

1 | 15

Justitiële verkenningen

Misdaadgeld, witwassen en ontnemen

Versijnt 6 maal per jaar • jaargang 41 • maart



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Juridische uitgevers.

Redactieraad

dr. A.G. Donker
dr. B. van Gestel
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. M. Smit

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Veiligheid en Justitie,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx. Belangstellenden voor een plusabonnement kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mail-attending. De abonnementsprijs bedraagt € 181 (excl. btw, incl. verzendkosten). Het plusabonnement kunt u afsluiten via

www.bjutijschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@bjui.nl
website www.bju.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Tim Dirven/Hollandse Hoogte
Politiebuit met cash geld

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>E.W. Kruisbergen en M.R.J. Soudijn</i>	
Wat is witwassen eigenlijk? Introductie tot theorie en praktijk	10
<i>J.P. Rozemeijer</i>	
Witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict. Het rechterlijk toetsingskader en efficiënt opsporen in zes stappen	24
<i>B. Kazemier en M. Rensman</i>	
De illegale economie en nationaal inkomen	37
<i>T.J. van Koningsveld</i>	
De offshore vennootschap. Het ideale verhullingsinstrument voor de witwasser?	51
<i>M.R. J. Soudijn en E.M. de Groen</i>	
De criminele levensloop van hawaladars. Een verkennend onderzoek	66
<i>E.W. Kruisbergen, E.R. Kleemans en R.F. Kouwenberg</i>	
Wat doen daders met hun geld? Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit	81
<i>P.C. van Duyne, F.G.H. Kristen en W.S. de Zanger</i>	
Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelsontneming	100
<i>J. Ferwerda en B. Unger</i>	
Hoe effectief is het antiwitwasbeleid in elke EU-lidstaat?	117
Summaries	134
Congresagenda	138

Inleiding

Toen negen jaar geleden *Justitiële verkenningen* een themanummer (2006, nr. 2) uitbracht over witwassen, was de aanpak van dit fenomeen nog relatief nieuw. Antiwitwasbepalingen waren pas enige jaren eerder (in 2001) in het Wetboek van Strafrecht (Sr) opgenomen. Tegelijkertijd was er in de media en de politiek groeiende aandacht voor het onderwerp. Kranten berichtten over criminele investeringen in prostitutie, horeca en vastgoed. In de Tweede Kamer werd gewaarschuwd dat criminelen in de legale economie een positie konden opbouwen, invloed op bestuur zouden kunnen uitoefenen en zodoende later misschien lastiger strafrechtelijk te vervolgen waren. Sindsdien is er op witwasgebied in Nederland veel gebeurd. Zo is er veel jurisprudentie ontwikkeld, ook over het 'afpakken' van criminele inkomsten en vermogens. Bovendien is de wetgeving aangepast. Recent nog, per 1 januari 2015, zijn nieuwe bepalingen in werking getreden die niet alleen meer mogelijkheden bieden voor opsporing en vervolging, maar ook voor de preventie van financieel-economische criminaliteit. Daarnaast gelden nu ook strengere straffen voor witwassen. En ondanks bezuinigingen op de strafrechtsketen is meer geld vrijgemaakt voor de aanpak van witwassen. Binnen de politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) alsmede het Openbaar Ministerie (OM) is van alles in gang gezet, opdat structureel meer witwaszaken worden opgepakt. De aanpak van witwassen en het 'afpakken' van misdaadgeld zijn dan ook prioriteit bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Het antiwitwasbeleid is inmiddels aan kritische beschouwingen onderworpen, zowel nationaal als internationaal. Zo meldt een evaluatie uit 2011 van de Financial Action Task Force (FATF), een wereldwijde intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met de bestrijding van witwassen, dat de Nederlandse aanpak op zich voldoende scoort, maar dat het nog beter zou kunnen. De Algemene Rekenkamer heeft twee rapporten over de bestrijding van witwassen doen uitkomen, een in 2008 en een update in 2013. In het meeste recente rapport concludeert dit Hoog College van Staat dat de verantwoordelijke ministers 'geen inzicht (hebben) in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding' (Algemene Rekenkamer 2013, p. 3). Het rapport leidde tot maar liefst 126 Kamervragen. Voorts is in de afgelopen negen jaar het

inzicht in het fenomeen witwassen op zich gegroeid, onder meer dankzij empirische criminologische studies. Enkele voorbeelden daarvan zijn in dit nummer te vinden.

Deze nieuwe ontwikkelingen en inzichten vormen de basis voor dit themanummer. Het is onmogelijk om alle aspecten van witwassen in één uitgave te behandelen. Wel is gekozen voor een opzet waarbij de breedte van het thema zo veel mogelijk tot haar recht komt door zowel een macro- als een micro-invalshoek te hanteren. Naast juridische aspecten komt ook de bestrijding van witwassen aan bod, evenals de kenmerken en werkwijzen van witwassers.

Hoewel de term 'witwassen' tot de verbeelding spreekt, zal lang niet voor iedereen duidelijk zijn wat er nu precies onder wordt verstaan. Om die reden begint dit themanummer met een artikel geschreven door Edwin Kruisbergen en Melvin Soudijn, waarin kort wordt uitgelegd wat witwassen inhoudt. De auteurs staan stil bij de juridische en criminologische definitie van witwassen en bespreken op basis van concrete opsporingsonderzoeken verschillende oude en nieuwe vormen van witwassen.

Zoals hierboven vermeld, heeft de jurisprudentie rondom witwassen zich in het afgelopen decennium flink ontwikkeld. Joris Rozemeijer richt zich in zijn bijdrage vooral op strafrechtelijke onderzoeken naar witwassen zonder zogenoemd gronddelict, dat wil zeggen onderzoeken waarin het witwassen zelf centraal staat en dus niet een 'afgeleide' vormt van bijvoorbeeld drugshandel of andere criminele activiteiten. De introductie van het witwasartikel in het Sr betekende in potentie een nieuw wapen tegen de georganiseerde criminaliteit, en dat geldt des te meer voor het strafrechtelijk onderzoek naar witwassen zonder gronddelict. Rozemeijer gaat uitvoerig in op jurisprudentie over dit specifieke thema, met speciale aandacht voor een uitspraak van het Amsterdamse Hof, die kan dienen als leidraad voor opsporingsonderzoek.

Brugt Kazemier en Marieke Rensman benaderen het onderwerp vanuit een macro-economische invalshoek. Zij geven een schatting van de omvang van de illegale economie. Het rekenwerk van de CBS-onderzoekers resulteert in een schatting van de economische omvang van verschillende criminele activiteiten. De betekenis van die resultaten reikt echter verder. Aangezien op Europees niveau is besloten dat illegale activiteiten moeten worden opgenomen in het nationaal inkomen, is de geschatte omvang van de illegale economie direct van

invloed op de hoogte van de afdracht die een lidstaat moet betalen aan de Europese Unie.

Jan van Koningsveld neemt vervolgens het fenomeen van offshore (buitenlandse) vennootschappen onder de loep. Deze blijken vooral een rol te spelen in grotere witwasmaken. Het gaat dan om relatief ingewikkelde financiële constructies die zich volledig in de bovenwereld afspelen: het oprichten en gebruik maken van offshore vennootschappen is in beginsel legitiem. Daarbij besteedt hij aandacht aan de vraag wat precies onder een offshore vennootschap moet worden verstaan. Aan de hand van enkele casussen (zoals Bruinsma en Endstra/Holleeder/Paarlberg) legt hij uit hoe offshore vennootschappen ingezet worden voor witwasdoeleinden. De auteur laat de rol van offshore vennootschappen zien in de witwaspraktijk en geeft beleidsaanbevelingen voor een effectievere bestrijding van witwassen via deze zakelijke constructies.

Melvin Soudijn en Eline de Groen behandelen eveneens een specifieke variant van witwassen, namelijk witwassen door gebruikmaking van 'hawala', ofwel ondergronds bankieren. In tegenstelling tot offshore vennootschappen gaat het hier juist om illegale activiteiten, omdat de financiële dienstverlening door hawaladars verboden is. Er gaan wel stemmen op om hawaladars tot het legale financiële systeem toe te laten, maar in hoeverre zijn hawaladars van onbesproken gedrag? Om deze vraag te beantwoorden onderzochten de auteurs het justitiële verleden van personen die betrokken zijn bij hawala.

Ook Edwin Kruisbergen, Edward Kleemans en Ruud Kouwenberg zoomen in op het microniveau. Zij doen verslag van een empirisch onderzoek naar de vraag wat daders nu eigenlijk doen met hun geld. De auteurs trachten zo te toetsen of er waarheid schuilt in de veelgehoorde stelling dat crimineel geld een bedreiging is voor de integriteit van het financieel-economische stelsel en wellicht zelfs voor de machtsverhoudingen binnen de samenleving als geheel. Zij richten zich op de investeringen die daders doen in de legale economie en beantwoorden twee empirische vragen: *waarin* investeren daders (bijv. in bedrijven, onroerend goed of in aandelenportefeuilles) en *waar* investeren ze (welke landen). Ook gaan ze op basis van hun onderzoeksuitkomsten in op de houdbaarheid van verschillende theoretische benaderingen en assumpties die in de literatuur over witwassen en georganiseerde criminaliteit te vinden zijn.

Vervolgens verleggen we de aandacht naar het ontnemingsbeleid, ofwel het ‘plukken’ van criminelen, in een bijdrage van Petrus van Duyn (een van de grondleggers van het Nederlandse empirische onderzoek naar criminele verdiensten), François Kristen en Wouter de Zanger. In het antiwitwasbeleid wordt een steeds grotere nadruk gelegd op dit aspect, waarbij ambities zijn vertaald in concrete financiële ‘targets’. De auteurs gaan na wat er tot nu toe in de praktijk terecht is gekomen van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, oftewel het ‘afpakken’ van misdaadgeld. Zij zien in hun gedetailleerde analyses aanleiding om de hoge verwachtingen die beleidsmakers op dit terrein koesteren, te temperen. Ook stellen ze het beeld van de ‘criminele grootverdiener’ bij. Verder zijn de auteurs kritisch over het gebruik van pressiemiddelen om veroordeelden te dwingen hun ontnemingsvordering te voldoen, vooral waar het de zogenoemde lijfswang betreft.

Dit themanummer sluit af met een internationale macro-economische analyse van het beleid tegen witwassen. Joras Ferwerda en Brigitte Unger presenteren de resultaten van een onderzoek naar de effectiviteit van het antiwitwasbeleid in 27 EU-landen. Op grond van de door hen gehanteerde indicatoren voor effectiviteit komt Nederland relatief goed uit de analyses. Verder verdelen de auteurs de verschillende landen over vier clusters, afhankelijk van het type witwasdreiging dat in een land het meest duidelijk aanwezig is. Voor Nederland ligt de belangrijkste dreiging in het feit dat het als kleine economie te maken heeft met in verhouding grote geldstromen die het land in en uit gaan.

E.W. Kruisbergen

M.R.J. Soudijn*

* Gastredacteur drs. Edwin Kruisbergen is als onderzoeker verbonden aan het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Gastredacteur dr. Melvin Soudijn is als senior onderzoeker werkzaam bij de afdeling Analyse & Onderzoek van de Landelijke Eenheid Nationale Politie.

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2008

Algemene Rekenkamer, 'Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering', *Kamerstukken II* 2007/08, 31477, 1-2. Den Haag 2008.

Algemene Rekenkamer 2013

Algemene Rekenkamer, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, Den Haag 2013.

FATF 2011

Financial Action Task Force (FATF), *Mutual evaluation report. Anti-money laundering and combating the financing of terrorism. The Netherlands*, Parijs 2011.

Wat is witwassen eigenlijk?

Introductie tot theorie en praktijk

*E.W. Kruisbergen en M.R.J. Soudijn**

Georganiseerde criminaliteit is vrijwel altijd gericht op het behalen van materieel voordeel.¹ Maar wanneer iemand erin slaagt om met zijn criminele activiteiten veel geld te verdienen, dan ziet hij zich direct geconfronteerd met een probleem: hij kan niet in alle openheid grote uitgaven doen. Doet hij die uitgaven wel zonder dat hij ze met een legitieme inkomstenbron kan rechtvaardigen, dan trekt hij mogelijk de aandacht van de politie of andere autoriteiten. Zo zijn verschillende soorten bedrijven en dienstverleners verplicht om melding te maken van 'ongebruikelijke transacties', bijvoorbeeld wanneer een klant de prijs van een nieuwe auto contant afrekent. Met het onvoorzichtig uitgeven van zijn geld loopt de dader dus kans als crimineel ontdekt te worden, met vervolging en verlies van zijn geld als mogelijke consequentie. Voor de crimineel is het dan ook zaak om zijn geld een schijnbaar legitieme herkomst te geven. Simpel gezegd omvat witwassen alles wat een dader doet om dit probleem op te lossen.

Hoewel de term 'witwassen' tot de verbeelding spreekt, zal het voor veel lezers nog onbekend terrein zijn. Een reden is dat witwassen in de volksmond nog vaak gelijkgesteld wordt aan hogere accountancy, een vakgebied waarvoor moet zijn 'doorgeleerd' om het te begrijpen. Witwassen kan inderdaad gecompliceerd zijn (zie bijv. de Paarlberg-casus). Maar dat is lang niet altijd het geval. In dit inleidende artikel gaan we daarom in op zowel de theoretische definitie(s) als de empirische verschijningsvormen van witwassen.

* Drs. Edwin Kruisbergen werkt als onderzoeker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dr. Melvin Soudijn is als senior-onderzoeker werkzaam bij de Nationale Politie, afdeling Analyse & Onderzoek van de Landelijke Eenheid.

1 Behalve geld kunnen ook andere drijfveren een rol spelen, zoals de zucht naar een 'spannend' leven of de wens om indruk te maken op de omgeving (Naylor 1999, p. 11).

Definities

Nederland kent sinds 14 december 2001 aparte witwasbepalingen in het Wetboek van Strafrecht (Sr).² Artikel 420bis Sr omschrijft witwassen als het verhullen van de herkomst van voorwerpen (geld of goederen), dan wel het verkrijgen, voorhanden hebben, overdragen of gebruiken van voorwerpen terwijl men weet (of had kunnen weten) dat het voorwerp afkomstig is uit een misdrijf (Verrest 2006, p. 41-45). Wat simpeler gezegd: iemand maakt zich schuldig aan witwassen als deze geld ontvangt, bezit of gebruikt dat uit misdrijf afkomstig is en hij kennis had, of *redelijkerwijze* had kunnen vermoeden, dat het geld uit misdrijf afkomstig is.

Deze juridische omschrijving van witwassen is veel ruimer dan wat in veel criminologische literatuur onder witwassen wordt verstaan. Pak een wetenschappelijk artikel of boek over witwassen, en er bestaat een grote kans dat witwassen wordt uitgelegd als een model waarin drie elkaar opvolgende fasen zijn te onderscheiden.³ Deze drie fasen staan bekend als plaatsing, verhulling en integratie (Dean e.a. 2010; Unger 2007). Daarmee wordt het volgende bedoeld.

In de plaatsingsfase (ook wel stortingsfase of *placement* genoemd) wordt contant misdaadgeld in het reguliere financiële systeem gebracht. Contant geld wordt daarmee giraal. Het plaatsen van criminele opbrengsten gebeurt onder meer door geld op een rekening te storten.

In de verhullingsfase (ook wel bekend als versluieringsfase of *layering*) verbergen daders de criminele herkomst van het geld en verhinderen ze zicht op het financiële spoor. Bij het verhullen wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van dekmantelbedrijven en doorboekingen naar verschillende binnen- en buitenlandse rekeningen.

De integratiefase (ook wel bestedingsfase of *integration* genoemd) heeft betrekking op het besteden van de verholde criminele opbrengsten in de legale wereld. Te denken valt aan de aanschaf van luxe consumptiegoederen, maar er kunnen ook investeringen worden gedaan in bijvoorbeeld vastgoedportefeuilles, het oprichten of overnemen van bedrijven en het aankopen van aandelen.

2 Daarvoor viel witwassen onder de strafbaarstelling van heling.

3 Deze drie fasen worden soms uitgebreid met (een) andere fase(n). Zo kan een voorfase worden benoemd, de fase die aan plaatsing voorafgaat, geksterend ook wel eens de 'voorwas' genoemd. Het criminele geld wordt dan bijvoorbeeld eerst in een andere valuta-soort of grotere coupures gewisseld alvorens het bij een bank wordt afgestort.

Het 'drie fasen'-model is als conceptueel instrument invloedrijk. Zo heeft de Financial Action Task Force (FATF) in de loop der jaren meerdere malen naar het model verwezen om het formele financiële stelsel en de overheid bij de bestrijding van witwassen in te schakelen (bijv. FATF 2001).

Witwassen in de praktijk

Hoewel het 'drie fasen'-model dus een belangrijke plaats heeft in het beleidsmatig 'discours', is het inmiddels deels achterhaald. Het 'drie fasen'-model impliceert dat pas van witwassen wordt gesproken wanneer misdaadgeld actief is 'gewit' en uiteindelijk onderdeel is geworden van de legale economie. Het witwassen wordt met het model ook nogal eens gepresenteerd als een aaneenschakeling van complexe handelingen en constructies (Kruisbergen e.a. 2012, p. 188). Zo stellen de economen Schneider en Windischbauer bijvoorbeeld: '(...) sophisticated acts are used to veil the origin of the money by creating complex financing transactions between different states and piling up several layers of dealings' (Schneider & Windischbauer 2008, p. 394). Wie echter kijkt naar concrete vormen van witwassen, zoals die zich voordoen in de (opsporings)praktijk, ziet dat witwassen vaak plaatsvindt via veel minder ingewikkelde vormen dan de theorie doet vermoeden. Het doel van witwassen – het ongestoord van de opbrengsten van criminaliteit genieten – kan namelijk ook simpeler worden bereikt, zonder dat de drie fasen allemaal doorlopen hoeven te worden (Soudijn & Akse 2012; Kruisbergen e.a. 2012; Verrest 2006, p. 45; Akse 2003; Kleemans e.a. 2002, p. 108; PEO 1996, Bijlage X, p. 135-136).

De meest fundamentele tekortkoming van het model is dat de rol van contant geld groter is dan het model doet vermoeden. Zo kan er sprake zijn van verplaatsing van crimineel geld naar een ander land, waar het ongestoord, zonder dat er lastige vragen worden gesteld, kan worden aangewend. Of het geld wordt simpelweg afgeschermd besteed in Nederland zelf, bijvoorbeeld door een dure auto te rijden die niet op de eigen naam staat geregistreerd. Deze vormen vallen buiten het bereik van de omschrijving van het begrip witwassen zoals het 'drie fasen'-model die geeft. Ze vallen echter wel onder de juridische definitie, en – wat vanuit criminologisch en beleidsmatig perspectief belangrijker is – ze worden door daders in de praktijk toegepast.

Verschillende vormen

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van verschillende vormen van witwassen zoals die in de opsporingspraktijk worden aangetroffen.⁴

Het verplaatsen van geld

Zoals gezegd kan ‘witwassen’ simpelweg bestaan uit het verplaatsen van het misdaadgeld naar een ander land, bijvoorbeeld omdat de dader onroerend goed wil kopen of andere investeringen wil doen in het land van herkomst en/of omdat het betreffende land minder financieel toezicht kent. Dit verplaatsen van geld komt in veel zaken voor (Kruisbergen e.a. 2012, p. 190-203; Soudijn & Akse 2012). Het kan *fysieke* vormen aannemen; geld wordt dan bijvoorbeeld door een persoon meegesmokkeld naar een ander land of het wordt verstuurd via een postpakket of via vrachtvervoer.

Het kan echter ook *giraal*, door gebruik te maken van money-transfer- of bancaire instellingen. Via een money-transferkantoor kan relatief snel en eenvoudig geld van een persoon in het ene land ter beschikking worden gesteld van een persoon in een ander land. Door maatregelen vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw is het toezicht op dergelijke kantoren – en andere financiële instellingen – verscherpt. Dat wil echter niet zeggen dat money transfers niet meer worden gebruikt om misdaadgeld te verplaatsen. Een dader is dan wel al snel gehouden om ‘veiligheidsmaatregelen’ te treffen, bijvoorbeeld door het opsplitsen van een groter bedrag in verschillende kleinere bedragen. Er zijn zaken waarin vele honderden money transfers worden gedaan in opdracht van daders.⁵

Een andere manier om geld te verplaatsen is *ondergronds bankieren*. Eenvoudig gezegd werkt het als volgt. Een klant in land A geeft geld aan een ondergrondse bankier met de opdracht het uit te betalen aan

4 Dit is geen volledig overzicht. De afzonderlijke te bespreken witwasvormen kunnen in de praktijk ook worden gecombineerd. Voor deze paragraaf, met uitzondering van het stuk over bitcoin, is gebruik gemaakt van Akse (2003), Kruisbergen e.a. (2012) en Soudijn en Akse (2012).

5 Ook rekeningen bij reguliere banken worden gebruikt om geld over te maken naar het buitenland. Er zijn gevallen bekend waarin een dader gewoon zijn eigen rekening daarvoor gebruikt, wat natuurlijk voor de hand liggende nadelen heeft. In andere gevallen worden ter afscherming buitenlandse rekeningen gebruikt en/of rekeningen die niet op de naam van de dader zelf staan.

een persoon in land B, bijvoorbeeld een familielid of een zakenrelatie. De klant krijgt een code, die hij doorgeeft aan zijn relatie. Die relatie meldt zich in land B bij een aldaar opererende ondergrondse bankier, noemt de code en krijgt het geld. Wanneer in een ander geval de ondergrondse bankier in land A een betalingsopdracht uitvoert voor de ondergrondse bankier in land B, is de 'betalingsbalans' tussen beide 'bankiers' rechtgetrokken. In theorie kunnen zo, vanwege de balans in betalingen, internationale uitbetalingen worden gedaan zonder dat geld daadwerkelijk een grens passeert. In de praktijk zullen de betalingen echter in veel gevallen niet in evenwicht zijn. De balans kan dan worden rechtgetrokken door bijvoorbeeld fysieke geldverplaatsingen of im-/export van goederen, waarbij het te vereffenen bedrag wordt verrekend met de te betalen prijs voor de goederen. Ondergronds bankieren kent een aantal belangrijke voordelen voor personen die misdaadgeld willen overmaken. Door gebruik te maken van een ondergrondse bankier voorkomt een crimineel dat hij zelf het geld fysiek moet (laten) verplaatsen, en hij ontloopt de risico's en praktische problemen die samenhangen met gebruik van het reguliere betalingsverkeer, terwijl in beginsel grote bedragen kunnen worden 'verstuurd', die bovendien in de lokale valuta kunnen worden aangeleverd en uitbetaald.

Afgeschermd consumeren

Een dader kan zijn misdaadgeld ook in Nederland uitgeven zonder dat dit in eerste instantie onder de aandacht van autoriteiten komt. Normaal gesproken brengt het consumeren van criminele inkomsten risico's met zich mee, vooral wanneer het om erg dure of om registergoederen gaat. Die consumptie kan echter worden afgeschermd. Dat kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van gespecialiseerde facilitators die ervoor zorgen dat de bestedingen niet tot de betreffende persoon herleidbaar zijn. Een voorbeeld is een autobedrijf dat auto's ter beschikking stelt tegen contante betalingen en de auto onder een andere naam registreert dan die van de feitelijke bestuurder. Een ander voorbeeld is een woningbemiddelaar die soortgelijke diensten levert op de woningmarkt. Verder kunnen daders bezittingen ook laten registreren onder de naam van de partner, een medeverdachte of een (andere) katvanger.

'Klassieke' witwasconstructies

Geld verplaatsen en afgeschermd consumeren zijn veelvoorkomende manieren om het doel van witwassen te bereiken, namelijk het ongestraft aanwenden van misdadgeld. Toch worden ze in de literatuur zoals gezegd vaak niet onder witwassen geschaard. Hieronder bespreken we enkele van de vormen die in de witwasliteratuur normaal gesproken wel aandacht krijgen.

1. Fingeren van inkomen uit arbeid in dienstbetrekking

Een manier om misdadgeld een legaal voorkomen te geven, is door aannemelijk te maken dat het eerlijk is verdiend. Dat kan door voor te wenden dat het gaat om inkomen uit verrichte arbeid in dienstbetrekking, een baan dus. In sommige gevallen gebruiken daders daarbij bijvoorbeeld valse loonbewijzen, die worden geproduceerd door administratiekantoren of uitzendbedrijfjes. In andere gevallen wordt gebruik gemaakt van reëel bestaande bedrijven waarvan de eigenaar of manager bereid is om te doen alsof hij iemand in dienst heeft die feitelijk geen (of heel weinig) werkzaamheden verricht. De criminele inkomsten worden hier dus gewit door ze te laten uitbetalen als loon.

2. Het mengen van criminele inkomsten met legale handel

Criminele inkomsten kunnen ook worden opgevoerd als omzet van een legale onderneming. De dader moet dan natuurlijk wel, zelf of via relaties, beschikken over een op papier regulier bedrijf. Zo zien we in casus 132 uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit een dadergroep die synthetische drugs verhandelt en voor het witwassen gebruik maakt van het autobandenbedrijf van een van de verdachten. Er worden contante geldstortingingen gedaan op de rekening van dat bedrijf, variërend van € 150 tot € 6.000 per keer. Inkomsten uit de drugshandel worden zo in de boeken opgenomen als omzet uit de autobandenhandel. Een legale onderneming kan dus een goede hulpbron zijn voor een persoon met witwaswensen, wat waarschijnlijk een reden is dat bedrijven een belangrijke component zijn in de bezittingen van daders in de georganiseerde criminaliteit (Kruisbergen e.a. 2014; zie ook het artikel van Kruisbergen c.s. elders in dit themanummer). Maar de methode kent ook beperkingen. Juist omdat gebruik wordt gemaakt van een legaal bedrijf, laat de methode een, weliswaar vermomd, financieel-administratief spoor na en lopen de daders het risico dat er

belasting betaald moet worden (hetzelfde geldt voor het fingeren van een dienstbetrekking).

Bovendien is de witwascapaciteit van legale ondernemingen niet onbegrensd. Die capaciteit wordt bepaald door de omvang van de legale activiteiten, maar ook door de transparantie van de goederen of diensten die in het bedrijf worden geleverd. Het misbruiken van een bedrijf dat handelt in concrete en transparante producten als autobanden biedt daarbij waarschijnlijk minder mogelijkheden dan een bedrijf dat actief is op een terrein met meer ondoorzichtige prijsvorming, zoals een vennootschap die (zogenaamd) een functie heeft bij een vastgoedproject en een gepeperde factuur in de boeken heeft voor 'coördinatie bouw' of 'advies'. Laatstgenoemde dienstverlening is in beginsel moeilijker toetsbaar dan het aantal verkochte autobanden en biedt dus meer witwasmogelijkheden.

Een andere variant van het mengen van misdaadgeld met legale handel is *trade based money laundering* (TBML). In het voorbeeld van het autobandenbedrijf werd omzet gefingeerd, bij TBML wordt misdaadgeld juist gebruikt om reëel bestaande handelsstromen te financieren. Daarbij worden met misdaadgeld in het ene land legale handelsgoederen gekocht, die in een ander land weer worden verkocht. Op deze wijze is crimineel geld verplaatst zonder dat het opvalt, met als bonus dat er een legitiem papieren spoor is gecreëerd.

3. *Fingeren van gokwinst*

Gokwinsten kunnen op verschillende manieren worden gebruikt om een schijnbaar legitieme verklaring voor de herkomst van vermogen te geven. In de meest eenvoudige vorm wisselt de crimineel zelf zwart geld bij de kassier of de speeltafel om in speelfiches. Na verloop van tijd (waarin al dan niet is gespeeld) worden deze speelfiches weer bij de kassier aangeboden met de vraag het geld op een bankrekening te boeken. Als variant kan de crimineel zijn geld ook over meerdere personen verdelen, die ieder afzonderlijk weer wisselen en afstorten. Hoe het ook zij, het zwarte, chartale geld wordt daarmee omgezet in legaal, giraal geld.

Soms worden speelwinsten ook achteraf aangedragen als verklaring. Geld dat bij een verdachte in bezit wordt aangetroffen, zou dan afkomstig zijn uit speelwinsten. Dit blijkt echter in de praktijk vaak niet zo'n goede methode te zijn. Door het opvragen van het aantal casinobezoe-

ken en kansberekening kan de opsporing laten zien dat het zeer onwaarschijnlijk is dat er sprake is van gokwinsten.

Interviews met politieambtenaren wijzen uit dat in een enkel geval een crimineel ook een winnend lot koopt. De crimineel benadert dan de winnaar om zijn lot met een nominale waarde van bijvoorbeeld € 100.000 over te kopen voor € 110.000 in contanten. Uiteraard zal de verkoper vervolgens zelf een reden voor de herkomst van zijn contanten moeten bedenken.

De komst van virtuele casino's op internet brengt nog meer mogelijkheden. Bijvoorbeeld, iemand opent twee of meer accounts bij de aanbieder van een goksite. De ene account is gekoppeld aan een bankrekening of creditcard in Nederland en de andere is gekoppeld aan een andere rekening in een ander land. De bankrekening in het andere land is gevoed met crimineel vermogen van de verdachte. Door nu te poken via deze twee accounts kan hij het resultaat manipuleren. Hij speelt dan expres slecht op de buitenlandse account, zodat hij winst op zijn aan de Nederlandse rekening gekoppelde account creëert.

4. *Loan back-leningen aan jezelf*

Bij een 'loan back', de naam zegt het al, leent de crimineel zijn eigen, door criminaliteit verkregen, vermogen aan zichzelf terug. Iemand koopt bijvoorbeeld een woning in Nederland, maar gebruikt daarbij geen hypotheek van reguliere banken. Hij koopt de woning namelijk met geld dat hij van een particulier uit het buitenland leent. Voor de buitenwereld lijkt er sprake van een leningsovereenkomst tussen twee onafhankelijke partijen. In werkelijkheid is de buitenlandse lener de man zelf, die daar onder een valse naam een rekening heeft lopen, of een familielid aan wie hij het benodigde geld eerst zelf heeft gegeven. Onderdeel van een *loan back* kan zijn het doorsluizen of rondpompen van geld. De dader probeert dan het financiële spoor ondoorzichtig te maken via transacties naar bijvoorbeeld offshore rekeningen van vennootschappen of via een zogenoemde derdengeldrekening van geheimhouders als advocaten of notarissen.

5. *Handel in onroerend goed via ABC-constructies*

Het komt er bij ABC-transacties op neer dat een vastgoedobject in korte tijd via drie (of meer) partijen wordt doorverkocht. A levert aan B, die vervolgens direct weer doorverkoopt aan C. Elke doorverkoop kent dan een prijsstijging, die vaak van tevoren al is afgesproken.

Overigens kunnen dergelijke transacties ook om andere, ‘legitieme’ redenen worden gebruikt, bijvoorbeeld om een bemiddelende partij te laten meeprofiteren of om fiscale redenen. Wanneer een pand namelijk binnen zes maanden wordt doorverkocht, hoeft er geen overdrachtsbelasting te worden afgedragen

Nieuwe vormen van witwassen: e-laundering⁶

Naast de hierboven genoemde ‘klassieke’ vormen van witwassen, moeten hier nog andere, relatief nieuwe methoden worden besproken. Zo zijn er verschillende elektronische betaalsystemen. Hieronder bespreken we een voorbeeld van een dergelijk systeem, de veelbesproken *bitcoin*.⁷

Bitcoin is elektronisch, digitaal geld. In tegenstelling tot muntenheden als de dollar en euro wordt deze cryptografische munteenheid niet uitgegeven, beheerd of gecontroleerd door een bank, overheid of een andere centrale actor. De creatie van bitcoins, wel aangeduid als *mining* (delven), verloopt decentraal, en wel via een zogenoemd ‘peer to peer’-netwerk, namelijk via computers van gebruikers. Zoals een bankbiljet wordt gedrukt en een munt wordt gesmeed, zo ontstaat een bitcoin door toepassing van een algoritme, een wiskundige formule. Bitcoins, die geen enkele fysieke vorm hebben, worden bewaard in een online portemonnee, een *wallet*. Net als euro’s kunnen ook bitcoins worden omgewisseld. Via online *bitcoin exchanges*, waarvan Mt. Gox de bekendste was (het heeft inmiddels faillissement aangevraagd), kunnen bitcoins worden omgeruild voor dollars of euro’s en omgekeerd.

De bitcoin heeft voor personen met criminele bedoelingen een aantal potentiële voordelen. Zo werd er aanvankelijk van uitgegaan dat de

6 Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: Bryans 2014; Christin 2012; Meiklejohn e.a. 2013; Nakamoto 2008; Soudijn & Akse 2012; www.arnhembitcoinstad.nl, december 2014; www.trouw.nl, december 2014; www.wikipedia.org, december 2014.

7 Prepaid stored value cards (PSVC’s) zijn een ander voorbeeld. PSVC’s zijn plastic kaartjes waarop via een magnetische strip of computerchip een bepaalde waarde aan bijvoorbeeld euro’s of dollars is vastgelegd. Een belangrijk verschil met bijvoorbeeld creditcards is dat bij PSVC’s de kaartjes vooraf van een vaste waarde zijn voorzien. Voorbeelden zijn cadeaukaarten waarmee in een specifieke winkel of een aantal winkels goederen kunnen worden aangeschaft, maar er bestaan ook zogenoemde *debitcards*, die veel meer gebruiksmogelijkheden kennen en waarmee ook geld uit pinautomaten kan worden gehaald. De verschillende soorten PSVC’s verschillen van elkaar wat betreft onder andere kaartlimiet en mogelijkheden van anoniem gebruik.

bitcoin net zo anoniem is als contant geld. Verder is het via bitcoin mogelijk om van achter je bureau geld over te maken naar een andere partij waar dan ook ter wereld zonder tussenkomst van bijvoorbeeld een bank of andere instelling die aan toezicht is onderworpen.

Het gebruik van bitcoin kent echter ook een aantal nadelen. Zo brengt, ten eerste, het ongereguleerde, vrije karakter van bitcoin met zich mee dat individuele bezitters van deze munteenheid niet beschermd worden door toezicht en waarborgen die in de formele financiële sector wel gelden. De reeds genoemde *bitcoin exchange* Mt. Gox raakte bijvoorbeeld honderdduizenden bitcoins 'kwijt'.

Ten tweede is inmiddels duidelijk dat de anonimiteit beperkingen kent. Kenmerkend voor bitcoin is dat alle transacties volledig transparant zijn. Alle transacties in bitcoin worden namelijk opgeslagen in een soort logboek. Het 'mooie' is dat de identiteit van de personen achter de transacties in beginsel verborgen blijft. 'In beginsel', want onderzoekers (Meiklejohn e.a. 2013) hebben aangetoond dat via onder andere technieken om netwerkdata te analyseren en vanwege niet-optimaal gedrag van gebruikers transacties soms wel degelijk naar personen herleid kunnen worden. Vooral wanneer iemand grote bedragen aan bitcoins in bezit heeft, zou anonimiteit moeilijk vol te houden zijn.

Een derde nadeel is de extreem grillige koers van de bitcoin. Zo noteerde de digitale munteenheid in 8 juni 2011 bijna \$ 32, in oktober van hetzelfde jaar was dat gedaald tot \$ 2,5, om vervolgens te stijgen naar meer dan \$ 900 begin 2014, maar medio december 2014 stond de bitcoin weer op 'slechts' (ongeveer) \$ 340. Vooralsnog niet echt een koersvaste betaaleenheid dus.

Met het 'betalen' komen we op een vierde voorlopig zwak punt van de bitcoin, de acceptatie. Bitcoins lijken op dit moment, wanneer ze worden verhandeld, voornamelijk te worden gebruikt voor zaken als illegaal online gokken en het kopen van bijvoorbeeld drugs op online zwarte marktplaatsen als Silk Road (2.0, 3.0) en Agora. Voor transacties rondom legale goederen in de *offline* wereld, bijvoorbeeld investeringen in onroerend goed of bedrijven, of zelfs voor het betalen van een glas bier, heb je echter nog weinig aan de bitcoin, zo lijkt.⁸

8 Illustratief in dit geval is de omvang van het bitcoinbetalingsverkeer in de reguliere economie in Arnhem. Deze stad werd in 2014 door particuliere initiatiefnemers uitgeroepen tot 'bitcoinmetropool' van de wereld. Na een halfjaar, op 28 november, was bij 40 deelnemende ondernemers afgeteld voor een totaalbedrag van BTC (bitcoin) 8,9, wat overeenkomt met ongeveer € 2.703.

Deze nadelen betekenen echter niet per definitie dat bitcoin een marginale rol speelt, of zal blijven spelen, in het witwassen. Over die rol is simpelweg erg weinig bekend. Bovendien kan het (criminele) gebruik van bitcoin een vlucht nemen wanneer na verloop van tijd de bekendheid met en het vertrouwen in het betaalmiddel zijn toegenomen. Overigens heeft het Openbaar Ministerie al ervaring met het in beslag nemen van bitcoins. Het gebruikt daarvoor een eigen *wallet*.

Kennis en bestrijding van witwassen

Beleidsmatig neemt de aandacht voor witwassen (nog steeds) toe; denk bijvoorbeeld aan het verband dat wordt gelegd tussen antiwitwasbeleid en terrorismebestrijding, de groei in capaciteit en beschikbare instrumenten voor het financieel rechercheren en de verzwarende strafbaarstelling van witwassen.

In dit artikel hebben we geprobeerd een beeld te schetsen van de grote variëteit aan verschijningsvormen van witwassen. Een versterkte inzet op de bestrijding van een bepaalde witwasvorm brengt geheel eigen consequenties, mogelijkheden en problemen met zich mee. Een sterker accent op de aanpak van criminele contante geldstromen kan bijvoorbeeld consequenties hebben voor de keuzen die worden gemaakt bij grenscontroles. Zo is Nederland een belangrijk in- en doorvoerland van cocaïne. Dit betekent normaal gesproken dat er grote geldstromen in omgekeerde richting gaan. Van oudsher zijn grenscontroles echter sterker gericht op de in- dan op de uitvoer van goederen. Een verdere doorvoering van de *'follow the money'*-strategie zou kunnen betekenen dat de uitvoer aan strengere controles wordt onderworpen. Wie daarentegen wil inzetten op een sterkere bestrijding van misbruik van offshore vennootschappen zal zich wellicht vooral richten op verandering van juridische kaders en versterking van toezicht in binnen en buitenland. En bestrijding van *e-laundering* vraagt misschien vooral meer gespecialiseerde opsporingscapaciteit.

Het maken van goede keuzen in deze kwesties vereist kennis. Wetenschappelijk, empirisch inzicht in witwassen ontbrak grotendeels in Nederland tot grofweg 25 jaar geleden. Sindsdien is dat inzicht beetje bij beetje gegroeid. Toch is empirisch onderzoek nog steeds relatief schaars. Er is dan ook genoeg reden om, ter onderbouwing van het

beleid, in te zetten op een verdere groei en verdieping van het inzicht in de geldzaken van daders.

Literatuur

Akse 2003

Th. Akse, *En de kleur is vuil*, Zoetermeer: KLPD 2003.

Bryans 2014

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

Christin 2012

N. Christin, *Traveling the Silk Road: A measurement analysis of a large anonymous online marketplace*, Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon University 2012.

Dean e.a. 2010

G. Dean, I. Fahsing & P. Gottschalk, *Organized crime: Policing illegal business entrepreneurialism*, Oxford: Oxford University Press 2010.

FATF 2001

Financial Action Task Force (FATF), *Money laundering. Annual Report 2000-2001*, Parijs 2001.

Kleemans e.a. 2002

E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens e.a., *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC 2002. Te raadplegen op: www.wodc.nl/publicaties/onderzoek-en-beleid/.

Kruisbergen e.a. 2012

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

Kruisbergen e.a. 2014

E.W. Kruisbergen, E.R. Kleemans e.a., 'Profitability, power, or proximity? Organized crime offenders investing their money in legal economy', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2014, DOI: [10.1007/s10610-014-9263-5](https://doi.org/10.1007/s10610-014-9263-5).

Levi & Reuter 2009

M. Levi & P. Reuter, 'Money laundering', in: M. Tonry (red.), *Handbook on crime and public policy*, New York: Oxford University Press 2009, p. 356-380.

Meiklejohn e.a. 2013

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

Nakamoto 2008

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

Naylor 1999

R.T. Naylor, 'Wash-out: A critique of follow-the-money methods in crime control policy', *Crime, Law and Social Change*, vol.32, no.1, 1999, p. 1-58.

PEO 1996

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO), *Inzake opsporing. Enquête opsporingsmethoden. Bijlage X: deelonderzoek III onderzoeksgroep Fijnaut: De georganiseerde criminaliteit in Nederland: de vrije beroepsbeoefenaren: advocaten, notarissen, accountants; fraude en witwassen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

Schneider & Windischbauer 2008

F. Schneider & U. Windischbauer, 'Money laundering: Some facts', *European Journal of Law and Economics* (26) 2008, p. 387-404.

Soudijn & Akse 2012

M.R.J. Soudijn & Th. Akse, *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Driebergen: KLPD, Dienst Nationale Recherche 2012.

Unger 2007

B. Unger, *The scale and impacts of money laundering*, Cheltenham: Edward Elgar 2007.

Unger e.a. 2013

B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering*, Cheltenham: Edward Elgar 2013.

Verrest 2006

P.A.M. Verrest, 'De strafbaarstelling van witwassen', *Justitiële verkenningen* (32) 2006, nr. 6, p. 41-53.

Wilson 1933

F.J. Wilson, *In re: Alphonse Capone* (Intelligence Report No. SI-7085-F), Washington: Treasury Department, Internal Revenue Service 1933.

Websites

www.arnhembitcoinstad.nl

www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/3690112/2014/07/16/Nieuw-wapen-tegen-criminele-bitcoins.dhtml

www.fatf-gafi.org

www.om.nl/onderwerpen/fraude/witwassen

wetten.overheid.nl/BWBR0023568/geldigheidsdatum_26-01-2015

www.fec-partners.nl/nl

www.fiu-nederland.nl

Witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict

Het rechterlijk toetsingskader en efficiënt opsporen in zes stappen

*J.P. Rozemeijer**

Strafrechtelijke witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict kennen op enkele punten een andere opbouw dan de 'klassieke' strafrechtelijke onderzoeken. Die andere opbouw vindt zijn oorsprong in het deels verleggen van de bewijslast na een strafrechtelijke witwasverdenking bij witwasonderzoeken zonder gronddelict. Als er een redelijk vermoeden is, dan mag van de verdachte van witwassen een verklaring omtrent de (legale) herkomst verwacht worden. Als de verdachte die niet kan geven, dan zal de rechter concluderen dat het niet anders kan zijn dan dat het witwasvoorwerp een criminele herkomst heeft. Deze leer komt voort uit een rechterlijk toetsingskader dat als leidraad voor de opbouw van een opsporingsonderzoek kan dienen.¹ Door een slim gebruik van dit toetsingskader kan het opsporingsonderzoek efficiënter en effectiever worden. Het doel van dit artikel is om hier handvatten voor te bieden. Tevens beoogt dit artikel een overzicht te bieden van relevante jurisprudentie met betrekking tot het toetsingskader. Tevens wordt er in dit artikel een klein uitstapje gemaakt naar de rol van grote hoeveelheden contant geld in het tot stand komen van een witwasverdenking.

* Mr. Joris Rozemeijer is werkzaam als beleidsmedewerker witwassen bij het bureau van de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) Witwassen en Terrorisme Financiering van het Functioneel Parket. Indien gewenst kan naar aanleiding van dit artikel en met betrekking tot andere witwasvraagstukken bijstand worden verleend door het bureau van de LOvJ. Dit stuk is geschreven op persoonlijke titel.

¹ Het Hof Amsterdam omschrijft dit toetsingskader in zes stappen. Zie Hof Amsterdam 11 januari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BY8481.

Witwassen in het strafrecht

Witwassen is strafbaar gesteld in artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Strafbaar gesteld zijn verhullingshandelingen (sub a) en plaatsingshandelingen (sub b) voor voorwerpen afkomstig uit enig misdrijf. Met betrekking tot het bestandsdeel ‘afkomstig uit enig misdrijf’ staat in de memorie van toelichting:

‘Voldoende is dat wordt (tenlastegelegd en) bewezen dat het voorwerp afkomstig is uit enig misdrijf. Niet vereist is dat de rechter identificeert welk misdrijf precies aan het voorwerp ten grondslag ligt. Vaak zal dit niet mogelijk zijn, terwijl het ook niet relevant is voor de strafwaardigheid van witwassen. Gaat het bijvoorbeeld om handelingen van verdachte Y ten aanzien van een bankrekening waarop hij en zijn compaan opbrengsten van hun verschillende criminele activiteiten (mensenhandel, afpersing, drugs-handel) plachten te storten, maar is niet duidelijk uit welke van die activiteiten de betrokken gelden afkomstig waren (wellicht uit allemaal), dan kan niettemin bewezen worden geacht dat die gelden uit enig misdrijf afkomstig waren.’²

De Hoge Raad vat dit samen door te stellen dat voor het bestanddeel ‘afkomstig uit enig misdrijf’ uit de bewijsmiddelen niet behoeft te worden afgeleid door wie, wanneer en waar dit misdrijf concreet is begaan.³ Hierdoor is het mogelijk een witwasonderzoek te doen zonder een aantoonbaar gronddelict.

Het Hof Amsterdam heeft op een duidelijke en bondige wijze de witwasjurisprudentie en het rechterlijke toetsingskader samengevat voor witwaszaken zonder gronddelict.⁴ Dit arrest wordt ook wel het ‘6 stappen-arrest’ genoemd.⁵ Het rechterlijke toetsingskader wordt in dat arrest als volgt geformuleerd:

Stap 1: ‘Bij deze beoordeling dient als uitgangspunt te worden genomen dat er geen direct bewijs voor brondelicten aanwezig is.’

Stap 2: ‘Daarbij dient de toetsing door de zittingsrechter de volgende stappen te doorlopen. Allereerst zal moeten worden vastge-

² *Kamerstukken II* 1999/2000, 27159, 3, p. 16.

³ HR 28 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP2124.

⁴ Idem.

⁵ Dit toetsingskader is niet nieuw en ook in oudere rechtspraak al terug te vinden, zie bijv. de Air Holland-zaak en eerdere arresten met nagenoeg dezelfde strekking.

steld of de aangedragen feiten en omstandigheden van dien aard zijn dat zonder meer sprake is van een vermoeden van witwassen.’

Stap 3: ‘Indien daarvan sprake is, mag van de verdachte worden verlangd dat hij een verklaring geeft voor de herkomst van het geld of de goederen.’

Stap 4: ‘Een dergelijke verklaring dient concreet, min of meer verifieerbaar en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijk te zijn.’

Stap 5: ‘Zodra het door de verdachte geboden tegenwicht daartoe aanleiding geeft, ligt het vervolgens op de weg van het openbaar ministerie om nader onderzoek te doen naar de, uit de verklaringen van de verdachte blijkende, alternatieve herkomst van het geld en de goederen.’

Stap 6: ‘Uit de resultaten van een dergelijk onderzoek zal dienen te blijken dat met voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de geldbedragen en de goederen waarop de verdenking betrekking heeft, een legale herkomst hebben en dat derhalve een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring kan gelden.’

Stap 1, het gronddelict

Om van het toetsingskader gebruik te kunnen maken mag er geen direct bewijs voor een brondelict (gronddelict) aanwezig zijn.⁶ Het gronddelict is om meerdere redenen een belangrijk element in de opbouw van witwasonderzoeken.

Het is van belang te onderkennen dat er grofweg drie verschillende soorten witwasonderzoeken zijn:

- Allereerst het onderzoek waarin primair het grondfeit onderzocht wordt en waarin daarnaast witwassen wordt onderzocht. Voor bewijs van het bestanddeel ‘afkomstig uit enig misdrijf’ kan in dat soort onderzoeken worden teruggegrepen op het bewijs van het grondfeit.
- Ten tweede is er het witwasonderzoek, waarin wel een gronddelict in beeld is, maar waar dit gronddelict niet zelfstandig wordt onderzocht en bewezen. Een dergelijk onderzoek brengt een lichtere bewijslast met betrekking tot het afkomstig zijn uit enig misdrijf. Dit bestanddeel moet weliswaar worden vervuld, maar er hoeft niet

6 Let op: het kan zo zijn dat er aanwijzingen voor een gronddelict zijn, bijvoorbeeld eerdere antecedenten of tijdens het beslag tevens aangetroffen drugs, maar dat betekent nog niet dat er bewijs is voor een link tussen het witwasvoorwerp en het gronddelict.

bewezen te worden door wie, wanneer en waar dat misdrijf is gepleegd.⁷

- Ten slotte is er het witwasonderzoek waarin geen direct bewijs voor een gronddelict is.

Het rechterlijk toetsingskader en dit artikel zien op dat laatste type onderzoek, te weten het witwasonderzoek zonder gronddelict. Wanneer er direct bewijs voor een gronddelict aanwezig is, mag van dit toetsingskader geen gebruik worden gemaakt. Onder meer daarom is het meer en meer van belang voor opsporingsdiensten om goed te verbaliseren welke stappen er zijn genomen om zicht te krijgen op het gronddelict, ook in de witwasonderzoeken zonder gronddelict. Deze onderzoeksresultaten moeten de officier van justitie handvatten geven om de opsporingskeuzes te verantwoorden op zitting, en te beslissen of er wel of niet gebruik kan worden gemaakt van het toetsingskader. Daar komt bij dat de Hoge Raad⁸ heeft geopperd dat het gronddelict in de opsporing meer centraal moet staan. Dit was voor de Hoge Raad een van de argumenten om voor de bestanddelen ‘verwerven’ en ‘voorhanden hebben’ in witwassen de kwalificatie-uitsluitingsgrond te formuleren. Deze kwalificatie-uitsluitingsgrond zal voor het toetsingskader voor onderzoeken zonder gronddelict geen rol spelen, omdat de kwalificatie-uitsluitingsgrond van toepassing is op witwasvoorwerpen die onmiddellijk afkomstig zijn uit *eigen* misdrijf. Van de kwalificatie-uitsluitingsgrond kan pas sprake zijn als kan worden *vastgesteld* dat sprake is van een witwasvoorwerp uit eigen misdrijf.⁹ Zeer waarschijnlijk zal in de nabije toekomst een wetswijziging de rol van de kwalificatie-uitsluitingsgrond aanzienlijk verkleinen.

De kwalificatie-uitsluitingsgrond houdt in dat in sommige situaties een handeling niet gekwalificeerd kan worden als witwassen, terwijl strikt genomen wel aan alle onderdelen van het wetsartikel is voldaan. Met de kwalificatie-uitsluitingsgrond beoogt de Hoge Raad te voorkomen dat een verdachte door het plegen van een gronddelict zich automatisch schuldig maakt aan witwassen. Ook wil de Hoge Raad bevorderen dat de vervolging van het gronddelict meer centraal staat. De kwalificatie-uitsluitingsgrond geldt lang niet voor alle ‘witwas’-situaties en ziet vooral op de bestanddelen voorhanden hebben en

7 HR 28 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP2124 en HR 27 september 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT4094, NJ 2006/473.

8 HR 8 januari 2013, ECLI:HR:2013:BX6910.

9 Rb. Amsterdam 7 juni 2013, ECLI:NL:RBAMS:2013:3310.

verwerven. De volgende kernbeschrijving en het stroomschema dat hiermee samenhangt, laten dit duidelijk zien:

- De kwalificatie-uitsluitingsgrond voor verwerven en voorhanden hebben in witwassen die de Hoge Raad formuleert, is alleen van toepassing wanneer het gaat om voorwerpen die *onmiddellijk* (dus niet middellijk) afkomstig zijn uit een door verdachte *zelf* begaan misdrijf.
- Volgens de Hoge Raad is er alleen sprake van verwerven of voorhanden hebben in de zin van witwassen als er naast het feitelijke verwerven of voorhanden hebben gedragingen zijn die (kennelijk) gericht zijn geweest op het daadwerkelijk *verbergen of verhullen van de criminele herkomst* van het voorwerp. Alleen het verhullen van een voorwerp is niet genoeg, het moet gaan om verhullen van de criminele herkomst.
- Alleen in *bijzondere gevallen* is de kwalificatie-uitsluitingsgrond ook van toepassing op de *overige plaatsingshandelingen* van artikel 420bis sub b Sr, te weten overdragen, omzetten en gebruik maken. Van een dergelijk bijzonder geval is alleen sprake wanneer een verdachte een bepaald misdrijf heeft begaan en zich daarmee automatisch schuldig zou maken aan witwassen.

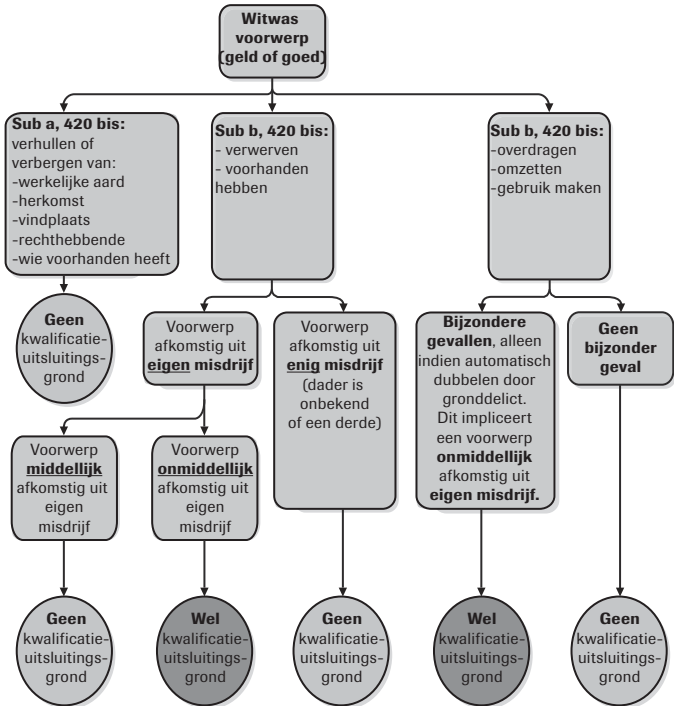
Stap 2, het vermoeden van witwassen

Om tot een witwasverdenking te komen is er eerst een voorwerp nodig dat mogelijk wordt witgewassen. Dat voorwerp kan geld of goed zijn. Ten aanzien van dat voorwerp zullen er feiten of omstandigheden moeten zijn die tot een verdenking van witwassen leiden. Het enkele bezit van een voorwerp leidt niet tot een verdenking.

Dit laatste is overigens iets dat ter discussie staat. Te betogen valt dat het enkele bezit van een groot contant geldbedrag in de huidige maatschappij niet meer gebruikelijk is. Ten eerste kennen we in Nederland allerlei stimuleringsmaatregelen om pinnen te promoten. Ook in 2013 groeide het pinnen weer met 7,5%.¹⁰ Kortom, er wordt steeds minder contant betaald. Ten tweede kan er in veel Nederlandse winkels niet met biljetten van € 100, € 200 of € 500 worden betaald. In de ov-bussen kan zelfs met een biljet van € 50 niet worden betaald. Ten derde is in een aantal EU-lidstaten een limiet ingesteld voor maximale contante

10 Rapportage Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer 2013, p. 20, www.dnb.nl.

Figuur 1 **Stroomschema kwalificatie-uitsluitingsgrond
witwassen**



betalingen. In België is die grens € 3.000. In Italië zelfs € 1.000. En er zijn meer landen met een dergelijke grens. Ten vierde zijn er rechters die in witwazzaken kritische kanttekeningen plaatsen ten aanzien van grote hoeveelheden contant geld. Bijvoorbeeld wordt gesteld dat:

'Voorts is het een feit van algemene bekendheid dat het voorhanden hebben van zoveel contant geld [in casu € 21.631; JR] in woning of auto grote risico's meebrengt en bovendien hoogst ongebruikelijk is in het geval dat geld op legale wijze is verkregen.'¹¹

11 Hof Leeuwarden 26 augustus 2011, ECLI:NL:GHLEE:2011:BR5801.

Of:

'Het is een feit van algemene bekendheid dat het voorhanden hebben van grote contante geldbedragen door particuliere personen hoogst ongebruikelijk is vanwege het risico van onder meer diefstal of brand, waarbij het geld niet verzekerd is. Deze risico's worden in het algemeen uitsluitend geaccepteerd als er sprake is van het verbergen van crimineel geld.'¹²

Geconcludeerd kan worden dat de rol van contant geld in de legale economie steeds kleiner wordt. Dit in tegenstelling tot de illegale economie. Een rechter stelt: 'Criminaliteit gaat veelal gepaard met grote hoeveelheden contant geld in diverse, vaak ook grote coupures, terwijl coupures van € 500,- in het normale betalingsverkeer een zeldzaamheid zijn.'¹³

Dit alles leidt tot een meer kritische houding ten opzichte van grote hoeveelheden contant geld die bij personen worden aangetroffen, en van een verdenking te spreken bij het bezit van een groot contant geldbedrag op zich. Vanaf welk geldbedrag zou je dan van een verdenking kunnen spreken? Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een bedrag ter hoogte van vijftig keer het minimummaandloon. Of je zou aan kunnen sluiten bij de aangiftegrens liquide middelen voor het reizen buiten de Europese Unie met meer dan € 10.000.

Een enkele keer laat de rechter de hoogte van een geldbedrag nu al een rol spelen bij de beoordeling van een witwasverdenking. Zo overweegt het hof bij een geldbedrag van € 10.000 dat 'de omvang van het geldbedrag en de omstandigheden waaronder het geld is overgedragen niet van dusdanige aard zijn dat daaruit zonder meer een witwasvermoeden voortvloeit'.¹⁴ In een andere zaak noemt een rechter € 21.029 een relatief groot bedrag gezien het feit dat de verdachte geen baan heeft maar een uitkering. In die zaak komt de rechtbank tot een verdenking, onder andere gelet op de coupures van € 500 en het strafblad van de verdachte.¹⁵

De feiten of omstandigheden die naast een witwasvoorwerp nodig zijn om tot een verdenking te komen, kunnen bestaan uit de feiten of omstandigheden zoals we die kennen in de overige opsporingsonder-

12 Rb. Utrecht 30 juni 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BV2694.

13 Rb. Utrecht 30 juni 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BV2694.

14 Hof Amsterdam 9 mei 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:1838.

15 Rb. Midden-Nederland 25 april 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:2074.

zoeken, maar ook uit witwastypologieën. Witwastypologieën zijn min of meer objectieve kenmerken die, naar de ervaring leert, duiden op het witwassen van opbrengsten uit misdrijven.¹⁶ Witwastypologieën zijn te vinden in de memorie van toelichting op de witwaswetgeving, in FATF-rapporten en in jurisprudentie. Ook de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland mag witwastypologieën vaststellen. In de praktijk is het vaak niet moeilijk om na het aantreffen van een mogelijk witwasvoorwerp dit gegeven 'op te plussen' tot een verdenking. Het enkele feit dat het witwasvoorwerp, een aanzienlijk geldbedrag, bestaat uit briefjes van € 500 is bijvoorbeeld al voldoende. Ten aanzien van € 500-biljetten heeft het Hof Amsterdam namelijk gesteld dat het een feit van algemene bekendheid is dat deze coupures nagenoeg uitsluitend in het criminele circuit worden gebruikt.¹⁷

Verdachte transacties afkomstig van de FIU lenen zich ook prima als basis voor een witwasverdenking.¹⁸ Een dergelijke verdachte transactie gecombineerd met een strafblad van de betrokkene is in de regel al voldoende.

Om enkele voorbeelden te noemen van door rechters geaccepteerde verdenkingen:

- In een woning wordt achter in een keukenkastje € 11.900 aangetroffen in coupures van € 50. Tevens worden er kilo's heroïne en cocaïne aangetroffen.¹⁹
- Het bewaren van € 232.500 in de kluis van de zus van verdachte, voor het merendeel in € 500-coupures en voor een deel in € 100-coupures.²⁰
- Het op Schiphol meevoeren van € 10.000 contant, waarvan € 7.000 verborgen in een met tape omwikkelde enveloppe in de binnenzak van een jas en € 3.000 verborgen in de onderbroek.²¹
- Het verstoppen in de schoorsteen van € 10.350 gecombineerd met het feit dat er over een periode van drie jaar geen aangiften inkomstenbelasting bekend waren en de partner over de periode van twee jaar geen inkomsten uit arbeid had.²²

16 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27159, 3 (MvT), p. 9.

17 Hof Amsterdam 6 augustus 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:2315.

18 Let op: verdachte transactie is geen verdenking in de zin van art. 27 Sv. Dit zou het kunnen zijn, maar dat hangt af van de concreetheid/compleetheid van de verdachte transactie.

19 Hof Amsterdam 12 november 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:4633.

20 Hof Den Bosch 28 juli 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:2422.

21 Hof Amsterdam 9 juli 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:2726.

22 Rb. Noord-Holland 10 juli 2014, ECLI:RBNHO:2014:6766.

- Beslag op € 124.500 en luxe goederen gecombineerd met nauwe banden met personen met criminele antecedenten.²³ Gezien een groot aantal contante uitgaven is tevens een kasopstelling gemaakt waaruit bleek dat over een periode van vijf jaar € 387.950 meer contant is uitgegeven dan legaal te herleiden was als contante inkomsten.

Stap 3, de verklaring van de verdachte

Nadat er een witwasverdenking is ontstaan en er geen direct verband met het gronddelict is, mag van de verdachte een verklaring worden verlangd omtrent de herkomst van het aangetroffen geld of goed. De verdachte mag zich uiteraard op zijn zwijgrecht beroepen. Echter, in dat geval zal de rechter concluderen dat er geen legale herkomst is aangetoond en dat het 'niet anders kan zijn dan dat sprake is van een criminele herkomst'.²⁴

In veel andere financieel getinte strafrechtelijke onderzoeken wordt na de verdenking veel tijd besteed aan het verder opwerken van de strafzaak door allerlei gegevens op te vragen, zodat het bewijs nagenoeg rond is voor aanvang van het verdachtenverhoor. Deze stap kan in witwasonderzoeken worden overgeslagen en kan flink wat manuren besparen. In de praktijk blijkt dat dit echter makkelijker is gezegd dan gedaan. Het is namelijk best lastig om zonder al te veel achtergrondinformatie een verdachte te verhoren. Het 'blind' in een dergelijk verhoor stappen is wellicht ook een kwestie van ervaring en zelfvertrouwen. Maar welke achtergrondinformatie hebben we nu nodig? Want bij deze stap gaat het uitsluitend om de vraag of de verdachte een legale herkomst van gelden of goederen kan geven. Samenvattend is het van belang snel over te gaan tot het verdachtenverhoor.

Indien er aanleiding is om een kasopstelling te maken, kan dit anders zijn. In dat geval kan worden overwogen om tussen de verdenking en het verhoor bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten om de omvang van het witwasvoorwerp nader vast te stellen.

23 Rb. Gelderland 18 april 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:2966.

24 Rb. Noord-Holland 14 februari 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:4920.

Stap 4, concreet, verifieerbaar en niet hoogst onwaarschijnlijk

Nu volgen enkele casussen waarin verdachten wel een voldoende concrete en verifieerbare verklaring hadden afgelegd:

- Een verdachte van witwassen verklaarde € 33.000 geleend te hebben van zijn familie en vrienden. Op zitting hebben drie getuigen dit bevestigd. Hoewel de door de getuigen afgelegde verklaringen op sommige punten vragen oproepen, is er geen grond voor het oordeel dat de verklaring van de getuige als ongeloofwaardig terzijde zou moeten worden geschoven. De omstandigheid dat de leenovereenkomst tussen verdachte en getuige eerst na aanhouding van verdachte op schrift is gesteld en daarbij geantedateerd is, maakte dat niet anders.²⁵
- Verdachte verklaarde over € 11.115 dat dit afkomstig zou zijn uit prostitutiewerkzaamheden in Zurich van een vriendin van hem. Die vriendin heeft hierover bij de raadsheer-commissaris verklaard. Tevens heeft zij dit onderbouwd met een brief van het ‘Amt für Wirtschaft und Arbeit’, waaruit blijkt dat zij gedurende een halfjaar als zelfstandige bij een club heeft gewerkt.²⁶

Stap 5, verificatie van de verklaring

Zodra het door de verdachte geboden tegenwicht daartoe aanleiding geeft, ligt het vervolgens op de weg van het Openbaar Ministerie om nader onderzoek te doen naar de, uit de verklaringen van de verdachte blijkende, alternatieve herkomst van het geld en de goederen. In het eerder aangehaalde Air Holland-arrest²⁷ is het op dit punt misgegaan. Het hof vond de door de verdachte gegeven verklaring voor de herkomst van het geld niet zo onwaarschijnlijk, dat deze zonder meer terzijde behoorde te worden gesteld. Het Openbaar Ministerie had nader onderzoek moeten doen en had dat niet gedaan.

In een onderzoek dat de opbouw van het stappenplan volgt, wordt het verdachtenverhoor naar voren gehaald ten opzichte van het verdachtenverhoor in de ‘klassieke’ strafrechtelijke onderzoeken. In de ‘klassieke’ strafrechtelijke onderzoeken is het verdachtenverhoor vaak een

25 Rb. Noord-Holland 17 april 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:4275.

26 Hof Amsterdam 10 maart 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:667.

27 Hof Den Haag 12 maart 2008, ECLI:NL:GHSGR:2008:BC6500 en HR 13 juli 2010, *NJ* 2010/456.

sluitstuk van een uitgebreide opsporingsfase. Echter, in witwasonderzoeken die de opbouw van dit stappenplan volgen, is na het verdachtenverhoor wel opsporingscapaciteit nodig, die dan heel gericht kan worden ingezet op de verificatie van de verklaring van de verdachte. De verificatie van een verklaring door het Openbaar Ministerie in samenwerking met een opsporingsdienst kan in sommige gevallen een relatief klein onderzoek zijn. Zo kan de verdachte namen van personen noemen die betrokken zijn bij de herkomst van het geld. Wanneer de verdachte naast de namen geen nadere persoonsgegevens kan verstrekken, zal het Openbaar Ministerie moeten kijken of deze persoon kan worden getraceerd. Dan moet worden geformuleerd wat, binnen het redelijke, is gedaan om die persoon te traceren. Als de persoon niet te traceren is, dan kan dat bijdragen aan het niet concreet en verifieerbaar zijn van de verklaring van verdachte.^{28,29} Een ander voorbeeld van een dergelijk 'klein onderzoek' is de situatie waar door middel van navraag bij internationale bedrijvendatabases blijkt dat de door verdachte genoemde bedrijven niet hebben bestaan.³⁰

In andere gevallen kan de verificatie een vrij uitgebreid onderzoek zijn. Bijvoorbeeld in het geval dat verdachte verklaarde dat hij € 135.000 vanuit zijn onderneming aan een derde had gegeven om auto's in het buitenland in te kopen. Het Openbaar Ministerie heeft onderzoek gedaan naar girale gegevens van het bedrijf van verdachte, waaruit bleek dat er geen contante opnamen gedaan zijn. Vervolgens is de boekhouder gehoord. Uit dit verhoor is gebleken dat verdachte de jaarrekening van 2008 heeft gemanipuleerd om een uitgave van het bedrag van € 135.000 te kunnen verantwoorden. De rechtbank oordeelde de verklaring van verdachte als niet aannemelijk.³¹

Stap 6, het oordeel van de rechtbank

In deze stap oordeelt de rechtbank over de afkomst uit enig misdrijf. Uit de resultaten van een verificatieonderzoek, zoals beschreven in stap 5, zal moeten blijken dat met voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de geldbedragen en de goederen waarop de

28 Hof Den Bosch 28 juli 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:2422.

29 Rb. Gelderland 16 juli 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:4440.

30 Hof Amsterdam 9 mei 2014, ECLI:NL:GHAMS:2014:1835.

31 Rb. Den Bosch 9 oktober 2012, ECLI:NL:RBSHE:2012:BY2425 (de uitspraak in hoger beroep is op dezelfde leest echter niet gepubliceerd: Hof Den Bosch 10 juni 2014, 20-003521-12).

verdenking betrekking heeft, een legale herkomst hebben en dat derhalve een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring kan gelden.

In het geval dat er geen sprake is van een concrete, verifieerbare en op voorhand niet hoogst onwaarschijnlijke verklaring, zal de rechter altijd oordelen dat er geen legale herkomst is en dat een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring kan gelden. Dat geldt dus ook altijd voor verdachten die zich beroepen op hun zwijgrecht. Het blijft interessant hoe de jurisprudentie zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Wat is concreet, verifieerbaar en niet hoogst onwaarschijnlijk en wat niet? En wat zijn de grenzen van wat aan de verdachte gevraagd mag worden om zijn verklaring te onderbouwen?

In het geval dat er sprake is van een concrete, verifieerbare en op voorhand niet hoogst onwaarschijnlijke verklaring, zijn in stap 6 grofweg drie situaties mogelijk:

1. Er had onderzoek moeten worden gedaan door het Openbaar Ministerie en dat is niet gebeurd. Het bestanddeel 'afkomstig uit enig misdrijf' is dan niet bewezen.
2. De verklaring is geverifieerd en blijkt juist; het bestanddeel 'afkomstig uit enig misdrijf' is dan niet bewezen.
3. De verklaring is geverifieerd en blijkt onjuist; het bestanddeel 'afkomstig uit enig misdrijf' is dan bewezen.

Conclusie

Zoals uit dit artikel blijkt, is er al diverse jurisprudentie die nadere invulling en voorbeelden geeft bij het rechterlijke toetsingskader voor witwaszaken zonder aantoonbaar gronddelict. Ervaringen uit dergelijke zaken kunnen helpen bij toekomstige witwasonderzoeken.

Het rechterlijk toetsingskader voor witwaszaken zonder aantoonbaar gronddelict zorgt ervoor dat witwasonderzoeken die aansluiten op dit kader een andere opbouw kennen dan de 'klassieke' strafrechtelijke onderzoeken. In zijn algemeenheid kan er sneller worden overgegaan tot het verdachtenverhoor en is er na dat verdachtenverhoor nog een taak voor de opsporing om dit verhoor te verifiëren.

Elke beoordeling volgens het rechterlijk toetsingskader is uniek en tevens is er nog ruimte voor ontwikkeling in de jurisprudentie. Zo is het oordeel over de verificatie altijd maatwerk, waarbij het aangele-

verde bewijs met de rechterlijke overtuiging een belangrijk rol zal blijven spelen. Tevens mag er best wat van de verdachten worden verwacht als het gaat om het leveren van stukken die de herkomst van gelden moeten aantonen. Waar ligt de grens echter van wat gevraagd kan worden en wanneer is iets concreet, verifieerbaar en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijk? Een goede richting die de rechter geeft, lijkt te zijn dat naast een mogelijke bron van inkomsten ook de geldstromen inzichtelijk moeten worden gemaakt.

De illegale economie en nationaal inkomen

*B. Kazemier en M. Rensman**

‘Vandaag groeit de economie met tientallen miljarden – dankzij drugs en seks’. Dit was de titel boven een artikel op de website van NRCQ op 25 juni 2014. De aanleiding was een nieuwsbericht op die dag waarin het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) aangaf dat het nationaal inkomen naar boven was bijgesteld vanwege een algemene revisie van de nationale rekeningen. Met deze kop suggereert NRCQ dat de inkomsten die in Nederland worden verdiend met drugshandel en prostitutie volgens het CBS enkele tientallen miljarden bedragen. Dat is schromelijk overdreven, zo zal duidelijk worden in dit artikel, waarin een analyse plaatsvindt van de schattingen van illegaal verkregen inkomsten, voor zover deze bijdragen aan het nationaal inkomen. Deze schattingen worden vergeleken met die voor de andere lidstaten van de Europese Unie (EU).

Revisies van de nationale rekeningen

De ‘nationale rekeningen’ zijn een stelsel van statistieken die met elkaar het hele economische proces van een land beschrijven. Enkele veelgebruikte economische indicatoren uit dit stelsel zijn ‘economische groei’ en ‘nationaal inkomen’. De wijze waarop het economische proces wordt beschreven en de definities die daarbij worden gehanteerd, zijn vastgelegd in het Systeem van Nationale Rekeningen, ofwel het SNA 2008 (VN 2009). Dit handboek wordt wereldwijd gebruikt. De nationale rekeningen kunnen worden beschouwd als het ‘economisch jaarverslag’ van een land en worden veelvuldig gebruikt door wetenschappers en bij de voorbereiding en evaluatie van beleid. Binnen Europa wordt een aantal kerncijfers uit de nationale rekeningen gebruikt voor administratieve doeleinden. Zo wordt het bruto bin-

* Dr. Brugt Kazemier en dr. Marieke Rensman werken als onderzoeker bij het Centraal Bureau voor de Statistiek. De auteurs schreven dit artikel op persoonlijke titel.

nenlands product (BBP)¹ gebruikt voor de berekening van het financieringstekort van de nationale overheden (maximaal 3%), voor de schuldquote (maximaal 60%) en voor een deel van de EU-subsidies. Daarnaast is een belangrijk deel van de afdrachten van de lidstaten van de EU gekoppeld aan de hoogte van het bruto nationaal inkomen (BNI).² De nationale rekeningen zijn hiermee als het ware het belastingformulier van Europa. Het is onwenselijk dat lidstaten dit belastingformulier verschillend interpreteren. Daarom is er naast het SNA ook het ESR, het Europees Systeem van Nationale en Regionale Rekeningen (Eurostat 2013). Het ESR is volledig consistent met het SNA, maar geeft voor een aantal specifieke Europese doeleinden een nadere uitwerking.

Naast een gemeenschappelijke interpretatie van het ESR is het ook van belang dat de uitgangspunten in de ramingen van het BBP en het BNI vergelijkbaar zijn tussen landen. Dit is niet op voorhand duidelijk. Er zijn grote institutionele verschillen tussen de lidstaten, en ook de (wetelijke) mogelijkheden van de statistische bureaus wat betreft hun dataverzameling verschillen. Om na te gaan of deze verschillen van invloed zijn op de ramingen van het BBP en het BNI wordt al sinds 1989 door de verschillende lidstaten van de EU intensief samengewerkt. Deze samenwerking vindt plaats in het zogenaamde BNI-comité onder voorzitterschap van Eurostat.³ Daar waar relevante verschillen worden geconstateerd, worden de betreffende lidstaten verplicht deze te corrigeren en hun ramingen aan te passen.

Het SNA en het ESR worden regelmatig aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in de economie en aan nieuwe inzichten.⁴ De laatste aanpassing van het ESR vond plaats in 2014. Binnen Europa is afgesproken dat deze vernieuwingen in 2014 met terugwerkende kracht zullen worden geïmplementeerd voor de tijdreeks vanaf 1995. Tevens is besloten

1 Het bruto nationaal product (BBP) is de waarde van alle goederen en diensten die in een bepaalde periode door een land worden geproduceerd.

2 Het bruto nationaal inkomen (BNI) is het BBP plus de door de inwoners van dat land in het buitenland verdiende primaire inkomens (loon, pacht, huur, rente en winst) minus de door niet-ingezetenen verdiende primaire inkomens in het betreffende land.

3 De werkzaamheden van het BNI-comité zijn vastgelegd in de zogenaamde BNI-verordening: Verordening (EG, EURATOM) 1287/2003 van de Raad van 15 juli 2003, betreffende de harmonisatie van het bruto nationaal inkomen tegen marktprijzen ('BNI-verordening'). Alle lidstaten van de EU zijn in het BNI-comité vertegenwoordigd. Het comité heeft comitologische bevoegdheden. Dat wil zeggen dat het besluiten kan nemen over methoden en de reikwijdte van het BNI.

4 De meest recente versie van het ESR wordt in het algemeen aangeduid met ESR2010, de voorlaatste versie met ESR95.

om tegelijk een vervolgstap te zetten in de verdere harmonisatie van de ramingen. Een van de harmonisaties was het opnemen van de inkomsten van illegale activiteiten in het nationaal inkomen. Een overzicht van de aanpassingen is te vinden in CBS (2014) en Edens en Bruil (2014).

De belangrijkste reden om illegale activiteiten op te nemen in de ramingen van het nationaal inkomen was dat de nationale rekeningen volledig moeten zijn. Het is niet mogelijk om goede schattingen te maken van het inkomen (I), de consumptieve uitgaven (C) en de besparingen van gezinnen (S) die voldoen aan de definitievergelijking $S = I - C$, als bijvoorbeeld illegale inkomsten en uitgaven buiten beschouwing worden gelaten. Een tweede reden was dat als de inkomsten van illegale activiteiten buiten beschouwing zouden blijven, institutionele verschillen tussen landen van invloed zijn op de hoogte van het nationaal inkomen. Zo is bijvoorbeeld in Nederland (vanaf 1 oktober 2000) en Duitsland (vanaf 1 januari 2002) prostitutie onder bepaalde voorwaarden legaal; in de meeste andere landen van de EU daarentegen niet. Verandering van wetgeving zou dan dus kunnen leiden tot een hogere of lagere raming van het nationaal inkomen, met alle financiële gevolgen van dien.

Dat de inkomsten uit illegale activiteiten al niet eerder waren opgenomen in het nationaal inkomen, was omdat het, naar de aard van het verschijnsel, uiterst moeilijk is om deze inkomsten betrouwbaar genoeg te kunnen ramen. Na jaren van onderzoek en discussie heeft het BNI-comité besloten dat met ingang van verslagjaar 2010 alle landen binnen Europa een schatting moeten maken. De komende tijd zal Eurostat de kwaliteit en de vergelijkbaarheid van deze schattingen gaan beoordelen. Deze beoordeling kan ertoe leiden dat Eurostat lidstaten oplegt de ramingen aan te passen.

Illegale activiteiten

Illegale activiteiten zijn activiteiten die op zichzelf niet zijn geoorloofd, dit in tegenstelling tot zwarte activiteiten, die op zichzelf wel geoorloofd zijn, maar waarover belastingen en/of sociale premies worden ontdoken. Niet alle illegale activiteiten dragen bij tot het nationaal inkomen. Activiteiten waartoe ten minste een van de betrokkenen (uit de aard van de activiteit) gedwongen wordt, dragen niet bij. Voorbeel-

den hiervan zijn diefstal en afpersing. De bedragen die met dergelijke activiteiten zijn gemoeid, worden geboekt als een vermogensoverdracht en niet als inkomen. Ook witwassen van al dan niet illegaal verkregen vermogens blijft conform het SNA buiten beschouwing.

Om het ramen van illegale activiteiten praktisch hanteerbaar te maken is in Europees verband een aantal illegale activiteiten benoemd, die in elk geval meegenomen moeten worden met de raming van het nationaal inkomen:

1. de productie en verkoop van drugs;
2. prostitutie;
3. smokkel van tabak en alcohol.

Een land kan ervoor kiezen nog meer illegale activiteiten te ramen. Het CBS raamt voor Nederland ook:

4. heling van gestolen goederen;
5. illegaal kopiëren van software, spellen, films en muziek;
6. illegaal gokken.

Of de inkomsten uit de verkoop van drugs aan verslaafden en prostitutie moeten worden meegeteld, is nog een punt van discussie. Sommige landen menen dat dergelijke transacties niet vrijwillig zijn – drugsverslaving, gedwongen prostitutie – en dus niet moeten worden meegenomen. De meerderheid van de lidstaten van de EU gaat echter mee in de afspraak dat er sprake is van transacties met wederzijds goedvinden, wat dus wel bijdraagt aan het nationaal inkomen. Of een activiteit illegaal is, hangt af van de wetgeving in een land. Vormen van prostitutie zijn in een aantal landen, waaronder Nederland en Duitsland, geoorloofd en daarmee legaal. Ook de handel in soft-drugs wordt in een aantal landen, zoals Nederland en Spanje, meer of minder oogluikend toegestaan. Dit illustreert direct de wenselijkheid om de inkomsten uit dergelijke activiteiten EU-breed op te nemen in de ramingen van het nationaal inkomen.

Illegale productie en verkoop van drugs

Het CBS maakt schattingen voor de productie en verkoop van cannabis, cocaïne, ecstasy en amfetamines, en heroïne. Cannabis, en dan vooral de in Nederland gekweekte nederwiet, is hiervan het meest populair. Volgens het Trimbos-instituut (2013) gebruikte in 2009 – het laatste jaar waarvoor cijfers beschikbaar zijn – 7% van alle 15-64-

jarigen eenmaal of vaker cannabis. De andere drugs worden veel minder vaak gebruikt.

Formeel zijn de productie, het bezit en de verkoop van drugs in Nederland verboden. De facto wordt voor cannabis een uitzondering gemaakt. Het bezit en de verkoop van cannabis in coffeeshops wordt getolereerd. Dit geldt niet voor de productie van cannabis. Op 16 oktober 2014 echter, oordeelde de rechtbank in Groningen dat twee wiet-telers in Bierum wel de wet overtraden, maar desondanks geen straf kregen. Het argument van de rechter was dat als de verkoop van cannabis in coffeeshops wordt gedoogd, ook de teelt van cannabis gedoogd moet worden.

Het CBS maakt een schatting voor de hele sector (gedoogd en niet gedoogd). Dit maakt een vergelijking mogelijk met andere landen, waar vaak alle cannabisactiviteiten illegaal zijn.

Prostitutie

Op 1 oktober 2000 werd in Nederland het algemeen bordeelverbod opgeheven en werden sommige vormen van prostitutie legaal: clubs, kamerverhuurbedrijven en andere prostitutiebedrijven met een vergunning van de gemeente. Hiermee werd de wetgeving aangepast aan de reeds lange tijd bestaande praktijk dat bordelen werden gedoogd. Ook was deze wet bedoeld om beter te kunnen optreden tegen mensenhandel, onvrijwillige prostitutie en prostitutie van minderjarigen. Veel prostituees waren echter bang hun anonimiteit te verliezen en 'vluchtten' naar minder zichtbare delen van de seksindustrie. Sommigen werden escorts, waarvoor tot 2008 geen vergunning nodig was, anderen gingen op straat of vanuit huis werken. Het CBS neemt alle vormen van prostitutie (legaal en illegaal) mee in de schattingen.

Smokkel van tabak en alcohol

Na diverse accijnsverhogingen bestond in 2011 de winkelprijs van een pakje met 25 sigaretten voor ruim 70% uit accijns en btw. Tussen 2008 en eind 2014 zijn sigaretten ongeveer 50% duurder geworden en shag zelfs ongeveer 60%. Vrijwel nergens binnen Europa zijn sigaretten nu duurder dan in Nederland. Daarom wordt verondersteld dat de smokkel van sigaretten naar Nederland nu omvangrijk genoeg is om mee te nemen in een raming van de omvang van illegale activiteiten.

Over smokkel van alcohol van en naar Nederland is nagenoeg geen kwantitatieve informatie te vinden. Het CBS neemt aan dat de toegevoegde waarde van smokkel van alcohol nihil is voor Nederland. Daarom is er geen raming gemaakt voor smokkel van alcohol.

Heling van gestolen goederen

Bij diefstal is het duidelijk dat er geen sprake is van wederzijdse instemming, bij heling van gestolen goederen daarentegen wel. Daarom draagt diefstal niet, maar de verkoop van gestolen goederen soms wel bij aan het nationaal inkomen. Met ingang van de laatste revisie van de nationale rekeningen is hiervoor expliciet een raming gemaakt.

Er zijn drie situaties onderscheiden. De eerste is dat de dief de gestolen waar verkoopt aan een particulier. Dit is vergelijkbaar met de verkoop van tweedehands goederen van particulieren aan particulieren. Dergelijke transacties genereren volgens het SNA geen toegevoegde waarde. De tweede situatie is dat een dief de gestolen waar verkoopt aan een bedrijf. Voor dit bedrijf zijn dit kosten die de winst met eenzelfde bedrag verminderen. Er is verondersteld dat dit type transactie slechts sporadisch voorkomt; de raming hiervan blijft daarom achterwege. De derde situatie is dat de gestolen goederen worden verkocht aan een heler, die deze goederen daarna weer met winst doorverkoopt. De eerste transactie, die tussen dief en heler, genereert geen toegevoegde waarde, de verkoop door de heler aan een derde wel.

Illegaal kopiëren van software, spellen, films en muziek

Illegaal kopiëren van software, spellen, films en muziek voor eigen gebruik of voor vrienden en kennissen is vergelijkbaar met diefstal en draagt dus niet bij aan het nationaal inkomen. Verkoop van kopieën voor geld wordt op dezelfde manier behandeld als heling, en draagt wel bij.

Illegaal gokken

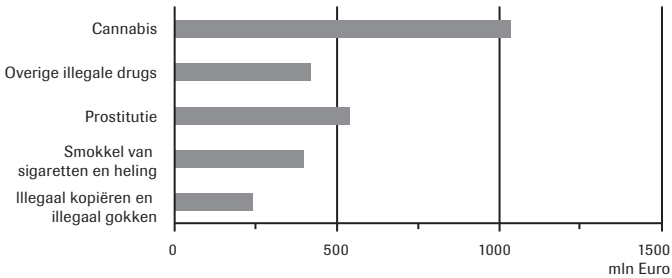
Grote illegale casino's bestaan in Nederland nauwelijks meer. Na een gezamenlijke actie van het ministerie van Justitie en de Belastingdienst, onder de naam Joker, zijn vanaf het begin van dit millennium

vrijwel alle grote illegale casino's in Nederland gesloten. Hiervoor zijn daarom geen schattingen gemaakt. Voor andere vormen van illegaal gokken zijn wel schattingen gemaakt: illegaal live poker, illegale lotto en pools, commerciële bingo en e-games. Illegale lotto en pools zijn loterijen waarvoor organisatoren zonder vergunning kaartjes verkopen. Bingo kan illegaal zijn als de prijzen hoger zijn dan het toegestane maximum of als de bingo de hoofdactiviteit is van een bedrijf. Internet wordt, als het om illegaal gokken gaat, steeds belangrijker. Met name vanaf 2005 neemt het aandeel van internet in de illegale goksector toe. Er zijn plannen om vanaf medio 2015 een deel van het online gokken te legaliseren, net als in sommige andere landen. Een wetsvoorstel daartoe ligt bij de Tweede Kamer.

Schattingen van illegale activiteiten voor Nederland

Voor het schatten van de inkomsten uit illegale activiteiten zijn slechts weinig betrouwbare gegevens voorhanden. Er zijn inschattingen van opsporingsautoriteiten (illegaal kopiëren, drugs, smokkel, gokken), er zijn gegevens over daadwerkelijke opsporing (smokkel, heling, drugs) en er zijn gegevens van belangenorganisaties en hulpverleners (prostitutie, drugs). Daarnaast zijn er nog incidentele studies naar veelal deelaspecten van één of meer illegale activiteiten, waarin cijfers zijn opgenomen. Door alle beschikbare gegevens met elkaar te combineren en waar nodig aan te vullen met eigen inschattingen (bijv. van de kans dat een wietplantage wordt opgespoord), was het mogelijk om een schatting te maken van de bijdrage van elk van de genoemde illegale activiteiten aan het nationaal inkomen. Voor een gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde ramingsmethodieken wordt verwezen naar Rensman e.a. (2010) en Kazemier e.a. (2013). Figuur 1 toont de schattingen voor 2010, zoals die zijn opgenomen in de gereviseerde raming van het BBP.

In totaal gaat het in 2010 om € 2,6 miljard toegevoegde waarde. Ter vergelijking, dit is ongeveer net zoveel als de bruto toegevoegde waarde van de farmaceutische industrie in Nederland (€ 2,8 miljard) en ongeveer 0,4% van het gereviseerde nationaal inkomen (BBP). Een klein deel van de toegevoegde waarde van illegale activiteiten, € 0,2 miljard, was ook al voor de revisie van 2010 opgenomen in het

Figuur 1 De toegevoegde waarde van illegale activiteiten, 2010

nationaal inkomen, zij het niet als zodanig benoemd en dus geboekt onder een andere post. Het BBP en het BNI werden dus door de bij-schatting van illegale activiteiten met € 2,4 miljard bijgesteld naar boven.

Zoals hierboven al is opgemerkt, zijn de ramingen gebaseerd op een groot aantal veronderstellingen. Bovendien zitten om de gegevens waarop de schattingen zijn gebaseerd vaak ruime marges. Als gevolg daarvan zijn de marges rondom de toegevoegde waarde van illegale activiteiten ook aanzienlijk. Om daarvan een indruk te krijgen zijn de veronderstellingen vervangen door alternatieve veronderstellingen. Een hoge, maar niet onmogelijk geachte schatting van de verdiensten met illegale activiteiten in 2010 komt uit op € 3,4 miljard. Een lage, voorzichtige schatting komt uit op € 2,0. Rensman (2014) gaat hier ook op in.

De schattingen geven in elk geval aan dat de toevoeging van illegale activiteiten aan het nationaal inkomen in het kader van de revisie 2010 slechts een fractie is van de totale bijstelling van het BBP (€ 44,7 miljard). De implementatie van het ESR2010 (€ 15,0 miljard) en verbeterde statistische informatie (€ 27,2 miljard) hebben een grotere invloed gehad.

De financiële gevolgen van het opnemen van illegale activiteiten

Verschillende statistische bureaus in Europa zijn voorzichtig met het publiceren van gedetailleerde schattingen omdat de schattingen van de verdiensten met illegale activiteiten vaak zijn gebaseerd op weinig

gegevens en veel veronderstellingen. Het beleid van het CBS is om zo open mogelijk te zijn over zijn ramingen van de illegale economie, zodat gebruikers van die statistieken deze zelf ook op hun waarde en onzekerheden kunnen beoordelen. De eerste schattingen werden al gepubliceerd door Van der Werf (1997), gevolgd door een update door Smekens en Verbruggen (2005). Ook de huidige schattingen zijn breed verspreid (Rensman 2014) en in zowel de wetenschappelijke als de statistische en beleidswereld voor commentaar neergelegd (Kazemier e.a. 2013). Op deze wijze worden waardevolle suggesties verkregen om te komen tot betere ramingen en tot een betere onderbouwing van de ramingen.

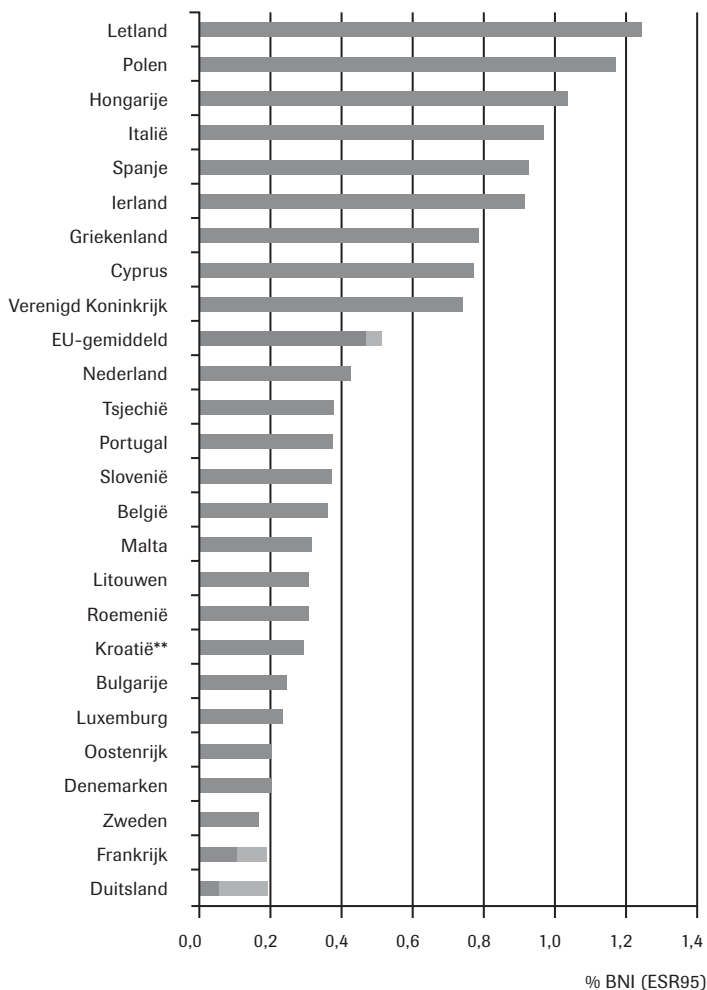
Ondanks deze voorzichtige benadering zijn voor 26 van de 28 lidstaten van de EU schattingen beschikbaar in publiek toegankelijke documenten.⁵ Het merendeel van deze documenten betreft publicaties van de statistische bureaus zelf. Deze landen vertegenwoordigen 98% van het totale BNI (ESR95, na revisie) van de EU in 2010. Figuur 2 geeft een overzicht van het aandeel van illegale activiteiten in het BNI van deze landen. Vrijwel overal wordt de bijdrage van illegale activiteiten geschat op minder dan 1% van het BNI. Nederland zit iets onder het gemiddelde.

Hierbij moet worden opgemerkt dat schatting van het EU-gemiddelde een onderschatting is, omdat van een aantal landen slechts een deelschatting kon worden gevonden. Dit geldt bijvoorbeeld voor Frankrijk en Duitsland. Hoewel de statistische bureaus in beide landen aangeven dat de inkomsten van legale prostitutie zijn opgenomen in de schattingen van het BNI, ontbreekt voor beide landen een expliciete raming. Evenzo ontbreekt voor beide landen een raming van illegale prostitutie. Voor een eerlijke vergelijking tussen landen zijn deze ramingen wel nodig.

Indicaties over de omvang van prostitutie in Duitsland zijn te vinden in Kuksin (2013). Op basis daarvan kan de toegevoegde waarde van prostitutie in Duitsland worden geschat op 0,13% van het BNI van Duitsland. In figuur 2 is deze eigen schatting toegevoegd. Voor Frankrijk lijkt het niet onredelijk om te veronderstellen dat de bijdrage van prostitutie aan het BNI vergelijkbaar is met die in Nederland, dus 0,09%.

5 Een overzicht met links naar de geraadpleegde bronnen is op te vragen bij de auteurs.

Figuur 2 Het aandeel van illegale activiteiten in het BNI van 26 EU-lidstaten* (2010)



■ Schatting voor prostitutie in Duitsland en Frankrijk

* De officiële raming van Frankrijk betreft illegale drugs. Deze raming is niet opgenomen in de nationale ramingen van het bni, maar wordt wel gerapporteerd aan Eurostat ten behoeve van een geharmoniseerd bni.

** Kroatië is op 1 juli 2013 toegetreden tot de EU.

Conclusie

Met ingang van 2014 zijn alle landen van de EU verplicht de inkomsten uit illegale activiteiten mee te tellen in het nationaal inkomen. Op deze wijze wordt voorkomen dat verschillen in wetgeving van invloed zijn op de hoogte van het nationaal inkomen en daarmee op de hoogte van de BNI-afdracht aan de EU. Dit alleen al rechtvaardigt het meenemen van illegale activiteiten in de schatting van het BNI.

In Europa bedraagt de omvang van de geraamde illegale activiteiten gemiddeld ongeveer 0,5% van het BNI. De verschillen tussen de landen zijn echter vrij groot en lopen uiteen van minder dan 0,2% voor Zweden, Frankrijk en Duitsland naar meer dan 1,0% voor Hongarije, Polen en Letland. De komende jaren zal Eurostat de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de schattingen gaan onderzoeken. Dit zal moeten uitwijzen of de geconstateerde verschillen tussen de landen reëel zijn of dat ze zijn veroorzaakt doordat onvergelijkbare methoden en veronderstellingen zijn gehanteerd. De verwachting is dat de schattingen in de toekomst, al naar gelang de uitkomsten van dit onderzoek, zullen worden bijgesteld.

Op basis van de nu beschikbare gegevens mag worden geconstateerd dat illegale activiteiten in Nederland minder dan gemiddeld bijdragen aan het BNI. Daarmee leidt het opnemen van illegale activiteiten in het BNI voor Nederland vooralsnog structureel tot een iets lagere bijdrage aan de EU dan wanneer illegale activiteiten niet zouden zijn meegeteld.

Literatuur

CBS 2008

CBS, *Gross National Income Inventory (ESA 95) 2001*, Den Haag 2008.

CBS 2014

CBS, *Nationale Rekeningen Revisie 2010*, Den Haag 2014.

Edens & Bruil 2014

B. Edens & A. Bruil, *Inclusion of non-observed economy in Dutch national accounts after the 2010 revision according to the European System of National and Regional Accounts* (paper gepresenteerd tijdens de Conference of European Statisticians, Group of Experts on National Accounts, Genève, 6-9 mei 2014), Den Haag: CBS 2014.

European Commission 2014

European Commission, *Draft general budget of the European Union for the financial year 2015* (Com(2014)300 – EN), 2014.

Eurostat 2013

Eurostat, *European System of Accounts*, Luxemburg: Publication Office of the European Union 2013.

Kazemier e.a. 2013

B. Kazemier, A. Bruil, A. van de Steeg & M. Rensman, 'The contribution of illegal activities to national income in the Netherlands', *Public Finance Review* (41) 2013, afl. 5, p. 544-577.

Kuksin 2013

S. Kuksin, *Prostitution. Ein normales Gewerbe seit der Legalisierung über das Prostitutionsgesetz?* (Hausarbeit 2013), Hamburg: Universiteit van Hamburg 2013.

Rensman 2014

M. Rensman, 'Illegale activiteiten in de nationale rekeningen', in: *De Nederlandse economie 2013*, Den Haag: CBS 2014, p. 178-192.

Rensman e.a. 2010

M. Rensman, A. Bruil, A. van de Steeg & B. Kazemier, 'Het aandeel van de drugssector in het nationaal inkomen', *Justitiële verkenningen* (36) 2010, afl. 7, p. 25-42.

Smekens & Verbruggen 2005

M. Smekens & M. Verbruggen, *The illegal economy in the Netherlands* (Discussion paper 05005), Voorburg: CBS 2005.

Trimbos-instituut 2013

Trimbos-instituut, *Nationale Drug Monitor. Jaarbericht 2013*, Utrecht: Trimbos-instituut 2013.

VN 2009

VN, *System of National Accounts 2008*, New York 2009.

Van der Werf 1997

R. van der Werf, *Registration of illegal production in the national accounts of the Netherlands* (paper gepresenteerd tijdens de Joined OECD, ECE and Eurostat Meeting on National Accounts, Parijs, 3-7 juni 1997), Voorburg: CBS 1997.

Bijlage1: de BNI-afdracht aan de EU

De uitgaven van de EU worden gefinancierd uit de zogeheten eigen middelen: de landbouwheffingen en heffingen op suiker en suikervervangende middelen, de invoerrechten, een Europese btw-heffing en de zogenaamde BNI-afdracht. De eerste twee – de traditionele eigen middelen – zijn volgens de conceptbegroting voor 2015 goed voor 12% van alle inkomsten (European Commission 2014). De Europese btw-heffing is goed voor 13%.⁶ Het overige, circa 75% van de begrote inkomsten, wordt verdeeld over de lidstaten naar rato van het BNI. Volgens de conceptbegroting voor 2015 bedraagt het heffingspercentage voor dat jaar 0,75%.⁷

De ramingen van de BNI's van de lidstaten worden geaccordeerd door Eurostat, het statistisch bureau van de EU. Ten behoeve van die controle zijn alle lidstaten verplicht om een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde methoden en bronnen aan te leveren (zie bijv. CBS 2008). Deze methodebeschrijvingen worden opgesteld op het moment dat er een grootscheepse revisie wordt doorgevoerd. De voorlaatste EU-brede revisie heeft plaatsgevonden rond 1998⁸ bij de invoering van het ESR95.

Op basis van de methodebeschrijvingen en aanvullende informatiebezoeken wordt voor elke lidstaat beoordeeld of de raming van het BNI correct is en voldoende in lijn met de ramingen door de andere lidstaten. Vaak blijken er op details onduidelijkheden en onvolkomenheden. Dit leidt tot voorbehouden. De lidstaten zijn verplicht uiterlijk bij een volgende revisie, of zoveel eerder als dat is afgesproken, hun ramingen aan te passen en de geconstateerde onvolkomenheden te herstellen. Een van de voorbehouden in de afgelopen jaren betrof de

6 Het Europese btw-percentage bedraagt 0,3% en is onderdeel van de nationale btw-percentages. Voor een beperkt aantal landen pakt dit relatief ongunstig uit. Daarom is bij de introductie van de BNI-afdracht (toentertijd bnp-afdracht) besloten dat de totale btw-afdracht van een land nooit meer kan zijn dan 0,15% van het BNI van een land. Bij de begroting voor 2015 komen Kroatië, Cyprus, Luxemburg, Malta en Slovenië in aanmerking voor deze aftopping. Ook voor het Verenigd Koninkrijk pakte de introductie van de BNI-afdracht relatief ongunstig uit. Daarom ontvangt het Verenigd Koninkrijk jaarlijks een compensatie, die is gebaseerd op het verschil tussen de brutoafdrachten en de ontvangsten. Deze compensatie aan het Verenigd Koninkrijk wordt vervolgens naar rato van het BNI omgeslagen over de overige EU-lidstaten.

7 Het heffingspercentage op het BNI wordt op vijftien decimalen nauwkeurig berekend. Om te voorkomen dat de EU-begroting onbeperkt kan groeien, is er een plafond afgesproken. Het totaal van de eigen middelen mag niet meer bedragen dan 1,23% van de som van het BNI van de lidstaten. De begroting voor 2015 blijft 0,22 procentpunt onder dit maximum.

8 De lidstaten waren vrij in wanneer ze de revisie invoerden voor het statistisch jaar 1995.

raming van illegale activiteiten. Elke keer wanneer één of meer landen hun raming van het BNI aanpassen, wordt de verdeling van de BNI-afdracht over de lidstaten opnieuw berekend. Jaarlijks leidt dit tot veelal kleine naheffingen en terugbetalingen.

Met ingang van 2014 waren alle lidstaten verplicht het ESR2010 te implementeren. Dit heeft EU-breed geleid tot een revisie van de nationale rekeningen. Veel lidstaten hebben deze gelegenheid tevens gebruikt om hun nationale rekeningen te herijken en nieuwe bronnen in te zetten bij het bepalen van het BNI. In een aantal gevallen heeft dit geleid tot aanzienlijke bijstellingen naar boven, met een soms niet-onaanzienlijke naheffing (vanaf 2010) als gevolg. Dit geldt bijvoorbeeld voor Nederland. Tevens hebben alle landen de door Eurostat geëiste correcties (voorbehouden) doorgevoerd voor de periode vanaf 1995. Vooral voor het Verenigd Koninkrijk waren deze correcties relatief omvangrijk en hebben deze geleid tot een naheffing van ruim € 2,1 miljard. Landen die hun BNI minder dan gemiddeld naar boven bijstelden, bijvoorbeeld Duitsland, krijgen een teruggave.

Een complicatie bij de introductie van het ESR2010 is dat de BNI-afdracht nog steeds is gebaseerd op het BNI zoals gedefinieerd in het ESR95. Dat komt doordat het eigenmiddelenbesluit nu is gebaseerd op het ESR1995. Momenteel wordt er onderhandeld over een nieuw eigenmiddelenbesluit. Daarin is ook de overgang naar het ESR2010 geregeld. Tot het moment dat het nieuwe besluit van kracht wordt, zijn conceptuele vernieuwingen, zoals de behandeling van R&D (voorheen als kosten, nu als investering), niet verdisconteerd in het BNI voor de afdracht. Om die reden leveren alle lidstaten ook een transitietabel aan Eurostat, op basis waarvan het BNI conform ESR95 kan worden afgeleid.

De offshore vennootschap

Het ideale verhullingsinstrument voor de witwasser?

*T.J. van Koningsveld**

Misdrijven zoals georganiseerde misdaad, belastingfraude, beleggingsfraude en corruptie leveren veel geld op. Als de crimineel dit geld in de legale economie wil investeren zonder bij de autoriteiten op te vallen, dan dient hij het geld wit te wassen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van zogenaamde offshore vennootschappen (hierna: OSV's).

Witwassen is sinds 2001 in Nederland strafbaar gesteld. We zijn nu veertien jaar verder. Wat is er in die veertien jaar geleerd? Volgens een beknopt rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2013 is er nog steeds geen inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland. Hierdoor is het lastig om gericht beleid te voeren. Een opmerkelijke en harde conclusie, die vreemd genoeg weinig aandacht heeft gekregen (Algemene Rekenkamer 2013). Vooral bij meer technisch verfijnde en grotere witwaszaken, vaak in relatie met georganiseerde criminaliteit, zijn OSV's een serieus witwasrisico (Van Duyne 2014).

Ondanks het grote belang van de OSV is een terugkerend probleem dat er onvoldoende basiskennis en aandacht is voor deze bedrijfssector. Vooral de functie van de OSV bij het plegen van zowel de gronddelicten als het witwassen zelf is nog onderbelicht. Overigens is het oprichten en gebruik maken van OSV's in beginsel legitiem.

Dit artikel laat de rol van de OSV zien in de witwaspraktijk en geeft beleidsaanbevelingen over de wijze waarop met dit fenomeen zou moeten worden omgegaan. Omdat het begrip OSV geen duidelijke definitie kent, wordt hierna eerst beschreven wat hieronder zou moeten worden verstaan.

* Mr. Tjalling Jan van Koningsveld is directeur van het Offshore Kennis Centrum in Almere (www.okcnl.nl) en promovendus aan de Universiteit van Tilburg. De auteur doet onderzoek naar de aard en omvang van misbruik van offshore vennootschappen aan de Universiteit van Tilburg. Enige bevindingen uit dit onderzoek worden in dit artikel beschreven.

Wat bedoelen we met een OSV?

De buitenlandse (offshore) vennootschap wordt internationaal gezien als een van de meest risicovolle rechtsvormen. Niet alleen in het kader van antiwitwaswetgeving, maar ook in het kader van andere financiële delicten.¹

Er bestaat echter geen eenduidige internationale juridische definitie van het begrip 'offshore vennootschap'. Ook worden vergelijkbare termen gebruikt, die vaak nietszeggend en suggestief zijn, zoals *legal entities, corporate vehicles*, brievenbusvennootschappen, *shell/shelf companies* en dekmantelorganisaties, met welke kwalificaties al wordt aangegeven dat deze vennootschappen ook voor verhullingsdoelinden worden gebruikt. De genoemde vergelijkbare termen duiden niet per se op eenzelfde rechtspersoon als de OSV.

In dit artikel wordt voor de OSV de volgende definitie gehanteerd:

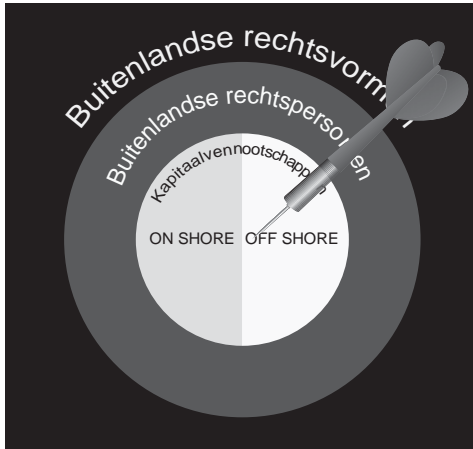
Een naar buitenlands recht opgerichte, rechtspersoonlijkheid bezittende privaatrechtelijke kapitaalvennootschap, die in het rechtsgebied van oprichting en/of statutaire vestiging geen economische bedrijvigheden mag ontplooiën c.q. ontplooit en waarvan de werkelijke gerechtigde(n) in een ander land woont (wonen) dan waar de vennootschap gevestigd is.

Omdat dit begrip nog steeds ruim is, zijn ter verdere afbakening nog bijkomende kenmerken te noemen, zij het dat die niet voor elk rechtsgebied behoeven te gelden, zoals:

- De overheid in het land van oprichting heft geen directe belasting (wel dient de OSV jaarlijks een vaste vergoeding te betalen aan de overheid).
- De OSV heeft geen eigen fysiek kantoor(adres), personeel, communicatiemiddelen en dergelijke.
- De OSV moet in het land van vestiging beschikken over een agent (*registered agent*) en kantooradres (*registered office*).

1 Zie Bijlage 2 bij FECrapport over vastgoed uit 2008, p. 15 e.v., OECD 2009, p. 24-27, diverse specifieke leidraden Wwft uit 2011, FATF 2006, p. 4 en 32, FATF 2010, p. 32 en recentelijk het persbericht van het Europees Parlement over het instellen van een ubo-register in EU-landen, 17 december 2014, te vinden op: www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141216IPR02043/html/Money-laundering-Parliament-and-Council-negotiators-agree-on-central-registers: 'for years, criminals in Europe have used the anonymity of offshore companies and accounts to obscure their financial dealings'.

Figuur 1 Buitenlandse rechtspersonen en de offshore vennootschap



- De OSV wordt beheerd en bestuurd door (een medewerker van) een lokaal trust- of advocatenkantoor.
- Ten slotte gaat het feitelijk vaak om ‘eenmansvennootschappen’ met transacties tussen verbonden ondernemingen in dezelfde structuur.

De keuze voor een OSV wordt vanuit misbruikperspectief ingegeven door de hoge mate van anonimiteitbevorderende elementen, zoals belastingvrijdom, nominee dienstverlening en een minimum aan deponeringsverplichtingen in openbare registers. Bijgevolg is er internationaal steeds meer druk op landen om hun vennootschapswetgeving aan te passen aan internationaal gewenste eisen van transparantie en informatie-uitwisseling.

De OSV is te beschouwen als een specialis van het generalis buitenlandse rechtspersoon. Figuur 1 geeft een beeld van het specifieke terrein van deze studie.

De onderzoekspijlen zijn uitsluitend gericht op de rechterzijde van de binnenste ring. Onder het begrip OSV vallen niet: publieke rechtspersonen, allerlei vormen van stichtingen en trusts. Uiteraard kunnen deze laatste ook worden misbruikt voor witwaspraktijken.

Wat wordt verstaan onder een ubo?

Volgens een OECD-rapport uit 2009 is het gebruik maken van een OSV een belangrijk instrument gebleken om de identiteit van de uiteindelijke belanghebbende (*ultimate beneficial owner*) te verhullen voor de rechtshandhaving (OECD 2009). Het beperkt de pakkans in gevallen van belastingfraude, corruptie en witwassen. Identificatie van de *ultimate beneficial owner* (hierna: ubo) is nodig om het criminele vermogen op te sporen, in beslag te kunnen nemen en vervolgens af te pakken.

Het begrip ubo wordt vooral gehanteerd in het kader van belastingverdragen, antiwitwasmaatregelen en de beheersing van risico's inzake het verlenen van trustdiensten.² In aanbeveling 24 van de Financial Action Task Force (FATF) staat verwoord dat als er passende informatie is over de ubo, deze informatie 'accurate' en 'timely' moet worden verkregen. In oktober 2014 verscheen een nieuw rapport van de FATF, waarin deze aanbeveling nader wordt toegelicht (FATF 2014). De ubo kan verschillende hoedanigheden aannemen, zoals bestuurder, gevolmachtigde of zelfs iemand die formeel losstaat van de vennootschap. In artikel 1 lid 1 letter f van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT) wordt het begrip *ultimate beneficial owner* vertaald met 'uiteindelijke belanghebbende' en omschreven als: 'de natuurlijke persoon die een belang houdt van meer dan 25% van het kapitaalsbelang (...) dan wel op andere wijze feitelijk zeggenschap kan uitoefenen in deze rechtspersoon'.

In december 2014 heeft het Europees Parlement een voorstel aangenomen om te komen tot het invoeren van een openbaar ubo-register in alle EU-landen van alle Europese vennootschappen. De bedoeling van dit register is om de werkelijke eigenaren achter de (offshore) vennootschappen te identificeren, zodat (belasting)fraude, corruptie en witwassen beter kunnen worden bestreden.³ Het is de vraag is of dit middel een doelmatige oplossing biedt. Het zal veel geld en moeite

2 Vooral bij de FATF in aanbeveling 24 en 25 en in de Derde EU-antiwitwasrichtlijn. Dit komt duidelijk naar voren in overweging 9 van de EU-richtlijn, waarin staat dat het aspect van identificatie van de uiteindelijke begunstigde van cruciaal belang is voor de bestrijding van witwassen.

3 Persbericht EU van 20 februari 2014. Zie www.europarl.europa.nl. Overigens is Nederland tegen dit wetsvoorstel en ziet het meer in een centraal aandeelhoudersregister. Zie brief van de minister van Financiën van 18 december 2013, FM/2013/2177U, p. 2. Ik merk hierbij op dat aandeelhouders en ubo's twee verschillende begrippen zijn, die vaak wel zullen samenvallen.

kosten om *alle* namen achter *alle* vennootschappen bij te houden. En dan nog zal de witwasser alleen dan risico lopen als hij meer dan 25% van de aandelen bezit in de vennootschap.

Wel zijn er de afgelopen jaren diverse (nationale) en internationale rapporten verschenen over misbruik van buitenlandse rechtspersonen. Voor een overzicht van deze rapporten verwijs ik naar de literatuurlijst. Uit deze rapporten zou de indruk kunnen ontstaan dat er wel degelijk aandacht bestaat voor misbruik van OSV's. Maar die indruk is niet juist. De internationale literatuur wijst in generieke zin op misbruik van buitenlandse vennootschappen, maar niet specifiek op misbruik van OSV's, waardoor het lastig is om gerichte beleidsmaatregelen te nemen.

Incident of trend?

De vraag is of de geschetste problematiek groot genoeg is om meer gerichte en structurele aandacht hiervoor te rechtvaardigen. Schattingen over de omvang van OSV's hangen nauw samen met de gehanteerde definitie van het begrip offshore en het begrip vermogen. Daarbij speelt ook dat maar een deel van het misdadaagdeld wordt witgewassen. Wel zijn er indicaties die enig zicht geven op het belang. Ten eerste zijn er statistische gegevens van de bank der centrale banken, de Bank for International Settlements (BIS) in Zurich. Hieruit komt naar voren dat per december 2012 de offshore-landen in totaal ruim \$ 5.350 miljard aan vorderingen hebben op de rapporterende andere landen. Dit is ongeveer 35% van het totaal aan wereldwijde banktegoeden. Let wel, het betreft hier alleen banktegoeden, andere vermogensbestanddelen zijn hier niet in begrepen (promotieonderzoek).

Ten tweede zijn er cijfers uit een door Tax Justice Network (TJN) verricht onderzoek naar de omvang van het wereldwijde offshore vermogen. Volgens deze studie is er door vermogende particulieren (in het rapport aangeduid als High Net Worth Individuals, HNWI's) tussen de \$ 21.000 en \$ 32.000 miljard aan banktegoeden verplaatst van (ontwikkelings)landen naar meer dan tachtig belastingparadijzen, vooral naar Zwitserland, Luxemburg, Hong Kong en de Kaaimaneilanden. Volgens TJN is het aannemelijk dat dit offshore vermogen geheel of gedeeltelijk niet is aangegeven in het woonland van de bezitter. Het gevolg hiervan

is dat de belastingautoriteiten in deze landen inkomsten missen. Wel dienen we goed in de gaten te houden dat deze omvangrijke vermogens een gewoon onderdeel zijn van ons wereldwijde geldstelsel, wat het gebrek aan kennis nog meer doet opvallen (TJN/Henry 2012). De derde indicatie heeft betrekking op de Nederlandse situatie en betreft het onderzoek van Unger uit 2006. Er ontstond destijds grote maatschappelijke onrust omdat het onderzoek van Unger schatte dat er jaarlijks ongeveer € 18,5 miljard aan misdaadgeld wordt witgewassen in Nederland. Hiervan zou ongeveer € 14,5 miljard (78%) afkomstig zijn van in het buitenland gepleegde misdrijven (Unger e.a. 2006). Op dit onderzoek is de nodige kritiek geweest, onder meer door Van Duyne (Van Duyne 2006, in een eerdere editie van *Justitiële verkenningen*).

Geconcludeerd kan worden dat er geen concrete cijfers over witwassen en misbruik van OSV's beschikbaar zijn. Dat komt omdat er geen bronnen zijn die misbruik van OSV's rechtstreeks registreren, waarbij uiteraard het merendeel van het (geslaagde) misbruik zich aan onze waarnemingen onttrekt. Er zijn echter wel enige praktijkvoorbeelden waaruit het misbruik van OSV's naar voren komt.

Om te kunnen komen tot verbetering van de kennis omtrent misbruik van OSV's volgt hierna een korte samenvatting van enkele witwaszaken uit de Nederlandse strafrechtpraktijk.

De zaak Bruinsma (1990-heden)

Nederland maakte kennis met de OSV door de berichten over de moord op 'topcrimineel' Klaas Bruinsma, die op 27 juni 1991 in Amsterdam werd geliquideerd. Bruinsma's organisatie zou zich hebben beziggehouden met de handel in verdovende middelen, geweld en afpersing, evenals met het witwassen van de hieruit verkregen opbrengsten.⁴ De organisatie liet zich adviseren door advocaten, belastingadviseurs, accountants en notarissen. Aldus werd de wonder wereld der 'bedrijfsvehikels' blootgelegd, met belastingparadijzen die geld van kleur kunnen doen verschieten (zoals de Kaaimaneilanden, de Britse Maagdeneilanden, Liechtenstein, e.d.). Het stramien in een dergelijke misdaadonderneming is steeds hetzelfde:

⁴ Hier dient te worden opgemerkt dat zowel Bruinsma als zijn organisatie nooit is veroordeeld voor deze feiten.

met schijnleningen verandert de herkomst van het geld. Met dit geld koopt men goederen. Bij de verkoop heeft de opbrengst een schijnbaar legitieme herkomst. Zo ging ook Bruinsma aan de slag. Via een OSV in Hong Kong verkreeg Bruinsma een 'neplening' van f2.525.000, waarmee vastgoed in Amsterdam en Florida werd gekocht (Eikelenboom & Van Wijnen 2011; Middelburg 2011).

Twintig jaar later is er de casus Paarlberg, waarbij OSV's werden gebruikt om een *loan back*-structuur op te zetten en het geld te investeren in vastgoed in Amsterdam.

Endstra/Holleeder/Paarlberg (2004-heden)

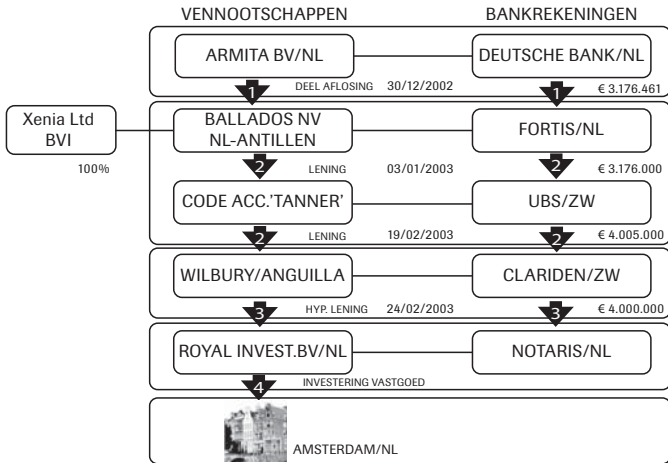
De vastgoedhandelaar J.D. Paarlberg is in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar, onder meer voor het witwassen van tien door Endstra verrichte afpersingsbetalingen tot een bedrag van € 17 miljoen.⁵ Ik beperk mij tot de beschrijving van een transactie van een betaling van € 3.176.461 op 30 december 2002 met als omschrijving 'deelaflissing lening'.

Voor het weg-, door- en terugsluizen van deze afpersingsgelden gebruikte Paarlberg meerdere bankrekeningen op naam van OSV's in vier belastingparadijzen: Anguilla, de Nederlandse Antillen, Panama en de Britse Maagdeneilanden. Figuur 2 geeft inzicht in de witwas-transacties van dit bedrag. Links staan de OSV's. Rechts staan de bankrekeningen van de OSV's met in de pijlen de fase in het witwasproces vermeld (Koningsveld 2013).

De gelaagde structuur bestaat uit zes onderling verbonden rechtsvormen. De geldtransactie start in Nederland en keert na omzwervingen weer terug in Nederland. Er is te zien dat de geldtransacties snel achter elkaar plaatsvonden. Verder valt op dat de bankrekeningen in een ander land worden aangehouden dan waar de (offshore) vennootschappen zijn gevestigd. Niet is vastgesteld dat een van de meldplichtige instellingen (banken, trustkantoren en notarissen) melding van een ongebruikelijke transactie heeft gedaan: er zouden in totaal elf ongebruikelijke/verdachte transacties gemeld moeten worden bij

5 Hof Amsterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW6216. Hierbij dient te worden aangegetekend dat Paarlberg zijn veroordeling gaat aanvechten bij het Europees Hof.

Figuur 2 Verhullingsstructuur van een transactie van € 3.176.461



Bron: informatie afkomstig uit Rb. Haarlem 21 december 2007, ECLI:NL:RBHAA:2007:BC0703, Hof Amsterdam 16 mei 2012, ECLI:NL:GHAMS:2012:BW6216, het Kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel en interview zaakrechercheurs.

Financial Intelligence Units (FIU's) in vijf verschillende landen (Nederland, Nederlandse Antillen, de Britse Maagdeneilanden, Anguilla en Zwitserland). Voor zover mij bekend is er door geen enkele instelling een melding gemaakt. Dat kan soms ook pas achteraf, als er een (strafrechtelijk) onderzoek is ingesteld, waarbij de feiten en omstandigheden zijn verzameld en geanalyseerd.

De vraag is of de meldplichtigen hadden kunnen zien dat deze transactie betrekking kan hebben op witwassen. Inmiddels loopt er een ontnemingsprocedure van € 25,7 miljoen tegen Paarlberg op grond van de ontnemingswetgeving. De OSV in deze zaak is niet als verdachte vervolgd (zie Koningsveld 2013).

De Moldavische witwasmethode (2014-heden)

Bij de hiervoor beschreven witwaszaken ging het telkens om het gebruik van de 'vertrouwde' *loan back*-methode. Deze wordt al jaren

succesvol gebruikt. Maar criminelen en hun adviseurs staan niet stil: zij volgen internationale ontwikkelingen en ontwikkelen nieuwe, creatieve methoden om hun criminele geld wit te wassen, waarbij het gebruik van OSV's een (veranderde) rol blijft spelen, zoals bijvoorbeeld de volgende recent beschreven internationale witwasmethode.

In augustus 2014 verscheen een publicatie op de website van Follow The Money (FTM), waarin uiteen werd gezet hoe Russische criminelen op grote schaal geld hebben witgewassen en in het financiële verkeer hebben gebracht. De publicatie is gebaseerd op een onderzoek van journalisten van de Organized Crime and Corruption Reporting Group (OCCRG). De opgezette witwasstructuur ging als volgt: de Russische criminelen kochten twee naar Engels recht opgerichte Limiteds (Limited X en Y). Een van de bestuurders van Limited X betreft een Bahamese Limited. Deze twee UK Limiteds gingen verplichtingen met elkaar aan (leningen). In de overeenkomst stelde Russische bedrijven zich garant voor het nakomen van deze verplichtingen. De Russische bedrijven werden vertegenwoordigd door een persoon (stroman) uit Moldavië, waardoor de zaak uiteindelijk bij de rechter in Moldavië aanhangig werd gemaakt. Vervolgens kwam Limited Y zijn verplichtingen niet na en ging Limited X verhaal halen bij de Russische bedrijven als garantstellers. De rechtbank gaf Limited A gelijk en veroordeelde Limited B tot het betalen van de overeengekomen verplichtingen. Vervolgens werd door het Russische bedrijf het geld overgemaakt op een bankrekening van Limited X bij een Letse bank. In totaal zou in de periode tussen 2010 en 2014 meer dan \$ 20 miljard Russisch misdadgeld zijn witgewassen. Dit is een voorbeeld van hoe door een fictieve claim misdadgeld op papier een legale herkomst krijgt. Deze witwasmethode kan alleen worden toegepast als de criminele organisatie beschikt over meerdere buitenlandse (offshore) vennootschappen. De vraag is in hoeveel andere landen deze methode al is toegepast. Volgens FTM zijn er aanwijzingen dat deze methode ook in een Nederlandse rechtszaak is gebruikt (zie de informatieve website FTM: www.ftm.nl).

Dit zijn slechts enkele praktijkvoorbeelden van OSV's die zijn gebruikt om misdadgeld wit te wassen. Regelmatig komen dergelijke voorbeelden in de media, zoals de zaak van de seksondernemer Jan Bik, die contant geld naar Zwitserland zou hebben gebracht om het te storten op een bankrekening van een Zwitserse OSV (beheerd door een lokale advocaat) en vervolgens de Zwitserse OSV gebruikte om prostitutie-

panden in Nederland aan te kopen,⁶ en de zaak van Vane, Hingst en advocaat Toenbreker, waarin een ondernemingsstructuur was opgezet om het geld wit te wassen: bestaande uit een Liechtensteinse foundation, een OSV opgericht naar het recht van de Britse Maagdeneilanden, Zwitserse bankrekeningen en een Nederlandse bv, die het geld 'leent' om het te investeren in vastgoed in Nederland.⁷ Zie ook het voorbeeld over de *loan back*-methode met gebruikmaking van een Panamese OSV, in het rapport van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer 2013, bijlage 1). Dit zijn slechts enkele voorbeelden van ontdekte witwasmaken die gepubliceerd zijn. De vraag is of het hier gaat om enige incidenten of dat er sprake is van een structureel probleem van misbruik van OSV's bij het witwassen. Ook stelt zich de vraag: hoeveel meer cases zullen er nog zijn die nog niet ontdekt zijn? Het is niet bekend hoe groot het probleem voor Nederland is. Dat komt omdat er nog weinig onderzoek naar gedaan is. Daartoe is het noodzakelijk dat er eerst gericht registratie plaatsvindt over het misbruik. Wel ben ik in mijn 25-jarige ervaring als FIOD-rechercheur talloze voorbeelden van misbruik met OSV's tegengekomen. Echter, deze gevallen zijn niet altijd geregistreerd, zodat het lijkt of het niet gebeurd is.

In de praktijk is het vaak lastig om te beoordelen of een transactie waarbij een OSV is betrokken, betrekking heeft op witwassen. Dit komt onder meer omdat een bankmedewerker of notaris slechts een enkele transactie ziet en niet het grotere geheel van de structuur.

Witwassen: meer aandacht voor structuren

Uit de praktijkzaken blijkt dat OSV's vrijwel nooit enkelvoudig optreden, maar meestal in een vennootschapsstructuur bestaande uit een combinatie van Nederlandse en buitenlandse rechtsvormen. Het is dan ook belangrijk om niet alleen een individuele transactie van een

6 Parool 14 september 2013 en faillissementsverslag Givolo BV; de zaak is nog niet voor de rechter geweest.

7 Rb. Amsterdam 5 januari 2006, ECLI:NL:RBAMS:2006:AU9128; Middelburg & Vugts 2006, p. 36-50; Husken & Lensink 2011, p. 13-26.

OSV te beoordelen, maar ook en vooral het stelsel en de structuur waarbinnen de transactie plaatsvindt.⁸

Het toezicht in Nederland heeft een sterk transactiegericht karakter, waarbij het accent ligt op het cliëntenonderzoek, inclusief ubo-identificatie en het melden van ongebruikelijke transacties. Maar minder op structuren.⁹ Een structuur is als het ware de handtekening van de ontwerper. Door meer aandacht te schenken aan het in kaart brengen van structuren zal meer zicht worden verkregen op de ontwerper, de betrokken dienstverleners en vooral ook op dat deel van de structuur dat niet zichtbaar is maar dat er wel moet zijn. Het is te vergelijken met het bekende ‘topje van de ijsberg’, waarbij slechts een klein gedeelte zichtbaar is (de transactie) en het grootste gedeelte van de berg onzichtbaar is onder water (structuur en patronen van herhaalde witwashandelingen), waarvan men nog te weinig waarneemt. Door meer aandacht te schenken aan de structuur komt er ook meer zicht op het onderwatergebeuren. Meer systeemdenken in plaats van ‘transactiedenken’ zal een wezenlijke bijdrage leveren in het bestrijden van misbruik van OSV’s en witwassen.

Lijst van risicosignalen

Uit de (internationale) rapporten en praktijkzaken is wel een aantal risicosignalen vast te stellen. Zie tabel 1 voor een lijst van witwassignalen in relatie tot OSV’s, die kunnen helpen bij het vroegtijdig detecteren van mogelijk misbruik.

Deze lijst van signalen is niet limitatief en moet vooral in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

8 In een procedure voor de Rechtbank Rotterdam was de rechtbank van oordeel dat er sprake was van een niet-transparante bedrijfsstructuur die geschikt is om de achterliggende belanghebbende te verhullen. Het ging in deze zaak om een cv-structuur, waarin de beherende vennoot een Engelse Limited was waarvan de aandelen waren ingebracht in een Jersey *irrevocable* trust. Het gevolg hiervan was dat de financiële instelling deze transactie had moeten melden (Rb. Rotterdam 22 juli 2010, ECLI:NL:RBROT:2010:BN4179).

9 Dat geldt niet voor vergunninghoudende trustkantoren. Zij moeten kennis hebben van het doel van een structuur (art. 10 van de Wet toezicht trustkantoren, Wtt).

Tabel 1 **Lijst van witwassignalen in relatie met OSV**

Nr.	Omschrijving signaal
1	<i>T.a.v. de structuur zelf</i>
1.1	Handelingen hebben geen redelijk bedrijfseconomisch doel
1.2	Structuur voldoet aan het theoretische witwasmodel
1.3	Structuur bestaat uit meer dan drie lagen
1.4	Investering in vastgoed
2	<i>T.a.v. de factoren en actoren in de structuur</i>
2.1	Gebruik maken van een offshore vennootschap (OSV)
2.2	Rechtsvorm betreft een International Business Company (IBC)
2.3	Rechtsvorm heeft aandelen aan toonder
2.4	Gebruik maken van een trustkantoor op zich
2.5	Gebruik maken van diensten die anonimiteit bevorderen
2.6	Gebruik maken van een <i>loan back</i> -constructie
2.7	Gebruik maken van bepaalde (hoog-risico)landen
2.8	Snelle doorboeking van het geld
2.9	Gebruik van een nominee director

Bron: Specifieke leidraden Wwft 2011, FATF 2012 en OECD 2001

Conclusies en aanbevelingen

Witwassen maakt dat misdaad loont. Uit de literatuur en de praktijkzaken komt naar voren dat OSV's een belangrijke rol spelen bij het succesvol witwassen, vooral in grotere zaken. Het stramien van misdaadondernemers was en is steeds hetzelfde: met schijnleningen verandert de herkomst van het geld. Men 'leent' zogenaamd van een buitenlandse 'onafhankelijke derde' en schaft met dit geld vastgoed of andere duurzame (luke)artikelen aan. Uit de wel ontdekte zaken blijkt dat het niet gaat om exotisch kapitaal, maar om puur Hollands poldervermogen.

Gelet op de grote financiële en strafrechtelijke belangen zou men verwachten dat de opsporing en politiek grote en voortdurende aandacht hebben voor de offshore-wereld in het algemeen en de OSV in het bijzonder, maar dat is helaas niet het geval. Het Openbaar Ministerie lijkt het zelden opportuun te achten om OSV's te vervolgen, ook als dat juridisch wel mogelijk is. De jurisprudentie op dit gebied is dan ook schaars. Het gevolg van het niet vervolgen van OSV's is enerzijds dat er weinig zicht is op misbruik met OSV's, de vestigingslanden, de betrokken actoren en het land waar de bankrekeningen worden aangehou-

den. Anderzijds ontstaan er geen typologieën die essentieel zijn bij zowel het formuleren van het redelijk vermoeden (art. 27 van het Wetboek van Strafrecht, Sv) als het opzetten van een bewijsconstructie (art. 338 e.v. Sv).

Het is van groot belang de kennis van opsporingsmedewerkers over het fenomeen OSV te vergroten. Daarnaast zou de registratie van OSV's moeten worden verbeterd. Verder valt te denken aan gericht onderzoek naar de omvang van het misbruik van OSV's in Nederland, het bevorderen van de bewustwording en inzicht in de offshore-wereld, het internationaal delen van gegevens over gebruikte misbruikstructuren in praktijkzaken, witwasmethodieken en welke aanpak succesvol is gebleken in de praktijk, het verzamelen, registreren en analyseren van onderzoeken waarbij OSV's zijn betrokken, en ten slotte het meer strategisch doen van witwasonderzoeken dan 'case by case'.

Een van de kernaanbevelingen van de Algemene Rekenkamer is dat de overheid moet zorgen voor inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland. Meer structurele en permanente aandacht voor transacties en structuren waarbij gebruik gemaakt wordt van OSV's zou daar een wezenlijke bijdrage aan kunnen leveren.

Literatuur

Algemene Rekenkamer 2013

Algemene Rekenkamer, *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013*, 2013. Te raadplegen op: www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2014/03/Bestrijden_witwassen_stand_van_zaken_2013.

Van de Bunt e.a. 2007

H.G. van de Bunt e.a., *Misbruik buitenlandse rechtspersonen*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007. Te raadplegen op: www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/misbruik-van-buitenlandse-rechtspersonen.aspx.

Van Duyne 2006

P.C. van Duyne, 'Witwasonderzoek, luchtspiegelingen en de menselijke maat', *Justitiële verkenningen* 2006, afl. 2, p. 34-40.

Van Duyne 2014

P.C. van Duyne, 'Greedily of crime money': in: P.C. van Duyne e.a. (red.), *Corruption, greed and crime money*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 235-266.

FATF 2006

Financial Action Task Force (FATF), *The misuse of corporate vehicles including trust and company service providers*, 13 oktober 2006.

FATF 2010

Financial Action Task Force (FATF), *Money laundering using trust and company service providers*, 2010, Parijs 2010.

FATF 2012

Financial Action Task Force (FATF), *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation*, Parijs 2012.

FATF 2014

Financial Action Task Force (FATF), *Guidance, transparency and beneficial ownership*, Parijs 2014 oktober 2014.

Husken & Lensink 2013

M. Husken & H. Lensink, *De jacht op crimineel geld*, Amsterdam: Balans 2013.

Koningsveld 2008

T.J. van Koningsveld, 'Witwassen: de fasen van het witwasproces getoetst', *Onderneming en Financiering* 2008, afl. 4, p. 88-104.

Koningsveld 2013

T.J. van Koningsveld, 'You don't see it, until you understand it: Rethinking the stages of the money laundering process to make enforcement more effective', in: *Research handbook on money laundering*, Cheltenham: Elgar 2013, p. 435-451.

Eikelenboom & Van Wijnen 2011

S. Eikelenboom & M.A. van Wijnen, 'In memorandum: de dominee', *Koud Bloed* 2011, afl. 13, p. 57-66.

Middelburg 2011

B. Middelburg, 'De Dominee', *opkomst en ondergang van maf-fiabaas Klaas Bruinsma*, Amsterdam: Veen 2011.

Middelburg & Vugts 2006

B. Middelburg & P. Vugts, *De oorlog in de Amsterdamse onderwereld*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2006.

OECD 2001

OECD, *Behind the corporate veil: Using corporate entities for illicit purposes*, 2001. Te raadplegen op: www.oecd.org/corporate/ca/behindthecorporateveilusingcorporateentitiesforillicitpurposes.htm.

OECD 2009

OECD, *Money laundering awareness handbook for tax examiners and tax auditors*, 2009. Te raadplegen op: www.org/ctp/exchange-of-tax-information/43841099.pdf.

TJN/Henry 2012

Tax Justice Network (TJN)/J.S.
Henry, *The price of offshore
revisited*, 2012. Te raadplegen op:
[www.taxjustice.net/cms/upload/
pdf/Price_of_Offshore_
Revisited_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf).

Unger e.a. 2006

B. Unger, J. Ferwerda e.a., *The
amounts and the effects of money
laundering*, Den Haag: Ministerie
van Financiën 2006.

Websites

www.fatf-gafi.org
www.taxjustice.net

De criminele levensloop van hawaladars

Een verkennend onderzoek

*M.R. J. Soudijn en E.M. de Groen**

Systemen waarbij geld wordt overgemaakt via niet-reguliere financiële instellingen staan bekend als ondergronds bankieren, *informal value transfer systems* of meer specifiek, hawala. De laatste term, hawala, wordt met name gebruikt in relatie tot de Indiase, Afghaanse en Pakistaanse gemeenschap.

Volgens de literatuur vervullen personen die hawala-diensten aanbieden, de zogeheten hawaladars, een belangrijke functie voor migrantengemeenschappen (Ballard 2003; De Goede 2003; Jost & Sandhu 2000; Maimbo 2003; Munshani 2005; Passas 1999). Dankzij hun diensten kunnen migranten sneller, goedkoper en naar meer afgelegen gebieden geld overmaken dan via reguliere financiële instellingen. Hawaladars zijn hiertoe in staat omdat zij gebruik maken van een informeel netwerk van familieleden, kennissen of contacten in de eigen etnische gemeenschap. Een mondelinge toezegging zou vaak genoeg zijn om een transactie direct doorgang te geven. Hawaladars weten verder kosten te besparen door zich te onttrekken aan de regels en procedures die het formele toezicht vereist.

Maar hawala kent ook zijn schaduwkanten. Vooropstaat dat het aanbieden van hawala-diensten zonder vergunning van De Nederlandse Bank (DNB) in Nederland is verboden. Nederlands onderzoek wijst verder uit dat hawaladars crimineel geld verplaatsen (Kleemans e.a. 2002; Van de Bunt 2009; Soudijn 2014). Net als legale migranten worden ook criminelen aangetrokken door de informaliteit van het systeem en het gebrek aan formeel toezicht. Een belangrijk verschil is

* Dr. Melvin Soudijn is als senior-onderzoeker werkzaam bij de Nationale Politie, afdeling Analyse & Onderzoek van de Landelijke Eenheid. Eline de Groen MSc. studeerde aan de Vrije Universiteit Amsterdam en liep in het kader van dit onderzoek stage bij het Flexibel Informatie Expertise Team (FIET) Financieel van de Landelijke Eenheid.

evenwel dat migranten doorgaans kleine bedragen overmaken van enkele honderden euro's, maar dat er bij criminelen sprake is van transacties in de honderdduizenden euro's. In het themanummer 'Witwassen' van *Justitiële verkenningen* uit 2006 werd daarom beargumenteerd dat ondergronds bankieren een grote bron van zorg voor de overheid is, mede omdat het uiteindelijk het antiwitwasbeleid ondermijnt (Slot 2006). Om de integriteit van de financiële sector te beschermen benadrukten de toenmalige ministers van Financiën en Justitie dat de aanpak van ondergronds bankieren een hoge prioriteit zou moeten krijgen.¹

Een verbod op bankieren zonder vergunning is niet uniek voor Nederland, maar geldt in vrijwel de hele westerse wereld. Pas als hawaladars aan bepaalde voorwaarden voldoen, worden zij tot het formele systeem toegelaten (FATF 2003, 2013). Die voorwaarden betreffen een grote mate van controle, vastlegging en formeel toezicht. Feitelijk geeft hawala daarmee zijn ziel uit handen. Voorstanders van hawala vinden daarom de formele richtlijnen te streng en pleiten voor een uitzonderingspositie of een afgeslankte, 'light' versie van controle (Vaccani 2010; Hamza 2006; Rosenbaum 2011). Voor hun tegenstanders is het alles of niets: *of* volledige schikking naar geldende FATF-eisen, *of* politieke vervolging (Borgers 2009).

Waar in de discussie over een eventuele toelating tot het financiële stelsel echter niet bij stil wordt gestaan, is de impact die een strafblad kan hebben. Voor financiële dienstverlening in de legale sector die vergunning behoeft, is doorgaans een verklaring van geen bezwaar nodig. Dat kan een obstakel vormen voor een persoon die voor hawala-werkzaamheden is veroordeeld en daardoor een strafblad heeft. Een legale overstap wordt dan bemoeilijkt, temeer als er ook witwassen ten laste is gelegd. Hoe vaak dit in de praktijk voorkomt, is onbekend. Een nadere beschouwing van het eventuele strafrechtelijk verleden van hawaladars is echter om twee redenen relevant.

Ten eerste, in de algemene discussie over de eventuele toelating van de hawala-sector tot het legale financiële stelsel kan het baat hebben op groepsniveau stil te staan bij een eventueel justitieel verleden van de hawaladars. Zijn het doorgaans onbeschreven bladen of hebben zij een ellenlang strafblad? In het laatste geval moet de discussie ook gaan over hoe een 'foute' populatie van hawaladars kan worden vervangen.

1 *Kamerstukken II* 2004/05, 28106, 'Integriteit financiële sector en terrorismebestrijding'.

Ten tweede is op criminologisch vlak meer diepgaande kennis over eventuele antecedenten relevant. Het is namelijk bekend dat het verloop van criminele carrières in de georganiseerde misdaad zich onderscheidt van de gangbare carrièrepaden in de commune criminaliteit (Kleemans & De Poot 2007; Van Koppen e.a. 2009). Vooral personen die zijdelings in opsporingsonderzoeken naar georganiseerde misdaad naar voren komen, zouden late starters zijn. Aangezien hawaladars door opsporingsdiensten als facilitair aan de georganiseerde misdaad worden gezien, zou het hier misschien ook om late starters kunnen gaan. Om zowel de beleidsmatige als wetenschappelijke discussie over hawala te voeden, ligt daarom in dit artikel de focus op de geregistreerde criminele carrières van personen betrokken bij het verrichten van hawala-diensten.²

Theoretische achtergrond

Over een eventuele criminele levensloop van hawaladars is in de literatuur niets bekend. De artikelen die op criminele feiten ingaan, stellen zich alleen de vraag in hoeverre de hawaladars bewust of onbewust andere criminelen faciliteren of wat hiertegen te doen is (Passas 2005; Van de Bunt 2009; Nabi 2009; Soudijn 2014). Een structurele analyse over eerdere contacten met justitie ontbreekt.

Vanuit de levensloopcriminologie is inmiddels een aantal inzichten over criminele carrières voorhanden, zoals de *age-crime-curve*. De *age-crime-curve* toont op geaggregeerd niveau een relatie tussen leeftijd en criminaliteit. De curve is klokvormig, vertoont een piek rond de adolescentie en neemt daarna geleidelijk af. Jonge daders plegen meer delicten en de meeste daders stoppen op een bepaald moment (Gottfredson & Hirschi 1990; Laub & Sampson 2001; Blokland 2005). Een ander inzicht gebaseerd op commune criminaliteit is een continuïteit tussen antisociaal en crimineel gedrag. Als crimineel gedrag zich in de volwassenheid voortzet, blijkt er op jeugdige leeftijd al justitieel contact te zijn geweest (Van der Geest 2011).

Een belangrijk domein in de levensloopcriminologie is de vraag in hoeverre mensen kunnen veranderen en/of stoppen met crimineel

2 Waar voortaan in dit artikel over criminele carrière of criminele levensloop wordt gesproken, moet de lezer in de gaten houden dat het om criminele feiten gaat voor zover die bij de overheid bekend én vervolgd zijn.

gedrag. Aan dit vraagstuk wordt gerefereerd met *desistance*. Laub en Sampson (1993) stellen dat *desistance* samenhangt met bepaalde (externe) keerpunten in het leven. De keerpunten worden gevormd door *life events*, zoals bijvoorbeeld het krijgen van een (vaste) baan, het hebben van een (vaste) relatie of het krijgen van kinderen (Sampson & Laub 2005; Laub & Sampson 2001).

Vanuit het oogpunt van de levensloopcriminologie hebben daders van georganiseerde misdaad hun eigen kenmerken. Kleemans en De Poot (2007) kwamen in hun onderzoek geen jongeren tegen, maar wel een overrepresentatie van oudere daders. Daarnaast konden vier soorten voorgeschiedenis worden onderscheiden (Van Koppen e.a. 2009). Het gaat om een kleine groep vroege starters (11%), een persistente groep die zowel in de adolescentie als op volwassen leeftijd delicten pleegt (30%), een groep zonder justitiële contacten voor de uitgangszaak (19%) en een grote groep volwassen starters (40%). Mechanismen waardoor de 'late starters' betrokken raken bij georganiseerde criminaliteit zijn onder andere te vinden in *life events*, zoals het trouwen met de zus van een crimineel of het in contact komen met drugshandelaren door beroepsgerelateerde relaties of gedeelde hobby's (Kleemans & De Poot 2007).

Dataset en methode van onderzoek

Voor dit artikel is gekeken naar het justitiële verleden van personen die betrokken zijn bij het verrichten van werkzaamheden op het gebied van hawala. Omdat hawala in de literatuur specifiek in verband wordt gebracht met personen uit India, Pakistan en Afghanistan, is gekozen voor een focus op deze etniciteiten bij de selectie van respondenten. De respondenten zijn door de eerste auteur verzameld in het kader van zijn werkzaamheden (wetenschappelijk onderzoeker) bij het Flexibel Informatie Expertise Team (FIET) Financieel van de Landelijke Eenheid Nationale Politie.³ Het FIET Financieel is een informatieafdeling die zich specialiseert in projectvoorbereiding en analyse van financiële opsporingsonderzoeken. Omdat een van de kerntaken van het team de bestrijding van ondergronds bankieren in relatie tot cri-

3 Met dank aan L. Banis, zie ook Banis (2014).

mineel geld is, beschikt het team over een overzicht van lopende en afgesloten opsporingsonderzoeken naar dit fenomeen.

Om geen lopende opsporingsbelangen te doorkruisen, is ervoor gekozen om alleen respondenten uit afgesloten opsporingsonderzoeken mee te nemen. In totaal zijn 32 opsporingsonderzoeken uit de periode 2002-2014 geselecteerd. Deze opsporingsonderzoeken zijn uitgevoerd door de toenmalige Dienst Nationale Recherche (DNR), Bureau Financieel Economische Recherche (BFER) Amsterdam en politie Rotterdam-Rijnmond. In deze 32 zaken werden 112 personen gevonden die betrokken waren bij het verrichten van hawala-activiteiten.⁴ Zij zijn allemaal formeel als verdachte aangehouden en verhoord door de politie. Om de privacy van de personen te garanderen is voor dit artikel alle tot personen herleidbare informatie verwijderd of geanonimiseerd.

Een check in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) leerde echter dat 22 personen op het moment van hun aanhouding illegaal in Nederland verbleven en 1 persoon in het Register Niet-Ingezetenen stond ingeschreven. Deze 23 personen zijn verder in de analyse buiten beschouwing gelaten omdat zij vanwege hun illegale status of korte, recente verblijfsduur in Nederland niet in aanmerking komen voor een formele functie binnen de financiële sector. In totaal is de analyse dus gebaseerd op 89 respondenten. Het betreft merendeel Pakistanen (N=49), gevolgd door Indiërs (N=31) en slechts een enkele Afghaan (N=2). Daarnaast blijken ook zeven personen met een andere achtergrond betrokken te zijn. Navraag in de dossiers leert dat zij in dienst van de hawaladars zijn. Vanwege de aanwezige werkrelatie is ervoor gekozen om hen ook in de dataset op te nemen. Het betreft één Sri Lankaan, één Syriër, twee Turken en drie Marokkanen.

Binnen de groep van 89 respondenten heeft het FIET een onderscheid gemaakt tussen bankiers (N=49) en koeriers (N=35). Dit onderscheid is gebaseerd op basis van de activiteiten die tijdens het opsporingsonderzoek werden geconstateerd. De bankier is degene die tijdens het opsporingsonderzoek een beslisfunctie had, andere personen aan-

4 Onder wie drie vrouwen. Dit is op zich opmerkelijk, want in de literatuur over hawala wordt alleen over mannen gesproken.

stuurde en contacten met bankiers in het buitenland onderhield.⁵ Koeriers zijn personen die in opdracht van de bankiers fysiek geld ophaalden of wegbrachten naar klanten of andere bankiers. Van vijf personen is niet duidelijk welke rol zij vervullen binnen het hawala-systeem. Het betrof hier oudere onderzoeken waarvan alleen de namen van verdachten bekend zijn, maar het onderliggende dossier verder niet kon worden achterhaald.

De criminele levensloop van de 89 respondenten is opgezocht aan de hand van het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Dit is op verzoek van het FIET in augustus 2014 door de Infodesk van de Landelijke Eenheid geraadpleegd in het kader van strategisch onderzoek. In de aangeleverde documenten uit het JDS staan alle contacten van de verdachten met het Openbaar Ministerie, ongeacht de uiteindelijke afdoening. Voor de onderhavige analyses zijn, afgezien van de uitgangszaken, alleen de delicten gerekend waarop een schuldigverklaring volgde. Dat wil zeggen een schuldigverklaring door de rechter of een transactie of beleidssepot. Feiten waarop vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging of een technisch sepot volgde, zijn buiten beschouwing gelaten. Daarnaast zijn geen openstaande zaken geteld, zoals bijvoorbeeld gedagvaarde zaken, omdat over deze delicten nog geen uitspraak is gedaan. Bij een openstaand hoger beroep of cassatie is de veroordeling in eerste of tweede aanleg geteld.

Het gebruik van politiedata kent enkele nadelen. De data kunnen vertekend zijn door vervolgingsbeleid, inspanning en focus van de politie (Bijleveld 2009). Deze vertekening blijkt ook aanwezig te zijn in onze dataset. Meer dan 70% van de respondenten is afkomstig uit politieonderzoeken vanaf 2010. Deze concentratie is volgens het FIET te verklaren doordat de politie en de parketten zich sinds 2010 in hun interne jaarprogramma's gecommitteerd hebben aan het afpakken van crimineel geld en de aanpak van ondergronds bankieren. Een ander nadeel van politiedata is het *dark number*, waardoor het aantal respondenten in hawala-bankieren wordt onderschat. Politiedata betreffen alleen geregistreerde criminaliteit, ofwel criminaliteit die door de politie is geverbaliseerd en dus zichtbaar is gemaakt. De geregistreerde crimi-

5 Nabi (2013) maakt nog een extra onderscheid tussen kleine bankiers en sleutelbankiers. Die laatsten worden geoperationaliseerd als bankiers die een groot netwerk ter beschikking hebben en grote transacties kunnen doen. Hoe groot de transacties zijn, is echter onduidelijk. De bankiers uit het FIET-overzicht verrichten vrijwel allemaal transacties die in de honderdduizenden euro's per keer liepen. In dit artikel wordt daarom geen verder onderscheid tussen bankiers aangebracht.

naliteit mag daarom niet als een complete weergave van de werkelijkheid worden gezien, maar zal altijd een ondergrens betreffen.

Tegenover de nadelen van de politiedata staan ook diverse voordelen. Een belangrijk voordeel is dat politiedata de mogelijkheid bieden in zeer korte tijd een reeks verdachte personen te genereren. Het opbouwen van een soortgelijke lijst door middel van bijvoorbeeld antropologisch veldwerk kost aanzienlijk meer tijd. Een ander voordeel is dat met politiedata ook hawaladars in beeld komen die via veldwerk misschien niet te benaderen zijn, zoals bijvoorbeeld personen die zich expliciet met crimineel geld bezighouden.

Resultaten

De centrale vraag in dit artikel is hoeveel van de onderkende hawaladars een crimineel verleden heeft. Om maar met de deur in huis te vallen, dat blijkt 61% te zijn. Dit percentage is als volgt tot stand gekomen.

Van de 89 legale respondenten konden er 79 (88,8%) in het JDS worden teruggevonden. De reden dat niet iedereen is teruggevonden, kan verschillende oorzaken hebben. Mogelijk is een respondent wel als verdachte gehoord, maar uiteindelijk niet door de officier van justitie gedagvaard. Het is ook mogelijk dat in recente strafzaken de gegevens nog niet door het JDS verwerkt zijn. Als de betrokken respondent dan geen criminele historie heeft, komt hij op het moment van bevraging ook niet voor in het JDS.

Van de 89 respondenten zijn 21 personen uitsluitend bij justitie bekend vanwege de verdenking en/of veroordeling van het hawaladeliict waarop zij in het FIET-overzicht staan geregistreerd. Bij deze 21 respondenten is dus feitelijk *geen* sprake van een criminele voorgeschiedenis. Verder zijn vier personen pas in beeld gekomen door hun hawala-activiteiten, maar hebben zij nadien gericidiveerd. In totaal hebben dus 25 respondenten een eerste justitiecontact verkregen door hun hawala-activiteiten. Daarmee kennen 54 respondenten (61%) een andere criminele voorgeschiedenis tegenover 35 respondenten (39%) die alleen via hawala bekend zijn geraakt.

Nadere verdeling

De 54 respondenten zijn gemiddeld 4,3 keer veroordeeld voor een delict (tabel 1). Daarvan is 50,9% voor minder dan drie delicten veroordeeld, 20,8% voor drie tot en met vijf delicten, nog eens 20,8% voor zes tot en met tien delicten en 7,5% voor meer dan tien delicten. Deze categorie kan als veelpleger worden aangeduid.

Tabel 1 Verhullingsstructuur van een transactie van
€ 3.176.461

Kenmerken van gepleegde delicten	Percentages
Aantal veroordelingen	
Gemiddeld	4,3
In categorieën	
1-2	50,9
3-5	20,8
6-10	20,8
11 of meer	7,5
Verdeling soorten misdrijven (N=226)	
Aantal misdrijven	92
Vermogensmisdrijven (Sr)	26,5
Vermogensmisdrijven (andere wetten) *	9,7
Vernieling en openbare orde	8,4
Gewelds- en seksuele misdrijven	6,6
Overige misdrijven	0,9
Verkeersmisdrijven	17,7
Drugsmisdrijven	1,8
Vuurwapenmisdrijven	5,8
Misdrijven overige wetten	14,6
Aantal overtredingen	8
Overtreding verkeer	7,1
Overtreding overig	0,9

* Voor het categoriseren van de antecedenten is hoofdzakelijk de 'Standaardclassificatie Misdrijven 2010' van het CBS aangehouden. Daarnaast is de categorie 'Vermogensmisdrijven (andere wetten)' toegevoegd. Hieronder vallen de Wet inzake de geldtransactiekantoren, Wet op het financieel toezicht, Auteurswet, Wet melding ongebruikelijke transacties, Wet inzake de wisselkantoren, Algemene wet inzake rijksbelastingen, Algemene bijstandswet, Douanewet en Coördinatiewet Sociale Verzekering. Doorgaans worden deze onder de categorie 'Misdrijven overige wetten' geplaatst, maar gezien de relevantie van dergelijke vermogensmisdrijven in de context van deze studie hebben wij deze onder een aparte noemer geplaatst.

Iets meer dan een derde (35,2%) van de gepleegde misdrijven betreft een vermogensmisdrijf. Dit zijn zowel de vermogensmisdrijven op basis van het Wetboek van Strafrecht (Sr) als de vermogensmisdrijven op basis van andere wetgeving. Die andere wetgeving heeft vermoedelijk raakvlakken met hawala-werkzaamheden, aangezien het onder andere gaat om overtredingen op het gebied van de ‘Wet inzake de geldtransactiekantoren’, ‘Wet op het financieel toezicht’, ‘Wet melding ongebruikelijke transacties’ en ‘Wet inzake de wisselkantoren’.

Het aantal drugs misdrijven (1,8%) is opmerkelijk laag, aangezien hawaladars die door de politie worden vervolgd vrijwel altijd met de financiële afhandeling van drugszaken in verband worden gebracht (Soudijn 2014).

Relevant voor het eventueel aanvragen van een Verklaring van Geen Bezwaar is ook de categorie ‘vernietiging en openbare orde’ (8,4%). Deze bestaat voor meer dan de helft uit schendingen van artikel 140 Sr: deelneming aan een organisatie die het plegen van misdrijven tot oogmerk heeft. Artikel 140 wordt vaak toegepast indien sprake is van georganiseerde criminaliteit.

Een uitsplitsing naar bankiers en koeriers laat verder zien dat bankiers 148 delicten en koeriers 71 delicten hebben gepleegd. Verder zijn er 7 delicten gepleegd door respondenten van wie de functie niet bekend is. Het verschil tussen het aantal gepleegde delicten door bankiers en koeriers is echter niet significant ($t(74)=1,26$, $p=.212$). De gemiddelde lengte van de criminele carrière is 12,3 jaar.

Leeftijd totale groep

Als we teruggaan naar de algehele groep, blijkt dat de leeftijd van de 89 respondenten gemiddeld 42,62 jaar is, met een range van 19 tot 65 jaar (tabel 2). Verdachten onder de 18 jaar komen niet voor in de dataset. Meer dan de helft van de respondenten is 40 jaar of ouder (62,9 %), nog geen kwart is tussen de 30 en 40 jaar en ruim 10% is jonger dan 30 jaar.

Tabel 2 Kenmerken leeftijd van respondenten betrokken bij het verrichten van hawala-diensten (N=89)

Leeftijd	
Gemiddeld	42,62
Range	19-65
In categorieën (percentages)	
18-24	3,4
25-29	10,1
30-34	9,0
35-39	14,6
40-44	15,7
45-49	15,7
50 of ouder	31,5
Verdeling bankiers en koeriers	
Leeftijd (gemiddeld)	
Bankiers	44,8*
Koeriers	39,8

* De gemiddelde leeftijd van de bankiers ligt hoger ($M=44,78$) dan de gemiddelde leeftijd van de koeriers ($M=39,77$). Het verschil in gemiddelde leeftijd tussen deze twee groepen is significant ($t(56,70)=2,14$, $p<.05$).

De gemiddelde leeftijd waarop de respondenten voor het eerst in aanraking komen met justitie is 36,60 jaar (tabel 3). Slechts 2,2% van deze personen heeft zijn eerste justitiecontact voor het achttiende levensjaar. Daartegenover staat dat driekwart (76,4%) pas op of na zijn dertigste een eerste justitieel contact laat zien.

Tabel 3 Leeftijd eerste justitiële contact van respondenten betrokken bij het verrichten van hawala-diensten (N=89)

Leeftijd	
Gemiddeld	36,6
In categorieën (percentages)	
12-17	2,2
18-24	12,4
25-29	9,0
30-34	18,0
35-39	21,3
40-44	14,6
45-49	7,9
50 of ouder	14,6

Verblijf in Nederland

Om de late startdatum in perspectief te kunnen zetten, is het ook relevant om naar de periode van verblijf in Nederland te kijken. Het blijkt dat slechts 8 van de 89 respondenten in Nederland zijn geboren. De gemiddelde leeftijd van binnenkomst in Nederland van zowel de bankiers als de koeriers is 20,9 jaar. Op het moment van eerste verdenking staan zij gemiddeld al 21,3 jaar ingeschreven in Nederland.

Overigens staan niet alle verdachten ten tijde van onze analyse meer ingeschreven op een Nederlands adres. De Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) geeft voor 11 respondenten aan dat zij woonachtig zijn in het buitenland. Meer dan de helft van de 78 respondenten die wel op een Nederlands adres staan ingeschreven, woont in of rondom Amsterdam (zoals Badhoevedorp, Diemen, Hoofddorp en Amstelveen). De overige respondenten wonen in en rondom Rotterdam, Utrecht en Almere.

Conclusie

In de discussie over de vraag of hawala nu wel of niet geformaliseerd moet worden, is het ook zinvol om te kijken of hawaladars momenteel überhaupt kans maken tot het financiële systeem te worden toegelaten. Als zij namelijk een uitgebreide lijst met antecedenten hebben, dan is het niet waarschijnlijk dat DNB hun een licentie zal toekennen. Als zij echter alleen voorkomen in relatie tot opsporingsonderzoeken naar hawala, dan gelden in zo'n geval misschien verzachtende omstandigheden.

De resultaten van ons onderzoek wijzen uit dat 61% van de onderzoeksgroep eerder criminele feiten heeft begaan die losstaan van hawala. Zij zijn gemiddeld 4,3 keer met justitie in aanraking gekomen, waarbij 7,5% zelfs als veelpleger is aan te merken. Daar staat tegenover dat 39% uitsluitend bekend is vanwege het uitgangsdelict hawala (en een enkeling daarin recidiveert). Vanuit beleidsmatig opzicht zal het hoge aantal justitiecontacten vermoedelijk echter zwaarder wegen. Het valt dan ook aan te bevelen om in de discussie over het eventuele toelatingsbeleid van hawaladars tot het financiële stelsel ook inzichten over antecedenten een plaats te geven. De beroepsgroep zal op een of andere manier moeten worden opgeschoond.

Voor de criminologie is het relevant erop te wijzen dat er relatief weinig vroege starters te onderkennen zijn. Driekwart van de respondenten is pas op of na zijn dertigste met justitie in aanraking gekomen. De resultaten komen overeen met de leeftijdspatronen die gevonden zijn voor daders en verdachten van georganiseerde criminaliteit in het algemeen (Kleemans & De Poot 2008).

Zowel voor de beleidsmatige als voor de criminologische bevindingen zijn twee belangrijke kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste betreffen de hawala-respondenten in ons onderzoek vrijwel allemaal migranten die zich pas na hun twintigste levensjaar in Nederland hebben gevestigd. Over eventuele eerdere antecedenten in het buitenland is geen informatie voorhanden. Aan de andere kant wijst het onderzoek ook uit dat zij pas gemiddeld 21 jaar na aankomst in Nederland hun eerste justitiecontact laten zien.

Ten tweede is het de vraag hoe generaliseerbaar de bevindingen zijn. Er is nu gewerkt met een groep respondenten die in opsporingsonderzoeken naar voren zijn gekomen. Dit is uiteraard niet de volledige hawala-populatie. Maar hoe groot die populatie dan wel is, en in hoeverre zij overeenstemt of afwijkt van de gevonden beelden, is onduidelijk. Wellicht dat een beter profiel kan worden opgesteld met een groter *sample*, dat mede gebaseerd is op respondenten die via veldwerk zijn gevonden.

Voor hawaladars zelf hoeft een justitieel verleden overigens niet altijd een bezwaar te zijn. Er is momenteel nog altijd een ontsnappingsroute mogelijk. Wanneer zij namelijk in dienst treden van een agentschap of een buitenlandse *money transfer operator*, is het de desbetreffende partij zelf die zijn werknemers hoort te screenen. Het is bekend dat deze partijen niet altijd verklaringen van geen bezwaar opvragen.

Literatuur

Ballard 2003

R. Ballard, *A background report on the operation of informal value transfer systems (Hawala)* (Consultancy report prepared for British Court), 2003.

Banis 2014

L. Banis, *Migrantenvoorziening of beroepscriminaliteit. Dossieronderzoek naar de opsporingspraktijk van ondergronds bankieren in Nederland* (afstudeerscriptie), Apeldoorn: Politieacademie 2014.

Bijleveld 2009

C.C.J.H. Bijleveld, *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Blokland 2005

A. Blokland, *Crime over the life span: Trajectories of criminal behavior in Dutch offenders*, Alblasterdam: Haveka 2005.

Borgers 2009

M.J. Borgers, 'Regulering en bestrijding van ondergronds bankieren', in: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 147-172.

Van de Bunt 2009

H. van de Bunt, 'Pakistaanse hawala bankiers in Nederland', in: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 109-134.

FATF 2003

Financial Action Task Force (FATF), *Combating the abuse of alternative remittance systems: International best practices*, 2003.

FATF 2013

Financial Action Task Force (FATF), *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, 2013.

Van der Geest 2011

V. van der Geest, *Working their way into adulthood: Delinquency and employment in high-risk boys to age 32* (diss.), Amsterdam: Vrije Universiteit 2011.

De Goede 2003

M. de Goede, 'Hawala discourses and the war on terrorist finance', *Environment and Planning D: Society and Space* (21) 2003, afl. 5, p. 513-532.

Gottfredson & Hirschi 1990

M.R. Gottfredson & T. Hirschi, *A general theory of crime*, Stanford: Stanford University Press 1990.

Hamza 2006

B.M. Hamza, *The Somali remittance sector in Canada* (Report), Toronto: York University 2006.

Jost & Sandhu 2000

P.M. Jost & H.S. Sandhu, *The hawala alternative remittance system and its role in money laundering*, Lyon: Interpol 2000.

Kleemans & De Poot 2008

E.R. Kleemans & C.J. de Poot, *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*, Den Haag: WODC 2007.

Kleemans e.a. 2002

E.R. Kleemans, M.E.I. Brien en & H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC 2002.

Van Koppen e.a. 2009

V. van Koppen, C. de Poot, E. Kleemans & P. Nieuwbeerta, 'Late starters en volwassen daders. Georganiseerde misdaad en justitiële voorgeschiedenissen', *Tijdschrift voor Criminologie* (51) 2009, p. 3-20.

Laub & Sampson 1993

J.H. Laub & J.R. Sampson, 'Turning points in the life-course: Why change matters to the study of crime', *Criminology* (31) 1993, afl. 3, p. 301-325.

Laub & Sampson 2001

J.H. Laub & J.R. Sampson, 'Understanding desistance from crime', in: M. Tonry (red.), *Crime and justice: A review of research*, Chicago: University of Chicago Press 2001, p. 1-69.

Maimbo 2003

S.M. Maimbo, *The money exchange dealer of Kabul: A study of the Hawala system in Afghanistan* (Report), World Bank 2003.

Munshani 2005

K. Munshani, *The impact of global international informal banking on Canada*, The Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption & The Law Commission of Canada 2005.

Nabi 2009

S.S. Nabi, 'Het informele geldtransactiesysteem "hawala" in de Afghaanse gemeenschap', in: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 83-108.

Nabi 2013

S.S. Nabi, 'Hawala-bankieren: een belangrijke schakel binnen de informele economie. Een empirisch onderzoek naar het hawala-systeem binnen de Afghaanse gemeenschap', *Cahiers Politicestudies* (29) 2013, afl. 4, p. 93-114.

Passas 1999

N. Passas, *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations: A study into so-called underground banking networks*, Den Haag: WODC 1999.

Passas 2005

N. Passas, 'Formalizing the informal? Problems in the national and international regulation of Hawala', in: International Monetary Fund, *Regulatory frameworks for Hawala and other remittance systems*, Washington: International Monetary Fund 2005, p. 7-16.

Rosenbaum 2011

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

Sampson & Laub 2005

J.R. Sampson & J.H. Laub, 'A life-course view of the development of crime', *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* (602) 2005, p. 12-45.

Slot 2006

B.M.J. Slot, 'Is ondergronds bankieren een reëel gevaar?', *Justitiële verkenningen* (32) 2006, afl. 2, p. 9-20.

Soudijn 2014

M. Soudijn, 'Hawala and money laundering: The potential use of red flags for persons offering hawala services', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2014. Te raadplegen op: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10610-014-9238-6#>.

Vaccani 2010

M. Vaccani, *Alternative remittance systems and terrorism financing: Issues in risk management* (Working Paper No. 180), Washington: The World Bank 2010.

Wat doen daders met hun geld?

Uitkomsten van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit

*E.W. Kruisbergen, E.R. Kleemans en R.F. Kouwenberg**

De bestrijding van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen wordt als essentieel gezien voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.¹ De (gepercipieerde) dreiging van daders die grote sommen geld verdienen én uitgeven, is internationaal een belangrijke kracht achter antiwitwasbeleid. Het was een van de bouwstenen op basis waarvan een antiwitwassysteem werd gebouwd tijdens de *war on drugs* in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Dit systeem kreeg recent met de *war on terror* een nieuwe impuls.

Wie de literatuur over witwassen bekijkt, ziet dat er een overvloed is aan literatuur waarin het antiwitwasbeleid centraal staat. Aan de andere kant is er maar een beperkt aantal empirische studies naar wat daders daadwerkelijk doen met hun geld. Met dit artikel willen we aan de hand van eigen onderzoek bijdragen aan de empirische kennis. We richten ons daarbij niet op witwas*technieken*, maar op de feitelijke bestedingen van daders; het vrijelijk kunnen besteden van criminele inkomsten is immers meestal waar het de daders om te doen is wanneer zij hun geld witwassen. We kijken daarbij vooral naar investeringen in de legale economie omdat juist dergelijke investeringen een reden van zorg zijn voor beleidsmakers, bijvoorbeeld vanwege de schade die zou kunnen optreden voor de legale economie of de machtsposities die daders met hun investeringen zouden kunnen verkrijgen (Barone & Masciandaro 2011, p. 116; Europol 2006). We behandelen zowel de vraag in welke goederen daders investeren als de vraag

* Drs. Edwin Kruisbergen werkt bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Prof. dr. Edward Kleemans is hoogleraar Zware Criminaliteit en Rechtshandhaving aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit Amsterdam. Drs. Ruud Kouwenberg werkt bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

1 Zie bijv. *Kamerstukken II* 2013/14, 29911, 93, p. 1; GOC 2013; *Kamerstukken II* 1999/2000, 27159, 3.

in welke landen ze dat doen. Ook geven we op basis van de empirische resultaten een theoretische duiding van hun investeringsgedrag. Hieronder gaan we eerst kort verder in op de vraag die politie en justitie bezighoudt en ook in dit artikel centraal staat: wat doen daders eigenlijk met hun geld? Vervolgens geven we een toelichting op de data die we hebben gebruikt (paragraaf 'De gebruikte data'). De empirische resultaten van onze analyses bespreken we in de paragraaf 'Investeringsgedrag'. Ten slotte (paragraaf 'Duiding van investeringsgedrag') bespreken we de empirische resultaten om iets te zeggen over de houdbaarheid van verschillende theoretische benaderingen en assumpties uit de literatuur over witwassen en georganiseerde criminaliteit. Twee benaderingen die in de witwasliteratuur zijn te vinden, zijn de economische benadering en de criminele-infiltratiebenadering. Beide botsen met onze empirische resultaten. Een theoretisch concept dat veel beter bij onze uitkomsten blijkt te passen, is afkomstig uit onderzoek naar criminele carrières in de georganiseerde criminaliteit, het concept van de sociale-gelegenheidsstructuur (*social opportunity structure*).²

De grote vraag: waar laten criminelen hun geld?

Ook misdaadgeld laat zijn sporen na. Zo brengen de complexiteit en omvang van bepaalde criminele activiteiten, zoals grootschalige internationale drugshandel of ondergronds bankieren, met zich mee dat daders soms wel iets van een criminele boekhouding bij moeten houden, simpelweg omdat ze niet alles kunnen onthouden. Daarnaast maken daders vaak op verschillende manieren gebruik van de reguliere economie, bijvoorbeeld via het bezitten of gebruiken van reguliere bedrijven, hetgeen altijd sporen nalaat. Toch is er niet alleen op macroniveau, maar ook in concrete zaken vaak geen volledig beeld van de inkomsten en de bezittingen van daders. In opsporingsonderzoeken wordt vaak wel beredeneerd dat er heel veel geld is verdiend, maar meestal wordt maar een (zeer) klein deel daarvan ook echt gelo-

2 De resultaten van het onderzoek zijn eerder in een meer uitgebreide versie gepubliceerd in een artikel in het *European Journal on Criminal Policy and Research* (Kruisbergen e.a. 2014). Voor een meer gedetailleerde bespreking van de onderzoeksmethode, -resultaten en de internationale literatuur kan de lezer dat artikel raadplegen.

kaliseerd (Kruisbergen e.a. 2012; Meloen e.a. 2003; Kleemans e.a. 2002; Klerks 2000).

Er kunnen verschillende verklaringen zijn voor deze discrepantie. Het is mogelijk dat daders een substantieel deel van hun vermogen verborgen weten te houden voor de opsporing. Ook zou een deel van het gat kunnen worden verklaard door de kosten die met de criminele activiteiten gepaard gaan. Denk hierbij aan de kosten van mislukte transacties of allerlei betalingen aan relaties, bijvoorbeeld als zwijggeld of ten behoeve van de verzorging van familieleden tijdens detentie. Verder wordt er misschien veel meer dan gedacht uitgegeven aan onder meer uitgaan, dure kleding en '*fast women and slow horses*', oftewel een luxe levensstijl (Soudijn & Akse 2012, p. 74). Volgens Naylor hangt het uitgeven van geld aan een extravagante levensstijl samen met de gevaren van het criminele zakendoen. Vanwege die gevaren hebben daders een korte tijdshorizon; ze zouden zich door een 'hier-en-nu-oriëntatie' niet richten op investeren maar op consumeren (Naylor 2002, p. 20-21). In verschillende zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit zien we echter dat uitbundige consumptie – uitgaven aan dure auto's, boten, juwelen en vakanties – samen kan gaan met investeringen in onroerend goed en bedrijven. In die zaken zijn de criminele inkomsten groot genoeg om beide te financieren (Kleemans e.a. 2002, p. 131). In de rest van dit artikel richten we ons alleen op de investeringen.

De gebruikte data

De empirische data die aan dit artikel ten grondslag liggen, bestaan uit een bestand van 1.196 individuele bezittingen, met name onroerend goed en bedrijven, van daders³ in de georganiseerde criminaliteit.⁴ De dataset beslaat verschillende criminele activiteiten, zoals verschillende vormen van drugshandel, mensenhandel, mensensmokkel, illegale

3 Voor een deel gaat het om veroordeelden, voor een ander deel gaat het om personen die alleen verdacht zijn geweest van betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit.

4 We concentreren ons op bezittingen in de legale economie. Investeringen in criminele activiteiten en consumptie worden niet meegenomen. Contant geld en banktegoeden zijn eveneens niet meegenomen in onze analyses. Verder moet worden opgemerkt dat weliswaar voor alle 1.196 bezittingen geldt dat in het opsporingsdossier aanwezige informatie indiceert dat ze (deels) toebehoren aan personen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit, maar dat niet vaststaat dat al die bezittingen ook met misdaadgeld zijn gefinancierd.

wapenhandel en fraude en witwassen. Bovendien bevat het bestand informatie over bezittingen zowel in Nederland als in het buitenland. Om deze dataset samen te stellen hebben wij analyses verricht ten aanzien van alle 150 zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit, een doorlopend onderzoeksproject naar de aard van georganiseerde criminaliteit in Nederland.⁵ De belangrijkste bron van informatie binnen deze monitor bestaat uit afgeronde opsporingsonderzoeken naar criminele groeperingen. In vier datarondes, afgenomen in de periode 1996-2011, zijn in totaal 150 zaken geanalyseerd.⁶ Deze zaken kennen zoals gezegd een brede variatie naar type delict. De daders over wie in de zaken informatie is verzameld, variëren eveneens: van centrale spelers in drugsnetwerken tot daders met ‘slechts’ een ondersteunende rol in drugstransporten, en van handelaren in illegale cd’s tot grote ‘witteboordencriminelen’.

Alle 150 uitgebreide zaakverslagen zijn doorgelopen op informatie over bezittingen van daders. Daarbij is alle informatie meegenomen, niet alleen informatie over inbeslaggenomen vermogensbestanddelen, maar ook, onder andere, verklaringen van verdachten en getuigen, informatie van informanten, inbeslaggenomen boekhoudingen en afgeluisterde (telefoon)gesprekken.

Investerings

De investeringen van daders blijken vooral uit onroerend goed en bedrijven te bestaan. In 124 van de 150 zaaksverslagen werd informatie aangetroffen over investeringen in onroerend goed en/of bedrijven in Nederland of een ander land.⁷ In die 124 zaken ging het in totaal om 1.196 individuele bezittingen. Tabel 1 geeft een overzicht.

Het totaal aantal investeringen in onroerend goed en bedrijven per zaak varieert van 1 tot 117. De verdeling is erg scheef. Vooral in sommige zaken die wat betreft voornaamste criminele activiteit vallen in de categorie fraude en witwassen, komen daders voor met zeer grote

5 Voor een toelichting op de gehanteerde definitie van ‘georganiseerde criminaliteit’ verwijzen wij naar Kleemans e.a. 2002, p. 11). Voor meer informatie over de gehanteerde onderzoeksmethode in de Monitor Georganiseerde Criminaliteit verwijzen wij naar Kruisbergen e.a. 2012).

6 In totaal bevatten deze 150 zaken informatie over vele honderden verdachten.

7 Overige investeringen komen hierna aan de orde.

Tabel 1 **Investerings door daders in onroerend goed en bedrijven: aantal zaken waarin bepaalde bezittingen voorkomen en totaal aantal bezittingen**

	Zaken % (N ^a)	Totaal aantal bezittingen ^b
Onroerend goed	58,0% (87)	447
Bedrijven	75,3% (113)	892
Onroerend goed en/of bedrijven	82,7% (124)	1.196
Geen (voldoende informatie over) bezittingen	17,3% (26)	
Totaal	100% (150)	1.196

- a De categorieën zijn niet wederzijds uitsluitend; in een zaak kunnen immers zowel investeringen in onroerend goed als in bedrijven voorkomen. De 82,7% (124) in de rij 'Onroerend goed en/of bedrijven' betreft het percentage (aantal) zaken waarin ten minste één van beide investeringscategorieën voorkomt.
- b 143 objecten zijn als 'onroerend goed' en als 'bedrijf' in het bestand opgenomen. Dit betreft onder andere panden die in eigendom zijn van een dader én waarin zakelijke activiteiten plaatsvinden, zoals wanneer er een hotel is gevestigd.

investeringsportfolio's. In de volgende analyses maken we (wanneer nodig) onderscheid tussen enerzijds een categorie van zaken die onder andere drugshandel, mensenhandel, mensensmokkel en illegale wapenhandel omvat en anderzijds een categorie fraude en witwassen.⁸

Onroerend goed

Tabel 2 bevat meer details over de vastgoedbezittingen van daders. Voor daders binnen de meest omvattende categorie van misdrijven vormen woningen de belangrijkste component binnen hun onroerendgoedportefeuille. Bijna 45% van de 243 individuele vastgoedobjecten van daders in onder andere drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken bestaat uit woningen. Het gaat dan om huizen en appartementen die door de daders zelf of hun relaties worden gebruikt, maar ook om objecten die worden verhuurd.

⁸ Het gaat hier om het misdrijf dat bij de verdachten in de betreffende zaken centraal staat. Bij bijvoorbeeld drugszaken wordt in een flink aantal gevallen ook witwassen onderzocht en eventueel ten laste gelegd. Dergelijke zaken zijn als drugszaak gecodeerd. Een zaak is in ons bestand alleen als fraude- en/of witwaszaak benoemd als fraude en/of witwassen het (de) enige of belangrijkste delict(en) is (zijn), zoals in het geval van een dader die voor anderen criminele gelden wegsluist.

Tabel 2 **Onroerendgoedobjecten van daders: type object naar criminele activiteit van dader, in aantallen en percentages**

	Drugs en overige misdrijven^a	Fraude/witwassen	Totaal
Woningen	44,9% (109)	24,5% (50)	35,6% (159)
Bedrijfspannen/onroerend-goedbedrijven	18,1% (44)	69,6% (142)	41,6% (186)
Land zonder bebouwing	11,5% (28)	0,0% (0)	6,3% (28)
Overig/onbekend	25,5% (62)	5,9% (12)	16,6% (74)
Totaal	100% (243)	100% (204)	100% (447)

a Mensenhandel, mensensmokkel, illegale wapenhandel en overige misdrijven.

De objecten variëren van zeer bescheiden onderkomens tot zeer luxe villa's.

Iets meer dan 18% van de vastgoedinvesteringen van daders in deze categorie van zaken bestaat uit vastgoed voor zakelijk gebruik, zoals hotels, restaurants, winkels of bijvoorbeeld casino's of bordelen op de Amsterdamse Wallen.

De onroerendgoedportefeuille van daders in fraude en witwaszaken bestaat voor een veel groter deel uit zakelijk vastgoed, 69,6%. Het gaat dan om de zojuist genoemde hotels en winkels en dergelijke, maar vooral om onroerendgoedbedrijven, dat wil zeggen bedrijven die bijvoorbeeld actief zijn in het kopen en verkopen van onroerend goed.⁹

Bedrijven

In 113 van de 150 onderzochte zaken was informatie aanwezig over investeringen in bedrijven. Daarbij ging het in totaal om investeringen in 892 bedrijven. In de meeste gevallen gaat het om bedrijven waarbij de dader op enigerlei wijze persoonlijk is betrokken, dat wil zeggen dat het bedrijf daadwerkelijk onder controle staat van de dader, voor criminele activiteiten wordt gebruikt en/of dat er legale economische activiteiten plaatsvinden ten gunste van de dader.

9 De kwetsbaarheid van de vastgoedsector voor personen met criminele intenties is in verschillende studies beschreven (zie bijv. Van Gestel 2008, 2010; Van de Bunt e.a. 2012; Kruisbergen e.a. 2012, p. 214-215).

Om inzicht te krijgen in de verdeling van deze bedrijven over de verschillende economische sectoren vergelijken we de bedrijven van de daders met de sectorverdeling voor de Nederlandse economie als geheel. Bij deze vergelijking worden alleen de 614 aan een dader gerelateerde bedrijven meegenomen die in Nederland zijn gevestigd, waarvan er 44 niet in een sector konden worden ingedeeld. Tabel 3 toont voor de resterende 570 bedrijven de verdeling over de sectoren (kolom '%'). De kolom met de kop 'Ratio' toont de omvang van een sector binnen de portfolio's van de daders vergeleken met de omvang van dezelfde sector binnen de economie als geheel (tabelnoot c bevat uitleg).

Bij daders binnen onder andere drugs-, mensenhandel-, mensen-smokkel- en illegale-wapenhandelzaken maakt 44,2% van de bedrijven waarin wordt geïnvesteerd, deel uit van de sector groot-/detailhandel. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die fruit of andere goederen importeren/exporteren, autobedrijven en kledingwinkels, maar ook coffeeshops vallen in deze sector. Andere bedrijven waar deze daders vaak in investeren, zijn hotels, bars en restaurants (sector H), transportbedrijven (I), bordelen (vallende onder 'overige dienstverlening', sector O) en bedrijven die behoren tot de financiële dienstverlening (sector J). Bij laatstgenoemde gaat het met name niet om banken, maar om management-/investmentsbedrijven of holdings die vooral worden gebruikt om ander bezit, onroerend bijvoorbeeld, onder te brengen.

In fraude- en witwaszaken zien we deels een andere investeringsportefeuille. Investeringszaken die in die zaken zijn aangetroffen, betreffen vaker vastgoedbedrijven (sector K) en de zojuist genoemde holdings (J).

De volgende zaak biedt een voorbeeld van daders die onder andere investeren in groot-/detailhandel en restaurants.

Het criminele samenwerkingsverband smokkelt cocaïne van Zuid-Amerika naar Nederland. Verdachten zijn betrokken bij verschillende bedrijven, zowel in hun land van herkomst als in Nederland, hun woonland. Het gaat onder andere om: een visgroothandel, money-transferkantoren, slijterijen en autobedrijven. De visgroothandel wordt gebruikt ter legitimering van transporten van Zuid-Amerika naar Nederland. De money-transferkantoren worden gebruikt

Tabel 3 **Investerings (of andere betrokkenheid) door daders in Nederlandse^a bedrijven: economische sector (indeling volgens NACE 2002, 1 digi)t naar criminele activiteit van dader, in percentages van bedrijven en vergeleken met totale Nederlandse economie**

Economische sector (NACE 2002, 1 digi)t	Drugs en overige misdrijven ^b		Fraude/witwassen		Totaal	
	%	Ratio ^c	%	Ratio ^c	%	Ratio ^c
A/B Landbouw, jagen en visserij	0	0,00	0	0,00	0%	0,00
C Mijnbouw en delfstofwinning	0	0,00	0	0,00	0%	0,00
D Industrie	1,9%	0,27	1,1%	0,15	1,4%	0,19
E Elektriciteit, gas en water	0	0,00	0	0,00	0%	0,00
F Bouw	1,5%	0,14	4,4%	0,42	3,3%	0,32
G Groot- en detailhandel, reparatie	44,2%	1,74	11,5%	0,46	23,3%	0,92
H Horeca	14,1%	2,37	8,2%	1,39	10,4%	1,74
I Transport, opslag en communicatie	8,7%	2,11	4,4%	1,06	6,0%	1,44
J Financiële dienstverlening	5,3%	2,41	24,5%	11,04	17,5%	7,92
K Onroerend goed, verhuur en zakelijke dienstverlening	10,7%	0,52	43,1%	2,11	31,4%	1,54
O Overige dienstverlening	13,6%	1,93	2,7%	0,39	6,7%	0,95
Subtotaal	100%		100%		100%	
	(206)		(364)		(570)	
Sector onbekend	(15)		(29)		(44)	
Totaal	(221)		(393)		(614)	

a 'Nederlands' verwijst naar de locatie van het bedrijf.

b Mensenhandel, mensensmokkel, illegale wapenhandel en overige misdrijven.

c Percentage van Nederlandse bedrijven van daders dat (formeel) actief is in een economische sector gedeeld door het 16-jarig gemiddelde (1994-2009) percentage van alle Nederlandse bedrijven dat actief is in dezelfde sector. Scores van < 1 verwijzen naar ondervertegenwoordiging, scores >1 verwijzen naar oververtegenwoordiging.

om criminele gelden over te boeken. Verder zijn er indicaties dat de slijterijen en autobedrijven ook voor witwasdoeleinden worden gebruikt (casus 128).

Zoals uit dit voorbeeld blijkt, kunnen daders hun bedrijven gebruiken voor criminele activiteiten. Voor meer dan de helft (53%) van de 892 bedrijven waarin daders hebben geïnvesteerd, bevat het zaakdossier informatie die indiceert dat het bedrijf een functie vervult binnen de criminele activiteiten van de dader. Legale bedrijven kunnen verschillende doeleinden dienen (zie Bruinsma & Bovenkerk 1996). Ten eerste kan een legaal bedrijf worden gebruikt voor logistieke doelen, zoals opslag, transport of voor het ontmoeten en samenkomen van mededaders. Ten tweede kan een dader een bedrijf gebruiken om criminele activiteiten een schijn van legitimiteit te geven. Zo zijn schoonmaakbedrijven gebruikt om in het legale circuit chemicaliën te kopen, die vervolgens worden gebruikt voor de productie van synthetische drugs. Ten derde worden bedrijven gebruikt voor witwasdoeleinden, bijvoorbeeld voor het fingeren van een legaal inkomen.

Zoals gezegd zijn daders bij de meeste bedrijven waarin ze investeren op enigerlei wijze persoonlijk betrokken. Puur financiële investeringen daarentegen, waarmee we doelen op obligaties, opties en aandelen in bedrijven waarin daders níét persoonlijk betrokken zijn, bijvoorbeeld in beursgenoteerde bedrijven, kwamen we maar in een klein aantal zaken tegen.

Waar investeren ze?

Waar investeren daders hun geld? Interessanter dan het land zelf is de relatie tussen een dader en het land waarin hij investeert. In tabel 4 is voor alle 1.196 vastgoedobjecten en bedrijven het land van investering weergegeven. Daarbij is de volgende indeling gebruikt: investering in het herkomstland van de dader, investering in het woonland (als dat niet gelijk is aan het herkomstland) en investering in een ander land.¹⁰

Het blijkt dat 62,5% van alle investeringen wordt gedaan in het land van herkomst, dus in Nederland voor autochtone daders, Turkije voor daders die oorspronkelijk uit Turkije komen, enzovoort. In 19,6% van

¹⁰ Ter bepaling van het herkomst-/woonland van de dader aan wie een object toebehoort, zijn we uitgegaan van het feitelijke bezit van (de controle over) het object. Als aanwezige informatie indiceerde dat achter een persoon die formeel eigenaar is iemand schuilgaat die feitelijk de controle had over een object, zijn we van het land van laatstgenoemde uitgegaan.

Tabel 4 **Investerings door daders in onroerend goed en bedrijven: land van investering, in aantallen en percentages^a**

Land van investering	Totaal aantal bezittingen % (N)
Land van herkomst	62,5% (748)
Woonland	19,6% (234)
Subtotaal: land van herkomst of woonland	82,1% (982)
Ander land	17,9% (214)
Totaal	100% (1.196)

a Bezittingen van autochtone Nederlandse daders in Nederland zijn geassocieerd als bezittingen in 'land van herkomst'.

de gevallen vindt de investering plaats in het woonland, dat wil zeggen Nederland voor allochtone daders. Investerings worden dus vooral gedaan in het 'thuisland'; 82,1% van de investeringen is gedaan in het land van herkomst of het woonland en slechts 17,9% van de investeringen bevindt zich in een ander land.¹¹ Kijken we naar afzonderlijke landen, dan is Nederland verreweg het meest voorkomende land (64,4% van alle investeringen). Daarnaast zien we onder andere Turkije (4,8%), Suriname (3,3%) en België (3,3%) relatief vaak (zie ook Webb & Burrows 2009, p. 27; Van Duyne & Levi 2005).

Duiding van investeringsgedrag

Wat kan op basis van deze gegevens worden gezegd over eventuele motieven of strategieën die aan de investeringen van daders ten grondslag liggen? Hoewel de analyses vooral verkennend van aard zijn, kunnen de uitkomsten iets leren over de houdbaarheid van verschillende theoretische benaderingen die in de literatuur over witwassen en georganiseerde criminaliteit zijn te vinden. Twee van deze benaderingen zijn de economische benadering en de criminele-infiltratiebenadering

11 In onder andere drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken vindt 21,8% van alle investeringen plaats in een 'ander' land. In fraude- en witwaszaken geldt dat voor 13,8% van de investeringen.

De economische benadering: 'criminal enterprises'?

In de economische – of 'economistische' – benadering wordt ervan uitgegaan dat het gedrag van daders in de georganiseerde criminaliteit in belangrijke mate overeenkomt met dat van ondernemers in de legale economie; ze laten hun investeringen vooral leiden door kosten- en batenafwegingen en investeren in een sterk geglobaliseerde economie. Criminele samenwerkingsverbanden zijn als het ware '*criminal enterprises*'. De overeenkomst met het reguliere bedrijfsleven wordt soms ver doorgetrokken. D'Andria heeft het bijvoorbeeld over '(...) large criminal organisations worldwide (...) high internationalisation and management practices similar to incorporated enterprises' (D'Andria 2011, p. 1; zie ook Shelly 2006, p. 43). Een andere veronderstelling is dat daders zeer flexibel zijn in het internationaal verplaatsen van hun investeringen. Wanneer een kosten-batenafweging voor land B betere uitkomsten oplevert dan die voor land A, dan trekken criminële 'ondernemingen' zich terug uit land A en investeren ze hun geld in land B (D'Andria 2011, p. 6-10; Barone & Masciandaro 2011, p. 136). Deze assumpties botsen met onze empirische resultaten. Daders investeren immers vooral in hun herkomst- en/of woonland. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden voor het snel en flexibel wisselen van landen wanneer het om investeren gaat. Overigens lijkt laatstgenoemde flexibiliteit ook beperkt te zijn door het belang van onroerend goed in de investeringsportefeuilles van daders. Als een groot deel van je geld in huizen en ander onroerend goed zit, is het waarschijnlijk niet gemakkelijk om snel je geld terug te trekken en in een ander land te investeren, in ieder geval niet zonder hoge kosten.

We zagen dat daders, vooral in drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken, met name investeren in huizen, ander onroerend en bedrijven uit bekende sectoren. Puur financiële investeringen, zoals aandelen en opties, komen daarentegen juist heel weinig voor. Hoewel daders ongetwijfeld geen bezwaar hebben tegen het behalen van materiële winst, geven het beperkte geografische bereik en het conservatieve karakter van hun investeringen aan dat er op zijn minst ook andere dan financiële overwegingen een rol spelen en dat de 'economistische' benadering niet goed past bij het door ons aangetroffen investeringsgedrag.

Criminele infiltratie: invloed en macht dankzij investeringen?

In de criminele-infiltratiebenadering worden de gevolgen van investeringen in de legale economie vooral geduid in termen van macht; daders investeren in de legale economie en verkrijgen daarmee economische, sociale en/of politieke macht. Deze benadering is een belangrijke kracht achter het (internationale) antiwitwasbeleid. Een goed voorbeeld is te vinden in de documenten van de Financial Action Task Force (FATF), een internationale antiwitwasorganisatie:

'Organised crime can infiltrate financial institutions, acquire control of large sectors of the economy through investment, or offer bribes to public officials and indeed governments. The economic and political influence of criminal organisations can weaken the social fabric, collective ethical standards, and ultimately the democratic institutions of society.' (FATF 1999, p. 3; FATF 2014)

Ook deze 'infiltratiehypothese' wordt niet ondersteund door de data. Er zijn weliswaar enkele zaken waarin daders een bepaalde mate van invloed verkregen op lokaal niveau. Dan gaat het bijvoorbeeld om daders die door het bezit van veel onroerend goed in een specifiek gebied een factor werden waarmee rekening moest worden gehouden bij het opstellen of uitvoeren van gemeentelijke ontwikkelingsplannen (Kruisbergen e.a. 2012, p. 182-183; Soudijn & Akse 2012, p. 134-138). Er zijn echter geen zaken waarin daders dankzij hun investeringsportefeuille vanuit de 'onderwereld' weten op te klimmen naar posities in de Nederlandse 'bovenwereld' op een hoger, nationaal niveau.¹² Vooral in onder andere drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken gaat het bij de meeste bezittingen om onroerend goed en bedrijven die gezien hun omvang niet resulteren in significante invloed in de Nederlandse maatschappij. Dit betekent niet dat er in de onderzochte zaken geen daders te vinden zijn met belangrijke posities in de reguliere samenleving. Die zijn er namelijk wel. In drie fraude- en witwaszaken hebben daders een zeer grote investeringsportefeuille en/of een indrukwekkende beroepsmatige achtergrond. Echter, in deze zaken lijkt de beweging tussen

12 In een aantal zaken waren er indicaties dat daders wel een bepaalde positie hadden verworven in een ander land (hun land van herkomst), bijvoorbeeld via contacten met overheidsfunctionarissen of vanwege hun investeringen.

‘onder’- en ‘bovenwereld’ in omgekeerde richting te zijn verlopen. Het gaat hier om daders met sterke gevestigde posities in de reguliere economie en zonder criminele antecedenten, die op enig moment hun positie misbruiken om op grote schaal te frauderen of wit te wassen. Er is hier dus eerder sprake van ‘legitieme’ en ‘gerespecteerde’ zakenmensen die betrokken raakten bij georganiseerde criminaliteit, dan van criminelen die via hun investeringen het legitieme bedrijfsleven infiltreren. Het zijn dan ook voorbeelden van wat je zou kunnen noemen ‘omgekeerde infiltratie’.¹³ Hieronder volgt een korte beschrijving van een van deze zaken (Kruisbergen e.a. 2012, p. 135).

De hoofdverdachten in deze grote fraudezaak bezetten centrale, legale posities in de onroerendgoedsector. Zij gebruiken die posities om zichzelf voor vele miljoenen te verrijken ten koste van de organisaties waarvoor ze werken. Om de criminele inkomsten te verdelen maken ze gebruik van valse facturen van hun eigen bedrijven en/of een bankrekening van een notaris (casus 143).

Nabijheid!

Zowel de ‘economistische’ als de criminele-infiltratiebenadering past dus niet goed bij onze resultaten. Om de uitkomsten te duiden moeten we dan ook op zoek naar een andere benadering of concept. Wie kijkt naar de investeringen zoals die in ons onderzoek naar voren komen, ziet dat de afstand tussen de dader en zijn investering vaak klein is, zowel in fysieke als in sociale zin. Zo investeren ze vooral in hun land van herkomst of hun woonland. Hun investeringsportfolio is ook in andere opzichten nogal conservatief, zeker bij daders in onder andere drugs-, mensenhandel-, mensensmokkel- en illegale-wapenhandelzaken. Ze investeren vooral in goederen en bedrijven waarmee ze vanuit het dagelijks leven bekend zijn: huizen en ander vastgoed en bedrijven uit bekende sectoren als groot-/detailhandel, horeca en transport. Veel bedrijven worden bovendien vaak gebruikt ter ondersteuning van de criminele activiteiten. Puur financiële beleggingen als aandelen, obligaties en opties worden juist veel minder vaak aangetroffen (zie ook Bruinsma 1996; Kleemans e.a. 2002; Van Duyne & Levi 2005;

¹³ Natuurlijk valt er het nodige af te dingen op het enigszins naïeve zwart-witonderscheid tussen onder- en bovenwereld. Het onderscheid en de bijbehorende terminologie worden in deze paragraaf gehanteerd omdat het past binnen de criminele-infiltratiebenadering die hier wordt bekritiseerd.

Kruisbergen e.a. 2012). Daders blijven met andere woorden dus vaak dicht bij huis met hun investeringen. Veel meer dan door een streven naar winst ('economistische' benadering) of naar macht (criminele-infiltratiebenadering) worden hun investeringen dan ook gekenschetst door fysieke en sociale nabijheid.

Deze 'nabijheid' sluit goed aan bij het concept van de sociale-gelegenheidsstructuur (*social opportunity structure*), dat Kleemans en De Poot gebruikten ter duiding van hun bevindingen ten aanzien van ingroei-mechanismen in de georganiseerde criminaliteit (Kleemans & De Poot 2008). Dit concept brengt de sociale-netwerktheorie (o.a. Burt 1992) samen met de gelegenheidstheorie (o.a. Clarke & Felson 1993). Economisch gedrag is ingebed in sociale relaties (zie ook Granovetter 1985; Kim & Skvoretz 2013). Vanwege het gebrek aan formele regulering en de constante dreiging van arrestatie, inbeslagname en andere sancties zijn relaties en vertrouwen nog belangrijker in criminele transacties (Kleemans & Van de Bunt 1999; Beckert & Wehinger 2013). Je moet de juiste mensen kennen om te participeren en succes te hebben in de georganiseerde criminaliteit; je moet toegang hebben tot bijvoorbeeld producenten, klanten en faciliteerders. Daarvoor worden vaak bestaande sociale connecties gebruikt. De hoeveelheid en kwaliteit van het beschikbare sociale kapitaal verschillen tussen daders. Criminele mogelijkheden hangen dus in belangrijke mate af van de contacten waarover iemand beschikt en die contacten – iemands sociale kapitaal – hangen vervolgens af van iemands leeftijd, sociale en geografische herkomst, beroep, enzovoort. Deze sociale-gelegenheidsstructuur is niet alleen van belang bij het verklaren van de mechanismen door middel waarvan mensen bij georganiseerde criminaliteit betrokken raken, ze helpt ook het investeringsgedrag van daders te begrijpen. Hun mogelijkheden om te investeren worden bepaald, én beperkt, door hun directe sociale omgeving.

Tot slot

Het type investeringen dat wij vonden – en juist niet vonden – in de onderzochte zaken hangt samen met de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. In Nederland gaat het vaak om internationale handelsstromen; daders zijn vooral betrokken bij internationale, illegale handel, zoals smokkel, waarbij Nederland fungeert als invoer-,

doorvoer- of uitvoerland (*transitcriminaliteit*, Kleemans e.a. 2002; Kleemans 2007). Hierbij maken daders simpelweg gebruik van de legale mogelijkheden, zoals de economische en fysieke infrastructuur, in plaats van dat ze proberen die legale structuren te controleren of te 'infiltreren'. Dit verklaart waarschijnlijk het algemene gebrek aan 'strategische', op macht gerichte investeringen. Het investeringsgedrag kan heel anders zijn bij daders in georganiseerde criminaliteit, zoals die door Italiaanse maffiagroeperingen wordt bedreven. Hun activiteiten bestaan onder andere uit *racketeering*, zoals het afdwingen van protectiegelden bij het bedrijfsleven. Voor hen is het controleren van sectoren of regio's wel een belangrijk onderdeel van het verdienmodel, hetgeen invloed kan hebben op hun investeringsgedrag (zie Riccardi 2014).¹⁴

Het feit dat in de door ons onderzochte Nederlandse zaken daders vooral investeren in hun eigen (fysieke en/of sociale) omgeving en het verkrijgen van een 'machtsbasis' vaak niet aan de orde lijkt te zijn, betekent overigens niet automatisch dat zorgen om criminele verdiensten en investeringen onterecht zijn. Behalve het morele uitgangspunt dat misdaad niet mag lonen – ook een grondslag onder de financiële aanpak – is er het gevaar dat bepaalde daders, bijvoorbeeld wanneer het financieel rechercheren onvoldoende aandacht zou krijgen, op termijn zulke bezittingen verkrijgen dat zij wel degelijk invloed of macht vergaren. Bovendien kunnen bezittingen van daders een wervende werking hebben op nieuwkomers in de georganiseerde criminaliteit, juist omdat criminele inkomsten in de omgeving worden besteed. Een laatste opmerking betreft het onderzoek dat aan dit artikel ten grondslag ligt. Onze studie is een van de weinige die op basis van empirisch materiaal beschrijft wat daders doen met hun geld wanneer het gaat om investeringen in de legale economie. Het kent echter, net als elk onderzoek, zijn beperkingen. Ons onderzoek is gebaseerd op zaakdossiers. Dat brengt met zich mee dat wij alleen informatie hebben over zaken die door de politie zijn geprioriteerd en vervolgens op zijn minst gedeeltelijk tot een succesvol einde zijn gebracht. En ook voor de onderzochte daders is het zicht onvolledig; we hebben logischerwijs geen informatie over bezittingen die geheel buiten het zicht

14 Overigens heeft Varese (2011) zeer interessant onderzoek gedaan naar activiteiten van maffiagroeperingen buiten de grenzen van hun oorspronkelijke herkomstland. Hij stelt dat een belangrijk deel van 'maffiamigratie' niet het gevolg is van eigen, strategische keuzen, maar eerder het resultaat van gedwongen vertrek.

van de opsporing zijn gebleven. Hoewel elk onderzoek naar criminele fenomenen fundamentele tekortkomingen kent, is onderzoek wel de enige manier om kennis te vergaren. Verder onderzoek zou onder meer kunnen inzetten op het raadplegen van degenen die het beste weten wat er met misdaadgeld gebeurt, de daders zelf, hoewel ook die informatiebron beperkingen met zich meebrengt.

Literatuur

D'Andria 2011

D. D'Andria, 'Investment strategies of criminal organizations', *Policy Studies* (32) 2011, afl. 1, p. 1-19.

Barone & Masciandaro 2011

R. Barone & D. Masciandaro, 'Organized crime, money laundering and legal economy: Theory and simulations', *European Journal of Law and Economics* (32) 2011, p. 115-142.

Beckert & Wehinger 2013

J. Beckert & F. Wehinger, 'In the shadow: Illegal markets and economic sociology', *Socio-Economic Review* (11) 2013, afl. 1, p. 5-30.

Bruinsma 1996

G.J.N. Bruinsma, 'Georganiseerde misdaad en legale economische sectoren', in: F. Bovenkerk (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Gouda: Quint 1996, p. 125-132.

Bruinsma & Bovenkerk 1996

G.J.N. Bruinsma & F. Bovenkerk (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: de branches*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996.

Van de Bunt e.a. 2012

H.G. van de Bunt, N.L. Holvast e.a., *Bestuurlijke rapportage vastgoedfraudezaak 'Klimop'*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2012.

Burt 1992

R.S. Burt, *Structural holes*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1992.

Clarke & Felson 1993

R.V. Clarke & M. Felson (red.), *Routine activity and rational choice* (Advances in criminological theory, Vol. 5), New Brunswick: Transaction Publishers 1993.

Van Duyne & Levi 2005

P.C. van Duyne & M. Levi, *Drugs and money. Managing the drug trade and crime-money in Europe*, Abingdon, UK: Routledge 2005.

Europol 2006

Europol, *OCTA: EU organized crime threat assessment*, Den Haag: European Police Office 2006.

FATF 1999

Financial Action Task Force (FATF), *Money laundering. Policy brief July 1999*, Parijs: FATF/OECD 1999.

FATF 2014

Money laundering, 2014. Te raadplegen op: www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering.

Van Gestel 2008

B. van Gestel, *Vastgoed & fout. Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2008.

Van Gestel 2010

B. van Gestel, 'Mortgage fraud and facilitating circumstances', in: K. Bullock, R.V. Clarke & N. Tilly (red.), *Situational prevention of organised crimes*, Portland, OR: Willan Publishing 2010, p. 111-129.

GOC 2013

Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (GOC), *Integraal, tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

Granovetter 1985

M. Granovetter, 'Economic action and social structure: The problem of embeddedness', *American Journal of Sociology* (91) 1985, p. 481-510.

Kim & Skvoretz 2013

S. Kim & J. Skvoretz, 'Structural embeddedness, uncertainty, and international trade', *International Journal of Comparative Sociology* (54) 2013, afl. 2, p. 124-143.

Kleemans 2007

E.R. Kleemans, 'Organized crime, transit crime, and racketeering', in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands. Crime and justice. A review of research 35*, Chicago: University of Chicago Press 2007, p. 163-215.

Kleemans & Van de Bunt 1999

E.R. Kleemans & H.G. van de Bunt, 'The social embeddedness of organized crime', *Transnational Organized Crime* (5) 1999, afl. 1, p. 19-36.

Kleemans & De Poot 2008

E.R. Kleemans & C.J. de Poot, 'Criminal careers in organized crime and social opportunity structure', *European Journal of Criminology* (5) 2008, afl. 1, p. 69-98.

Kleemans e.a. 2002

E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens & H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC 2002.

Klerks 2000

P.P.H.M. Klerks, *Groot in de hasj. Theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*, Antwerpen: Kluwer Rechtswetenschappen 2000.

Kruisbergen e.a. 2012

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

Kruisbergen e.a. 2014

E.W. Kruisbergen, E.R. Kleemans & R.F. Kouwenberg, 'Profitability, power, or proximity? Organized crime offenders investing their money in legal economy', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2014, DOI: DO 10.1007/s10610-014-9263-5.

Levi & Reuter 2009

M. Levi & P. Reuter, 'Money laundering', in: M. Tonry (red.), *Handbook on crime and public policy*, New York: Oxford University Press 2009, p. 356-380.

Meloen e.a. 2003

J.D. Meloen, R. Landman e.a., *Buit en besteding. Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*, Zoetermeer: Nationale Recherche Informatie 2003.

Naylor 2002

R.T. Naylor, *Wages of crime: Black markets, illegal finance, and the underworld economy*, Ithaca, NY/Londen: Cornell University Press 2002.

Riccardi 2014

M. Riccardi, 'When criminals invest in businesses: Are we looking in the right direction? An exploratory analysis of companies controlled by mafias', in: S. Caneppele & F. Calderoni (red.), *Organized crime, corruption and crime prevention essays in honor of Ernesto U. Savona*, Cham/Heidelberg/NewYork/Dordrecht/Londen: Springer 2014, p. 197-206.

Shelley 2006

L. Shelley, 'The globalization of crime and terrorism', *eJournal USA, The Challenges of Globalization* (11) 2006, afl. 1, p. 42-45.

Soudijn & Akse 2012

M.R.J. Soudijn & Th. Akse, *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*, Driebergen: KLPD, Dienst Nationale Recherche 2012.

Varese 2011

F. Varese, *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*, Princeton: Princeton University Press 2011.

Webb & Burrows 2009

S. Webb & J. Burrows, *Organised immigration crime: A post-conviction study* (Home Office Research Report 15), Londen: Home Office 2009.

Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelontneming

*P.C. van Duyne, F.G.H. Kristen en W.S. de Zanger**

Weinig onderwerpen spreken zo tot de verbeelding als misdaad en geld. Het een versterkt het ander en omgekeerd. In zo'n verbeelding is de misdaad ernstig en het geld veel, heel veel. Uiteraard mogen plegers van misdaad hun buit niet houden en ervan genieten. 'Misdaad mag niet lonen' is de juiste reactie: misdaadgeld moet worden afgenomen. De wetgever heeft met de ontnemingsmaatregel (art. 36e van het Wetboek van Strafrecht, Sr) rechtsherstel beoogd. De rechtmatige toestand moet worden hersteld door de veroordeelde af te pakken wat hem niet toekomt.¹ Hij strekt derhalve niet tot leedtoevoeging; het is een maatregel, geen straf.²

Inmiddels lijkt dat anders te zijn geworden. Het huidige beleid inzake de toepassing van de ontnemingsmaatregel kent punitieve trekken: de bedoeling is de veroordeelde te treffen 'waar het hem pijn doet, namelijk in zijn portemonnee'. Het Openbaar Ministerie kantelt het beleid en gaat van ontnemen naar afpakken, want dat wordt geacht pijn te doen, aldus het College van Procureurs-Generaal.³ Dit draagt het Openbaar Ministerie uit met diens berichtgeving dat in 2014 € 136 mil-

* Prof. dr. Petrus van Duyne is emeritus hoogleraar empirische facetten van het strafrecht aan de Tilburg University, E-mail: www.petrusvanduyne.nl. Prof. mr. François Kristen is hoogleraar straf(proces)recht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht, www.uu.nl/rebo/medewerkers/fghkristen/0. Mr. Wouter de Zanger is promovendus aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, verbonden aan het Utrecht Centre for Accountability and Liability Law (UCALL) van de Universiteit Utrecht, E-mail: www.uu.nl/rebo/medewerkers/wsdezanger.

1 Zie o.m. *Kamerstukken II* 1989/90, 21504, 3, p. 7-9, m.n. p. 8 en 55 (MvT); *Kamerstukken II* 1990/91, 21504, 5, p. 1 (MvA); *Kamerstukken I* 1992/93, 21504, 53a, p. 9 (MvA). Zie ook o.m. Borgers 2001, hoofdstuk 4, m.n. p. 83-84 en 106.

2 Zie o.m. *Kamerstukken II* 1989/90, 21504, 3, p. 8 en 55 (MvT).

3 Zie o.m. *Opportuun*, mei 2013, p. 6.

joen is afgepakt.⁴ Deze benadering past moeilijk bij het doel van rechtsherstel.

Daarnaast zet het huidige beleid van het Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie in op het binnenhalen van zo veel mogelijk misdaadgeld, dat begrotingstechnisch wordt ingeboekt. Dit inboeken van bijvoorbeeld € 59,5 miljoen in 2013 en € 115,5 miljoen in 2018⁵ schept wel verwachtingen. De vraag is evenwel of dit, gelet op wat bekend is over de ontnemingspraktijk, wel realistisch is en niet het doel van rechtsherstel overstemt. De door het Openbaar Ministerie gepresenteerde bedragen zien er als realisatie van het beleid indrukwekkend uit. Gelet op de gebruikelijke frequentieverdeling bij deze gegevensbestanden is het aannemelijk dat dit soort uitkomsten wordt bepaald door een handvol uitschieters, waarvan de afdoening jaren geduurd heeft en waarvan de vaststelling vooral aan de Belastingdienst moet worden toegedicht. Deze begrotingsgerichte benadering weerspiegelt een belustheid om de voordeelsontneming vooral te gebruiken voor het vullen van de staatskas en tegemoet te komen aan een behoefte aan vergelding, namelijk pijn doen in de portemonnee. Die verwachting van wat er aan misdaadgeld te halen is, lijkt te zijn gevoed door het beeld van geweldige rijkdommen die door de misdaad zouden worden voortgebracht: het aandeel van de misdaadgelden in de wereldwijde economie zou 2-5% van het BNP zijn. Dit is ooit, in 1996, door het hoofd van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), Camdessus, zonder een enkele cijfermatige onderbouwing naar voren gebracht en met veel onbewezen aannames door economen van hetzelfde IMF met enige studies achteraf onderbouwd (Tanzi 1996; Quirk 1996). Voor Nederland is met behulp van een betwistbaar theoretisch model gesteld dat € 18,5 miljard aan misdaadgeld in Nederland *zou kunnen* worden witgewassen of door ons land *zou stromen*.⁶ In het ECOLEF-rapport van Unger en anderen (2014) wordt een bedreiging van € 94,121 miljoen voorgesteld (tabel 2.4), onder andere gegrond op

4 www.om.nl/onderwerpen/afpakken/pakt-2014.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 185, p. 4 (brief Opstellen aan de Kamer). Dezelfde cijferreeks is o.m. te vinden in de rijksbegroting van het ministerie van Veiligheid & Justitie, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34000 VI, 2, p. 22.

6 Unger & Rawlings 1998. Zie voor kritiek hierop Van Duyne en Soudijn (2010) en Reuter (2013).

een methodologisch omstreden model van de Australische onderzoeker Walker (1995).⁷

In deze bijdrage beogen wij op grond van kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar de tenuitvoerleggingspraktijk van de ontnemingsmaatregel de werkelijkheid van de inning te laten zien: wat aan ontnemingsbedragen openstaat, wat wordt geïnd, wat de afdoeningsduur is en voor welke delicten de ontnemingsmaatregel wordt opgelegd.

Aldus kunnen wij tegen de achtergrond van het beleid wijzen op mogelijke knelpunten en aangeven hoe het zware pressiemiddel van de lijfswang werkt, een vrijheidsbenemende maatregel ingevoerd in 2003 om betaling van de ontnemingsmaatregel af te dwingen.

Onderzoeksmethode

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is de uitvoerende dienst voor de ontnemingsmaatregelen. Omdat weinig structurele kennis beschikbaar was over de praktische toepassing van de voordeelsontneming en de lijfswang daarbij, verzocht het CJIB de auteurs een juridisch en empirisch onderzoek te verrichten naar de toepassing van de lijfswang. Daartoe stelde het zijn cijfermatige gegevens en dossiers beschikbaar.

Voor dit onderzoek hadden wij de beschikking over het bestand van lopende en afgedane ontnemingszaken die tussen 1 januari 1995 en 3 april 2012 bij het CJIB zijn aangeleverd of afgedaan. De afgedane zaken betreffen de zaken die vanaf 1 januari 2003 zijn afgedaan door het CJIB. Voor de nog lopende zaken gold een 'invoerdrempel' van € 10.000, wat betekent dat zaken onder de € 10.000 wel zijn behandeld, maar niet in dit bestand zijn opgenomen. Deze werkwijze leverde een 'ingekort' bestand van 2.756 zaken op. Voor de afgedane zaken gold deze drempel niet en konden wij het gehele bestand van 10.012 zaken analyseren.

Door deze beperking konden de twee bestanden niet worden samengevoegd. Overigens betekent de aanduiding 'afgedaan' nog niet 'volledig voldaan', zoals wij hierna nog zullen zien. Naast deze ontnemingsbestanden is ook een bestand aangeleverd met alle 738 zaken waarin

7 Verwijzing naar de kritische kanttekeningen, met name Reuter (2013), treft men in Unger e.a. (2013: het ECOLEF-verslag) niet aan: een methodologisch debat lijkt te worden geschuwd. Voor een nadere kritische bespreking zie www.petrusvanduyne.nl.

het CJIB een lijfswangvordering had voorgenomen. Ook dit ‘lijfswangbestand’ is geanalyseerd. Het peilmoment van het aanmaken van deze drie bestanden is 3 april 2012.

Onderzoek doen met een bestand uit de praktijk brengt de nodige methodologische beperkingen met zich. Praktijkbestanden zijn immers niet voor wetenschappelijke doeleinden ontworpen. Een belangrijke beperking in ons onderzoek is dat bij sommige variabelen, met name aangaande de gepleegde strafbare feiten, veel missende waarden voorkwamen. Daardoor slonken de bestanden met afgedane (10.012) en lopende (2.756) ontnemingszaken naar 7.635 respectievelijk 2.658 zaken wanneer op deze variabele werd geanalyseerd. Naast de statistische analyse zijn uit het bestand van lijfswangzaken 35 dossiers geselecteerd voor een inhoudelijke analyse. Doel was na te gaan hoe de invordering onder (dreiging van) lijfswang verliep. Het ging hierbij niet om een toevalsteekproef, maar om een ‘gelaagde trekking’: twintig zaken met het grootste belang (> € 310.000), een middencategorie van vijf zaken (mediaanwaarde € 15.062) en evenzoveel zaken met de laagste betalingsverplichtingen, tussen de € 400 en € 600. Tot slot zijn de vijf volledig geslaagde inningen met de hoogste bedragen in de steekproef opgenomen.⁸ De nadruk lag bij deze 35 zaken dus op de ‘grotere’ lijfswangzaken.

Naast dit kwantitatieve en dossieronderzoek is tevens een juridische analyse van wetgeving en rechtspraak uitgevoerd naar het karakter van de ontnemingsmaatregel en de lijfswang, en de toepassing daarvan.

Een beeld van afgedane en lopende ontnemingszaken

Het kwantitatieve onderzoek biedt voor het tijdvak 1995-2011 inzicht in een groot aantal kanten van de tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel, zoals de bedragen die zijn geïnd en de afdoeningsduur, en waar mogelijk de onderliggende misdrijven.

Aangezien het ons er nu om gaat om de beeldvorming en de verwachtingen over de ontnemingsmaatregel te spiegelen aan het feitenmateriaal, geven wij in twee tabellen weer hoeveel ontnemingszaken zijn afgedaan en nog lopen, welke bedragen daarmee zijn gemoeid en hoe-

⁸ Een uitvoeriger uiteenzetting van de methode is weergegeven in Van Duyne e.a. (2014, p. 241-243).

Tabel 1 Lopende zaken (> € 10.000): aantal, ontnemingsbedrag en openstaand^a

Jaar instroom	N	Ontnemingsbedrag €	Openstaand €	In % van ontnemingsbedrag
1995	3	53.474	36.159	68
1996	17	693.417	450.854	65
1997	12	450.957	333.800	74
1998	13	509.985	270.012	53
1999	18	983.441	730.682	74
2000	26	2.343.612	1.484.138	63
2001	13	1.193.587	1.050.758	88
2002	41	4.332.347	2.103.522	49
2003	79	10.648.244	8.112.032	76
2004	197	47.956.571	41.846.582	87
2005	213	19.595.277	12.667.599	65
2006	269	22.099.917	18.135.362	82
2007	349	45.548.337	22.438.427	49
2008	368	24.864.186	20.525.061	83
2009	345	43.375.372	38.307.596	88
2010	349	24.939.109	22.406.882	90
2011	434	42.601.592	37.958.858	89
Totaal	2.746	292.189.425	228.858.324	78

a De op het peilmoment geregistreerde zaken van 2012 zijn buiten beschouwing gelaten.

veel er is geïnd. Voorts laat een figuur de verdeling van de ontnemingsbedragen over de afgedane ontnemingszaken zien.

Tabel 1 laat zien dat op het peilmoment (3 april 2012) 73% van het opgelegde ontnemingsbedrag in lopende zaken met betalingsverplichtingen boven de € 10.000 niet is voldaan. De vraag is waar dat aan ligt. Zijn de opgelegde betalingsverplichtingen te hoog, bijvoorbeeld door een te weinig realistische voordeelsberekening – het misdaadgeld blijkt ‘zo gewonnen, zo geronnen’ en dus op – is de ontnemingsprocedure te omslachtig en/of is de lijfswang als pressiemiddel niet doeltreffend?⁹ Voorts valt op dat van zeer oude zaken, bijvoorbeeld uit het

9 Eerder kwamen wij op basis van tabel 1 tot een aantal bevindingen ter zake van de lijfswang, zie Van Duyne e.a. 2014, p. 245-246.

Tabel 2 Aantal afgedane zaken, gemiddelde, mediaan en som^a

Jaar in-stroom	N	Gem. €	Mediaan €	Som €	Maximum €
1995	86	25.497	5.604	2.192.732	850.838
1996	141	15.550	5.445	2.192.488	453.780
1997	244	28.184	4.538	6.877.000	3.785.339
1998	192	10.425	3.310	2.001.561	181.512
1999	331	14.110	3.442	4.670.259	695.320
2000	305	24.781	3.959	7.558.110	1.878.650
2001	411	10.760	3.403	4.422.450	453.780
2002	613	10.656	3.015	6.532.047	920.000
2003	1.052	11.785	2.723	12.397.822	593.998
2004	1.076	12.764	2.990	13.733.728	1.183.137
2005	1.110	10.869	3.000	12.064.680	1.250.000
2006	1.162	13.811	3.500	16.130.226	1.486.514
2007	1.053	10.422	3.414	10.974.477	945.000
2008	842	10.669	3.469	8.983.190	600.000
2009	634	14.686	3.287	9.311.036	1.217.000
2010	450	20.557	3.820	9.250.531	2.273.844
2011	309	12.007	4.000	3.710.054	565.760
Totaal	10.011	13.286	3.310	133.002.391	3.785.339

a De op het peilmoment geregistreerde zaken van 2012 zijn buiten beschouwing gelaten.

tijdvak 1995-2000, gemiddeld nog ongeveer 66% openstaat. In elk geval is duidelijk dat dit beeld van opbrengsten van de ontnemingsmaatregel niet overeenstemt met de door de regering gewekte verwachtingen en doelen.

Tabel 2 laat in samenhang met tabel 1 een aantal zaken zien. Ten eerste is sinds 1995 tot en met 2011 een totaal ontnemingsbedrag opgelegd van ten minste € 425.191.816.¹⁰ Een indrukwekkend getal, ook voor de staatskas. Maar wel vastgesteld over een tijdvak van zeventien jaar. Van dit grote bedrag is uit de afgedane en lopende zaken een bedrag van € 196.333.492 geïnd in zeventien jaar tijd. Dat betekent dat een bedrag van in elk geval € 228.858.324 nog openstaat. Daar komen

¹⁰ Hier komt nog bij het buiten dit bestand gebleven bedrag dat is opgelegd in lopende zaken met een ontnemingsbedrag tot € 10.000.

dan nog bij de nog niet (volledig) geïnde lopende zaken met een ontnemingsbedrag tot € 10.000 alsmede het bedrag van afgedane zaken die niet daadwerkelijk (volledig) zijn geïnd. Dit kan bijvoorbeeld door vermindering op grond van artikel 577b lid 2 van het Wetboek van Strafvordering (Sv), zaken die werden afgedaan met de tot 2003 geldende vervangende hechtenis, of definitief oninbaar geoordeelde zaken, onder andere bij overlijden van de betrokkene. Wij stellen derhalve vast dat de ontnemingsmaatregel vanuit begrotingstechnisch gezichtspunt beduidend minder oplevert dan is beoogd.

Ten tweede laten de grote verschillen tussen de gemiddelden en de medianen (het 50% middenpunt) zien dat er sprake is van een zeer scheve verdeling. Een klein aantal hoge uitschieters trekt het gemiddelde omhoog, waardoor dit een minder geschikte maat is dan de mediaan, die hiervoor minder gevoelig is. In onze weergave zal deze dan ook merendeels worden gebruikt.

Ten derde volgt uit de combinatie van tabellen 1 en 2 dat opgelegde ontnemingsmaatregelen met grote betalingsverplichtingen maar beperkt worden geïnd.¹¹ Van alle afgedane zaken van tabel 2 behelzen slechts 171 zaken een betalingsverplichting van € 100.000 of meer, terwijl dat maar liefst 385 zaken zijn in het veel kleinere bestand met lopende zaken (tabel 1). De totaal opgelegde betalingsverplichting is in dat bestand dan ook veel groter dan in het meer zaken omvattende bestand met afgedane zaken (€ 292.189.425 tegenover € 133.002.391). Ten vierde heeft de oplegging van de ontnemingsmaatregel een aanloop gekend. In de periode 1995-1999 is de maatregel in een beperkt aantal strafzaken opgelegd.¹² Tabellen 1 en 2 laten zien dat tien jaar na de inwerkingtreding van de ontnemingswetgeving het aantal zaken in de periode 2003-2008 zich stabiliseert en dat daarna het aantal zaken weer wat lijkt in te zakken tot 309 afgedane zaken en 434 lopende zaken in 2011.¹³ Deze neerwaartse beweging wordt ook vastgesteld door het CBS, het WODC en de Raad voor de rechtspraak voor binnengekomen ontnemingszaken.¹⁴

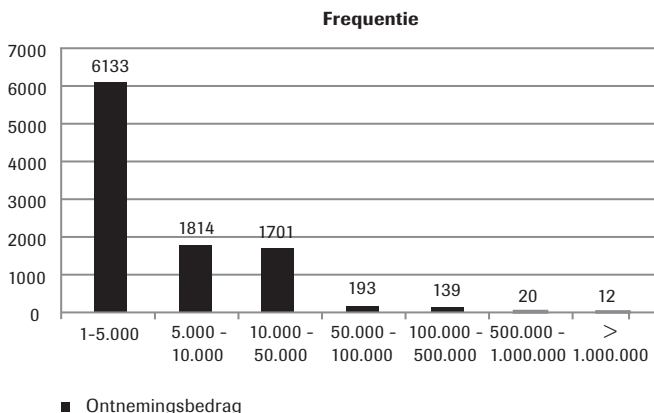
11 Zie voor voorbeelden van moeizame ontnemingen: Kruisbergen e.a. 2012, p. 250-251.

12 Zie Huls e.a. 2000, p. 127, volgens welke bron het in 1995 40 afgedane zaken betrof, dat steeg tot 342 afgedane zaken in 1999.

13 Het aantal afgedane en lopende zaken van 2011 kan niet simpelweg bij elkaar worden opgeteld om het totaal aantal zaken te berekenen, omdat ons voor lopende zaken tot € 10.000 geen cijfers bekend zijn.

14 De Heer-de Lange & Kalidien 2014, p. 175 en 447.

Figuur 1 Frequenties van intervallen van ontnemingsbedragen van afgedane zaken



Figuur 1 geeft de frequentieverdeling weer van de opgelegde ontnemingsbedragen ingedeeld in intervallen. De verdeling bevestigt opnieuw de oude stelling van Van Duyne en De Miranda (1999; Van Duyne & Soudijn 2010): ‘Velen schuiven weinig en weinigen schuiven veel.’ Het leeuwendeel (61,3%) van de opgelegde ontnemingsmaatregelen betreft immers gevallen met een betalingsverplichting tot € 5.000. Dat betreft derhalve niet de grote winstgevende misdaad en daaruit opgebouwde vermogens. Dat beeld wordt bevestigd door tabel 5, die de misdrijfcategorieën in dit bestand weergeeft. Zo vormen strafzaken waarin is veroordeeld wegens illegale hennepkwekerijen, een belangrijk aandeel in de gevallen waarin de ontnemingsmaatregel is bevolen (zie hierna).¹⁵

De ontneming: de moeizaamheid van het afpakken

De strafvorderlijke overheid schept, als gezegd, bepaalde verwachtingen voor de toepassing en tenuitvoerlegging van de ontnemingsmaatregel. Het is daarom van belang na te gaan hoe het innen van de ontnemingsmaatregel feitelijk verloopt. Belangrijke variabelen daarbij

¹⁵ Er lijkt hier weinig te zijn veranderd sinds 1996-1997, jaren waarin de delicten waarvoor was veroordeeld vooral diefstal en drugsdelicten betroffen, zie Nelen & Sabee 1998, p. 72.

zijn de afdoeningstijd en de aanwending van het pressiemiddel lijfsdwang.

Tabel 3 Gemiddelde tijd voor de uitvoering van de ontneming bij afgedane zaken: tijd in jaren en som ingedeeld in intervallen

Intervallen van het ontnemingsbedrag in €	N	Gem. jaar	Mediaan jaar	Maximum-aantal jaren
1-5.000	6.133	2,3	1,2	16,1
5.000-10.000	1.814	2,8	1,8	15,9
10.000-50.000	1.701	3,1	2,1	16,1
50.000-100.000	193	3,5	2,5	14,9
100.000-500.000	139	3,5	2,8	12,0
500.000-1.000.000	20	3,7	2,1	16,1
>1.000.000	12	3,5	1,8	14,6
Totaal	10.012	2,6	1,5	16,1

Tabel 3 laat zien dat de afhandeling gemiddeld 2,6 jaar duurt bij een mediaanwaarde (het 50%-punt) van 1,5 jaar. Er blijkt weinig samenhang te zijn tussen het ontnemingsbedrag en de afdoeningsduur, die een vlakke verdeling te zien geeft. De mediaan van de op een na laagste categorie (€ 5.000-10.000) is gelijk aan die van de hoogste categorie (> € 1 miljoen): 1,8 jaar. De afdoeningsduur van de ontnemingsbedragen in de drie midden categorieën (€ 10.000-500.000) ligt gezamenlijk rondom de 3,3 jaar (mediaan ± 2,5 jaar). Uit deze vlakke verdeling met een zeer lage correlatiecoëfficiënt (Pearson = 0,06) volgt dat er geen categorie te onderscheiden is waaraan een deel van de duur kan worden toegeschreven en die als doelgroep voor versnelling van de afdoening kan worden aangewezen.

De afdoeningsduur wordt door tal van omstandigheden bepaald, waarbij het gaat om veroordeelden die niet graag met geld over de brug komen, indien zij dat al kunnen. Wordt de hoofdsom niet ineens voldaan, dan worden eerst de beslagen goederen voor verhaal uitgewonnen (in 323 gevallen de laatste handeling van het CJIB, met een afdoeningsduur van een halfjaar, mediaan bedrag € 6.660). Daarnaast eindigden 968 zaken door een met het CJIB overeengekomen betalingsregeling. Deze zaken hadden een gemiddelde afdoeningsduur

van 2,7 jaar (medianen: 1,9 jaar en € 5.000). Stokt de betaling (geheel of gedeeltelijk), dan kan met lijfswang worden bedreigd.

Deze lijfswang is als een spreekwoordelijk 'zwaard van Damocles', dat dreigend boven het hoofd van de veroordeelde hangt. Het wordt als pressiemiddel niet rauwelijks aangewend, maar wordt duidelijk aangekondigd ('voorbereiding lijfswang'). Uit het feit dat het bestand met lijfswangzaken verhoudingsgewijs weinig zaken bevat, blijkt dat lijfswang als laatste middel wordt gehanteerd. Dat is ook de bedoeling van de wetgever geweest.¹⁶

Tabel 4 Lijfswang en afdoeningstijd van afgedane zaken: gemiddelde en mediaan in jaren

Pressiemaatregelen	N	Gem.	Mediaan	Maximum
Voorbereiding voor vervangende hechtenis ^a	22	7,9	7,4	14,3
Indiening verzoek tot lijfswang	21	3,8	3,4	7,1
Voorbereiding voor lijfswang	98	2,8	2,4	7,7
Aanhoudingsbevel	29	5,1	3,9	13,7
Verzending en controle aanhoudingsbevel	333	6,3	5,8	14,8
Tenuitvoerlegging vervangende hechtenis of lijfswang	178	6,9	6,6	15,0
Totaal	681	5,9	5,5	15,0
Alle ontnemingszaken	10.012	2,6	1,5	16,1

a Zaken onder de oude regeling van vervangende hechtenis voor september 2003.

In tabel 4 zijn de verschillende stappen in de lijfswangprocedure weergegeven. Hierbij geldt dat dit de door het CJIB vermelde *laatste* stappen van de lijfswangprocedure zijn, omdat de veroordeelde meestal tot betaling overging voordat het zwaard van Damocles écht naar beneden kwam. Zoals de tabel laat zien, kon daar veel tijd mee gemoeid zijn.

Daadwerkelijke toepassing van de vervangende hechtenis of de lijfswang leidde in 26% van de gevallen tot afdoening van de zaak. Daarbij is de afdoeningstijd gemiddeld 6,9 jaar en werd slechts 10% van het verschuldigde bedrag geïnd. In 138 gevallen is daadwerkelijk lijfswang uitgevoerd, naast 40 zaken met vervangende hechtenis. Werd een aanhoudingsbevel uitgevaardigd, dan was de afdoeningstijd

¹⁶ Kamerstukken II 2001/02, 28079, 3, p. 9 en 29 (MvT).

gemiddeld 6,3 jaar en werd 27% geïnd. Lijfswang blijkt dus een tijd-rovend pressiemiddel te zijn met een bescheiden opbrengst. Is de veroordeelde onvindbaar, dan zal het lijfswangverlof worden gebruikt om hem te signaleren in het opsporingsregister, wat in 72,1% van de zaken waarin lijfswangverlof werd verleend, gebeurde. Het betreft vaak veroordeelden zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland.

Bij het voorgaande moet worden bedacht dat het betalingsgedrag, oftewel de inspanning om te ontnemen, per categorie van onderliggende feiten kan verschillen. Tabel 5 geeft een beeld van de strafbare feiten waarvoor is veroordeeld¹⁷ en de afdoeningsduur.

Tabel 5 **Ontnemingsbedragen en afdoeningstijd van afgedane zaken onderverdeeld in misdrijfcategorieën (in € en jaren)**

Misdrijfcategorieën	N	€ ontnemingsbedrag			Afdoening in jaren	
		Totaal €	Gem. €	Medi-aan €	Gem. jaren	Medi-aan jaren
Soft drugs	3.497	20.568.406	5.882	3.000	1,6	0,8
Soft drugs + CO ^a	81	1.507.043	18.605	5.370	2,0	0,8
Hard drugs	1.468	13.831.956	9.422	3.000	3,2	2,1
Hard drugs + CO	116	2.579.115	22.234	5.913	3,5	2,7
Fraude en bedrog	641	7.281.597	11.360	2.500	3,4	2,6
Fraude en bedrog + CO	33	2.051.202	62.158	15.429	4,8	5,8
Diefstal	1.120	3.550.909	3.170	1.361	3,8	3,3
Diefstal + CO	56	1.114.288	19.898	8.612	3,6	1,9
Mensenhandel & smokkel	73	830.969	11.383	3.403	2,6	1,2
Mensenhandel & smokkel + CO	17	386.407	22.730	3.959	3,2	2,7
Witwassen	210	1.693.900	8.066	1.825	2,4	1,1
Witwassen + CO	9	160.466	17.830	10.494	3,5	1,8
CO + ander	28	2.352.666	84.024	8.177	3,2	2,0
Overige misdrijven	286	5.545.937	19.391	2.711	1,6	0,2

17 Dit zijn niet automatisch de strafbare feiten waarmee het voordeel is verkregen. Voordeel kan ook worden ontnomen voor feiten waarvoor de betrokkene niet is veroordeeld: zogenoemde 'andere strafbare feiten' (art. 36e lid 2 en 3 Sr).

Tabel 5 (Vervolg)

Misrijfcategorieën	N	€ ontnemingsbedrag			Afdoening in jaren	
		Totaal €	Gem. €	Medi-aan €	Gem. jaren	Medi-aan jaren
Totaal	7.635	63.454.861	8.311	2.723	2,5	1,3
Missende waarden	2.377					

a CO: criminele organisatie; er is tevens veroordeeld voor artikel 140 Sr.

Zoals de tabel laat zien, wordt het beeld naar aantallen vooral bepaald door betrokkenen van de cannabismarkt, veelal telers die tevens voor het stelen van elektriciteit waren veroordeeld.¹⁸ Zij maken 46% van deze deelbevolking uit, maar hun aandeel in het totale ontnemingsbedrag is 32%. Voegen we deze categorie samen met de veroordelingen voor harddrugs, vermogensmisdrijven en witwassen (alle niet in georganiseerd verband), dan stellen we vast dat zij 82% van deze bevolking uitmaken, maar dat hun aandeel in het algehele ontnemingsbedrag 62% bedraagt: beide zijn niet met elkaar in evenwicht. Als spiegelbeeld hiervan: 18% van deze bevolking is voor 38% van het ontnemingstotaal veroordeeld. De inning van met softdrugdelicten verkregen voordeel verliep betrekkelijk snel (gemiddeld 0,8 jaar), terwijl de harddrug-ontnemingen \pm 2,4 jaar en de vermogensmisdrijven er 2-6 jaar over deden.

Er is ook een kwalitatieve verkenning uitgevoerd van de toepassing van de lijfswang in 35 strafdossiers. Vanuit de retoriek 'tref de misdadiger in zijn portemonnee' is het van belang om in kaart te brengen hoe dit uitpakte. Welnu, het clichébeeld van de rijke misdadiger, 'altijd één stap' voor op justitie, en zijn buit listig witwassend, bleek in deze groep amper voor te komen. Dit beeld week weinig af van de bevindingen uit eerdere analyses (Van Duyne & Soudijn 2010; Van Duyne & De Miranda 1999). Slim misdaadgeldbeheer werd in deze onderzoeken wel vastgesteld, maar slechts bij een beperkt aantal personen. Ofschoon in een aantal zaken geprobeerd werd om onder de betalingsverplichting uit te komen, konden bij deze onderzoeksgroep geen verfijnde witwastechnieken worden vastgesteld: geen exotische offshore constructies of iets dergelijks. Zelfs de inmiddels klassieke terug-

¹⁸ Uit het bestand kan niet worden afgeleid of en in welke mate deze telers door meer georganiseerde misdaadondernemers werden aangestuurd of zelf onderdeel uitmaakten van een zware, georganiseerde misdaadonderneming.

leenconstructie ontbrak. Wie buiten Nederland een uitwijkmogelijkheid had, bracht (een deel van) zijn vermogen daarheen. Dit betrof dan met name zaken met grotere betalingsverplichtingen. Soms ging het om landen binnen de Europese Unie, wat geen bescherming tegen de inning bood, hoogstens vertraging voor het CJIB. Plaatsing van de buit buiten de Europese Unie, in Togo, Turkije of Singapore, leverde wel meer bescherming op. Verder werd vergeefs geprobeerd wit te wassen door de buit op de naam van een ander, bij voorkeur een familielid of een 'ex', te zetten. Deze witwaspingen golden juist als aanwijzing van betalingsonwil: dus een grond om lijfswang te vorderen. Dreiging met opsluiting, of zelfs maar een paar dagen in de cel, bleek in een aantal gevallen een duidelijk werkzaam slotstuk van een daaraan voorafgaande inningsprocedure. Bijvoorbeeld: een internationale hasjhandelaar met veilig weggezet vermogen werd een lijfswang van 540 dagen opgelegd. Een daaropvolgende eerste aanbetaling van € 145.700 leidde tot uitstel van tenuitvoerlegging, waarna de resterende betalingsregeling opnieuw niet werd nagekomen. Plaatsing op de aanhoudingslijst, gevolgd door aanhouding en twee dagen cel leidden tot voldoening van de rest van de schuld. Bij vier andere zaken werd een gelijksoortig betalingsgedrag vastgesteld. Wij zijn in ons onderzoek geen gevallen tegengekomen waarin de veroordeelde na een lange ondergane lijfswang alsnog tot betaling overging. Juist een *korte* periode in lijfswang, of de onmiddellijke dreiging daarmee, bleek wel een werkzaam middel te zijn om de veroordeelde te laten betalen.

Overigens was er niet altijd sprake van echte betalingsonwil: in de onzekere financiële wereld van de misdaad is de buit soms al uitgegeven of ontvreemd door de echte 'ex' of mededader. Dit ontslaat de veroordeelde niet van zijn betalingsverplichting, ook al was hij arbeidsongeschikt, woonde hij in bij zijn ouders of in een studentenkamertje, of moest hij rondkomen van een bijstandsuitkering. Dit leidde tot dure en vooral tijdrovende procedures, soms uitmondend in een daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de lijfswang, die in dit soort gevallen geen betaling opleverde. We treffen hier veel ongeregelde (zwarte) inkomsten, geen of weinig uitwinbare vermogens en geregeld niet aangegeven verhuizingen aan. Deze veroordeelden lijken in niets op slimme, berekende criminelen die zich in georganiseerd verband bezighouden met misdaad en die op slimme wijze hun criminele winsten weten te verhullen.

Conclusie

Het uitgedragen ontnemingsbeleid gaat uit van hooggestemde verwachtingen die op verschillende wijzen gevoed worden. Afgezien van de media, die vooral aandacht besteden aan zeer rijke misdaadondernemers, spelen hierin officiële kennisbronnen een rol, zoals het IMF. De uitkomsten van ons onderzoek laten een ander beeld zien. In de helft van de ontnemingszaken gaat het om bedragen van minder dan € 3.300, terwijl in 0,3% van alle ontnemingszaken het bedrag boven de € 500.000 ligt. Dit zijn de 'veelverdieners' in de afgelopen zeventien jaren. Het beleid zet om begrotingsredenen in op hoge ontnemingsdoelen, die suggereren dat de grote buit van 'zware jongens' wordt afgepakt, waarbij zij in hun portemonnee worden getroffen. In absolute aantallen wordt het beeld echter bepaald door de 'onderkant' van de soft- en harddrugsmarkt, gevolgd door de vermogensmisdrijven en witwassen, alle met bedragen onder de algehele mediaanwaarde. Beroepsmatige witwasconstructies – zoals regelmatig in de literatuur besproken – zijn wij in ons dossieronderzoek van de ontnemingszaken niet tegengekomen. Dat komt overeen met eerder onderzoek; de spreekwoordelijke 'Meyer Lansky's' zijn niet breed gezaaid. Bij de aangewende pressiemiddelen, lijfswang in het bijzonder, zien we een lange afdoeningsduur en een betrekkelijk gering inningspercentage: het is een laatste redmiddel wanneer betalingsonwil wordt aangenomen. Maar zelfs als laatste redmiddel heeft dit slechts in een beperkt aantal gevallen tot (gedeeltelijke) betaling geleid, en dan ging het vooral om de dreiging of een kortdurende lijfswang van een paar dagen cel. Los van deze kanttekeningen blijft voordeelsontneming op zich een belangrijke vorm van rechtsherstel, al valt moeilijk in te zien welke toegevoegde waarde de bijkomende doelstelling van 'bestrafing' door middel van deze maatregel dan nog heeft. Voorkomen moet worden dat door het beleid van bestraffing via de ontnemingsmaatregel andere doelen insluipen die behoren bij de berechting van de hoofdzaak.

Zonder de kleine misdadige elite gering te schatten, hebben we over het geheel niet te maken met een dadergroep die vermogens opbouwt waarmee door ontneming aan 's lands begroting aanzienlijk kan worden bijgedragen. Integendeel: inkomen en vermogen zijn in de misdaadeconomie even scheef verdeeld als in de wettige. Voor de ontnemingsmaatregel is dat niet ter zake: hij straft niet maar herstelt de

toestand van het wederrechtelijk gewin, ongeacht de bijdrage aan de schatkist.

Literatuur

Borgers 2001

M.J. Borgers, *De ontnemingsmaatregel. Een onderzoek naar het karakter en de voorwaarden tot oplegging van de maatregel ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Wetboek van Strafrecht)*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

Camdessus 1996

M. Camdessus, *Money laundering – The importance of international countermeasures* (The statement at the October 1996 Annual Meetings in Washington D.C. of the IMF's Interim Committee), 1996. Te raadplegen op: www.imf.org/external/np/speeches/1998/021098.htm.

Van Duyne & De Miranda 1999

P.C. van Duyne & H. de Miranda, 'The emperor's clothes of disclosure: Hot money and suspect disclosures', *Crime, Law and Social Change* (31) 1999, afl. 3, p. 245-271.

Van Duyne & Soudijn 2009

P.C. van Duyne & M. Soudijn, 'Gebakken stenen en gebakken lucht', *Tijdschrift voor Compliance* 2009, afl. 3, p. 72-81.

Van Duyne & Soudijn 2010

P.C. van Duyne & M. Soudijn, 'Crime-money in the financial system: What we fear and what we know', in: M. Herzog-Evans (red.), *Transnational criminology manual. Volume 2*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010, p. 253-279.

Van Duyne e.a. 2009

P.C. van Duyne, M. Soudijn & T. Kint, 'Bricks don't talk. Searching for crime money in real estate', in: P.C. van Duyne, S. Donati, J. Harvey, A. Maljevic & K. von Lampe (red.), *Crime, money and criminal mobility in Europe*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 241-274.

Van Duyne e.a. 2014

P.C. van Duyne, W.S. de Zanger & F.G.H. Kristen, 'Greedy of crime-money. The reality and ethics of asset recovery', in: P.C. van Duyne e.a. (red.), *Corruption, greed and crime money: Sleaze and shady economy in Europe and beyond*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 235-266.

De Heer-de Lange & Kalidien**2014**

N.E. de Heer-de Lange & S.N. Kalidien (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*, Den Haag: CBS/WODC/Raad voor de rechtspraak/Boom Lemma uitgevers 2014.

Huls e.a. 2000

F.W.M. Huls e.a. (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*, Den Haag: CBS/WODC 2000.

Kruisbergen e.a. 2012

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

Nelen & Sabee 1998

J.M. Nelen & V. Sabee, *Het vermogen te ontnemen. Evaluatie van de ontnemingswetgeving – eindrapport*, Den Haag: WODC 1998.

Quirk 1996

P.J. Quirk, *Macro economic implications of money laundering* (IMF Working paper), IMF, 1996. Te raadplegen op: <http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF02901593>.

Reuter 2013

P. Reuter, 'Are estimates of the volume of money laundering either feasible or useful?', in: B. Unger & D. van der Linden (red.), *Research handbook on money laundering*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2013.

Tanzi 1996

V. Tanzi, *Money laundering and the international financial system* (IMF Working paper), 1996.

Unger e.a. 2006

B. Unger, G. Rawlings, M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioic & K. Wokke, *The amounts and effects of money laundering* (Rapport voor het ministerie van Financiën), 2006. Te raadplegen op: www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2006/02/16/onderzoeksrapport-the-amounts-and-the-effects-of-money-laundering.html.

Unger & Rawlings 2008

B. Unger & G. Rawlings, 'Competing for criminal money', *Global Business and Economics Review*, vol. 10, no. 3 2008, p. 331-352.

Unger e.a. 2014

B. Unger, J. Ferwerda, M. van den Broek & I. Deleanu, *The economic and legal effectiveness of the European Union's anti-money laundering policy*, Cheltenham: Edward Elgar 2014.

Vruggink 2001

J.C. Vruggink, *Gepakt en gezakt. Invloed van de ontnemingsmaatregel op daders* (diss. Leiden), Leiden: eigen beheer 2001.

Walker 1995

J. Walker, *Estimates of the extent of money laundering in and through Australia*, paper prepared for Australian Transaction Reports and Analysis Centre, Queanbeyan 1995.

Hoe effectief is het antiwitwasbeleid in elke EU-lidstaat?

*J. Ferwerda en B. Unger**

Voor de Europese Commissie hebben wij onderzoek gedaan naar de juridische en economische effectiviteit van antiwitwasbeleid in alle lidstaten van de Europese Unie (EU). De gepresenteerde onderzoeksresultaten in dit artikel zijn gebaseerd op dit zogenaamde ECOLEF-project (Unger e.a., 2014). Tijdens dit multidisciplinaire onderzoek hebben wij gedurende drie jaar door de hele EU gereisd en hebben wij zo veel mogelijk informatie verzameld over het antiwitwasbeleid in de 27 EU-lidstaten.¹ Deze informatieverzameling bestond onder andere uit 120 ingevulde online vragenlijsten, 131 interviews met vertegenwoordigers van antiwitwasbeleid in alle 27 landen, alle evaluatierapporten van de Financial Action Task Force (FATF) en MONEYVAL,² en andere relevante rapporten en jaarverslagen van nationale en internationale autoriteiten.

Effectiviteit is de mate waarin een bepaald doel gehaald wordt. De eerste stap voor het meten van de effectiviteit van het antiwitwasbeleid is dan ook het bepalen van het doel. Dit is nog niet zo eenvoudig. Hoewel er in beleidsstukken voornamelijk gesproken wordt over 'het terugdringen van de witwasdreiging', 'het tegengaan van witwassen' of

* Dr. Joras Ferwerda is universitair docent bij het departement Economie van de Universiteit Utrecht. Prof. dr. Brigitte Unger is als hoogleraar Economie verbonden aan de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht. De auteurs bedanken hun coauteurs Melissa van den Broek, Ioana Deleanu, Henk Addink en John Walker en alle anderen die met ons hebben samengewerkt aan het ECOLEF-project. Het ECOLEF-project is gefinancierd door het Prevention of and Fight against Crime Program van de Europese Commissie – DG Home Affairs: JLS/2009/ISEC/AG/087. Het boek over dit onderzoek (Unger e.a., 2014) bevat meer achtergrondinformatie, uitleg over de gehanteerde methoden, nuances, operationalisering en robuustheidsanalyses. ECOLEF staat voor 'The economic and legal effectiveness of anti-money laundering and combatting terrorist financing policy'.

1 Hoewel de EU inmiddels 28 lidstaten telt, waren er bij aanvang van dit onderzoek nog slechts 27 EU-lidstaten. Kroatië (EU-lidstaat sinds 1 juli 2013) is niet meegenomen in ons onderzoek.

2 MONEYVAL is een organisatie van voornamelijk Oost-Europese landen die niet direct onder de FATF vallen. MONEYVAL publiceert soortgelijke evaluatierapporten over witwasbeleid, gebaseerd op de standaarden van de FATF. Doordat MONEYVAL lid is van de FATF zijn Oost-Europese landen in feite indirect lid van de FATF.

'het voorkomen van witwassen', blijkt al sprekende met beleidsmakers in verschillende EU-lidstaten dat elk land het uiteindelijke doel van het antiwitwasbeleid weer anders interpreteert. Zo gebruikt men in Griekenland het antiwitwasbeleid voornamelijk om corruptie te bestrijden, in Oostenrijk ligt de nadruk op drugsbestrijding, terwijl de Nederlandse praktijk laat zien dat antiwitwaswetgeving ook gebruikt wordt om de ontneming van criminele winsten te vergemakkelijken. Als de doelen tussen landen verschillen, is het moeilijk om met één maat te meten. Wij hebben er dan ook voor gekozen om onze analyse te richten op de doelstelling die ziet op het zo veel mogelijk beperken van de witwasdreiging. Een consequentie van deze keuze is dat landen waar de witwasdreiging erg laag is, zelfs zonder een antiwitwasbeleid, automatisch minder hoeven te doen aan het antiwitwasbeleid dan landen met een forse witwasdreiging. Dit artikel begint dan ook met een analyse welke landen er het meest bedreigd zouden zijn als er helemaal geen antiwitwasbeleid zou zijn in de EU.

Helaas is het niet mogelijk om direct te meten hoeveel het witwassen afneemt door antiwitwasbeleid. Er bestaan wel statistieken en schattingen over het aantal criminelen dat gepakt wordt in relatie tot het antiwitwasbeleid en om hoeveel crimineel geld dit gaat, maar het is niet te meten wat het preventieve effect is van het antiwitwasbeleid. Hoeveel potentiële criminelen zullen besluiten dat een criminele carrière niet (meer) de moeite waard is als gevolg van het bestaan van (goed) antiwitwasbeleid? Hoeveel witwasgeld wordt naar een ander land gebracht om sterk antiwitwasbeleid te ontlopen? Omdat de effectiviteit niet direct te meten valt, maken wij gebruik van indicatoren. Deze effectiviteitsindicatoren zullen wij bespreken in het tweede deel van dit artikel, om vervolgens te concluderen hoe effectief het antiwitwasbeleid is in de 27 EU-lidstaten.

Niet alleen de doelstellingen van het antiwitwasbeleid verschillen tussen de EU-lidstaten. De Europese 'eenheid in verscheidenheid' is ook terug te zien in de verschillende uitdagingen waarmee landen geconfronteerd worden bij het opzetten en uitvoeren van antiwitwasbeleid. Zo zijn sommige landen intern erg verschillend, waardoor de voornaamste uitdaging ligt in binnenlandse samenwerking (bijv. het Verenigd Koninkrijk, waar Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland redelijk onafhankelijk opereren). Andere (veelal kleinere) landen hebben hier minder last van, zij hebben dan bijvoorbeeld weer te maken met een relatief grote internationale geldstroom ten opzichte van de

eigen economie (bijv. Nederland en Luxemburg). Dit geeft weer een hele andere uitdaging. Het derde deel van dit artikel behandelt de vraag hoe een statistische analyse ons kan laten zien dat er wat betreft het antiwitwasbeleid in de EU eigenlijk vier groepen van lidstaten te vinden zijn. In het afsluitende deel van dit artikel presenteren wij onze belangrijkste bevindingen.

Witwasdreiging in de EU

In hoeverre worden EU-lidstaten bedreigd door witwassen? Uiteraard wordt in beleidsrapporten gesproken over het belang van de bestrijding van witwassen: misdaad mag immers niet lonen. Toch kunnen we stellen dat sommige landen, door de mate van criminaliteit, hun ligging, instituties en andere kenmerken, wellicht veel minder bedreigd zijn dan andere landen. Om enig inzicht hierin te verkrijgen heeft criminaliteitsanalist John Walker (als lid van ons onderzoeksteam) voor elke EU-lidstaat geschat hoe groot de witwasdreiging zou zijn als er geen antiwitwasbeleid in die lidstaat zou bestaan. De witwasbedreiging wordt hierbij gemeten in miljoen euro's misdaadgeld dat potentieel in dat land witgewassen kan worden. Men zou kunnen zeggen dat elke met misdaad verdiende euro overal in de wereld witgewassen zou kunnen worden. Dit is echter niet realistisch. Hoewel criminelen zich niet houden aan de juridische wetten in ons land, zijn zij nog altijd economische actoren die bepaalde economische wetmatigheden volgen om het maken van onnodige kosten te vermijden. Het schattingsmodel van Walker stelt dat bepaalde factoren het logischer of onlogischer maken om het geld ergens wit te wassen. Zo is het onlogisch om landen heel ver weg te kiezen als er dichtbij vergelijkbare opties zijn. Verder heeft het land waar witwasgeld naartoe 'gestuurd' wordt bepaalde eigenschappen nodig die het witwassen vergemakkelijken, zoals een goed ontwikkelde financiële sector en/of een grote import- of exportsector.

De schattingen zoals die zijn berekend door John Walker zijn weergegeven in tabel 1. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit schattingen per land betreft en dat het niet mogelijk is om deze bedragen op te tellen voor de hele EU. Immers, een misdaadeuro gegenereerd in Nederland kan in Nederland worden witgewassen, maar ook in Duitsland. Er is dus sprake van erg veel dubbeltellingen; een misdaadeuro kan

meerdere landen tegelijk bedreigen. Dit verklaart dan ook waarom de schatting hier veel hoger ligt dan bijvoorbeeld de schatting uit een eerdere studie dat er ongeveer € 18,5 miljard wordt witgewassen in Nederland (Unger e.a. 2006). Hier gaat het dus nadrukkelijk om een ander schattingsmodel, waarbij de focus ligt op het uitrekenen van de witwasdreiging, in plaats van hoeveel er daadwerkelijk wordt witgewassen. Zo wordt er bij deze schattingen van uitgegaan dat er in de EU-lidstaten geen antiwitwasbeleid bestaat, terwijl dat in de praktijk natuurlijk wel bestaat.

We kunnen helaas niet verifiëren of deze schattingen daadwerkelijk kloppen: de witwasdreiging in een hypothetische situatie objectief meten is simpelweg niet mogelijk. We zullen voor dit soort data altijd afhankelijk zijn van schattingen. Wel zien we een bepaalde logica in de uitkomsten van het schattingsmodel. Zo zien we dat voor de relatief kleine EU-lidstaten die aan Rusland grenzen (een land met een behoorlijke productie van misdaadgeld) er een sterke dreiging bestaat om overspoeld te worden door het criminele geld uit dat land.³ Verder zien we dat de grote en sterke economieën in de EU (bijv. het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) naast veel legaal geld ook veel misdaadgeld genereren en daardoor een behoorlijke witwasdreiging hebben.

Nederland – met zijn sterke en open economie – staat op plek 5 (van de 27) wanneer de schattingen worden gemeten in aantallen euro's, terwijl het pas op de 17de plaats terug te vinden is als de omvang van de economie ook in ogenschouw genomen wordt (zie in tabel 1 de witwasdreiging als percentage van het BBP in de laatste kolom).

Om later in dit artikel deze absolute en relatieve witwasdreigingen af te kunnen zetten tegen de effectiviteit van het antiwitwasbeleid in de EU-lidstaten, analyseren wij nu hoe de effectiviteit van het antiwitwasbeleid bepaald kan worden.

3 Overigens is er een enorme discussie mogelijk over de vraag in hoeverre dit misdaadgeld daadwerkelijk slecht zou zijn voor een land. Je zou als econoom kunnen stellen dat al het geld – ook misdaadgeld – nog altijd geld is en economische groei en voorspoed met zich mee kan brengen. Toch kun je je ook voorstellen dat als criminelen bekend worden met het land waar ze witwassen en zich daar uiteindelijk ook gaan vestigen en ontplooien, dit erg slecht kan zijn voor het witwasland. Voor een overzicht en bespreking van alle effecten van witwassen, zie Ferwerda (2012), hoofdstuk 3.

Tabel 1 De geschatte witwasdreiging in EU-lidstaten

	Land	Mln euro	% Bbp
1	Verenigd Koninkrijk	282.004	13,3
2	Frankrijk	151.302	7,3
3	België	119.896	27,9
4	Duitsland	108.872	4,7
5	Nederland	94.121	14,0
6	Luxemburg	93.765	155,2
7	Oostenrijk	88.810	24,6
8	Italië	73.910	4,9
9	Denemarken	59.177	20,6
10	Spanje	56.311	5,4
11	Ierland	54.439	18,9
12	Polen	53.923	14,5
13	Tsjechië	51.193	30,3
14	Finland	45.104	19,4
15	Portugal	43.015	21,2
16	Letland	42.639	163,2
17	Estland	40.074	207,7
18	Slovenië	35.106	75,3
19	Zweden	26.206	5,8
20	Slowakije	23.557	21,0
21	Hongarije	19.952	13,1
22	Cyprus	19.090	53,6
23	Bulgarije	18.513	40,2
24	Griekenland	16.598	6,1
25	Roemenië	14.075	9,4
26	Litouwen	12.870	19,5
27	Malta	8.325	11,0

Bron: schattingen van John Walker, in Unger e.a. 2014

Effectiviteitsindicatoren voor antiwitwasbeleid

Zonder hier al te veel in de details te treden over de verzameling van de indicatoren en alle bijkomende methodische nuances en beperkingen,⁴ volgt nu een overzicht van indicatoren die gebruikt kunnen wor-

4 Deze zijn allemaal na te lezen in Unger e.a. (2014).

den om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van het antiwitwasbeleid.

Vrijwel alle landen in de wereld – en zeker alle EU-lidstaten – zijn direct of indirect lid van de FATF, een internationale organisatie die standaarden zet op het gebied van antiwitwasbeleid en zorgt dat de mate waarin deze standaarden wordt nageleefd ook gecontroleerd wordt. In de FATF-evaluaties staat met een score beschreven in hoeverre elk land voldoet aan de 40 FATF-aanbevelingen. Deze scores kunnen een indicatie geven over de kwaliteit en effectiviteit van het antiwitwasbeleid in dat land. Toch moet worden opgemerkt dat de FATF-aanbevelingen soms afwijken van de EU-richtlijnen, niet altijd relevant zijn en dat de scores niet objectief gemeten worden (zie bijv. Van den Broek 2011). Daarom zijn de FATF-evaluaties officieel niet internationaal vergelijkbaar.

Om een idee te krijgen van de juridische effectiviteit van het antiwitwasbeleid in de EU-lidstaten hebben wij mede op basis van bovengenoemde FATF-evaluaties zorgvuldig bekeken hoeveel juridische problemen aanwezig zijn in de lidstaten. Deze hinderpalen hebben wij ingedeeld in verschillende categorieën (technisch, fundamenteel, overig) en op basis hiervan een score bepaald voor elke EU-lidstaat. Dus als wij bijvoorbeeld concluderen dat het in de Nederlandse wetgeving onduidelijk is of accountants onder het verschoningsrecht van de antiwitwaswet vallen, dan nemen wij dit mee in de juridische score voor Nederland. Uiteraard is het moeilijk om totaal verschillende juridische problemen, die vaak nationaal ingegeven zijn, internationaal te vergelijken. Echter, het geeft wel een idee over de kwaliteit en effectiviteit van het antiwitwasbeleid.

Een tweede indicator waar we naar hebben gekeken, betreft de tijdigheid van de implementatie van de EU-richtlijn. Sommige EU-lidstaten zien zich geconfronteerd met enorme vertragingen bij de implementatie van de Europese witwasrichtlijnen. Dit kan erop duiden dat er politieke weerstand bestaat, wat ook zijn doorwerking kan vinden in de manier waarop het antiwitwasbeleid wordt opgezet of uitgevoerd. Uiteraard kan er aan de implementatievertraging ook een zeer praktische reden ten grondslag liggen, zoals tussentijdse verkiezingen of een reorganisatie van de ministeries. Lidstaten zullen niet snel openlijk melden dat zij de Europese witwasrichtlijnen niet belangrijk vinden, waardoor de vertraging in implementatie wellicht de beste indicator is die we hiervoor kunnen vinden.

Financial Intelligence Units (FIU's)

De zogenaamde Financial Intelligence Units (FIU's) zijn de centrale spin in het web van het preventieve antiwitwasbeleid in elke EU-lidstaat. Zij ontvangen van alle meldingsinstellingen ongebruikelijke/verdachte transacties, die zij analyseren en waar nodig doorsturen naar bijvoorbeeld de politie. Binnen het ECOLEF-project hebben we deze nationale organisaties dan ook uitvoerig geanalyseerd. Om een idee te krijgen van de effectiviteit van de FIU in elke lidstaat, hebben wij een score gemaakt op basis van de verschillende essentiële kenmerken van een FIU: Hoe is de informatiepositie van de FIU geregeld? Is de FIU voldoende onafhankelijk? Is de feedback naar instellingen en professionals die een melding hebben gemaakt in de wet- en regelgeving geregeld, en werkt dit in de praktijk? En tot slot, hoe succesvol worden de ongebruikelijke/verdachte meldingen ontvangen en verwerkt? Wanneer wij de FIU beschrijven als de spin in het web van het preventieve antiwitwasbeleid, dan bestaat het web uit alle andere autoriteiten en instellingen die hierbij relevant zijn. Uiteindelijk is het de bedoeling dat een melding over een ongebruikelijke/verdachte transactie van bijvoorbeeld een bank leidt tot een witwasveroordeling in de rechtszaal. De keten van betrokken autoriteiten en instanties hebben wij geanalyseerd om te bepalen hoe effectief dit 'informatiestroomsysteem' functioneert.

Witwassen kent een zeer sterke internationale component, waardoor internationale samenwerking van groot belang is voor een succesvol antiwitwasbeleid. Het is lastig om de mate van internationale samenwerking in de praktijk goed en eenduidig te meten. Wij vallen daarom terug op een indicator over de bereidheid tot internationale samenwerking door te analyseren in hoeverre alle EU-lidstaten betrokken zijn bij alle relevante internationale verdragen op het gebied van witwasbestrijding.

Een effectief antiwitwasbeleid maakt het mogelijk om actieve witwassers op te sporen en uiteindelijk te veroordelen. Het ligt dan ook voor de hand om het aantal veroordelingen voor witwassen te gebruiken als een effectiviteitsindicator voor antiwitwasbeleid. Toch zijn hierbij nogal wat mitsen en maren te plaatsen. Er kan bij een land met heel weinig witwasveroordelingen op twee manieren worden geredeneerd. Men zou enerzijds kunnen beargumenteren dat dit komt door het effectieve (preventieve) antiwitwasbeleid in die lidstaat, maar men zou

ook kunnen stellen dat er simpelweg nauwelijks wordt witgewassen in dat land, omdat het land daar niet aantrekkelijk voor is. Naast deze onzekerheid zijn de statistieken over witwasveroordelingen internationaal ook nog eens lastig te vergelijken. Een voorbeeld laat dit het beste zien. In Ierland moet voor een witwasveroordeling het gronddelict (bijv. drugshandel) worden bewezen. Omdat een witwasvervolgging doorgaans extra bewijslast met zich meebrengt zonder dat dit tot een hogere straf leidt, kiest het OM in Ierland er vaak voor om de verdachte enkel voor het gronddelict te vervolgen. Min of meer het tegenovergestelde lijkt het geval te zijn in Nederland; vervolging voor witwassen kan de veroordeling van een verdachte vergemakkelijken in sommige situaties. Als er bij iemand die verdacht wordt van drugshandel een sporttas met contant geld in zijn huis wordt gevonden, kan het bewijzen van witwassen soms makkelijker zijn dan het bewijzen van drugshandel. Het is dan ook niet vreemd dat er in Nederland aanmerkelijk meer witwasveroordelingen zijn dan in Ierland. In de periode 2005-2010 was het aantal witwasveroordelingen in Nederland gemiddeld rond de 500 per jaar, terwijl dit in Ierland rond de 5 lag (Unger e.a. 2014, p. 172).

Hoe effectief zijn de verschillende EU-lidstaten in het bestrijden van witwassen?

Nu we een idee hebben over de witwasdreigingen voor de EU-lidstaten en effectiviteitsindicatoren voor het antiwitwasbeleid, zetten we deze twee tegen elkaar af. Daarmee analyseren we welke landen aan de 'veilige kant' lijken te zitten en bij welke landen het witwasrisico hoger ligt. Hierbij stellen we dat EU-lidstaten met een hogere witwasdreiging ook meer moeten doen aan antiwitwasbeleid om in dezelfde risicocategorie te komen als landen met een lager witwasrisico. Omdat dit geen exacte wetenschap is – we hebben immers te maken met schattingen en indicatoren – maken we gebruik van drie ruime risicocategorieën: aan de veilige kant (lage dreiging met relatief goed antiwitwasbeleid, de witte zone: W), een proportioneel antiwitwasbeleid (dreiging en antiwitwasbeleid zijn in evenwicht, het grijze gebied: G) en de risicocategorie (een hoge dreiging met matig antiwitwasbeleid, de zwarte zone: Z). Tabel 2 zet de witwasdreiging (gemeten in euro's en als percentage van het BBP) af tegen elke effectiviteitsindicator.

Tabel 2 Effectiviteit van antiwitwasbeleid afgezet tegen geschatte witwasdreiging

	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. FATF- score	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. juridi- sche effec- tiviteit	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. imple- menta- tiever- tra- ging	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. FIU- score	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. score	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. wite- waske- ten	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. inter- natio- nale samen- wer- king	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. inter- natio- nale samen- wer- king	Wit- was- dre- ging in % BBP vs. aan- wasveroor- delingen
AT	W	W	W	W	G	G	W	G	Z
BE	W	W	Z	W	G	G	G	G	Z
BG	W	W	W	W	W	G	W	G	G
CY	W	W	W	W	G	G	W	Z	G
CZ	W	W	W	W	G	G	W	G	G
DK	W	W	W	W	W	W	W	W	W
EE	G	W	G	W	Z	G	W	Z	G
FI	W	W	W	W	G	G	W	G	G
FR	W	W	Z	W	G	G	W	G	Z
DE	W	W	W	W	G	G	W	G	G
EL	W	W	W	W	G	G	W	G	G

Tabel 2 (Vervolg)

	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. FATF- score	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. juri- sche effec- tiviteit	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. imple- menta- tiever- tra- ging	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. imple- menta- tiever- tra- ging	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. FIU- score	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. FIU- score	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. score wit- waske- ten	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. inter- natio- nale samen- wer- king	Wit- wasdrei- ging in euro's % BBP vs. inter- natio- nale samen- wer- king	Wit- wasdrei- ging in euro's % BBP vs. aan- wasveroor- delingen
HU	W	W	W	W	W	W	G	W	W	G
IE	W	W	G	G	W	G	G	W	W	G
IT	W	W	W	W	G	G	Z	W	W	G
LV	G	W	G	W	G	W	Z	W	W	Z
LT	W	W	W	W	W	W	G	W	W	G
LU	G	G	G	W	G	W	G	W	W	Z
MT	W	W	W	W	W	W	G	W	W	G
NL	W	G	W	W	W	W	W	W	W	W
PL	W	W	G	G	W	W	G	W	W	G
PT	W	W	W	W	W	W	G	W	W	G
RO	W	W	W	W	W	W	G	W	W	G

Tabel 2 (Vervolg)

	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. FATF- score	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. juri- sche effec- tiviteit	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. imple- menta- tiever- tra- ging	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. FIU- score	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. wit- waske- ten	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. inter- natio- nale samen- werking score	Wit- wasdrei- ging in euro's vs. inter- natio- nale wasver- oorde- lingen	Witwasdrei- ging in euro's vs. aantal wit- wasveroor- delingen
SK	W	W	W	W	G	W	G	G
SL	W	W	W	G	G	W	Z	G
ES	W	W	G	W	G	W	G	G
SE	W	W	W	W	G	W	G	G
UK	W	W	W	Z	Z	W	W	G

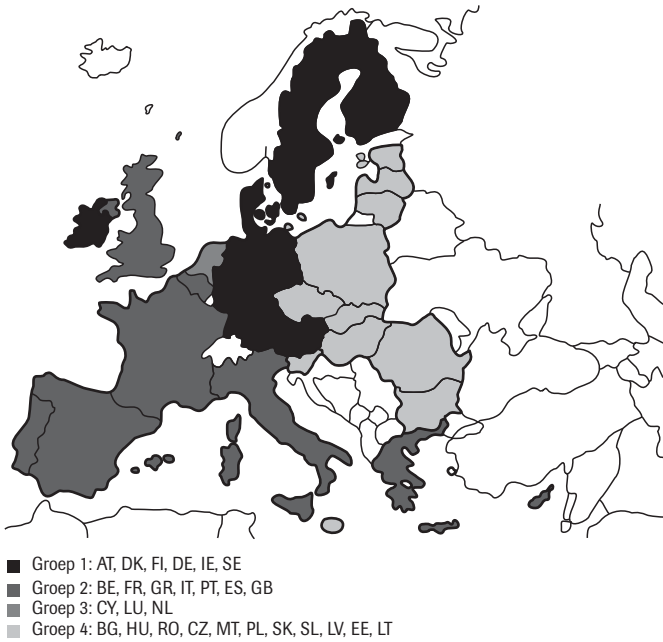
Bron: Unger e.a. 2014. De witwasdreiging is een schatting van John Walker, de effectiviteitsindicatoren zijn op basis van informatie verzameld binnen het ECOLEF-project

Uit tabel 2 kunnen we opmaken dat Denemarken de EU-lidstaat is die in alle gevallen aan de veilige kant zit met zijn antiwitwasbeleid. Nederland doet het internationaal gezien ook behoorlijk goed, iets wat wij als onderzoekers ook wel kunnen onderschrijven op basis van onze gesprekken met vertegenwoordigers van antiwitwasbeleid in alle EU-lidstaten. Nederland wordt regelmatig als voorbeeld genoemd en soms wordt zelfs expliciet de Nederlandse kennis op dit gebied ingevlogen. In de statistieken zien we wel dat onder andere het behoorlijk kritische rapport van de FATF (met veel kleine op- en aanmerkingen) over het antiwitwasbeleid in Nederland ertoe leidt dat Nederland relatief matig scoort op juridische effectiviteit.

Een clusteranalyse van de verschillende beleidsuitdagingen binnen de EU

We zien dus dat de witwasdreiging en de reactie daarop verschilt tussen de EU-lidstaten. Een clusteranalyse kan inzicht geven in de verschillen en overeenkomsten in antiwitwasbeleid in de EU. Een clusteranalyse is een statistische methode die wij gebruiken om te bepalen welke landen qua antiwitwasbeleid het meest op elkaar lijken. Voor deze analyse hebben we data nodig die het antiwitwasbeleid van het land typerent. Helaas is de hoeveelheid data over antiwitwasbeleid niet onuitputtelijk. Tijdens het ECOLEF-project hebben wij veel data verzameld en veel verschillende analyses uitgevoerd. Voor een clusteranalyse kunnen echter alleen data worden gebruikt als die voor (vrijwel) alle landen beschikbaar zijn. Er is wel veel informatie over het antiwitwasbeleid in elke EU-lidstaat, maar de uniformiteit in de statistieken is in het algemeen ver te zoeken. Verder moeten de statistieken veelal relatief worden gemeten (bijv. als percentage van het BBP) om te voorkomen dat gewoon alle grote landen bij elkaar in één cluster komen. Uiteindelijk hebben wij gekozen voor 29 relevante variabelen (zie tabel 3 in de bijlage).

Een clusteranalyse is een automatische statistische berekening waarbij de onderzoeker enkel een beslissing hoeft te maken over het aantal te vormen groepen. Ondanks dat ons statistisch programma uiteraard niets weet over antiwitwasbeleid in Europa – behalve de door ons ingegeven 29 variabelen – lijken de resultaten toch te kunnen worden verklaard op basis van de witwasuitdagingen van de verschillende EU-lid-

Figuur 1 Typen antiwitwasbeleid in de EU

Bron: Unger e.a. 2014, p. 183

staten. De clusteranalyse vertelt ons dat de volgende landen statistisch gezien het meest op elkaar lijken wat betreft hun antiwitwasbeleid (zie figuur 1).

Om te beginnen is er een groep van zes landen (Denemarken, Duitsland, Finland, Ierland, Oostenrijk en Zweden), die in het verleden nadrukkelijk door de FATF op de vingers zijn getikt omdat hun nationale wet- en regelgeving niet zou voldoen aan internationale standaarden. Deze landen typeren wij dan ook als de landen waarbij de internationale druk op het antiwitwasbeleid wel eens de grootste uitdaging zou kunnen zijn. Vervolgens zien we een tweede groep met voornamelijk grote landen (België, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal,

Spanje en het Verenigd Koninkrijk), waarbij de nationale samenwerking wel eens de grootste uitdaging zou kunnen zijn, doordat het antiwitwasbeleid in die landen op punten gedecentraliseerd is. Nederland wordt door de clusteranalyse in een groep geplaatst met Luxemburg en Cyprus. De voornaamste uitdaging voor deze landen kan nadrukkelijk worden gezocht bij de relatief grote stroom aan internationale transacties die door deze kleine landen loopt en gecontroleerd moeten worden op witwasrisico's. De laatste groep EU-lidstaten zijn voornamelijk Oost-Europese landen, die relatief kort geleden de transitie 'van Oost naar West' (van Warschaupact naar EU-lidmaatschap) hebben doorgemaakt en daardoor wellicht relatief druk zijn met het implementeren van een hele keur aan internationale wet- en regelgeving, niet alleen op het gebied van antiwitwasbeleid, maar ook op het gebied van voedsel, gezondheid, milieu, arbeid, enzovoort.

Conclusie

De mogelijke witwasdreiging verschilt behoorlijk tussen de EU-lidstaten. De grotere economieën van Europa, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, genereren ook het meeste misdaadgeld en worden hierdoor het meest bedreigd wanneer we de witwasdreiging berekenen in aantallen euro's. Echter, als we de omvang van de economie in ogen-schouw nemen en de dreiging uitrekenen als percentage van het BBP, zien we dat Estland en Letland het meest bedreigd worden. Dit komt voornamelijk door het feit dat het kleine economieën betreft die grenzen aan een land dat een behoorlijke hoeveelheid misdaadgeld produceert (Rusland). Nederland – met zijn sterke en open economie – staat op plek 5 (van de 27) als de dreiging gemeten wordt in euro's, terwijl het pas op de 17de plaats terug te vinden is wanneer de dreiging wordt uitgedrukt als percentage van het BBP.

Op basis van de door ons gehanteerde effectiviteitsindicatoren concluderen wij dat Denemarken de enige EU-lidstaat is die qua effectiviteit van het antiwitwasbeleid structureel aan 'de veilige kant' zit. Nederland doet het internationaal gezien ook goed en wordt in interviews en informele gesprekken regelmatig genoemd als een voorbeeld voor antiwitwasbeleid in andere landen. Af en toe wordt de Nederlandse kennis zelfs letterlijk ingevlogen om het antiwitwasbeleid in andere landen te verbeteren.

Op basis van een clusteranalyse is er inzicht verkregen in de verschillende typen antiwitwasbeleid binnen de EU. Wij concluderen dat we vier typen antiwitwasbeleid kunnen onderscheiden op basis van de voornaamste witwasuitdaging: internationale druk, nationale samenwerking, kleine economieën met grote geldstromen en de transitie van Oost naar West. Nederland behoort samen met Luxemburg en Cyprus tot de landen waarbij de uitdaging voornamelijk ligt in het feit dat een relatief kleine economie geconfronteerd wordt met een grote hoeveelheid geld dat door het land stroomt. Het is nu de vraag of landen met verschillende witwasuitdagingen wel moeten streven naar uniformiteit (zoals de FATF dat lijkt voor te staan met zijn uniforme standaarden en aanbevelingen), of dat we binnen de EU onze 'eenheid in verscheidenheid' moeten verdedigen en de invulling van het antiwitwasbeleid moeten afstemmen op de relevante risico's.

Literatuur

Van den Broek 2011

M. van den Broek, 'Gelijkwaardigheid in het antiwitwasbeleid: de FATF en de EU', *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht* (59) 2011, afl. 10, p. 422-428.

Ferwerda 2012

J. Ferwerda, *The multidisciplinary economics of money laundering* (diss. Utrecht), Ridderkerk: Ridderprint 2012.

Unger e.a. 2006

B. Unger, G. Rawlings, M. Siegel, J. Ferwerda e.a., *The amounts and the effects of money laundering*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2006.

Unger e.a. 2014

B. Unger, J. Ferwerda, M. van den Broek & I. Deleanu, *The economic and legal effectiveness of the European Union's anti-money laundering policy*, Cheltenham: Edward Elgar 2014.

Websites

www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/links.html?ref=menuside

Bijlage**Tabel 3 De geselecteerde variabelen voor de clusteranalyse**

Variabele	#	Gem.	Std. Dev.	Min	Max
Bbp (in mln US\$)	27	609,175.7	911,378.9	7,955	3,353,000
Schatting witwasdrei- ging Walker	27	65.88889	41.0884	15	156
WB-index effectiviteit van de overheid	27	1.159767	.617317	-.2190219	2.246964
WB-index over corrup- tie	27	1.026053	.8175407	-.2003449	2.421083
Score conformiteit met de FATF	27	57.71581	4.86711	45.58465	72.68007
Aantal ongebruikelijke transacties / BBP	27	.070859	.1665722	.0019848	.8392635
Verklaard internatio- naal cashtransport (in €) / BBP	27	6,735.738	15,729.29	2.988389	61,512.86
Ontdekt internationaal cashtransport (in €) / BBP	27	38.92524	65.66886	0	297.3413
Witwasvervolgingen / ongebruikelijk trans- acties	27	.0901902	.2287483	.0001376	1.162177
Witwasveroordelin- gen / witwasvervolgin- gen	27	.127371	.2605056	.0374521	1.272727
EU-lid sinds de oprich- ting	27	.2222222	.4236593	0	1
EU-lid in 1990	27	.4444444	.5063697	0	1
EU-lid in 1995	27	.5555556	.5063697	0	1
EU-lid in 2004	27	.9259259	.2668803	0	1
Witwastoezichtmodel FIU	27	.2962963	.4653216	0	1
Witwastoezichtmodel Internal	27	.1851852	.3958474	0	1
Witwastoezichtmodel External	27	.0740741	.2668803	0	1

Tabel 3 (Vervolg)

Variabele	#	Gem.	Std. Dev.	Min	Max
Witwastoezichtmodel Hybrid I	27	.1851852	.3958474	0	1
Witwastoezichtmodel Hybrid II	27	.2592593	.4465761	0	1
Aantal medewerkers van de FIU	27	35.55556	26.28151	10	104
Administratieve FIU	27	.5185185	.5091751	0	1
Politie FIU	27	.3333333	.4803845	0	1
Gerechtelijke FIU	27	.0740741	.2668803	0	1
Hybride FIU	27	.0740741	.2668803	0	1
Witwasdefinitie erg nauw geïnterpreteerd	27	.2222222	.4236593	0	1
Witwasdefinitie nauw geïnterpreteerd	27	.0740741	.2668803	0	1
Witwasdefinitie gemiddeld geïnterpreteerd	27	.5185185	.5091751	0	1
Witwasdefinitie breed geïnterpreteerd	27	.0740741	.2668803	0	1
Witwasdefinitie erg breed geïnterpreteerd	27	.1111111	.3202563	0	1

Bron: database van het ECOLEF-project. Unger e.a. (2014) geven een gedetailleerde beschrijving van elke variabele en de details over de dataverzameling. # staat voor het aantal landen waarvoor de informatie beschikbaar is, WB staat voor Wereldbank, Std. Dev. staat voor standaarddeviatie, min staat voor het minimum in de data en max voor het maximum in de data. Zoals gebruikelijk bij een clusteranalyse zijn alle variabelen voor gebruik genormaliseerd om te voorkomen dat meeteenheden de resultaten beïnvloeden.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 1, 2015) is *Money laundering*.

What is money laundering? An introduction to theory and practice

E.W. Kruisbergen and M.R.J. Soudijn

In this article, which serves as an introduction, the authors take a closer look at theoretical definitions as well as empirical manifestations of money laundering. They discuss the judicial definition and the often used theoretical distinction between ‘three stages’ of money laundering. Furthermore, the authors provide the reader with a quick overview of several forms of money laundering. This overview is based on actual criminal investigations. It covers the transfer of cash money and ‘concealed consumption’, both of which are frequently overlooked by authors who use the three stages model. Also ‘traditional’ forms of money laundering such as loan backs, abuse of legal trade, feigning gambling profit, structuring of real estate deals and ‘new’ forms, i.e. the use of bitcoins, are dealt with.

Dutch money laundering investigations without a link to the predicate offence

J.P. Rozemeijer

In Dutch criminal money laundering investigations there is no need to fully prove the predicate offence. When a criminal suspicion of money laundering exists without a direct connection to the predicate offence it’s the suspect who must prove the legal origin of his income or possessions. If the suspect doesn’t succeed in this, the judge will rule that the origin has to be criminal. This article shows in six steps how judges rule in this kind of cases and how an investigation can be done. These six steps are combined with examples from recent jurisprudence. The goal of this article is to raise awareness on this subject in order to

operate more efficiently and effectively in money laundering investigations.

The illegal economy and national income

B. Kazemier and M. Rensman

In 2014, almost all countries of the European Community have revised their National Accounts. Besides the introduction of some important methodological and theoretical improvements, now income from illegal activities are included in the estimates of the national income. For the Netherlands the inclusion of illegal activities has increased gross national income by some 0.4%. This is less than the overall average for the European Community.

Offshore companies: the perfect concealing instrument for money launderers?

T.J. van Koningsveld

Offshore companies play a substantial role in the laundering of dirty money, especially in bigger cases. This article reflects on the definition of offshore companies and analyses several cases of money laundering through these often complicated financial business structures. The lack of knowledge on offshore money laundering practices hampers criminal investigation worldwide. Improving the registration of cases and sharing knowledge internationally would help to develop better prevention measures and to detect money laundering through offshore companies. The author also provides a list of risk indicators signaling possible abuse of offshore companies.

The criminal careers of hawaladars: an exploratory study

M.R. J. Soudijn and E.M. de Groen

This research takes a closer look at the criminal careers of 89 offenders who are involved in offering hawala services. The main finding is that 61% has a criminal record that does not consist of hawala related offenses. This finding is important from both a policy and criminological perspective. Firstly, incorporating hawala in the legal financial sector is a difficult prospect with the current people involved. Somehow the sector needs to be cleaned up. Secondly, the findings tie in with other research about criminal careers in organized crime. About two-thirds came into contact with the authorities later in life. However, an important caveat to the authors' findings is that the outcomes are

based on a known group of offenders. The total size of the hawala population is a dark number.

What do offenders do with their money? Results from the Dutch Organised Crime Monitor

E.W. Kruisbergen, E.R. Kleemans and R.F. Kouwenberg

In this article the authors use empirical data from the Dutch Organised Crime Monitor to give empirical insight into the investments of organised crime offenders in legal economy. Using a dataset of 1,196 individual investments, they look into what kind of assets offenders purchase and where these assets are located. The authors use the empirical results to assess the tenability of different theoretical perspectives and assumptions that are present in the literature on money laundering and organised crime: the standard economic approach, the criminal infiltration approach and the social opportunity structure. The results of this study show that offenders predominantly invest in their home country and that their investments consist of tangible, familiar assets such as residences and other real estate and companies from well-known sectors. Investments such as bonds as well as stocks in companies in which offenders are not personally involved, were only found in a small number of cases. To put it differently: offenders usually stay close to home with their investments. Based on these results, the concept of social opportunity structure seems to be best suited to understand offenders' investment choices.

Eager for crime money: The reality of asset recovery

P.C. van Duyne, F.G.H. Kristen and W.S. de Zanger

Dutch policy makers, as elsewhere, have a strong belief in the effectiveness of asset recovery legislation. There are high expectations concerning the amounts of crime money to be collected, and the collection thereof would enable the authorities to tackle serious, organized crime and fill the treasury. However, the results of the authors' empirical research into the actual execution of 'recovery orders' show a different image. The majority of asset recovery cases concerns cases with low payment obligations (under € 5,000), indicating that mainly 'smaller fishes' are targeted. In general, the collection of crime money proves to be a difficult endeavour. Large amounts are not collected and there are long execution times. Policy makers who publicly announce high expectations, and who budget the expected incomes

from asset recovery, do not practice evidence-based policy making and give leeway to false hopes which then require new (legislative) measures.

How effective are anti-money laundering policies in each EU Member State?

J. Ferwerda and B. Unger

All EU Member States developed anti-money laundering policies based on EU directives and FATF recommendations. While uniformity in this policy area is needed for international cooperation, the different countries are facing different money laundering challenges and interpret the goal of anti-money laundering policy quite differently. This article analyses the money laundering threat in each EU Member State and the effectiveness of the corresponding policy reaction. Furthermore, the authors identify four types of anti-money laundering policy in the EU and classify each country in one of the four types by using the statistical method of cluster analysis.

