

Vergaderjaar 2019–2020

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2020

Op 12 augustus 2020 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentcentrum (WODC) de tweede nationale risicoanalyse (hierna: NRA) terrorismefinanciering gepubliceerd.¹ De NRA maakt onderdeel uit van de beleidscyclus waarin aan de hand van de geïdentificeerde risico's het beleid inzake het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering wordt vastgesteld. Dit beleid wordt vervolgens op effectiviteit geëvalueerd door middel van de beleidsmonitor. Hierbij doe ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de tweede NRA terrorismefinanciering toekomen², vergezeld van een beleidsreactie.³

Beleidsreactie NRA terrorismefinanciering

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering gaat uit van een risicogebaseerde aanpak, wat inhoudt dat middelen worden ingezet waar de risico's met potentieel de grootste impact zich (kunnen) voordoen. Vanuit dit oogpunt wordt in deze beleidsreactie ingegaan op de vier potentieel grootste risico's zoals beschreven in de NRA.⁴ Na een korte uiteenzetting van deze risico's zal worden ingegaan op de weerbaarheid van Nederland tegen deze risico's.

De onderzoekers concluderen in de NRA dat de risico's voor een significant gedeelte worden ingeperkt door de reeds beschikbare preventieve en repressieve middelen. Daarnaast deel ik de verwachting van de

¹ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689i-national-risk-assessment-terrorismefinanciering-2.aspx>.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Eind 2017 heeft uw Kamer de eerste NRA terrorismefinanciering ontvangen. In 2019 heeft uw Kamer de beleidsmonitor terrorismefinanciering ontvangen, als bijlage bij de voortgangsbrief inzake het plan van aanpak witwassen (Kamerstuk 31 477, nr. 22). De beleidscyclus is gestoeld op wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Europese anti-witwasrichtlijn, art. 1f Wwft en art. 7 vierde anti-witwasrichtlijn.

⁴ Tabel 20, pagina 94 NRA.

onderzoekers dat recent geïntroduceerde instrumenten, zoals het integriteitstoezicht op aanbieders van virtuele valuta vanaf 2020, de risico's verder zullen inperken.⁵

Voor ik inga op de risico's en de mitigatie hiervan, stip ik kort het volgende aandachtspunt uit de NRA aan. Conform de dreigingsinschattingen van de NCTV en de AIVD richt het beleid ter voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering zich tot nu toe voornamelijk op het jihadistisch terrorisme. Hoewel ook in het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN 52) door de NCTV wordt aangegeven dat de belangrijkste terroristische dreiging in Nederland nog steeds uitgaat van het jihadisme, wordt een terroristische aanslag door een (online geradicaliseerde) extreemrechtse eenling ook voorstelbaar geacht.⁶ Daarom is het van belang ook oog te hebben voor mogelijke vormen van terrorismefinanciering vanuit deze hoek.

Binnenlandse en buitenlandse stichtingen

De twee risico's op terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact zijn de verwerving van middelen via Nederlandse of buitenlandse charitatieve, religieuze en/of educatieve stichtingen of andere rechtsvormen die zich hiervoor lenen. Ten aanzien van deze risico's wordt de voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering binnen diverse samenwerkingsverbanden en organisaties onverminderd voortgezet: in het bijzonder het Programma Terrorismefinanciering binnen het Financieel Expertisecentrum⁷ (hierna: Programma FEC-TF), de publiek-private samenwerking in de TF Taskforce en de FIU-Nederland spelen in de aanpak van dergelijke stichtingen een cruciale rol.

Zo loopt sinds september 2017 binnen het Programma FEC-TF een deelproject dat gericht is op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen (NPO's) waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met (de financiering van) terrorisme. Als daartoe aanleiding is, wordt er een handhavings- of opsporingsonderzoek of een voorbereidend, verkennend of informatief onderzoek gestart door een van de betrokken organisaties.

Bij brief van 20 februari 2020 heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties waarover de Afdeling advisering van de Raad van State recent advies heeft uitgebracht.⁸ Met dit wetsvoorstel wordt meer inzicht verkregen in de aard en omvang van buitenlandse financiering van maatschappelijke en religieuze organisaties. Dergelijk inzicht is cruciaal voor de effectiviteit van onder meer het Programma FEC-TF. Hiernaast wordt binnen het FEC door de FEC-partners in het project malafide stichtingen samengewerkt aan een betere detectie en bestrijding van het misbruik van stichtingen.

Ook wordt in de TF-Taskforce van het FEC, binnen strikte wettelijke kaders, relevante informatie gedeeld tussen publieke en private partijen in de strijd tegen terrorismefinanciering. Door het delen van subjectgerichte informatie vanuit de opsporing kunnen de betrokken private partijen (financiële instellingen) op grond van hun verplichtingen vanuit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) gericht

⁵ Zie verder hoofdstuk 6 van de NRA.

⁶ Kamerstuk 29 754, nr. 546.

⁷ Het Financieel Expertisecentrum is een samenwerkingsverband tussen verschillende autoriteiten binnen de financiële sector, zowel publiek als privaat.

⁸ Kamerstuk 29 614, nr. 150.

zoeken naar de financiering van terrorisme en worden zij beter in staat gesteld ongebruikelijke transacties te identificeren en te melden aan de FIU-Nederland.

Tot slot zet FIU-Nederland zich in om op basis van TF-risicoprofielen de kennis van en het inzicht in terrorismefinanciering te vergroten van de meldplichtige instellingen. In 2019 heeft FIU-Nederland hiertoe de factsheet «Kwetsbaarheid Non Profit Organisaties in Nederland» opgesteld en gedeeld met circa 4300 meldplichtige instellingen en relevante publieke partners.⁹

Legaal verkregen eigen middelen

Financiering van terrorisme kan plaatsvinden via legaal verkregen eigen middelen, zoals salaris, studiefinanciering of gelden verkregen uit eigen onderneming. Een belangrijke maatregel tegen deze moeilijk te mitigeren dreiging is de nationale sanctielijst terrorisme. Het gevolg voor personen of entiteiten als zij op deze lijst geplaatst worden is dat hun financiële tegoeden bevroren worden. Tegelijkertijd is het verboden voor anderen om financiële tegoeden en middelen aan deze personen en entiteiten ter beschikking te stellen.¹⁰ Daarnaast worden binnen het Programma FEC-TF financiële netwerken in kaart gebracht van personen en entiteiten die in verband kunnen worden gebracht met (de financiering van) terrorisme, waarbij de legaal verkregen eigen middelen ook in zicht komen. In alle gevallen waarin het verkregen inzicht daartoe aanleiding geeft, wordt een interventiestrategie opgesteld en kunnen er passende preventieve en repressieve (bestuursrechtelijke, fiscaalrechtelijke, strafrechtelijke) maatregelen worden genomen.

Ondergronds bankieren (inclusief onvergonde betaaldienstverleners)

Het risico «ondergronds bankieren» is opgesplitst in «verplaatsing via ondergronds bankieren» – waaronder via onvergonde betaaldienstverleners – en «verplaatsing (fysiek) van contant geld».

De Wwft en de Sanctiewet zijn van toepassing op alle betaaldienstverleners. Betaaldienstverleners moeten risico's identificeren en mitigeren. Andere relevante wetgeving in dit kader is de Wire Transfer Regulation 2.¹¹ De Wire Transfer Regulation bevat bepalingen ten aanzien de traceerbaarheid van geldovermakingen om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken. Traceerbaarheid van geldovermakingen is een belangrijk hulpmiddel in de strijd tegen terrorismefinanciering. DNB houdt toezicht op de naleving van de Wire Transfer Regulation. Naast eerdergenoemde wetgeving wordt binnen het FEC door verschillende publieke partners samengewerkt om illegale financiële dienstverlening vroegtijdig te detecteren en handhavend op te treden.

Tot slot is het in het kader van ondergronds bankieren relevant om te vermelden dat de huidige bevoegdheden van de Douane met ingang van juni 2021 fors worden uitgebreid.¹² Daardoor kan de Douane niet alleen passagiers controleren, maar ook vervoersmodaliteiten zoals pakketpost

⁹ Jaaroverzicht FIU-Nederland 2019.

¹⁰ Pagina 71 NRA.

¹¹ EU Verordening (2015/847).

¹² Dit vindt plaats door aanpassing van EU Verordening 2018/1672 en de Algemene douanewet.

en vracht.¹³ Door deze uitbreiding krijgt de Douane meer zicht op transacties¹⁴ die de Douane vervolgens kan melden aan de FIU. Daarmee zal internationaal illegaal bankieren naar verwachting ook moeilijker worden gemaakt.

Virtuele valuta's

Methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals het gebruik van virtuele valuta's, kenden volgens de NRA een relatief lage weerbaarheid. Met ingang van 21 mei 2020 is de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn in werking getreden. Op basis van deze wetwijziging vallen aanbieders van bewaarportemonnees en omwisseldiensten¹⁵ voortaan onder de reikwijdte van de Wwft en Sanctiewet. Dit houdt o.a. in dat deze partijen cliëntenonderzoek moeten doen en transacties moeten monitoren. Deze wetwijziging versterkt de reeds ingezette thematische, strafrechtelijke aanpak van OM, FIOD en politie met betrekking tot het gebruik van cryptovaluta's voor diverse criminele doeleinden. Er wordt een gezamenlijk aanpak van illegale aanbieders van virtuele valuta ontwikkeld door de samenwerkende organisaties in het FEC. In Europees verband maakt het kabinet zich sterk voor het aanpassen van Europese wetgeving om de verdergaande FATF-standaarden binnen de EU vorm te geven.¹⁶ Ook dit zal een positieve bijdrage leveren aan de weerbaarheid tegen terrorismefinancieringsrisico's.

Informatievoorziening private sector

Het is van belang dat publieke organisaties en private partners bekend zijn met de grootste risico's van terrorismefinanciering en hun aanpak hierop afstemmen. Gelet op de specifieke risico's in deze sector geldt dit in het bijzonder voor NPO's. Informatie over de risico's moet voor deze partijen makkelijk te vinden, begrijpelijk en concreet zijn. Hiertoe is voorlichtingsmateriaal ontwikkeld. Tegelijkertijd worden gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van sectoren die een grote rol kunnen spelen bij het beperken van de risico's en wordt daarbij met hen afgestemd hoe de informatie over risico's het beste kan worden toegespijst op de behoeften in hun sector.

De inspanningen vermeld in deze brief laten zien dat het kabinet de bestrijding van terrorismefinanciering zeer belangrijk vindt. De gezamenlijke inzet door publieke en private partijen is hierbij van groot belang.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹³ Daarnaast kan de Douane op veel meer waardevolle goederen controleren en kan ze niet alleen aan de buitengrens maar ook in het binnenland controleren.

¹⁴ De personen die geld of waardevolle goederen transporteren moeten de Douane informatie verschaffen.

¹⁵ Van fiat valuta naar virtuele valuta en vice versa.

¹⁶ Dat is ook richting uw Kamer aangegeven in het kader van het EU- actieplan ter preventie van witwassen en terrorismefinanciering van de Europese Commissie en in de Nederlandse reactie op de consultatie van de Commissie over de regulering van crypto's. Kamerstuk 22 112, nr. 2855.