



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2021-14

National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering 2021 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 — 14

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 14
- 1.2 Wat is witwassen en terrorismefinanciering? — 15
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen — 16
- 1.4 Focus rapportage op onderwerp witwassen — 17
- 1.5 Lessen van de eerste NRA BES — 18
- 1.6 Leeswijzer — 19

2 Onderzoeksmethodiek — 21

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA — 21
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk — 22
- 2.3 Ingezette methoden — 23

3 Wat maakt Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwassen? — 34

- 3.1 Geografische en demografische kenmerken — 34
- 3.2 Sociaal-culturele kenmerken — 36
- 3.3 Economische kenmerken — 37
- 3.4 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen — 44

4 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van witwassen — 48

- 4.1 Identificatie van grootste witwasdreigingen — 48
- 4.2 Inzicht in de grootste witwasdreigingen — 52

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 60

- 5.1 Organisatie van witwasbestrijding — 60
- 5.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium — 62
- 5.3 Internationale wet- en regelgeving — 63
- 5.4 Wet- en regelgeving Caribisch Nederland — 64
- 5.5 Overige beleidsinstrumenten — 65
- 5.6 Wijziging van de Wwft BES — 67
- 5.7 Verbetermogelijkheden weerbaarheid — 68

6 Grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland — 71

- 6.1 Inschatting potentiële impact grootste witwasdreigingen — 71
- 6.2 Inschatting weerbaarheid beschikbaar beleidsinstrumentarium — 73
- 6.3 Grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland — 74

7 Conclusies — 79

- 7.1 Beantwoording van onderzoeksvragen — 79
- 7.2 Evaluatie van de tweede NRA BES — 86
- 7.3 Lessen voor de volgende NRA — 90

Summary — 91

Literatuur — 98

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 102
- 2 Lijst van geïnterviewden — 103
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings — 104
- 4 FANO-enquêtes — 105
- 5 Resultaten FANO-enquête witwassen — 109
- 6 Enquête beleidsinstrumentarium — 116
- 7 Resultaten enquête beleidsinstrumentarium — 117
- 8 Resultaten eerste expertmeeting — 119
- 9 Resultaten tweede expertmeeting — 122
- 10 Resultaten derde expertmeeting — 124

Afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMLC	Anti Money Laundering Center
bbp	bruto binnenlands product
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BTWwft	Bureau Toezicht Wwft
bv	besloten vennootschap
CBA	Centrale Bank van Aruba
CBCS	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Covid	Coronavirus disease
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
FANO	Feiten/casus, Aannemelijk, Niet aannemelijk, Onbekend
FATF	Financial Action Task Force
FIU	Financial Intelligence Unit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FTX	Financiële Top X
GDR	Group Decision Room
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
nv	naamloze vennootschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
OT	ongebruikelijke transactie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
RPI	resterende potentiële impact
RST	Recherche Samenwerkingsteam
RTMG	Risks, Trends and Methods Group
TIP	Trafficking In Persons
TBO	Team Bestrijding Ondernijning
UBO	Ultimate Beneficial Owner
US	United States
VT	verdachte transactie

Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WG-HIT	Wergroep Harmonisatie Integriteit Toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wfm BES	Wet financiële markten Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WvSr BES	Wetboek van Strafrecht Bonaire, Sint Eustatius en Saba
WvSv BES	Wetboek van Strafvordering 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 is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF richt zich op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen of 'dienstverleners', en maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van het (wettelijke) regelstelsel.

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

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

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

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

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

Wat is witwassen?

Juridische en economische benadering

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

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

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

Onderzoeksmethodiek

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

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

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

Wat maakt Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwassen?

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

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

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

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

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

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

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

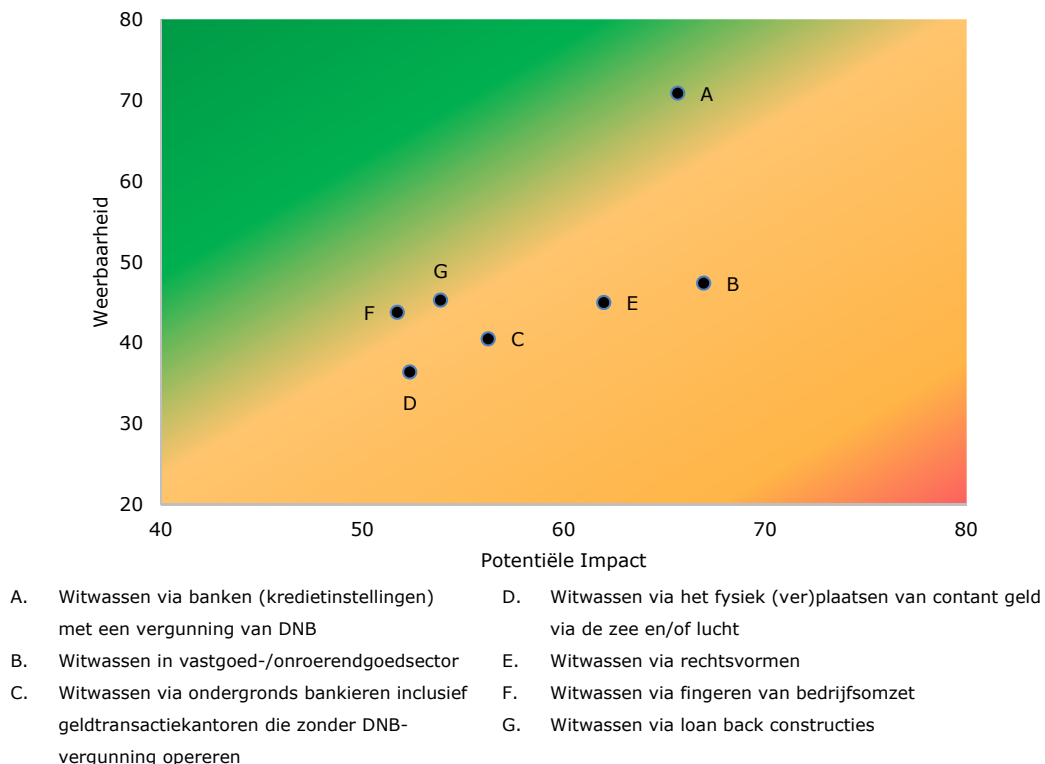
- *Corruptie*. Volgens ander onderzoek komt ambtelijke en politieke corruptie voor op Bonaire en Sint Eustatius, waarbij onder meer een relatie wordt gelegd met sociaal-culturele kenmerken als patronage, nepotisme en cliëntelisme. Als voorbeelden van corruptie op met name Bonaire worden genoemd: de ondoorzichtige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

Grootste witwasrisico's Caribisch Nederland

Bonaire

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

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



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

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

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

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

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

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

Sint Eustatius en Saba

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

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

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

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

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

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

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

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen of 'dienstverleners'⁵, en maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van het (wettelijke) regelstelsel. In 2017 en 2019/2020 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een National Risk Assessment (NRA) op de terreinen witwassen en terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. In 2017/2018 voerde het WODC voor Caribisch Nederland – Bonaire, Sint Eustatius en Saba (ofwel de BES-eilanden) – een afzonderlijke⁶ NRA op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering uit.⁷

Voor Caribisch Nederland is nu een tweede NRA Witwassen en Terrorismefinanciering uitgevoerd, die als doel heeft de grootste risico's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen. Het betreft de risico's met de 'grootste resterende potentiële impact' ofwel de impact die overblijft nadat rekening is gehouden met de preventieve en/of mitigerende werking (de 'weerbaarheid'⁸) van de beleidsinstrumenten die op deze dreigingen zijn gericht. Daartoe zijn de dreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium bepaald. Hiermee is de doelstelling van deze tweede NRA BES iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA BES, waarin geen inschattingen van de potentiële impact en weerbaarheid zijn gemaakt. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden.

⁵ In Caribisch Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) een groot aantal 'dienstverleners' (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie hierover) onder meer ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland.

⁶ De BES-eilanden hebben sinds 10 oktober 2010 de status van 'openbare lichamen' of 'bijzondere gemeenten'. 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 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. 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.

⁷ Van der Veen en Heuts (2017a, 2017b, 2018, 2020a, 2020b).

⁸ De weerbaarheid betreft de preventieve en mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.

1.2 Wat is witwassen en terrorismefinanciering?

Witwassen

Juridische en economische benadering

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 435a tot en met 435d in het Wetboek van Strafrecht BES (WvSr BES). Deze artikelen beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn van het feit dat het 'voorwerp' (alle zaken en alle vermogensrechten) onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit een misdrijf.⁹

Voor de NRA wordt de economische benadering, waarin het proces wordt beschreven, toegepast. De economische benadering richt zich op de wijze waarop vermogen met criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld.¹⁰ In deze NRA is ook het zogenoemde consumptieve witwassen, het besteden van crimineel verkregen middelen aan de eerste levensbehoeften, in het onderzoek meegenomen.¹¹ Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in drie fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:^{12 13}

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

Terrorismefinanciering

Artikel 435e van het WvSr BES gaat in op de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. Hierin staat dat een persoon strafbaar handelt wanneer deze financiële steun verleent aan het plegen van een terroristisch misdrijf of aan een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. In het

⁹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰ Soudijn en Akse (2012).

¹¹ In witwasonderzoek zijn voor- en tegenstanders te vinden voor het opnemen van consumptief witwassen als object van onderzoek. Van Duyne et al. (2018) gaat op pagina 119-120 in op deze discussie.

¹² www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/.

¹³ Daarnaast is een vier fasen model ontwikkeld, waarin rechtvaardiging een aparte fase is. Zie onder meer Van Koningsveld (2013).

artikel wordt verwezen naar andere artikelen van het WvSr BES waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.¹⁴

Bij terrorismefinanciering kan het gaan om 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 Caribisch Nederland. De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen zowel een criminele als een legale herkomst hebben.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze tweede NRA BES is driedelig. Allereerst heeft het onderzoek als doel de witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen met de grootste potentiële impact te laten identificeren door vertegenwoordigers van organisaties met kennis van het gebied van witwassen en terrorismefinanciering.¹⁵ Deze vertegenwoordigers worden hierna aangeduid als experts. Ten tweede moet het onderzoek meer inzicht bieden in de aard en mechanismen¹⁶ van de geïdentificeerde dreigingen. Tot slot moet de NRA de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van de geïdentificeerde dreigingen in kaart brengen. Door het combineren van de expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid biedt deze NRA inzicht in de grootste risico's in Caribisch Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben.

De structuur van de tweede NRA BES wordt – evenals bij de eerste NRA – bepaald door het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. Hieruit volgt dat de NRA is opgebouwd met de volgende elementen.

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke en relatief vaststaande kenmerken van Caribisch Nederland worden geschetst die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering.
- In de fase van de risico-identificatie worden de witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen met de grootste potentiële impact (hierna ook aangeduid als: grootste witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen) vastgesteld en geordend. De grootste witwas- en terrorismefinancieringsdreigingen worden door experts 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 witwassen en terrorismefinanciering de grootste dreigingen tegengaat ('weerbaarheid'). Door expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid tegen elkaar af te zetten, ontstaat inzicht in de grootste witwas- en terrorismefinancieringsrisico's, geordend naar hun resterende potentiële impact.

De NRA biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering in Caribisch Nederland?

¹⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁵ Dit zijn de volgende typen organisaties: (1) de toezichthouders in het kader van de Wwft BES; (2) overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen; en (3) private partijen die onder Wwft BES-toezicht vallen.

¹⁶ De mechanismen hebben betrekking op het risicoproces, de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit/werkt.

- 2 Welke witwas- en terrorismefinancieringdreigingen worden door experts aangemerkt als de dreigingen met de grootste potentiële impact?
- 3 Wat kan gezegd worden over de aard en mechanismen van de grootste witwas- en terrorismefinancieringdreigingen en over de criminaliteitsvormen die hieraan vooraf kunnen gaan?
- 4 Welk beleidsinstrumentarium is in Caribisch Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwas- en terrorismefinancieringdreigingen?
- 5 Wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwas- en terrorismefinancieringdreigingen?
- 6 Welk risico van de witwas- en terrorismefinancieringdreigingen blijft er over wanneer de potentiële impact van de dreigingen wordt afgezet tegen de weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium?
- 7 Welke witwas- en terrorismefinancieringdreigingen zijn in Caribisch Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?
- 8 In hoeverre kunnen beschikbare data van expertorganisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de grootste witwas- en terrorismefinancieringsrisico's? Welke nu ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in deze risico's?

Voor het groeimodel 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 een eerste beeld te krijgen van de bestaande dreigingen op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering op de BES-eilanden vonden in de eerste fase van het onderzoek de volgende onderzoeksactiviteiten plaats: deskresearch, oriënterende interviews en een enquête die is uitgezet onder organisaties waarvan vooraf verwacht werd dat deze in meer of mindere mate uit eigen ervaring kennis hebben van de prevalentie dan wel (on)aannemelijkheid van witwassen en/of terrorismefinanciering op één of meer BES-eilanden (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie). Deze activiteiten leidden tot veel informatie over het onderwerp witwassen in Caribisch Nederland, maar leverden geen duidelijke signalen op over de prevalentie van terrorismefinanciering in Caribisch Nederland. Ook in de geraadpleegde schriftelijke en online bronnen werden geen aanwijzingen gevonden voor het bestaan van terrorismefinancieringdreigingen. De afwezigheid van signalen van terrorismefinancieringdreigingen betekent overigens niet noodzakelijkerwijs dat terrorismefinanciering op de BES-eilanden niet voorkomt. Omdat uit het onderzoek geen duidelijke signalen van terrorismefinancieringdreigingen naar voren zijn gekomen, is ervoor gekozen om in de voorliggende rapportage de nadruk te leggen op het onderwerp witwassen. Dit betekent onder meer dat er voor het onderwerp 'terrorismefinanciering' geen expertmeetings plaatsvonden.

1.5 Lessen van de eerste NRA BES

In de eerste NRA BES die in 2017/2018 is uitgevoerd, is een aantal lessen geleerd ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek.¹⁷

Een van de geleerde lessen was dat kwantitatieve onderzoeksresultaten een grotere rol moeten spelen bij volgende NRA's. 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. In de NRA Witwassen 2019 en NRA Terrorisme-financiering 2019 voor Europees Nederland¹⁸ is geprobeerd aan deze aanbeveling gevolg te geven. Door organisatorische en dataverzamelingsproblemen leverde deze poging geen tastbare resultaten op, maar werd geadviseerd een dataverkennend onderzoek uit te voeren om beter zicht te krijgen op de beschikbaarheid van de data en de relevante indicatoren.

Een andere geleerde les was dat er in volgende NRA's meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de witwasrisico's. In deze tweede NRA BES is op verschillende manieren meer aandacht hieraan besteed:¹⁹

- Er is een mailenquête uitgezet onder organisaties waarvan vooraf verwacht werd dat deze in meer of mindere mate uit eigen ervaring kennis hebben van de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering op één of meer eilanden in Caribisch Nederland. Aan hen is gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie.
- In de eerste NRA BES kenmerkte de expertmeeting 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. In deze tweede NRA BES is er daarom voor gekozen om drie expertmeetings te organiseren:
 - In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van witwasdreigingen inclusief de in de mailenquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemers, waarbij ook gevraagd is naar de bij hen bekende feiten/casus. Na de plenaire bespreking van de witwasdreigingen identificeerden de experts de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact.
 - Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van publieke en private organisaties waarvan vooraf verwacht werd dat deze in meer of mindere mate kennis hebben van de betreffende dreigingen. In de interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de witwasdreigingen en naar concrete voorbeelden van casussen van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een nadere aanscherping van de lijst van grootste witwasdreigingen.
 - In tegenstelling tot de eerste NRA BES hebben deelnemers in een tweede en derde expertmeeting de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen

¹⁷ Van der Veen en Heuts (2017a).

¹⁸ Van der Veen en Heuts (2020a, 2020b).

¹⁹ Paragraaf 2.3 biedt een uitgebreidere beschrijving van deze aanpassingen. In paragraaf 7.2 worden hieraan nog enkele andere aanpassingen toegevoegd die hebben geleid tot een verbeterde onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen.

aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA) ingeschat respectievelijk de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium per dreiging ingeschat (zie hoofdstuk 2 voor meer informatie hierover).

Tot slot was een geleerde les in de eerste NRA BES dat in volgende NRA's meer veldwerk in het Caribisch gebied moet plaatsvinden, in de eerste plaats om eigen ervaring te kunnen rapporteren over (wijzigingen in) de omgeving waarin witwassen en terrorismefinanciering mogelijk plaatsvinden, in de tweede plaats omdat het zinvol kan zijn om meer partijen te spreken die op de een of andere wijze betrokken zijn bij de vastgoedmarkt van Bonaire. Ook zou de expertmeeting in Caribisch Nederland kunnen plaatsvinden zodat ook de lokale opsporingsdiensten en andere handhavers hieraan kunnen deelnemen. Ten tijde van de uitvoering van de tweede NRA BES was sprake van de wereldwijde Covid-19 pandemie die een fysiek bezoek aan de BES-eilanden en dus fysiek veldwerk in het Caribisch gebied onmogelijk maakte. In plaats van het voorziene fysieke veldwerk werden online video interviews en expertmeetings uitgevoerd. Vanwege het online karakter van de expertmeetings in deze tweede NRA BES was het echter wel mogelijk om zowel publieke als private organisaties uit Caribisch Nederland als Europees Nederland te laten deelnemen. Ook is een groot aantal online interviews afgenomen met publieke en private organisaties in Caribisch en Europees Nederland.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende tweede NRA BES. Ook wordt een beschrijving gegeven van de sleutelbegrippen die in de NRA een belangrijke rol spelen en in deze rapportage gehanteerd worden.

Hoofdstuk 3 beschrijft de Caribisch-Nederlandse kwetsbaarheden voor witwassen en onderbouwt dit aan de hand van enkele geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Caribisch Nederland die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen.

In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de witwasmethoden die in deze NRA centraal staan. Het betreft methoden die criminelen kunnen hanteren bij het witwassen van hun criminele opbrengsten. Dit hoofdstuk beschrijft ook de resultaten van de eerste online expertmeeting, waarin de experts de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact identificeerden.

Hoofdstuk 5 gaat in op het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen. Het hoofdstuk besluit met enkele mogelijkheden om de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium verder te versterken.

Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting, waarin experts een kwantitatieve inschatting maakten van respectievelijk de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het hoofdstuk besluit met het relateren van deze twee elementen wat leidt tot de lijst van grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland, geordend naar de resterende impact die de risico's kunnen hebben.

In het conclusiehoofdstuk 7 worden allereerst de onderzoeksvragen die centraal staan in deze NRA, beantwoord. Vervolgens wordt de uitvoering van de NRA geëvalueerd, waarbij ook enkele geleerde lessen worden getrokken die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van volgende NRA's.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak die voor deze tweede NRA BES is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden wordt beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de context-analyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement²⁰ dat – net als in de eerste NRA BES – als centraal kader is gekozen.

2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In deze NRA is – net als in de eerste NRA BES – aangesloten bij de definities volgens de FATF Guidance²¹ voor de sleutelconcepten Dreigingen, Gevolgen en Kwetsbaarheden:

- **Dreigingen** zijn in deze NRA alle methoden die (groepen) personen kunnen gebruiken om crimineel verkregen geld wit te wassen. Dit betreft methoden waarmee het criminele geld in het financiële systeem wordt geplaatst en/of geïntegreerd, evenals de verhullingsmethoden die daarbij gehanteerd kunnen worden om zo de pakkans te verkleinen. Bij de inzet van deze methoden kan misbruik worden gemaakt van de diensten van financiële en niet-financiële instellingen, zoals banken, notarissen en makelaars.
- **Gevolgen** betreffen de effecten die kunnen optreden als gevolg van het 'actueel worden' van de Dreigingen. In de NRA worden deze gevolgen aangeduid als de *Potentiële Impact* van de witwasdreigingen. Witwasdreigingen kunnen verschillen in de mate waarin ze hun uitwerking hebben op de stabiliteit van het financiële stelsel, het gezag en de rechtsorde, de reguliere economie, de maatschappelijke orde, het imago van Caribisch Nederland in het buitenland en de subjectieve en objectieve veiligheid.²²
- **Kwetsbaarheden** zijn relatief vaststaande factoren die van invloed zijn op de prevalentie van Dreigingen. In deze NRA gaat het om geografische, demografische, economische, sociaal-culturele en criminologische contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de kans dat Dreigingen zich voordoen en/of die de gevolgen van Dreigingen beïnvloeden.

Net als in de eerste NRA BES wordt aan de bovengenoemde sleutelconcepten het element Weerbaarheid toegevoegd:

- Bij **Weerbaarheid** gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Caribisch Nederland beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van witwassen. Daarbij gaat het zowel om de inhoud/strekking van de beleidsinstrumenten als de uitvoering van die instrumenten. De Weerbaarheid kan zowel bepalend zijn voor de kans dat Dreigingen zich voordoen als voor de hoogte van de Potentiële Impact van de Dreigingen. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Terwijl Kwetsbaarheden bestaan uit factoren die relatief ongevoelig zijn voor beleidsveranderingen,

²⁰ Risicomanagement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization.

²¹ FATF (2013).

²² De hier opgesomde elementen vormen de criteria die zijn toegepast in de Multi Criteria Analyse waarmee in deze NRA de omvang van de Potentiële Impact van de witwasdreigingen is bepaald. Meer hierover in paragraaf 2.2.

bestaat het element Weerbaarheid uit factoren waarop wel invloed kan worden uitgeoefend. In deze NRA betreft het beleidsbeslissingen omtrent de inrichting van het beleidsinstrumentarium om het optreden van witwassen tegen te gaan en de uitvoering daarvan.

Het laatste sleutelconcept **Risico** brengt de vier bovengenoemde elementen Dreigingen, Gevolgen (of Potentiële Impact), Kwetsbaarheden en Weerbaarheid samen. De elementen die in de NRA per Dreiging het Risico bepalen, zijn een uitwerking en verfijning van de aloude en nog steeds gangbare risicodefinitie waarin Risico wordt bepaald door Impact en Kans.²³

- **Kans** heeft in deze NRA betrekking op de kans dat Dreigingen actueel worden. Deze kans wordt bepaald aan de hand van de elementen Kwetsbaarheden en Weerbaarheid. Hierbij wordt een onderscheid aangebracht tussen contextkenmerken die lastig door beleid zijn te beïnvloeden (Kwetsbaarheden) en beleidskenmerken waarop beleidsmakers direct invloed kunnen uitoefenen (Weerbaarheid). De kans dat een witwasdreiging zich al dan niet voordoet, wordt bepaald door zowel de contextuele factoren die van invloed zijn op de Caribisch-Nederlandse Kwetsbaarheden als de Weerbaarheid van het bestaande Caribisch-Nederlandse beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen.
- **Impact** staat gelijk aan het hierboven beschreven begrip Gevolgen ofwel Potentiële Impact. In deze NRA wordt de Potentiële Impact bepaald op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA), waarbij de Potentiële Impact van de grootste witwasdreigingen op een aantal criteria, zoals de stabiliteit van het financiële stelsel en de ontregeling van de maatschappelijke orde, wordt ingeschat door deelnemers aan de tweede expertmeeting (zie paragraaf 2.3 voor meer informatie over de MCA en de daarbij toegepaste criteria).
- Per Dreiging wordt uiteindelijk het **Risico** bepaald door het bijeenbrengen van de bovengenoemde sleutelelementen.²⁴

2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement.²⁵ Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen.²⁶ De tweede NRA BES behandelt – net als de eerste NRA BES – niet de complete ISO 31000 cyclus van risicomanagement, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. De NRA richt zich niet op risico-evaluatie en risico-behandeling omdat daarbij beslissingen dienen 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 hier voorliggende NRA.

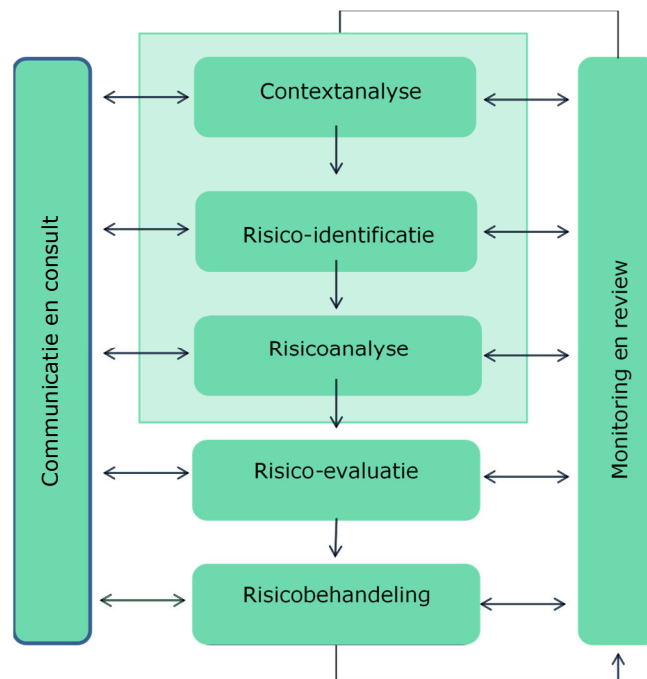
²³ Lees (1980).

²⁴ Voor iedere dreiging wordt de volgende vergelijking toegepast: $\text{Risico} = \text{Kwetsbaarheid} * \text{Potentiële Impact} * \text{Weerbaarheid}$.

²⁵ ISO 31000:2009 (2009a), ISO/IEC 31010:2009 (2009b).

²⁶ FATF (2013).

Figuur 1 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA



2.3 Ingezette methoden

Om de onderzoeksvragen van deze tweede NRA BES te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Per fase wordt aangegeven welke onderzoeksactiviteiten er zijn verricht.

Fase contextanalyse

In de eerste NRA BES die in 2017/2018 is uitgevoerd, is een uitvoerige contextanalyse uitgevoerd waarbij aandacht is besteed aan de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland. Daarbij ging het onder meer om geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Caribisch Nederland. Waar nodig is de informatie over deze kenmerken in deze tweede NRA BES uitgebreid en geüpdatet met informatie uit relevante openbare bronnen en wetenschappelijke literatuur.

Fase risico-identificatie

1 Update longlist van witwasdreigingen

Ten behoeve van een update van de longlist van witwasdreigingen die in de eerste NRA BES²⁷ is opgesteld, zijn recente (sinds 2018 verschenen) rapporten en openbare bronnen geraadpleegd. Ook vonden in de startfase van het onderzoek oriën-

²⁷ Van der Veen en Heuts (2018). Deze longlist is opgesteld aan de hand van de lijst van geïdentificeerde witwasdreigingen in de eerste Europees Nederlandse NRA Witwassen (Van der Veen & Heuts, 2017a), een literatuurstudie gericht op witwassen in Caribisch Nederland, en interviews in Europees en Caribisch Nederland met publieke en private partijen die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen.

terende interviews plaats met een aantal Caribisch- en Europees-Nederlandse organisaties met in meer of mindere mate kennis van witwassen in Caribisch Nederland. In deze interviews is niet alleen ingegaan op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van witwassen op de BES-eilanden, maar ook op recente (beleids-) ontwikkelingen in Caribisch Nederland die relevant zijn voor het onderzoek. Daarnaast is in deze interviews gesproken over eventuele signalen over de prevalentie van terrorismefinanciering in/vanuit Caribisch Nederland. Tabel 1 geeft een overzicht van de in deze fase geïnterviewde organisaties. Vanwege de Covid-19 pandemie in 2020-2021 hebben de interviews online plaatsgevonden.

Tabel 1 Oriënterende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Anti Money Laundering Center (AMLC)/Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)	2
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	2
Bureau Toezicht Wwft (BTWwft)	1
De Nederlandsche Bank (DNB)	2
Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland	2
Financial Intelligence Unit (FIU) Sint Maarten	1
Onderzoeker 'Veiligheidsbeeld BES 2018'	1
Openbaar Ministerie (OM) Caribisch Nederland	1
Ministerie van Financiën	2
Ministerie van Justitie en Veiligheid	3

Naast bovenstaande interviews was er mailcontact met een medewerker van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en – indirect via de NCTV – met de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) over eventuele signalen over de prevalentie van terrorismefinanciering in/vanuit Caribisch Nederland.

2 FANO-enquêtes

Voor zowel witwassen als terrorismefinanciering is een zogeheten FANO-enquête (zie toelichting hieronder) per mail voorgelegd aan organisaties waarvan op voorhand werd verwacht dat deze in meerdere of mindere mate kennis konden hebben van één of beide onderwerp(en).²⁸ De FANO-enquête witwassen bevatte een longlist van 35 witwasdreigingen, de FANO-enquête terrorismefinanciering bevatte een longlist van 17 terrorismefinancieringdreigingen²⁹ (zie bijlage 4). De voorlopige lijst met te benaderen organisaties is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, wat ertoe heeft geleid dat de lijst met enkele organisaties is aangevuld. De benaderde organisaties betreffen in algemene zin:

- toezichthouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES);

²⁸ Met het oog op de anonimiteit van de respondenten wordt niet weergegeven welke organisaties zijn uitgenodigd voor de enquêtes en welke organisaties deze al dan niet hebben ingevuld. Bij veel organisaties zijn meerdere medewerkers uitgenodigd om de enquête in te vullen. Binnen de groep responderende organisaties is in alle gevallen slechts één enquête ingevuld, maar deze is in enkele gevallen wel gezamenlijk door meerdere personen ingevuld.

²⁹ De longlist van terrorismefinancieringdreigingen is gebaseerd op de lijst van grootste terrorismefinancieringsrisico's volgens de tweede NRA Terrorismefinanciering voor Europees Nederland (Van der Veen & Heuts, 2020b).

- overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering;
- private partijen die onder Wwft BES-toezicht vallen en koepel-/brancheorganisaties van die private partijen.

De FANO-enquêtes hadden als doel in beeld te brengen (1) van welke witwas- en terrorismefinancieringdreigingen feiten/casussen bekend zijn bij in Caribisch en Europees Nederland gevestigde organisaties (op basis van informatie die bij hun organisatie via de eigen werkzaamheden beschikbaar is), en (2) in hoeverre die organisaties de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten. In de enquête konden respondenten dreigingen die naar hun mening ontbraken, toevoegen aan de longlist.

De enquêtes zijn opgebouwd aan de hand van de zogeheten FANO-systematiek. Aan respondenten is gevraagd om voor Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba in de longlist van witwas- dan wel terrorismefinancieringdreigingen *bij iedere dreiging* een van de volgende letters te markeren:

- een **F** indien er volgens de respondent sprake is van deze dreiging en er via de eigen werkzaamheden één of meer **Feiten/casussen** bekend zijn bij de respondent;
- een **A** indien het volgens de respondent **A**nnemelijk is dat deze dreiging speelt maar er via de eigen werkzaamheden geen feiten/casussen bekend zijn bij de respondent;
- een **N** indien het volgens de respondent **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover de respondent via de eigen werkzaamheden beschikt;
- een **O** indien het voor de respondent **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat deze geen zicht heeft hierop via de eigen werkzaamheden of omdat deze de dreiging niet kent.

Voor de witwas- en terrorismefinancieringdreigingen zijn voor elk van de drie BES-eilanden afzonderlijke longlists opgesteld. Om onnodig tijdsbeslag te voorkomen voor respondenten die niet voor alle eilanden over informatie beschikken over de dreigingen, is in de begeleidende mail van de FANO-enquêtes een screeningsvraag opgenomen. Het antwoord daarop bepaalde de in te vullen onderdelen van de enquêtes.³⁰ Onderstaande tabel 2 geeft een overzicht van de respons op de FANO-enquêtes witwassen en terrorismefinanciering.³¹

Tabel 2 Respons FANO-enquêtes

		Bonaire	Sint Eustatius	Saba
	Aantal benaderde organisaties	Aantal respondenten	Aantal respondenten	Aantal respondenten
FANO-enquête witwassen	28	13	7	7
FANO-enquête terrorismefinanciering	28	2	1	1

³⁰ Het ging om de volgende screeningsvraag: "Beschikt uw organisatie via de eigen werkzaamheden over enige informatie over de prevalentie van witwassen/terrorismefinanciering op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba?". De antwoordcategorieën waren: (A) Ja, voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba; (B) Ja, maar niet voor alle BES-eilanden; (C) Nee, mijn organisatie beschikt via de eigen werkzaamheden niet over informatie over de prevalentie van witwassen/terrorismefinanciering op de BES-eilanden.

³¹ Respondenten die in de enquête bij *alle* dreigingen een 'O' invulden, stellen wij gelijk aan respondenten die bij de screeningsvraag antwoord 'C' invulden.

De FANO-enquête witwassen is voor Bonaire door dertien respondenten ingevuld. Zeven van deze respondenten hebben de enquête ook voor Sint Eustatius en Saba ingevuld. De enquête over terrorismefinanciering had een zeer beperkte respons: twee respondenten hebben deze ingevuld, waarvan er één dit alleen voor Bonaire heeft gedaan. Omdat volgens de FANO-enquête terrorismefinanciering geen feiten/casus van dreigingen bekend zijn bij respondenten (wat ook uit de oriënterende interviews bleek) en ook de NCTV en de AIVD via de mail aangaven niet over informatie over de prevalentie van terrorismefinanciering op de BES-eilanden te beschikken, legde de tweede NRA BES vanaf dat moment de focus op het onderwerp witwassen.

De resultaten van de FANO-enquête zijn gebruikt bij het identificeren van de organisaties die voor de expertmeetings konden worden uitgenodigd. Ook maakte de FANO-enquête inzichtelijk welke deelnemers tijdens de eerste expertmeeting gevraagd konden worden om casusvoorbeelden aan te dragen, en met welke organisaties op een later moment verdiepende interviews dienden plaats te vinden.

3 Eerste expertmeeting

De resultaten van de FANO-enquête vormden het startpunt van een expertmeeting waaraan vertegenwoordigers van tien publieke organisaties in Caribisch en Europees Nederland en van twee private organisaties in Caribisch Nederland deelnamen (zie tabel 3). Hierboven is al aangegeven dat de selectie van deelnemers grotendeels plaatsvond op basis van de FANO-enquête, waarbij de mate waarin organisaties bekend zijn met feiten/casus van witwasdreigingen leidend was. Door de Covid-19 pandemie was het niet mogelijk om de expertmeeting in fysieke vorm te laten plaatsvinden. De expertmeeting vond daarom online plaats via een Webex video-conference. Voordeel daarvan was dat zowel experts vanuit Caribisch Nederlandse als Europees-Nederlandse organisaties aan dezelfde meeting konden deelnemen.

Tabel 3 Lijst van deelnemende organisaties eerste expertmeeting

Publieke partijen	Private partijen
AMLC/FIOD	Bank Bonaire
AFM	Notaris Bonaire
Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland	
BTWwft	
DNB	
FIU-Nederland	
Koninklijke Marechaussee (KMar)	
Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)	
OM Caribisch Nederland	
Recherche Samenwerkingsteam (RST)	

In de expertmeeting is in gezamenlijkheid de longlist van 35 witwasdreigingen voor de drie BES-eilanden besproken. Bij de bespreking van iedere dreiging is aan de deelnemers gevraagd naar de bij hen bekende casuïstiek op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Door de plenaire bespreking van de witwasdreigingen deden alle deelnemers aan de expertmeeting (op z'n minst basale) kennis op van de aard, mechanismen en prevalentie van de dreigingen op de longlist. Hiermee werden in zekere zin dus 'de klokken gelijk gezet' onder de deelnemers. Ook zorgde de gezamenlijke

bespreking van witwasdreigingen ervoor dat de longlist werd aangevuld met één witwasdreiging.

Vervolgens hebben de deelnemers afzonderlijk voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba uit de longlist maximaal tien dreigingen geselecteerd die naar hun oordeel binnen de Caribisch-Nederlandse context het hoogst scoorden op impactpotentieel en prevalentie. De deelnemers identificeerden voor Bonaire de meeste witwasdreigingen. De kennis en ervaring van de deelnemers aan de expertmeeting concentreerde zich ook vooral op Bonaire. Na een eerste identificatieronde zijn de resultaten besproken met de deelnemers, waarna de definitieve tweede identificatieronde plaatsvond.

In de expertmeeting is evenals bij de daaropvolgende expertmeetings gebruikgemaakt van de Delphi-methode die toegepast is binnen een Group Decision Room (GDR) omgeving (meer hierover in box 1). De GDR in combinatie met de Delphi-methode wordt gekenmerkt door een afwisseling van ict – met individuele digitale stemmingen van de experts – en groepsdiscussies en hielp bij het vormgeven en structureren van de expertmeetings. Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zoveel als mogelijk in de gelegenheid te stellen hun oordelen toe te lichten, te onderbouwen, elkaar erover te bevragen en te bediscussiëren.

Box 1 Delphi Methode en Group Decision Room

Delphi-methode

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren vijftig van de twintigste eeuw,^a aan het begin van de Koude Oorlog, toen in een project voor de Amerikaanse luchtmacht bleek dat traditionele wetenschappelijke methoden onvoldoende basis vormden voor de ontwikkeling van nieuwe technieken voor internationale oorlogsvoering. In de Delphi-methode worden in een iteratief proces oordelen van (een groep van) experts 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. Het proces vindt plaats in een aantal rondes. Voordelen van de Delphi-methode zijn:

- vergroting van de transparantie en systematisering van complexe besluitvormingsprocessen;
- betere benutting van bestaande kennis en informatie, omdat alle experts hun kennis en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus voor de 'beste' oplossing.

Aan het toepassen van de Delphi-methode is het gevaar van groepsdenken verbonden. Groepsdenken kan ontstaan wanneer de focus binnen een besluitvormingsproces zodanig is gericht op het vinden van consensus dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.^b Experts kunnen er onterecht van uitgaan dat alle relevante facetten bij de besluitvorming zijn betrokken.

Group Decision Room (GDR)

Voor de expertmeetings is gebruikgemaakt van een GDR, waarbinnen de Delphi-methode is toegepast. Een GDR 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 de expertmeetings van deze NRA kregen de deelnemers tijdens de online meeting de mogelijkheid om digitaal te stemmen ten behoeve van de risico-identificatie

(eerste expertmeeting), de inschatting van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen (tweede expertmeeting) en de inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting). De reacties van de deelnemers werden centraal verzameld en opgeslagen. De experts konden hun oordelen en inschattingen via een website van Spilter – het bedrijf dat de GDR-functionaliteit leverde – invoeren, waarna de geaggregeerde uitkomsten real-time werden gepresenteerd en plenair werden besproken.

Bij de vier NRA's^c die tot op heden zijn uitgevoerd voor Europees Nederland, bleek de inzet van een GDR een vruchtbare benadering te zijn. In de zelfevaluatie bij de eerste twee NRA's werd geconcludeerd dat de inzet van de GDR in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst niet alleen tijdsefficiënt was, maar ook de mogelijkheid creëerde om de resultaten te verdiepen door middel van plenaire discussies. Ook zorgde het gebruik van de GDR ervoor dat de experts actief bleven deelnemen aan de gehele bijeenkomst door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen. Een ander voordeel van de GDR was dat het cijfermatige eindoordeel over de potentiële impact van de dreigingen (zie paragraaf over de tweede expertmeeting) en de weerbaarheid (zie paragraaf over de derde expertmeeting) bepaald werd aan de hand van de oordelen die alle aanwezige experts inbrachten in de GDR-omgeving. In de eindoordelen zijn dus alle relevante invalshoeken vertegenwoordigd. Tot slot vergemakkelijkte de inzet van de GDR het verzamelen van de data.

^a www.rand.org/topics/delphi-method.html.

^b Kroon (1992).

^c Van der Veen & Heuts (2017a, 2017b, 2020a, 2020b).

Het gevaar van groepsdenken dat verbonden is aan de toepassing van de Delphi-methode is tegengegaan door een professionele onafhankelijke en ervaren voorzitter voor de expertmeetings aan te stellen, drs. P.J.M. Wilms. Bij de eerder NRA's trad hij ook op als voorzitter van de expertmeetings. Hij stimuleerde – samen met de onderzoekers – de experts om hun oordelen in de GDR-omgeving, te onderbouwen, uit te leggen, daarop door te vragen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen.

Onderzoeksbureau Significant verzorgde de verslaglegging. De GDR-functionaliteit en de technische ondersteuning tijdens de expertmeetings werden geleverd door het bedrijf Spilter.

Fase risicoanalyse

1 Verdiepende interviews expertorganisaties

Om meer inzicht te verkrijgen in de precieze aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met elf publieke partijen in Caribisch en Europees Nederland, en zes private partijen in Caribisch Nederland (zie tabel 4).³² Vanwege de wereldwijde Covid-19 pandemie vonden de interviews online plaats. In de interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen en concrete casusvoorbeelden. De interviews hebben het zicht op zowel de onderlinge relatie tussen witwasdreigingen als de relatie tussen de

³² Voor het onderzoek zijn meer publieke en private partijen benaderd voor een verdiepend interview, maar dit heeft niet daadwerkelijk geleid tot meer interviews. Met het oog op de anonimiteit van deze respondenten geven wij niet weer welke partijen wij hebben uitgenodigd voor een interview.

dreigingen en de onderliggende delicten vergroot. Ook hebben de interviews geleid tot een aanpassing van de lijst van de grootste witwasdreigingen, die aan het begin van de tweede expertmeeting is besproken met de experts.

Tabel 4 Verdiepende interviews^a

Publieke partijen	Private partijen
Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland	Bank Bonaire I
BTWwft	Bank Bonaire II
DNB	Bonaire Hotel and Tourism Association
FIU-Nederland	Handelaar in bouwmaterialen
Kadaster Bonaire	Notaris Bonaire
Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire	Notaris Sint Maarten
KMar	
KPCN	
OM Caribisch Nederland	
Openbaar Lichaam Bonaire	
Openbaar Lichaam Saba	
RST	

^a Er is geprobeerd ook een interview af te nemen met het Openbaar Lichaam Sint Eustatius, maar het is ondanks enkele reminders per mail niet gelukt om dit interview te plannen.

2 Tweede expertmeeting

Aan de tweede expertmeeting namen vertegenwoordigers van 11 organisaties deel (zie bijlage 3). Het betrof in grote mate dezelfde personen die deelnamen aan de eerste expertmeeting.³³ In de vorige subparagraaf kwam al aan bod dat de verdiepende interviews hebben geleid tot een voorlopige aanpassing van de lijst van grootste witwasdreigingen. De verdiepende interviews maakten inzichtelijk dat het voor geïnterviewden lastig bleek om enkele afzonderlijke witwasdreigingen zo precies van elkaar te onderscheiden als in de eerste expertmeeting was gedaan. Dit gold met name voor vastgoedgerelateerde dreigingen, omdat in de praktijk verschillende vastgoedgerelateerde witwasmethoden naast elkaar kunnen worden ingezet. Omdat dit het inschatten van de potentiële impact door de deelnemende experts erg lastig maakt, zijn de tien grootste witwasdreigingen geclusterd tot een lijst van zes grootste witwasdreigingen (zie paragraaf 4.1 voor nadere informatie hierover). Deze clustering is aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts. Deze bespreking leidde ook tot de aanvulling van de lijst met een extra witwasdreiging. Nadat de experts in de tweede expertmeeting in gezamenlijkheid waren gekomen tot een definitieve lijst van zeven grootste witwasdreigingen hebben de experts een inschatting gemaakt van de potentiële impact van die dreigingen. Dit hebben zij gedaan aan de hand van een Multi Criteria Analyse (box 2).

³³ In vergelijking met de deelnemers aan de eerste expertmeeting waren er een paar verschillen: (1) andere vertegenwoordigers van AFM en FIU-Nederland namen deel aan de meeting; en (2) er nam geen vertegenwoordiger van een Bonairiaanse bank deel aan de meeting (die wel uitgenodigd was).

Box 2 Multi Criteria Analyse (MCA)

Een MCA is een methode om een zo rationeel mogelijke ordening aan te brengen in een reeks van beleids- of besluitvormingsalternatieven. Het afwegen van deze alternatieven gebeurt aan de hand van een set van criteria die het mogelijk maakt de besluitvormingsalternatieven te beoordelen en te ordenen, bijvoorbeeld op aspecten als kosten, veiligheid, milieukwaliteit, sociale gevolgen, haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Voor ieder alternatief en ieder beoordelingscriterium worden door experts of betrokkenen wegingsscores toegekend die vervolgens worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden per besluitvormingsalternatief de scores gesommeerd. Het alternatief met de hoogste score geldt als alternatief dat het meest tegemoetkomt aan de eisen die de specifieke besluitvormingssituatie stelt.

Bijvoorbeeld: als het gaat om de aankoop van een nieuwe auto, dan kunnen criteria als aankoopkosten, energiekosten en kleur een rol spelen bij de besluitvorming. De besluitvormingsalternatieven bestaan uit de twee auto's die na voorselectie zijn overgebleven: een blauwe Tesla en een rode Ford. De aankoopbeslissing vindt plaats aan de hand van de criteria aankoopkosten, energiekosten en kleur. Deze criteria kunnen verschillen in de mate waarin ze belangrijk geacht worden voor de te nemen beslissing. In een MCA krijgen de criteria daartoe een gewicht, (bijvoorbeeld) op een schaal van 1 t/m 10. Bijvoorbeeld: aankoopkosten krijgen het gewicht 8, energiekosten krijgt het gewicht 9 en kleur krijgt het gewicht 6. Vervolgens is voor de auto's bepaald hoe ze scoren op de criteria (op een schaal van 0 t/m 100). Er ontstaat dan een tabel met de volgende vorm:

Criteria	Criteriumgewicht	Tesla	Ford
Aankoopkosten	8	60	75
Energiekosten	9	90	60
Kleur	6	80	60

De aankoopkosten van de Tesla zijn hoger dan de Ford, maar de energiekosten zijn een stuk lager en de kopers vinden de kleur van de Tesla mooier. Toepassing van een MCA brengt ordening aan in de besluitvormingsalternatieven. De effectenmatrix die resulteert uit de bovenstaande data, laat zien dat de keuze voor de Tesla de meest rationele keuze is.

Criteria	Tesla	Ford
Aankoopkosten	48	60
Energiekosten	81	54
Kleur	48	36
Totaalscore	177	150

In de NRA is de MCA toegepast binnen de eerder beschreven GDR-omgeving (zie box 2). Met de inzet van een MCA is beoogd te bereiken dat het effect van enkele mogelijke knelpunten van een expert-georiënteerde benadering, namelijk dat de oordelen (deels) subjectief zijn en/of worden bepaald door (organisatie)belangen, wordt verminderd. De criteria die onderdeel uitmaken van de MCA (zie tabel 5), zijn geaccordeerd door zowel de begeleidingscommissie van het onderzoek als de deelnemers aan de expertmeeting.

In de tweede expertmeeting is de experts allereerst gevraagd een gewicht toe te kennen aan de criteria. Daarmee werd duidelijk welke criteria de experts belang-

rijker en minder belangrijk achtten bij de bepaling van de potentiële impact van de dreigingen. Van de gewichten die de experts toekenden, zijn de gemiddelde waarden bepaald. Deze gemiddelde waarden vormden de toegepaste criteriumgewichten die gebruikt zijn bij de berekening van de potentiële impact.

Tabel 5 Criteria MCA

Criteria
Verslechtering van de stabiliteit van het financiële stelsel
Ondermijning van gezag en rechtsorde
Aantasting van de reguliere economie
Ontregeling van de maatschappelijke orde
Inbreuk op het imago
Vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid

Vervolgens hebben de experts per dreiging en per criterium een inschatting gemaakt van de mogelijke gevolgen van de witwasdreigingen op de bovenstaande zes criteria (op een schaal van 0 tot en met 100). De deelnemers aan de tweede expertmeeting hebben alleen voor Bonaire de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen aan de hand van een MCA ingeschat, omdat de deelnemers over te weinig kennis van de witwasdreigingen op Sint Eustatius en Saba beschikten om een dergelijke inschatting ook voor die eilanden te maken. In de tweede expertmeeting is voor die twee eilanden in algemene zin gesproken over de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen.

Bij het inschatten van de potentiële impact werd de experts gevraagd om rekening te houden met de Caribisch-Nederlandse context waarbinnen de witwasdreigingen zich kunnen voordoen. De experts is gevraagd *geen* inschatting te maken van de potentiële impact van de witwasdreigingen indien zij hier naar hun eigen oordeel niet toe in staat waren. De resultaten³⁴ van de eerste inschattingsronde zijn in real-time berekend en geprojecteerd en werden vervolgens in gezamenlijkheid besproken. Hierna volgde de tweede en definitieve inschattingsronde waarin de experts de mogelijkheid kregen om – als gevolg van de plenaire bespreking van de resultaten van de eerste ronde – de toegekende scores aan te passen.

Box 3 Verschil in risicobepaling met de eerste NRA BES

In de eerste NRA BES hebben deelnemers aan een expertmeeting *geen* kwantitatieve inschatting gemaakt van de potentiële impact aan de hand van een MCA. De reden daarvan was dat het aantal deelnemers (6) aanmerkelijk kleiner was dan het aantal deelnemers aan de expertmeeting(s) van de tweede NRA BES (10 tot 12 deelnemers). Het aggregeren van een dataset die gebaseerd is op de inschattingen van een dergelijk klein aantal deelnemers, zou weinig meerwaarde hebben want het zou leiden tot een zeer grove kwantitatieve meting. Om dezelfde reden hebben experts in de eerste NRA BES ook geen kwantitatieve inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Vanwege het kleine aantal deelnemers aan de expertmeeting van de eerste NRA BES bood de inzet van een GDR ook onvoldoende meerwaarde om hiervan gebruik te maken. In de eerste NRA BES speelde de Delphi-methode een beperkte rol.

³⁴ In de MCA is de Potentiële Impact van de dreigingen berekend door toepassing van de volgende formule:

$$\text{Potentiële Impact} = \frac{\sum (C_i \times G_i)}{\sum G_i} \text{ waarbij } C \text{ en } G \text{ staan voor de expertscores op de Criteria en de Gewichten, } i$$

specificeert het criterium. De gebruikte criteria zijn opgenomen in tabel 5.

3 Enquête beleidsinstrumentarium

Naast de FANO-enquêtes is ook een mailenquête uitgezet die handelt over het bestaande beleidsinstrumentarium ter preventie en/of bestrijding van witwassen. Vanwege het gebrek aan terrorismefinanciering-signalen richtte de enquête zich alleen op het onderwerp witwassen. Onder 'beleidsinstrumentarium' vallen alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branche-gerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Het begrip 'beleidsinstrument' is echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving: ook richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, evenals verschillende typen samenwerkingsverbanden maken deel uit van het inzetbare beleidsinstrumentarium.

Doel van de enquête was het inventariseren van het voor de BES-eilanden beschikbare beleidsinstrumentarium en na te gaan of deze instrumenten volgens respondenten al dan niet een substantiële bijdrage leveren aan de preventie en/of bestrijding van witwassen. Ook werd in de enquête gevraagd welke nu niet bestaande beleidsinstrumenten mogelijk een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de preventie en/of bestrijding van witwassen. Er zijn in totaal zeventien organisaties uitgenodigd voor deelname aan deze enquête; zeven Caribisch- en Europees-Nederlandse organisaties hebben de enquête ingevuld (zie tabel 6). Verder hebben vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën aangegeven welke beleidsinstrumenten volgens hen ontbraken in de lijst. Daarbij hebben zij geen oordeel gegeven over de weerbaarheid van deze beleidsinstrumenten. De opbrengst van de enquête vormde input voor de derde expertmeeting, waarin de deelnemers de weerbaarheid van de beleidsinstrumenten ter preventie en/of repressie van de witwasdreigingen hebben bepaald.

Tabel 6 **Lijst respondenten enquête beleidsinstrumentarium witwassen**

Organisatie
AFM
AMLC/FIOD
Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland
BTWwft
DNB
KMar
KPCN

4 Derde expertmeeting

Aan de derde expertmeeting namen tien organisaties deel; dit waren veelal dezelfde personen die deelnamen aan de eerste en tweede expertmeeting (zie bijlage 3).³⁵ Voorafgaande aan de expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquête voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd of de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen al dan niet een substantiële bijdrage leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. De bevindingen van de

³⁵ Vertegenwoordigers van het Bonairiaanse notariskantoor en RST namen niet deel aan de derde expertmeeting. Voor AFM en FIU-Nederland namen de vertegenwoordigers deel die ook bij de eerste expertmeeting aanwezig waren.

mailenquôte vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een substantiële bijdrage levert bij de preventie en repressie van witwassen op de BES-eilanden (zie hoofdstuk 5).

Vervolgens werden de experts gevraagd om in de GDR omgeving voor de zeven grootste witwasdreigingen met de grootste potentiële impact voor Bonaire een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten ter preventie en repressie van witwassen deze dreigingen tegengaat. De experts konden hiertoe per witwasdreiging een weerbaarheidsscore toekennen op een schaal van 0 tot en met 100, waarbij 0 staat voor geen enkele weerbaarheid tegen de dreiging en 100 voor een totale weerbaarheid waarbij de strekking en uitvoering van het beleidsinstrumentarium de witwasdreiging volledig wegnemen. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde.

Voor de kleinere BES-eilanden, Sint Eustatius en Saba, is evenals bij de potentiële impact bepaling geen getalsmatige inschatting gemaakt, maar is volstaan met het aangeven van een kwalificatie van de weerbaarheid in vergelijking met de inschattingen voor Bonaire. Aangegeven kon worden of de weerbaarheid per dreiging (veel) groter, gelijk of (veel) kleiner uitvalt.

Na afloop van de derde expertmeeting zijn de expert-inschattingen van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting) voor Bonaire kwantitatief en voor Saba en Sint Eustatius kwalitatief tegen elkaar afgezet. Dit leverde de uiteindelijke opbrengst van de NRA op: voor Bonaire een lijst met de grootste witwasrisico's, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben en voor de kleinere eilanden een kwalitatieve beschrijving van de resterende impact.

5 Validerende interviews

In de eindfase van het onderzoek is de lijst van de grootste witwasrisico's voor de drie BES-eilanden voorgelegd en besproken met in totaal vijf vertegenwoordigers van het OM Caribisch Nederland, de FIU-Nederland, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën. In de interviews is de lijst nagelopen waarbij gevraagd werd of zij de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen, de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium tegen deze dreigingen, de resterende risico's en de rangorde daarin die in dit onderzoek is aangebracht herkenden.

3 Wat maakt Caribisch Nederland kwetsbaar voor witwassen?

De eerste stap binnen de uitvoering van de NRA is het verrichten van een context-analyse. Dit hoofdstuk begint met een korte beschrijving van de geografische, demografische, sociaal-culturele en economische 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 en zijn sinds 10 oktober 2010 'openbare lichamen' of 'bijzondere gemeenten' van Nederland. 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. 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. De BES-eilanden hebben een lange kustlijn die controles op illegale aanvoer vanuit de zee van drugs, wapens en mensen bemoeilijkt.

Bonaire had volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) begin 2020 circa 21.000 inwoners, waarvan 36% is geboren op Bonaire. Circa één op de vijf Bonairianen (21%) is geboren in een Midden- of Zuid-Amerikaans land (zie tabel 7), in de meeste gevallen gaat het om de Dominicaanse Republiek, Colombia en Venezuela. Hiernaast maken illegale vreemdelingen deel uit van de Bonairiaanse bevolking waaronder naar verwachting veel Venezolanen en Colombianen. Verder is 18% van de Bonairianen geboren op Curaçao³⁶ en komt 15% oorspronkelijk uit Europees Nederland.

Op 1 januari 2020 had Sint Eustatius circa 3.100 inwoners, waarvan 34% is geboren op dit eiland. In totaal is 30% geboren in een Midden- of Zuid-Amerikaans land; veelal betreft het de Dominicaanse Republiek en het nabijgelegen Saint Kitts and Nevis. Verder komen immigranten met name uit het nabijgelegen Sint Maarten³⁷ (13%). Op Saba lag het aantal inwoners begin 2020 iets lager dan 2.000. Ruim een kwart (27%) van de inwoners van Saba is op dit eiland geboren; 16% is geboren op Sint Maarten.³⁸ Ook voor Saba geldt dat een groot deel (22%) van de bevolking geboren is in een Midden- 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 (3%); er zijn veel Amerikaanse

³⁶ Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van de Bonairianen die geboren zijn op Curaçao, waarschijnlijk geen migranten is maar op Curaçao werd geboren vanwege de afwezigheid van een ziekenhuis op het eigen eiland.

³⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat een deel van de inwoners van Sint Eustatius die geboren zijn op Sint Maarten, waarschijnlijk geen migranten is maar op Sint Maarten werd geboren vanwege de afwezigheid van een ziekenhuis op het eigen eiland.

³⁸ 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.

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 7 laat 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.

Tabel 7 Geboorteland/-regio inwoners BES-eilanden op 1 januari 2020

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Totale aantal inwoners afkomstig uit	20.915	3.139	1.933
Caribisch Nederland			
Bonaire	7.604	6	6
Sint Eustatius	22	1.082	3
Saba	6	11	514
Landen in het Koninkrijk der Nederlanden			
Aruba	523	104	48
Curaçao	3.687	172	50
Sint Maarten (Nederlands deel)	48	420	304
Europees Nederland	3.196	189	101
Europa (excl. Europees Nederland)			
Europese Unie	392	73	68
Overig	52	14	6
Noord-Amerika			
Verenigde Staten van Amerika	389	68	193
Canada	45	4	54
Azië			
China	322	40	13
Overig	148	16	121
Midden- en Zuid-Amerika			
Colombia	941	29	94
Dominicaanse Republiek	1.311	291	99
Ecuador	76	2	0
Guyana	35	89	12
Haïti	177	21	26
Jamaica	61	47	27
Peru	565	13	1
Saint Kitts en Nevis	6	182	16
Suriname	327	43	19
Trinidad en Tobago	18	32	12
Venezuela	777	25	7
Overig	131	162	111
Afrika	48	4	27
Oceanië	8	0	1

Bron: CBS Statline (2021)

De nabijheid van Midden- en Zuid-Amerikaanse landen en andere Caribische eilanden, risicolanden die in relatie gebracht kunnen worden met de productie van drugs, ineffectieve anti-witwasregelgeving en een strikt bankgeheim,³⁹ kan in beginsel van invloed zijn op de prevalentie van witwassen vanwege de illegale aanvoer van drugs, wapens en mensen. De grote afstand van de BES-eilanden tot

³⁹ OESO (2019).

Europees Nederland heeft gevolgen voor de inrichting van het toezicht door de in Europees Nederland gevestigde drie Wwft BES-toezichthouders (AFM, BTWwft en DNB; zie hoofdstuk 5 voor meer informatie hierover), wat ook van invloed kan zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland. Op Saba en Sint Eustatius is lokaal alleen basispolitiezorg beschikbaar. Indien specialistische politiedeskundigheid noodzakelijk is, kan deze worden ingevlogen vanuit Bonaire of Europees Nederland.

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. Deze kenmerken zijn ook in de eerste NRA BES beschreven.⁴⁰

Bonaire, Sint Eustatius en Saba kenmerken zich door hun gesloten gemeenschappen, waarbij geldt: hoe kleiner de gemeenschap, hoe groter de mate van geslotenheid.⁴¹ 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. Ten aanzien van de prevalentie van witwassen is een risico van een ons-kent-ons-cultuur dat medewerkers van meldingsplichtige dienstverleners (in het kader van de Wwft BES; zie hoofdstuk 5 voor meer informatie hierover) mogelijk minder snel een diepgravend cliëntonderzoek verrichten wanneer zij een cliënt persoonlijk kennen. Ook bestaat het risico dat ongebruikelijke transacties door 'bekenden' minder snel worden gemeld bij de 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.

Een ander sociaal-cultureel kenmerk van Caribisch Nederland dat van invloed kan zijn op de prevalentie van witwassen, is het bestaan van een 'belangencultuur'. Mooij et al. omschrijven dit als het (creatief) combineren van belangen.⁴² 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. Daarnaast leeft een aanzienlijk deel van de inwoners van de BES-eilanden in armoede (meer hierover in paragraaf 3.3). Rijke families maken hier gebruik van en 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 rekenschap af te leggen voor hun daden. Deze angstcultuur verkleint de pakkans voor het plegen van onrechtmatigheden

⁴⁰ Van der Veen en Heuts (2018).

⁴¹ Mooij et al. (2013).

⁴² Mooij et al. (2013).

aanzienlijk.⁴³ 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.⁴⁴ Patronage en cliëntelisme kunnen leiden tot een overlap van privérelaties en professionele contacten. Hierbij komt dat de lage lonen en de heersende armoedeproblematiek 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 vriendjes-politiek en corruptie kunnen optreden.⁴⁵ De risico's op deze 'kwalijke conflicterende belangen' worden het grootst geacht bij overheidsfunctionarissen, bestuurders en politici.⁴⁶ Van der Zee en Hoebé geven in het *Veiligheidsbeeld BES 2018* (2019) aan dat patronage, cliëntelisme en nepotisme vaak worden geassocieerd met lokale ambtenaren en bestuurders, maar volgens hen is de reputatie van de Rijksoverheid ook niet brandschoon. Zo kan sprake zijn van snoepreispjes van Europees-Nederlandse ambtenaren, het 'wegpromoveren' van medewerkers met een vlekje en het binnenhalen van vertrouwelingen op bepaalde posten.⁴⁷ In Caribisch Nederland werken politici veelal parttime.⁴⁸ Naast hun politieke functie vervullen zij ook vaak een functie in het bedrijfsleven en/of hebben zij een andere publieke functie.⁴⁹ Hierdoor is er grote overlap tussen de economische en politieke elite op de BES-eilanden. Deze verwevenheid van functies blijkt ook uit de financiering van politieke campagnes vanuit het bedrijfsleven waarover Veenendaal voor Bonaire rapporteert.⁵⁰ Dit creëert extra mogelijkheden voor belangenconflicten.

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

3.3 Economische kenmerken

Algemeen

Caribisch Nederland heeft een aantal algemene economische kenmerken:

- *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. Een grote mate van contant geld gebruik in een economie wordt

⁴³ Nauta (2011).

⁴⁴ Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014).

⁴⁵ Nauta (2015); Veenendaal (2017).

⁴⁶ Commissie Integer Openbaar Bestuur (2014).

⁴⁷ Van der Zee en Hoebé (2019).

⁴⁸ Nauta (2015).

⁴⁹ Veenendaal (2017).

⁵⁰ Veenendaal (2017).

vaak geassocieerd met een schaduw economie⁵¹ en de prevalentie van witwassen.⁵²

- *Informeel leencultuur.* De kleinschaligheid van de BES-eilanden in combinatie met een cultuur van zelfredzaamheid op die eilanden kan uitwerken in een heersende informele leencultuur die potentieel van invloed is op de prevalentie van witwassen. In plaats van een lening af te sluiten bij een financiële instelling komt het in kleine gemeenschappen relatief vaak voor dat inwoners onderling of anderszins informeel, zoals bij de woekerrentes in rekening brengende *loan sharks*, een lening afsluiten.
- *Informeel 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. 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.
- *US-dollar als munteenheid.* Als uitvloeisel van de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 vervangt de Amerikaanse US dollar sinds 1 januari 2011 de Antilliaanse gulden als officiële munteenheid op de BES-eilanden.⁵³ Het beperken van wisselkoersrisico's was volgens DNB een belangrijk argument voor deze keuze. Andere redenen waren:
 - 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.

Bruto binnenlands product

Volgens het CBS bedroeg het bruto binnenlands product (bbp) van Caribisch Nederland in 2018 680 miljoen US dollar, waarvan 505 miljoen US dollar het bbp van Bonaire betreft. Het bbp per hoofd van de bevolking is op Sint Eustatius het hoogst (33.300 US dollar in 2018). Ter vergelijking, het bbp per hoofd van de bevolking in Europees Nederland bedroeg in 2018 53.045 US dollar.⁵⁴

⁵¹ Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019).

⁵² FATF (2015); Europol (2015).

⁵³ Ingevolge de Wet geldstelsel BES (2010).

⁵⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=NL&start=1960&view=chart>.

Tabel 8 Bbp in Caribisch Nederland

	2016	2017	2018
Bbp, waarde in werkelijke prijzen (in miljoenen US dollar)			
Caribisch Nederland	666	670	680
Bonaire	487	480	505
Sint Eustatius	131	142	128
Saba	48	48	48
Bbp per hoofd van de bevolking (in US dollar)			
Bonaire	25.300	24.800	25.400
Sint Eustatius	34.200	36.400	33.300
Saba	24.500	22.900	23.500

Bron: CBS (2021)

Financiële sector

Op Bonaire zijn veelal kredietinstellingen actief waarvan het hoofdkantoor elders is gevestigd, met name op Curaçao. Er zijn op Bonaire vijf bijkantoren en één hoofdvestiging van kredietinstellingen gevestigd (zie tabel 9). Op zowel Sint Eustatius als Saba is momenteel één bijkantoor van een kredietinstelling gevestigd.

Tabel 9 Banken/kredietinstellingen in Caribisch Nederland

Sector	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Banken/kredietinstellingen met zetel op eiland	1	0	0
Banken/kredietinstellingen met bijkantoor op eiland *	6	1	1

* 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 (23 april 2021)

Onderstaande tabel 10 geeft weer dat er op Bonaire twee geldtransactiekantoren en op Sint Eustatius één geldtransactiekantoor zijn gevestigd. Verder heeft een internationaal actief geldtransactiekantoor een DNB-vergunning voor het verlenen van betaaldiensten op de BES-eilanden, maar deze wordt momenteel niet benut. De geldtransactiekantoren op Bonaire zijn sinds enige tijd niet meer actief (maar beschikken wel nog over een DNB-vergunning), omdat dit – zo kwam naar voren in de verdiepende interviews – onvoldoende rendabel zou zijn voor deze partijen. De afwezigheid van actieve geldtransactiekantoren kan ertoe leiden dat mensen zoeken naar andere manieren om geldtransacties te verrichten, wat kansen biedt aan (groepen) personen die onvergund geldtransactiekantoor-diensten verlenen. DNB heeft signalen ontvangen die erop wijzen dat betaaldiensten op onvergunde wijze worden verleend op Bonaire. Mogelijk is dit te relateren aan het grote aantal Midden- en Zuid-Amerikanen dat illegaal op het eiland verblijft (zie ook paragraaf 3.1) en daardoor geen eigen bankrekening kan afsluiten bij een Bonairiaanse bank. Om geld over te maken naar bijvoorbeeld familie in het land van herkomst zijn zij mogelijk genoodzaakt gebruik te maken van alternatieve geldtransactiemethoden, zoals fysieke verplaatsing van contant geld via de zee en/of lucht, ondergronds bankieren zoals hawala-bankieren of de diensten van (groepen) personen die onvergund geldtransactiekantoor-diensten verlenen (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie hierover).

Tabel 10 Geldtransactiekantoren in Caribisch Nederland

Sector	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Geldtransactiekantoren (gevestigd op eiland)	2	1	0
Geldtransactiekantoren (niet gevestigd op eiland)	1	1	1

Bron: DNB (23 april 2021)

Er zijn geen zelfstandige verzekeraars met een zetel in Caribisch Nederland (zie tabel 11). Op Bonaire zijn wel zes bijkantoren van verzekeraars actief. Op Sint Eustatius zijn geen bijkantoren van verzekeraars geregistreerd. Op Saba zijn twee bijkantoren van verzekeraars gevestigd. Op Bonaire is verder één administratiekantoor dat trustdiensten verleent, gevestigd.

Tabel 11 Verzekeraars en trustkantoren

Sector	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Levensverzekeraars (bijkantoor op eiland)	2	0	1
Schadeverzekeraars (bijkantoor op eiland)	4	0	1
Natura-uitvaartverzekeraars (bijkantoor op eiland)	1	0	0
Trustkantoren (gevestigd op eiland)	1	0	0

Bron: DNB (23 april 2021)

Economische bedrijvigheid

Bonaire

De belangrijkste economische sectoren van Bonaire zijn toerisme en zoutwinning. Het toerisme op Bonaire heeft een forse klap gekregen van de maatregelen en vliegbeperkingen ten gevolge van de Covid-19 pandemie.⁵⁵ In 2020 kwam op Bonaire 58% minder bezoekers met het vliegtuig aan dan in 2019. In maart 2020 stopte het cruiseverkeer voor de rest van het jaar, waardoor het aantal cruisepassagiers dat Bonaire aandeed in 2020 circa 62% lager lag dan in 2019.⁵⁶

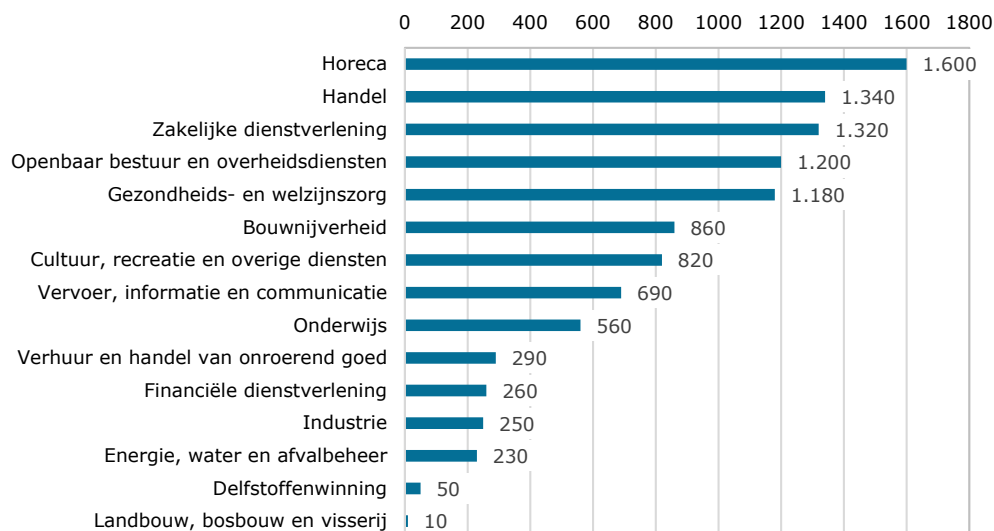
In 2019 waren er bijna 11.000 werknemersbanen op Bonaire. De horecasector is met 1.600 banen de grootste werkgever, gevolgd door de sectoren 'handel' (1.340 banen), 'zakelijke dienstverlening' (1.320 banen), 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' (1.200 banen) en 'gezondheids- en welzijnszorg' (1.180 banen). Figuur 2 geeft dit weer. Volgens het CBS nam het aantal banen op Bonaire in de periode 2011-2019 gemiddeld met 5% per jaar toe.⁵⁷

⁵⁵ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/ruim-60-procent-minder-luchtvaartpassagiers-op-caribisch-nederland-in-2020.

⁵⁶ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/toerisme-caribisch-nederland-in-2020-hard-geraakt-door-coronapandemie.

⁵⁷ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/horeca-grootste-werkgever-op-bonaire.

Figuur 2 Aantal werknemersbanen op Bonaire



Bron: CBS (2021)

Ondanks de Covid-19 pandemie is het aantal inschrijvingen in het handelsregister van de Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire sterk toegenomen, namelijk van circa 4.800 in 2019 tot meer dan 5.200 in 2020. Er blijkt een aanzienlijke discrepantie te bestaan tussen het aantal bedrijven dat in het handelsregister staat ingeschreven en het aantal bedrijven dat bij de Belastingdienst bekend is. In de interviews is naar voren gebracht dat mogelijk een deel van bedrijven uit het handelsregister niet meer actief is. Momenteel wordt onderzocht hoe het handelsregister kan worden opgeschoond.

Onderstaande tabel 12 laat zien dat de pandemie in 2020 niet heeft geleid tot een groter aantal faillissementen, opheffingen en liquidaties dan in voorgaande jaren.

Tabel 12 Ontwikkeling aantal rechtsvormen op Bonaire

	2018	2019	2020
Totale aantal inschrijvingen	4.506	4.833	5.233
Totale aantal oprichtingen	577	620	566
Totale aantal faillissementen	1	2	3
Totale aantal opheffingen	170	266	165
Totale aantal liquidaties	71	42	47

Bron: Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire (2021)

De stijging van het aantal inschrijvingen in de periode 2018-2020 wordt met name veroorzaakt door een toename van het aantal besloten vennootschappen (bv's) (+478) en eenmanszaken (+189). Tabel 13 geeft dit weer.

Tabel 13 Ontwikkeling aantal inschrijvingen naar rechtsvorm op Bonaire^a

	2018	2019	2020
Besloten vennootschap	1.798	2.020	2.276
Eenmanszaak	1.121	1.192	1.310
Naamloze vennootschap	866	850	849
Stichting	342	360	373
Nevenvestiging met hoofdvestiging buiten Bonaire	152	159	164
Vereniging met volledige rechtsbevoegdheid	132	147	154
Particulier fonds	41	44	42
Vennootschap onder firma	24	28	30
Vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid	15	18	19
Coöperatie	9	10	11
Maatschap	4	4	4
Commanditaire vennootschap met 1 beherend vennoot	1	0	1
Commanditaire vennootschap met meerdere beherende vennoten	1	1	-
Totaal	4.506	4.833	5.233

^a Niet alle in tabel 13 opgenomen rechtsvormen hebben ook rechtspersoonlijkheid. Zie voor meer informatie Burgerlijk Wetboek BES Boek 2.

Bron: Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire (2021)

Sint Eustatius en Saba

Toerisme op Sint Eustatius en Saba is veel kleinschaliger dan op Bonaire en ook op deze eilanden heeft het toerisme flinke nadelige gevolgen ervaren van de maatregelen en vliegbeperkingen ten gevolge van de Covid-19 pandemie. In 2020 lag het aantal bezoekers dat per vliegtuig naar Sint Eustatius kwam 69% lager dan het jaar ervoor. Wat Saba betreft ging het in 2020 om een daling van 67% van het aantal bezoekers ten opzichte van 2019.⁵⁸

Op Sint Eustatius waren er in 2019 1.340 werknemersbanen en op Saba ging het dat jaar om 870 werknemersbanen. Op Sint Eustatius zijn de sectoren 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' (240 banen), 'vervoer, informatie en communicatie' (180 banen) – waaronder ook de werknemersbanen van het Amerikaanse bedrijf NuStar dat er een olieterminal heeft –, 'gezondheids- en welzijnszorg' (180 banen) en 'bouwnijverheid' (160 banen) de grootste werkgever. Op Saba zijn de sectoren 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' (240 banen), 'onderwijs' (150 banen) – met name vanwege de Saba University School of Medicine – en 'gezondheids- en welzijnszorg' (90 banen) de grootste sectoren.⁵⁹

Woningmarkt

Sinds 10 oktober 2010, toen Bonaire de status van bijzondere gemeente kreeg, zijn honderden miljoenen euro's geïnvesteerd in vastgoed, horecacomplexen en toeristische trekpleisters.⁶⁰ Mooij et al. gaven in 2013 aan dat Bonaire interessant kan zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland.⁶¹ Van der Zee en Hoebé bevestigen in het *Veiligheidsbeeld BES 2018* (2019) deze bevinding waarbij ze aangeven dat transparantie bij investeringen op Bonaire ontbreekt, waardoor er geen goed zicht is op 'wie feitelijk betaalt of wie betrokken is'. Volgens hen was bij een aantal vastgoedtransacties op

⁵⁸ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/toerisme-caribisch-nederland-in-2020-hard-geraakt-door-coronapandemie.

⁵⁹ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/horeca-grootste-werkgever-op-bonaire.

⁶⁰ Korse (2012).

⁶¹ Mooij et al. (2013).

Bonaire – waarbij personen met een Venezolaanse en Chinese nationaliteit betrokken waren – de legale herkomst van de middelen onduidelijk.⁶² In diverse interviews voor deze NRA BES kwam naar voren dat dit ook geldt voor een aantal van de vastgoedtransacties vanuit Europees Nederland en enkele Oost-Europese landen zoals Rusland en Polen.

Mede onder invloed van de buitenlandse interesse voor het aankopen van vastgoed stegen de afgelopen jaren de verkoopprijzen van woningen op Bonaire. Sinds 2011 was er een prijsstijging van bijna 50% en was er *overall* sprake van een toename van het aantal verkochte woningen van meer dan 40%. Wel waren in deze periode enorme jaarschommelingen in het aantal verkochte woningen. Tabel 14 geeft de prijs- en volumeontwikkeling van de verkochte woningen op Bonaire sinds 2011. Mede door de gestegen woningprijzen worden Bonairiaanse huishoudens met een laag inkomen (zonder eigen woning), grotendeels noodgedwongen aangewezen op het huren van woningen in de particuliere huurmarkt.⁶³

Over Sint Eustatius en Saba zijn geen accurate statistieken beschikbaar over de voorraad van particuliere huurwoningen en koopwoningen.⁶⁴

Tabel 14 Prijsontwikkeling woningen en aantal verkochte woningen in Bonaire

	Prijsontwikkeling (2011=100)	Ontwikkeling t.o.v. een jaar eerder	Aantal verkochte woningen	Ontwikkeling t.o.v. een jaar eerder
2011	100	-	155	
2012	102,7	2,7%	151	-2,6%
2013	102,3	-0,4%	168	11,3%
2014	102,2	0%	156	-7,1%
2015	95,2	-6,8%	150	-3,8%
2016	110,5	16,1%	215	43,3%
2017	109,4	-1,1%	214	-0,5%
2018	133	21,6%	327	52,8%
2019	135,5	1,9%	266	-18,7%
2020	148,1	9,3%	182	-31,6%

Bron: CBS (2021)

Werkloosheid en armoede

Op Sint Eustatius is sprake van de hoogste werkloosheid in Caribisch Nederland. In 2018 was 4,3% van de beroepsbevolking van dit eiland werkloos. De werkloosheids-cijfers voor Bonaire en Saba bedragen voor 2018 respectievelijk 3,2% en 2,4%.⁶⁵ Ter vergelijking: in Nederland lag in 2018 het werkloosheidspercentage op 3,8%.⁶⁶

Werk levert op de BES-eilanden echter lang niet altijd voldoende op om in de kosten voor de basislevensbehoeften te kunnen voorzien. Sinds de staatskundige hervorming in 2010 stegen de kosten van levensonderhoud sterk en bleef tegelijkertijd de loonontwikkeling achter. Circa de helft van de bevolking van de drie BES-eilanden

⁶² Van der Zee en Hoebé (2019).

⁶³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

⁶⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020).

⁶⁵ CBS Statline.

⁶⁶ CBS Statline.

had te maken met een dalende koopkracht.⁶⁷ Voor Bonaire trof de dalende koopkracht in 2018 53% van de bevolking, voor Saba 50% en voor Sint Eustatius 44%. Veel van de bewoners van de BES-eilanden zijn dan ook gedwongen meerdere banen te combineren om rond te kunnen komen.⁶⁸ In een rapport van de Nationale Ombudsman wordt een grove schatting gedaan waarin berekend wordt dat in Caribisch Nederland circa 40% van de huishoudens te weinig inkomen heeft om rond te komen.⁶⁹

De evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur die de Commissie-Spies in 2015 uitvoerde, liet zien dat de al bestaande armoedeproblematiek na de overgang naar de nieuwe staatkundige structuur op 10 oktober 2010 eerder verder is toegenomen dan is gedaald.⁷⁰ Recentelijk uitgevoerd onderzoek door de Nationale Ombudsman bevestigt deze conclusie.⁷¹ 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.⁷² Ook de Nationale Ombudsman en Kinderombudsman wijzen op de mogelijke relatie tussen armoede en het plegen van criminaliteit.⁷³

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 de inkomensongelijkheid zorgt volgens Mooij et al. voor ontevredenheid en onrust onder de lokale bevolking.⁷⁴

3.4 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen

Aan witwassen kunnen diverse criminaliteitsvormen met wit te wassen illegale opbrengsten voorafgaan. Het gaat hierbij om een scala aan vormen van vermogenscriminaliteit, drugscriminaliteit en mensensmokkel/-handel.

Vermogensdelicten

Volgens het KPCN waren er in 2019 op Bonaire bijna 200 geregistreerde inbraken en bijna 300 geregistreerde diefstallen. Op Sint Eustatius en vooral op Saba was het aantal geregistreerde vermogensdelicten dat jaar veel lager. Tabel 15 geeft een en ander weer.

⁶⁷ Meindert et al. (2017).

⁶⁸ College voor de rechten van de mens (2016).

⁶⁹ Nationale Ombudsman en Kinderombudsman (2020).

⁷⁰ Spies et al. (2015).

⁷¹ Nationale Ombudsman en Kinderombudsman (2020).

⁷² Pommer en Bijl (2015).

⁷³ Nationale Ombudsman en Kinderombudsman (2020).

⁷⁴ Mooij et al. (2013).

Tabel 15 Aantal geregistreerde vermogensdelicten BES-eilanden in 2019

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Woninginbraak	100	4	2
Inbraak toeristenaccommodatie	41	0	1
Bedrijfsinbraak	47	7	2
Diefstal van motorrijtuig	32	3	0
Diefstal uit auto bij duikplaats	44	0	0
Diefstal vanaf/uit voertuig overig	92	0	0
Diefstal vanuit toeristenaccommodatie	3	0	0
Diefstal overig	118	17	5
Verduistering	8	1	0

Bron: KPCN (2020)

Drugshandel

In het *Veiligheidsbeeld BES 2018* wordt Bonaire genoemd als één van de doorvoerhavens van drugs uit Zuid-Amerika, met name cocaïne, naar onder andere Europa en de Verenigde Staten.⁷⁵ Volgens de Raad voor de Rechtshandhaving wordt de 'Caribbean route' vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela en daarnaast door Jamaicaanse en Dominicaanse bendes die sterke banden hebben met Spanje en de Canarische eilanden.⁷⁶ Uit Europa worden cannabisproducten en synthetische drugs geïmporteerd.⁷⁷ De aanscherping van controles die andere landen in de regio uitvoeren ging gepaard met het populairder worden van de drugstransport via Bonaire.⁷⁸ Het jaarverslag van het OM Caribisch Nederland over 2019 bevestigt dat Bonaire nog steeds geldt als doorvoerhaven voor drugs.⁷⁹ Het jaarverslag beschrijft een 'spraakmakende zaak' uit 2018 van cocaïne-smokkel vanuit Bonaire naar Nederland via een luchtbagagecontainer en brievenpost. Op Schiphol werd 60 kg cocaïne in beslag genomen. De zaak leidde tot het opleggen van een gevangenisstraf van zes jaar. Bij het verzenden van de drugs per brievenpost bleken drie medewerkers van het postkantoor betrokken te zijn; ook zij werden veroordeeld tot een gevangenisstraf.

Voor Saba en Sint Eustatius zijn geen recente ontwikkelingen op het terrein van drugshandel gevonden. Het jaarverslag van het OM Caribisch Nederland voor 2016 vermeldt dat beide eilanden hoofdzakelijk eindstations voor drugstransporten zijn.

Recente KPCN-cijfers van het aantal geregistreerde drugsdelicten en aanhoudingen met betrekking tot aangetroffen drugs konden ten tijde van de voorliggende NRA BES niet beschikbaar worden gesteld. In 2017 registreerde het KPCN voor Bonaire circa dertig drugsdelicten en ongeveer twintig aanhoudingen. Op Saba werden in dat jaar een paar drugsdelicten en aanhoudingen geregistreerd en op Sint Eustatius werden in 2017 zowel geen drugsdelicten als aanhoudingen geregistreerd. Tabel 16 geeft dit weer.

⁷⁵ Van der Zee en Hoebé (2019).

⁷⁶ Raad voor de Rechtshandhaving (2020).

⁷⁷ Liem, Meinema en Van der Zee (2019).

⁷⁸ Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2020).

⁷⁹ OM Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2020).

Tabel 16 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/-smokkel

De handel en smokkel in drugs is nauw gelieerd met die van mensen (en wapens). Veelal gaat het om dezelfde routes, criminele groeperingen en zelfs transporten.⁸⁰ De politiek instabiele situatie in Venezuela wordt in relatie gebracht met het optreden van mensenhandel en illegaal verblijf van vreemdelingen op Bonaire. Voor Saba en Sint Eustatius worden er nauwelijks signalen opgevangen voor het optreden van mensenhandel.⁸¹

Het jaarverslag van het OM Caribisch Nederland voor 2019 vermeldt dat mensenhandel en -smokkel één van haar speerpunten was voor dat jaar.⁸² Ondanks deze extra aandacht constateert deze organisatie dat er nog steeds sprake is van een gebrekkige informatiepositie op deze thema's. Het themaregister mensenhandel dat de informatiepositie zou moeten verbeteren, bleek slecht te worden gevuld door de keten. In 2019 voerde de KMar aanpassingen door in haar werkprocessen waardoor meer signalen konden worden opgewerkt. Dit leidde echter nog niet tot strafrechtelijke zaken. Het Trafficking In Persons (TIP) Report 2020 bevestigt dat in 2019 geen strafrechtelijke vervolgingen en veroordelingen op het terrein van mensenhandel voor de BES-eilanden hebben plaatsgevonden.⁸³ Bij het KPCN zijn de afgelopen jaren geen mensenhandeldelicten op de BES-eilanden geregistreerd.

TIP geeft ook inzicht in de verschijningsvormen die mensenhandel op de BES-eilanden kan hebben. Het kan gaan om seksuele uitbuiting van met name Venezolaanse vrouwen en arbeidsuitbuiting van zowel mannen als vrouwen in huishoudelijk werk, landbouw en de bouw. Een andere vorm van menshandel is het gedwongen uitvoeren van werkzaamheden in restaurants en andere lokale bedrijven als gevolg van schulden.

Corruptie

Corruptie vormt volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) één van de grootste belemmeringen voor een duurzame economische, politieke en sociale ontwikkeling. Het leidt tot inefficiëncy en verspilling en leidt tot stijging van consumentenprijzen en andere dienstverlening. Voor burgers die niet tot de hogere inkomensgroepen behoren, kunnen deze onbereikbaar worden. Corruptie houdt armoede in stand.⁸⁴

Het *Veiligheidsbeeld BES 2018* vermeldt over ambtelijke en politieke corruptie dat het zeker voorkomt op Bonaire en Sint Eustatius. Voor Saba wordt het corruptieprobleem lager ingeschat.⁸⁵ Bij corruptie wordt onder meer een relatie gelegd met

⁸⁰ Van der Zee en Hoebé (2019).

⁸¹ Van der Zee en Hoebé (2019).

⁸² OM Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2020).

⁸³ United States Department of State (2020).

⁸⁴ <https://maritimecyprus.files.wordpress.com/2017/09/oecd.pdf>

⁸⁵ Van der Zee en Hoebé (2019).

kenmerken als patronage, nepotisme en cliëntelisme, die al in de paragraaf over sociaal-culturele kenmerken van de BES-eilanden zijn beschreven. Als voorbeelden van corruptie op de BES-eilanden worden genoemd: de ondoorzichtige wijze van uitgifte van grond in erfpacht en het aanvragen en verlenen van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Hoewel er geen sprake lijkt te zijn van grootschalige georganiseerde criminaliteit op de BES-eilanden, bestaat het vermoeden dat er wel vertegenwoordigers van georganiseerde criminaliteit aanwezig zijn op Bonaire en dat zij, zoals bij georganiseerde criminaliteit gangbaar is,⁸⁶ gebruikmaken van omkoping.

In de eerste NRA BES kwam naar voren dat er bij het KPCN geen corruptiedelicten op de BES-eilanden waren geregistreerd in de voorafgaande jaren.⁸⁷ Recentere KPCN-cijfers over eventuele corruptiedelicten konden ten tijde van de voorliggende NRA BES niet beschikbaar worden gesteld. Ook in het *Veiligheidsbeeld BES 2018* wordt gemeld dat cijfers over de mate waarin corruptie voorkomt, ontbreken.⁸⁸

Ten tijde van de eerste NRA BES werd gewerkt aan de totstandkoming van een themaregister voor corruptie op de BES-eilanden.⁸⁹ Dit themaregister is op 1 januari 2020 gerealiseerd.⁹⁰ Tevens zijn sinds 2020 tijdelijk, voor de duur van drie jaar, twee medewerkers van de Rijksrecherche gestationeerd op Bonaire.

⁸⁶ UNODC (2017).

⁸⁷ Van der Veen en Heuts (2018).

⁸⁸ Van der Zee en Hoebé (2019).

⁸⁹ Van der Veen en Heuts (2018).

⁹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-475.html>.

4 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van witwassen

De NRA beoogt een risico-gebaseerde ordening aan te brengen in de methoden die criminelen in Caribisch Nederland kunnen inzetten bij het witwassen van crimineel verkregen middelen. Om deze reden wordt in de NRA de primaire focus gelegd op de witwasmethoden en slechts secundair op de voorafgaande criminaliteit.⁹¹ In Caribisch Nederland is het voor de strafbaarstelling van witwassen niet noodzakelijk de onderliggende criminaliteit te bewijzen. Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen plaatsvinden in de drie verschillende fasen van het witwasproces die het FATF onderscheidt, namelijk de plaatsings-, verhullings- en integratiefase (zie hoofdstuk 1).

Eerder is vermeld dat de NRA is opgebouwd vanuit een longlist van witwasdreigingen (zie hoofdstuk 2 en bijlage 4). Niet al deze dreigingen worden in dit hoofdstuk beschreven. Dit hoofdstuk concentreert zich op de methoden die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd als witwasdreigingen die de grootste impact kunnen hebben (paragraaf 4.2) gezien de specifieke kwetsbaarheden van Caribisch Nederland (hoofdstuk 3). Het vorige hoofdstuk maakte duidelijk dat de kenmerken van de afzonderlijke BES-eilanden onderlinge verschillen vertonen. Deze bevinding maakt dat de grootste witwasdreigingen voor de BES-eilanden niet in één 'overall' analyse konden worden bepaald en dat de exercitie voor het identificeren van de grootste witwasdreigingen voor ieder eiland afzonderlijk is uitgevoerd.

4.1 Identificatie van grootste witwasdreigingen

De resultaten van de FANO-enquête (zie hoofdstuk 2) vormden het startpunt voor de eerste expertmeeting waaraan vertegenwoordigers van tien publieke organisaties in Caribisch en Europees Nederland en twee private organisaties in Caribisch Nederland deelnamen. In deze expertmeeting stond de identificatie van de grootste witwasdreigingen centraal waarbij de eerste stap was het vaststellen van de definitieve longlist die uiteindelijk bestond uit 36 witwasdreigingen.

Aan de deelnemers werd vervolgens gevraagd om, rekening houdend met de Caribisch-Nederlandse kwetsbaarheden (zie hoofdstuk 3), uit deze longlist van 36 witwasdreigingen per eiland maximaal tien dreigingen met de grootste potentiële impact te identificeren. Van de mogelijkheid om minder dan tien dreigingen te identificeren, is door veel experts gebruikgemaakt. Naast de prevalentie van de witwasdreigingen die voor de eilanden uiteraard kan verschillen, hangt dit naar verwachting ook samen met het kennisniveau van de experts wat betreft witwassen op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Voor Bonaire hebben de deelnemers (in de tweede identificatieronde) gemiddeld 7,8 dreigingen geïdentificeerd. Voor Sint Eustatius en Saba benoemden de experts gemiddeld respectievelijk 6,4 en 4,8 witwasdreigingen.

Na de eerste identificatieronde voor Bonaire vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats, waarbij is ingegaan op de feitelijkheid, aannemelijkheid of

⁹¹ Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de Amerikaanse NRA waarin juist de voorafgaande criminaliteit centraal staat.

juist onaannemelijkheid van de dreigingen. Hierbij is de deelnemers ook gevraagd casus van de witwasdreigingen in te brengen. Dit leverde echter geen concrete witwascasuïstiek op; wel bood het inzicht in een aantal casus waarbij *mogelijk* sprake is van witwassen. De bespreking leidde ertoe dat sommige dreigingen werden samengenomen: de dreigingen 'witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht' en 'witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee' zijn samengevoegd tot één witwasdreiging, en de dreiging 'witwassen via offshore vennootschappen' werd onderdeel van de dreiging 'witwassen via rechtsvormen'. Hierna kregen de experts de mogelijkheid hun eerste oordelen aan te passen en volgde de tweede en definitieve identificatieronde voor Bonaire. Vervolgens vonden voor Sint Eustatius en Saba de eerste en tweede identificatierondes (inclusief een bespreking van de resultaten van de eerste ronde) plaats.

Tabel 17 Grootste witwasdreigingen BES-eilanden

	Bonaire (n=11)	Sint Eustatius (n=9)	Saba (n=9)
	Aantal deelnemers	Aantal deelnemers	Aantal deelnemers
• Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	9	7	9
• Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	9	6	5
• Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	8	6	5
• Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	7	4	2
• Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, offshore, e.d.)	6	3	2
• Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)	6	3	3
• Witwassen via aannemers (nieuwbouw / vastgoed)	5	3	-
• Witwassen via projectontwikkelaars	4	5	
• Witwassen via notarissen	4	4	5
• Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	4	3	2
• Witwassen via makelaars	-	-	2
• Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	-	-	2

Tabel 17 geeft de resultaten van de tweede identificatieronde voor ieder eiland weer,⁹² waarbij de kolom 'aantal deelnemers' inzicht biedt in het aantal deelnemers dat de betreffende dreiging heeft geïdentificeerd. Hoewel de BES-eilanden qua contextkenmerken behoorlijk van elkaar verschillen (zie hoofdstuk 3), identificeerden de experts voor de drie eilanden grotendeels dezelfde grootste witwasdreigingen. Voor elk eiland zijn meerdere vastgoedgerelateerde witwasmethoden aangemerkt als grootste witwasdreiging. 'Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed' is voor elk eiland het vaakst geïdentificeerd als grootste witwasdreiging. Hierbij kan het, zo blijkt uit de

⁹² Het totale overzicht van deze exercitie waarin ook de minder grote witwasdreigingen zijn opgenomen, is te vinden in bijlage 5.

verdiepende interviews, ook gaan om (gedeeltelijke) betaling van verbouwingen aan aannemers in contanten of de aanschaf van bouwmaterialen met contant geld. Ook 'witwassen via ondergronds bankieren' en 'witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht' zijn voor elk eiland relatief vaak aangemerkt als grootste witwasdreiging.

De in tabel 17 weergegeven witwasdreigingen vormden het uitgangspunt voor de verdiepende interviews die na de eerste expertmeeting plaatsvonden. In deze interviews is meer inzicht verkregen in de precieze aard en (het gebrek aan) bestaande casuïstiek van de dreigingen. Deze verdiepende interviews maakten inzichtelijk dat het voor geïnterviewden lastig bleek om de afzonderlijke witwasdreigingen zo precies van elkaar te onderscheiden. Dit gold met name voor vastgoedgerelateerde dreigingen, omdat in de praktijk verschillende vastgoedgerelateerde witwasmethoden naast elkaar ingezet kunnen worden. Zo kunnen bij 'witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed' in beginsel ook de diensten van projectontwikkelaars, aannemers, notarissen, makelaars en/of banken worden misbruikt. Ook het onderscheid tussen 'witwassen via ondergronds bankieren' en 'witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren' werd niet door iedere deelnemer dan wel geïnterviewde even goed herkend. Omdat dit het inschatten van de potentiële impact per witwasmethode naar verwachting erg lastig voor deelnemers maakte, is voorgesteld om de tien grootste witwasdreigingen voor elk eiland te clusteren tot een lijst van zes grootste witwasdreigingen die in principe voor alle BES-eilanden zou gelden. Deze clustering is aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts. Deze bespreking leidde ook tot één aanvulling van de lijst met grootste witwasdreigingen, 'witwassen via loan back constructies'. De reden van deze toevoeging was dat er volgens een van de deelnemers sterke vermoedens bestaan van de inzet van deze witwasmethode op Bonaire. Ook is besproken of een belangrijke witwasdreiging uit de vorige NRA BES, witwassen via loterijen, nog aan de lijst van dreigingen zou moeten worden toegevoegd. Hoewel er in 2018 een strafrechtelijke casus was voor witwassen via loterijen,⁹³ vonden de deelnemers dit onvoldoende reden om deze witwasmethode aan te merken als een substantiële dreiging. Genoemd werd dat witwassen in de betreffende casus slechts een bijvangst was en dat er in de afgelopen jaren geen aanwijzingen zijn geweest om 'witwassen via loterijen' als grote dreiging te zien voor de drie BES-eilanden. Ook in de validerende interviews is dit nogmaals nagegaan, wat leidde tot een bevestiging van deze bevinding. De bespreking leidde tot de volgende definitieve lijst van grootste witwasdreigingen (tabel 18). Hoewel deze definitieve lijst volgens de deelnemers in beginsel voor alle BES-eilanden geldt, lijken bepaalde witwasdreigingen met name voor Bonaire te spelen.

⁹³ OM Bonaire, Sint Eustatius & Saba (2020).

Tabel 18 Definitieve lijst van zeven grootste witwasdreigingen BES-eilanden

1	Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)
2	Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector <ul style="list-style-type: none"> • via dienstverleners die onder Wwft BES-toezicht vallen: notarissen en makelaars; • via dienstverleners die niet onder Wwft BES-toezicht vallen: aannemers, projectontwikkelaars en handelaren in bouwmaterialen; • via besteding van grote hoeveelheden contant geld; • via ABC-transacties.
3	Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren
4	Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht
5	Witwassen via rechtsvormen
6	Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet
7	Witwassen via loan back constructies

Box 4 Weinig witwascasuïstiek maar veel verdachte transactie dossiers

Uit de expertmeetings, interviews en deskresearch blijkt dat er sinds de eerste NRA BES weinig daadwerkelijke witwascasuïstiek bekend is in Caribisch Nederland. Het beperkt aantal casus wordt in dit hoofdstuk beknopt beschreven. Het feit dat er weinig casuïstiek is, betekent echter niet dat witwassen niet of nauwelijks voorkomt op de BES-eilanden. Uit de FANO-enquête, interviews en expertmeetings blijkt dat de prevalentie van een groot aantal witwasdreigingen in meer of mindere mate aannemelijk wordt geacht. Bij sommige witwasmethoden bestaan (zeer) sterke vermoedens dat criminelen deze hanteren op (één van) de BES-eilanden.

De ongebruikelijke transacties (OT's) die door de FIU-Nederland verdacht zijn verklaard en waartoe een dossier is opgesteld, wijzen ook op de aannemelijkheid van bepaalde witwasdreigingen op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba. Volgens het jaarverslag van de FIU-Nederland over het jaar 2020 ontving deze organisatie dat jaar 858 meldingen van OT's in Caribisch Nederland, waarvan 107 transacties verdacht zijn verklaard (VT's). Verreweg de meeste OT's zijn in 2020 door banken gemeld (701). Verder heeft de Douane Caribisch Nederland relatief veel OT's gemeld (97). De overige meldingen kwamen van notarissen (22), handelaren in voertuigen (16), belastingadviseurs (15), handelaren in edelstenen (6) en makelaars (1). Zowel het aantal OT's als het aantal VT's is in 2020 een stuk lager dan in 2019 (1.031 OT's en 276 VT's). De VT's in 2020 zijn gebundeld in 31 dossiers. In 2019 lag het aantal dossiers op 26 dossiers (met een gezamenlijke waarde van meer dan 21 miljoen euro).⁹⁴

De FIU-Nederland heeft op verzoek van het WODC op geaggregeerde wijze een overzicht gegeven van de *potentiële* witwasmethoden en vormen van criminaliteit in de VT-dossiers voor de jaren 2019 en 2020 in Caribisch Nederland. De genoemde aantallen hebben betrekking op het totaal voor alle BES-eilanden; aantallen per eiland konden niet worden aangeleverd door de FIU-Nederland.

⁹⁴ FIU-Nederland (2020, 2021).

Tabel 19 Aantal VT-dossiers naar type witwasmethode en onderliggende vorm van criminaliteit in 2019 en 2020 in Caribisch Nederland

Witwasmethoden	2019	2020
Witwassen via banken met een vergunning van DNB (incl. cheques)	16	14
Witwassen via onroerend goed / notaris	14	15
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	3	5
Witwassen via (offshore) vennootschappen constructie	4	1
Witwassen via money transfer via vergunde geldtransactiekantoren die actief zijn in Europees Nederland	3	0
Witwassen via casino, loterijen enz.	3	0
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	0	1
Witwassen via ondergronds bankieren	0	1
Witwassen via handelaren	1	0
Vormen van criminaliteit	2019	2020
Drugs	0	5
Corruptie	0	4
Arbeidsuitbuiting	0	1
Fraude	0	1

* Alleen doorgemelde dossiers die werden opgemaakt naar aanleiding van LOvJ-verzoeken en eigen onderzoeken van de FIU-Nederland bevatten een omschrijving van de mogelijke gerelateerde criminaliteitsvorm en/of witwasmethode. Een dossier kan betrekking hebben op verschillende criminaliteitsvormen en/of witwasmethoden. Indien sprake is van meer dan één criminaliteitsvorm/witwasmethode, is dit dossier even zo vaak meegeteld in bovenstaande tabel. Om die reden ligt het totaal in bovenstaande tabel hoger dan het aantal unieke dossiers waarbij een criminaliteitsvorm/witwasmethode is ingevuld.

Een vergelijking tussen bovenstaande tabel en de lijst van grootste witwasdreigingen maakt duidelijk dat veel VT-dossiers wijzen op de aannemelijkheid van veel van de grootste witwasdreigingen. Voor de jaren 2019 en 2020 tezamen kan het volgende worden gezegd over de VT-dossiers in relatie tot de grootste witwasdreigingen:

- 30 VT-dossiers hebben mogelijk betrekking op witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB;
- 29 VT-dossiers wijzen mogelijk op witwassen in de vastgoed-/onroerendgoed-sector;
- 8 VT-dossiers wijzen mogelijk op witwassen via het fingeren van bedrijfsomzet;
- 5 VT-dossiers wijzen mogelijk op witwassen via rechtsvormen;
- 1 VT-dossier wijst mogelijk op witwassen via ondergronds bankieren;
- 1 VT-dossier wijst mogelijk op witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht;
- Er bestaat in 2019 en 2020 geen VT-dossier dat mogelijk wijst op witwassen via loan back constructies.

Drie VT-dossiers wijzen mogelijk op witwassen via casino's/loterijen en één VT-dossier wijst mogelijk op witwassen via handelaren. Deze witwasmethoden zijn door de deelnemers aan de expertmeeting niet geïdentificeerd als grootste witwasdreiging.

4.2 Inzicht in de grootste witwasdreigingen

Witwassen via vergunde banken

Op grond van de Wet financiële markten BES (Wfm BES) moet een bank (of kredietinstelling) op de BES-eilanden beschikken over een vergunning van DNB. Criminelen

kunnen op verschillende manieren misbruik maken van de diensten van banken: misbruik van bancaire producten en diensten via geldstortingen of -transacties onder het niveau van registratie- en rapportage-drempels;⁹⁵ 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 dergelijke. Witwassen via vergunde banken wordt bemoeilijkt voor criminelen doordat de Wwft BES kredietinstellingen verplicht op basis van objectieve en/of subjectieve indicatoren ongebruikelijke transacties aan de FIU-Nederland te melden; ook dienen banken op basis van deze wet cliëntonderzoek te verrichten.

Binnen het witwasproces gericht op de integratie van crimineel geld kan een crimineel misbruik maken van verschillende kanalen. Om *contant* crimineel geld in het financiële systeem te plaatsen kan een crimineel misbruik maken van de diensten van vergunde banken, en ook van bijvoorbeeld aannemers en handelaren in bouwmaterialen. Kanalen die kunnen worden misbruikt om *giraal* crimineel geld wit te wassen, zijn onder meer notarissen en makelaars. Bij misbruik van deze kanalen worden – vanwege het girale karakter van transacties – veelal ook de diensten van vergunde banken misbruikt. Witwassen via girale transacties via vergunde banken kan dan ook vaak onderdeel zijn van andere witwasmethoden.

Concrete casuïstiek van witwassen via vergunde banken in Caribisch Nederland in de afgelopen jaren is niet bekend, maar – zoals genoemd in box 4 – heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 in totaal 30 VT-dossiers opgesteld die mogelijk betrekking hebben op deze witwasdreiging.

Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector

De vastgoed-/onroerendgoedsector in Caribisch Nederland is gevoelig voor witwaspraktijken, zo blijkt uit het literatuuronderzoek, de expertmeetings en verdiepende interviews. Onder de witwasdreiging 'witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' vallen verschillende witwasmethoden. Er kan worden witgewassen via dienstverleners die onder Wwft BES-toezicht vallen (notarissen en makelaars), via dienstverleners die niet onder Wwft BES-toezicht vallen (aannemers, projectontwikkelaars en handelaren in bouwmaterialen⁹⁶), via besteding van grote hoeveelheden contant geld (bijvoorbeeld bij dienstverleners die niet onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen) en via ABC-transacties.

Hoewel daadwerkelijke casuïstiek van witwassen in de vastgoed-/onroerendgoedsector in de afgelopen jaren zeer beperkt is (de FIU-Nederland meldt één casus op de eigen website, zie box 5), bestaan er sterke vermoedens dat crimineel geld wordt witgewassen in deze sector. De FIU-Nederland heeft in de periode 2019-2020 in totaal 29 VT-dossiers opgesteld die mogelijk betrekking hebben op witwassen in de vastgoed-/onroerendgoedsector. Omdat investeerders in de Caribisch-Nederlandse vastgoed-/onroerendgoedsector meestal Europees-Nederlanders of (in mindere mate) Oost-Europeanen (meer specifiek: Russen en Polen) zijn, is het voor Caribisch Nederlandse opsporingsdiensten lastig te achterhalen of het geld dat in de vast-

⁹⁵ 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 de FIU-Nederland. Zie: <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/dienstverleners/kredietinstellingen-geldtransactiekantoren-ea/objectieve-indicatoren>.

⁹⁶ Vanaf 1 juli 2021 vallen handelaren in bouwmaterialen wel onder Wwft BES-toezicht.

goed-/onroerendgoedsector wordt gestoken, al dan niet een criminele herkomst heeft.

Door de aanschaf van particuliere woningen, resorts/vakantieparken en bedrijfspanden of via nieuwbouw, verbouw of projectontwikkeling van vastgoed kan crimineel geld worden witgewassen. Bij het witwassen via de vastgoed-/onroerendgoedsector kunnen de diensten van notarissen en makelaars worden misbruikt. Criminelen kunnen via deze kanalen de aanschaf van vastgoed/onroerend goed met criminele gelden een schijn van legaliteit geven. Wanneer deze beroepsgroepen – die onder Wwft BES-toezicht vallen en daarmee cliëntenonderzoek moeten verrichten en ongebruikelijke transacties aan de FIU-Nederland moeten melden – onvoldoende op de hoogte zijn van het criminele handelen van een cliënt, kan er onbewust worden meegewerkt aan witwassen. In beginsel bestaat eveneens de mogelijkheid dat deze beroepsgroepen wel degelijk op de hoogte zijn van de witwasdoeleinden van een cliënt, en dat zij dus bewust meewerken aan de witwaspraktijken. Binnen de vastgoed-/onroerendgoedsector kunnen ook andere beroepsgroepen die (nog) niet onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen, namelijk aannemers, projectontwikkelaars en handelaren in bouwmaterialen, onbewust dan wel bewust meewerken aan witwassen. Witwassen kan bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer deze dienstverleners grote hoeveelheden contant geld accepteren van criminelen.

Uit de verdiepende interviews blijkt dat er sterke vermoedens bestaan dat binnen de vastgoed-/onroerendgoedsector zogeheten ABC-transacties voorkomen. Bij een ABC-transactie verkopen drie of meer partijen vastgoed/onroerend goed in korte tijd aan elkaar door, waarbij bij iedere verkoop veelal sprake is van een stijging van de prijs van het vastgoed/onroerend goed. Zo proberen de partijen legaal inkomen te creëren door een valse waardevermeerdering (of soms een waardevermindering) die ontstaat doordat het vastgoed/onroerend goed boven (of onder) de marktprijs wordt doorverkocht of door een incorrecte waarde als gevolg van een valse taxatie.⁹⁷ In de praktijk komen ABC-transacties in de vastgoed-/onroerendgoedsector voor en is er meestal geen sprake van witwassen, bijvoorbeeld wanneer de waardestijging terug te voeren valt op reëel toegevoegde waarde aan het object door een verbouwing. ABC-transacties kunnen een legitiem doel hebben, bijvoorbeeld wanneer een gemeente grond verkoopt aan een bouwer/projectontwikkelaar en deze verkoopt een bouwka­vel aan een particulier. Daarbij kan het voorkomen dat de gemeente haar eigendom rechtstreeks overdraagt aan de particulier. ABC-transacties zijn wel gevoelig voor witwassen, onder meer omdat katvangers kunnen worden ingezet.

Witwassen via de vastgoed-/onroerendgoedsector speelt volgens deelnemers aan de expertmeeting en geïnterviewden vooral op Bonaire, wat te verklaren is door – in vergelijking met de andere BES-eilanden – de grotere omvang van het eiland (zowel qua oppervlakte als qua inwoneraantal), het sterkere toeristische karakter van het eiland en daarmee de aantrekkelijkere mogelijkheden voor de ontwikkeling van vastgoed voor (buitenlandse) investeerders.

⁹⁷ Soudijn (2017).

Box 5 Casus “Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector”

De FIU-Nederland beschrijft op de eigen website een witwasacasus waarbij crimineel verkregen geld onder meer werd gebruikt voor de aankoop van onroerend goed op Bonaire. Het betreft een casus van een producent van biodiesel die jarenlang op verschillende manieren fraude heeft gepleegd en geld heeft witgewassen. Tijdens een opsporingsonderzoek naar de valsheid in geschrifte werd ontdekt dat er mogelijk ook sprake was van witwassen. Tijdens het opsporingsonderzoek bleken meerdere meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland te zijn gedaan, die varieerden van overboekingen naar bankrekeningen (derdengelden-rekeningen) op Bonaire tot de contante aankoop van een auto door een van de bv's van de verdachte. Daarnaast bleek een hoeveelheid bankbiljetten van € 500 door zijn onderneming te zijn afgestort en was er een melding van de Douane over documenten met betrekking tot de aankoop van onroerend goed op Bonaire. Het onderzoek wees uit dat 2 miljoen euro op privé-bankrekeningen op Bonaire terecht kwam. Deze bankrekeningen waren niet bekend bij de Nederlandse fiscus. Het geld werd onder meer gebruikt voor de aankoop van onroerend goed op Bonaire. Dit leidde tot vonnissen (ECLI:NL:RBOVE:2019:3019) in eerste aanleg voor valsheid in geschrifte en (gewoonte-) witwassen van een bedrag van 3 miljoen euro, variërend van voorwaardelijke celstraffen voor ondersteunende handelingen tot 2,5 jaar gevangenisstraf, waarvan 10 maanden voorwaardelijk voor de directeur zelf. Het hoger beroep loopt nog.

^a www.fiu-nederland.nl/nl/geld-uit-de-hoge-hoed-0.

Witwassen via ondergronds bankieren inclusief onvergunde geldtransactiekantoren

Ondergronds bankieren is een vorm van financiële dienstverlening die buiten het formele financiële stelsel wordt aangeboden en waarbij voornamelijk contant geld naar het buitenland wordt overgeboekt. Onder de noemer 'ondergronds bankieren' vallen niet alleen hawala-bankieren (zie hieronder) en soortgelijke vormen van bankieren maar kunnen ook de diensten van onvergunde geldtransactiekantoren worden geschaard. Voor criminelen hebben de verschillende vormen van ondergronds bankieren een aantal voordelen. Zo kunnen internationale betalingen worden gedaan zonder dat gebruik wordt gemaakt van de diensten van dienstverleners die onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen, waardoor het risico van een melding als ongebruikelijke transactie kan worden vermeden.

Ondergronds bankieren kent in het Midden-Oosten en Verre Oosten een eeuwenoude traditie en wordt ook wel aangeduid als 'hawala' (Midden-Oosten en India), 'hundi' (Pakistan) of 'Fei-chien' (China). Bij ondergronds bankieren wordt gebruik gemaakt van een systeem dat gebaseerd is op vertrouwen en verrekening. Volgens dit systeem zorgt een netwerk van bankiers ervoor dat ingelegd geld aan de ene kant van de wereld aan de andere kant van de wereld uitbetaald kan worden. Het geld wordt onderling door de bankiers verrekend, met als gevolg dat fysiek transport van contant geld bij deze vorm van ondergronds bankieren slechts in beperkte mate nodig is.⁹⁸ Uit de verdiepende interviews wordt niet geheel duidelijk in hoeverre en op welke wijze sprake is van ondergronds bankieren in Caribisch Nederland. Genoemd is dat ondergronds bankieren mogelijk voorkomt binnen de Chinese gemeenschap op de drie BES-eilanden en binnen de gemeenschap van illegale Zuid-Amerikaanse werknemers op Bonaire. Harde bewijzen hiervan ont-

⁹⁸ <https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>.

breken echter en evenmin is het duidelijk of ondergronds bankieren binnen die gemeenschappen daadwerkelijk aan witwassen is te relateren.

Ook de diensten van onvergunde geldtransactiekantoren kunnen, zoals gezegd, worden geschaard onder deze witwasdreiging. Een geldtransactiekantoor is een niet-bancaire 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, het uitgeven en accepteren van betaalkaarten zoals creditcards, en het aanbieden van internationale money transfers. In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat in Caribisch Nederland enkele geldtransactiekantoren een DNB-vergunning hebben voor hun dienstverlening. In de praktijk zijn er op Bonaire sinds enige tijd, zo blijkt uit de verdiepende interviews, echter geen actieve vergunde geldtransactiekantoren meer actief. De reden daarvan zou zijn dat de vergunde geldtransactiekantoren het onvoldoende rendabel achten om diensten op het eiland aan te bieden. Het ontbreken van actieve vergunde geldtransactiekantoren biedt mogelijkheden voor het optreden van een waterbedeffect waarbij personen zonder DNB-vergunning de diensten van een geldtransactiekantoor aanbieden. Wat Bonaire betreft ontvangt DNB signalen dat er inderdaad personen zijn die zonder vergunning dergelijke diensten aanbieden.

Hoewel er dus geen concrete casus van deze witwasdreiging bekend is, heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 wel een VT-dossier opgesteld dat mogelijk betrekking heeft op witwassen via ondergronds bankieren.

Witwassen via fysiek (ver)plaatsen van contant geld via zee en/of lucht

Criminelen die contant geld willen plaatsen in het financiële systeem, kunnen dit eerst fysiek (laten) verplaatsen naar een ander (ei)land (al dan niet door tussenpersonen). Na verplaatsing van het contant geld moet het in/op het betreffende (ei)land in het financiële systeem worden geplaatst. Het is voor een crimineel vooral interessant om het geld te verplaatsen naar landen waar financiële of niet-financiële instellingen minder diepgravend cliëntenonderzoek verrichten en/of transacties monitoren. Het fysiek verplaatsen van contant geld betreft in feite een voorfase van het plaatsen van het geld in het financiële systeem.

Het fysiek verplaatsen van contant geld via de lucht en/of zee, bijvoorbeeld door geldkoeriers via vliegtuigen of schepen, is een witwasmethode die, zo kwam naar voren in de expertmeetings en de verdiepende interviews, vermoedelijk ook in Caribisch Nederland plaatsvindt. Daadwerkelijke witwascasuïstiek ontbreekt echter.

- *Via de lucht.* Uit de verdiepende interviews blijkt dat de Douane Caribisch Nederland en de Koninklijke Marechaussee tijdens een controle op de luchthaven van Bonaire personen met grote hoeveelheden contant geld – vaak net onder de Wwft BES-meldplicht – aantreffen. Het is echter niet aangetoond dat hierbij daadwerkelijk sprake was van witwassen. Voor Sint Eustatius en Saba zijn geen gevallen bekend waarbij personen met grote hoeveelheden contant geld op de luchthavens van die eilanden zijn aangetroffen. Toch wordt deze witwasdreiging ook voor deze eilanden aannemelijk geacht.
- *Via de zee.* Er zijn in Caribisch Nederland geen gevallen bekend van personen die via de zee grote hoeveelheden contant geld hebben verplaatst. Toch wordt dit voor alle BES-eilanden aannemelijk geacht. In een rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving (2019) worden zorgen geuit over de bewaking van de Bonairiaanse kustlijn en wordt aangegeven dat het grenstoezicht rondom de

kustlijn van Bonaire geïntensiveerd moet worden.⁹⁹ Hoewel de Raad voor de Rechtshandhaving dit opmerkt ten aanzien van het onderwerp 'mensenhandel en -smokkel', biedt een slecht bewaakte kustlijn ook mogelijkheden voor fysieke verplaatsing van contact geld via de zee.

Er bestaan zoals gezegd geen concrete casus van deze witwasdreiging. Wel heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 één VT-dossier opgesteld dat mogelijk betrekking heeft op witwassen via fysiek verplaatsen van contant geld via zee en/of lucht.

Witwassen via rechtsvormen

Criminelen kunnen ten behoeve van het witwassen van het crimineel verkregen geld gebruikmaken van rechtsvormen. Een crimineel kan tussenpersonen inzetten die voor hem of haar rechtsvormen oprichten, waarmee de identiteit van de *Ultimate Beneficial Owner* (UBO) van de rechtsvorm – in casu de crimineel – verhuuld kan worden. Hoe meer rechtsvormen een crimineel – al dan niet via tussenpersonen – hanteert, hoe hoger de complexiteit van de witwasmethode. Criminelen kunnen tussen de verschillende rechtsvormen ook betalingen (laten) verrichten, wat ook weer mogelijkheden biedt om andersoortige witwasmethoden te hanteren. Zo kan witwassen bijvoorbeeld plaatsvinden via over-/onderfacturering tussen verschillende bv's die in feite in handen zijn van dezelfde crimineel. Sommige rechtsvormen zijn relatief eenvoudig op te richten, omdat er (nagenoeg) geen kapitaalvereiste aan verbonden is, zoals eenmanszaken, stichtingen, bv's en cv's. Bij bepaalde rechtsvormen is een notariële akte ook niet vereist. Bij onder meer de oprichting van bv's, naamloze vennootschappen (nv's) en stichtingen is dit wel vereist.

Offshore vennootschappen zijn ook een rechtsvorm waarmee in beginsel crimineel verkregen geld witgewassen kan worden. Een offshore vennootschap is een naar buitenlands recht opgerichte, rechtspersoonlijkheid bezittende privaatrechtelijke kapitaalvennootschap die in het rechtsgebied van oprichting en/of statutaire vestiging geen economische bedrijvigheden mag ontplooiën c.q. ontplooit en waarvan de werkelijke gerechtigde(n) in een ander land woont (wonen) dan waar de vennootschap gevestigd is. Een offshore vennootschap bevat elementen die de anonimiteit van de personen vergroten, zoals een minimum aan deponeringsverplichtingen in openbare registers.¹⁰⁰

In de verdiepende interviews kwam naar voren dat het in Caribisch Nederland mogelijk zou zijn om de aandelenoverdracht bij bv's en nv's onderhands te laten plaatsvinden, dus zonder dat daarbij een notaris een rol speelt. Dit zou een crimineel in beginsel mogelijkheden bieden om op verholde wijze bijvoorbeeld vastgoed/onroerend goed dat ondergebracht is in een bv of nv, over te dragen naar een ander persoon. Voorbeeld: persoon A draagt zijn aandelen van een bv – met

⁹⁹ Raad voor de Rechtshandhaving (2019).

¹⁰⁰ Van Koningsveld (2015) noemt enkele bijkomende kenmerken van offshore vennootschappen (die niet voor elk rechtsgebied hoeven te gelden): (1) de overheid in het land van oprichting heft geen directe belasting (wel dient de offshore vennootschap jaarlijks een vaste vergoeding te betalen aan de overheid); (2) de offshore vennootschap heeft geen eigen fysiek kantoor(adres), personeel, communicatiemiddelen en dergelijke; (3) de offshore vennootschap moet in het land van vestiging beschikken over een agent (registered agent) en kantooradres (registered office); (4) de offshore vennootschap wordt beheerd en bestuurd door (een medewerker van) een lokaal trust- of advocatenkantoor; (5) het gaat feitelijk vaak om 'eenmansvennootschappen' met transacties tussen verbonden ondernemingen in dezelfde structuur. Volgens Van Koningsveld vallen publieke rechtspersonen, allerlei vormen van stichtingen en trusts niet onder het begrip offshore vennootschap.

daarin vastgoed dat met crimineel geld is aangeschaft – op verholde wijze over aan persoon B die vervolgens het vastgoed verkoopt aan persoon C. De criminele herkomst van het geld waarmee het vastgoed is aangeschaft, is hierdoor niet meer eenvoudig te achterhalen.

De FIU-Nederland beschrijft een casus op zijn website waarin sprake is van witwassen via rechtsvormen op Bonaire. De expertmeetings en interviews hebben geen andere concrete casus van deze witwasdreiging opgeleverd. Wel heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 vijf VT-dossiers opgesteld die mogelijk wijzen op witwassen via rechtsvormen.

Box 6 Casus 'Witwassen via rechtsvormen'

Een op Bonaire woonachtige zakenman was met zijn vele vennootschappen langere tijd onderwerp van een opsporingsonderzoek naar fiscale onregelmatigheden en criminele aangelegenheden. Van meerdere meldingsplichtige dienstverleners ontving de FIU-Nederland meldingen over ongebruikelijke transacties, die varieerden van het 'kriskrassen' van grote bedragen tussen rekeningen van vele verschillende vennootschappen zonder dat er toereikende of valide documentatie werd overlegd tot het aangaan van leenovereenkomsten waarbij onderliggende zekerheden ontbraken. In weer andere gevallen was er sprake van financieringen van projecten die onjuist waren verantwoord of deels contant waren uitgevoerd waarbij onregelmatigheden waren geconstateerd. Het netwerk aan financiële transacties werd inzichtelijk gemaakt waarna de analyse aan het opsporingsteam ter beschikking werd gesteld.^a

^a www.fiu-nederland.nl/nl/financiele-escapades-onder-de-zon.

Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet

Een witwasmethode om een schijnbaar legale herkomst aan crimineel contant geld te geven is via kleine ondernemingen die in het bezit zijn van de crimineel zelf of van stromannen van de crimineel. Niet alleen kunnen alle bedrijfsinvesteringen met het (criminele) contante geld worden afgerekend, daarnaast kan de omzet gefingeerd worden. Contant crimineel geld kan gemengd worden met de legale omzet van het bedrijf, waarna het totaalbedrag als de gerealiseerde omzet wordt opgevoerd richting Belastingdienst. Uit de verdiepende interviews wordt niet geheel duidelijk op welke wijze sprake is van deze witwasmethode in Caribisch Nederland.

Er bestaan vermoedens dat witwassen via het fingeren van bedrijfsomzet plaatsvindt binnen kleine Chinese ondernemingen op de BES-eilanden, maar harde bewijzen hiervoor ontbreken. Er is geen daadwerkelijke casuïstiek van deze witwasdreiging bekend. Wel heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 acht VT-dossiers opgesteld die mogelijk wijzen op witwassen via het fingeren van bedrijfsomzet.

Witwassen via loan back constructies

In het geval van witwassen via een loan back constructie leent een crimineel zijn eigen crimineel verkregen vermogen aan zichzelf waarbij hij de schijn ophoudt dat het geld aan iemand anders toebehoort. Op die manier lijkt het alsof er sprake is van een legitieme leningsovereenkomst tussen twee partijen.¹⁰¹ Soudijn geeft in zijn studie het volgende concrete voorbeeld van een loan back constructie. Persoon A koopt een huis in het buitenland met een groot bedrag dat persoon A van persoon B

¹⁰¹ Soudijn (2017).

heeft geleend. Hoewel het bij de notaris of makelaar lijkt alsof persoon A een reguliere hypotheek heeft afgesloten, heeft hij in werkelijkheid zijn eigen crimineel verkregen vermogen bij persoon B (bijvoorbeeld een familielid of vriend) ondergebracht met de instructie om zogenaamd een privélening met persoon A overeen te komen. Bij grote bedragen worden loan back constructies complexer van aard. In die gevallen wordt niet meer gebruikgemaakt van particuliere leners, maar worden er financiële instellingen, bedrijven, trustkantoren en buitenlandse offshore vennootschappen bij betrokken.

Van deze witwasdreiging zijn geen casus bekend. Ook heeft de FIU-Nederland in de periode 2019-2020 geen VT-dossiers opgesteld die mogelijk wijzen op de prevalentie van deze witwasdreiging. In de verdiepende interviews en tweede expertmeeting kwam echter wel naar voren dat DNB signalen heeft ontvangen dat loan back constructies voorkomen op Bonaire.

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en bestrijding van witwassen in Caribisch Nederland is georganiseerd, waarna wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen tegen te gaan. In deze NRA ligt de focus op het beleidsinstrumentarium dat ten tijde van de derde expertmeeting in mei 2021 bestond. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf waarin enkele mogelijkheden tot een versterking van de weerbaarheid worden besproken.

5.1 Organisatie van witwasbestrijding

In Caribisch Nederland houden vele partijen zich bezig met de preventie en bestrijding van witwassen. Sinds Bonaire, Sint Eustatius en Saba als 'bijzondere gemeenten' onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel, dragen het *ministerie van Justitie en Veiligheid* en het *ministerie van Financiën* en de verantwoordelijkheid voor de preventie en repressie van witwassen en de aansturing daarvan in Caribisch Nederland.

Bij het voorkomen van witwassen in Caribisch Nederland staat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES, zie paragraaf 5.4 voor meer info) centraal. In het kader van de Wwft BES zijn er drie *toezichthouders*:¹⁰²

- *AFM* houdt toezicht op bemiddelaars in levensverzekeringen, beleggingsmaatschappijen en vermogensbeheerders.¹⁰³
- *BTWwft* houdt toezicht op notariskantoren, advocatenkantoren, administratiekantoren, belastingadviseurs, accountants, makelaars, autohandelaren en juweliers.¹⁰⁴
- *DNB* houdt toezicht op kredietinstellingen (banken), kredietaanbieders, verzekeraars, trustkantoren, geldtransactiekantoren en casino's.

Op grond van de Wwft BES hebben de hierboven genoemde financiële instellingen en beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten ongebruikelijke transacties melden aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties (onderdeel van c.q. ondergebracht bij de *FIU-Nederland*) en zijn verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten. In Caribisch Nederland heeft de FIU-Nederland een relatiemanager te werk gesteld om in verbinding te staan tussen de BES-eilanden, de FIU-Nederland en andere FIU's in de regio. De FIU-Nederland analyseert de ongebruikelijke transacties, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze partners kunnen de verdachte transacties gebruiken voor verschillende doeleinden: als (onderdeel van) startinformatie voor een opsporingsonderzoek, als direct onderdeel van het bewijs in een strafzaak en als richtinggevend instrument. Indien het OM een strafrechtelijke

¹⁰² In Europees Nederland zijn er in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zes toezichthouders. Met ingang van 1 juli 2021 is er in Caribisch Nederland een vierde toezichthouder, namelijk een van de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), die toezicht zal houden op advocaten (deze vallen nu onder het toezicht van BTWwft).

¹⁰³ AFM (2019).

¹⁰⁴ Met ingang van 1 juli 2021 vallen ook handelaren in bouwmaterialen in Caribisch Nederland onder het toezicht van BTWwft en worden advocatenkantoren onder toezicht geplaatst van de NOvA.

interventie niet opportuun acht en de verdachte transacties ter beschikking stelt aan andere overheidsdiensten conform de wettelijke mogelijkheden, kunnen ze een bijdrage leveren aan andere, bijvoorbeeld bestuursrechtelijke of fiscaal-rechtelijke, interventies. Naast deze operationele insteek kunnen zij ook worden gebruikt als analysedata op zowel tactisch als strategisch niveau, bijvoorbeeld om meer inzicht te krijgen in opvallende financiële gedragingen van een bepaald type verdachte of om bij te dragen aan in- en overzicht ten aanzien van ondermijnings- en criminaliteitsbeelden.¹⁰⁵

Het *KPCN* heeft tot taak te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp. De organisatie wordt bij een deel van haar taken ondersteund door de *KMar* die op de BES-eilanden de volgende politietaken uitvoert: (1) het 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) het verzorgen van basispolitiezorg op Saba en Sint Eustatius (samen met de politie).¹⁰⁶

Sinds 10 oktober 2010 hebben Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden elk een eigen OM met een eigen hoofdofficier van justitie. Het *OM Caribisch Nederland* is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak is te verdelen in de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen.¹⁰⁷ Personen die worden verdacht van witwassen of terrorismefinanciering, kunnen door het OM Caribisch Nederland 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 Caribisch Nederland. Sinds 2020 is er binnen Caribisch Nederland een officier van justitie aangesteld die zich specifiek richt op het onderwerp witwassen.

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 Ondermijning (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 die handelsgoederen, grond- en hulpstoffen naar Caribisch Nederland importeren. De douane ziet ook toe op het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen.

De *Belastingdienst Caribisch Nederland* is ook een afzonderlijke entiteit met een taak bij het tegengaan van witwassen in Caribisch Nederland. In dit kader zijn

¹⁰⁵ FIU-Nederland (2020).

¹⁰⁶ www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied.

¹⁰⁷ Leertouwer en Zaalberg (2015).

belangrijke taken van de Belastingdienst Caribisch Nederland het uitvoeren van controles op onverklaarbaar vermogen en fiscale fraude, wat een gronddelict is voor witwassen.

5.2 Beschikbaar 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 voormalige Antilliaanse wet- en regelgeving 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 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 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 zouden 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.¹⁰⁸

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Het begrip 'beleidsinstrument' is echter breder op te vatten dan alleen wet- en regelgeving. Via een enquête is een longlist met beleidsinstrumenten (zie bijlage 6) voorgelegd aan publieke partijen die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen in Caribisch Nederland. In de enquête konden zij de longlist aanvullen met volgens hen ontbrekende relevante beleidsinstrumenten. Ook richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, evenals samenwerkingsverbanden met betrekking tot het tegengaan van witwassen en onderliggende criminaliteit kunnen gezien worden als beleidsinstrument.

Aan het begin van de derde expertmeeting zijn de bevindingen van de beleidsinstrumentarium-enquête in gezamenlijkheid besproken. Deze bespreking heeft het onderstaande overzicht van het beleidsinstrumentarium met een naar het oordeel van de experts substantiële bijdrage in de preventie en bestrijding van witwassen opgeleverd (zie tabel 20). Een korte toelichting op ieder beleidsinstrument volgt in de daaropvolgende paragrafen. Een belangrijke kanttekening bij de onderstaande tabel is dat de derde expertmeeting in mei 2021 plaatsvond. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Zij hebben daarbij dus geen

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2010-2011, 32 784, nr. 6.

rekening gehouden met wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving of nieuwe wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die na mei 2021 zijn of worden ingevoerd. In deze NRA ligt daarom ook de focus op het beleidsinstrumentarium dat tot en met mei 2021 bestond. In paragraaf 5.6 wordt wel uitvoerig ingegaan op de wijziging van de Wwft BES die per 1 juli 2021 van kracht wordt.

Tabel 20 Beleidsinstrumentarium met substantiële bijdrage in preventie en bestrijding witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving ^a	Overige beleidsinstrumenten
<ul style="list-style-type: none"> FATF-instrumenten (aanbevelingen, publicaties, e.d.) 	<ul style="list-style-type: none"> Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES Wet financiële markten BES Wetboek van Strafrecht BES Wetboek van Strafvordering BES Belastingwet BES Douane- en accijnswet BES 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en Wwft BES 2012 Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen Samenwerkingsverbanden: <ul style="list-style-type: none"> tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba met andere eilanden in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten) met organisaties in Europees Nederland

^a Ook de Wet op het notarisambt BES, de Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES, de Kadasterwet BES en de Wet politiekegegevens BES werden besproken in de derde expertmeeting. Naar het oordeel van de experts leveren deze vooral een ondersteunende bijdrage. Deze zijn niet opgenomen in de lijst van beleidsinstrumenten met een directe substantiële bijdrage bij de preventie en bestrijding van witwassen op de BES-eilanden.

5.3 Internationale wet- en regelgeving

FATF-instrumenten

Het Caribisch-Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige dienstverleners, en maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels. In dit kader voert de FATF periodiek een landenevaluatie uit om na te gaan in hoeverre het land tegemoetkomt aan de aanbevelingen. In 2020/2021 wordt voor Nederland weer zo'n landenevaluatie uitgevoerd.

Beleid gebaseerd op de FATF-aanbevelingen biedt aangrijpingspunten voor de opsporing, handhaving en het toezicht ten behoeve van de preventie en repressie van witwassen. Anti-witwasbeleid richt zich veelal op het onaantrekkelijk maken van het gebruik van bepaalde witwasmethoden en het voorkomen en bestrijden van nieuwe witwasmethoden door criminelen, het zogenoemde waterbedeffect. Met het oog hierop verschijnen er periodiek publicaties van de FATF, opgesteld binnen de Risks, Trends and Methods Group (RTMG), om landen te ondersteunen bij het identificeren en tegengaan van deze nieuw ontwikkelde witwasmethoden of nieuwe verschijningsvormen binnen gangbare witwasmethoden.¹⁰⁹

¹⁰⁹ [https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

5.4 Wet- en regelgeving Caribisch Nederland

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES)

Op 1 juli 2012 trad de Wwft BES in werking,¹¹⁰ 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 bij de FIU-Nederland 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 UBO van een cliënt en het nemen van redelijke maatregelen om diens identiteit te verifiëren. De meldingsplicht en de verplichting een cliëntenonderzoek te verrichten gelden voor 'dienstverleners' die worden gedefinieerd als 'een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een dienst verleent' waaronder zowel organisaties als natuurlijke personen vallen. 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 schept 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 cliëntenonderzoek voor trustkantoren in de Wwft BES zijn opgenomen, terwijl deze in Europees Nederland 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.

Per 1 juli 2021 wijzigt de Wwft BES op verschillende onderdelen waarmee de wet in lijn komt met de Europees-Nederlandse Wwft. Paragraaf 5.6 gaat nader in op de wijzigingen.

Wet financiële markten BES (Wfm 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 en verzekeraars op de BES-eilanden en grote bijkantoren van kredietinstellingen en verzekeraars 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.

¹¹⁰ 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.

Wetboek van Strafrecht BES (WvSr BES) en Wetboek van Strafvordering (WvSv BES)

WvSr BES bepaalt wat de strafbare feiten zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken, WvSv BES bepaalt hoe strafbare feiten vervolgd worden. De artikelen 435a-435d van het WvSr BES beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen.

Belastingwet BES en Douane- en accijnswet BES

De fiscale bepalingen zijn met name gebaseerd op de Belastingwet BES en de Douane- en accijnswet BES.¹¹¹ De Belastingwet BES regelt de heffing en invordering van de meeste rijksbelastingen in Caribisch Nederland. Fiscale fraude, een gronddelict van witwassen, wordt door middel van fiscale wetgeving tegengegaan. Verder controleert de Belastingdienst Caribisch Nederland op basis van fiscale wetgeving op onverklaarbaar vermogen. Het toezicht van de Douane Caribisch Nederland bij de in-, uit- en doorvoer van goederen (onder meer) plaats op basis van de Douane- en accijnswet BES.

5.5 Overige beleidsinstrumenten

Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Onder de FATF instrumenten is al gewezen op de publicaties van de FATF. Deze periodiek verschijnende publicaties bieden informatie over nieuwe witwasfenomenen, -methoden of indicatoren voor de identificatie van deze witwasfenomenen of -methoden. De Wwft BES-toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers en de FIU-Nederland hanteren en ontwikkelen een grote diversiteit aan richtlijnen, beleidsplannen en handreikingen, waaronder de *Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en Wwft BES 2012* (zie hieronder). In de derde expertmeeting werd genoemd dat ook seminars een rol kunnen spelen bij de voorlichting over de preventie en/of bestrijding van witwassen en over de inhoud van wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen seminars helpen bij het verspreiden van handreikingen.

De Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en Wwft BES 2012 richt zich op markttoegang en dienstverrichting van financiële ondernemingen vanuit een vestiging in het buitenland, de geschiktheid van de dagelijkse beleidsbepalers en commissarissen, toetsingen van hun betrouwbaarheid en eventueel conflicterende belangen, toezicht op de naleving van een integere beleidsuitoefening, waaronder tegemoetkoming aan 'Provisions and Guidelines on the Detection and Deterrence of Money Laundering and Terrorist Financing' van de CBCS, te volgen procedures en maatregelen met betrekking tot het melden van incidenten en op de harmonisatie van beleid van AFM, DNB en CBCS.

Samenwerkingsverbanden

Er zijn diverse samenwerkingsverbanden ingericht met het oog op de preventie en repressie van witwassen op de BES-eilanden. Het betreft samenwerkingsverbanden tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba, met de andere eilanden in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten) en met organisaties in Europees Nederland. Omdat de samenwerkingsverbanden vaak niet alleen in deze kaders te plaatsen zijn, wordt hieronder dit onderscheid losgelaten.

¹¹¹ www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/organisatie/taken-van-de-douane.

- De FIU-Nederland werkt in Koninkrijksverband nauw samen en wisselt kennis en expertise uit met de FIU's van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Via FIU.NET verbindt de FIU-Nederland op anonieme wijze haar database met die van de Meldpunten ongebruikelijke transacties in de overige landen van het Koninkrijk.¹¹² FIU.Net zal worden vervangen door FCI.NET, dat op dezelfde wijze gaat werken.
- Het RST is – zoals al beschreven in paragraaf 5.1 – een samenwerkingsverband binnen het Koninkrijk der Nederlanden, dat verantwoordelijk is voor de bestrijding van zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. Bij het RST werken zowel rechers van de politie vanuit Europees Nederland als rechers die afkomstig zijn uit de respectievelijke eilandkorpsen.
- In het Memorandum of Understanding tussen DNB, de AFM, de Centrale Bank van Aruba (CBA) en de CBCS zijn samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de vier toezichthouders.¹¹³
- In het bilateraal Memorandum of Understanding tussen de AFM en de CBCS zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met betrekking tot het toezicht in Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten.¹¹⁴ Het bilateraal Memorandum of Understanding bevat samenwerkingsafspraken tussen de AFM en de CBA met betrekking tot het toezicht in Aruba, Europees Nederland en de BES-eilanden.¹¹⁵
- DNB werkt samen met de CBCS bij het uitvoeren van het toezicht op kredietinstellingen in Caribisch Nederland. Met het oog op het handhaven van een *level playing field* wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht met de regulering in de regio. Op het terrein van integriteitsregelgeving en de toepassing daarvan werken DNB, de CBCS en ook de CBA samen om (te) grote divergentie van regelgeving en handhaving te voorkomen. Ook kunnen gezamenlijke onderzoeken bij onder toezicht staande kredietinstellingen plaatsvinden en vindt er informatie-uitwisseling plaats tussen deze toezichthouders.¹¹⁶
- Werkgroep Harmonisatie Integriteit Toezicht (WG-HIT) is een overlegforum waarbinnen de FIU-Nederland samen met de FIU's van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de financiële toezichthouders binnen het Caribisch gebied, te weten DNB, CBA, CBCS, met elkaar verschillende onderwerpen op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering bespreken. Het WG-HIT stelt zich tot doel recente ontwikkelingen en prioriteiten binnen de regio te bezien, typologieën en methodes met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering binnen het Caribisch gebied te ontwikkelen en meer samenwerking tussen de verschillende FIU's en toezichthouders te bevorderen. De WG-HIT beoogt bij te dragen aan de versterking van de integriteit van het financiële stelsel in deze regio.
- Sinds 2017 geldt een convenant ten behoeve van versterking van de financiële sector op de BES-eilanden. De leden van de Financiële Top X (FTX) maakten afspraken over het delen van informatie en het gezamenlijk opwerken van informatieproducten ten behoeve van het bevorderen van bestuursrechtelijke, fiscaalrechtelijke en strafrechtelijke interventies. Leden zijn de Belastingdienst Caribisch Nederland, het KPCN, het RST, de FIU-Nederland, de FIOD, de KMar, het Afpakteam Curaçao¹¹⁷ en het OM Caribisch Nederland.

¹¹² <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/internationale-samenwerking>.

¹¹³ <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/22824-samenwerking-cbcs-en-dnb>.

¹¹⁴ www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/mou/mou-bes-afm.pdf?la=nl-NL.

¹¹⁵ www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/mou/afm-cba.pdf?la=nl-NL.

¹¹⁶ www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht_kredietinstellingen/integriteittoezicht#integriteittoezicht.

¹¹⁷ De volgende organisaties maken deel uit van het Afpakteam Curaçao: het Korps Politie Curaçao, de Belastingdienst Curaçao, het Belasting Accountants Bureau (BAB), de KMar, de Douane, de Kustwacht en het OM. Zie: Raad voor de Rechtshandhaving (2017).

- Ter versterking van de gezamenlijke aanpak van financieel-economische criminaliteit ondertekenden OM Caribisch Nederland, het KPCN, de KMar, het RST, FIU-NL, de FIOD en het Afpakteam Curaçao in maart 2018 een samenwerkingsconvenant. Het convenant beoogt de informatie-uitwisseling tussen de diensten met betrekking tot de aanpak van fraude en witwassen te verbeteren.¹¹⁸

Naast genoemde samenwerkingsverbanden worden momenteel de mogelijkheden voor een Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) voor de BES-eilanden verkend. In Europees Nederland bestaan er tien RIEC's, die zijn opgericht met het oog op de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze organisaties verbinden de informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties, zoals gemeenten, provincies, het OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Belastingdienst/Toeslagen, de Douane, de FIOD, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de KMar en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC) heeft een ondersteunende en faciliterende rol.¹¹⁹

5.6 Wijziging van de Wwft BES

In paragraaf 5.4 werd al opgemerkt dat de Wwft BES per 1 juli 2021 op verschillende onderdelen wijzigt. Daarmee komt de wet in lijn met de Europees-Nederlandse Wwft. In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wwft BES¹²⁰ wordt een beschrijving gegeven van de verschillende wijzigingen. Deze paragraaf beschrijft op beknopte wijze de meest relevante wijzigingen:

- Financiële instellingen worden verplicht om gedragslijnen, procedures en maatregelen op te stellen om de risico's op witwassen en terrorismefinanciering te beperken en beheersen, de compliancefunctie te verankeren in de bedrijfsvoering en ook op groepsniveau zorg te dragen voor naleving van de regels. Ook worden zij verplicht de identificatie en beoordeling van hun risico's op witwassen en terrorismefinanciering vast te leggen, actueel te houden en op verzoek aan de Wwft BES-toezichthouders te verstrekken.
- De reikwijdte van de Wwft BES wordt uitgebreid met handelaren in bouwmaterialen. Deze worden verplicht cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij contante betalingen boven de grens van USD 11.000.
- De Wwft BES en ook de Wfm BES worden aangepast zodat AFM, BTWwft en DNB gegevens of inlichtingen kunnen verstrekken aan de Belastingdienst, de FIOD, de KMar, KPCN, de FIU-Nederland en het OM Caribisch Nederland. De informatiedeling betreft het verstrekken van toezichtvertrouwelijke informatie die de toezichtautoriteit in het kader van haar toezichttaak op grond van de Wwft BES of de Wfm BES heeft verkregen. Ook wordt een aparte grondslag gecreëerd voor de FIU-Nederland om gegevens te delen met het OM Caribisch Nederland en andere opsporingsautoriteiten.
- In de aangepaste Wwft BES wordt expliciet opgenomen dat de geheimhoudingsplicht waaraan notarissen en advocaten zijn gehouden uit hoofde van hun beroep niet onverkort geldt voor hen die onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen. Daarnaast wordt ook geëxpliciteerd dat notarissen en advocaten niet gehouden zijn aan de geheimhoudingsplicht bij het voldoen aan hun meldplicht aan de FIU-

¹¹⁸ www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/06/30/plan-van-aanpak-witwassen/plan-van-aanpak-witwassen.pdf.

¹¹⁹ Van der Veen en Heuts (2020a).

¹²⁰ Kamerstuk 13 mei 2020. Memorie van toelichting wijziging van de Wwft BES.

Nederland. Eén van de dekens van de NOvA zal in plaats van BTWwft het Wwft-toezicht op advocaten gaan uitoefenen.

- In de aangepaste Wwft BES wordt het begrip 'geld' gewijzigd naar 'liquide middelen'. Daarbij worden goud en diamanten onder de definitie van het nieuwe begrip liquide middelen gebracht.
- Er worden regels gesteld voor onbegeleide geldtransporten zoals postcolli, koerierzendingen, onbegeleide bagage of containervracht. In de Wwft BES wordt een kennisgevingsverplichting materieel overgenomen. Voorheen vielen onbegeleide transporten van liquide middelen onder regulier transport van goederen, waarvoor de douane geen aanvullende bevoegdheden had.
- Er wordt een bevoegdheid voor de douane opgenomen om bij vervoer van liquide middelen onder het drempelbedrag waarbij aanwijzingen zijn dat dit vervoer verband houdt met criminele activiteiten, een kennisgeving te verzoeken. Deze bevoegdheid geldt zowel voor vervoer door personen als onbegeleid vervoer. Hierdoor wordt er meer informatie verzameld over geldtransporten en wordt de FIU-Nederland beter in staat gesteld patronen die verband houden met andere ongebruikelijke transactie te herkennen.

5.7 Verbetermogelijkheden weerbaarheid

In de interviews en in de derde expertmeeting is ook gesproken over hoe de preventie en bestrijding van witwassen – naast de wijzigingen in de Wwft BES – verder kan worden verbeterd. Hieronder worden de genoemde verbetermogelijkheden kort beschreven.

Gegevensdeling

In de eerste NRA BES werd al genoemd dat de data waarover toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers beschikken, onderling niet altijd mogen worden gedeeld.¹²¹ De aangepaste Wwft BES biedt per 1 juli 2021 meer mogelijkheden voor gegevensdeling tussen toezichthouders en andere publieke partijen die betrokken zijn bij de preventie en/of repressie van witwassen (zie vorige paragraaf). Ondanks deze verbetering in gegevensdeling werd genoemd dat de mogelijkheden tot effectieve gegevensdeling verder vergroot zouden moeten worden. Mede om die reden worden momenteel de mogelijkheden voor een RIEC voor de BES-eilanden verkend. Er is verder genoemd dat politieke en justitiële gegevensdeling met Europees Nederland via een rechtshulpverzoek moet plaatsvinden wat als ongewenst arbeidsintensief wordt ervaren. Ook is aangegeven dat meer mogelijkheden tot gegevensdeling tussen banken in Caribisch Nederland onderling welkom zou zijn. Banken zijn onvoldoende geëquipeerd om onderling informatie uit te wisselen, bijvoorbeeld rondom personen die witwasrisico's meebrengen. Wel kan fenomeen-gerichte informatie onderling worden verstrekt.

¹²¹ Van der Veen en Heuts (2018).

Specialistische politie- en justitiekennis en ervaring

In Caribisch Nederland is sprake van een gebrek aan kennis en data over financieel-economische criminaliteit bij lokale opsporingsdiensten en andere handhavers. Zo bleek al uit de eerste NRA BES¹²² en dit kwam in de interviews en de derde expertmeeting van de voorliggende NRA BES opnieuw naar voren. Met het oog hierop is geïnvesteerd in een driejarig leergang voor medewerkers van het KPCN om deze specialistische kennis te vergroten.¹²³ Daarnaast wordt in het RST samengewerkt om zware en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden, ook op de BES-eilanden. Ook worden specialisten ingevlogen vanuit Europees Nederland voor kortlopende projecten om de lokaal aanwezige kennis en expertise in Caribisch Nederland aan te vullen. In andere gevallen werken specialisten via een tijdelijke aanstelling een aantal jaren in Caribisch Nederland. Daarbij plaatsen sommige geïnterviewden wel de kanttekening dat die personen na enkele jaren weer worden vervangen door nieuwkomers, hetgeen mogelijk ingrijpt op de continuïteit van de preventie en bestrijding van witwassen op de BES-eilanden.

Wet Bibob-achtig instrument

In de eerste NRA BES kwam aan bod dat een beleidsinstrument zoals de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in Europees Nederland momenteel ontbreekt op de BES-eilanden.¹²⁴ 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 ondernemers/investeerders op de Bonairiaanse vastgoedmarkt. In de derde expertmeeting bleek dat er nog steeds een grote behoefte bestaat aan een dergelijk instrument, en dat de mogelijkheden hiervoor momenteel worden onderzocht.

UBO-register

Om de mate van anonimiteit waarmee methoden om te kunnen witwassen of terrorisme te financieren te beperken, is in Europees Nederland in 2020 het UBO-register in werking gesteld. In dit register worden UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten geregistreerd. De verplichting om de UBO te registreren geldt voor een groot deel van de juridische entiteiten in het handelsregister; dit betreft onder meer bv's, nv's, stichtingen, verenigingen, coöperaties, commanditaire vennootschappen en vennootschappen onder firma's.¹²⁵ Nu het Europees-Nederlandse UBO-register is geïmplementeerd, zijn er volgens geïnterviewden en deelnemers aan de expertmeetings aanwijzingen dat Europees-Nederlandse bedrijven zich proberen in te schrijven bij de Kamers van Koophandel en Nijverheid op de BES-eilanden, met name Bonaire.

Reikwijdte Wwft BES

In de vorige paragraaf kwam aan bod dat per 1 juli 2021 de reikwijdte van de Wwft BES wordt uitgebreid met handelaren in bouwmaterialen. In de derde expertmeeting werd genoemd dat aannemers en projectontwikkelaars ook onder de Wwft BES zouden kunnen vallen, gezien het risico van witwassen in de vastgoed-/onroerend-goedsector op de BES-eilanden. In de eerste NRA BES kwam al aan bod dat de Wwft BES ook voor deze dienstverleners zou moeten kunnen gelden.¹²⁶ Op Sint-Maarten

¹²² Van der Veen en Heuts (2018).

¹²³ Zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z11556&did=2020D24837 en <https://bonaire.nu/2021/06/08/eerste-leergang-finec-afgerond-met-groot-aantal-ketenpartners-in-caribisch-nederland/>.

¹²⁴ Van der Veen en Heuts (2018).

¹²⁵ Van der Veen en Heuts (2020a).

¹²⁶ Van der Veen en Heuts (2018).

zijn aannemers en projectontwikkelaars verplicht om OT's te melden. In het geval van een dergelijke uitbreiding van de reikwijdte van de Wwft BES is het voor het *level playing field* van belang dat dit niet alleen geldt voor de BES-eilanden maar ook voor de nabijgelegen andere eilanden, waaronder Curaçao¹²⁷.

Onderhandse aandelenoverdracht

Uit de interviews bleek dat het in Caribisch Nederland mogelijk zou zijn om aandelen in bv's en nv's onderhands, dus zonder dat daar een notaris bij betrokken wordt, over te dragen van persoon A naar persoon B. Hieruit zou dan volgen dat er slechts beperkt zicht is op dergelijke transacties, waarbij de mogelijkheid van witwassen niet altijd kan worden uitgesloten. Een aanpassing die het zicht op dergelijke onderhandse transacties kan verbeteren is, zo bleek uit de derde expertmeeting, het betrekken van een notaris bij een aandelenoverdracht.

¹²⁷ In Curaçao vallen aannemers en projectontwikkelaars niet onder de daar geldende witwasgerelateerde wet- en regelgeving. Zie: [www.mot.cw/web/motweb/motweb.nsf/a61721b0b7293b3204257685006d44ed/3f138a325bb578a5042578200064a56a/\\$FILE/99._GT_Landsverordening_melding_ongebruikelijke_transacties%20_1_.pdf](http://www.mot.cw/web/motweb/motweb.nsf/a61721b0b7293b3204257685006d44ed/3f138a325bb578a5042578200064a56a/$FILE/99._GT_Landsverordening_melding_ongebruikelijke_transacties%20_1_.pdf).

6 Grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting. In de tweede expertmeeting hebben experts voor Bonaire de potentiële impact van de zeven grootste witwasdreigingen aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA) ingeschat. Dit hebben zij alleen gedaan voor Bonaire, omdat de meerderheid van de experts in de interviews en de eerste expertmeeting had aangegeven de potentiële impact van de witwasdreigingen die in het onderzoek centraal staan voor Sint Eustatius en Saba, niet goed te kunnen inschatten vanwege beperkte kennis van en ervaring met witwascasuïstiek voor deze kleinere BES-eilanden, onder meer vanwege de Covid-19 maatregelen die in 2020 reizen naar deze eilanden bemoeilijkten of onmogelijk maakten. Hierop is in de tweede expertmeeting besloten voor Sint Eustatius en Saba geen MCA uit te voeren voor de bepaling van de potentiële impact van de witwasdreigingen. In de tweede expertmeeting is voor die eilanden in algemene zin gesproken over de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen. In de derde expertmeeting hebben experts voor de grootste witwasdreigingen een inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ofwel de mate waarin dat de potentiële impact van de witwasdreigingen tegengaat. Ook hierbij geldt dat experts alleen voor Bonaire een kwantitatieve inschatting van de weerbaarheid hebben gemaakt; voor Sint Eustatius en Saba is de weerbaarheid in algemene zin en in vergelijking met de resultaten voor Bonaire besproken. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk worden de expertinschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid tegen elkaar afgezet. Hetgeen resulteert in een lijst met de grootste witwasrisico's voor Caribisch Nederland, met voor Bonaire een ordening naar het niveau van hun resterende potentiële impact.

6.1 Inschatting potentiële impact grootste witwasdreigingen

Bonaire

Nadat witwasexperts aan het begin van de tweede expertmeeting de definitieve lijst van zeven grootste witwasdreigingen hadden vastgesteld, hebben zij voor Bonaire de potentiële impact van die dreigingen ingeschat aan de hand van een MCA.¹²⁸ Als eerste stap in de MCA is de experts gevraagd een gewicht toe te kennen aan de verschillende criteria waarmee de MCA is opgebouwd. Daarmee werd duidelijk welke criteria door hen belangrijker en minder belangrijk werden geacht bij het vaststellen van de potentiële impact van de dreigingen (zie tabel 21). Volgens de experts zijn 'verslechtering van de stabiliteit van het financiële stelsel' en 'ondermijning van gezag en rechtsorde' de belangrijkste criteria (score: 7,5 respectievelijk 7,1) voor het meten van de impact die de witwasdreigingen kunnen hebben. 'vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid' zien zij als het minst belangrijke criterium (score 5,1). De criteriumgewichten zijn in twee rondes bepaald; na de eerste inschatting volgde een plenaire bespreking, waarna de experts in de tweede ronde de definitieve inschatting van de criteriagewichten maakten.

¹²⁸ Er is gebruikgemaakt van de MCA-module die deel uitmaakt van de standaard software van GDR aanbieder Spilter.

Tabel 21 Toegekende gewichten criteria MCA

	Gemiddelde waarde (schaal van 0-10)
Verslechtering van de stabiliteit van het financiële stelsel	7,5
Ondermijning van gezag en rechtsorde	7,1
Aantasting van de reguliere economie	6,1
Ontregeling van de maatschappelijke orde	6,0
Inbreuk op het imago	5,4
Vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid	5,1

Vervolgens hebben de elf experts die aan de tweede expertmeeting deelnamen, voor iedere witwasdreiging *per criterium* een inschatting gemaakt van de mogelijke gevolgen van de dreigingen op de zes criteria. Per criterium kon een score van 0 tot 100 worden toebedeeld, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de potentiële impact. De experts is gevraagd om *geen* inschatting te maken indien zij voor één of meerdere witwasdreigingen zichzelf hiertoe niet in staat achtten. Na een eerste inschattingsronde vond een plenaire bespreking van de resultaten plaats, waarna de experts de mogelijkheid kregen om – in het geval dat de plenaire bespreking hen tot nieuwe inzichten had gebracht – de eerdere inschatting aan te passen in een tweede inschattingsronde.

De resultaten van de tweede en definitieve inschatting van de potentiële impact worden weergegeven in tabel 22. De tabel laat zien dat de inschattingen van de potentiële impact van de witwasdreigingen redelijk dicht bij elkaar liggen, variërend van een impactscore van circa 52 tot 67. De witwasdreiging met de grootste potentiële impact (score 67 van de 100) is 'Witwassen in vastgoed-/onroerend-goedsector'. 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht' en 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet' scoren qua potentiële impact het laagst (score 52 van de 100).

Tabel 22 Potentiële impact van de grootste witwasdreigingen Bonaire

	Gemiddelde potentiële impact (schaal 0-100)
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	67
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	66
Witwassen via rechtsvormen	62
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	56
Witwassen via loan back constructies	54
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	52
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	52

Sint Eustatius en Saba

Bij de algemene bespreking van de potentiële impact van de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba gaven de experts aan dat – ondanks de eerdere vaststelling van de zeven grootste witwasdreigingen aan het begin van de tweede expertmeeting – niet alle dreigingen voor die eilanden (lijken te) spelen. Over de aannemelijkheid van de prevalentie van de dreigingen 'Witwassen via loan back constructies', 'Witwassen via rechtsvormen' en 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet' op de beide eilanden is weinig bekend bij de experts. Dit leidde ertoe dat de definitieve

lijst van grootste witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba werd ingekort tot de volgende vier dreigingen:

- *Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector.* Vastgoedtransacties voor Sint Eustatius en Saba verlopen via notarissen op Sint Maarten die ongebruikelijke transacties niet melden aan de FIU-Nederland maar aan de FIU Sint Maarten. Hierdoor is er minder zicht op de vastgoedmarkt op deze kleinere BES-eilanden. Wel lijkt er een verschil te zijn tussen Sint Eustatius en Saba. Voor Sint Eustatius lijken met vastgoedtransacties gemiddeld kleinere bedragen en hypothecaire leningen gemoeid te zijn dan voor Saba. De experts zien deze dreiging als de belangrijkste witwasdreiging, zowel voor Sint Eustatius als Saba.
- *Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB.* Hoewel er slechts een zeer beperkte aanwezigheid van banken op de kleinere BES-eilanden is, zien de experts dit toch als een belangrijke witwasdreiging.
- *Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren.* Vanwege de slechts zeer beperkte aanwezigheid van een formeel banksysteem op Sint Eustatius en Saba wordt aangenomen dat op de beide eilanden deze mogelijkheid wordt benut en dat het hiermee gaat om een witwasdreiging.
- *Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht.* Er zijn aanwijzingen dat contant geld wordt overgebracht vanuit andere eilanden, maar er is geen zicht op de mate waarin en of daarbij sprake is van witwasverdenkingen. Wel bestaat het vermoeden dat vooral lijndiensten kwetsbaar zijn voor witwassen via fysieke verplaatsing van contant geld.

De kwalitatieve bespreking van de potentiële impact van deze vier witwasdreigingen voor Saba en Sint Eustatius heeft niet geleid tot een duidelijke rangordening voor al deze witwasdreigingen. Wel zien de experts witwassen via de vastgoed-/onroerendgoedsector als de belangrijkste witwasdreiging voor Sint Eustatius en Saba. Vanwege de verschillen in schaalgrootte, de kleinere omvang van de lokale economie en de toeristische sector, en de beperktere mogelijkheden om in vastgoed-/onroerendgoed te investeren, worden de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba lager ingeschat dan voor Bonaire.

6.2 Inschatting weerbaarheid beschikbaar beleidsinstrumentarium

Bonaire

In de derde expertmeeting is aan de tien experts die aan deze meeting deelnamen, gevraagd voor de zeven grootste witwasdreigingen voor Bonaire een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Per witwasdreiging kon een score van 0 tot 100 worden toebedeeld, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid. Na een eerste inschattingsronde vond een plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde.

De resultaten van de tweede en definitieve inschatting van de weerbaarheid worden weergegeven in tabel 23. Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid meer dan 70, namelijk bij 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB' (score 71). Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze witwasdreiging relatief groot is en dat 71% van de ingeschatte potentiële impact van deze witwas-

dreiging wordt tegengegaan. Bij vijf witwasdreigingen ligt de ingeschatte weerbaarheid binnen een range van 41-47. De weerbaarheid tegen witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht wordt door experts het laagst ingeschat (score 36).

Tabel 23 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging Bonaire

	Gemiddelde weerbaarheid (schaal 0-100)
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	71
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	47
Witwassen via loan back constructies	45
Witwassen via rechtsvormen	45
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	44
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	41
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	36

Sint Eustatius en Saba

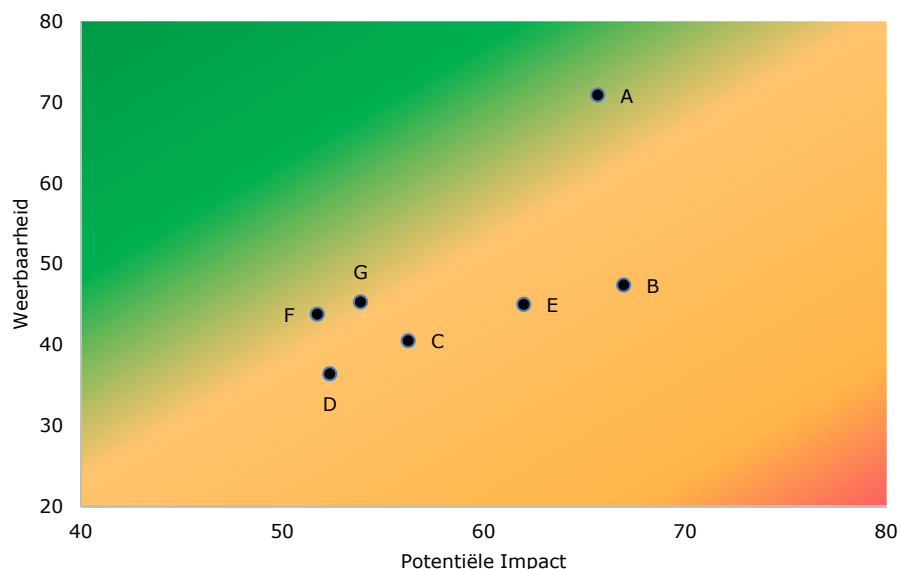
Voor Sint Eustatius en Saba is in algemene zin gesproken over de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. De weerbaarheid werd bij twee witwasdreigingen ongeveer op hetzelfde niveau ingeschat als de weerbaarheidsinschatting van deze dreigingen voor Bonaire, namelijk bij 'Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren zonder DNB-vergunning' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht'. Wat betreft de dreiging 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' is volgens de experts sprake van een lagere weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium op Sint Eustatius en Saba. Dit komt doordat Wwft BES-toezichthouder BTWwft geen toezicht kan houden op het notarissen (die niet op deze eilanden maar op Sint Maarten zijn gevestigd) en dat deze OT's moeten melden aan de FIU Sint Maarten en niet aan de FIU-Nederland. Ook wat betreft de dreiging 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met DNB-vergunningen' wordt een lagere weerbaarheid ingeschat. Als reden hiervoor werd genoemd dat het beperkt aantal kredietinstellingen op deze eilanden op kleinere schaal actief zijn en daardoor een lager dienstverleningsniveau (minder medewerkers) kunnen aanbieden.

6.3 Grootste witwasrisico's in Caribisch Nederland

Bonaire

Figuur 3 brengt de expertinschattingen voor Bonaire van de potentiële impact (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid (derde expertmeeting) voor de zeven witwasdreigingen samen. Risicovol zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en een lage weerbaarheid.

Figuur 3 Potentiële Impact afgezet tegen Weerbaarheid voor de zeven grootste witwasdreigingen voor Bonaire



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

Uit de figuur blijkt dat deze risicovolle combinatie voor de witwasdreigingen niet voorkomt; veel witwasdreigingen komen qua potentiële impact en weerbaarheid dicht bij elkaar uit. Dit is echter niet het geval bij 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB': bij deze dreiging is sprake van een relatief hoge potentiële impact en een relatief hoge weerbaarheid. Dit betekent dat experts van mening zijn dat deze dreiging grote schadelijke gevolgen kan hebben, maar dat het beleidsinstrumentarium de impact die deze dreiging kan hebben, in relatief grote mate tegengaat. In de figuur komt deze dreiging dan ook uit in een groen gebied. Bij 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht' is juist sprake van een lage inschatting van de potentiële impact en weerbaarheid: experts vinden dat deze witwasdreiging – in vergelijking met de andere dreigingen – minder grote schadelijke gevolgen kan hebben en dat het beleidsinstrumentarium deze dreiging slechts beperkt tegengaat. Nog het dichtst bij het rode deel van de figuur dat een hoog witwasrisico aangeeft, komt de dreiging 'Witwassen in vastgoed/onroerendgoedsector'. Dit is terug te voeren op een relatief hoge potentiële impact bij een middelmatige weerbaarheid tegen deze dreiging.

Figuur 3 geeft echter nog geen helder uitsluitsel over de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium op Bonaire de potentiële impact van de zeven grootste witwasdreigingen tegengaat. Om hier beter zicht op te krijgen is in een laatste analysestap voor iedere dreiging nagegaan welke potentiële impact er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, in casu de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het resultaat hiervan is de uiteindelijke lijst van de zeven grootste witwasrisico's op Bonaire, geordend naar de potentiële impact die overblijft nadat rekening is gehouden met

de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium. In deze NRA wordt dit, evenals in de Europees-Nederlandse NRA's voor witwassen en terrorismefinanciering, aangeduid als de resterende potentiële impact (RPI).¹²⁹ De omvang van de RPI bepaalt de omvang van het witwasrisico. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in tabel 24.

Tabel 24 De zeven grootste witwasrisico's op Bonaire

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

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

Box 7 Vergelijking van aanpak en resultaten eerste NRA BES - Bonaire

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de resultaten van de voorliggende NRA en de vorige NRA BES (2018) zijn de volgende:

- 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' was in de eerste NRA BES één van de grootste witwasrisico's maar dit risico was opgesplitst in zes verschillende witwasrisico's gerelateerd aan de vastgoed-/onroerendgoedsector.^a Dit verklaart ook deels waarom in de eerste NRA BES tien risico's naar voren zijn gekomen ten opzichte van de zeven witwasrisico's in de voorliggende NRA.
- 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB' was in de eerste NRA BES één van de grootste witwasrisico's, zij het met een ietwat andere formulering van het witwasrisico ('Witwassen via geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen'). Mede door de toepassing van de MCA maakt de tweede NRA BES de aanzienlijke weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium inzichtelijk voor dit risico waardoor het de laagste RPI-score bereikt in de lijst met grootste witwasrisico's voor Bonaire. De preciezere meting (door de toepassing van een MCA en de daaruit ontstane mogelijkheid voor een betekenissvolle kwantitatieve weerbaarheidsschatting maakte dit inzicht mogelijk).

¹²⁹ Formule Resterende Potentiële Impact = (Potentiële Impact * (100 – Weerbaarheid)) / 100.

- 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet' was in de eerste NRA BES ook één van de grootste witwasrisico's, maar dit werd wel geschaard onder een overkoepelend risico ('Omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen').
- In de voorliggende NRA BES komen vier witwasrisico's naar voren die in de vorige NRA niet als grootste risico zijn aangemerkt, te weten: 'Witwassen via rechtsvormen', 'Witwassen via loan back constructies', 'Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht'.
- In de eerste NRA BES kwamen twee witwasrisico's naar voren die niet uit de voorliggende NRA blijken: 'Witwassen via geldtransacties/-stortingen via vergunde geldtransactiekantoren' en 'Witwassen via middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen'.

Enkele methodologische aanpassingen in het onderzoeksdesign van de voorliggende tweede NRA BES hebben mogelijk bijgedragen aan de hierboven beschreven verschillen in resultaten met de eerste NRA BES. Zo is het aantal expertmeetings opgehoogd van één naar drie, namen per expertmeeting meer experts deel (van 6 naar 10 tot 12) en hebben zowel experts vanuit Europees als Caribisch Nederland deelgenomen. Hierdoor konden de dreigingen uitgebreider en meer diepgaand worden besproken dan in de eerste NRA BES, wat heeft bijgedragen aan de clustering van de dreigingen in de vastgoed-/onroerendgoedsector. In de tweede NRA BES is in tegenstelling tot de eerste NRA BES gebruikgemaakt van de GDR-functionaliteit die het mogelijk maakte een MCA uit te voeren. De toepassing van de MCA voor Bonaire leidde tot een verbeterd inzicht in de mate waarin de toepassing van de beschikbare beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Het meest duidelijk wordt dat voor 'Witwassen via geldtransacties/-stortingen via vergunde kredietinstellingen' waar vanwege de hoge weerbaarheidsinschatting van de experts nog een slechts beperkte resterende potentiële impact overblijft. De resultaten van de MCA voor Bonaire en de kwantitatieve inschatting van de weerbaarheid creëerden daarnaast een ijkpunt voor de kwalitatieve risicoanalyse voor Sint Eustatius en Saba. Een ander verschil is dat vanwege Covid-19 veldwerk op de BES-eilanden niet mogelijk was en dat alle bijeenkomsten en interviews online hebben plaatsgevonden.

^a Het betrof de volgende zes witwasrisico's: witwassen via de aanschaf van particuliere woningen, via de aanschaf van resorts/vakantieparken, via projectontwikkeling van vastgoed, via de aanschaf van bedrijfspanden, via nieuwbouw van vastgoed, en via het misbruik van de diensten van notarissen.

Sint Eustatius en Saba

Voor Sint Eustatius en Saba is het – vanwege het ontbreken van een kwantitatieve inschatting van de potentiële impact en de weerbaarheid – niet mogelijk om een MCA uit te voeren en een rangordening van grootste witwasrisico's zoals die voor Bonaire weer te geven. Voor deze eilanden zijn de dreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium kwalitatief besproken. De experts waren eensluidend in hun oordeel dat voor beide eilanden 'Witwassen in de vastgoed-/onroerendgoedsector' het grootste witwasrisico vormt. Om deze reden staat dit risico bovenaan in tabel 25. De andere drie grootste witwasrisico's voor deze eilanden zijn in willekeurige volgorde weergegeven.

Tabel 25 De vier grootste witwasrisico's op Sint Eustatius en Saba

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

Box 8 Vergelijking met resultaten eerste NRA BES – Sint Eustatius en Saba

Voor Sint Eustatius en Saba werd in tegenstelling tot Bonaire een meer algemene, kwalitatieve risicoanalyse uitgevoerd. De andere verschillen in de aanpak zijn identiek aan de verschillen tussen de twee NRA's voor Bonaire en staan vermeld in box 7.

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de resultaten van de voorliggende NRA en de vorige NRA BES (2018) zijn de volgende:

- *Sint Eustatius*. In de eerste NRA BES zijn voor Sint Eustatius vijf grootste witwasrisico's genoemd ten opzichte van vier grootste witwasrisico's in de voorliggende NRA. Twee witwasrisico's komen terug in beide NRA's: 'Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht'. Een verschil met de eerste NRA BES is daarbij dat het eerstgenoemde witwasrisico was opgesplitst in twee risico's.^a Verder komen in de voorliggende NRA BES twee witwasrisico's naar voren die in de vorige NRA niet als grootste risico zijn aangemerkt, te weten 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' en 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB'. Tot slot kwamen in de eerste NRA BES twee witwasrisico's naar voren die niet uit de voorliggende NRA blijken, namelijk 'Witwassen via omzetmanipulatie, prijsmanipulatie en/of over- en onderfacturering via eigen onderneming(en)' en 'Witwassen via middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen'.
- *Saba*. Voor Saba werd in de eerste NRA BES slechts één witwasrisico vastgesteld, namelijk 'Witwassen via middelen die verkregen zijn via criminaliteit, in het financiële systeem inbrengen via casino's, online kansspelen en/of loterijen'. In de voorliggende NRA zijn vier witwasrisico's voor Saba als grootste risico aangemerkt; witwassen via casino's, online kansspelen en/of loterijen is niet één van die risico's.

^a Het betrof de volgende twee witwasrisico's: 'Geldtransacties/-storting via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren' en 'Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom) via onvergunde kredietinstellingen /ondergronds bankieren'.

7 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze tweede NRA BES. Hierbij staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal. Vervolgens wordt – in het kader van het groeimodel van de NRA-onderzoeksmethodiek – 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 een volgende NRA.

In de tweede NRA BES lag – net als in de vorige NRA BES – de focus op witwassen en niet op terrorismefinanciering omdat uit het onderzoek geen duidelijke signalen van terrorismefinancieringsdreigingen naar voren zijn gekomen. In de volgende paragraaf komt in de formulering van de onderzoeksvragen daarom alleen het onderwerp witwassen terug.

7.1 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 context-analyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse.

Onderzoeksvraag 1: Welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland?

Wat betreft **geografische kenmerken** kan de nabijheid van Midden- en Zuid-Amerikaanse landen en andere Caribische eilanden (die in relatie gebracht kunnen worden met de productie van drugs, ineffectieve anti-witwasregelgeving en een strikt bankgeheim) in beginsel van invloed zijn op de prevalentie van witwassen in Caribisch Nederland vanwege de illegale aanvoer van drugs, wapens en mensen. Daarnaast heeft de grote afstand van de BES-eilanden tot Europees Nederland gevolgen voor de inrichting van het toezicht door de in Europees Nederland gevestigde drie Wwft BES-toezichthouders (AFM, BTWwft en DNB). Vanwege de beperkte schaalgrootte is op Sint Eustatius en Saba lokaal basispolitiezorg beschikbaar. Wanneer specialistische politiezorg nodig is, kan deze worden ingevlogen vanuit Bonaire of Europees Nederland.

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

Een **economisch kenmerk** van de BES-eilanden dat mogelijk samenhangt met de prevalentie van witwassen, is de cashgerichtheid van de eilanden. Een grote mate van contant geld gebruik in een economie wordt vaak geassocieerd met een schaduweconomie en de prevalentie van witwassen. Andere relevante economische kenmerken zijn de armoedeproblematiek en de informele leencultuur in Caribisch Nederland. De kleinschaligheid van de BES-eilanden in combinatie met een cultuur

van zelfredzaamheid kan uitwerken in een heersende informele leencultuur die potentieel van invloed is op de prevalentie van witwassen. In plaats van een lening af te sluiten bij een financiële instelling komt het in kleine gemeenschappen relatief vaak voor dat inwoners onderling of anderszins informeel, zoals bij de woekerrentes in rekening brengende *loan sharks*, een lening afsluiten. Een economische sector in Caribisch Nederland die gevoelig is voor witwassen, is de vastgoed-/onroerend-goedsector. Met name Bonaire kan interessant zijn voor investeringen in vastgoed met crimineel geld dat onder andere afkomstig is uit Europees Nederland.

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

- **Vermogenscriminaliteit.** Vermogensdelicten worden vooral op Bonaire geregistreerd en in veel mindere mate op de ook veel kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba. Aangezien criminaliteit een *dark number* fenomeen is (lang niet alle criminaliteit komt ter kennis van de politie en wordt geregistreerd), ligt de werkelijke omvang van de criminaliteit vermoedelijk hoger dan de officiële cijfers.
- **Drugscriminaliteit.** Bonaire wordt genoemd als één van de doorvoerhavens van drugs uit Zuid-Amerika, met name cocaïne, naar onder andere Europa en de Verenigde Staten. De 'Caribbean route' wordt vaak gebruikt door criminele drugsorganisaties uit Colombia en Venezuela en daarnaast door Jamaicaanse en Dominicaanse bendes die sterke banden hebben met Spanje en de Canarische eilanden. Saba en Sint Eustatius zijn hoofdzakelijk eindstations voor drugstransporten.
- **Mensensmokkel/-handel.** De politiek instabiele situatie in Venezuela wordt in relatie gebracht met het optreden van mensenhandel en illegaal verblijf van vreemdelingen op Bonaire. Voor Saba en Sint Eustatius worden er nauwelijks signalen opgevangen voor het optreden van mensenhandel.
- **Corruptie.** Ambtelijke en politieke corruptie komt volgens ander onderzoek zeker voor op Bonaire en Sint Eustatius. Daarbij wordt onder meer een relatie gelegd met sociaal-culturele kenmerken als patronage, nepotisme en cliëntelisme. Als voorbeelden van corruptie op met name Bonaire worden genoemd: de ondoorzichtige wijze van uitgifte van grond in erfpacht en het aanvragen en verlenen van tewerkstellings- en verblijfsvergunningen. Voor Saba wordt het corruptieprobleem lager ingeschat.

Onderzoeksvraag 2: Welke witwasdreigingen worden door experts aangemerkt als de dreigingen met de grootste potentiële impact?

Hoewel de BES-eilanden qua contextkenmerken behoorlijk van elkaar verschillen, identificeerden de experts in de eerste expertmeeting aanvankelijk dezelfde grootste witwasdreigingen voor de drie BES-eilanden. In de tweede expertmeeting hebben experts voor Bonaire de potentiële impact van de zeven grootste witwasdreigingen aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA) ingeschat. Dit hebben zij alleen gedaan voor Bonaire, omdat in de interviews en expertmeetings duidelijk werd dat de experts veel minder zicht hadden op de prevalentie van een aantal van de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba. Dit leidde tot het besluit om geen dergelijke inschatting voor die eilanden te maken. In de expertmeeting is voor deze kleinere BES-eilanden in algemene zin gesproken over de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen.

Tabel 26 laat zien dat de inschattingen van de potentiële impact van de witwasdreigingen voor **Bonaire** redelijk dicht bij elkaar liggen, variërend van een impactscore van 52 tot 67 (op een schaal van 0 tot en met 100). De witwasdreiging met

de grootste potentiële impact (score 67 van de 100) is 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector'. 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet' scoort qua potentiële impact het laagst (score 52 van de 100).

Tabel 26 Potentiële impact van de grootste witwasdreigingen Bonaire

	Gemiddelde potentiële impact (schaal 0-100)
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	67
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	66
Witwassen via rechtsvormen	62
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	56
Witwassen via loan back constructies	54
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	52
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	52

Bij de algemene bespreking van de potentiële impact van de witwasdreigingen voor **Sint Eustatius en Saba** gaven de experts aan dat zij – ondanks de eerdere vaststelling van de grootste witwasdreigingen aan het begin van de tweede expertmeeting – onvoldoende kennis hebben van de mogelijke prevalentie van een aantal witwasdreigingen. Het betreft de dreigingen 'Witwassen via loan back constructies', 'Witwassen via rechtsvormen' en 'Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet'. Bij nader inzien was bij de experts te weinig bekend om deze als grootste witwasdreiging aan te merken. Dit leidde ertoe dat een inkorting van de definitieve lijst van grootste witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba:

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

Hierbij was er een door de experts gedeeld oordeel over het aanmerken van 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' als belangrijkste witwasdreiging voor zowel Sint Eustatius als Saba. Vanwege de verschillen in schaalgrootte, de kleinere omvang van de lokale economie en de toeristische sector, en de beperktere mogelijkheden om in vastgoed-/onroerendgoed te investeren, worden de witwasdreigingen voor Sint Eustatius en Saba lager ingeschat dan voor Bonaire.

Onderzoeksvraag 3: Wat kan gezegd worden over de aard en mechanismen van de grootste witwasdreigingen en over de criminaliteitsvormen die hieraan vooraf kunnen gaan?

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen plaatsvinden in de verschillende fasen van het witwasproces. De FATF onderscheidt drie fasen, namelijk de plaatsings-, verhullings- en integratiefase. In hoofdstuk 4 van dit rapport is voor iedere geïdentificeerde witwasdreiging – voor zover mogelijk – ingegaan op de aard en mechanismen van de dreiging. Door de afwezigheid van concrete witwas casuïstiek in Caribisch Nederland en de beperkte kennis van en ervaring met casuïstiek bij de geraadpleegde experts heeft het onderzoek niet voor iedere dreiging tot een even goed inzicht in de aard en mechanismen geleid.

De zeven witwasdreigingen die in de voorliggende NRA centraal staan, zijn:

- *Witwassen via vergunde banken.* Criminelen kunnen op verschillende manieren misbruik maken van de diensten van vergunde banken: misbruik van bancaire producten en diensten via geldstortingen of -transacties onder het niveau van registratie- en rapportage-drempels; 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 dergelijke. Witwassen via girale transacties via vergunde banken is vaak onderdeel van andere witwas-methoden. Zo worden bij misbruik van de diensten van notarissen en makelaars – vanwege het girale karakter van transacties – veelal ook de diensten van vergunde banken misbruikt.
- *Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector.* Onder deze witwasdreiging vallen verschillende witwasmethoden: witwassen via dienstverleners die onder Wwft BES-toezicht vallen (notarissen en makelaars), via dienstverleners die (nog) niet onder Wwft BES-toezicht vallen (aannemers, projectontwikkelaars en handelaren in bouwmaterialen), via besteding van grote hoeveelheden contant geld (bijvoorbeeld bij dienstverleners die niet onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen) en via ABC-transacties.
- *Witwassen via ondergronds bankieren inclusief onvergunde geldtransactiekantoren.* Criminelen kunnen via ondergronds bankieren en onvergunde geldtransactiekantoren (internationale) betalingen doen zonder gebruik te maken van de diensten van dienstverleners die onder de reikwijdte van de Wwft BES vallen, waardoor het risico van een melding als ongebruikelijke transactie kan worden vermeden. Mogelijk komt ondergronds bankieren voor binnen de Chinese gemeenschap op de drie BES-eilanden en binnen de gemeenschap van illegale Zuid-Amerikaanse werknemers op Bonaire, maar harde bewijzen hiervan ontbreken en evenmin is het duidelijk of ondergronds bankieren binnen die gemeenschappen daadwerkelijk aan witwassen is te relateren. Wat betreft onvergunde geldtransactiekantoren ontvangt DNB signalen dat er op Bonaire personen zijn die zonder vergunning de diensten van geldtransactiekantoren aanbieden.
- *Witwassen via fysiek (ver)plaatsen van contant geld via zee en/of lucht.* Criminelen die contant geld willen plaatsen in het financiële systeem, kunnen dit eerst fysiek (laten) verplaatsen naar een ander (ei)land (al dan niet door tussenpersonen). Na verplaatsing van het contant geld moet het in/op het betreffende (ei)land in het financiële systeem worden geplaatst. Het fysiek verplaatsen van contant geld via de lucht en/of zee, bijvoorbeeld door geldkoeriers via vliegtuigen of schepen, is een witwasmethode die vermoedelijk ook in Caribisch Nederland plaatsvindt.
- *Witwassen via rechtsvormen.* Een crimineel kan tussenpersonen inzetten die voor hem of haar rechtsvormen oprichten, waarmee de identiteit van de UBO van de rechtsvorm – in casu de crimineel – verhuuld kan worden. Hoe meer rechtsvormen een crimineel – al dan niet via tussenpersonen – hanteert, hoe hoger de complexiteit van de witwasmethode. Criminelen kunnen tussen de verschillende rechtsvormen ook betalingen (laten) verrichten, wat ook weer mogelijkheden biedt om andersoortige witwasmethoden te hanteren.
- *Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet.* Een witwasmethode om een schijnbaar legale herkomst aan crimineel contant geld te geven is via kleine ondernemingen die in het bezit zijn van de crimineel zelf of van stromannen van de crimineel. Niet alleen kunnen alle bedrijfsinvesteringen met het (criminele) contante geld worden afgerekend, daarnaast kan de omzet gefingeerd worden. Contant crimineel geld kan gemengd worden met de legale omzet van het bedrijf, waarna het totaalbedrag als de gerealiseerde omzet wordt opgevoerd richting Belasting-

dienst. Er bestaan vermoedens dat witwassen via het fingeren van bedrijfsomzet plaatsvindt binnen kleine Chinese ondernemingen op de BES-eilanden, maar harde bewijzen hiervoor ontbreken.

- *Witwassen via loan back constructies.* In het geval van witwassen via een loan back constructie leent een crimineel zijn eigen crimineel verkregen vermogen aan zichzelf waarbij hij de schijn ophoudt dat het geld aan iemand anders toebehoort. DNB heeft signalen ontvangen dat loan back constructies voorkomen op Bonaire.

Wat betreft de criminaliteitsvormen die vooraf kunnen gaan aan witwassen in Caribisch Nederland, is het een en ander al gezegd bij de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Het kan gaan om een scala aan vormen van vermogens-criminaliteit, drugscriminaliteit, mensensmokkel/-handel en corruptie. In 2020 stelde de FIU-Nederland voor de BES-eilanden enkele dossiers op met VT's in relatie tot deze voorafgaande vormen van criminaliteit. Het gaat om vijf drugsgerelateerde dossiers, vier corruptiegerelateerde dossiers en één dossier voor zowel arbeidsuitbuiting als fraude.

Onderzoeksvraag 4: Welk beleidsinstrumentarium is in Caribisch Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Het begrip 'beleidsinstrument' is echter breder op te vatten dan alleen wet- en regelgeving.

Tabel 27 Beleidsinstrumentarium met substantiële bijdrage in preventie en bestrijding witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
<ul style="list-style-type: none"> • FATF-instrumenten (aanbevelingen, publicaties, e.d.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES • Wet financiële markten BES • Wetboek van Strafrecht BES • Wetboek van Strafvordering BES • Belastingwet BES • Douane- en accijnswet BES 	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en Wwft BES 2012 • Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen • Samenwerkingsverbanden: <ul style="list-style-type: none"> – tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba – met organisaties in Europees Nederland – met andere eilanden in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten)

Via een enquête is een longlist met beleidsinstrumenten voorgelegd aan publieke partijen die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen in Caribisch Nederland (zie bijlage 6 tabel B.17). In de enquête konden zij de longlist aanvullen met volgens hen ontbrekende relevante beleidsinstrumenten. Aan het begin van de derde expertmeeting zijn de bevindingen van de beleidsinstrumentarium-enquête in gezamenlijkheid besproken. Deze bespreking heeft het onderstaande overzicht van het beleidsinstrumentarium met een naar het oordeel van de experts substantiële bijdrage in de preventie en bestrijding van witwassen opgeleverd. Een belangrijke kanttekening bij de hierboven weergegeven tabel is dat dit het beleidsinstrumentarium tot en met mei 2021 betreft.

Onderzoeksvraag 5: Wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?

In de derde expertmeeting hebben experts voor de grootste witwasdreigingen een inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ofwel de mate waarin dat de potentiële impact van de witwasdreigingen tegengaat. Hierbij geldt dat experts alleen voor Bonaire een kwantitatieve inschatting van de weerbaarheid hebben gemaakt. Voor Sint Eustatius en Saba is de weerbaarheid in algemene zin en in vergelijking met de resultaten voor Bonaire besproken.

Tabel 28 geeft voor **Bonaire** de ingeschatte weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium per witwasdreiging weer. Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid meer dan 70 (op een schaal van 0 tot en met 100), namelijk bij 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB' (score 71). Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze witwasdreiging relatief groot is. Deze score houdt in dat 71% van de ingeschatte potentiële impact van deze witwasdreiging wordt tegengegaan. Bij vijf witwasdreigingen ligt de ingeschatte weerbaarheid binnen een range van 41-47. De weerbaarheid tegen witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht wordt door experts het laagst ingeschat (score 36).

Tabel 28 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging Bonaire

	Gemiddelde weerbaarheid (schaal 0-100)
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	71
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	47
Witwassen via loan back constructies	45
Witwassen via rechtsvormen	45
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	44
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	41
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	36

Voor *Sint Eustatius en Saba* is in algemene zin gesproken over de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. De weerbaarheid werd bij twee witwasdreigingen ongeveer op hetzelfde niveau ingeschat als de weerbarheidsinschatting van deze dreigingen voor Bonaire, namelijk bij 'Witwassen via ondergronds bankieren inclusief geldtransactiekantoren zonder DNB-vergunning' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht'. Wat betreft de dreiging 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' is volgens de experts sprake van een lagere weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium op Sint Eustatius en Saba. Dit komt doordat Wwft BES-toezichthouder BTWwft geen toezicht kan houden op het notariaat (dat niet op deze eilanden maar op het nabijgelegen Sint Maarten is gevestigd). Ook wat betreft de dreiging 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met DNB-vergunningen' wordt een lagere weerbaarheid ingeschat. Dit komt doordat het beperkt aantal kredietinstellingen op deze eilanden op kleinere schaal actief is en daardoor een lager dienstverleningsniveau (minder medewerkers) kan aanbieden.

Onderzoeksvraag 6: Welk risico van de witwasdreigingen blijft er over wanneer de potentiële impact van de dreigingen wordt afgezet tegen de weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium?

Om beter inzicht te krijgen in de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium op **Bonaire** de potentiële impact van de zeven grootste witwasdreigingen tegengaat, is de resterende potentiële impact (RPI) berekend. Het resultaat hiervan is de uiteindelijke lijst van de zeven grootste witwasrisico's op Bonaire. De omvang van de RPI bepaalt de omvang van het witwasrisico. De RPI-scores voor de zeven grootste witwasrisico's voor Bonaire hebben een spreiding van 19 tot en met 35 (op een schaal van 0 tot en met 100). Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de potentiële impact van de grootste witwasrisico's wordt weggenomen door de strekking en uitwerking van het beleidsinstrumentarium. Het witwasrisico 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' komt naar voren als grootste witwasrisico voor Bonaire, vooral vanwege de hoge potentiële impact. Het risico 'Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB' bereikt de laagste RPI-score. Hoewel aan dit risico een hoge potentiële impact werd toegekend, werd de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium relatief hoog ingeschat. Tabel 29 geeft dit weer.

Tabel 29 De zeven grootste witwasrisico's op Bonaire

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

Voor **Sint Eustatius en Saba** is het – vanwege het ontbreken van een kwantitatieve inschatting van de potentiële impact en de weerbaarheid – niet mogelijk om een rangordening van grootste witwasrisico's zoals die voor Bonaire weer te geven. Wel waren de experts het erover eens dat 'Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector' voor Sint Eustatius en Saba – net als voor Bonaire – als belangrijkste witwasrisico moet worden aangemerkt. In tabel 30 staat daarom dit risico bovenaan. De andere risico's staan in willekeurige volgorde.

Tabel 30 De vier grootste witwasrisico's op Sint Eustatius en Saba

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

Onderzoeksvraag 7: Welke witwasdreigingen zijn in Caribisch Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?

Het onderzoek kan geen duidelijk antwoord bieden op de vraag welke witwasrisico's op de BES-eilanden nog niet zijn gesignaleerd maar in de toekomst mogelijk actueel kunnen worden. In de interviews en expertmeetings van deze NRA is vooral stilge-

staan bij de risico's op het terrein van witwassen die *op dit moment* spelen. Het onderwerp 'toekomstige risico's' leverde weinig informatie op.

Onderzoeksvraag 8: In hoeverre kunnen beschikbare data van expertorganisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de grootste witwasrisico's? Welke nu ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in deze risico's?

Eén van de geleerde lessen van de eerste NRA BES was dat kwantitatieve onderzoeksresultaten een grotere rol moeten spelen bij volgende NRA's. 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. In de tweede NRA's op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering voor Europees Nederland is geprobeerd aan deze aanbeveling gevolg te geven.¹³⁰ Door organisatorische en dataverzamelingsproblemen leverde deze poging geen tastbare resultaten op. In deze studies werd geadviseerd een dataverkennend onderzoek uit te voeren om beter zicht te krijgen op de beschikbaarheid van de data en de relevante indicatoren. Opgemerkt zij dat de kennis-, informatie- en datapositie voor Caribisch Nederland duidelijk achterloopt met die voor Europees Nederland. In dit verband wordt opgemerkt dat niet alle relevante partijen die betrokken zijn bij de handhaving, opsporing van en het toezicht op witwassen in Caribisch Nederland ieder jaar een jaarverslag publiceren dat zicht biedt op de resultaten van hun inspanningen. Gezien de achterstand van Caribisch Nederland op Europees Nederland in dit opzicht lijkt het niet reëel om te veronderstellen dat een meer datagedreven NRA voor Caribisch Nederland al snel mogelijk zal zijn.

Onderzoeksvraag 9: welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

In onderstaande paragrafen van dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag uitvoerig beantwoord. Eerst worden de sterke punten en verbeterpunten van de in deze NRA gehanteerde onderzoeksmethodiek belicht, vervolgens worden enkele geleerde lessen beschreven, waarmee bij de uitvoering van een volgende NRA rekening gehouden kan worden.

7.2 Evaluatie van de tweede NRA BES

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze tweede NRA BES is uitgevoerd. De gekozen aanpak bouwt voort op de ervaringen uit de vijf eerdere NRA's voor Europees en Caribisch Nederland die sinds 2017 zijn uitgevoerd door het WODC, en past binnen het gekozen groeimodel voor methodologieontwikkeling van de Nederlandse NRA's. Om te kunnen leren van de opgedane ervaringen is geprobeerd zo transparant mogelijk te rapporteren en is de zelfevaluatie uitgevoerd die in deze paragraaf wordt beschreven.

Sterke punten van deze NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze tweede NRA BES is een aantal sterke punten te benoemen:

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Vrijwel alle publieke organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen in Caribisch Nederland, zijn op één of meerdere momenten betrokken bij het

¹³⁰ Van der Veen en Heuts (2020a, 2020b).

onderzoek. Het betrof publieke partijen in zowel Caribisch als Europees Nederland. Daarnaast zijn diverse private partijen in Caribisch Nederland bij het onderzoek betrokken.

- *Transparante beschrijving van de toegepaste methodologie.* De toegepaste methodologie, waaronder de wijze van dataverzameling en de toegepaste MCA, is transparant beschreven met het oog op het groeimodel van de NRA (leren van ervaringen) en een verdere aanscherping van de toegepaste methodologie. Beoogd is de reproduceerbaarheid van het onderzoek te maximaliseren.
- *Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping.* Een geleerde les in de eerste NRA BES was dat er in volgende NRA's meer aandacht moest zijn voor onderbouwing en verdieping van de witwasrisico's. In deze tweede NRA BES is op verschillende manieren meer aandacht hieraan besteed:
 - Er is een FANO-enquête uitgezet onder organisaties waarvan vooraf verwacht werd dat deze in meer of mindere mate *uit eigen ervaring* kennis hebben van de prevalentie van witwassen en terrorismefinanciering op één of meer eilanden in Caribisch Nederland. Aan hen is gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de informatie die bij hun organisatie beschikbaar is.
 - In de eerste NRA BES is slechts één expertmeeting uitgevoerd die zich kenmerkte 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. Met het oog hierop zijn in de tweede NRA BES er, evenals bij de in 2019/2020 uitgevoerde Europees-Nederlandse NRA's, drie expertmeetings georganiseerd. In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van witwasdreigingen inclusief de in de mailenquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemers, waarbij ook gevraagd is naar de bij hen bekende feiten/casus. Na de plenaire bespreking van de witwasdreigingen identificeerden de experts de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact.
 - Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van publieke en private organisaties waarvan vooraf werd verwacht dat deze in meer of mindere mate kennis hebben van de betreffende dreigingen. In de interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de witwasdreigingen en naar concrete voorbeelden van casussen van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een aangepaste lijst van grootste witwasdreigingen.
 - In tegenstelling tot de eerste NRA BES hebben deelnemers in een tweede en derde expertmeeting voor Bonaire de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen via een MCA en de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium per dreiging kwantitatief ingeschat. Dit hebben zij alleen gedaan voor Bonaire, omdat de meerderheid van de experts in de interviews en de eerste expertmeeting had aangegeven de prevalentie van de witwasdreigingen die in het onderzoek centraal staan voor Sint Eustatius en Saba, niet goed te kunnen inschatten vanwege de lagere toezichts- en opsporingsintensiteit voor deze kleinere BES-eilanden en de Covid-19 maatregelen die in 2020 en 2021 reizen naar deze eilanden bemoeilijkten of onmogelijk maakten.
 - Voorafgaande aan de derde expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquête voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd welke bijdrage de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen

leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. De bevindingen van de mailenquête vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een substantiële bijdrage levert aan de preventie en/of repressie van de grootste witwasdreigingen.

- *Grote meerwaarde van GDR.* De GDR is in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst tijdsefficiënt en creëert de mogelijkheid voor verdieping van de resultaten door middel van plenaire discussies. De GDR draagt ertoe bij dat experts actief blijven deelnemen aan de bijeenkomst (door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop). Daarnaast vereenvoudigt de GDR het verzamelen van data. Ten slotte zorgt de GDR ervoor dat de cijfermatige inschattingen van alle aanwezige experts meegenomen worden en dat dus ook alle relevante invalshoeken in de uiteindelijke risico-inschatting worden meegenomen. Alle relevante invalshoeken zijn hierin vertegenwoordigd.
- *Structureerende werking van MCA.* De MCA voor Bonaire werd uitgevoerd in de GDR-omgeving en droeg bij aan het structureren van de bijeenkomst, de dataverzameling en transparantie van de resultaten en de wijze waarop de resultaten zijn behaald. In de MCA is gebruikgemaakt van vooraf vastgestelde criteria aan de hand waarvan de experts de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen beoordeelden. Hierdoor ontstond er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen bij het beoordelen van de ernst van de witwasdreigingen.
- *Delphi-methode belangrijk bij risico-identificatie.* De Delphi-methode werd ingezet bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen voor de drie BES-eilanden, het bepalen van de potentiële impact van de dreigingen voor Bonaire en het inschatten van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor Bonaire. In twee rondes met een tussentijdse groepsdiscussie konden experts aangeven en motiveren wat hun keuzes dan wel inschattingen waren. Naar aanleiding van de groepsdiscussie stelden experts hun aanvankelijke oordelen zodanig bij dat witwasdreigingen die na de eerste identificieronde buiten de lijst van grootste witwasdreigingen waren gebleven, alsnog een plaats in die lijst bereikten. In de eerste NRA BES speelde de Delphi-methode een beperkte rol.
- *Expertmeetings met partijen in Caribisch en Europees Nederland.* Vanwege het online karakter van de drie expertmeetings was het mogelijk om zowel publieke als private organisaties uit Caribisch Nederland als Europees Nederland te laten deelnemen aan de meetings. In de eerste NRA BES namen alleen publieke partijen uit Europees Nederland deel aan de expertmeeting.
- *Validatie resultaten NRA.* In de eindfase van de NRA werden drie validerende interviews uitgevoerd (met vijf sleutelexperts). Dit leidde tot een bevestiging van de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

Aandachtspunten van deze NRA

Er zijn ook aandachtspunten te benoemen waarmee rekening gehouden dient te worden bij het op waarde schatten van de resultaten van de NRA. Deze aandachtspunten zijn grotendeels inherent aan de gekozen aanpak. In de keuze voor de toegepaste onderzoeksmethodologie is geprobeerd een zorgvuldige afweging te maken van zowel de voordelen als de nadelen die te verbinden zijn aan onderzoeksinstrumenten.

- Uit de verschillende onderzoeksactiviteiten blijkt dat kennis van en ervaring met witwascasuïstiek in Caribisch Nederland dun is gezaaid. Op de BES-eilanden is sprake van een gebrek aan kennis en data over financieel-economische criminaliteit bij lokale opsporingsdiensten en andere handhavers. Door de afwezigheid van concrete witwascasuïstiek evenals de beperkte kennis van en ervaring met casuïstiek bij de geraadpleegde experts heeft het onderzoek niet voor iedere dreiging tot een even goed inzicht in de aard en mechanismen geleid.
- De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten, andere handhavers en enkele meldingsplichtige instellingen in Caribisch Nederland met een taak bij de preventie en repressie van witwassen. Hoewel geprobeerd is in de gekozen onderzoeksaanpak de voorwaarden voor een betrouwbare dataverzameling te optimaliseren, kan niet worden uitgesloten dat bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ook subjectieve elementen hebben meegespeeld en dat deze mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting hebben plaatsgevonden.
- De Covid-19 pandemie maakte een fysiek bezoek aan de BES-eilanden en dus fysiek veldwerk in het Caribisch gebied onmogelijk. Dit hinderde de uitvoering van het onderzoek. Het maakte het lastig kennis te nemen van de (wijzigingen) in de context sinds de eerste NRA BES. Ook bij het beoordelen van de potentiële impact van de risico's en de weerbaarheid had fysiek uitgevoerd veldwerk geholpen met het beoordelen van de validiteit en betrouwbareheid van de onderzoeksresultaten. Ten derde zorgde het online karakter van de expertmeetings ervoor dat sommige deelnemers aan de meetings niet altijd even actief meededen in een discussie, hetgeen in fysieke meetings mogelijk beter te voorkomen was. Tot slot had de Covid-19 pandemie echter ook een positief gevolg voor het onderzoek: dankzij het online karakter van de expertmeetings was het mogelijk om zowel publieke als private organisaties uit Caribisch Nederland als Europees Nederland te laten deelnemen.
- Vanwege de Covid-19 pandemie konden de toezichthouders die hun taak vanuit Europees Nederland uitvoeren, geen fysieke bezoeken brengen aan de BES-eilanden. Hierdoor moest hun risico-oordeel worden gebaseerd op eerder opgedane ervaringen en op nieuwe inzichten die via videobellen of andere communicatie is opgedaan. Daarnaast bemoeilijkte de pandemie ook de opsporing en handhaving ter plekke. Zo was reizen vanuit Bonaire naar de kleinere eilanden slechts beperkt mogelijk voor specialistische politiediensten en voor het OM Caribisch Nederland. Ook dit had z'n uitwerking op de informatiepositie.
- Een kwantitatieve datagedreven analyse voor de NRA BES lijkt gezien de geconstateerde gebrekkige informatie- en datapositie van centrale partijen bij de witwasbestrijding voor Caribisch Nederland voorlopig nog niet haalbaar. Hierbij is het relevant te melden dat bij de in 2019/2020 uitgevoerde NRA's voor Europees Nederland, met een veel betere informatie- en datapositie, een dergelijke analyse ook niet mogelijk bleek. Dit leidde tot de aanbeveling voor de uitvoering van een dataverkendend onderzoek. Het onderzoek zou inzichtelijk moeten maken welke informatie en data beschikbaar moeten worden gemaakt voor de uitvoering van een meer datagedreven NRA witwassen.
- De hier voorliggende NRA richt zich op witwassen, terwijl de opdracht was een NRA voor Caribisch Nederland uit te voeren voor zowel witwassen als terrorismefinanciering. In diverse onderzoeksfasen is nagegaan welke mogelijkheden er zijn terrorismefinanciering in de NRA te betrekken. In de FANO-enquête, interviews en in expertmeetings is hier aandacht aan besteed en dit leverde geen signalen op

dat terrorismefinanciering in Caribisch Nederland momenteel een belangrijk risico vormt.

7.3 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.

- Hoewel de FANO-enquête in deze tweede NRA BES een duidelijke meerwaarde had, kan de opzet van de enquête verder worden versterkt. Respondenten hadden bij bepaalde dreigingen aangegeven dat zij uit eigen ervaring bekend waren met feiten/casus van die dreigingen. Later, in de eerste expertmeeting, bleek dat er maar weinig concrete witwasclusus in Caribisch Nederland te bestaan. Tijdens de meeting bleek dat experts de prevalentie van bepaalde dreigingen wel (zeer) aannemelijk achten, maar daadwerkelijke feiten/casus konden zij niet aandragen. Het verdient de aanbeveling om in de enquête nog duidelijker te maken dat er gevraagd wordt naar feiten/casus op basis van eigen ervaringen.
- Fysiek uitgevoerd veldwerk in Caribisch Nederland was voor deze tweede NRA BES weliswaar gepland, maar niet mogelijk vanwege de Covid-19 pandemie. Een fysiek bezoek zou geholpen hebben bij het kennisnemen van de omgeving waarin witwassen kan plaatsvinden en waarin de opsporing, handhaving en toezicht gestalte moet krijgen. Het missen van deze ervaringen bemoeilijkte het op waarde schatten van de verzamelde informatie en hiermee de rapportage van de onderzoeksresultaten. De mogelijkheid dat er na fysieke face-to-face interviews en een fysieke expertmeeting scherpere resultaten hadden kunnen worden gerapporteerd, kan niet worden uitgesloten.
- Gezien de gebrekkige datapositie van centrale partijen bij de preventie en repressie van witwassen in Caribisch Nederland ligt het niet voor de hand dat een bij een volgende NRA BES een volledig datagedreven NRA al mogelijk is en dan zeker niet voor alle BES-eilanden. Wel zou de mogelijkheid kunnen bestaan dat voor enkele witwasrisico's voor Bonaire dat wel al haalbaar is.
- Bij deze NRA zijn geen signalen opgevangen dat terrorismefinanciering een risico vormt voor de BES-eilanden en de NRA focust zich dan ook op witwassen. Dit betekent uiteraard niet dat dit ook zou gelden voor een volgende NRA BES. Ook dan weer zou moeten worden nagegaan of er risico's op het terrein van terrorismefinanciering aanwezig zijn in Caribisch Nederland.

Summary

Background

Dutch policy to prevent and combat money laundering is based on recommendations by the Financial Action Task Force (FATF) and European Union (EU) directives and regulations. The FATF focuses on preventing and combating money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system at a global level. 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 addition, the FATF supervises the correct functioning and effectiveness of those (legal) measures.

In 2017 and 2019/2020, the WODC Research and Documentation Centre conducted a National Risk Assessment (NRA) in the areas of money laundering and terrorist financing for the European part of the Netherlands. In 2017/2018, the WODC conducted a separate NRA for the Caribbean Netherlands – Bonaire, Sint Eustatius and Saba (or the BES islands) – in the fields of money laundering and terrorist financing.

A second NRA on Money Laundering and Terrorist Financing has now been carried out for the Caribbean Netherlands, which aims to identify the greatest risks in the field of money laundering and terrorist financing. This concerns the risks with the 'greatest residual potential impact', or the impact that remains after taking into account the preventive and/or mitigating effect (the 'resilience'¹³¹) of the policy instruments that target these threats. To this end, the threats with the greatest potential impact have been identified, and estimates have been made of the impact that these threats may have and the resilience of the policy instruments. The objective of this second NRA BES is therefore slightly broader than the objective of the first NRA BES, in which no estimates of the potential impact and resilience have been made. In line with the first NRA, this NRA also describes a number of lessons learned in the context of the growth model for the Dutch NRAs, which can be taken into account in the implementation of the following NRAs.

In order to obtain a first insight into existing threats in the field of money laundering and terrorist financing on the BES islands, the following research activities took place in the first stage of the study: desk research, exploratory interviews and a survey that was sent out to organizations with a role in the prevention and combating of money laundering and terrorist financing in the Caribbean Netherlands that aimed to collect information about the prevalence or (im)plausibility of money-laundering and terrorist financing threats on the three islands. These activities led to a lot of information on the subject of money laundering in the Caribbean Netherlands, but did not provide clear signals about the prevalence of terrorist financing in the Caribbean Netherlands. The written and online sources consulted also did not provide any indications of the existence of terrorist financing threats. Although the

¹³¹ Resilience concerns the preventive and mitigating effect of the policy instruments, whereby the following applies: the higher the resilience, the better the threats are countered. This concerns both the content/purpose and the implementation of the policy instruments.

absence of signals of terrorist financing threats does not necessarily mean that terrorist financing does not occur on the BES islands, it follows from this finding that the present report emphasizes on the subject of money laundering.

What is money laundering?

Legal and economic approach

In money laundering a legal and an economic approach can be distinguished. The legal approach to money laundering is based on Articles 435a to 435d of the Dutch Penal Code for the BES islands (*Wetboek van Strafrecht BES, WvS BES*). These articles describe the circumstances in which someone is guilty of money laundering. Money laundering is when somebody *hides or conceals the true nature, origin, place where it was found, disposal or relocation of an object*, or hides or conceals who the legal owner is or who is in possession of the object, despite knowing or being in a position in which they should reasonably suspect that the object in question was either directly or indirectly obtained as a result of any crime. For the purpose of this definition, 'object' includes any good and any property rights.

For the NRA, the economic approach is applied, in which the analysis is determined by the description of the process. The economic approach focuses on the way in which assets of criminal origin are returned to the legal money circuit and used in an economic sense, in such a way that the origin of the money is concealed. This NRA also includes so-called consumer money laundering, the spending of criminally obtained proceeds on basic necessities. The money-laundering process according to the economic approach can be divided into three stages that are not always completed and do not always follow each other chronologically. The FATF distinguishes the following stages:

- *Placement*. In this stage, a criminal places the money to be laundered into the financial system, giving it a book-entry character. A form of crime such as drug trafficking often involves large amounts of cash that a criminal wants to place in the financial system. In some forms of crime, the money is already in the financial system, for example in the case of tax fraud.
- *Concealment*. In this stage – which can take place both during and after the placement stage – a criminal conceals his own identity and/or the origin of the criminal assets to minimize the chance of being caught. The nature of the concealment methods can vary from relatively simple to very complex.
- *Integration*. In this last stage, a criminal integrates the criminally obtained money into the financial system – whether concealed or not – via, for example, spending on his own livelihood or investing in high-value products or real estate.

Research methodology

As in the first NRA BES, the applied research approach is structured according to the ISO 31000 framework for risk management. In short, the research methodology used boils down to the following:

- A context analysis outlining the specific characteristics of the Caribbean Netherlands that may influence the prevalence of money laundering. A literature study was performed for this context analysis.

- For the purpose of an inventory of threats in the field of money laundering, a brief literature study was conducted and the FANO survey¹³² was conducted among organizations that were expected to have knowledge of money laundering in the Caribbean-Dutch context.
- In a first expert meeting, experts individually identified the money-laundering threats with the greatest potential impact for the three BES islands.
- After the first expert meeting, in-depth interviews with public parties in both the Caribbean and European Netherlands, and with private parties in the Caribbean Netherlands were held to examine the nature and mechanisms of the identified largest money-laundering threats.
- In a second expert meeting, experts estimated the potential impact of the largest money-laundering threats. For Bonaire this was done in a quantitative sense on the basis of a Multi Criteria Analysis, for Sint Eustatius and Saba this was done through a plenary discussion in a general sense.
- A survey among public parties with a task in preventing and combating money laundering on the BES islands provided insight into the policy instruments available for the prevention and repression of money laundering. This formed input for the third expert meeting.
- In the third expert meeting, experts assessed the resilience of the available policy instruments for the prevention and repression of the largest money-laundering threats. For Bonaire this was done in a quantitative sense, for Sint Eustatius and Saba this took place through a plenary discussion in a general sense.
- By comparing the estimated potential impact of the largest money-laundering threats against the estimated resilience, insight has been gained into the largest money-laundering risks in the Caribbean Netherlands, with a ranking for Bonaire according to their residual potential impact.
- Finally, in the last stage of the study, three validating interviews were conducted with a total of five key experts with the main aim of examining to what extent they recognized (the ranking of) the identified money-laundering risks.

The Covid-19 pandemic made face-to-face interviews and a physical expert meeting in the BES area that had been foreseen for this NRA impossible. As a consequence fieldwork for this NRA had to be done entirely online. A physical visit would have helped to become acquainted with the environment in which money laundering can take place and in which the investigation, law enforcement and supervision must take shape. The lack of this experience formed a complication in valuing the collected information and thus to report the research results. The possibility that more clear-cut results could have been reported after conducting physical face-to-face interviews and a physical expert meeting cannot be ruled out.

What makes the Caribbean Netherlands vulnerable to money laundering?

In terms of **geographic characteristics**, the proximity to Central and South American countries and other Caribbean islands (which are associated with drug production, ineffective anti-money-laundering regulations and strict banking secrecy) may in principle influence the prevalence of money laundering in the Caribbean Netherlands because of the illegal supply of drugs, weapons and people. In addition, the great distance between the BES islands and the European Nether-

¹³² The purpose of the FANO survey was to identify 1. the facts/cases of which money-laundering threats are known to organizations based in the Caribbean and European Netherlands, 2. the extent to which those organizations consider the prevalence of the threats plausible or not, and 3. which threats are unknown to the organizations.

lands has consequences for the organization of supervision by the three Wwft BES¹³³ supervisors located in the European Netherlands (the Dutch Authority for the Financial Markets (*Autoriteit Financiële Markten, AFM*), the Wwft Supervision Office (*Bureau Toezicht Wwft, BTWwft*) and the Dutch Central Bank (*De Nederlandsche Bank, DNB*)). Due to the limited scale, basic police service is available locally on Sint Eustatius and Saba. When specialist police service is needed, this can be flown in from Bonaire or the European Netherlands.

Socio-cultural characteristics of the Caribbean Netherlands, such as a culture in which everyone knows each other, a culture of silence, fear and interest, in which there is patronage, nepotism and clientelism according to the principle of 'give a little, take a little', cause a blurring of the boundaries between private relationships and professional contacts. In principle, this can result in a reduced willingness to report crime, in conflicts of interest and in integrity problems in the local implementation of supervision, investigation and law enforcement.

An **economic feature** of the BES islands that may be related to the prevalence of money laundering is the islands' cash orientation. A high degree of cash use in an economy is often associated with a shadow economy and the prevalence of money laundering. Other relevant economic features are the poverty problem and the associated informal borrowing culture in the Caribbean Netherlands. The small scale of the BES islands combined with a culture of self-reliance can work out into a prevailing informal lending culture that potentially influences the prevalence of money laundering. Instead of taking out a loan from a financial institution, it is relatively common in small communities that residents take out a loan among themselves or otherwise informally, such as with *loan sharks* that charge usury. An economic sector in the Caribbean Netherlands that is sensitive to money laundering is the real estate/realty sector. Bonaire in particular can be interesting for investments in real estate with criminal money that comes from, among other places, the European Netherlands.

Various **forms of crime** can precede money laundering. In the Caribbean Netherlands, this can involve a range of forms of property crime, drug crime, human smuggling/trafficking and corruption.

- **Property crime.** Property crimes are mainly registered on Bonaire and to a much lesser extent on Sint Eustatius and Saba. It can be assumed that there is a considerable dark number and that not all crimes committed are registered. The actual level of crime is probably considerably higher than the official figures.
- **Drug crime.** Bonaire is mentioned as one of the transit ports of drugs from South America, especially cocaine, to Europe and the United States, among other places. The 'Caribbean route' is often used by criminal drug organizations from Colombia and Venezuela and by Jamaican and Dominican gangs with ties to Spain and the Canary Islands. Saba and Sint Eustatius are mainly final destinations for drug transport.
- **Human smuggling/trafficking.** The politically unstable situation in Venezuela is related to the occurrence of human trafficking and the illegal residence of foreign nationals on Bonaire. For Saba and Sint Eustatius there are hardly any signs of the occurrence of human trafficking.
- **Corruption.** According to other studies, official and political corruption occurs on Bonaire and Sint Eustatius, in which there can be a relationship with socio-cultural characteristics such as patronage, nepotism and clientelism. Examples of

¹³³ Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act for Bonaire, Sint Eustatius and Saba.

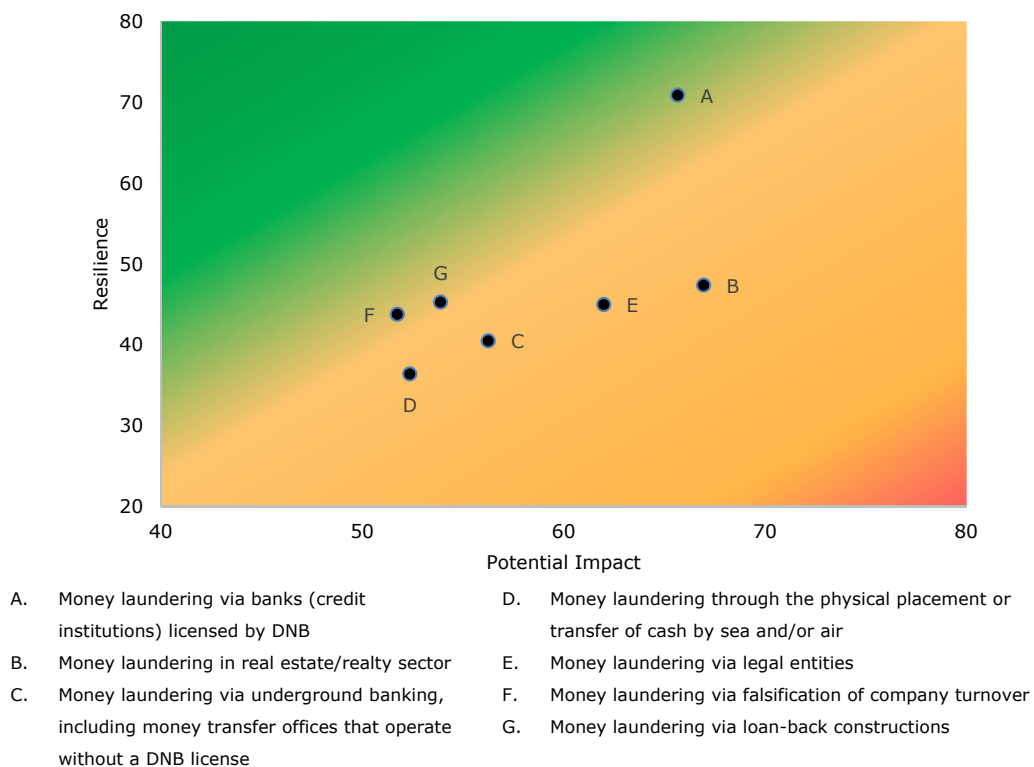
corruption in Bonaire in particular are: the untransparent way of issuing land on long-term lease and applying for and granting employment and residence permits. For Saba, the corruption problem is estimated to be lower.

Largest money-laundering risks in the Caribbean Netherlands

Bonaire

Figure S.1 brings together the expert estimates for Bonaire of the potential impact and resilience for the seven money-laundering threats identified by experts as threats with the greatest potential impact. Threats with a high potential impact and low resilience are risky.

Figure S.1 Potential Impact compared to Resilience for the seven largest money-laundering threats for Bonaire



The figure shows that this high-risk combination for money-laundering threats does not occur; many money-laundering threats are close to each other in terms of potential impact and resilience. However, this is not the case with 'Money laundering via banks (credit institutions) licensed by DNB'. This threat has a relatively high potential impact and relatively high resilience. Experts are of the opinion that this threat can have major harmful consequences, but that the policy instruments counteract this potential impact to a relatively large extent. In the figure, this threat therefore results in a green area. 'Money laundering through the physical placement or transfer of cash by sea and/or air' has low estimates for the potential impact and resilience: experts believe that this money-laundering threat – in comparison with the other threats – has less significant harmful consequences and that the policy instruments only counteract this threat to a limited extent. Closest to the red part of

the figure, which indicates a high money-laundering risk, comes the threat 'Money laundering in real estate/realty sector'. This can be traced back to a relatively high potential impact with moderate resilience to this threat.

However, Figure S.1 does not yet provide a clear answer about the extent to which the available policy instruments on Bonaire counteract the potential impact of the seven largest money-laundering threats. In order to gain a better insight into this, a final analysis step was carried out for each threat to determine what potential impact remains after taking into account the mitigating effect of the policy instruments, in this case the resilience of the policy instruments. This results in the final list of the seven largest money-laundering risks for Bonaire, which is classified according to the potential impact that remains after taking into account the mitigating effect of the policy instruments. In this NRA, this is referred to as the residual potential impact (RPI). The size of the RPI determines the size of the money-laundering risk. The results of this analysis are included in table S.1.

Table S.1 The seven largest money-laundering risks for Bonaire

	RPI-score (scale from 0-100)
Money laundering in real estate/realty sector	35
Money laundering via legal entities	34
Money laundering via underground banking, including money transfer offices that operate without a DNB license	34
Money laundering through the physical placement or transfer of cash by sea and/or air	33
Money laundering via loan-back constructions	30
Money laundering via falsification of company turnover	29
Money laundering via banks (credit institutions) licensed by DNB	19

The RPI scores for the seven money-laundering risks for Bonaire are spread from 19 to 35 (on a scale from 0 to 100). The remaining risks are therefore not very high. The money laundering risk 'Money laundering in real estate/realty sector' emerges as the largest money laundering risk for Bonaire. Shortly followed by 'Money laundering via legal entities', 'Money laundering via underground banking including money transfer offices that operate without a DNB license' and 'Money laundering via the physical placement or transfer of cash by sea and/or air'. The money-laundering risk 'Money laundering via banks (credit institutions) licensed by DNB' has the lowest RPI score. This money-laundering risk is lower than the other largest money laundering risks because of the relatively high resilience of the policy instruments, estimated by the experts.

Sint Eustatius en Saba

For Sint Eustatius and Saba it was not possible to perform an MCA¹³⁴ and to display a ranking of the largest money-laundering risks such as that for Bonaire. The threats and resilience of the policy instruments for these islands have been qualitatively discussed.

¹³⁴ The majority of the experts indicated in the interviews and the expert meetings that they were unable to properly estimate the potential impact and resilience of the money-laundering threats for Sint Eustatius and Saba. This is explained in more detail in the report.

Compared to Bonaire, the list of identified largest money-laundering threats for Sint Eustatius and Saba is slightly shorter.¹³⁵ The experts were unanimous in their opinion that for both islands 'Money laundering in real estate/realty sector' represents the largest money-laundering risk. For this reason, this risk is at the top of table S.2. The other three largest money-laundering risks for these islands are listed in no particular order. Due to the differences in scale, the smaller size of the local economy and the tourism sector, and the more limited opportunities to invest in the real estate/realty sector, the money-laundering threats for Sint Eustatius and Saba are estimated to be lower than for Bonaire.

Tabel S.2 The four largest money-laundering risks for Sint Eustatius and Saba

Money laundering in real estate/realty sector
Money laundering via banks (credit institutions) licensed by DNB
Money laundering via underground banking, including money transfer offices that operate without a DNB license
Money laundering through the physical placement or transfer of cash by sea and/or air

¹³⁵ For Sint Eustatius and Saba, experts had insufficient knowledge of the possible prevalence of the threats 'Money laundering via loan-back constructions', 'Money laundering via legal entities' and 'Money laundering via falsification of company turnover' to designate these as the largest money-laundering threat.

Literatuur

- Analistennetwerk Nationale Veiligheid (2020). *Geïntegreerde risicoanalyse Caribisch Nederland*. RIVM 2020.
- Autoriteit Financiële Markten (2019). *Handleiding Wwft BES en Sanctieregelgeving*. Amsterdam: AFM.
- 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.
- De Nederlandsche Bank (2021). *Afschrift per 23-4-2021 van het register financiële markten voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ('Caribisch Nederland')*. Amsterdam: DNB.
- Duyne, P. van, Harvey, J., Gelemerova, L. (2018). *The critical handbook of money laundering: Policy, analysis and myths*. Londen: Palgrave Macmillan.
- 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.
- Financial Action Task Force (2013). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: 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) (2019). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2018*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland) (2020). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2019*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit Nederland) (2021). *FIU-Nederland Jaaroverzicht 2020*. 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.
- Kamerstukken II 2010-2011, 32 784, nr. 6.
- Kamerstuk 13 mei 2020. *Memorie van toelichting. Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES en de Wet financiële markten BES in verband met het aanpakken van geconstateerde risico's op witwassen en financieren van terrorisme op de BES en het in overeenstemming brengen van deze wetgeving met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force*.
- Koningsveld, J. van (2013). Money laundering – 'You don't see it until you understand it': rethinking the stages of the money laundering process to make enforcement more effective. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 435-451). Cheltenham: Edward Elgar.
- Koningsveld, T.J. van (2015). De offshore vennootschap: Het ideale verhuullingsinstrument voor de witwasser? *Justitiële verkenningen*, 41(1), 54-68.
- Korse, R. (2012). Corruptieschandaal Bonaire. *De Stentor*, 17 augustus 2012.
- Kroon, M. (1992). *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations: Laboratory and field studies*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht. Amsterdam: Thesis Publishers.

- Leertouwer, E.C., & Zaalberg, A. (2015). *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC. Cahier 2015-12.
- Lees, F.P. (1980). *Loss Prevention in the Process Industries*. Londen: Butterworth-Heinemann.
- Liem, M., Meinema, B., & Zee, S. van der (2019). *Hoe doen de burens dat? Verslag van een zoektocht naar regionale good practices naar rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland*.
- 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.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). *Staat van de Woningmarkt. Jaarrapportage 2020*.
- Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019). *Plan van aanpak witwassen. Juni 2019*.
- 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.
- Nationale ombudsman en de Kinderombudsman (2020). *Het maakt uit waar je wieg heeft gestaan*. Rapportnr: 2020/030. Den Haag: Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman.
- 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.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2019). *Indicatoren van witwassen en terrorismefinanciering. Handboek voor medewerkers van de Belastingdienst*. Parijs: OESO.
- Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius & Saba (2020). *Jaarverslag 2019*. Kralendijk: Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- 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). *Afpakteam Curaçao. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de taakuitoefening van het afpakteam in Curaçao*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2019). *Inspectieonderzoek naar de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de Rechtshandhaving (2020). *Aanpak drugscriminaliteit. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de wijze waarop de aanpak van drugscriminaliteit in Curaçao en tussen de landen binnen het Koninkrijk is vormgegeven*. Willemstad: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Soudijn, M. (2017). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Driebergen: 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.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2017). *The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism*. Wenen: UNODC.

- United States Department of State - Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (2020). *Trafficking In Persons report*. Washington: United States Department of State
- 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 Terrorisme-financiering*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-14.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2018). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismedfinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-17.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2020a). *National Risk Assessment Witwassen 2019*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-11.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2020b). *National Risk Assessment Terrorisme-financiering 2019*. Den Haag: WODC. Cahier 2020-12.
- 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.
- Zee, S. van der, & Hoebé, D. (2019). *Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken*. Kralendijk: Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Websites

- <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/internationale-samenwerking>
- <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/dienstverleners/kredietinstellingen-geldtransactiekantoren-ea/objectieve-indicatoren>
- <https://bes.fiu-nederland.nl/nl/dienstverleners/kredietinstellingen-geldtransactiekantoren-ea/objectieve-indicatoren>
- <https://bonaire.nu/2021/06/08/eerste-leergang-finec-afgerond-met-groot-aantal-ketenpartners-in-caribisch-nederland/>
- <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=NL&start=1960&view=chart>
- <https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>
- <https://maritimecyprus.files.wordpress.com/2017/09/oecd.pdf>
- <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>
- www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/toerisme-caribisch-nederland-in-2020-hard-geraakt-door-coronapandemie
- www.fiu-nederland.nl/nl/geld-uit-de-hoge-hoed-0
- www.fiu-nederland.nl/nl/financiele-escapades-onder-de-zon
- [www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
- www.afm.nl/~profmedia/files/afm/externe-samenwerking/mou/afm-cba.pdf?la=nl-NL
- www.belastingdienst-cn.nl/bcn/nl/organisatie/taken-van-de-douane
- www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/46/horeca-grootste-werkgever-op-bonaire
- www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/08/ruim-60-procent-minder-luchtvaartpassagiers-op-caribisch-nederland-in-2020
- www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/09/toerisme-caribisch-nederland-in-2020-hard-geraakt-door-coronapandemie
- www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht_kredietinstellingen/integriteittoezicht#integriteittoezicht
- www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied

- www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/
- www.fiu-nederland.nl/nl/financiele-escapades-onder-de-zon
- www.fiu-nederland.nl/nl/geld-uit-de-hoge-hoed-0
- [www.mot.cw/web/motweb/motweb.nsf/a61721b0b7293b3204257685006d44ed/3f138a325bb578a5042578200064a56a/\\$FILE/99._GT_Landsverordening_melding_ongebruikelijke_transacties%20_1_.pdf](http://www.mot.cw/web/motweb/motweb.nsf/a61721b0b7293b3204257685006d44ed/3f138a325bb578a5042578200064a56a/$FILE/99._GT_Landsverordening_melding_ongebruikelijke_transacties%20_1_.pdf)
- www.rand.org/topics/delphi-method.html
- www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z11556&did=2020D24837

Vindplaatsen wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats *
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES	Wwft BES	Stb. 2020, 465
Wet financiële markten BES	Wfm BES	Stb. 2020, 465
Wetboek van Strafrecht BES	WvSr BES	Stb. 2020, 396
Wetboek van Strafvordering BES	WvSv BES	Stb. 2019, 142
Burgerlijk Wetboek BES Boek 2		Stb. 2019, 107
Belastingwet BES	-	Stb. 2019, 512
Douane- en accijnswet BES	-	Stb. 2019, 512

* De vindplaats heeft betrekking op de inwerkingtreding van de meest recente wijziging van de wet.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams

Universiteit Maastricht, School of Business
and Economics

Leden

Dr. P.C.M. Schotborgh-Van de Ven CFE

Dr. W.P. Veenendaal

SRA-Caribbean & Partners

Universiteit Leiden, Faculteit der Sociale
Wetenschappen, Instituut Politieke
Wetenschap

Mr. drs. Z. Zuidema

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

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.

Tabel B.1 Lijst van geïnterviewden

	Oriënterende interviews	Verdiepende interviews	Validerende interviews
	Aantal geïnterviewden	Aantal geïnterviewden	Aantal geïnterviewden
AMLC/FIOD	2	-	-
AFM	2	-	-
Bank Bonaire I	-	3	-
Bank Bonaire II	-	1	-
Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland	-	2	-
Bonaire Hotel and Tourism Association	-	2	-
BTWwft	1	1	-
DNB	2	2	-
FIU-Nederland	2	1	1
FIU-Sint Maarten	1	-	-
Handelaar in bouwmaterialen	-	1	-
Kadaster Bonaire	-	1	-
Kamer van Koophandel en Nijverheid Bonaire	-	2	-
KMar	-	3	-
KPCN	-	4	-
Onderzoeker 'Veiligheidsbeeld BES 2018'	1	-	-
OM Caribisch Nederland	1	1	1
Openbaar Lichaam Bonaire	-	1	-
Openbaar Lichaam Saba	-	1	-
Notaris Bonaire	-	1	-
Notaris Sint Maarten	-	1	-
Ministerie van Financiën	2	-	1
Ministerie van Justitie en Veiligheid	3	-	1
RST	-	1	-

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.

Tabel B.2 Deelnemers expertmeetings

Organisatie	1 ^e expertmeeting	2 ^e expertmeeting	3 ^e expertmeeting
AFM	Ja	Ja	Ja
AMLC/FIOD	Ja	Ja	Ja
Bank	Ja	Nee*	Ja
Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland	Ja	Ja	Ja
BTWwft	Ja	Ja	Ja
DNB	Ja	Ja	Ja
FIU-Nederland	Ja	Ja	Ja
KMar	Ja	Ja	Ja
KPCN	Ja	Ja	Ja
Notaris	Ja	Ja	Nee*
OM Caribisch Nederland	Ja	Ja	Ja
RST	Ja	Ja	Nee*

* Wel uitgenodigd voor de expertmeeting.

Bijlage 4 FANO-enquêtes

FANO-enquête witwassen

Introductie

Via deze mailenquête willen wij achterhalen of uw organisatie via de eigen werkzaamheden (dus niet via berichten uit de media, via andere organisaties of andere bronnen) ervaring heeft met feiten/casussen van 'dreigingen' op het terrein van witwassen. Bij 'dreigingen' gaat het om methoden die (kunnen) worden ingezet om crimineel geld wit te wassen.

De enquête moet ook inzichtelijk maken in hoeverre uw organisatie de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk acht (op basis van informatie die bij uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikbaar is). Dit geschiedt volgens de zogeheten FANO-systematiek.

Aan u wordt gevraagd om voor Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba (afhankelijk van de beantwoording van de vragen in de begeleidende mail) in de longlist van witwasdreigingen bij iedere dreiging een van de volgende letters te markeren:

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

U kunt uw keuze voor het betreffende vakje (F, A, N, O) markeren via een kruisje. Doe dit voor elke dreiging in de tabel. Wanneer u dit bij een bepaalde dreiging niet doet, dan interpreteren wij dit in de analysefase als een O (van Onbekend). Het is de bedoeling dat u per dreiging slechts één keuze maakt.

Onderaan de beide longlisten bestaat de mogelijkheid om dreigingen die volgens u ontbreken, toe te voegen. Indien u hier een toevoeging doet, wilt u dan ook aangeven of het gaat om een dreiging waar uw organisatie via eigen werkzaamheden ervaring mee heeft (F) of om een dreiging die u aannemelijk acht op basis van de informatie waarover uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikt (A).

Tabel B.3 Longlist van witwasdreigingen

	F	A	N	O
Kanalen van plaatsing (incl. selectie plaatsingsmethoden)				
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)				
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)				
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning				
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren				
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning				
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning				
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning				
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning				
Witwassen via accountants				
Witwassen via administratiekantoren				
Witwassen via belastingadviseurs				
Witwassen via notarissen				
Witwassen via advocaten				
Witwassen via verzekeraars				
Witwassen via makelaars				
Witwassen via projectontwikkelaars				
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen				
Witwassen via casino's				
Witwassen via online kansspelen				
Witwassen via loterijen				
Witwassen via autohandelaren				
Witwassen via juweliers				
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)				
Witwassen via offshore vennootschappen				
Overige plaatsingsmethoden				
Witwassen via virtuele valuta				
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)				
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee				
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht				
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed				
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed				
Verhullingsmethoden				
Witwassen via loan back constructies				
Witwassen via ABC-transacties				
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen				
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet				
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)				

Tabel B.4 Welke witwasdreigingen ontbreken volgens u in bovenstaande lijst?

	F	O
1 ...		
2 ...		
3 ...		
4 ...		
5 ...		

FANO-enquête terrorismefinanciering

Introductie

Via deze mailenquête willen wij achterhalen of uw organisatie via de eigen werkzaamheden (dus niet via berichten uit de media, via andere organisaties of andere bronnen) ervaring heeft met feiten/casussen van 'dreigingen' op het terrein van terrorismefinanciering. Bij 'dreigingen' gaat het om methoden die (kunnen) worden ingezet om terrorisme te financieren.

De enquête moet ook inzichtelijk maken in hoeverre uw organisatie de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk acht (op basis van informatie die bij uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikbaar is). Dit geschiedt volgens de zogeheten FANO-systematiek.

Aan u wordt gevraagd om voor Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba (afhankelijk van de beantwoording van de vragen in de begeleidende mail) in de longlist van terrorismefinancieringdreigingen bij iedere dreiging een van de volgende letters te markeren:

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

U kunt uw keuze voor het betreffende vakje (F, A, N, O) markeren via een kruisje. Doe dit voor elke dreiging in de tabel. Wanneer u dit bij een bepaalde dreiging niet doet, dan interpreteren wij dit in de analysefase als een O (van Onbekend). Het is de bedoeling dat u per dreiging slechts één keuze maakt.

Onderaan de beide longlisten bestaat de mogelijkheid om dreigingen die volgens u ontbreken, toe te voegen. Indien u hier een toevoeging doet, wilt u dan ook aangeven of het gaat om een dreiging waar uw organisatie via eigen werkzaamheden ervaring mee heeft (F) of om een dreiging die u aannemelijk acht op basis van de informatie waarover uw organisatie via de eigen werkzaamheden beschikt (A).

Tabel B.5 Longlist van terrorismefinancieringdreigingen

	F	A	N	O
Financieringsbronnen				
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen				
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming				
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden				
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)				
Financieringsmethoden en -kanalen				
Financiering via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) (girale transacties/stortingen of contante stortingen)				
Financiering via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)				
Financiering en/of verplaatsing via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning				
Financiering en/of verplaatsing via geldtransactiekantoren zonder DNB-vergunning				
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers				
Financiering met betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)				
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's				
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen				
Verhullingsmethoden				
Financiering via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee				
Financiering via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht				
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Caribisch Nederland				
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland				
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm				

Tabel B.6 Welke terrorismefinancieringdreigingen ontbreken volgens u in bovenstaande lijst?

	F	O
1 ...		
2 ...		
3 ...		
4 ...		
5 ...		

Bijlage 5 Resultaten FANO-enquête witwassen

Tabel B.7 Respons FANO-enquêtes

FANO-enquête	Aantal benaderde organisaties	Bonaire Aantal respondenten	Sint Eustatius Aantal respondenten	Saba Aantal respondenten
Witwassen	28	13	7	7
Terrorismedinanciering	28	2	1	1

Bonaire

Tabel B.8 Witwasdreigingen waarvan feit/casus bekend is (n=13)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/ stortingen of contante stortingen)	6
Witwassen via notarissen	5
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	4
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	3
Witwassen via loterijen	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	2
Witwassen via makelaars	
Witwassen via projectontwikkelaars	
Witwassen via juweliers	
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	1
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via belastingadviseurs	
Witwassen via advocaten	
Witwassen via casino's	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Toegevoegd: Witwassen via horecaondernemingen	

Tabel B.9 Witwasdreigingen met aannemelijke prevalentie (n=13)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	8
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	
Witwassen via accountants	7
Witwassen via casino's	
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	6
Witwassen via belastingadviseurs	
Witwassen via makelaars	
Witwassen via projectontwikkelaars	
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	5
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via notarissen	
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	
Witwassen via juweliers	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	4
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	
Witwassen via online kansspelen	
Witwassen via loterijen	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/ stortingen of contante stortingen)	3
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	
Witwassen via advocaten	
Witwassen via verzekeraars	
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	1
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Toegevoegd: Witwassen via mensenhandel vanuit buurlanden (Zuid-Amerika)	
Toegevoegd: Witwassen via niet-bestaande dienstverlening (bijv. overfacturering)	
Toegevoegd: Witwassen via aannemers (nieuwbouw vastgoed)	

Tabel B.10 Witwasdreigingen met niet-aannemelijke prevalentie (n=13)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	2
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	
Witwassen via verzekeraars	
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	1
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Witwassen via accountants	
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via belastingadviseurs	
Witwassen via notarissen	
Witwassen via advocaten	
Witwassen via makelaars	
Witwassen via projectontwikkelaars	
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via ABC-transacties	

Sint Eustatius**Tabel B.11 Witwasdreigingen waarvan feit/casus bekend is (n=7)**

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/ stortingen of contante stortingen)	3
Witwassen via loterijen	

Tabel B.12 Witwasdreigingen met aannemelijke prevalentie (n=7)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via projectontwikkelaars	7
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	6
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	5
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	
Witwassen via makelaars	4
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via accountants	3
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via notarissen	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	
Witwassen via online kansspelen	2
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	1
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Witwassen via belastingadviseurs	
Witwassen via advocaten	
Witwassen via verzekeraars	
Witwassen via loterijen	
Witwassen via juweliers	
Witwassen via virtuele valuta	
Toegevoegd: Witwassen via slotmachines in combi met fingeren van bedrijfsomzet	

Tabel B.13 Witwasdreigingen met niet-aannemelijke prevalentie (n=7)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	3
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	
Witwassen via casino's	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via juweliers	
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	2
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Witwassen via administratiekantoren	1
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	

Saba

Tabel B.14 Witwasdreigingen waarvan feit/casus bekend is (n=7)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/ stortingen of contante stortingen)	1
Witwassen via loterijen	

Tabel B.15 Witwasdreigingen met aannemelijke prevalentie (n=7)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	6
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	5
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via projectontwikkelaars	4
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	3
Witwassen via makelaars	
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	
Witwassen via loterijen	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/ stortingen of contante stortingen)	2
Witwassen via notarissen	
Witwassen via advocaten	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	1
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Witwassen via accountants	
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via belastingadviseurs	
Witwassen via verzekeraars	
Witwassen via casino's	
Witwassen via online kansspelen	
Witwassen via juweliers	
Witwassen via offshore vennootschappen	

Tabel B.16 Witwasdreigingen met niet-aannemelijke prevalentie (n=7)

Witwasdreiging	Aantal respondenten
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	3
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	
Witwassen via casino's	
Witwassen via online kansspelen	
Witwassen via autohandelaren	
Witwassen via juweliers	2
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	
Witwassen via offshore vennootschappen	1
Witwassen via administratiekantoren	
Witwassen via virtuele valuta	

Bijlage 6 Enquête beleidsinstrumentarium

Tabel B.17 Welke bijdrage leveren bestaande beleidsinstrumenten aan de preventie/bestrijding van witwassen?*

	Levert geen substantiële bijdrage	Levert substantiële bijdrage	Onbekend met beleids- instrument
FATF aanbevelingen			
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES			
Wet financiële markten BES			
Wetboek van Strafrecht BES			
Wetboek van Strafvordering BES			
Douane- en accijnswet BES			
Belastingwet BES			
Wet op de Kammers van Koophandel en Nijverheid BES			
Handelsregisterwet 2009 BES			
Kadasterwet BES			
Loterijwet BES			
Wet op het notarisambt BES			
Samenwerkingsverbanden tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba			
Samenwerkingsverbanden met andere eilanden in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten)			
Samenwerkingsverbanden met andere (ei)landen in de Caribische regio			
Samenwerkingsverbanden met andere (ei)landen buiten de Caribische regio			
Sectorale regelgeving en voorwaarden (bijv. algemene bankvoorwaarden)			
Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers			

* NB: hierbij dient uitgegaan te worden van de situatie in januari 2021 (het moment waarop de enquête is uitgezet).

Tabel B.18 Welke beleidsinstrumenten die een substantiële bijdrage leveren aan de preventie/bestrijding van witwassen ontbreken in de bovenstaande lijst? (graag een toelichting geven)

1	...
2	...
3	...

Tabel B.19 Welke nu niet bestaande beleidsinstrumenten kunnen mogelijk een substantiële bijdrage leveren aan de preventie/bestrijding van witwassen? (graag een toelichting geven)

1	...
2	...
3	...

Bijlage 7 Resultaten enquête beleidsinstrumentarium

Tabel B.20 Welke bijdrage leveren bestaande beleidsinstrumenten aan de preventie/bestrijding van witwassen? (n=7)*

	Levert geen substantiële bijdrage	Levert substantiële bijdrage	Onbekend met beleids-instrument
• Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES	0	6	1
• Wet financiële markten BES	0	6	1
• Wetboek van Strafrecht BES	1	6	0
• FATF aanbevelingen	0	5	2
• Samenwerkingsverbanden met andere eilanden in het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten)	0	5	2
• Samenwerkingsverbanden tussen organisaties op Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba	1	5	1
• Wetboek van Strafvordering BES	1	5	1
• Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van toezichthouders, opsporingsdiensten en andere handhavers	0	4	3
• Wet op het notarisambt BES	0	2	5
• Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES	0	2	5
• Belastingwet BES	2	2	3
• Samenwerkingsverbanden met andere (ei)landen buiten de Caribische regio	0	2	5
• Loterijwet BES	0	1	6
• Kadasterwet BES	0	1	6
• Douane- en accijnswet BES	2	1	4
• Handelsregisterwet 2009 BES	0	0	7
• Samenwerkingsverbanden met andere (ei)landen in de Caribische regio	1	0	6
• Sectorale regelgeving en voorwaarden (bijv. algemene bankvoorwaarden)	1	0	6

* Hierbij is uitgegaan van de situatie in januari 2021 (het moment waarop de enquête is uitgezet).

Tabel B.21 Welke beleidsinstrumenten die een substantiële bijdrage leveren aan de preventie/bestrijding van witwassen ontbreken in de bovenstaande lijst? (n=8)*

- FIU indicatoren (feitelijk de nationale uitwerking van een deel van de FATF aanbevelingen)
- FATF aanbevelingen is wat mij betreft te beperkt. Het is veel meer dan de aanbevelingen het zijn ook de indicatoren; RTMG projecten etc
- Gezien de nauwe relatie is vaak aanpak op basis van NL (SR/SV of bestuurlijke) wetgeving ook mogelijk. Dus resp. SR NL; SV NL; WED NL en AWR AWDA NL. Maar dit is wel een ruime interpretatie van beleidsinstrumenten die mogelijk een substantiële bijdrage kunnen leveren. Gezien de bijzondere relatie tussen NL en de BES is deze wel te overwegen. Veel van de personen op de BES hebben naast een historische ook vaak nog een zeer intensieve relatie met NL. Dus een historische duale relatie kan aan de orde zijn waardoor ook NL instrumenten in te zetten zijn bij de bestrijding van witwassen.
- De Sanctiewet en sanctieregelgeving
- NRA
- Seminars, tenzij dit reeds valt onder de bullet 'richtlijnen ...'
- Advocatenwet BES
- Beleidsregel AFM en DNB toepassing en uitvoering Wfm BES en Wwft BES 2012
- Burgerlijk Wetboek BES
- Regeling beheer politiecorps BES
- Besluit bewaring inbeslaggenomen voorwerpen BES
- Uitleveringswet BES
- Wet hazardspelen BES I
- Wet politiegegevens BES
- Veiligheidswet BES
- Wet administratieve rechtspraak BES

* Het aantal respondenten bij deze tabel wijkt af van de twee andere tabellen omdat deze vraag ook is beantwoord door de ministeries van JenV en Financiën (gezamenlijk).

Tabel B.22 Welke nu niet bestaande beleidsinstrumenten kunnen mogelijk een substantiële bijdrage leveren aan de preventie/bestrijding van witwassen? (n=7)

- Aanvullende regelgeving voor zelfde groep poortwachters als in NL. denk aan notarissen; advocaten (volgens mij is het deels al in gang gezet)
- Aanvullende regelgeving voor nieuwe aanbieders van fenomenen cf in NL. Denk aan aanbieders/ ondersteuners nieuwe betaalmethoden. Heb geen zicht of dit al in werking gezet is cf NL.
- Regulering betaalinstanties en crypto-instellingen
- Bij casino's heeft DNB een beperkt handhavingsinstrumentarium. Verlening en intrekking van vergunningen of registraties zijn niet bij DNB belegd, toezicht wel.
- ECTF; vanuit mijn vorige werkveld (cybercrime) veelvuldig samenwerking gehad rechtstreeks met banken tijdens strafrechtelijke onderzoeken. Binnen het ECTF (electronic crimes taskforce) werd een medewerker van politie gestationeerd met als taak direct informatie van tussen politie en banken uit te wisselen tijdens strafrechtelijke onderzoeken. Dit zou ook voor witwassen een perfect middel zijn. In gesprekken met medewerkers van banken hier krijg ik mee dat er veel informatie ligt waar ze nu niets mee doen of mee naar toe kunnen, omdat het niet hun taak/werk is en in het kader van de privacy/klantgegevens kunnen ze het niet uitwisselen. Een soortgelijk orgaan zou hier uitkomst bieden, weliswaar zou het dan wel breder moeten worden opgezet dan alleen electronic crimes.

Bijlage 8 Resultaten eerste expertmeeting

Tabel B.23 Identificatie grootste witwasdreigingen Bonaire (naar aantal deelnemers)

	1 ^e ronde (n=12)	2 ^e ronde (n=11)
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	9	9
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	8	9
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	3	8*
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	3	8*
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	6	7
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)	8	6
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	6	6
Witwassen via aannemers (nieuwbouw / vastgoed)	4	5
Witwassen via notarissen	8	4
Witwassen via projectontwikkelaars	6	4
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	3	4
Witwassen via makelaars	7	3
Witwassen via ABC-transacties	5	3
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	2	3
Witwassen via autohandelaren	4	2
Witwassen via loan back constructies	3	2
Witwassen via loterijen	1	2
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	4	1
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	3	1
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	2	1
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	2	1
Witwassen via administratiekantoren	2	1
Witwassen via virtuele valuta	1	1
Witwassen via juweliers	1	1
Witwassen via casino's	1	1
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	1	1
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	2	0
Witwassen via online kansspelen	1	0
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	0	0
Witwassen via verzekeraars	0	0
Witwassen via advocaten	0	0
Witwassen via belastingadviseurs	0	0
Witwassen via accountants	0	0
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	0	0
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	0	0
Witwassen via offshore vennootschappen	2	**

* Dit betreft een samenvoeging van de dreigingen 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee'.

** Deze dreiging is onderdeel geworden van de dreiging 'Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)'.

Tabel B.24 Identificatie grootste witwasdreigingen Sint Eustatius (naar aantal deelnemers)

	1 ^e ronde (n=10)	2 ^e ronde (n=9)
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	3	7
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	5	6
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	4	6*
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	3	6*
Witwassen via projectontwikkelaars	5	5
Witwassen via notarissen	2	4
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	0	4
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	3	3
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	3	3
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)	3	3
Witwassen via aannemers (nieuwbouw / vastgoed)	2	3
Witwassen via makelaars	3	2
Witwassen via ABC-transacties	1	2
Witwassen via loterijen	1	2
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	1	2
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	0	2
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	1	1
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	1	1
Witwassen via administratiekantoren	1	1
Witwassen via loan back constructies	0	1
Witwassen via casino's	1	0
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	0	0
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	0	0
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	0	0
Witwassen via virtuele valuta	0	0
Witwassen via juweliers	0	0
Witwassen via autohandelaren	0	0
Witwassen via online kansspelen	0	0
Witwassen via verzekeraars	0	0
Witwassen via advocaten	0	0
Witwassen via belastingadviseurs	0	0
Witwassen via accountants	0	0
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	0	0
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	0	0
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	0	0
Witwassen via offshore vennootschappen	1	**

* Dit betreft een samenvoeging van de dreigingen 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee'.

** Deze dreiging is onderdeel geworden van de dreiging 'Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)'.

Tabel B.25 Identificatie grootste witwasdreigingen Saba (naar aantal deelnemers)

	1 ^e ronde (n=9)	2 ^e ronde (n=9)
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in vastgoed/onroerend goed	1	9
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee	4	5*
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht	3	5*
Witwassen via ondergronds bankieren (bijv. Hawala-bankieren)	4	5
Witwassen via notarissen	2	5
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB (girale transacties/stortingen of contante stortingen)	4	3
Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)	2	2
Witwassen via makelaars	2	2
Witwassen via geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	2	2
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	1	2
Witwassen via constructies bij trustkantoren zonder DNB-vergunning	0	2
Witwassen via loterijen	2	1
Witwassen via besteding van grote hoeveelheden contant geld in andere producten/goederen dan vastgoed/onroerend goed	1	1
Witwassen via administratiekantoren	1	1
Witwassen via aannemers (nieuwbouw / vastgoed)	0	1
Witwassen via projectontwikkelaars	0	1
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen zonder AFM-vergunning	0	1
Witwassen via verkopers van / handelaars in bouwmaterialen	1	0
Witwassen via geldtransactiekantoren met een DNB-vergunning	1	0
Witwassen via inzet van tussenpersonen (stromannen, katvangers)	0	0
Witwassen via handelsconstructies met diensten of goederen	0	0
Witwassen via ABC-transacties	0	0
Witwassen via loan back constructies	0	0
Witwassen via betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	0	0
Witwassen via virtuele valuta	0	0
Witwassen via juweliers	0	0
Witwassen via autohandelaren	0	0
Witwassen via online kansspelen	0	0
Witwassen via casino's	0	0
Witwassen via verzekeraars	0	0
Witwassen via advocaten	0	0
Witwassen via belastingadviseurs	0	0
Witwassen via accountants	0	0
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen met een AFM-vergunning	0	0
Witwassen via constructies bij trustkantoren met een DNB-vergunning	0	0
Witwassen via offshore vennootschappen	0	**

* Dit betreft een samenvoeging van de dreigingen 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de lucht' en 'Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee'.

** Deze dreiging is onderdeel geworden van de dreiging 'Witwassen via rechtsvormen (stichtingen, bv's, e.d.)'.

Bijlage 9 Resultaten tweede expertmeeting

Gewichten criteria MCA

Tabel B.26 Gewichten criteria MCA (1^e schattingsronde)

Criteria	Gemiddelde score (op een schaal van 0-10)
Verslechtering van de stabiliteit van het financiële stelsel	7,8
Ondermijning van gezag en rechtsorde	7,5
Inbreuk op het imago	6,1
Vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid	5,9
Aantasting van de reguliere economie	5,9
Ontregeling van de maatschappelijke orde	5,8

Tabel B.27 Gewichten criteria MCA (2^e schattingsronde)

Criteria	Gemiddelde score (op een schaal van 0-10)
Verslechtering van de stabiliteit van het financiële stelsel	7,5
Ondermijning van gezag en rechtsorde	7,1
Aantasting van de reguliere economie	6,1
Ontregeling van de maatschappelijke orde	6,0
Inbreuk op het imago	5,4
Vermindering van de subjectieve/objectieve veiligheid	5,1

Inschatting potentiële impact grootste witwasdreigingen

Tabel B.28 Potentiële impact grootste witwasdreigingen Bonaire (1^e schattingsronde, op een schaal van 0-100)

	Verslechtering stabiliteit financiële stelsel	Ondermijning gezag en rechtsorde	Aantasting reguliere economie	Ontregeling maatschap- pelijke orde	Inbreuk op het imago	Vermindering subjectieve/ objectieve veiligheid	Gemiddelde gewogen score
• Witwassen in vastgoed-/onroerend-goedsector	88,5	75,0	75,1	62,9	57,8	38,9	66,4
• Witwassen via banken (krediet-instellingen) met een vergunning van DNB	99,5	79,1	63,5	55,9	59,4	32,5	65,0
• Witwassen via rechtsvormen	83,6	80,2	59,9	50,1	49,1	31,8	59,1
• Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactie-kantoren die zonder DNB-vergunning opereren	74,2	70,8	53,7	53,2	38,0	42,6	55,4
• Witwassen via loan back constructies	64,9	65,1	51,0	47,9	43,2	25,8	55,1
• Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	66,0	69,2	57,7	48,8	47,5	41,1	50,2
• Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	68,2	62,5	56,8	47,5	37,6	28,4	49,6

Tabel B.29 Potentiële impact grootste witwasdreigingen Bonaire (2^e schattingsronde, op een schaal van 0-100)

	Verslechtering stabiliteit financiële stelsel	Ondermijning gezag en rechtsorde	Aantasting reguliere economie	Ontregeling maatschap- pelijke orde	Inbreuk op het imago	Vermindering subjectieve/ objectieve veiligheid	Gemiddelde gewogen score
• Witwassen in vastgoed-/onroerend-goedsector	78,1	82,2	74,2	65,1	60,6	41,5	67,0
• Witwassen via banken (krediet-instellingen) met een vergunning van DNB	93,5	82,2	64,4	60,7	57,0	36,3	65,7
• Witwassen via rechtsvormen	82,5	81,7	60,4	59,4	50,3	37,8	62,0
• Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactie-kantoren die zonder DNB-vergunning opereren	77,0	67,9	55,5	56,3	43,9	37,0	56,3
• Witwassen via loan-back constructies	68,2	68,2	53,7	51,5	46,3	35,5	53,9
• Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	63,2	66,1	50,5	51,5	43,5	39,3	52,4
• Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	64,9	67,7	55,0	47,9	43,2	31,8	51,7

Bijlage 10 Resultaten derde expertmeeting

Tabel B.30 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging Bonaire (1e schattingsronde, op een schaal van 0-100)

	Gemiddelde weerbaarheid (schaal 0-100)
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	70,1
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	52,1
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	51,3
Witwassen via rechtsvormen	48,7
Witwassen via loan back constructies	47,9
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	43,4
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	39,7

Tabel B.31 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging Bonaire (2e schattingsronde, op een schaal van 0-100)

	Gemiddelde weerbaarheid (schaal 0-100)
Witwassen via banken (kredietinstellingen) met een vergunning van DNB	70,9
Witwassen in vastgoed-/onroerendgoedsector	47,4
Witwassen via loan back constructies	45,3
Witwassen via rechtsvormen	45,0
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	43,8
Witwassen via ondergronds bankieren incl. geldtransactiekantoren die zonder DNB-vergunning opereren	40,5
Witwassen via het fysiek (ver)plaatsen van contant geld via de zee en/of lucht	36,4