deze factoren kunnen eveneens de bereidheid bij dienstverleners om ongebruikelijke transacties te melden, beperken. Dit leidt tot een verminderde informatiepositie bij opsporing, handhaving en toezicht. Ook zorgt de eerder genoemde informele economie van de BES-eilanden (voornamelijk *cash based*, een informele leencultuur en vaak informele handelstromen) ervoor dat de administraties niet altijd volledig zijn, waardoor de uitvoering van de handhaving en het toezicht wordt bemoeilijkt.

Een volgend aandachtspunt is het gebrek aan capaciteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Opsporingsdiensten en andere handhavers verrichten relatief veel werkzaamheden ten behoeve van de bestrijding van sociaal-economische en veiligheidsproblemen op de BES-eilanden. De werkloosheid en armoede van de bevolking op de eilanden spelen hierbij een rol. Het gevolg hiervan is dat er minder capaciteit is voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, maar ook voor het (systematisch) verzamelen van data over criminaliteit. Een ander aandachtspunt, dat samenhangt met de eerdere aandachtspunten, is het gebrek aan kennis en data over financieel-economische criminaliteit bij opsporingsdiensten en andere handhavers op de BES-eilanden. Een extra punt van aandacht daarbij is dat de data waarover toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers wél beschikken, onderling niet altijd mogen worden gedeeld.

In de expertmeeting is ook nader ingegaan op aspecten die het toezicht in het kader van de Wwft BES bemoeilijken. Hierbij is gewezen op het belang van het kunnen uitvoeren van onaangekondigde controles door toezichthouders bij meldingsplichtige dienstverleners. In de praktijk is dit lastig te realiseren aangezien de toezichthouders gevestigd zijn in Europees Nederland.

Ook gaven experts aan dat de Wwft BES de toezichthouders momenteel onvoldoende in staat stelt om adequaat toezicht te houden op notarissen en advocaten op Bonaire.⁹¹ Deze vrije beroepsbeoefenaren zijn niet aangesloten bij de beroepsverenigingen in Europees Nederland, respectievelijk de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOVA). Om deze reden zijn deze beroepsbeoefenaren ook niet onderworpen aan gedrags- en beroepsregels en het tuchtrecht van KNB en NOVA. Advocaten op Bonaire verlenen onder het beroep op het verschoningsrecht geen medewerking aan het toezicht door BTW. Met de notarissen op Bonaire is toezichthouder BTW jaarlijks in gesprek over opvallende vastgoedtransacties in openbare notariële aktes. De notarissen verlenen echter geen inzage in hun financiële administratie en hun transactiedossiers.

Tot slot is genoemd dat DNB afhankelijk is van het toezicht door en de samenwerking met de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, omdat de zetel van de vergunde kredietinstellingen op de BES-eilanden in bijna alle gevallen in Curaçao en Sint Maarten zijn gevestigd.

Ten aanzien van het beleidsinstrumentarium gaven experts in de interviews en de expertmeeting aan dat het de aanbeveling verdient het aantal typen dienstverleners in de Wwft BES uit te breiden. Zo zou de Wwft BES bijvoorbeeld ook moeten kunnen gelden voor aannemers, projectontwikkelaars en de bouwmaterialenhandel, zodat toezichthouder BTW ook op hen toezicht kan houden. Dit kan helpen meer grip te krijgen op risico's die verbonden zijn aan de vastgoedsector, die geconstateerd zijn voor Bonaire. Wat betreft het beleidsinstrumentarium is ook aangegeven dat een beleidsinstrument zoals de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in Europees Nederland momenteel ontbreekt op de BES-eilanden. Met dit instrument kan de integriteit van houders en/of aanvragers van vergunningen en subsidies worden getoetst. Met name op Bonaire kan dit nuttig zijn, meer specifiek als toets richting (buitenlandse) ondernemers/investeerders op de Bonairiaanse vastgoedmarkt.

⁹¹ Op Sint Eustatius en Saba zijn geen notarissen en advocaten gevestigd.

6.2 Evaluatie van NRA BES

In hoofdstuk 2 is beschreven op welke wijze de NRA BES is uitgevoerd. De gehanteerde onderzoeksmethodiek heeft een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Caribisch Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op de prevalentie van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht en zijn diverse interviews afgenomen met onder andere toezichthouders, opsporingsdiensten, andere handhavers en FIU-Nederland, zowel in Europees als Caribisch Nederland.
- Ten behoeve van een inventarisatie van witwasdreigingen op de BES-eilanden is een literatuurstudie verricht, zijn interviews met onder andere toezichthouders, opsporingsdiensten, andere handhavers en FIU-Nederland in Europees en Caribisch Nederland afgenomen, en hebben interviews met vertegenwoordigers van meldingsplichtige dienstverleners in Caribisch Nederland plaatsgevonden.
- Voorafgaande aan een expertmeeting is een mailenquête uitgezet onder de experts, waarin hen werd gevraagd per eiland aan te geven in hoeverre zij bekend zijn met feiten/casussen van de dreigingen uit de longlist of, wanneer dat niet het geval was, of zij de prevalentie van de dreigingen (on)aannemelijk achten of er onbekend mee waren. In de mailenquête kregen de experts de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasmethoden.
- Uit een literatuurstudie, interviews met experts en een expertmeeting met vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers kwamen geen duidelijke signalen over dreigingen van terrorismefinanciering naar voren. In de expertmeeting is eerst nagegaan of er voor Caribisch Nederland dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering bekend waren bij de deelnemers. Toen dat niet het geval bleek, zijn – rekening houdend met de kwetsbaarheden vanuit de context van Caribisch Nederland – de witwasrisico's met de volgens de experts grootste potentiële impact geïdentificeerd. Ook is in algemene zin de weerbaarheid beoordeeld van het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van de geïdentificeerde witwasrisico's.
- In de eindfase van het onderzoek is een validerend interview met een vertegenwoordiger van het OM BES afgenomen, met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre deze de geïdentificeerde risico's herkende en of er belangrijke risico's ontbraken. Daarnaast is een conceptversie van de voorliggende rapportage voorgelegd aan de drie toezichthouders in het kader van de Wwft BES (AFM, BTW en DNB).

Sterke punten van deze NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze NRA is een aantal sterke punten te benoemen.

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Een algemeen sterk punt van deze NRA is dat alle organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van witwassen op de BES-eilanden en/of uitspraken konden doen over de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden, op een of meerdere momenten betrokken waren bij de uitvoering van het onderzoek.
- *Transparante wijze van dataverzameling.* De (kwalitatieve) data voor deze NRA zijn op een transparante wijze verzameld. Door de transparante wijze van dataverzameling is ook de reproduceerbaarheid van het onderzoek verhoogd.
- *Onderbouwing van risico-identificatie.* Door middel van de mailenquête onder experts die op een later moment aan de expertmeeting zouden deelnemen is meer inzicht gekregen in de bij hen bekende feiten/casussen van witwasdreigin-

gen en de door hen ingeschatte (on)aannemelijkheid van witwasdreigingen door middel van de FANO-systematiek. De plenaire bespreking van de resultaten van de mailenquete in de expertmeeting heeft ertoe geleid dat de referentiekaders van de experts in zekere mate 'gelijk gezet werden' voorafgaande aan de risico-identificatie.

- *Uitgebreide longlist van dreigingen.* De verschillende onderzoeksactiviteiten in de beginfase van het onderzoek hebben geleid tot een uitgebreide longlist van dreigingen op het terrein van witwassen. De mailenquête voorafgaande aan de expertmeeting maakte duidelijk dat de voorgelegde longlist al nagenoeg compleet was; experts hadden slechts enkele aanvullingen op de lijst met dreigingen.
- *Validatie resultaten NRA.* In de eindfase van de NRA is een sleutelexpert (OM BES) geïnterviewd, met als belangrijkste vraag in hoeverre deze de geïdentificeerde witwasrisico's herkende. Daarnaast is een conceptversie van de voorliggende rapportage voorgelegd aan de drie toezichthouders in het kader van de Wwft BES (AFM, BTW en DNB).

Aandachtspunten van deze NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze NRA is ook een aantal aandachtspunten te benoemen. Deze hebben grotendeels betrekking op het voornamelijk kwalitatieve karakter van de onderzoeksmethodiek.

- Een aandachtspunt dat al in hoofdstuk 1 is gemeld, is dat de NRA vanwege de beperkte beschikbaarheid van data over witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden voornamelijk gebaseerd is op de oordelen van experts, met name vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers. Het vaststellen van de belangrijkste risico's krijgt daarmee een subjectief element en heeft daarmee mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden.
- In hoofdstuk 1 is ook al een ander aandachtspunt genoemd, namelijk het klein aantal experts dat betrokken was bij de identificatie van de risico's met de grootste potentiële impact. Er zijn in Europees en Caribisch Nederland relatief weinig vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers of andersoortige organisaties met de benodigde kennis van witwassen op de BES-eilanden. Dat is gelet op de kleinschaligheid van de eilanden verklaarbaar. Om die reden zijn ook interviews afgenomen met vertegenwoordigers van dienstverleners die in het kader van de Wwft BES ongebruikelijke transacties moeten melden en cliëntonderzoek moeten verrichten. Over de prevalentie van terrorismefinanciering op deze eilanden zijn zowel in de interviews met experts en dienstverleners als in de geraadpleegde schriftelijke en online bronnen geen substantiële aanwijzingen gevonden.
- In tegenstelling tot de NRA voor Europees Nederland is er in de expertmeetings geen gebruikgemaakt van *Group Decision Room* faciliteiten en is geen *kwantitatieve* inschatting gemaakt van de potentiële impact van de risico's op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA). Het aantal experts dat aan de expertmeeting voor de NRA voor de BES-eilanden deelnam, was aanmerkelijk kleiner dan bij de NRA's voor Europees Nederland. Het aggregeren van een dataset die op een dergelijk klein aantal experts is gebaseerd, zou weinig meerwaarde hebben, want het zou leiden tot een zeer grove kwantitatieve meting. Om dezelfde reden hebben experts in de NRA voor de BES-eilanden – in tegenstelling tot de NRA's voor Europees Nederland – ook geen *kwantitatieve* inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium.

6.3 Lessen voor de volgende NRA

In deze paragraaf wordt een aantal lessen geformuleerd waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden.

Grotere rol kwantitatieve onderzoeksresultaten bij volgende NRA

De opeenvolgende NRA's dienen steeds meer datagericht te worden. Dit zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en verkleint de risico's die daaraan verbonden zijn. Hiermee wordt beoogd een hogere betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te realiseren. Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende expertmeeting zoveel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomst, zodat de referentiekaders van de experts nog meer 'gelijk gezet worden'. De longlist van dreigingen zou in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten zijn op beschikbare data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de experts de selectie van de risico's in grotere mate dan nu substantiëren en – bij voorkeur met data – onderbouwen. Hierbij dient wel een belangrijke kanttekening geplaatst te worden. Het ontbreekt namelijk gewoonweg aan data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van risico's op de BES-eilanden. Ook bestaat de mogelijkheid dat dergelijke data misschien wel beschikbaar zijn bij bepaalde organisaties maar dat deze vanwege privacywetgeving of toezichtsvertrouwelijkheid niet beschikbaar kunnen worden gesteld voor de NRA.

Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping en meer veldwerk Caribisch gebied

De expertmeeting kenmerkte zich door een volle programmering, waardoor er niet altijd voldoende tijd was om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er, samen met het gegeven dat sommige experts hun kennis niet altijd volledig mochten delen en dat op onderdelen kennis ontbrak bij de experts, toe geleid dat de hier voorliggende NRA ondanks de introductie van de FANO-systematiek (zie hoofdstuk 2) op onderdelen nog een algemeen karakter heeft.

Voor de voorliggende NRA zijn 25 interviews met in totaal 49 personen afgenomen in zowel Europees als Caribisch Nederland. Van dit aantal zijn 14 interviews in Caribisch Nederland afgenomen en hebben vier interviews via een videoconferentie met personen in Caribisch Nederland (inclusief Curaçao) plaatsgevonden. Bij een volgende NRA is het wenselijk iets meer relevante partijen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te interviewen, met name (meldingsplichtige) dienstverleners. Uitgaande van de in dit onderzoek geïdentificeerde witwasrisico's lijkt het bijvoorbeeld zinvol om meer partijen te spreken die op de een of andere wijze betrokken zijn bij de vastgoedmarkt van Bonaire, zoals makelaars, projectontwikkelaars en aannemers. Ook zou bij een volgende NRA de expertmeeting niet in Europees Nederland maar in Caribisch Nederland kunnen plaatsvinden; hierdoor zouden ook opsporingsdiensten en andere handhavers (die voor dit onderzoek wel zijn geïnterviewd) kunnen deelnemen aan de expertmeeting.

Summary

National Risk Assessment on Money Laundering and Terrorist Financing Bonaire, Sint Eustatius and Saba

Study background

Dutch policy to prevent and combat money laundering is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and European Union (EU) directives and regulations. The FATF – an intergovernmental body set up by the G7 in 1989 – focuses on the global combat of money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. Members of the FATF, including the Netherlands, have committed themselves to implementing the 40 FATF recommendations on taking preventive and repressive measures by obliged entities, and to implementing measures to improve national legal and regulatory systems and international cooperation in this field. In addition, the FATF supervises the correct functioning and effectiveness of those (legal) measures. The majority of the FATF's recommendations has been adopted into the fourth EU Anti-Money Laundering Directive, applicable to all EU member states. Article 7 of this directive obliges EU member states to implement a risk-based policy against money laundering and terrorist financing and to establish a National Risk Assessment (NRA).

In 2017, the Research and Documentation Centre (*Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, WODC*) of the Ministry of Justice and Security⁹² conducted an NRA on money laundering and an NRA on terrorist financing for the European Netherlands. These NRAs identified and categorised the ten most significant money laundering and terrorist financing risks in terms of their potential impact. Both studies also gave an insight into the extent to which the existing policy instruments (legislation and regulation) reduce the identified risks.

The risks for the Caribbean part of the Netherlands were not included in these NRAs. These overseas Caribbean territories, i.e. Bonaire, Sint Eustatius and Saba (indicated in this report as Caribbean Netherlands or BES islands) have had the status of 'public bodies' or 'special municipalities' since 10 October 2010. The BES islands – with a total population of around 24,000 inhabitants (on 1 January 2017) and a total surface area of 322 km² – are situated in the Caribbean Sea at a distance of 7,000-8,000 kilometres from the European Netherlands. Bonaire is situated east of Aruba and Curaçao, at 80 kilometres from the continental coast of Venezuela. Sint Eustatius and Saba are situated south of Sint Maarten and northwest of Saint Kitts and Nevis. Bonaire is situated at around 800 kilometres' distance from Sint Eustatius and Saba.

Because of significant differences between the Caribbean and European Netherlands in terms of geographical, demographic, economic and socio-cultural characteristics (context factors) that make these parts alternately more or less vulnerable to money laundering and terrorist financing, a separate NRA has been conducted

⁹² At the start of these assessments, this ministry was still named the Ministry of Security and Justice.

for the BES islands. There are also differences between both parts in terms of the existing policy instruments to combat the risks and the way this fight is carried out.

The aim of this NRA is to identify the most significant money laundering and terrorist financing risks in terms of their potential impact and to assess the 'resilience' of the policy instruments designed to prevent and combat money laundering and terrorist financing. Resilience entails the functioning of policy instruments, whereby the following is applicable: the greater the resilience, the more effectively the instruments combat the risk. This NRA also describes a number of lessons learned that could be taken into account in subsequent NRAs.

Different research activities were executed for this NRA to gain an insight into existing threats relating to money laundering and terrorist financing on the BES islands, namely a literature study, an email survey, interviews with expert organisations and other involved organisations, and an expert meeting. Although this provided a considerable amount of information about the subject of money laundering in the Caribbean Netherlands, it did not lead to any clear signals of threats relating to terrorist financing. This does not necessarily mean terrorist financing does not occur on the BES islands; however, interviewees and participants in the expert meeting were unable to substantiate the few rumours about terrorist financing to the extent that they should be considered a threat. Also, the written and online sources that were consulted gave no indication of the existence of threats relating to terrorist financing. Because of this, the report and this summary focus on the subject of money laundering.

What is money laundering?

Money laundering can be defined in both legal and economic terms. The legal perspective of money laundering is based on the definition of money laundering in the articles in the Dutch Penal Code (*Wetboek van Strafrecht, WvS*). In the case of the BES islands, this definition is mentioned in Article 435a up to and including Article 435d of the Dutch Penal Code for the BES islands (*Wetboek van Strafrecht BES, WvS BES*). These articles criminalise money laundering and describe the various circumstances in which someone is guilty of money laundering.

The economic perspective describes the *process* of money laundering. It focuses on how money obtained from criminal activity is introduced into the legal financial system and is used in an economic sense in such a way that the origin of the money is concealed. In general, the economic process of money laundering can be divided into three stages:

- Placement: criminal funds are introduced into the financial system.
- Concealment: the origin of the criminal funds is concealed.
- Integration: the criminal funds are invested in legal projects, objects or goods.

Money laundering is preceded by another form of crime, such as the following predicate offenses: drug trafficking, human trafficking, theft or social/tax fraud. To launder criminal funds, criminals can use service providers operating in different sectors, like credit institutions, money or value transfer services and real estate. In this NRA, these sectors are indicated as channels. Furthermore, various methods connected to the above-mentioned stages of money laundering can be used. Methods of money laundering are not always reserved to one channel. Certain methods can be applied in multiple channels; for example, purchases with cash

money are possible at car dealers and jewellers. The economic perspective of money laundering is central to this NRA.

Research methodology

The research methodology used for this NRA is qualitative in nature and predominantly based on experts' opinions and estimates. In short, the research methodology involved the following:

- A context analysis that depicts specific characteristics of the Caribbean Netherlands that are believed to be of influence in regard to the prevalence of money laundering and terrorist financing. For the purposes of this context analysis, a literature study was conducted and interviews were held with, among others, supervisory authorities, investigative authorities, other law enforcement authorities and the Financial Intelligence Unit of the Netherlands (*FIU-Nederland*), both in the European and Caribbean parts of the Netherlands.
- For the purpose of identifying threats relating to money laundering and terrorist financing on the BES islands, a literature study was conducted, interviews were held with supervisory authorities, investigative authorities, other law enforcement authorities and *FIU-Nederland* in the European and Caribbean Netherlands, and interviews were held with obliged service providers on the BES islands. This led to a longlist of threats relating to money laundering (but did not lead to a longlist of threats relating to terrorist financing – see earlier on in this summary).
- Prior to an expert meeting, the experts were sent an email survey in which they were asked to indicate for each threat and island to what extent they were familiar with facts/cases of threats on the longlist or, if that was not the case, whether the prevalence of the threats was plausible, implausible or unknown to them. Experts also had the opportunity to use the email survey to add money laundering methods that, according to them, were missing from the longlist.
- In the expert meeting with representatives of the Dutch Authority for the Financial Markets (*Autoriteit Financiële Markten, AFM*), the Wwft Supervision Office (*Bureau Toezicht Wwft, BTW*), the Dutch Central Bank (*De Nederlandsche Bank, DNB*), Customs Netherlands (*Douane Nederland*), the Public Prosecution Service European Netherlands (*Openbaar Ministerie Europees Nederland*) and *FIU-Nederland*, it was first verified whether they were familiar with threats relating to terrorist financing in the Caribbean Netherlands. When this turned out not to be the case, the experts – taking into account the contextual vulnerabilities of the Caribbean Netherlands – identified the most significant money-laundering risks in terms of their potential impact. They also assessed, in general terms, the resilience of the existing policy instruments designed to combat the identified money-laundering risks.
- In the final stage of the research, a validation interview was conducted with a key expert with the primary purpose of examining to what extent this person recognised the identified risks and whether any significant risks had been over-looked. Furthermore, a draft version of this report was submitted to the three supervisory authorities in the context of the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act for the BES islands (*Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES, Wwft BES*): *AFM, BTW* and *DNB*.

What makes the Caribbean Netherlands vulnerable to money laundering?

Geographical characteristics

Geographical characteristics that are associated with the prevalence of money laundering are the proximity of Central and South American countries and other Caribbean islands (because of drug trafficking and/or illegal immigration) and the great distance from the Netherlands, which has consequences for the way the three supervisory authorities based in the European Netherlands (AFM, BTW and DNB) organise their supervision activities.

Socio-cultural characteristics

The small scale and isolation of the BES islands have given rise to several socio-cultural characteristics, like a culture in which everyone knows each other and a culture of interest in which patronage and clientelism exist according to the principle of 'give a little, take a little'. Because of this, boundaries between private and professional relationships often become blurred. The effect of this has been strengthened by the low minimum wages and benefits on the BES islands and by the increased cost of living since the constitutional reform on 10 October 2010. To make financial ends meet, many residents are forced to combine multiple jobs with different employers. As a survival strategy, the commission of petty crime also occurs.

Economic characteristics

Since 10 October 2010, there has been an increase in the number of wealthy people from the European Netherlands and in the number of European-Dutch and foreign expats residing on the BES islands. The income inequality between the local population and the aforementioned group has caused dissatisfaction among the local population, which can lead to integrity problems and conflicts of interest. The fact the BES islands can be characterised as cash-based economies is another economic characteristic that may be associated with the prevalence of money laundering. This focus on cash is part of the informal character of their economies and of the informal trade flows with nearby islands and/or countries. The increase in tourism has contributed to the development of the property market on Bonaire and made the island attractive for the settlement of European-Dutch and foreign real estate entrepreneurs. In the past, there were some instances of investments using criminal money.

Predicate offences for money laundering

Most cases of property crime are registered on Bonaire (more than 700 registrations in 2017), compared to a much lower number on the much smaller islands Sint Eustatius and Saba (33 and 12 registrations in 2017 respectively). It must be borne in mind that crime is a 'dark number' phenomenon. Not all crime is known to the police and is registered. The actual extent of crime is probably higher than the official figures.

Bonaire is mainly used as a transit hub for international trafficking in narcotics, but local trafficking also occurs. Saba and Sint Eustatius are mainly final destinations. According to the Public Prosecution Service of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, most drugs come from South America.

The BES islands can form an occasional transit area and destination for involuntary sex work and forced labour in households, agriculture and construction. Migrants who are in debt are sometimes subjected to forced labour in restaurants and other companies. This often concerns Colombians, Venezuelans and Dominicans. In recent years, there have not been any criminal investigations and prosecutions for human trafficking on the BES islands.

There are stories about corruption on the BES islands, but no hard evidence has been found. In recent years, there have therefore not been any criminal cases in the field of corruption.

Risks relating to money laundering

The context analysis made clear that the characteristics of the individual BES islands differ in such a manner that the risks cannot be determined in a single analysis. The exercise of identifying the money-laundering risks was therefore carried out separately for each island. Table S1 shows only the most significant money-laundering risks in terms of their potential impact as identified by at least three participants in the expert meeting.⁹³

Table S1 Most significant money-laundering risks in terms of their potential impact in the Caribbean Netherlands

Bonaire	Expert meeting score (n=6)
Purchase of private homes	4
Purchase of resorts/holiday parks	4
Real estate project development	4
Purchase of business premises	3
New construction of real estate	3
Abuse of notary services	3
Money transactions/deposits through licensed credit institutions	3
Money transactions/deposits through licensed money or value transfer services	3
Turnover manipulation, price manipulation and/or over- and underbilling in national and international trade flows	3
Funds obtained through crime, introduced into the financial system through casinos, online gambling and/or lotteries	3
Sint Eustatius	
Money transactions/deposits through unlicensed credit institutions/underground banking	4
Exchange of cash from small denominations to large denominations (and vice versa) through unlicensed credit institutions/underground banking	4
Turnover manipulation, price manipulation and/or over- and underbilling through own company/companies	3
Funds obtained through crime, introduced into the financial system through casinos, online gambling and/or lotteries	3
Physical movement of large amounts of cash (money from/to island via sea/air)	3
Saba	
Funds obtained through crime, introduced into the financial system through casinos, online gambling and/or lotteries	3

In the case of Bonaire, a total of ten money-laundering risks in terms of their potential impact were identified (by at least half of the participants in the expert meeting). Most risks relate to the real estate sector. In addition, money transactions/deposits through licensed credit institutions and licensed money and value transfer services, (a form of) Trade-Based Money Laundering and money laundering through gambling are among the top ten money-laundering risks (in terms of potential impact). For all identified risks, the experts were either familiar with

⁹³ Money-laundering risks that were identified by one or two participants can be found in an appendix to this report.

facts/cases of these money-laundering methods or considered their prevalence plausible, according to the email survey that was sent out prior to the expert meeting.

For Sint Eustatius, five money-laundering risks in terms of their potential impact were identified (by at least half of the participants in the expert meeting). The two most frequently mentioned risks related to unlicensed credit institutions / underground banking, followed by risks related to Trade-Based Money Laundering, gambling and the physical movement of large amounts of cash. The results of the email survey that was sent out to experts showed that for all five identified risks, they were either familiar with facts/cases of these money-laundering methods or considered their prevalence plausible.

In the case of Saba, only one threat was identified by at least three experts as the most significant risk in terms of its potential impact, namely money laundering through gambling. Given the absence of casinos on both Saba and Sint Eustatius, this risk is expected to relate to online gambling and/or lotteries. The results of the email survey that was sent out to experts showed that none of them were familiar with facts/cases of this identified risk; however, some experts found the prevalence of this money-laundering method plausible.

One of the research questions was about money-laundering risks in the BES islands that had not yet been identified, but could arise in the future. In the interviews and expert meeting for this NRA, there was a focus risks relating to money laundering *at this moment*. The subject 'future risks' yielded little information. In the in-depth interviews, the experts referred to the continuing instability in Venezuela, which in the future could lead to an increasing influx of illegally obtained money (for example through corruption or bribery) in the economies of the Caribbean Netherlands, particularly Bonaire, which lies in the proximity of Venezuela. Although the BES islands can be regarded as cash-based economies, the experts suggested that virtual currencies could become a money-laundering risk in the future.

Another research question was about which quantitative data could be used in subsequent NRAs to identify money-laundering risks. Currently there is a lack of data on financial and economic crime on the BES islands. This does not mean data on the prevalence of the identified risks are not available at all. However, the data that *are* available are either limited in nature or may not be shared by supervisory authorities, investigative authorities and other law enforcement authorities, among other things due to privacy legislation.

Resilience of policy instruments

The policy aimed at preventing and combating money laundering in the Caribbean Netherlands is based on the recommendations of the FATF and the policy of the European Netherlands (which is derived from European anti-money laundering directives). The existing policy instruments are:

- Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act BES (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES, Wwft BES).
- Financial Markets Act BES (Wet financiële markten BES, Wfm BES).
- Dutch Penal Code BES (Wetboek van Strafrecht BES, WvS BES).
- Fiscal legislation.

Resilience concerns the effectiveness of the policy instruments that exist on the BES islands for combating money laundering and mitigating the individual money-laundering risks. This concerns both the scope and the implementation of the policy instruments. In order to gain an insight into the resilience of the policy instruments, relevant reports were studied, interviews were held with experts in both the European and Caribbean Netherlands, and an expert meeting was organised in the European Netherlands. These research activities indicated that the resilience of the policy instruments and the execution of supervision, investigation and law enforcement on the BES islands could be improved. Based on the above-mentioned research activities, various points of attention can be indicated.

One point of attention is related to a number of contextual factors that make the BES islands vulnerable to money laundering. The small scale and enclosure of the island communities, the related culture in which everyone knows each other, and the culture of fear, silence and interests can lead to a limited willingness to declare criminal activities. These factors may also limit the willingness of service providers to report unusual transactions. This leads to a lack of information with respect to investigation, enforcement and supervision. The aforementioned informal economy of the BES islands (mainly cash-based, an informal loan culture and often informal trade flows) also ensures that administration systems are not always complete, making implementation of law enforcement and supervision more difficult.

A further point of attention is the lack of capacity at investigative authorities and other law enforcers on the BES islands. Investigative authorities and other law enforcers perform a relatively large amount of work to combat socio-economic and security problems on the BES islands. The unemployment and poverty of the population on the islands play a role in this. As a result, there is less capacity available for dealing with financial-economic crime, but also for the systematic collection of data on crime.

Another point of attention, which is related to the previous points, is the lack of knowledge and data on financial and economic crime among investigative authorities and other law enforcers on the BES islands. An extra point of attention in this respect is that the data that supervisory authorities, investigative authorities and other law enforcers *do* have may not always be shared with each other.

Aspects that make supervision in the context of the Wwft BES more difficult were also discussed in the expert meeting. The importance of supervisory authorities being able to carry out unannounced inspections at obliged service providers was mentioned. This is difficult to realise in practice, since the supervisory authorities are based in the European Netherlands.

Experts also indicated that the Wwft BES currently does not sufficiently enable supervisory authorities to supervise notaries and lawyers on Bonaire adequately.⁹⁴ These independent professionals are not affiliated with the professional associations in the European Netherlands, the Royal Dutch Association of Civil-law Notaries (KNB) and the Netherlands Bar Association (NOvA), respectively. For this reason, these professionals are also not subject to behavioural and professional rules and the disciplinary rules of KNB and NOvA. Lawyers on Bonaire do not cooperate with the supervision of BTW by invoking the right of legal professional privilege. BTW is involved in annual discussions with the notaries on Bonaire about unusual property transactions in public notarial deeds. However, the notaries do not provide access to their financial administration and their transaction files.

⁹⁴ No notaries and lawyers are established on Sint Eustatius or Saba.

Finally, it was mentioned in the expert meeting that DNB is dependent on the supervision by and cooperation with the Central Bank of Curaçao and Sint Maarten, because the seat of licensed credit institutions on the BES islands is located in almost all cases in Curaçao and Sint Maarten.

With regard to the policy instruments, experts in the interviews and the expert meeting recommended to expand the number of types of obliged service providers stated in the Wwft BES. The Wwft BES could also apply to contractors, project developers and the building materials trade, so BTW can also supervise these service providers. This can help to get a better grip on the risks associated with the real estate sector that have been identified for Bonaire. With regard to the policy instruments, they also indicated that a policy instrument such as the Public Administration Probity Screening Act (*Wet Bibob*) in the European Netherlands is currently lacking on the BES islands. This instrument allows for the testing of the integrity of holders and/or applicants for permits and subsidies. This can be particularly useful on Bonaire, more specifically as an examination of (foreign) entrepreneurs/investors in the Bonaire real estate market.

In conclusion

This NRA has provided an insight into what experts consider to be the most significant money-laundering risks in terms of their potential impact in the Caribbean Netherlands and – in general terms – into the resilience of the policy instruments aimed at combating money laundering. Similar to the NRAs for the European Netherlands, the research methodology used for this NRA had a qualitative character in which the judgments and assessments of experts, in particular representatives of supervisory authorities, investigative authorities and other law enforcement authorities, were leading. The latter was due to the limited availability and suitability of data on money laundering and terrorist financing on the BES islands.

For the next NRA for the BES islands, the aim should be to apply a more data-driven research methodology. This would reduce dependence on expert assessments, which may be wholly or partially subjective, and reduce the associated risks. An important note to be made here is that quantitative data on the prevalence and potential impact of money-laundering risks on the BES islands are currently lacking. To compensate for this, this NRA included interviews conducted in the Caribbean Netherlands with representatives of obliged service providers, in addition to interviews with investigative and other law enforcement authorities. In the next NRA for the BES islands, the number of these interviews should be increased, in particular interviews with service providers involved in the real estate market on Bonaire: real estate agents, project developers and contractors. Furthermore, for the next NRA an expert meeting could take place in the Caribbean Netherlands instead of the European Netherlands, so investigative authorities and other law enforcement authorities can also participate.

Literatuur

- AIVD (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) (2017). *Jaarverslag 2016*. Z.pl.: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2017a). *BBP van Caribisch Nederland gestegen in 2015*. Geraadpleegd in augustus 2018: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/40/bbp-van-caribisch-nederland-gestegen-in-2015.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2017b). *In 2016 sterkste daling werkloosheid in tien jaar*. Geraadpleegd in februari 2018 : www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/03/in-2016-sterkste-daling-werkloosheid-in-tien-jaar
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2017c). *Overheid belangrijkste werkgever in Caribisch Nederland*. Geraadpleegd in februari 2018: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/45/overheid-belangrijkste-werkgever-in-caribisch-nederland
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2017d). *Trends in the Caribbean Netherlands 2017*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: CBS.
- CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) (2017e). *Zeven op de tien Caribische Nederlanders aan het werk*. Geraadpleegd in februari 2018: www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/29/zeven-op-de-tien-caribische-nederlanders-aan-het-werk
- College voor de rechten van de mens (2017). *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten. Jaarlijkse rapportage 2016*. Utrecht: College voor de rechten van de mens.
- Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014). *Doing the right things right: Eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur*. Philipsburg, Sint Maarten: Commissie Integer Openbaar Bestuur .
- DNB (De Nederlandsche Bank) (2018). *Afschrift per 22-2-2018 van het register financiële markten voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ('Caribisch Nederland')*. Amsterdam: DNB.
- Department of State USA (2017). *Trafficking in Persons Report June 2017*. Z.pl.: Department of State USA.
- Europol (2015). *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*. Den Haag: Europol.
- FATF (Financial Action Task Force) (2011). *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: The Netherlands: Mutual Evaluation Report*. Parijs: FATF.
- FATF (Financial Action Task Force) (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Parijs: FATF.
- FATF (Financial Action Task Force) (2013a). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- FATF (Financial Action Task Force) (2013b). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AMF/CFT systems*. Parijs: FATF.
- FATF (Financial Action Task Force) (2014). *Mutual evaluation of the Netherlands: 2nd follow-up report*. Parijs: FATF.
- FATF (Financial Action Task Force) (2015). *Money laundering through the physical transportation of cash*. October 2015. Paris/Manama: FATF/MENAFATF.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit – Nederland) (2014). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2013*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit – Nederland) (2015). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2014*. Zoetermeer: FIU-Nederland.

- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit – Nederland) (2016). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2015*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit – Nederland) (2017). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2016*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit – Nederland) (2018). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2017*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- ISO 31000:2009 (2009a). *Risk management: Principles and guidelines*. Genève: International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009b). *Risk management: Risk assessment techniques*. Genève: International Organization for Standardization.
- KLPD - Dienst IPOL / KPSM (2011). *Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten: Een onderzoek naar georganiseerde en commune criminaliteit*. Zoetermeer: KLPD - Dienst IPOL.
- Koningsveld, T.J. van (2015). *De offshore wereld ontmaskerd: Een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen*. (Proefschrift Tilburg University.) Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.
- Korse, R. (2012). Corruptieschandaal Bonaire. *De Stentor*, 17 augustus 2012.
- Leertouwer, E.C. & Zaalberg, A. (2015). *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC. Cahier 2015-12.
- Meindert, L., Briene, M., Merkus, E., Bergh, R. van den & Vierbergen, F. (2017). *Onderzoek naar prijzen in Caribisch Nederland: Deel I: Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys/Curconsult.
- Mooij, A.J.M., Tijssens I., & Mark, J. van der (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013: Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Zoetermeer: DLIO Zoetermeer.
- Nauta, O. (2011). *Goed bestuur in de West: Institutionele en maatschappelijke beperkingen voor goed bestuur in de Caribische rijkdelen*. Oisterwijk: Uitgeverij BOXPress.
- Nauta, O. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland: Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur*. Amsterdam: DSP.
- Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2017). *Jaarverslag 2016*. Z.pl.: Z.uitg.
- Pommer, E. & Bijl, R. (red.) (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland: Gevolgen voor de bevolking*. SCP-publicatie 2015-23. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2017). *Vreemdelingenbeleid Caribisch Nederland: Toezicht en handhaving*.
- Recherche Samenwerkingsteam (2016). *RST Jaarverslag 2015*. Z.pl.: Z.uitg.
- Recherche Samenwerkingsteam (2017). *RST Jaarverslag 2016*. Z.pl.: Z.uitg.
- Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Soudijn, M. (2017). *Witwassen: Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Zoetermeer: Politie Landelijke Eenheid. Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Spies, J., Soons, A., Thodé, G., Verhey, L., & Weekers, F. (2015). *Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland: Evaluatie Caribisch Nederland*. Commissie evaluatie uitwerking nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland.
- Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlijn: Z.uitg.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017a). *National Risk Assessment Witwassen*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-13.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017b). *National Risk Assessment Terrorismed-financiering*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-14.

Veenendaal, W. (2016). The ties that bind: Smallness, nonsovereignty, and political reform in St. Eustatius. *New West Indian Guide*, 90(3-4), 257-279. Leiden: Brill

Veenendaal, W. (2017). Iedereen kent iedereen: De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 44(4), 259-281.

Websites

- <https://bes.fiu-nederland.nl>.
- <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBGEL:2017:1671>
- <https://uitspraken.rechtspraak.nl>.
- <http://wetten.overheid.nl>.
- www.afm.nl.
- www.bearingpointcaribbean.com/20-000-dollar-boete-voor-autobedrijf/.
- www.bonaire.nu/2016/01/11/stijging-van-het-aantal-bedrijven-en-instellingen-op-bonaire/.
- www.bonaire.nu/2016/03/04/john-den-b-veroordeeld-tot-vier-jaar-cel/.
- www.bonaire.nu/2017/11/14/doorzoekingen-op-bonaire-onderzoek-naar-witwassen/.
- www.cbs.nl.
- www.cn.dnb.nl/nl/toezicht.
- www.cn.dnb.nl/nl/nieuws/2017/11/Aandacht_voor_illegale_dienstverlening.
- www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied.
- www.dnb.nl.
- www.fatf-gafi.org.
- www.fiu-nederland.nl/nl/nieuwe-casuïstiek-mis-gegoekt.
- www.ftm.nl/artikelen/nederlandse-notaris-bonaire-geschorst-schimmige-vastgoedtransacties?share=1.
- www.nu.nl/buitenland/4881920/onderzoek-witwassen-en-ondergronds-bankieren-curaao.html.
- www.ordebonaire.org.
- www.rechtspraak.nl.
- www.rijksoverheid.nl.

Vindplaatsen wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats	Website
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES	Wwft BES	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2011, 613 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2012, 240 Laatstelijk gewijzigd: <i>Stb.</i> 2015, 504	http://wetten.overheid.nl/BWBR0030824/ 2016-04-01
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2008, 303 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2008, 304 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 11 augustus 2016, <i>Stb.</i> 2016, 297	http://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/ 2016-08-11
Wet financiële markten BES	Wfm BES	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2012, 7 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2012, 240 Laatstelijk gewijzigd: <i>Stb.</i> 2017, 342	http://wetten.overheid.nl/BWBR0030883/ 2017-09-23
Wetboek van Strafrecht BES	WvS BES	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2010, 350 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2010, 389 Laatstelijk gewijzigd: <i>Stb.</i> 2017, 65	http://wetten.overheid.nl/BWBR0028570/ 2017-03-01
Belastingwet BES	-	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2010, 847 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2010, 848 Laatstelijk gewijzigd: <i>Stb.</i> 2017, 517	http://wetten.overheid.nl/BWBR0029244/ 2018-01-01
Douane- en accijnswet BES	-	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2010, 846 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2010, 848 Laatstelijk gewijzigd: <i>Stb.</i> 2016, 545	http://wetten.overheid.nl/BWBR0029236/ 2017-01-01
Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 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	Vierde anti-witwasrichtlijn	PbEU 2015, L 141/73	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams

Universiteit Maastricht, School of Business and Economics

Leden

Mr. drs. Z. Zuidema

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie
Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Dr. J. van der Knoop

dr. J. van der Knoop, decision support

Dr. W.P. Veenendaal

Universiteit Leiden, Faculteit der Sociale
Wetenschappen, Instituut Politieke Wetenschap

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Met het oog op de anonimiteit van de respondenten wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar respondenten werkzaam zijn, weergegeven. Per organisatie wordt aangegeven hoeveel medewerkers geïnterviewd zijn.

Interviews expertorganisaties	Aantal medewerkers
– Autoriteit Financiële Markten	2
– Bureau Toezicht Wwft	1
– De Nederlandsche Bank	2
– Douane Nederland	1
– Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	2
– Financial Intelligence Unit - Nederland	4
– Belastingdienst Caribisch Nederland/Douane Caribisch Nederland	1
– Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire	1
– Korps Politie Caribisch Nederland - Bonaire	1
– Korps Politie Caribisch Nederland - Sint Eustatius	1
– Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten	5
– Koninklijke Marechaussee	2
– Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba	1
– Openbaar Ministerie Curaçao	1
– Recherche Politie Rotterdam	1
– Recherche Samenwerkingsteam te Bonaire	1
– Recherche Samenwerkingsteam te Curaçao	1
Interviews dienstverleners	
– Twee kredietinstellingen	10
– Drie notariskantoren	7
– Accountantskantoor	1
– Administratiekantoor dat ook trustdiensten verleent	1
– Bedrijf dat compliance-activiteiten verricht voor een geldtransactiekantoor op de BES-eilanden	2

Bijlage 3 Lijst van deelnemers expertmeetings

Met het oog op de anonimiteit van de deelnemers wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar deelnemers werkzaam zijn, weergegeven.

Organisatie
Autoriteit Financiële Markten
Bureau Toezicht Wwft
De Nederlandsche Bank
Douane Nederland
Financial Intelligence Unit - Nederland
Openbaar Ministerie (Europees Nederland)

Bijlage 4 Resultaten mailenquête

Voorafgaande aan de expertmeeting is een mailenquête uitgezet onder de experts. Via de mail is aan hen gevraagd om per eiland aan te geven of er sprake is van de dertig dreigingen uit de longlist. Zij konden dreigingen aan deze lijst toevoegen. De experts moesten voor iedere dreiging voor elk van de BES-eilanden een van de volgende letters aan te geven:

- een *F* indien er volgens een expert sprake is van deze dreiging en er één of meer *Feiten/casussen* bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *A* indien het volgens een expert *Aannemelijk* is dat deze dreiging speelt maar er geen *feiten/casussen* bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een *N* indien het volgens een expert *Niet* aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie beschikt;
- een *O* indien het voor een expert *Onbekend* is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie geen zicht heeft hierop.

Resultaten mailenquête Bonaire

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	F	F	O	O	F	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	F	A	O	O	F	O
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	F	O	A	O	A	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	O	O	A	O	A	O
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	A	A	O	O	F/A	O
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	F	O	O	O	A	O
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	F	A	A	O	A	F
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	F	A	N	O	A	F
	– Aanschaf van bedrijfspanden	F	A	O	O	A	F
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	F	A	O	O	A	F
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	F	O	O	O	-	F
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	F	O	A	O	-	F
	– ABC-transactie	F	O	A	O	-	F
Trade-Based Money Laundering	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	F	N	O	A	-	O
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	F	N	O	A	-	O
	– Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties	F	N	O	A	-	O
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	F	O	A	A	A/F	F
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	F	O	A	A	A/F	F
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	F	A	A	O	A	O
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	F	O	A	O	A	O
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	F	A	O	A	A	O
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexe vennootschapsrechtelijke structuren	F	A	A	O	-	F
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	O	A	A	O	-	O
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	F	A	O	O	-	F
	– Loan-back constructies	F	A	O	O	-	O
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	F	O	O	O	-	O
	– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	F	O	O	O	-	O

Resultaten mailenquête Bonaire (vervolg)

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	O	O	A	A	O	O
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	F	O	O	F	A	O
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	N	O	O	F	O	O
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	F	-	-	-	-	-
	– Nieuwbouw van vastgoed	-	-	-	-	-	-
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	-	-	-	-	-	F

Resultaten mailenquête Sint Eustatius

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	F	N	O	O	A	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	F	N	O	O	A	O
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	A	O	A	O	A	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	O	O	A	O	A	O
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	N	A	O	O	A	O
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	O	O	O	O	A	O
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	O	A	A	O	A	A
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	O	O	N	O	A	N
	– Aanschaf van bedrijfspanden	F	N	O	O	A	N
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	O	N	O	O	A	O
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	O	O	O	O	-	A
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	O	O	A	O	-	A
	– ABC-transactie	O	O	A	O	-	A
Trade-Based Money Laundering	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	F	N	O	A	-	O
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	F	N	O	A	-	O
	– Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties	O	N	O	A	-	O
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	O	O	A	A	A	A
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	N	O	A	A	A	N
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	N	N	A	O	A	O
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	O	O	A	O	O	O
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	F	N	O	A	A	O
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexe vennootschapsrechtelijke structuren	O	N	A	O	-	O
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	O	N	A	O	-	O
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	O	N	O	O	-	O
	– Loan-back constructies	O	N	O	O	-	O
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	O	O	O	O	-	O
	– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	O	O	O	O	-	O

Resultaten mailenquête Sint Eustatius (vervolg)

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	O	O	A	A	O	O
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	O	O	O	F	A	O
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	N	O	O	F	O	O
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	-	-	-	-	-	-
	– Nieuwbouw van vastgoed	-	-	-	-	-	A
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	-	-	-	-	-	A

Resultaten mailenquôte Saba

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	F	N	O	O	A	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	O	N	O	O	A	O
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	O	O	A	O	A	O
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	O	O	A	O	A	O
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	N	N	O	O	A	O
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	O	O	O	O	A	O
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	O	A	A	O	O	A
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	O	O	N	O	O	N
	– Aanschaf van bedrijfspanden	O	N	O	O	O	N
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	O	N	O	O	O	O
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	O	O	O	O	-	A
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	O	O	A	O	-	A
Trade-Based Money Laundering	– ABC-transactie	O	O	A	O	-	A
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	O	N	O	A	-	O
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	O	N	O	A	-	O
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	O	O	A	A	A	N
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	N	O	A	A	A	N
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	N	N	A	O	O	O
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	N	O	A	O	O	O
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	O	N	O	A	A	O
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexe vennootschapsrechtelijke structuren	O	N	A	O	-	O
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	O	N	A	O	-	O
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	O	N	O	O	-	O
	– Loan-back constructies	O	N	O	O	-	O
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	O	O	O	O	-	O
– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	O	O	O	O	-	O	

Resultaten mailenquête Saba (vervolg)

Witwaskanaal	Witwasmethode	1	2	3	4	5	6
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	O	O	A	A	O	O
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	O	O	O	F	A	O
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	N	O	O	F	O	O
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	-	-	-	-	-	-
	– Nieuwbouw van vastgoed	-	-	-	-	-	N
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	-	-	-	-	-	N

Bijlage 5 Resultaten expertmeeting

Na bespreking van de resultaten werd de experts gevraagd om per eiland de maximaal tien risico's met de grootste potentiële impact te selecteren uit de longlist van dreigingen. Onderstaande tabellen geven per eiland hoe vaak de verschillende witwasmethoden zijn geselecteerd als risico met de grootste potentiële impact.

Resultaten expertmeeting Bonaire

Witwaskanaal	Witwasmethode	Aantal keer genoemd (n=6)
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	3
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	1
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	1
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	1
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	3
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	1
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	4
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	4
	– Aanschaf van bedrijfspanden	3
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	4
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	3
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	2
	– ABC-transacties	0
Trade-Based Money Laundering	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfactureren via eigen onderneming(en)	2
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfactureren bij (internationale) handelsstromen	3
	– Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties	2
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	2
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	2
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	2
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	1
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	3
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	1
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	1
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	0
	– Loan-back constructies	1
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	1
	– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	0
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	1
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	2
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	1
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	0
	– Nieuwbouw van vastgoed	3
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	2

Resultaten expertmeeting Sint Eustatius

Witwaskanaal	Witwasmethode	Aantal keer genoemd (n=6)
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	2
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	1
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	4
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	4
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	0
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	2
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	2
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	1
	– Aanschaf van bedrijfspanden	1
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	1
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	1
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	1
	– ABC-transacties	0
Trade-Based Money Laundering	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfactureren via eigen onderneming(en)	3
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfactureren bij (internationale) handelsstromen	2
	– Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties	1
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	2
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	1
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	1
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	1
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	3
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	1
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	2
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	0
	– Loan-back constructies	0
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	2
	– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	0
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	2
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	3
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	1
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	0
	– Nieuwbouw van vastgoed	0
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	1

Resultaten expertmeeting Saba

Witwaskanaal	Witwasmethode	Aantal keer genoemd (n=6)
Vergunde kredietinstellingen	– Geldtransacties/-stortingen	1
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	0
Onvergunde kredietinstellingen / ondergronds bankieren	– Geldtransacties/-stortingen	2
	– Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	2
Vergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	0
Onvergunde geldtransactiekantoren	– Geldtransacties/-stortingen	0
Vastgoed	– Aanschaf van particuliere woningen	1
	– Aanschaf van resorts/vakantieparken	0
	– Aanschaf van bedrijfspanden	0
	– Projectontwikkeling vastgoed (financiering materiaal, personeel e.d.)	1
	– Misbruik van diensten van notarissen (o.a. derdengeldenrekeningen)	0
	– Misbruik van diensten van makelaars (o.a. aanschaf van vastgoed met contant geld)	0
	– ABC-transacties	0
Trade-Based Money Laundering	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)	0
	– Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	0
	– Legitimering van waardeverplaatsing via (internationale) handelstransacties	0
Autodealers	– Aanschaf van auto's met contant geld	1
Juweliers	– Aanschaf van juwelen/edelstenen met contant geld	1
Trustkantoren	– Misbruik van diensten van trustkantoren	0
Offshore vennootschappen	– Misbruik van offshore vennootschappen	0
Kansspelen	– Middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via kansspelen (casino's, online kansspelen, loterijen)	3
Diverse witwaskanalen	– Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	0
	– Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	0
	– Stapelen van b.v's/n.v.'s/stichtingen	0
	– Loan-back constructies	0
	– Andere witwasconstructies om verhuisde waarde weg te zetten	0
	– Participeren in bedrijven (bijv. bouwondernemingen)	0
Niet specifiek via één witwaskanaal	– Virtuele valuta	1
	– Fysiek verplaatsen van grote hoeveelheden contant geld vanuit/naar eiland via zee/lucht	2
	– Prepaidkaarten/telefoonkaarten/e.d.	1
Toevoegingen	– Via hypothecaire leningen geldstromen creëren	0
	– Nieuwbouw van vastgoed	0
	– Starten van een onderneming met middelen waarvan de herkomst onduidelijk is	0