

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen door de *Financial Action Task Force* (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, hebben zich gecommitteerd aan de veertig FATF-aanbevelingen ter preventie en repressie van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering en maatregelen ten aanzien van de verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking op die terreinen. De aanbevelingen bevatten ook verplichtingen ten aanzien van het strafrechtelijke instrumentarium om terrorismefinanciering te bestrijden. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels door middel van peer reviews. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie¹ hebben het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd de eerste NRA uit te voeren. Doel van deze NRA is het in kaart brengen van de tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact en van de 'weerbaarheid' van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. Bij 'weerbaarheid' gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium (onder meer wet- en regelgeving), waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's worden tegengegaan. In deze eerste NRA worden ook enkele geleerde lessen waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

Parallel aan de uitvoering van deze NRA heeft het WODC een NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd. In de NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd en zijn veelal dezelfde expertorganisaties betrokken.

Wat is terrorismefinanciering?

Artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht gaat in op de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. Hierin staat dat een persoon strafbaar handelt wanneer deze financiële steun verleent aan het plegen van een terroristisch misdrijf of aan een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. In het artikel wordt verwezen naar andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.

¹ Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

Bij terrorismefinanciering kan het gaan om financiering van terroristische activiteiten in Nederland (al dan niet vanuit het buitenland) maar ook om de financiering van terroristische activiteiten in het buitenland vanuit (of via) Nederland.

De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen een criminele herkomst hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om geld dat verkregen is uit drugscriminaliteit, wapensmokkel, fraude of mensenhandel. Terrorisme wordt ook gefinancierd met geld dat (mogelijk) legaal verkregen is, bijvoorbeeld donaties en opbrengsten uit legale ondernemingen. Ook kunnen terroristen gebruikmaken van hun eigen financiële middelen, bijvoorbeeld via het eigen salaris, voor het plegen van terroristische daden.²

Onderzoeksmethodiek

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

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering is/zijn:
 - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese Supra National Risk Assessment en overige relevante rapporten);
 - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van terrorismefinanciering, evenals koepel-/brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden; deze organisaties worden in deze rapportage aangeduid als 'expertorganisaties'³;
 - interviews afgenomen met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties;
- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de risico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat.
- Op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- In een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

² FATF (2015).

³ Het gaat om een groot aantal organisaties waaronder het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Financial Intelligence Unit – Nederland, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering?

Voor deze eerste NRA is een contextanalyse uitgevoerd, waarin ingegaan is op de kenmerken van Nederland die het optreden van terrorismefinanciering mogelijk maken of juist tegengaan. In de contextanalyse is onder meer aandacht besteed aan eerdere onderzoeken die iets zeggen over factoren die Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering. De laatste jaren is er voor zover ons bekend geen onderzoek gedaan naar de Nederlandse context van terrorismefinanciering. Wel worden de resultaten van een onderzoek uit 2007 naar terrorismefinanciering in Nederland door De Goede voor een belangrijk deel nog bevestigd door resultaten van recent onderzoek op Europees niveau. Terrorismefinanciering vindt zowel vanuit legale als criminele bronnen plaats, waarbij de criminele bronnen onder meer kunnen bestaan uit drugscriminaliteit en fraude. Voorbeelden van legaal verkregen vermogen die blijkens recent Europees onderzoek nog steeds voor terrorisme worden ingezet zijn salarissen, leningen, donaties en misbruik van stichtingen. De open economie en de internationaal georiënteerde financiële sector van Nederland, evenals de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude en illegale drugs kunnen Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering.

Risico's op het terrein van terrorismefinanciering

De tien risico's met de grootste potentiële impact zijn in een expertmeeting door vertegenwoordigers van expertorganisaties geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Die longlist is door de experts in twee stappen teruggebracht tot de tien risico's met de volgens hen grootste potentiële impact. Vervolgens hebben de experts in twee rondes de potentiële impact van de risico's ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse.

Tabel S.1 De tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens experts

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	66 t/m 70
Financiering via vergunde banken	
Misbruik van middelen van de staat	
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	56 t/m 65
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	
Financiering via virtuele valuta	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	46 t/m 55
Leningen/giften van familie/vrienden	
Eigen middelen	41 t/m 45

De tien risico's met de grootste potentiële impact worden in tabel S.1 weergegeven. Gekozen is de risico's geclusterd te presenteren omdat het maximum- en het minimumrisiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts gaven aan dat non-profit organisaties zonder ANBI⁴-status

⁴ Algemeen Nut Beogende Instelling.

naar hun verwachting vaker betrokken kunnen zijn bij terrorismefinanciering dan non-profit organisaties met een ANBI-status. Het is volgens de experts niet zeker dat het vaker om buitenlandse dan om binnenlandse organisaties gaat; evenmin gaat het vaker om religieuze dan om niet-religieuze organisaties.

In de expertmeeting is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van terrorismefinanciering die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Met betrekking tot mogelijke 'toekomstige risico's' is gedurende de expertmeeting en ook in verdiepende interviews beperkt informatie verkregen. Eén van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk terrorismefinanciering via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het risico te wensen over. De aandacht die onder meer de zeer hoge trendmatige waardestijging genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig risico.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering omvat de relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving, sectorale en branchegerichte regelgeving en regelgeving op organisatieniveau. Deze NRA beoogde niet om een compleet overzicht van alle beleidsinstrumenten weer te geven; in het onderzoek is ingegaan op het beleidsinstrumentarium dat door vertegenwoordigers van expertorganisaties is genoemd in de tweede expertmeeting.

Wat betreft nationale wet- en regelgeving vormt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een belangrijk instrument ter preventie van terrorismefinanciering. De wet legt een aantal verplichtingen op aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen: zo zijn zij verplicht onderzoek te doen naar cliënten (identificatieplicht en het vaststellen van de uiteindelijke begunstigde) dat bij verhoogde risico's van terrorismefinanciering aangescherpt dient te worden en moeten zij ongebruikelijke transacties van cliënten melden bij de *Financial Intelligence Unit – Nederland*. Andere nationale wet- en regelgeving die een rol spelen bij de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering, zijn onder de Sanctiewet 1977, de Wet op het financieel toezicht (die het toezicht op de financiële sector in Nederland regelt), het Wetboek van Strafrecht, en sociale en fiscale wetgeving.

Ook bestaat er specifieke Europese wet- en regelgeving ter preventie en repressie van terrorismefinanciering. Allereerst is dit de vierde anti-witwasrichtlijn, die op dit moment wordt omgezet in nationaal recht. Daarnaast is er de Europese verordening Aangifte liquide middelen die alle natuurlijke personen die het grondgebied van EU-lidstaten binnenkomen of verlaten en daarbij € 10.000 of meer aan liquide middelen meevoeren, verplicht tot aangifte hiervan. De vernieuwde Wire Transfer Verordening verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen.

Verder kan sectorale zelfregulering ter preventie en repressie van terrorismefinanciering worden onderscheiden, zoals de algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten worden beschreven. Ook kunnen banken, die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken en de Ver-

eniging van financieringsondernemingen in Nederland, cliënten die geld hebben witgewassen, opnemen in hun gezamenlijke fraudepreventiesysteem, de Externe Verwijzingsapplicatie.

De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de risico's op het terrein van terrorismefinanciering geheel kan wegnemen. In de tweede expertmeeting werden experts gevraagd te beoordelen welk deel van het risico weggenomen wordt dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Zij schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde risico's gemiddeld met ongeveer een zesde verkleint (zie tabel S.2).

Tabel S.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

	Type risico	Inschatting weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Financiering via vergunde banken	Financieringskanaal	31 t/m 40%
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	
Misbruik van middelen van de staat	Financieringsbron	21 t/m 30%
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	Financieringsbron	
Leningen/giften van familie/vrienden	Financieringsbron	11 t/m 20%
Eigen middelen	Financieringsbron	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	Financieringsmethode	
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	10% of minder
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	Financieringskanaal	
Financiering via virtuele valuta	Financieringsmethode	
Gemiddeld		17%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'financiering via vergunde banken' en 'financiering via vergunde betaaldienstverleners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet mogelijk zijn en die volgens de experts in Nederland effectief kunnen worden aangepakt. De laagste weerbaarheid daarentegen wordt aangetroffen voor financieringskanalen en -methoden die niet gereguleerd zijn en die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd. Ook is de weerbaarheid relatief laag bij terrorismefinanciering met persoonlijke financiële middelen, zoals eigen middelen of leningen/giften van familie/vrienden.

Tot slot

Deze eerste NRA heeft inzicht geboden in de tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering met volgens experts de grootste potentiële impact en in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA had, zoals gezegd, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Voor de volgende NRA's zou gestreefd moeten worden de onderzoeksmethodiek meer datagericht te maken, wat zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en de risico's verkleint die daaraan verbonden zijn. Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomsten, zodat de referentiekaders van de experts nog meer

'gelijk gezet worden'. Ook zou de longlist van dreigingen in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten worden op beschikbare data die iets zeggen over prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu wordt gesubstantieerd en – bij voorkeur met data – onderbouwd.

In deze eerste NRA was er in de expertmeetings onvoldoende tijd om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er toe geleid dat de voorliggende NRA op onderdelen nog een algemeen karakter heeft. In de volgende NRA zou de focus kunnen worden gelegd op een verdere verdieping van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.