

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 ontplooiën, 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 (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- mentatie- tra- ging	Wit- was- drei- ging in % BBP vs. imple- mentatie- 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 vs. BBP vs. aan- wasveroor- delingen
HU	W	W	W	W	W	W	G	W	G
IE	W	W	G	G	W	G	G	W	G
IT	W	W	W	W	G	G	Z	W	G
LV	G	W	G	W	G	W	Z	W	G
LT	W	W	W	W	W	W	G	W	G
LU	G	G	G	W	G	W	G	W	Z
MT	W	W	W	W	W	W	G	W	G
NL	W	G	W	W	W	W	G	W	G
PL	W	W	G	G	W	W	G	W	G
PT	W	W	W	W	W	W	G	W	G
RO	W	W	W	W	W	W	G	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 % BBP vs. aan- wasveroor- delingen
SK	W	W	W	W	G	W	G
SL	W	W	W	G	G	W	Z
ES	W	W	G	W	G	W	G
SE	W	W	W	W	G	W	G
UK	W	G	W	W	Z	G	W

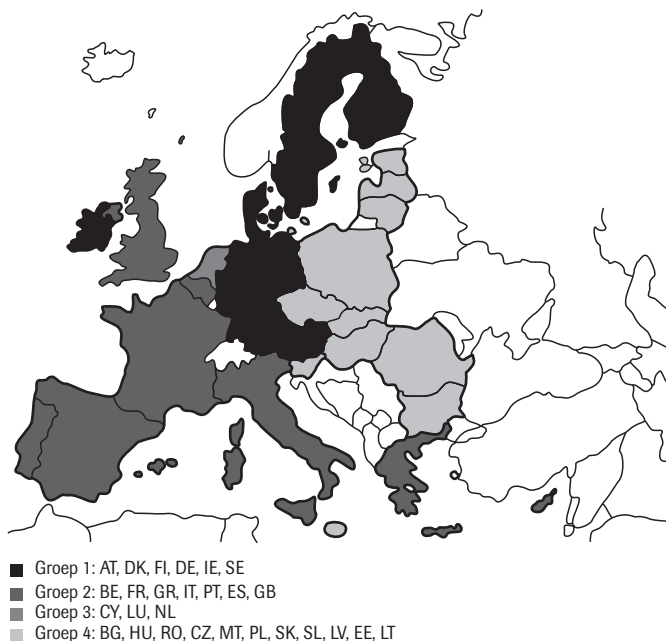
Bron: Unger e.a. 2014. De witwasdreiging is een schatting van John Walker, de effectiviteitsindicatoren zijn op basis van informatie verzameld binnen het ECOLEF-project

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 typeren. 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 uitdaging: 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 uitdagingen 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 gemid- deld 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.