AMSTERDAM INSTITUTE FOR SOCIAL SCIENCE RESEARCH
UNIVERSITY OF AMSTERDAM

# Beleid Bestrijding Terrorismefinanciering

# *Effectiviteit en Effecten (2013-2016)*

Dr. Mara Wesseling
Prof. dr. Marieke de Goede
**Universiteit van Amsterdam**

**December 2018**
In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

FOLLOW







Voor meer informatie, zie ook:

www.aissr.nl

www.projectfollow.org

© 2018; Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Inhoudsopgave


Index Boxen en Figuren 5

Acroniemenlijst 7

**Samenvatting 8**

**Executive Summary 21**

**Inleiding 33**

Opdracht en Doelstelling 35

Achtergrond 36

Beperkingen van de studie 41

**Hoofdstuk 1: Terrorismefinanciering en Effectiviteit: een analyse van het FATF raamwerk 43**

Inleiding 43

1.1 De ontwikkeling van het FATF raamwerk 45

1.2 De FATF-evaluatiemethodologie in de praktijk 48

1.3 FATF in Kritisch Perspectief 54

Conclusie 58

**Hoofdstuk 2: Van Effectiviteit naar Effecten: een analyse van de wetenschappelijke literatuur 59**

Inleiding 59

2.1 Effectiviteit en Terrorismefinanciering 60

2.2 Effectiviteit Definiëren 63

2.3 Naar een nieuwe definitie 69

2.4 Effectiviteit en Effecten: de focus van dit onderzoek 70

Conclusie 71

**Hoofdstuk 3: Onderzoeksmethoden en Vertrouwelijkheid 73**

Inleiding 73

3.1 Methoden 74

3.2 Vertrouwelijkheid 78

3.3 Onderzoek bij DNB en de FEC eenheid 79

Conclusie 80

**Deel 2: Het Nederlandse Veld van Actoren op het gebied van TF 82**

Inleiding 82

**Hoofdstuk 4: Ministeries en Toezichthouders in de strijd tegen TF 84**

Inleiding 84

4.1 Het Ministerie van Financiën 85

4.2 Het Ministerie van Justitie en Veiligheid – 88

de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid 88
4.3 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken 90
4.4 De Nederlandsche Bank (DNB) 91
4.5 De Autoriteit Financiële Markten (AFM) 101
4.6 Bureau Financieel Toezicht (BFT) 104
4.7 Bureau Toezicht Wwwft (BTWwft) 108
4.8 Kansspelautoriteit 111
4.9 Lokale Dekens – Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) 114
Conclusie 116
Hoofdstuk 5: Operationele Actoren in de strijd tegen TF 118
Inleiding 118
5.1 De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) 119
5.2 Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL) 122
5.3 Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) 133
5.4 Nationale Politie/Landelijke Recherche 137
5.5 Het Openbaar Ministerie/ Functioneel Parket 140
5.6 Private actoren 150
Conclusie 152
Deel 3: Kernthema´s van het FATF raamwerk 153
Inleiding 153
Hoofdstuk 6: Informatie delen en Samenwerkingsplatformen 154
Inleiding 154
6.1 Informatiedeling en Effectiviteit 157
6.2 Het Toezichthoudersoverleg 158
6.3 Het Bevriezingsoverleg 159
6.4 De CT-Infobox 167
6.5 Het Financieel-Expertise Centrum (FEC) – FEC project TF 170
6.6 De Taskforce Terrorismefinanciering 179
6.7 TF Platform 183
Conclusie 185
Hoofdstuk 7: Risico gericht werken in de praktijk 188
Inleiding 188
7.1 De Risk-Based Approach en de bestrijding van terrorismefinanciering 190
7.2 Toezichthouders 196
7.3 Operationele Actoren 203
7.4 Risico en Derisking 206

Conclusie 209
Hoofdstuk 8: Opsporingsmethoden: Typologieën versus Namen Delen 211
Inleiding 211
8.1 Terrorismefinanciering en typologieën in internationaal perspectief 212
8.2 Typologieën: Recente Initiatieven in Nederland 214
8.3 Uitwisseling politie gegevens 218
8.4 Conclusie 220
Conclusies 222
Dankwoord 234
Over de auteurs 235
Annex 1: Interviews met actoren 236
Annex 2: Vragenlijst 237
Annex 3: Bezochte bijeenkomsten met relevantie voor het onderzoek 238
Annex 4: Documentinzage en interviews DNB en FEC 238
Annex 5: Bijeenkomsten WODC Begeleidingscommissie 238

# Index Boxen en Figuren

## Boxen


| | |
|---|---|
| Box 0.1. | Schatting kosten verschillende terroristische aanslagen |
| Box 0.2. | Overzicht van het gebruik van verschillende (vermeende en vastgestelde) inkomstenbronnen per aanslag |
| Box 1.1. | De 9 Speciale Aanbevelingen van de FATF inzake de bestrijding van terrorismefinanciering (2001-2012) |
| Box 1.2. | Kritiek op het FATF raamwerk |
| Box 2.1. | Effectiviteit en terrorismebestrijding: een overzicht van indicatoren en meeteenheden |
| Box 2.2. | Overzicht van de methodologische problemen bij verschillende effectiviteitsindicatoren |
| Box 4.1. | Casussen van mogelijke terrorismefinanciering van het BFT |
| Box 4.2. | Casussen van mogelijke terrorismefinanciering van het BTWwft |
| Box 5.1. | Overzicht van TF gerelateerde activiteiten van de FIU-NL |
| Box 5.2. | Kerncijfers met betrekking tot terrorismefinanciering |
| Box 5.3. | Bilaterale informatie uitwisseling tussen Nederland en het buitenland |
| Box 5.4. | Een melding die tot grootschalig internationaal opsporingsonderzoek heeft geleid |
| Box 5.5. | Terrorismefinanciering… of toch niet? |
| Box 5.6. | Zaak Goudbrasem: overboekingen naar een broer in Syrië |
| Box 5.7. | Overzicht van rechtszaken met een TF component |
| Box 5.8. | Meldersgroepen Wwft |
| Box 6.1. | Overzicht van samenwerkingsplatformen |
| Box 7.1. | Eigenschappen van en kritiek op de Risk-Based Approach (RBA) |
| Box 7.2. | Casus DNB en een risicogerichte benadering tot terrorismefinanciering |
| Box 7.3. | Hoog risico kantoren volgens het BFT |
| Box 7.4. | Samenvatting van het gebruik van RBA in de publieke sector |

# Index Boxen en Figuren

## Figuren


| | |
|---|---|
| Figuur 0.1. | Schatting kosten van zeven meer complexe recente aanslagen in Europa |
| Figuur 1.1. | FATF Intermediate Outcomes |
| Figuur 1.2. | FATF Immediate Outcomes (sleuteldoelen) |
| Figuur 2.1. | Definities van effectiviteit |
| Figuur 4.1. | Overzicht van de toezichthouders en Wwft meldergroepen |
| Figuur 5.1. | Aantal ongebruikelijke transacties (2007-2016) |
| Figuur 5.2. | Aantal verdachte transacties (2007-2016) |
| Figuur 6.1. | Aantal toegevoegde personen op de nationale sanctielijst terrorisme |
| Figuur 6.2. | Overzicht initiatieven FEC inzake de bestrijding van TF |

# Acroniemenlijst

| | |
|---|---|
| AML/CFT | Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism |
| BVO | Bevriezingsoverleg |
| CTER team | Contra-Terrorisme Extremisme en Radicalisme team van de Landelijke Politie |
| CFT | Combating / Countering the Financing of Terrorism |
| CT | Contra-terrorisme |
| DTN | Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland |
| FATF | Financial Action Task Force |
| FTF | Foreign Terrorist Fighter |
| FIU | Financial Intelligence Unit |
| LovJ | Landelijke Officier van Justitie |
| NDB | Nationaal Dreigingsbeeld |
| NPO | Non-Profit Organisation |
| OT | Ongebruikelijke Transactie |
| Sw | Sanctiewetgeving |
| TF | Terrorismefinanciering |
| VT | Verdachte Transactie |
| Wiv | Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten |
| Wft | Wet op financieel toezicht |
| Wtt | Wet toezicht trustkantoren |
| Wwft | Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme |

# Samenvatting

# Beleid Bestrijding Terrorismefinanciering. Effectiviteit en Effecten (2013-2016)

Sinds de aanslagen van 9/11 is er een omvangrijk internationaal beleidskader ontworpen om terrorismefinanciering (TF) te bestrijden. De maatregelen en landenevaluaties van de Financial Action Task Force (FATF) staan hierin centraal. Het internationale, Europese en nationale beleid is echter complex en gefragmenteerd. Het is de afgelopen jaren om uiteenlopende redenen lastig gebleken om een overkoepelend inzicht te krijgen in de effectiviteit van het internationale beleid om TF tegen te gaan. Deels is dit te wijten aan het steeds veranderende karakter en de vele verschijningsvormen van het fenomeen terrorismefinanciering. Een andere achtergrond van het gebrek aan overzicht en inzicht is toe te schrijven aan de vele publieke en private actoren die bij de strijd tegen TF betrokken zijn, en de methodologische problemen die bij het meten van effectiviteit van dit beleid komen kijken.

Uitgangspunt van deze studie is dat de complexiteit van het vaststellen van effectiviteit van beleid gericht op het bestrijden van terrorismefinanciering, moet worden erkend en geëxpliceerd. De doelstelling van het rapport is om een breed overzicht te geven van de activiteiten, initiatieven en samenwerkingsverbanden in het Nederlandse landschap van de bestrijding van terrorismefinanciering. Daarbij geven we een overzicht van aantallen van meldingen, rechtszaken, bevriezing, aanwijzingen etc. De centrale vraagstelling van dit rapport is:

> *Welke activiteiten hebben de actoren in het opsporings- en handhavingsnetwerk voor het bestrijden van terrorismefinanciering ontplooid in de periode 2013-2016, en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de doelstellingen op dit gebied van de FATF?*

Wij plaatsen de onderzoeksvraag in internationaal en reflectief kader. In de studie maken we onderscheid tussen output, outcome and impact effectiviteit. In deze driedeling is het meten van impact verreweg het moeilijkst. Bovendien houdt deze driedeling nog onvoldoende rekening met neveneffecten en de bredere maatschappelijke effecten van beleid.

We hebben invulling gegeven aan onze centrale vraag met behulp van het idee van een '**realist evaluation**' van Pawson en Tilley. Dat leidt tot een verschuiving in perspectief: doelstelling van het rapport is niet zozeer het *meten* van effectiviteit, naar het in kaart brengen van het werk van betrokken actoren en hun opvattingen over effectiviteit. We evalueren niet *of* beleid werkt, maar *hoe* beleid werkt. Dit doen we door in kaart te brengen welke ontwikkelingen en prioriteiten zich tussen 2013 en 2016 hebben voltrokken in het gehele opsporings- en handhavingsnetwerk inzake de bestrijding van TF in Nederland. Wij onderzoeken de betrokken actoren, de informatiestromen en protocollen die zij hebben

ontwikkeld, en de praktijken in de dagelijkse strijd tegen TF. Het is niet alleen van belang om dit netwerk duidelijk in kaart te brengen, maar ook om een gedetailleerder zicht te krijgen op de coördinatie en samenwerking tussen de schakels binnen het netwerk. Daarnaast analyseren we hoe actoren *zelf* over effectiviteit denken, en brengen in kaart hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden. Naast de vragen van effectiviteit, richt dit rapport zich ook op de bredere (neven)-*effecten*. De (neven)effecten hebben immers, op hun beurt, relevantie voor de effectiviteit én de legitimiteit van het beleid inzake de bestrijding van TF. Dit rapport gaat nadrukkelijk in op de vragen die gesteld kunnen worden over de mogelijk brede, maatschappelijke effecten van de strijd tegen TF.

Dit onderzoek richt zich met name op de periode 2013-2016 maar we hebben deze tijdsafbakening niet zeer strik ingevuld. Het rapport bespreekt waar relevant ook de periodes vóór 2013 en ná 2016. Het rapport geeft derhalve inzicht in een aantal huidige ontwikkelingen en beleidsvraagstukken maar pretendeert niet om na 2016 een volledig overzicht te geven. Door de keuze voor kwalitatieve onderzoeksmethodiek hebben de onderzoekers een aantal praktische keuzes moeten maken in de focus van het rapport. Er is voor gekozen om een aantal kernactoren (met name het FEC, DNB, FIU-NL, de FIOD en het OM) meer diepgaand te behandelen. Daardoor komen een aantal andere actoren, zoals de Douane maar ook private partijen, beperkter aan bod of zijn zij grotendeels buiten beschouwing gelaten. Ook de geheimhouding en vertrouwelijkheid rondom het onderzoeksonderwerp heeft geleid tot beperkingen. Hoewel wij beogen een goed overzicht te geven dan dit landschap als geheel, gaat de meeste aandacht in het rapport uit naar een aantal actoren die als kernactoren in dit landschap fungeren.

Het rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel (hoofdstukken 1-3) werkt de bovenstaande doelstelling verder uit en licht de werkwijze en de onderzoeksmethoden toe. In het tweede deel (hoofdstukken 4 en 5) worden de belangrijkste initiatieven, speerpunten en zaakinformatie van de actoren (beleidsmakers, toezichthouders, operationele diensten) in het Nederlandse veld in kaart gebracht. Het derde deel (hoofdstukken 6-8) is thematisch van aard en gaat verder in op drie belangrijke thema's in het FATF raamwerk: samenwerking en informatie delen, de risico-gerichte aanpak en opsporingsmethoden.

Op basis van de 'realist evaluation' presenteren wij tenslotte (1) bevindingen met betrekking tot het veld van actoren en de dagelijkse praktijk waarin deze opereren; (2) bevindingen over de methodes en werkwijze waarmee TF wordt bestreden; (3) bevindingen in bredere context en met een bredere, maatschappelijke, relevantie.

Deel 1 van het rapport werkt deze doelstellingen uit en licht de werkwijze en onderzoeksmethoden toe.

In hoofdstuk 1 wordt het raamwerk besproken dat de FATF sinds 9/11 heeft opgezet om terrorismefinanciering tegen te gaan, en beschrijven wij hoe het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In 2012 is het FATF raamwerk van aanbevelingen en leidraden grondig herzien, en is naast het vaststellen van ´technical compliance´, de focus meer komen te liggen

op het meten van de effectiviteit van de bestrijding van witwassen, terrorismefinanciering en de proliferatie van massavernietigingswapens. Het doel hiervan is om meer inzicht te krijgen of het beleid ook leidt tot resultaten. De nieuwe aanpak van de FATF krijgt vorm middels een hoofddoel (High Level Objective) dat is onderverdeeld in drie thematische doelen (Intermediate Outcomes) die kunnen worden samengevat als het nastreven van een goede samenwerking en coördinatie tussen beleidsmakers, de handhavingsketen en de professionals die onder de meldplicht vallen. Deze doelen worden verder uitgewerkt in elf sleuteldoelen (Immediate Outcomes). De bij de FATF (of een regionale variant daarvan) aangesloten landen worden aan de hand van een tweeledige evaluatiemethode waarbij zowel ´technical compliance´ als de effectiviteit van het beleid beoordeeld.

Vervolgens wordt beschreven hoe de huidige FATF evaluatiemethodologie in de praktijk werkt. In het proces is het de taak van de landen om aan te tonen dat de nationale AML-CFT systemen aan de FATF standaarden voldoen en deze effectief zijn. Als landen geen bewijzen kunnen overleggen zal de FATF ervan uitgaan dat het systeem niet effectief is. Met name het definiëren en meten van effectiviteit is lastig. Er is een gedetailleerde methodologie ontwikkeld om effectiviteit te meten maar het is nog onduidelijk wat de FATF als geldige bewijsvoering beschouwd. Door te kijken naar eerdere FATF landenevaluaties kan inzicht worden verkregen hoe de nieuwe evaluatiemethodologie in de praktijk is toegepast. De analyse van de landenevaluaties op sleuteldoelen 9 en 10 – die specifiek over TF gaan – in een drietal Europese landen laat zien hoe verschillende aspecten van het beleid door de FATF worden beoordeeld. Als er bijvoorbeeld punten van kritiek worden gegeven op de uitvoering van sleuteldoel 9 (het opsporen en vervolgen van TF), worden deze in een bredere context geplaatst en worden ook eventuele verzachten omstandigheden in kaart gebracht. De analyse van sleuteldoel 10 (preventieve maatregelen en financiële sancties tegen TF) wordt duidelijk met behulp van welk soort voorbeelden landen kunnen aantonen dat zij aan het doel voldoen.

Ondanks de nieuwe evaluatiemethode blijven er punten van kritiek op de FATF. Zo wordt nog steeds gesteld dat FATF zich vooral op ´paper compliance´ en ´regulatory ritualism´ richt, en dat daarbij de werkelijke impact van het FATF raamwerk op de financieringsstromen van terroristen grotendeels uit het oog wordt verloren. Verder kan er onderscheidt gemaakt worden tussen principiële kritiek en methodologische kritiek. Principiële kritiek vraagt of de vooronderstellingen die richting geven aan het beleid van de FATF de juiste zijn. Er kan bijvoorbeeld principiële kritiek worden gegeven ten aanzien van: (1) de aannames over TF waarop het beleid is gebaseerd en de wendbaarheid van het beleid met betrekking tot nieuwe dreigingen, (2) de inclusiviteit van het evaluatieproces, (3) het waarderen van lokale context en het vermijden van een ´one size fits all´ benadering, (4) de wenselijkheid van het waardeoordeel dat de FATF in evaluaties geeft over het beleid, met name waar het opsporings-, of handhavingsbeslissingen betreft. Methodologische kritiek gaat over evaluatiemethoden die de FATF gebruikt. Meet een indicator werkelijk wat we willen weten? Daarbij kan men zich afvragen of (1) de doelstelling van de FATF om landen op een consistente wijze te evalueren voldoende wordt gerealiseerd, (2) hoe valide en betrouwbaar het dreigingsbeeld is dat de FATF heeft met betrekking tot TF, (3) of indicatoren zoals het aantal strafzaken een goede maatstaf zijn voor het meten van effectiviteit, (4) of preventieve

maatregelen en innovatieve initiatieven voldoende worden gewaardeerd. Samenvattend kan men stellen dat de FATF enerzijds verweten wordt dat zij ´paper compliance´ meet zonder dat inzichtelijk wordt of TF ook werkelijk wordt aangepakt en anderzijds leidt de nieuwe evaluatiemethodologie ook weer tot nieuwe punten van kritiek.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de **wetenschappelijke literatuur** met betrekking tot het meten van effectiviteit van terrorismebestrijding in het algemeen en de bestrijding van terrorismefinanciering in het bijzonder. Gezien het belang van het onderwerp is er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar waarin de effectiviteit van terrorismebestrijding wordt onderzocht. Bovendien is regelmatig vastgesteld dat het meten van effectiviteit op dit gebied een zeer complexe zo niet onmogelijke taak is. Tenslotte geven verschillende rapporten soms tegenstrijdige resultaten met betrekking tot de effectiviteit van hetzelfde beleid. Het is belangrijk te erkennen dat er beperkte kennis is over huidige en toekomstige vormen van terrorismefinanciering en het tegengaan daarvan.

Wetenschappelijke studies geven op verschillende manieren invulling aan definities en evaluaties van effectiviteit. Een van de obstakels om dit kwantitatief te kunnen meten het ontwerp van relevante indicatoren. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen directe indicatoren (bijv. aantal aanslagen), indirecte indicatoren (bijv. impact op de economie) en respons indicatoren (bijv. aantal verdachte transacties). Aan al deze indicatoren kleven echter meerdere methodologische problemen. We onderscheiden daarbij: problemen met validiteit en betrouwbaarheid, causaliteitsproblemen, attributieproblemen, kwantificatie en wegingsproblemen en substitutie effecten.

Om aan deze uitdagingen van het meten van effectiviteit voorbij te gaan, onderscheiden wij **drie definities voor het meten van effectiviteit**: (1) output effectiveness, (2) outcome effectiveness en (3) impact effectiveness. Output effectiveness is het meten van effectiviteit aan de hand van de mate waarin CFT aanbevelingen en wetgeving is ingevoerd (paper compliance). Outcome effectiveness is het meten van effectiviteit door indicatoren zoals de aantallen bevroren tegoeden en verdachte transacties. Impact effectiveness heeft betrekking op het vaststellen van een bredere impact op de financiën van terroristen of de mate waarin terrorisme voorkomt.

Onze aanpak zich op de beleidslogica en de veronderstelde werking van het beleid in de Nederlandse context. Dit is wat Pawson en Tilly een `realist evaluation´ noemen. Hierbij analyseert men niet naar *of* beleid werkt maar *hoe* beleid werkt. Dit doen we door in kaart te brengen wat de actoren op het gebied van opsporing en handhaving in Nederland in de periode 2013-2016 hebben gedaan om terrorismefinanciering tegen te gaan. We proberen zich te krijgen op de dagelijkse praktijk in de strijd tegen TF en de coördinatie en samenwerking tussen de schakels binnen het netwerk. Daarnaast bepleiten wij ook dat het belangrijk is om te kijken naar de beleidseffecten die afwijken van de vooronderstellingen. Door een te nauwe focus op vraagstukken van effectiviteit blijven de bredere maatschappelijke neveneffecten van beleid inzake TF (vaak) onderbelicht. Er zijn echter aanwijzingen dat deze effecten aanzienlijk zijn, en betrekking hebben op bijvoorbeeld de kosten voor de private sector, het defensief of overmatig melden van verdachte transacties,

de privacy van burgers en financiële uitsluiting. In dit rapport stellen wij vragen met betrekking tot deze (neven)effecten.

Hoofdstuk 3 gaat in op de gebruikte onderzoeksmethoden en geheimhoudingsvraagstukken waar het onderzoek mee te maken kreeg. De kernopzet van deze studie is een praktijkgerichte benadering. Het doel is het netwerk van actoren op het gebied van de bestrijding van TF in kaart te brengen, te schetsen welke protocollen en praktijken de actoren hebben ontwikkeld, hoe de actoren zelf over effectiviteit denken en tot welke aandachtspunten en prioriteiten dit leidt. Deze analyse zetten wij vervolgens af tegen de FATF doelstellingen op het gebied van TF.

De methoden die voor het onderzoek zijn gebruikt zijn: het bestuderen van beschikbare wetenschappelijke literatuur, document analyse (o.a. jaarverslagen, wetteksten, etc), het verzamelen van zaakinformatie en cijfermatige analyse van primaire informatiebronnen, diepte interviews en participerende observatie (deelname aan relevante bijeenkomsten). In annex 1 is een volledig overzicht van de interviews te vinden, annex 2 beslaat de algemene ´interview guide´ en annex 3 geeft een overzicht van de bijeenkomsten waaraan is deelgenomen.

Onderzoek naar vraagstukken rond TF krijgt onvermijdelijk met geheimhouding te maken, deels doordat bepaalde documenten vertrouwelijk zijn, en deels door de terughoudendheid van organisaties om over dit onderwerp te communiceren. In dit onderzoek heeft de vertrouwelijkheid van informatie en geheimhouding geleid tot beperkingen en vertragingen die kort worden toegelicht.

Deel 2 van het rapport gaat over het Nederlandse veld van actoren op het gebied van TF. Het beleid, de wettelijke kaders en de handhaving van de strijd tegen TF worden op departementaal en toezichthouder niveau vormgegeven. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de drie Ministeries die een belangrijke rol spelen met betrekking tot het tegengaan van TF – Financiën, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid / de NCTV – en de zes toezichthouders op dit gebied – DNB, de AFM, het BFT, het BTWwft, de Kansspelautoriteit en de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten. Per actor wordt een kort overzicht gegeven met een aantal kernfeiten, de rol van de actor binnen het Nederlandse veld, de initiatieven die de actor de afgelopen jaren en in het bijzonder tussen 2013 en 2016 heeft ondernomen om terrorismefinanciering tegen te gaan en de (inter)nationale samenwerkingsverbanden waaraan de actor deelneemt. Waar mogelijk, zijn er concrete casussen beschreven. Ten slotte worden er per toezichthouder een aantal concluderende observaties gemaakt met betrekking tot het meten van effectiviteit, de verhouding tussen de ontplooide activiteiten en de FATF aanbevelingen en (mogelijke) dilemma´s van het beleid.

De analyse van de rol en activiteiten van de toezichthouders laat zien dat het toezicht op de naleving van de CFT wetgeving complex en versnipperd is. Bij de toezichthouders observeren we heel verschillende niveaus in de mate van urgentie voor en kennis van (de bestrijding van) terrorismefinanciering. Dit komt onder andere omdat de dreiging van TF niet voor alle sectoren relevant is en bewijs van concrete cases in de praktijk ontbreekt. Het is bovendien

vaak voor toezichthouders niet mogelijk om casussen van TF statistisch te onderscheiden van zware criminaliteit en/of witwassen. Dit komt omdat het toezicht zich richt op naleving van de relevante wetgeving die over beide fenomenen gaat en van meldplichtige professionals en instellingen wordt gevraagd om ongebruikelijke transacties op basis van objectieve of subjectieve indicatoren te melden. Wel wordt vastgesteld dat alle toezichthouders zich bewustzijn dat het tegengaan van TF onderdeel van hun takenpakket is en nemen zij deel in verschillende samenwerkingsverbanden om – waar wettelijk mogelijk – informatie uit te wisselen en interventies te coördineren.

In hoofdstuk 5 worden de operationele actoren in de strijd tegen TF besproken: de AIVD, de FIU-NL, de FIOD, de Nationale Politie, het OM en kort ook de private actoren. Wederom wordt per actor een beknopt overzicht gegeven met kernfeiten, de rol van de actor binnen het Nederlandse veld, de initiatieven die de actor de afgelopen jaren en in het bijzonder tussen 2013 en 2016 heeft ondernomen om terrorismefinanciering tegen te gaan en de (inter)nationale samenwerkingsverbanden waaraan de actor deelneemt. Daarnaast worden, voor zover beschikbaar, statistische gegevens (met name van FIU-NL) en casussen (FIOD, OM) beschreven om een meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de aard van de (mogelijke) terrorismefinancieringszaken waarmee de actoren te maken hebben, de ontplooide activiteiten van de actoren op dit gebied en de mogelijke effectiviteit en effecten daarvan. Ook worden er per operationele actor weer een aantal concluderende observaties gemaakt met betrekking tot het meten van effectiviteit, de verhouding tussen de ontplooide activiteiten en de FATF aanbevelingen en (mogelijke) dilemma´s van het beleid.

Uit het hoofdstuk wordt duidelijk dat onder de operationele actoren de aandacht voor de bestrijding van TF is toegenomen in de laatste jaren, met name in reactie op de situatie in Syrië en Irak en het fenomeen van het uitreizen (en vervolgens deels terugkeren) van strijders die zich aan hebben gesloten bij de Islamitische Staat of verwante extremistische organisaties. Deze aandacht heeft ook geleid tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties en meer rechtszaken. In het landschap van operationele actoren valt op dat de FIOD in toenemende mate een rol is gaan spelen bij de bestrijding van TF.

Deel 3 van het rapport is thematisch van aard en gaat in op de verhouding tussen de activiteiten die op het gebied van CTF zijn ontplooid door het toezichts-, opsporings-, en handhavingsnetwerk en de FATF doelstellingen met betrekking tot de bestrijding van TF.

Een belangrijk speerpunt in het FATF raamwerk is het bevorderen van samenwerking en informatiedeling tussen actoren. Hoofdstuk 6 gaat in op zes samenwerkingsplatformen die de afgelopen jaren in Nederland zijn opgericht. In volgorde van publieke naar publiek-private samenwerking en van het delen van geen of weinig operationele informatie naar het gericht delen van operationele informatie zijn dit: het toezichthouderoverleg, het bevriezingsoverleg, de CT-Infobox, het FEC project TF, de TF Taskforce en het TF Platform. Dit hoofdstuk brengt de opzet en de werking van deze samenwerkingsplatformen in kaart en bespreekt kritische vragen met betrekking tot de verschillende samenwerkingsplatformen.

Uit de analyse blijkt dat er in de afgelopen jaren een aantal belangrijke samenwerkingsplatformen tot stand gekomen is om informatie sneller en effectiever te kunnen delen. Enerzijds past dit in een bredere internationale trend, anderzijds zijn de betrokken actoren in Nederland zeer actief in het opzetten van manieren om informatie te delen en samenwerkingsplatformen. Het FEC project TF vormt één van de kernpunten van de Nederlandse aanpak van het voorkomen en bestrijden van TF. Binnen het FEC project TF werken verschillende overheidspartners samen om signalen uit te wisselen en trends te signaleren. Zij wisselen ten behoeve van de bestrijding van TF binnen het FEC project TF strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale informatie met elkaar uit en analyseren deze. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de signalen en interventies die voorgekomen zijn uit het FEC project TF. Daarnaast is de TF Taskforce (opgezet in 2017) een belangrijk platform in Nederland. Binnen de TF Taskforce worden door vier publieke en vijf private actoren signalen gedeeld en persoonsgegevens van vermeende jihadisten uitgewisseld. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de werkwijzen en aantallen van de Taskforce.

Een aantal belangrijke punten die in dit hoofdstuk naar voren komen met betrekking tot het succesvol uitwisselen van informatie en de samenwerkingsplatformen in Nederland, zijn: (1) het cruciale belang van het GAZO principe voor informatie uitwisseling binnen de platformen waar operationele case informatie wordt uitgewisseld, (2) een brede erkenning van de meerwaarde van multidisciplinair werken; (3) het vrijmaken van personeel vanuit de eigen organisatie in plaats van het opzetten van nieuwe organisaties; (4) een gedeeld bewustzijn onder publieke en private actoren.

Daarnaast zijn er een aantal kritische observaties te maken met betrekking tot de manier waarop informatie wordt gedeeld en samenwerkingsplatformen zijn opgezet. (1) De Nederlandse samenwerkingsplatformen en ook het Nederlandse veld van actoren betrokken bij de bestrijding van terrorismefinanciering wordt gekenmerkt door korte lijnen. Hoewel dit van groot belang is voor het vertrouwen tussen de actoren en bijdraagt aan de effectiviteit van het systeem, werpt het ook vragen op hoe deze nauwe samenwerking zich verhoudt tot kritisch toezicht (voorkomen van ´group think´), objectieve verantwoording en een duidelijk inzicht wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk kan worden gehouden. (2) Innovatieve samenwerkingsplatformen zoals FEC Project TF en de TF Taskforce waren in het begin met name gericht op uitreizigers: hoe verhoudt zich dit tot de manier waarop de dreiging zich ontwikkelt en zijn de samenwerkingsplatformen wendbaar genoeg? (3) Het FEC, de CT Infobox en de TF Taskforce zijn allen opgezet aan de hand van een Convenant. De vraag is of de bestaande Convenanten voldoende zijn om de afspraken over samenwerking en informatie uitwisseling te regelen, zeker nu de platformen groeien. De werkwijze en convenanten van de Taskforce zouden geëvalueerd moeten worden aan de hand van de principes van good governance voor public-private information sharing zoals geïdentificeerd door RUSI inclusief principes voor toezicht, transparantie en bezwaarprocedures; (4) Samenwerkingsplatformen zoals het FEC Project TF en de TF Taskforce kennen tot nu toe zeer beperkte openbare verslaglegging. Het uitbreiden en waarborgen van de juridische basis van deze initiatieven kan baat hebben bij een openbare en geïnformeerde discussie over de effectiviteit, proportionaliteit en procedures.

Hoofdstuk 7 richt zich op een tweede speerpunt in het FATF raamwerk: de focus op een Risk-Based Approach (RBA). Dit hoofdstuk geeft eerst een overzicht vanuit de wetenschappelijke literatuur over wat de RBA is, welke problemen het zou moeten oplossen en welke kritiek er op deze aanpak is. Vervolgens wordt ingegaan op hoe het Nederlandse veld van actoren op het gebied van TF een risico gerichte aanpak heeft ingevoerd. Vrijwel alle actoren, zowel publiek als privaat, hebben een op risico-gebaseerde aanpak ontwikkeld met betrekking tot hun rol in het tegengaan van TF. In sommige gevallen is daarmee al jarenlange ervaring opgedaan (o.a. door meldplichtige instellingen en de FIU-NL) terwijl andere actoren (o.a. toezichthouders) meer recent de risico-gerichte aanpak in hun dagelijkse praktijk toepassen.

Uit de analyse van de invoering van de RBA door toezichthouders komt naar voren dat zij deze aanpak deels gebruiken om te bepalen op welke thema´s of specifieke beleidsprocessen zij hun toezicht met name willen richten. Hieruit volgt of toezicht op het tegengaan van TF prioriteit krijgt of niet. Daarnaast gebruiken zij de RBA ook om te bepalen op welke ondertoezichtgestelden het toezicht zich met name moet richten. Het is met andere woorden een instrument om hoog risico instellingen of professionals te identificeren en daar het toezicht het meest op te richten.

De opsporingsdiensten maken in zoverre gebruik van een risico-gerichte aanpak dat zij deze inzetten om hun dagelijkse werk te sturen om tot een zo effectief mogelijke besteding van beperkte middelen te komen. Binnen een bredere set aan beleidsonderwerpen prioriteren de FIU, de FIOD, de AIVD en het OM terrorisme en terrorismefinanciering als hoog-risico. Vervolgens differentieert het OM niet in het risico tussen verschillende TF zaken, alle zaken zouden moeten worden opgepakt en voor de rechter gebracht. De FIOD en de AIVD maken op basis van expertise en overleg afwegingen aan welke signalen, personen of organisaties zij hun capaciteit besteden. De FIU maakt naast overleg en expertise ook gebruik van filteringssoftware en risicomodellen om op risicogerichte beslissingen te maken met betrekking tot de ongebruikelijke en verdachte transacties waarmee zij te maken hebben.

Tenslotte gaat het hoofdstuk in op de discussie rondom het fenomeen ‘derisking’. Derisking vindt plaats indien meldplichtigen zich genoodzaakt zien om bepaalde cliëntgroepen uit te sluiten, omdat zij een gedetailleerde risico-gerichte benadering niet langer kunnen uitvoeren met betrekking tot deze groepen. Derisking is in het bijzonder een probleem voor stichtingen en non-profit organisaties omdat deze vaak worden aangemerkt als bijzonder risicovol of kwetsbaar voor TF (hoewel bewijs hiervoor vaak ontbreekt). Hier wordt duidelijk dat zij, onder andere, de bredere maatschappelijke effecten ondervinden van het (inter)nationale beleid om TF tegen te gaan.

Het hoofdstuk concludeert dat toezichthouders en operationele actoren de RBA methodologisch verschillend vormgeven, variërend van het vaststellen van prioriteiten door middel van overleg tot het gebruik van risico-modellen en analysesoftware. Sommige actoren gebruiken de RBA voor meerdere doeleinden: zowel voor het vaststellen van beleidsprioriteiten als voor het bepalen van hoog en laag risico instellingen, professionals of transacties.

Het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 8) gaat in op opsporingsmethoden en hun effectiviteit. Een rode draad in het werk van de FATF is de vraag *of* en *hoe* typologieën voor TF ontwikkeld kunnen worden om mogelijke ongebruikelijke transacties of (rechts)personen te identificeren met een relatie tot TF. Daaruit voortvloeiend is de discussie ontstaan of het effectiever is om gericht vertrouwelijke politie- en persoonsgegevens uit te wisselen. Hoewel beide opsporingsmethoden elkaar niet uitsluiten leveren deze verschillende benaderingen in praktische zin dilemma´s op over de prioriteiten. Dit hoofdstuk zet deze dilemma´s, initiatieven en de effectiviteitsvragen rondom deze twee opsporingsmethoden uiteen.

Eerst wordt de discussie over typologieën en effectiviteit in kaart gebracht vanuit een internationaal perspectief. De FATF hecht veel waarde aan het ontwikkelen van profielen en typologieën met betrekking tot TF. In de praktijk blijkt dit echter erg lastig. De rapporten waarin zij de financiële patronen van mogelijke terroristen, terroristische organisaties en uitreizigers in kaart brengt zijn vaak generiek, geanonimiseerd en breed geformuleerd. De kernvraag is of (toekomstige) terroristen abnormale en/of uitzonderlijke transactiepatronen laten zien en deze kunnen worden gemodelleerd met risicoanalyse software. Het Europese dreigingsbeeld in de afgelopen jaren kenmerkt zich door aanslagen die gefinancierd werden met relatief kleine bedragen en door middel van het gebruik van cash en door onopvallende, reguliere transactiepatronen die moeilijk of niet te onderscheiden zijn van normale transactiepatronen. Wetenschappelijke literatuur zet al langer kritische kanttekeningen bij de effectiviteit van transactiemonitoring en het ontwikkelen van profielen in het kader van TF. Samengevat kan worden opgemerkt dat het ontwikkelen van TF typologieën een omstreden en moeilijk bereikbaar doel van de strijd tegen TF is maar dat het doel door veel actoren desalniettemin nog altijd onderschreven wordt.

Binnen Nederland richten een aantal belangrijke recente initiatieven en programma´s zich op de ontwikkeling van profielen en typologieën van de financiële transactiepatronen van potentiële terroristen en mogelijke uitreizigers. Maar er klinken ook sceptische geluiden. De bankensector bijvoorbeeld wijst erop dat transactiemonitoring met behulp van typologieën niet aantoonbaar leidt tot het voorkomen van terrorismefinanciering of een veiligere maatschappij. Ook stellen zij dat het systeem veel personeelscapaciteit vraagt en hoge kosten met zich mee brengt terwijl door het hoge aantal false positives de effectiviteit van het systeem tegenvalt. Daarnaast uiten zij kanttekeningen met betrekking tot de gevolgen voor de privacy van hun klanten. In de internationale discussie over het nut van typologieën en het meest effectieve gebruik van financial intelligence, is er in toenemende mate aandacht voor het gericht delen van politiegegevens met financiële instellingen. Publiek-private informatie deling betreft in toenemende mate niet alleen geanonimiseerde casuïstiek, maar ook persoonsgegevens van verdachte personen en zaken die mogelijk verband houden met terrorisme(financiering).

De zoektocht naar typologieën enerzijds, en de praktijk van namen delen anderzijds, vormt een spanningsveld in het Nederlandse veld van actoren. De strategieën sluiten elkaar niet uit, maar gaan wel uit van een fundamentele andere aanpak als het gaat om keuzes en prioriteiten. Maar voor een effectief én efficiënt TF beleid, is het belangrijk keuzes te maken. Er zijn grote verschillen in de aannames en werkwijzen van deze benaderingen. Doel van dit

hoofdstuk was om deze dilemma's inzichtelijk te maken, om zo het debat in Nederland te informeren.

Op basis van de 'realist evaluation' presenteren wij een aantal conclusies:

1. Bevindingen met betrekking tot het veld van actoren en de dagelijkse praktijk waarin deze opereren.

- Opkomst nieuwe actoren

Met de stijgende politieke en maatschappelijke urgentie van het onderwerp TF en de focus op de Syriëganger/uitreiziger problematiek (vanaf 2013), hebben nieuwe actoren het onderwerp actief opgepakt. Het veld is deels ook uitgebreid en verschoven naar actoren die niet traditioneel verantwoordelijk zijn voor opsporing en handhaving van TF. Met name in het kader van de aanpak om de activiteiten van Syriëgangers/uitreizigers te belemmeren, wordt er meer medewerking gevraagd van verschillende instanties. Met deze integrale aanpak wordt het veld verbreedt maar tegelijkertijd onoverzichtelijker. De opkomst van deze nieuwe actoren leidt tot vragen over de verdeling van verantwoordelijkheden.

- Checks en Balances

Naast de opkomst van nieuwe actoren, wordt er door de actoren ook sterk ingezet op (inter)nationale samenwerking met andere actoren uit het veld. Binnen het Nederlandse veld van actoren wordt met betrekking tot TF pragmatisch en laagdrempelig samengewerkt. Ook worden er afspraken gemaakt wie welke zaken oppakt (het GAZO principe). Een van de steeds terugkerende kritiekpunten die na aanslagen wordt vastgesteld is het ontbreken van een goede samenwerking tussen publieke actoren. Het is dus positief te noemen dat in het Nederlandse veld hier veel aandacht voor is en verschillende initiatieven voor zijn ondernomen. Het is echter van belang om ook de risico's van korte (soms informele) communicatielijnen en laagdrempelige samenwerking in kaart te brengen. Wie is de kritische stem in een 'ons-kent-ons' wereld? Is er genoeg ruimte voor verschil van inzicht?

- Verschuiving van rollen en vervaging van verantwoordelijkheden.

De analyse van het Nederlandse veld van actoren leidt tot de bevinding dat er in sommige gevallen een verschuiving gaande lijkt te zijn van de rollen van de actoren in dit veld. Bij sommige initiatieven observeren we een vervaging van de grens tussen toezicht enerzijds, en opsporing en het verkrijgen van financial intelligence anderzijds. Hoe wenselijk zijn deze verschuivingen in het landschap van actoren, zoals de ambiguïteit tussen toezicht en actief opsporen? Het is van belang voor beleidseffectiviteit én legitimiteit dat de verschillende actoren niet op elkaars 'stoel' gaan zitten: hierdoor verschuiven rollen, raken verantwoordelijkheden onduidelijk en worden taken mogelijk dubbel uitgevoerd. Het is van belang om goed te bewaken dat praktijken en activiteiten

zich verhouden tot de taakstelling van een organisatie, en de rolverdeling binnen het veld (waar toezichthouders toezicht houden en operationele actoren zich met opsporing bezig houden).

## 2. Bevindingen over de methodes en werkwijze waarmee TF wordt bestreden

- ### Verschillende definities van effectiviteit

Wij vinden verschillende (impliciete) definities van effectiviteit terug in de werkwijzen in het veld van actoren in Nederland. Waar allen gericht zijn op het bereiken van *een vorm van* effectiviteit, zetten sommige actoren sterker in op wat wij 'output effectiveness' hebben genoemd, terwijl anderen meer expliciet streven naar 'impact effectiveness.' Output effectiveness bewaakt de formele (wettelijke verplichte) *processen* die zijn vastgelegd in het kader van terrorismebestrijding. Het gericht delen van persoonsgegevens van mogelijke verdachten geeft een meer creatieve invulling van de huidige regelgeving en gaat in de richting van *impact effectiveness*. De uiteenlopende definities van effectiviteit verklaren deels de spanningsvelden en beleidscontradicties in het Nederlandse veld van actoren.

- ### Risk-based approach en het terrorisme 'profiel'

De risico-gerichte aanpak is een centraal onderdeel van het beleid tegen terrorismefinanciering zoals dit door de FATF is vormgegeven. Al jaren leeft er binnen het veld van publieke en private actoren een discussie of typologieën effectief zijn bij de bestrijding van TF. De ambitie is om terrorismefinanciering preventief te detecteren op basis van bepaalde criteria. De afgelopen jaren hebben vrijwel alle actoren in het Nederlandse veld, mede omdat dit wettelijk is vastgelegd, een op risico gebaseerde aanpak (RBA) ontwikkeld met betrekking tot hun rol in het bestrijden van terrorismefinanciering. Het is de vraag of de aanpak gericht op het vaststellen van risicoprofielen het meest geschikt is voor de bestrijding van terrorismefinanciering, gezien het fenomeen ten opzichte van het geheel aan financiële transacties vrij zeldzaam is en zich vaak lastig in patronen laat vangen.

- ### Platformen en Informatie Delen

We observeren dat er een tendens is richting het delen van informatie met meerdere publieke en/of private actoren tegelijkertijd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij het FEC project TF, de TF TaskForce, het TF Platform en het internationale FIU project met betrekking tot Foreign Terrorist Fighters. Gericht delen van informatie en persoonsgegevens richt zich explicieter op *outcome effectiveness* dan bijvoorbeeld het opstellen van risicoprofielen. Met deze innovatieve manieren van informatie delen begeeft men zich op de grenzen van de wet. Het is van belang om nog meer maatschappelijke discussie te voeren over de legitimiteit, doelmatigheid en privacy bescherming van deze innovatieve vormen van samenwerking.

- ### Toename Nationale Sanctielijst Terrorisme

De bestudering van het Bevriezingsoverleg laat zien dat sinds 2013 de Nationale Sanctielijst Terrorisme op nieuwe manieren is ingezet. Door een exponentiële uitbreiding van de lijst beoogt men proactief in te kunnen grijpen op het Syriëganger fenomeen. Het is van belang om de (mogelijke) effectiviteit van de maatregel te evalueren en de zorgvuldigheid van het proces te blijven bewaken. Deze administratieve maatregel is een zware sanctie voor getroffenen, die immers (nog) geen verdachten in strafrechtelijke zin zijn.

## 3. Bevindingen in bredere context en met een bredere, maatschappelijke, relevantie.

- Nieuw Dreigingsbeeld

De analyse van het Nederlandse veld van (publieke) actoren verantwoordelijk voor de bestrijding van TF laat zien dat met name sinds de opkomst van de Islamitische staat in 2013 de aandacht en de initiatieven met betrekking tot TF sterk zijn toegenomen. Sinds 2013-2014 heeft een fundamentele verandering plaatsgevonden in de focus van het Nederlandse beleid inzake TF. Vanaf 2014 richt het Nederlandse beleid zich in toenemende mate op het 'uitreiziger'/ Syriëganger /Foreign Terrorist Fighters probleem. Tegelijkertijd rijst de vraag of het veld van actoren voldoende is toegerust om te anticiperen op nieuwe dreigingen en ongebruikelijke vormen van TF.

- Derisking / Beleidscontradicties

Sleuteldoel 10 richt zich op de preventie van misbruik van de NPO sector. Zoals besproken in hoofdstuk 7, kan de risico-gerichte aanpak ook negatieve bijeffecten creëren ook in de vorm van de-risking. In het Nederlandse veld van actoren levert dit een spanningsveld op, waarbij mogelijk een tegenstelling in beleid ontstaat. Toezichthouders erkennen het probleem van derisking, maar blijven nadruk leggen op risico's die gepaard kunnen gaan met financiële dienstverlening aan NPOs.

- Privacy en Proportionaliteit

Alles bij elkaar genomen, schetst dit rapport een brede ontwikkeling in het Nederlandse veld waarbij vaker en creatiever informatie en persoonsgegevens worden gedeeld tussen overheidsinstanties onderling, en tussen publieke en private actoren. De platformen en initiatieven die in dit rapport worden besproken, zijn aangemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Niettemin is het belangrijk om vragen over proportionaliteit te blijven stellen met betrekking tot deze samenwerkingsverbanden en data-uitwisseling. Door netwerk tekeningen wordt het bredere financiële netwerk van verdachten in kaart gebracht. Dit kan in potentie een veelvoud aan gegevens van niet-verdachten in kaart brengen. Naarmate meer partners deelnemen aan publiek-publieke en publiek-private operationele platformen, wordt de omgeving van data uitwisseling complexer en neemt het risico op lekken en vergissingen toe. Bovendien is nog onduidelijk wat de implicaties van de AVG zijn voor financiële informatie deling en transactiemonitoring meer algemeen.

- Onderzoek en Transparantie

Tenslotte een conclusie over transparantie en publieke verantwoording. Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel instanties terughoudend zijn met het delen van informatie, werkwijzen en cijfermatig materiaal met onderzoekers. Deels komt dit voort uit veiligheidsoverwegingen en verplichtingen inzake toezichtvertrouwelijkheid. Naast geheimhoudingsverplichtingen en privacywetgeving blijkt dat toegang tot documenten ook lastig is vanuit organisatorisch oogpunt. Gegevens en documenten met betrekking tot TF worden vaak niet los van witwasgegevens bewaard. Vastgesteld is dat er weinig tot geen standaard protocol voor de uitwisseling van TF-gerelateerd informatie met belanghebbenden is. Het is belangrijk dat er stappen worden gezet met betrekking tot transparantie en de beschikbaarheid van gegevens ten behoeve van evaluatie en wetenschappelijk onderzoek. Dat is relevant voor wetenschappelijk onderzoek en het verder toetsen van doelmatigheid en efficiëntie van het beleid, het vergroten van transparantie is ook belangrijk met betrekking tot brede maatschappelijke legitimiteit van het beleid.

# Executive Summary

# Counter-Terrorism Financing Policies in The Netherlands. Effectiveness and Effects (2013-2016)

Since the 9/11 attacks, an extensive international policy framework has been designed to combat the financing of terrorism (counter terrorism-financing, or CTF). Central to these efforts are the measures and country evaluations of the Financial Action Task Force (FATF). However, international, European and national policies on this matter are complex and fragmented. In recent years, it has proven difficult for various reasons to gain a comprehensive insight into the effectiveness of CTF policy. This is partly due to the ever-changing character of the phenomenon of terrorism financing, and partly because of the wide range of public and private actors involved in the fight against TF. The main explanation for the lack of overview into effectiveness of CFT are the methodological challenges that come with measuring effectiveness of this policy. Our starting point is that the complexity of determining the effectiveness of CFT policies must be explicitly recognized.

The **objective** of this report is to offer a broad overview of the activities, initiatives, and cooperation platforms in the Dutch landscape of CFT. We offer insight into the numbers of abnormal transactions reports, court cases, freezing orders etc. The **central question** of the report is:

> *What activities did the actors in the policy and law enforcement network of combating terrorist financing develop in the period 2013-2016, and how do these activities relate to the FATF objectives?*

We adopted an international and reflective approach towards the research question. In this study we distinguish between output, outcome and impact effectiveness. Of these three forms of effectiveness, measuring impact is by far the most difficult. Moreover, this distinction does not yet sufficiently take into account policy (side)-effects.

We investigated our central question on the basis of Pawson and Tilley concept of a ´**realist evaluation**.´ This implies a shift in perspective: the aim of the report is not so much to *measure* effectiveness, but rather to map the work of the actors involved, and their own understandings of effectiveness. We do not evaluate *whether* policy works, but *how* policy works. We do this by mapping the developments and priorities that have taken place between 2013 and 2016 in the entire policy and law enforcement network regarding CFT in the Netherlands. We investigate the actors, the information flows and protocols they have developed in CTF. We analyse the forms of coordination and cooperation between the links within the Dutch CFT network. In addition, we analyse how actors *themselves* think about effectiveness, and we show how different concepts of effectiveness lead to different interests and priorities. In addition to questions regarding effectiveness, this report also focuses on the broader (side) *effects*. After all, (side)effects have relevance for the

effectiveness and the legitimacy of the CFT policy. This report explicitly addresses the questions that can be asked about the potentially broad, societal effects of CTF.

The objective of the study is therefore to provide a broad (but not complete) overview of the activities, initiatives and partnerships in the Dutch CFT landscape. We give an overview of numbers of unusual/suspicious transaction reports, court cases, freezing orders, indications etc. The focus is on the period 2013-2016, but where relevant we discuss earlier and later initiatives. The landscape of actors with a formal and informal role in the fight against TF in The Netherlands is large and fragmented. Although we aim to give a good overview of this landscape as a whole, most attention in the report goes to a number of key actors in this landscape.

The report provides significant insights into a number of current developments and policy issues, but does not pretend to give a complete overview after 2016. By choosing a qualitative research method, researchers have had to make a number of practical choices in the focus of the report. It has been decided to deal more deeply with a number of key actors (in particular the FEC, DNB, FIU-NL, the FIOD and the Public Prosecution Service). As a result, a number of other actors, such as Customs but also private parties, are only covered to a limited extent or are ultimately left out. Secrecy and confidentiality surrounding the research topic has also led to particular research limitations.

The report consists of three parts. The first part (chapters 1-3) further elaborates the research objective and explains the research methods. In the second part (chapters 4 and 5), the main initiatives, priorities and case information of the actors (policy makers, supervisors, operational services) in the Dutch CFT field are mapped. The third part (chapters 6-8) is thematic in nature and further discusses three important themes in the FATF framework: cooperation and information sharing, the risk-oriented approach, and investigation methods.

Based on our 'realist evaluation' approach, we offer conclusions with regard to: (1) the field of actors and the daily practice in which they operate; (2) the methods and daily practices used in CTF; (3) findings in a broader context and with a broader societal relevance.

Part 1 of the report develops the research objectives and explains the research methods.

Chapter 1 discusses the CFT framework that FATF has set up after 9/11, and describes how it has evolved over the past years. In 2012, the FATF framework of recommendations and guidelines was thoroughly revised. In addition to assessing 'technical compliance', a new focus was added measuring the effectiveness of the fight against money laundering, terrorism financing and the proliferation of weapons of mass destruction. The purpose of this is new approach is to gain more insight into whether policy leads to tangible results. The FATF framework consists of a High-Level Objective, subdivided into three Intermediate Outcomes. These Intermediate Outcomes include the pursuit of good cooperation and coordination between policy makers, the enforcement chain, and reporting entities. These goals are further elaborated in eleven Immediate Outcomes. The countries affiliated with FATF (or one

of its regional bodies) are evaluated on the basis of this dual evaluation method that assesses both technical compliance and effectiveness.

Furthermore, the chapter explains how the current FATF evaluation methodology works in practice. In the evaluation process, it is the task of countries to demonstrate that the national AML-CFT systems meet the FATF standards and that they are effective. If countries cannot provide evidence, the FATF will assume that the national system is not effective. Yet, defining and measuring effectiveness in this context is difficult. A detailed methodology has been developed to measure effectiveness, but it is still unclear what the FATF considers to be valid evidence. By looking at previous FATF country evaluations, insight can be gained into how the new evaluation methodology has been applied in practice. The analysis of the country evaluations on Immediate Outcomes 9 and 10 - which specifically concern TF - in three European countries shows how different aspects of the policy have been assessed by the FATF. For instance, when points of critique are raised with regard to the implementation of Immediate Outcome 9 (detecting and prosecuting TF), these are placed in a broader context and any mitigating circumstances are also identified. The analysis of Immediate Outcome 10 (preventive measures and financial sanctions against TF) shows what kind of examples a country can use to demonstrate that they meet this objective.

Despite the new evaluation method, points of critique on the FATF remain. For example, it is argued that FATF still focuses primarily on 'paper compliance' and that the actual impact of the FATF framework on illicit financing flows remains largely unknown. A distinction can be made between fundamental and methodological critique of the FATF methods. Fundamental critique questions whether the presuppositions that give direction to the FATF policies are the right ones. Fundamental critique can, for example, address: (1) the assumptions about TF on which the policy is based and the agility of the policy framework with regard to new threats; (2) the inclusiveness of the evaluation process - for example the involvement of the private sector and NPOs; (3) the valuing of the specificities of the local context and avoiding a 'one size fits all' approach; (4) the desirability FATF normative judgement on for example judicial decisions.

Methodological critique concerns the evaluation methodology used by FATF. Does an indicator really measure what we want to know? One might ask whether (1) the FATF's objective to evaluate countries in a consistent manner is sufficiently achieved; (2) how valid and reliable FATF´s threat assessment is with regard to TF; (3) whether indicators such as the number of prosecutions, provide a valid standard for measuring effectiveness; (4) whether preventive measures and innovative initiatives are sufficiently appreciated in the evaluation.

Chapter 2 provides an overview of the academic literature on measuring effectiveness of counterterrorism policies in general and the fight against terrorism financing in particular. Given the importance of the subject, relatively little scientific research has assessed the effectiveness of counterterrorism. It has been regularly established that measuring effectiveness in this area is a very complex, if not impossible, task. Reliable knowledge on actual forms of terrorism financing and the best way to prevent it, is lacking.

Academic studies provide various definitions and evaluations of effectiveness. One of the obstacles is the design of relevant indicators. A distinction can be made between direct indicators (e.g. number of attacks), indirect indicators (e.g. impact on the economy) and response indicators (e.g. number of suspicious transactions). However, all these indicators are subject to several methodological problems. We distinguish between: problems with validity and reliability, causality problems, attribution problems, quantification and weighting problems and substitution effects.

To overcome these challenges, we distinguish different types of effectiveness (1) output effectiveness, (2) outcome effectiveness and (3) impact effectiveness. Output effectiveness refers to the extent to which CFT recommendations and legislation have been implemented (paper compliance). Outcome effectiveness concerns measuring indicators such as the number of frozen assets and suspicious transactions. Impact effectiveness relates to assessing the broader impact of the measures on real world and the occurrence of terrorist attacks.

Our `realist evaluation' approach focuses more on the policy logic and the assumed effects of CFT policy in the Dutch context. We do not analyse *whether* policy works, but *how* policy works. We do this by mapping what the actors in the CFT field have done in the period 2013-2016. We map and assess the daily CFT practice, and the levels coordination and cooperation in the Dutch network. We also argue that it is important to look at the policy effects that deviate from the assumptions. The broader social side effects of CTF remain (often) underexposed. There are indications, however, that these effects are considerable, and relate to, for example, the compliance costs for the private sector, defensive or excessive reporting of unusual/suspicious transactions, the privacy of citizens and financial exclusion. In this report we raise questions about these (side)effects of CFT policy.

Chapter 3 discusses the research methods and confidentiality issues. The starting point of our research is a practice-based approach. The aim is to map the network of actors in the field of CFT, to outline which protocols and practices actors have developed, how actors themselves think about effectiveness, and to which priorities this leads. We then compare this analysis with the FATF objectives in the field of CFT.

The methods used for the research are: the study of available scientific literature, document analysis (including annual reports, legal texts, etc.), the collection of case information and statistical analysis, in-depth interviews and participant observation. Annex 1 gives an overview of the interviews, annex 2 covers the general 'interview guide' and annex 3 gives an overview of the attended meetings.

Research into sensitive topics such as CFT is inevitably confronted with issues of secrecy and confidentiality. This is partly because certain documents are confidential, and partly because of the reluctance of organizations to communicate about this subject. In this study, the confidentiality issues have led to certain research limitations and delays.

Part 2 of the report analyses the Dutch field of actors in CFT. Chapter 4 provides an overview of the three Ministries that play an important role in combating TF – the Ministries of Finance, Foreign Affairs and Justice and Security / the NCTV - and the six supervising authorities in this area - DNB, the AFM, the BFT, the BTWwft, the Gaming Authority and the representatives of the Dutch Bar Association. For each actor, a brief overview is given with a number of key facts, the role of the actor within the Dutch context, the initiatives taken by the actor in recent years, and the (inter)national partnerships in which the actor participates. Where possible, concrete cases related to TF have been described. Finally, a number of concluding observations are made for each actor, with regard to the measurement of effectiveness, the relationship between the activities that they have initiated and the FATF recommendations, and (possible) dilemmas of the policy.

The analysis of the role and activities of the supervising authorities shows that the supervision of compliance with the CFT legislation is complex and fragmented. Amongst supervision authorities we observe very different levels of urgency and knowledge of CFT. This is partly because the threat of TF is not relevant for all sectors and there is no evidence of concrete cases. Moreover, it is often not possible for regulators to make a distinction between numbers of TF cases and serious crime and / or money laundering. This is because supervision authorities focus on compliance with the relevant legislation, that does not require a distinction between both phenomena but rather requires from reporting professionals and institutions to report unusual transactions based on objective or subjective indicators. However, we establish that all supervising authorities are aware that CFT is part of their formal responsibilities and where legally possible they actively participate in various partnerships in order to exchange information and coordinate interventions.

In chapter 5, the operational actors in CTF are discussed: the AIVD, the FIU-NL, the FIOD, the National Police, the Public Prosecution Service and in brief also the private actors. Again, a concise overview is given per actor with key facts, the role of the actor within the Dutch context, the initiatives taken by the actor in recent years, and the (inter)national partnerships in which the actor participates. Where available, statistical data (particularly from FIU-NL) and court cases (FIOD, OM) are described, to obtain a more detailed insight into the nature of the (possible) TF cases, the initiatives of the actors in this area and their possible effectiveness and effects. A number of concluding observations is also made per operational actor with regard to the measurement of effectiveness, the relationship between their initiatives and the FATF recommendations and (possible) policy dilemmas.

This chapter demonstrates that among the operational actors the focus on CFT has increased in recent years, particularly in response to the situation in Syria and Iraq and the phenomenon ‘foreign fighers’ who have joined the organisation known as the Islamic State (IS) or related extremist organizations. This increased attention has also led to more reports of unusual transactions and more criminal proceedings. In the landscape of operational actors, the rising profile and expanding role of the FIOD in CFT is notable.

The third part of the report is thematic in nature and analyses the relationship between CFT initiatives and a selected number of FATF objectives. An important goal of the FATF framework is the promotion of cooperation and information sharing between actors. Chapter 6 discusses an analyses six collaboration and information sharing platforms that have been set up in The Netherlands in recent years. These comprise public-public and public-private partnerships and they range from sharing little or no operational information, to the targeted sharing of operational information on possible suspects. The cooperation platforms we study are: the ´Toezichthouderoverleg' (regular consultation of supervisory authorities), the ´Bevriezingsoverleg´ (sanctions committee), the CT Infobox, the FEC project TF, the TF Taskforce and the TF Platform. This chapter maps out the design and operation of these cooperation platforms and discusses some critical questions surrounding them.

The analysis shows that a number of important collaboration platforms have been established in recent years in order to be able to share information faster and more effectively. On the one hand, this fits in with a broader international trend, on the other hand the actors involved in The Netherlands are very active in setting up ways to share information and cooperate, and also seek to play a leading role internationally. The FEC project TF forms a core of the Dutch approach to combating TF. Within the FEC project TF, public partners cooperate and share information. Within the FEC project TF, criminal, administrative and tax information is exchanged and analysed among the participants. Chapter 6 provides an overview of the number of leads and interventions yielded by the FEC Project TF. The TF Taskforce (established in 2017) is also an important platform in the context of CFT. Within the TF Taskforce, four public and five private actors cooperate to share police leads on potential jihadists and foreign fighters. Chapter 6 gives insight into the mode of operation and results of the TF Taskforce.

A number of important points that emerge from this chapter with regard to cooperation platforms in The Netherlands are: (1) the crucial importance of the GAZO principle (No Action Without Consultation) for information exchange within the platforms; (2) a broad recognition of the added value of multidisciplinary cooperation; (3) freeing staff from within their own organization instead of setting up new organizations to reduce costs and bureaucracy and to facilitate access to and control of the internal databases of actors; (4) a shared awareness among public and private actors that cooperation is necessary.

In addition, a number of critical observations can be made with regard to the way in which information is shared and cooperation platforms set up. (1) The Dutch cooperation platforms and also the Dutch field of actors involved in combating terrorist financing are characterized by proximity. Although this is of great importance for the trust between the actors and contributes to the effectiveness of the system, it also raises questions about how this close collaboration and familiarity with each other(´s organisations) relates to critical supervision (how to prevention 'group think'?), objective accountability and a clear understanding who can be held responsible and liable for what; (2) Innovative collaborative platforms such as FEC Project TF and the TF Taskforce were initially focused on foreign terrorist fighters. How does this relate to the way the threat develops and are the collaboration platforms sufficiently agile? (3) The FEC, the CT Infobox and the TF Taskforce have all been set up on

the basis of a Covenant. The question is whether the existing Covenants are sufficient to arrange the agreements on cooperation and information exchange, especially now that they increase in scope. Their operational should be evaluated on the basis of the principles of good governance for public-private information sharing as identified by RUSI, including principles for supervision, transparency and redress procedures; (4) Cooperation platforms such as the FEC Project TF and the TF Taskforce have so far had very limited public reporting. Extending and ensuring the legal basis of these initiatives can benefit from a public and informed discussion about effectiveness, proportionality and procedures.

Chapter 7 focuses on a second important theme regarding the FATF framework: the focus on a Risk-Based Approach (RBA). This chapter first provides an overview of the scientific literature about the RBA, the problems it should solve and the criticism of the approach. Next, it discusses how the Dutch field of CFT actors has introduced the RBA. It establishes that almost all actors, both public and private, have developed a risk-based approach. In some cases, they have already gained many years of experience (e.g. reporting institutions and the FIU-NL), while other actors (including supervising authorities) adopted the RBA more recently.

The analysis of the introduction of the RBA by regulators shows that they partly use this approach to determine which themes or specific policy processes they want to focus their supervision on. From this follows whether supervision of CFT is given priority or not. In addition, some also use the RBA to determine on which reporting entities supervision should focus in particular. In other words, it is an instrument to identify high-risk institutions or professionals and to allocate resources accordingly to these groups.

The investigative and judicial services make use of a risk-oriented approach to the extent that they use it to steer their daily work in order to achieve the most effective use of limited resources. Within a broader set of policy topics, the FIU, the FIOD, the AIVD and the Public Prosecution Service prioritize terrorism and terrorism financing as high risk. Subsequently, the Public Prosecution Service does not differentiate between the various TF cases, all cases should be brought to court. The FIOD and the AIVD make assessments on the basis of expertise and consultation which signals, persons or organizations they spend their capacity. In addition to consultation and expertise, the FIU also uses filtering software and risk modelling to make risk-oriented decisions with regard to the unusual and suspicious transactions.

Finally, the chapter touches upon the phenomenon of derisking. Derisking takes place when reporting entities are forced to exclude certain client groups, because they can no longer carry out a detailed risk-oriented approach with regard to these groups. Derisking is in particular a problem for charities and NPOs, because they are often considered to be particularly vulnerable to TF (even if evidence is scant). Here it becomes clear that this sector is experiencing the broader societal effects of the (inter)national CFT policy.

The chapter concludes that supervising authorities, law enforcement and the judiciary use the RBA in different ways and for different purposes, varying from setting priorities through consultation to the use of risk models and analysis software. Some actors use the RBA for

multiple purposes: both for setting policy priorities and for determining high and low risk institutions, professionals or transactions.

The final chapter (chapter 8) deals with different detection methods and discussions of their effectiveness. A common thread in the work of the FATF is the question of whether and how CFT typologies can be developed to identify possible unusual transactions or (legal) persons with a relationship to TF. Alternatively, some argue that it is more effective to exchange confidential police information and personal data concerning specific subjects. Although both methods of detection do not exclude each other, these different approaches provide practical dilemmas about priorities. This chapter gives an overview of these dilemmas, different initiatives and the effectiveness questions surrounding these two methods of investigation.

First, the discussion about typologies and effectiveness is discussed from an international perspective. The FATF attaches great value to the development of profiles and typologies with regard to TF. In practice, however, this turns out to be very difficult. The key question is whether (future) terrorists show abnormal and / or exceptional transaction patterns and whether these can be modelled with risk analysis software. In recent years, the terrorist threat in Europe is characterized by attacks that were financed with relatively small amounts and through the use of cash and by mundane transaction patterns that are indistinguishable from normal transaction patterns. Academic literature has offered reasons for caution regarding the effectiveness of transaction monitoring when it comes to CFT. In brief, it can be noted that the development of TF typologies is a controversial and difficult goal, but that the goal is nonetheless still endorsed by many actors.

Within the Netherlands, a number of important recent initiatives and programs focus on the development of profiles and typologies of the financial transaction patterns of potential terrorists and potential FTFs. But there are also sceptical voices. The banking sector, for example, points out that transaction monitoring with typologies does not demonstrably lead to the prevention of TF nor a safer society. They also state that the system requires a lot of personnel capacity and involves high costs, while the high number of false positives leads to disappointing effectiveness. They also express concern for the privacy of their customers.

In the international discussion on the usefulness of typologies and the most effective use of financial intelligence, there is increasing attention for the targeted sharing of police data with financial institutions. Public-private information sharing increasingly involves not only anonymized case information, but also personal data of suspected persons and of other matters that may be related to terrorism(financing). As discussed in chapter 6 on cooperation platforms, there are currently two partnerships in the Netherlands in which banks and public actors share trends and / or exchange data: the TF Taskforce and the TF Platform of the FIU.

The focus on typologies versus the focus on the targeted sharing of police information entails various questions and dilemmas. The search for typologies on the one hand, and the practice of sharing names/specific leads on the other, leads to tensions and contradictions in the Dutch field of CFT actors. The strategies do not exclude each other, but assume a fundamentally different approach when it comes to choices and priorities. Yet, for an

effective and efficient TF policy, it is important to make choices. There are big differences in the assumptions and methods underpinning these approaches. The purpose of this chapter was to provide insight into these dilemmas, in order to inform a wider debate.

On the basis of the 'realist evaluation' we present a number of conclusions:

1. Findings with regard to the field of actors and the daily practice in which they operate.

- Emergence of new actors

With the increasing political and social urgency of CFT policy and the focus on the FTF problem (from 2013), new actors have actively taken up the issue. The field has also been extended and shifted to actors who are not traditionally responsible for CTF. Particularly in the context of the approach to obstructing the activities of FTFs, more cooperation was requested from various agencies. With this integrated approach, the field is broadened but at the same time it became more complex. The emergence of these new actors leads to questions about the division of responsibilities.

- Checks and Balances

In addition to the emergence of new actors, the actors are also strongly committed to (inter)national cooperation with other actors. Within the Dutch field of actors, cooperation with regard to TF is pragmatic and based on proximity. Actors make agreements about who takes which actions (the GAZO – No Action Without Consultation – principle). A positive feature is the broad awareness of the need for good cooperation. However, it is important to also identify the risks of (too much) proximity and familiarity. Who is the critical voice in a small world? Is there enough room for divergent opinions? How can the close-knit field of Dutch CFT avoid ‘group think’ and excessive generalisation from relatively few (and media sensitive) cases? Are the public accountability and transparency of these cooperation initiatives sufficient?

- Shifting roles and blurring of responsibilities.

The analysis of the Dutch field of actors leads to the finding that in some cases there seems to be a shift and potential overlap and ambiguity in the roles held by the different actors. We observe a blurring boundary between supervision on the one hand, and detection and gathering of financial information on the other. The desirability of these tendencies needs careful consideration. For a policy to be effective and legitimate, it is important that actors do not sit on each other's 'chair'. When roles shift, responsibilities become unclear and tasks may be duplicated. How efficient is it when functions in the field are 'doubled'? It is important to properly monitor that practices and activities relate to the formal task of an organization, and that the division of roles within the field continues to be respected.

(2) findings on CFT methods and practices

• Different definitions of effectiveness

We find various (implicit) definitions of effectiveness in the working methods in the field of actors in The Netherlands. Whereas everyone aims at achieving *a* form of effectiveness, some actors focus more on what we have called 'output effectiveness', while others explicitly strive for 'impact effectiveness'. Output effectiveness monitors the formal (legally required) CFT processes. The targeted sharing of personal data of possible suspects gives a more creative interpretation of the current regulations and goes in the direction of impact effectiveness. The various definitions of effectiveness partly explain the tensions and policy contradictions in the Dutch CFT field.

• Risk-based approach and the terrorism 'profile'

The RBA is a central element of the CFT policy as formulated by the FATF. For years, there has been a debate within the field of public and private actors on whether typologies are effective in CFT. The ambition is to prevent TF on the basis of certain criteria. In recent years, virtually all actors in the Dutch field have developed a RBA with regard to their role in combating terrorism financing, partly because this has been laid down by law. The question is whether the approach aimed at establishing risk profiles is the most suitable for CFT, given the fact that the phenomenon is relatively rare with regard to financial transactions as a whole and that it is often difficult to define patterns (as discussed in the chapter 8). Despite the disappointing results of the typologies projects, the FEC initiated a follow-up study in 2017 in which it continues to attempt to identify typologies and / or indicators.

• (Public-private) Information Sharing Platforms

We observe that there is a tendency towards sharing information with multiple public actors and / or between public and private actors y. Examples of this can be found in the FEC project TF, the TF Taskforce, the TF Platform and the international FIU project in relation to Foreign Terrorist Fighters. Targeted sharing of information and personal data focuses more explicitly on outcome effectiveness than developing typologies and risk profiles. However, these innovative ways of information sharing operate ‘at the limits of the law.’ It is important to have more public discussion about the legitimacy, efficiency and privacy protection of these innovative forms of cooperation.

• Increased Use of the National Sanction List for Terrorism

The study of the Dutch Sanctions Committee shows that since 2013 the National Sanction List for Terrorism has been used in new ways. An exponential expansion of the list aims to proactively respond to the phenomenon of FTFs. It is important to evaluate the (possible) effectiveness of the measure and to continue to monitor the accuracy of the process. This administrative measure is a severe sanction for those affected, who are not (yet) suspects under criminal law.

(3) findings in a broader context and with a broader, societal, relevance.

• New Threat Assessment

The analysis of the Dutch field of (public) actors responsible for CTF shows that, especially since the rise of the organisation known as the Islamic State in 2013, the attention and initiatives have increased considerably. Since 2013-2014 a fundamental change has taken place in the focus of the Dutch policy on TF. From 2014, Dutch policy increasingly focussed on the Foreign Terrorist Fighters problem. At the same time, the question arises whether the field of actors is sufficiently equipped to anticipate new threats and unusual forms of TF.

• Derisking / Policy contradictions

Recommendation 8 focuses on the prevention of misuse of the NPO sector. As discussed in chapter 7, the risk-oriented approach can also create negative side effects in the form of de-risking. In the Dutch field of actors, this creates tensions and possibly a contradiction in policy. Regulators recognize the problem of derisking, but continue to emphasize risks that may be associated with financial services to NPOs.

• Privacy and Proportionality

Finally, an important point of attention is privacy and data protection. Financial information is particularly privacy sensitive. Taken together, this report outlines a broad development in the Dutch field where more and more information and personal data are shared in creative ways between government bodies and between public and private actors. The platforms and initiatives discussed in this report have been registered with the Dutch Data Protection Authority. Nevertheless, it is important to continue to ask questions about proportionality with regard to these collaborative initiatives and data exchanges. Social network maps drawn around potential suspects may map extensive information of non-suspects. As more partners participate in public-public and public-private operational platforms, the environment of data exchange becomes more complex and the risk of leaks and errors increases. Moreover, it is still unclear what the implications of the EU GDPR are for financial information sharing and transaction monitoring more generally. Discussion about the desirability, proportionality and protection of financial data and public-private information sharing cananot be left to security experts alone, but must be conducted in a broader context, in which non-governmental organizations and privacy experts also have a voice.

• Research and Transparency

Finally, a conclusion about transparency and public accountability. During the course of this study, it became clear that one reason why determining the effectiveness of CFT policy is difficult, it because actors are often extremely reluctant to share information, methods and statistical material with researchers. Potential security risks are one explanation, but confidentiality rules are also not always clearly defined. In addition to confidentiality obligations and privacy legislation, access to documents is

also difficult from an organizational point of view. Data and documents related to TF are often not kept separate from money-laundering-related data. It has been established that there is little to no standard protocol for exchanging sensitive information with stakeholders. It is important that steps are taken with regard to transparency and the availability of data for evaluation and scientific research. This is relevant for scientific research and the further testing of effectiveness and efficiency of the policy. Increasing transparency is also important with regard to broad societal legitimacy of CFT policy.

# Inleiding
# Beleid Bestrijding Terrorismefinanciering
# Effectiviteit en Effecten

Na de aanslagen van 11 september 2001 heeft regelgeving op weinig beleidsterreinen zich zo snel ontwikkeld als op het terrein van de bestrijding van terrorismefinanciering (TF).[1] Binnen twee weken na 9/11 tekende president George W. Bush Executive Order 13224, waarin 27 organisaties en individuen als financiers van terrorisme werden aangeduid, en hun tegoeden werden bevroren. Vele internationale maatregelen volgden. De belangrijkste daarvan met directe relevantie voor Nederland zijn de nu veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF), een aantal VN Veiligheidsraad resoluties en de regelgeving van de Europese Unie. De Europese Richtlijn ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering zet het grootste deel van de FATF aanbevelingen om in Europese regelgeving.[2] Deze Richtlijn is in Nederland hoofdzakelijk vertaald in de Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (Wwft).

Het centrale doel van het internationale en ook het Nederlandse beleid tegen terrorismefinanciering is het voorkomen van aanslagen en het ontmantelen van terroristische organisaties door middel van preventief ingrijpen.[3] Dit gebeurt onder andere door het bevriezen van tegoeden onder de Sanctiewetgeving, en door middel van het melden van ongebruikelijke transacties en het identificeren van verdachte transacties. Een reeks aan meldplichtige instellingen – zoals financiële instellingen, belastingadviseurs, levensverzekeraars, advocaten en notarissen, makelaars en handelaren in waardevolle spullen – dienen cliëntenonderzoek te verrichten (*Know Your Customer*) en hen en hun transacties te monitoren (*due diligence* praktijken) alsook verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties te melden bij de Nederlandse Financial Intelligence Unit (FIU-NL).
De FIU-NL onderzoekt de ongebruikelijke transacties en kan transacties die verdacht verklaard worden ter beschikking stellen aan de diverse (bijzondere) veiligheidsdiensten en opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en in bepaalde gevallen toezichthouders. Het preventieve detecteren van terrorismefinanciering leidt vervolgens tot nader onderzoek wat mogelijk leidt tot strafrechtelijk ingrijpen en eventueel een

[1] Wij gebruiken de term 'bestrijding van terrorismefinanciering' in brede zin. Maatregelen gericht op preventie van terrorismefinanciering horen ook bij 'bestrijding' in algemene en brede zin.
[2] In de looptijd waar deze studie zich op richt is de Vierde Europese richtlijn aangenomen. Dit is Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Een Vijfde Europese richtlijn is op 30 mei 2018 in Europees verband aangenomen.
[3] Zie o.a. de Goede, M. (2012) *Speculative Security*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

veroordeling, dan wel bestuursrechtelijk ingrijpen of anderszins. Bevriezingen en meldingen zijn twee belangrijke aspecten van een breed palet aan preventieve financiële maatregelen.
Er kan onderscheid gemaakt worden tussen activiteiten die bijdragen aan de preventie van terrorisme(financiering) en activiteiten in het kader van de opsporing en vervolging van terrorismefinanciering. Twee belangrijke maatregelen in het beleid om terrorismefinanciering tegen te gaan zijn: enerzijds het bevriezen van tegoeden van subjecten die zijn aangemerkt als (vermeende) terroristen, en anderzijds het detecteren van individuen en netwerken met behulp van regels omtrent de identificatie van klanten en het monitoren van transacties. In de praktijk leidt dit ertoe dat er een veelheid aan publieke en private actoren betrokken is bij de strijd tegen terrorismefinanciering. In dit rapport gebruiken de term 'bestrijding van terrorismefinanciering' in brede zin. Maatregelen gericht op preventie van terrorismefinanciering horen ook bij 'bestrijding' in algemene en brede zin.

Het internationale landschap van wet- en regelgeving in de strijd tegen terrorismefinanciering is complex en gefragmenteerd. Beleidsmakers en politici geven blijk van hooggespannen verwachtingen en breed geformuleerde doelen in deze context. Na de aanslagen in Parijs van 2015, zei de Franse Minister van Financiën bijvoorbeeld tegen de *Financial Times*: "The struggle against terrorism…is first and foremost [for us] a struggle against its financing."[4] Ook in Nederland heeft de strijd tegen terrorismefinanciering geleid tot een veelheid aan beleidsstukken, initiatieven, meldingen en – zoals in dit rapport wordt besproken – een aantal innovatieve publieke en publiek-private samenwerkingsplatformen. Gedeeltelijk zijn deze Nederlandse ontwikkelingen een onontkoombaar effect van de internationale en Europese wet- en regelgeving, gedeeltelijk is in Nederland het veld van samenwerking, meldingen en informatiedeling op eigen wijze gegroeid en vormgegeven.

De praktijk van bevriezen, melden, opsporen en berechten blijkt echter weerbarstig. De bedragen die gemoeid zijn met terroristische aanslagen zijn over het algemeen laag. Het preventief identificeren van transacties die mogelijk kunnen wijzen op terroristische voorbereidingshandelingen op basis van statistische profielen blijkt moeilijk, zo niet onmogelijk. En vervolging inzake terrorismefinanciering gaat gepaard met nieuwe juridische uitdagingen. We weten weinig over de *werkelijke effectiviteit* van de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering.

Ondanks de vele initiatieven van de afgelopen jaren is er nog altijd weinig overkoepelend inzicht in de effectiviteit van het beleid inzake de bestrijding van terrorismefinanciering. Hoe weten we, zoals FATF het zegt: "if the system works"[5] and "how well the system works"?[6]

[4] *Financial Times* (2015) France Seeks New Powers to Monitor Terror Suspects' Bank Accounts, 23 november 2015.
[5] FATF (2013b), Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Evaluations, FATF. Paris, France p. 3.
[6] FATF (2013) Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, p. 17.

Enerzijds worden maatregelen tot op zekere hoogte als "bewezen effectief" beschouwd.[7] Anderzijds hebben zowel onderzoekers als publieke actoren en internationale organisaties regelmatig geconcludeerd dat de resultaten van de maatregelen om terrorismefinanciering tegen te gaan moeilijk zijn te evalueren,[8] dat ze effectiever moeten worden,[9] en zelfs dat resultaten tegenvielen.[10] Voormalig Europol Directeur Rob Wainwright stelde onlangs dat: "Europe is losing the fight against dirty money." Volgens Wainwright leidt het uitgebreide en dure system van compliance in Europa tot teleurstellende resultaten.[11]

## Opdracht en Doelstelling

Om tot meer inzicht en een geïnformeerde beleidsvoering te komen en met de FATF evaluatie van Nederland in het vooruitzicht voor het najaar van 2020, is het van belang om in kaart te brengen hoe het huidige Nederlandse veld van actoren er uitziet, welke initiatieven er de laatste jaren zijn ontplooid en welke observaties aan de hand van die analyse zijn te maken. Deze observaties behelzen zowel sterke en zwakke punten van de huidige aanpak, als het identificeren van aanzetten tot verder debat.

De centrale vraag in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

> *Welke activiteiten hebben de actoren in het opsporings- en handhavingsnetwerk voor het bestrijden van terrorismefinanciering ontplooid in de periode 2013-2016, en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de doelstellingen op dit gebied van de FATF?*

De doelstelling van de studie is om een breed (maar niet volledig) overzicht te geven van de activiteiten, initiatieven en samenwerkingsverbanden in het Nederlandse landschap van de bestrijding van terrorismefinanciering. Daarbij geven we een overzicht van aantallen van meldingen, rechtszaken, bevriezing, aanwijzingen etc.

Ons uitgangspunt is dat de complexiteit van het vaststellen van effectiviteit van beleid gericht op het bestrijden van terrorismefinanciering, moet worden erkend en geëxpliceerd. Wij plaatsen de onderzoeksvraag in internationaal en reflectief kader.[12] In hoofdstukken 1 en 2 behandelen we het internationale kader van de FATF en de discussies hieromtrent. We bespreken de discussies over het meten van effectiviteit op het gebied van

[7] Europese Commissie (2011) *A European terrorist finance tracking system: available options*, p. 1.
[8] John Howell & Co (2007) *The EU´s Efforts in the Fight against Terrorist Financing in the Context of the FATF´s Nine Special Recommendations and the EU Counter Terrorist Financing Strategy*, FATF (2008) *Terrorist Financing*, Deloitte (2011) Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive.
[9] FATF (2016) *Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing*, Paris.
[10] Algemene Rekenkamer (2008) *Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering*, Den Haag.
[11] Paravicini, G., (2018) "Europe is Losing the Fight Against Dirty Money," *Politico*, April 3, https://www.politico.eu/article/europe-money-laundering-is-losing-the-fight-against-dirty-money-europol-crime-rob-wainwright/?platform=hootsuite [geraadpleegd op 4 april 2018].
[12] Bijvoorbeeld Paul, R., Bouder, F., Wesseling, M. (2016) "Risk-based governance against national obstacles? Comparative dynamics of Europeanization in Dutch, French and German flooding policies, "*Journal of Risk Research* 19 (8), p. 1043-1062.

terrorismebestrijding. We gaan in op vragen als: hoe meten we effectiviteit op dit gebied? Welke internationale verschillen en discussies zijn er hierover? Wat verstaan we onder effectiviteit? In de studie maken we onderscheid tussen output, outcome en impact effectiviteit. In deze driedeling is het meten van impact verreweg het moeilijkst. Bovendien houdt deze driedeling nog onvoldoende rekening met neveneffecten en de bredere maatschappelijke effecten van beleid.

We hebben invulling gegeven aan onze centrale vraag met behulp van het idee van een 'realist evaluation' van Pawson en Tilley. Dat leidt tot een verschuiving: doelstelling is niet zozeer het *meten* van effectiviteit, maar het in kaart brengen van het werk van betrokken actoren en hun opvattingen over effectiviteit. We evalueren niet *of* beleid werkt, maar *hoe* beleid werkt. Dit doen we door in kaart te brengen welke ontwikkelingen en prioriteiten zich tussen 2013 en 2016 hebben voltrokken in het opsporings- en handhavingsnetwerk inzake TF in Nederland. Wij onderzoeken de betrokken actoren, de informatiestromen en protocollen die zij hebben ontwikkeld, en de praktijken in de dagelijkse strijd tegen TF. Het is niet alleen van belang om dit netwerk duidelijk in kaart te brengen, maar ook om een gedetailleerder zicht te krijgen op de coördinatie en samenwerking tussen de schakels binnen het netwerk. Daarnaast analyseren we hoe actoren *zelf* over effectiviteit denken, en brengen in kaart hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden. Naast de vragen van effectiviteit, richt dit rapport zich ook op de bredere (neven)-*effecten*. De (neven)effecten hebben immers, op hun beurt, relevantie voor de effectiviteit én de legitimiteit van het beleid inzake TF. Dit rapport gaat nadrukkelijk in op de vragen die gesteld kunnen worden over de mogelijk brede, maatschappelijke effecten van de strijd tegen TF.

De focus van het rapport ligt op de periode 2013-2016, maar wij hebben deze tijdsafbakening niet heel strikt opgevat. De periode voor 2013 komt aan bod in zover hier rapporten en ontwikkelingen zijn die van belang zijn om het huidige landschap te contextualiseren en te duiden. De periode na 2016 komt aan bod in zoverre als hier ontwikkelingen en initiatieven zijn die van belang zijn voor het huidige beeld. Na 2016 pretendeert het rapport geen volledige overzicht te geven. Het landschap van actoren met een formele en informele rol in de bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland is uitgestrekt. Hoewel wij beogen een goed overzicht te geven dan dit landschap als geheel, gaat de meeste aandacht in het rapport uit naar een aantal actoren die als kernactoren in dit landschap fungeren (met name: de FIU, DNB, het FEC, de FIOD en het OM).

## Achtergrond

Er kan een aantal redenen worden gegeven waarom een gedetailleerd beeld met betrekking tot de effectiviteit van maatregelen tegen terrorismefinanciering ontbreekt. Ten eerste blijkt terrorismefinanciering moeilijk te detecteren. Terroristische aanslagen zijn niet duur (zie: box

0.1.). Zoals terrorisme-expert Louise Richardson het formuleerde voor het Amerikaanse congres:

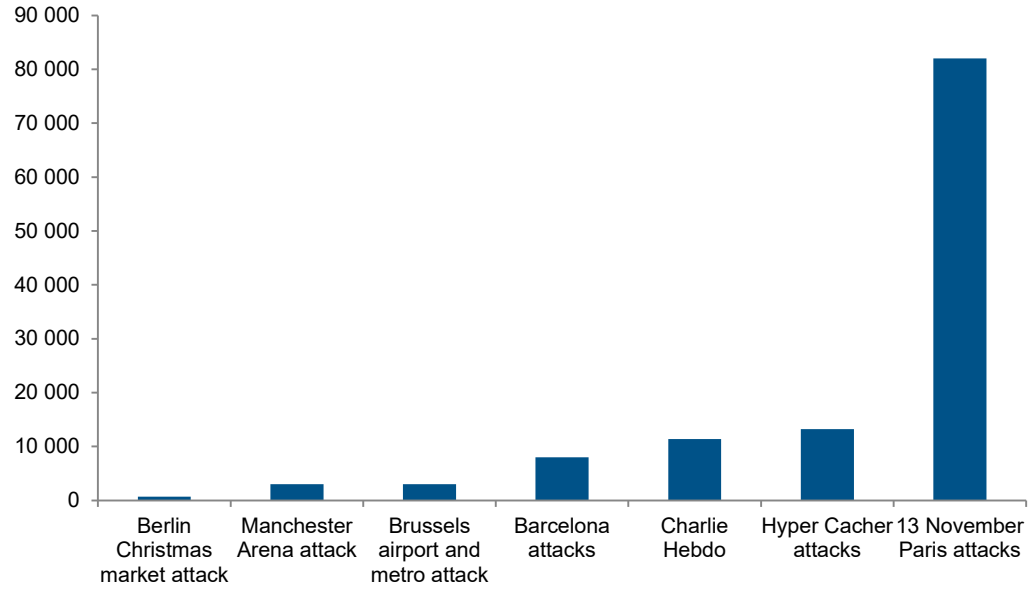
> The crucial point to bear in mind about terrorism, of course, is that it is cheap. This is part of its appeal. The attack on September 11 is probably the most expensive terrorist operation in history, and it is estimated to have cost half a million dollars. It takes a great deal less to buy some fertilizer, rent a truck, and use them to bring down a building.[13]

**Box 0.1.:** Schatting kosten verschillende terroristische aanslagen[14]

| Aanslag | Kosten | Benodigdheden | Bronnen |
|---|---|---|---|
| New York, Washington, Shanksville (11 september 2001) | $ 400.000-500.000 | vlieglessen, huur, reiskosten, levensonderhoud | overboekingen uit Dubai vermoedelijk Al-Qaida |
| Casablanca (16 mei 2003) | € 4.000 | taxi, levensonderhoud | zelf gefinancierd |
| Istanbul (20 november 2003) | € 30.000 | -- | -- |
| Madrid (11 maart 2004) | € 54.271 | huur, explosieven, mobiele telefoons | zelf gefinancierd |
| Londen (7 juli 2005) | £ 8.000 | reiskosten, huur explosieven | zelf gefinancierd |

De analyse van een aantal van de meest recente terroristische aanslagen bevestigt dit beeld. Alledaagse objecten zoals keukenmessen (kerk Saint Etienne du Rouvray, 26 juli 2016) of voertuigen (Nice, 14 juli 2016) kunnen door een eenling gebruikt worden als terroristisch wapen. Onderzoek naar zeven recente aanslagen in Europa (2015-2017) die enige mate van complexiteit en financiële middelen behoefden, laat zien dat zelfs deze grotere en impactvolle aanslagen in de meeste gevallen gefinancierd zijn met minder dan € 10.000 (zie figuur 0.1.).[15]

[13] Richardson, L. (2006) *What Terrorists Want*. New York: Random House, p. 5-6.
[14] Marieke de Goede, *Speculative Security*, p. 22.
[15] Deze bevindingen zijn gedaan door M. Wesseling in het kader van een interne studie van de Europese Commissie. In dit figuur zijn de hoogste inschattingen opgenomen. Er dient hierbij te worden opgemerkt dat iedere bij schatting van de kosten van aanslagen de vraag rijst wat men meetelt en wat niet. Met betrekking tot de aanslagen van 13 november 2015 in Parijs schat het Centre d´Analyse du Terrorisme (CAT) de kosten van de aanslagen bijvoorbeeld in op € 82.000 terwijl de Franse FIU (Tracfin) de kosten op € 30.000 schatte.




**Figuur 0.1.:** Schatting kosten van zeven meer complexe en recente aanslagen in Europa.

Daarnaast zijn er in theorie talloze manieren om terrorisme te financieren en geld te verplaatsen. Box 0.2. zet een aantal bekende inkomstenbronnen voor terrorismefinanciering op een rij met daarnaast voorbeelden van cases van recente aanslagen waarbij deze bronnen al dan niet zijn gebruikt. Het kan gaan om legale bronnen zoals salarissen, uitkeringen, persoonlijke kredieten (o.a. in het geval van de aanslagen van 13 november in Parijs), bedrijfswinsten of giften. Maar illegale bronnen zoals handel in drugs, sigaretten, namaak merkproducten en wapens, fraude (o.a. btw en uitkerings-), kidnapping en afpersing worden ook aangewend. Transacties vinden plaats via het formele bankensysteem maar er zijn ook verschillende informele alternatieven. Deze verscheidenheid aan methodes in combinatie met de kleine bedragen bemoeilijkt het preventief opsporen van terrorismefinanciering en het meten van de effectiviteit van de bestaande regelgeving.[16] Het is bovendien niet eenvoudig om inzicht te verkrijgen in de uiteindelijke bestemming van financiële stromen naar conflictgebieden, en of deze daadwerkelijk voor gewelddadige doeleinden worden ingezet.

Ten tweede is terrorisme als fenomeen en de financiering ervan de afgelopen vijftien jaar aan verandering onderhevig geweest. Als het idee van een centraal georganiseerde jihadistische financieringsstructuur ooit al heeft bestaan, zien we dat de meeste aanslagen na 2001 lokaal werden gefinancierd. Waar Al-Qaida voor een belangrijk deel gefinancierd leek te worden door internationale donaties, richtte de Islamitische Staat zich op het uitbuiten van de mensen en gebieden die zij onder hun controle hadden en op buitenlandse strijders die vaak zelf voor de financiering van hun reis zorgden. In de afgelopen jaren zijn er eveneens nieuwe ontwikkelingen geweest in de financiële en de IT-sector. Nieuwe betaalmiddelen zoals

[16] Zie ook: M. de Goede (2007) *Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006*, rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.

crypto-currencies (o.a. Bitcoin), anonieme betaalkaarten en mobiele betaaldiensten alsmede fenomenen als crowdfunding via Internet kunnen worden aangewend voor terrorismefinanciering.[17] Deze ontwikkelingen bemoeilijken eveneens het meten van effectiviteit.

**Box 0.2.:** Overzicht van het gebruik van verschillende (vermeende en vastgestelde) inkomstenbronnen per aanslag.

| Inkomstenbron | Case |
|---|---|
| Salaris | Aanslag kerstmarkt Berlijn<br>Aanslagen Brussel<br>Aanslag Manchester Arena<br>Aanslagen Barcelona/Cambrils |
| Spaargeld | Aanslag Charlie Hebdo<br>Aanslagen 13 November Parijs |
| (Legitieme) ondernemingen | Aanslag Brussel |
| Werkloosheidsuitkering | Aanslag Charlie Hebdo<br>Aanslag Brussel<br>Aanslag kerstmarkt Berlijn |
| Uitkering sociale zekerheid (al dan niet frauduleus) | Aanslag Brussel |
| Studiefinanciering | Aanslag Manchester Arena |
| Leningen – fraude met consumptief krediet | Aanslag Hyper Kacher supermarkt |
| Goede doelen | - |
| Persoonlijke giften (ISIS sympathisanten) | Aanslag Charlie Hebdo<br>Aanslagen 13 November Parijs<br>Aanslag Brussel<br>Aanslag kerstmarkt Berlijn<br>Aanslag Manchester Arena |
| Drugshandel | Aanslag Hyper Kacher supermarkt<br>Aanslagen Brussel<br>Aanslagen Barcelona/ Cambrils |
| Verkoop van namaak of gestolen goederen | Aanslag Charlie Hebdo<br>Aanslag Hyper Kacher supermarkt<br>Aanslagen Barcelona/ Cambrils |
| Criminaliteit (anders of details niet bekend) | Aanslag kerstmarkt Berlijn<br>Aanslag Hyper Kacher supermarkt<br>Aanslag Brussel |

Ten derde is het netwerk van publieke en private actoren betrokken bij het tegengaan van terrorismefinanciering zeer complex en divers. Deels produceren de betrokken actoren wel resultaten met betrekking tot hun activiteiten. Het aanbod aan softwareprogramma's, conferenties, webinars en trainingsprogramma's is enorm gegroeid de laatste jaren. De kosten van 'compliance' zijn hoog en financiële instellingen nemen hun plichten op dit gebied

[17] O.a. de zaak Ali Shukri Amin waarover The Guardian heeft bericht: Virginia teenager pleads guilty over facilitating bitcoin funds to aid Isis; 11 juni 2015, https://www.theguardian.com/us-news/2015/jun/11/virginia-teen-pleads-guilty-isis-syria, [geraadpleegd op 8 november 2016].

doorgaans serieus.[18] Maar de werkelijke effectiviteit van deze inspanningen in het tegengaan van terrorisme is moeilijker vast te stellen. Een compleet overzicht met de effectiviteit van dit gehele netwerk is moeilijk in een tabel of in een paar zinnen samen te vatten. Bovendien lenen de activiteiten van de verschillende actoren zich maar ten dele voor een cijfermatige analyse en hebben cijfers ook kundige interpretatie nodig.

Ten vierde ontbreekt veelal de definitie van duidelijke, meetbare doelen in het kader van effectiviteit. Als men effectiviteit wil beschouwen als *meer dan* 'paper compliance' dan moet men operationaliseerbare en meetbare doelen vaststellen. Het verstoren van geldstromen en voorkomen van aanslagen laat zich echter slecht operationaliseren. Kunnen we ooit met zekerheid vaststellen of een aanslag is voorkomen door het bevriezen van een financiële transactie? Vaak hebben financiële maatregelen bovendien een disruptief, preventief doel, dat niet gelieerd is aan een imminente aanslag.

Ten vijfde moet effectiviteit geplaatst worden in een breder kader van onbedoelde neveneffecten. Zoals geschetst wordt in hoofdstuk 1, is er kritiek op de internationale wet- en regelgeving inzake TF, die suggereert dat maatregelen soms hun doel voorbij schieten. Strikte focus op CFT maatregelen kunnen cumulatief negatieve effecten hebben op 'financial inclusion'.[19] Een belangrijk punt van discussie is het probleem van 'derisking,' waarbij het gevaar is dat geldstromen verder ondergronds verdwijnen.[20]

## Hoofdstukindeling

Doelstelling van het rapport is niet zozeer het *meten* van effectiviteit, naar het in kaart brengen van het werk van betrokken actoren en hun opvattingen over effectiviteit. We evalueren niet *of* beleid werkt, maar *hoe* beleid werkt. Dit doen we door in kaart te brengen welke ontwikkelingen en prioriteiten zich tussen 2013 en 2016 hebben voltrokken in het gehele opsporings- en handhavingsnetwerk inzake TF in Nederland.

**Deel 1** van het rapport werkt deze doelstellingen uit en licht de werkwijze en onderzoeksmethoden toe. Hoofdstuk 1 plaatst de aanbevelingen van FATF in een internationaal en reflectief kader. Hoofdstuk 2 gaat in op vraagstukken rondom effectiviteit en terrorismebestrijding, en licht de keuze voor de realist evaluation toe. Hoofdstuk 3 behandelt onze onderzoeksmethoden en de uitdagingen die gepaard gingen met de vertrouwelijkheid van veel van het onderzoeksmateriaal.

[18] Keatinge, T. 2014, *Uncharitable Behaviour*, London: Demos.
[19] Keatinge, T. 2014, *idem*.
[20] Tracy Durner and Liat Shetret, *Understanding Bank De-Risking and Its Effects on Financial Inclusion*, Global Center on Cooperative Security, November 2015.

Deel 2 van het rapport brengt de belangrijkste initiatieven, speerpunten en zaakinformatie van de actoren in het veld in kaart. We doen dat op basis van wat actoren zelf belangrijk achten in het kader van hun opvatting van effectiviteit. Welke actoren zijn betrokken bij de bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland, en wat is hun rol? Welke activiteiten hebben zij ontplooid tussen 2013 en 2016 en welke initiatieven benoemen zij? Daarbij focust hoofdstuk 4 op beleidsmakers en toezichthouders. Hoofdstuk 5 richt zich op operationele actoren.

Deel 3 van het rapport gaat verder in op drie specifieke thema´s die genoemd worden in het FATF raamwerk. Hoofdstuk 6 gaat in op praktijken van informatie delen en samenwerking. Met wie en op welke manier delen actoren in Nederland gegevens met betrekking tot (mogelijke) terrorismefinanciering? Welke platformen voor samenwerking kent Nederland op beleids- en operationeel niveau met betrekking tot de bestrijding van TF? Dit is gerelateerd aan FATF sleuteldoelen (Immediate Outcomes) 1 en 2, aangaande samenwerking, en sleuteldoel 6 over goed gebruik van Financial Intelligence. Hoofdstuk 7 analyseert de risico-gerichte aanpak en hoe daaraan vorm gegeven wordt in Nederland. Hebben de actoren een risico-gerichte aanpak ingevoerd en welke vorm heeft deze gekregen? Deze vragen zijn gerelateerd aan FATF sleuteldoelen 3 en 10. Hoofdstuk 8 gaat nader in op preventieve opsporingsmethoden. Welke benaderingen bestaan er met betrekking tot preventieve opsporingsmethoden en hoe verhouden deze zich tot vragen van effectiviteit en tot elkaar? Dit is gerelateerd aan FATF sleuteldoelen 1 en 2, aangaande samenwerking, en sleuteldoelen 6 en 9.

## Beperkingen van de studie

De methodologie van het rapport wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet. Hier noemen we alvast een aantal keuzes die gemaakt zijn in het onderzoek, en die de focus en de beperkingen van het rapport verklaren.

De periode van studie is 2013-2016. Wij hebben een ruime interpretatie genomen van deze tijdsafbakening. Een aantal belangrijke (internationale) ontwikkelingen en rapporten van vóór 2013 wordt besproken, om het Nederlandse beleid te contextualiseren. Ook een aantal bronnen en initiatieven die ná 2016 zijn gepubliceerd of ontwikkeld komen aan bod. Dit gebeurt in zoverre omdat ontwikkelingen na 2016 een belangrijk punt in gesprekken met interviewpartners waren. Het rapport geeft derhalve inzicht in een aantal huidige ontwikkelingen en beleidsvraagstukken. Het pretendeert niet om *na* 2016 een volledig overzicht te geven.

Bij het onderzoek is gebruikt gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethodologie, met name van interviews en documentanalyse. Deze kwalitatieve benadering is tijdsintensief, en heeft geleid tot een aantal praktische keuzes in de focus van het rapport. De activiteiten van een aantal kernactoren in het Nederlandse veld dat zich bezig houdt met de bestrijding van

terrorismefinanciering, worden vrij diepgaand opgesomd en geanalyseerd (met name, FEC, DNB, FIU, FIOD). Dit betekent dat een aantal andere actoren, zoals Douane maar ook private partijen, uiteindelijk grotendeels buiten beschouwing zijn gelaten. Private partijen (meldplichtigen) komen in beperkte mate aan bod, met name in zoverre zij deelnemen aan publiek-private platformen voor de uitwisseling van signalen (hoofdstukken 5 en 8). Private actoren (banken, money transfer bedrijven) ontplooien hun eigen activiteiten om terrorismefinanciering te detecteren en informatie te delen. Deze initiatieven vallen grotendeels buiten de opzet van dit rapport. Een aanvullende studie die de private initiatieven in kaart brengt zou nuttig zijn.

# Hoofdstuk 1

# Terrorismefinanciering en Effectiviteit

# Een Analyse van het FATF raamwerk

## Inleiding

Vrij snel na de aanslagen van 9/11 is er op internationaal niveau besloten dat de Financial Action Task Force (FATF) zich bezig zou moeten houden met de bestrijding van terrorismefinanciering, naast haar bestaande taak van het bestrijden van witwassen.[21] In eerste instantie werden er acht Speciale Aanbevelingen (Special Recommendations - SR) geformuleerd voor de bestrijding van terrorismefinanciering. In 2004 werd daar een negende aanbeveling aangaande cashkoeriers aan toegevoegd (zie box 1.1.). De in 2001 genomen maatregelen weerspiegelen duidelijk de perceptie van de dreiging van terrorisme (financiering) destijds. Men dacht aan aanslagen uitgevoerd door een internationaal opererend netwerk (Al-Qaida), dat grote sommen geld verkrijgt uit onder andere donaties en het misbruik van goede doelen, en deze gelden verplaatst middels formele en informele banksystemen of door het gebruik van cashkoeriers. In 2012 zijn de negen bestaande Speciale Aanbevelingen geïntegreerd als onderdeel van de 40 FATF Aanbevelingen tegen Witwassen en Terrorismefinanciering.

Om vast te stellen in welke mate een land zich houdt aan de FATF standaarden en aanbevelingen evalueren teams van experts samengesteld uit verschillende aangesloten landen elkaar in een proces van 'mutual evaluations', ook wel 'peer reviews' genoemd. Deze evaluaties zijn niet juridisch bindend maar de FATF heeft de mogelijkheid om landen die niet voldoen aan de Aanbevelingen op een zwarte of grijze lijst te plaatsen. Landen hechten veel waarde aan de uitkomsten van FATF evaluaties. De (dreiging van) plaatsing op een grijze of zwarte lijst beïnvloedt de reputatie van een land negatief, leidt tot extra maatregelen waaraan het financiële zakelijke verkeer naar het land onderworpen is, en verhoogt zo druk op de invoering van verbeteringsmaatregelen. De economische gevolgen van een slechte FATF beoordeling kunnen enorm zijn.[22]

[21] Voor meer informatie over de geschiedenis en de doelen van FATF, zie http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/. Nederland is FATF lid sinds 1990.

[22] Over de FATF zie o.a.: Heng, Y-K. & McDonagh, K. (2008) 'The other War on Terror revealed: global governmentality and the Financial Action Task Force's campaign against terrorist financing,' *Review of International Studies* 34 (3), p. 553-573; van den Broek, M. (2011) Gelijkwaardigheid in het anti-witwasbeleid: de FATF en de EU, *SEW*, 10, p. 422-428; De Koker, L. (2011) Aligning anti-money laundering, combating of financing of terror and financial inclusion: Questions to consider when FATF standards are clarified, *Journal of Financial Crime* 18 (4), p. 361-386.

In het kader van deze evaluatieprocessen, wordt de FATF echter verweten dat zij 'papieren' overeenkomsten tussen haar doelstellingen en nationale regelgeving meet, maar dat daarbij het uiteindelijke doel van het identificeren van terrorismefinanciering, en het voorkomen van aanslagen uit het oog kan raken. Een aantal publicaties uit zorgen dat het uitgebreide apparaat van regelgeving tegen terrorismefinanciering haar doel voorbijschiet, en leidt tot "regulatory ritualism," waarbij de werkelijke impact op de financieringsstromen van terroristen grotendeels uit het oog wordt verloren.[23]

| Box 1.1. De 9 Speciale Aanbevelingen van de FATF inzake de bestrijding van terrorismefinanciering (2001-2012) | |
|---|---|
| SR I | Ratification and implementation of UN instruments |
| SR II | Criminalising the financing of terrorism and associated money laundering |
| SR III | Freezing and confiscating terrorist assets |
| SR IV | Reporting suspicious transactions related to terrorism |
| SR V | International cooperation |
| SR VI | Alternative remittance |
| SR VII | Wire transfers |
| SR VIII | Non-profit organisations |
| SR IX | Cash couriers |

In haar vierde evaluatieronde (vanaf 2012) focust de FATF in toenemende mate op het meten van effectiviteit, naast het evalueren van de correcte implementatie van FATF standaarden. Het FATF raamwerk maakt nu onderscheid tussen 'technical compliance' enerzijds, en 'effectiveness' anderzijds. Ook heeft de FATF een ´high-level objective´ ontwikkeld, in het kader van een strategie die duidelijker inzet op het meten van effectiviteit.

Dit hoofdstuk bespreekt het FATF raamwerk en de belangrijkste veranderingen daarin. We zetten uiteen hoe het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering wordt geëvalueerd met de huidige FATF methodologie. De analyse in dit hoofdstuk wordt toegespitst op sleuteldoelen 9 en 10, en hoe de FATF de evaluatie van deze sleuteldoelen in een aantal Europese landen in de laatste jaren heeft toegepast in de landenrapporten. Hoewel de meeste van de FATF sleuteldoelen relevant zijn voor het tegengaan van TF, gaan

[23] Dean, A., Thompson, E., Keatinge, T. (2013) 'Draining the Ocean to Catch One Type of Fish: Evaluating the Effectiveness of the Global Counter-Terrorism Financing Regime,' *Perspectives on Terrorism* 7 (4), p. 62-78, p. 70; Brzoska, M. (2016) 'Consequences of Assessments of Effectiveness for Counterterrorist Financing Policy,' *Administration & Society* 48 (8), p. 911-930; Bures, O. (2012) 'Private Actors in the Fight against Terrorist Financing: Efficiency versus Effectiveness,' *Studies in Conflict & Terrorism* 35 (10), p. 712-732.

deze twee sleuteldoelen hier specifiek over. De volgende hoofdstukken van dit rapport gaan in op *alle* relevante sleuteldoelen (met name 1, 2, 3, 4, 6, 9 en 10).

## 1.1 De ontwikkeling van het FATF raamwerk

In 2012 is het FATF raamwerk grondig herzien. Naast het vaststellen of de 40 aanbevelingen in nationale wet- en regelgeving zijn opgenomen, is er een nieuwe focus bij gekomen met als doel de *effectiviteit* van het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorismefinanciering en de proliferatie van massavernietigingswapens te meten. Dit is het onderscheid tussen 'technical compliance' en het meten van effectiviteit.[24] Zoals FATF het zelf omschrijft:

> The **technical compliance component** will assess whether the necessary laws, regulations or other required measures are in force and effect, and whether the supporting anti-money laundering (AML) / countering the financing of terrorism (CFT) institutional framework is in place. The **effectiveness component** will assess whether the AML/CFT systems *are working*, and the extent to which the country is achieving the defined set of outcomes.[25]

Technical compliance richt zich op wet- en regelgeving, terwijl de nieuwe focus op effectiviteit probeert vast te stellen of het systeem *werkt*.

De negen bestaande Special Recommendations on Terrorism Financing zijn opgenomen in de 40 herziene FATF Recommendations tegen witwassen, en vormen, samen met de Interprative Notes, de leidraad voor 'technical compliance'. Parallel daaraan is een nieuw raamwerk ontworpen om effectiviteit te meten en na te gaan of landen de maatregelen voldoende in de praktijk brengen en het systeem resultaten oplevert. Een van de manieren om effectiviteit te definiëren, is door het beoogde doel duidelijk te verwoorden. Op nationaal en internationaal niveau blijft vaak impliciet wanneer er sprake is van effectiviteit omdat het definiëren van een duidelijk doel en het formuleren van een precieze en transparante conceptualisering van het concept effectiviteit onvoldoende gebeurt.[26]

Er is een hoofddoel (High-Level Objective) voor een effectief AML/CFT raamwerk geformuleerd waarop alle landen zich moeten richten:

---

[24] FATF (2013a) *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems.* FATF, Paris, France; FATF *Procedures fort the FATF Fourth Round of AML/CFt Mutual Evaluations*.

[25] FATF (2013b), *Procedures for the FATF Fourth Round of AML/CFT Evaluations*, FATF. Paris, France p. 3, cursief toegevoegd.

[26] Crenshaw, M. & Lafree, G. (2017) *Countering Terrorism*, Washington D.C.: Brooking Institution Press, p. 165-176.

> Financial systems and the broader economy are protected from the threats of money laundering and the financing of terrorism and proliferation, thereby strengthening **financial sector integrity** and contributing to **safety and security**.

Het High-Level Objective is onderverdeeld in drie verschillende thematische doelen waaraan een goed werkend AML/CFT raamwerk moet voldoen. Deze thematische doelen worden niet specifiek gedefinieerd maar geïllustreerd met plaatjes en een pijldiagram (figuur 1.1.). Dit zou samengevat kunnen worden als het nastreven van een goede samenwerking en coördinatie tussen beleidsmakers, de handhavingsketen en de professionals die onder de meldingsplicht vallen. Om deze drie Intermediate Outcomes te bereiken worden ze verder uitgesplitst in elf sleuteldoelen of 'Immediate Outcomes'. Met een tabel geeft de FATF het verband aan tussen de thematische doelen en de sleuteldoelen (zie figuur 1.2 op de volgende pagina).




**Figuur 1.1.:** FATF intermediate outcomes[27]

Sleuteldoel 1, bijvoorbeeld, richt zich op een risico-gerichte aanpak en evalueert of landen een goed begrip hebben van de risico's op het gebied van terrorismefinanciering in de nationale context, en of er goede structuren zijn voor samenwerking en het coördineren van interventies. Twee van de elf sleuteldoelen gaan specifiek over het *bestrijden* van terrorismefinanciering, namelijk sleuteldoelen 9 en 10. Deze behelzen een sterke nieuwe focus op het vervolgen en berechten van TF-gerelateeerde misdaden binnen het nationale strafrecht. Sleuteldoel 10 richt zich op de uitvoering van internationale sanctiewetgeving en het (verder) inbedden van de non-profit sector in regelgeving. Hierdoor zijn in de praktijk het voeren van rechtszaken enerzijds, en het inkaderen van de NPO sector anderzijds, belangrijke

[27] FATF, *An effective system to combat money laundering and terrorist financing*, beschikbaar via: http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html [geraadpleegd op 4 april 2018].

graadmeters voor effectiviteit geworden in de FATF definities. Deze prioritering is niet onomstreden, zoals later in dit hoofdstuk wordt besproken.




**Figuur 1.2.:** FATF immediate outcomes (sleuteldoelen).[28]

Het centrale idee dat vanaf de vierde evaluatieronde werd toegepast is een tweeledige evaluatiemethode, waarbij zowel 'technical compliance' als 'effectiveness' vastgesteld worden. De vraag blijft echter hoe de 11 sleuteldoelen in de praktijk kunnen worden gemeten en welke indicatoren of evaluatiemethoden daar zinvol voor kunnen worden gebruikt. De volgende paragrafen gaan in op de FATF evaluatiemethodologie, en geven ook een aantal voorbeelden van de praktische toepassing van evaluatiecriteria in de praktijk van landenrapporten.

[28] FATF, *An effective system to combat money laundering and terrorist financing*, beschikbaar via: http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html [geraadpleegd op 4 april 2018].

## 1.2 De FATF-evaluatiemethodologie in de praktijk

In de *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems* (2013a) en de *Procedures for the FATF fourth round of AML/CFT mutual evaluations* (2013b) wordt uiteengezet hoe de effectiviteit in het FATF-raamwerk wordt geëvalueerd. Vanuit de FATF gezien, volgt het gehele evaluatieproces een cyclus van 14 maanden maar voor de geëvalueerde landen komt daar ook nog een voorbereidingsperiode bij. In het proces is het de taak van de landen om aan te tonen dat de nationale AML/CFT systemen aan de FATF standaarden voldoen en deze effectief zijn.[29] Als landen geen bewijzen kunnen overleggen zal de FATF ervan uitgaan dat het systeem niet effectief is.[30] In het algemeen streeft de FATF naar een dynamisch evaluatieproces waarin samengewerkt wordt tussen het evaluatieteam en het geëvalueerde land en een holistische aanpak wordt gevolgd.[31] Dit houdt onder andere in dat het evaluatieteam bestaat uit personen met verschillende achtergronden en expertise en dat zij worden geacht aan alle onderdelen van het rapport mee te werken.

Voor de 'technical compliance' component moet een vragenlijst worden ingevuld, voorafgaand aan de komst van het evaluatieteam naar het te evalueren land. Hierin moet onder andere worden uiteengezet (i) wat de achtergrondinformatie is met betrekking tot het institutionele raamwerk, (ii) informatie over risico´s en context en (iii) informatie over de maatregelen die het land genomen heeft met betrekking tot iedere FATF aanbeveling.[32] Samen met de resultaten van eerdere evaluaties, follow-up rapporten en andere betrouwbare informatiebronnen worden deze documenten dan door middel van desk research onderzocht.

De FATF toetst de effectiviteitscomponent door na te gaan of de AML/CFT systemen werken en in hoeverre elk van de 11 sleuteldoelen (immediate outcomes, zie figuur 1.2.) worden bereikt. De intentie is om de technische analyse (is maatregel x al dan niet ingevoerd) te overstijgen en meer aandacht te creëren voor (a) de resultaten van het beleid (maar niet zozeer de neveneffecten), (b) de sterke en zwakke punten van nationale AML/CFT systemen en (c) om landen handvaten te bieden bij het stellen van prioriteiten om hun systeem te verbeteren.[33]

De FATF definieert effectiviteit als *´the extent to which the defined outcomes are achieved´*. In tegenstelling tot de technische compliance component is in dit deel van de evaluatie meer ruimte voor dialoog en kwantitatieve en kwalitatieve bewijsvoering zoals cijfers, casusvoorbeelden, argumenten en afwegingen. Op dit moment is het (ons) nog onduidelijk wat de FATF wel en niet als geldige bewijsvoering voor effectiviteit beschouwt. Eén

[29] FATF, *Procedures*. p. 5.
[30] FATF, *Methodology for Assessing Compliance*, p. 15.
[31] FATF, *Procedures*. p. 7.
[32] FATF, *Procedures*, p. 5.
[33] FATF, *Methodology for Assessing Compliance*, p. 15.

belangrijke indicator lijkt te zijn of een land erin slaagt veroordelingen via het strafrecht te realiseren. De FATF stelt zelf dat het oordeel van het evaluatieteam in samenspraak met het geëvalueerde land uiteindelijk doorslaggevend is. De uiteindelijke besluitvorming over de aanname van het evaluatierapport vindt plaats tijdens de plenaire vergaderingen.[34]

De FATF stelt dat er wel een verband is tussen de technische compliance en de effectiviteitscomponent. Bij onvoldoende technische compliance valt het te betwijfelen of er een effectief AML/CFT systeem kan bestaan, hoewel de FATF het niet volledig uitsluit.[35] De impact van de technische compliance dient dus zeker te worden betrokken bij de vraag waarom een land al dan niet effectief is. Het kan daarentegen niet als vanzelfsprekend worden beschouwd dat een land dat goed scoort op technische compliance ook een effectief beleid heeft. De hoofdreden voor onvoldoende effectiviteit is het ontbreken van daadwerkelijke implementatie van de technische aspecten van de FATF Aanbevelingen.[36]

Er is een gedetailleerde methodologie ontwikkeld om effectiviteit te meten. Voor ieder(e) sleuteldoel (immediate outcome) zijn er twee hoofdvragen die moeten worden beantwoord:

- In hoeverre wordt het sleuteldoel gerealiseerd?
- Wat kan er gedaan worden om de effectiviteit te verbeteren?[37]

Om de eerste vraag te beantwoorden moeten de kernpunten die per sleuteldoel zijn gedefinieerd worden geïllustreerd met informatie en factoren en daarbij moet de mate van technische compliance en de bredere context in acht worden genomen. Om de mate en het succes van internationale samenwerking te evalueren kan bijvoorbeeld feedback – in de vorm van algemene en positieve/negatieve ervaringen – worden gevraagd van landen waarmee samengewerkt is.[38] Er moet worden benadrukt dat de FATF-methodologie het toestaat dat ieder land zijn eigen aanpak heeft om aan de FATF standaarden te voldoen en een effectief systeem te ontwikkelen.[39]

In de dagelijkse praktijk zijn meerdere delen van het FATF-raamwerk (de 40 aanbevelingen en de 11 sleuteldoelen) van invloed op hoe er in de praktijk invulling gegeven wordt aan de doelstelling van effectiviteit van de bestrijding van terrorismefinanciering. Dit is bijvoorbeeld het geval voor sleuteldoelen 1 (risk, policy and coordination) en 6 (financial intelligence) en eventueel ook sleuteldoelen 3 (supervision) en 4 (preventive measures). Het wordt hier echter te veel om al deze sleuteldoelen apart te bespreken. De volgende paragrafen gaan daarom specifiek in op de definitie en interpretatie van de sleuteldoelen die expliciet betrekking hebben op de bestrijding van terrorismefinanciering (sleuteldoelen 9 en 10). Dit zijn zeker niet de enige sleuteldoelen die relevant zijn voor en besproken worden in deze

[34] *Idem.*
[35] Zie paragraaf 46 van de Methodology for Assessing Compliance, p. 17.
[36] FATF, *Methodology for Assessing Compliance*, p. 17.
[37] FATF, *Methodology for Assessing Compliance*, p. 17.
[38] FATF, *Procedures*, p. 8.
[39] FATF, *Procedures*, p. 10.

studie. Maar het loont om bij deze geselecteerde FATF speerpunten niet alleen te bekijken hoe effectiviteit wordt *gedefinieerd*, maar ook hoe deze definities en doelstellingen in de praktijk van recente landen evaluaties zijn *toegepast*. Hiertoe analyseren wij kort hoe de FATF deze voorschriften tot nu toe in haar vierde ronde landenevaluaties op landen in Europa heeft toegepast -- bijvoorbeeld, in de evaluaties van Spanje (2014), België (2015) en Zweden (2017). Dit past binnen de praktijkgerichte benadering van ons onderzoek.

*Sleuteldoel 9: Investigation and Prosecution of Terrorism Financing*
In de FATF Methodology (2013a) wordt per sleuteldoel beschreven wat de kenmerken zijn van een effectief systeem, waar het evaluatieteam op moet letten en welke kernpunten er kunnen worden onderscheiden om te toetsen of het doel wordt gerealiseerd. Vervolgens worden er voorbeelden gegeven welke soort informatie en factoren gebruikt kunnen worden.

Met betrekking tot het sleuteldoel om terrorismefinanciering op te sporen en te vervolgen wordt gesteld dat de kenmerken van een effectief systeem onder andere bestaan uit:

- het opsporen van terrorismefinanciering,
- het succesvol vervolgen van terrorismefinancierders,
- het opleggen van effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties voor terrorismefinanciering,
- het vervolgen van terrorismefinanciering als apart onderdeel van een CT onderzoek, wanneer gepast,
- coördinatie tussen autoriteiten en coherentie van het systeem,
- het opzoeken van internationale samenwerking ten behoeve van onderzoek of vervolging.[40]

De FATF geeft aan dat statistische informatie over het aantal opsporingsonderzoeken, vervolgingen, de toegewezen straffen en het niveau van deze straffen in vergelijking met andere criminele activiteiten kunnen worden gebruikt om effectiviteit aan te tonen. Daarnaast kunnen ook voorbeelden van en ervaring met TF opsporingsonderzoeken en vervolging en de context waarin deze plaatsvonden als bewijs van effectiviteit worden gebruikt.

Naast informatie zijn er ook zogenaamde factoren die de conclusies met betrekking tot de kernpunten ondersteunen. Deze hebben bijvoorbeeld betrekking op de prioritering van het onderzoeken en voorkomen van TF, de snelheid waarmee financiële inlichtingen beschikbaar worden gemaakt, redenen om niet tot vervolging over te gaan, ontwikkelde strategieën om met TF trends en dreigingen om te gaan, de obstakels voor vervolging of het opleggen van sancties.

[40] FATF, *Methodology for Assessing Compliance,* p. 116-117.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat het meten van effectiviteit invulling krijgt door zowel kwalitatief als kwantitatief naar het opsporen, vervolging en berechting van TF te kijken. Dit is relevant voor Nederland, waar de laatste FATF evaluatie in 2011 kritiek uitte op het feit dat de Nederlandse wetgeving geen apart artikel in het Wetboek voor Strafrecht had dat terrorismefinanciering strafbaar stelt. FATF schreef:

> The Dutch legal system does not provide for an autonomous offense of "terrorism financing" but criminalizes such conduct based on the offenses of "preparation to commit a serious crime" and "participation in a terrorist organization" … In discussions with a number of different law enforcement authorities it was indicated that the absence of an autonomous FT offense has a negative impact on the effective investigation of terrorism financing activities.[41]

Een van de aanbevelingen die de FATF toen deed was om tot een aparte strafbaarstelling te komen en dit heeft geleid tot een Nederlandse wetswijziging in 2013 (hier zal in hoofdstuk 4 nader op worden ingegaan). In de nota naar aanleiding van het verslag inzake de wetswijziging wordt bovendien uitgelegd dat:

> Indien Nederland – Nederland in Europa en de BES-eilanden – op dat moment [bij de her-evaluatie in 2014] niet zou voldoen aan de aanbevelingen inzake de strafbaarstelling van terrorismefinanciering, zou dat tot gevolg kunnen hebben dat ons land wordt geplaatst op een zogeheten «grijze lijst» van staten die vanwege lacuneuze wet- en regelgeving een risico opleveren in relatie tot terrorismefinanciering, met alle negatieve consequenties voor de handelsbetrekkingen en het vertrouwen in de financiële sector van dien. [42]

De evaluatiemethodiek en het follow-up proces na de evaluatie van de FATF hebben dus een sterk sturende werking.

*De landenrapporten (Mutual Evaluation Reports) van de FATF*

De landenrapporten volgen een vaste opzet en hoofdstuk 4 gaat daarbij in op de bestrijding van terrorismefinanciering en de financiering van de proliferatie van massavernietigingswapens. Eerst wordt de achtergrond en context van de dreiging van terrorismefinanciering in het geëvalueerde land besproken (4.1). Daarna wordt de technische compliance beschreven (4.2). Aan de effectiviteitsmeting van de sleuteldoelen 9 en 10 wordt

[41] FATF (2011) *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report The Netherlands*. FATF, Paris, France, p. 9.

[42] Eerste Kamer der Staten Generaal (2013) Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme), Nota naar aanleiding van het verslag, ontvangen 8 juli 2013, beschikbaar via: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33478_strafbaarstelling, [geraadpleegd op 24 april 2018].

ieder een paragraaf gewijd (4.3 en 4.4).[43] In de slotparagraaf (4.6) worden er aanbevelingen gedaan om de strijd tegen TF te verbeteren.

Eerder genoemde landenrapporten geven een zeker inzicht in hoe de FATF haar eigen methodologie puntsgewijs toepast. Met betrekking tot sleuteldoel 9 concludeert de FATF bijvoorbeeld dat Spanje zelf van mening is dat de strafmaat in het land voldoende is om dergelijke misdaden te ontmoedigen. De FATF is echter bezorgd dat gevangenisstraffen laag zijn en dat veroordeelden vanuit de gevangenis verder kunnen gaan met hun activiteiten. De FATF stelt dat er behoefte is aan straffen met een meer ontmoedigend effect. Spanje scoort ook punten bij de FATF omdat het veel strafzaken kan voorleggen, omdat terrorismefinanciering systematisch apart wordt onderzocht bij iedere terrorismezaak.[44]

In de evaluatie van Zweden werd het feit dat er geen nationaal mechanisme was om adequate samenwerking tussen Ministeries en operationele instellingen te bevorderen als een groot tekort beschouwd. Ook werd gesteld dat een aantal publieke actoren nog te weinig kennis en bewustzijn had over TF en de risico´s van TF. Een ander punt van kritiek was de onderontwikkelde IT-infrastructuur binnen de Zweedse FIU, hierdoor zou opsporing en vervolging moeilijker zijn. De internationale samenwerking en de wil om TF te vervolgen werden wel als zeer goed beoordeeld. Dit werd gemeten aan het feit dat er verschillende internationale samenwerkingsverbanden waren en aan een nieuw wetsartikel dat is ontworpen en dat onderzoek en vervolging makkelijker zou maken. Met betrekking tot het laatste punt stelt het rapport zelfs: de snelheid en de consensus waarmee het nieuwe TF misdrijf is aangenomen laat zien dat TF een politieke prioriteit is.[45]

In de evaluatie van België wordt onder sleuteldoel 9 onder andere onderstreept dat men zich bewust is van een tekort aan mankracht binnen de nationale veiligheidsdiensten en sommige diensten van de federale politie. Het juridische IT systeem wordt als ouderwets bestempeld en niet in lijn met de behoeften van de rechters. De conclusie is dat deze factoren een negatieve impact hebben op de effectiviteit van het Belgische systeem.[46]

Het streven naar een holistische en context gerelateerde aanpak wordt in meerdere rapporten onderstreept. Als er punten van kritiek worden gegeven, worden er ook eventuele verzachtende omstandigheden in kaart gebracht. In Zweden werd bijvoorbeeld onderstreept dat de financiële sancties met betrekking tot Noord-Korea onvoldoende zijn maar dat de schade hiervan beperkt is omdat het land nauwelijks of geen handelsrelaties met Noord-Korea heeft. Een ander voorbeeld uit de evaluatie van Zweden is dat het kleine aantal vervolgingen voor TF in lijn waren met het TF risico dat in Zweden als laag wordt ingeschat. In

[43] Paragraaf 4.5 over sleuteldoel 11 met betrekking tot proliferatie laten we hier buiten beschouwing.
[44] FATF (2014) *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing measures, Mutual Evaluation Report Spain*, December 2014, FATF, Paris, France, p. 67.
[45] FATF (2017) *Anti-Money Laundering and Counter Terrorist Financing Measures, Mutual Evaluation Report Sweden 2017*, FATF, Paris, France, p. 81.
[46] FATF (2015a) *Anti-Money Laundering and Counter Terrorist Financing Measures, Mutual Evaluation Report Belgium 2015*, FATF, Paris, France, p. 74.

het rapport over Spanje werd gesteld dat de straffen weliswaar laag lijken, maar dat de ontmoedigende sancties tegen terrorismefinancierders, zoals boetes, wel zeer succesvol werden geacht.

*Sleuteldoel 10: Preventive measures and financial sanctions against terrorism financing*
Sleuteldoel 10 beschrijft een effectief systeem om te voorkomen dat terroristen, en terroristische organisaties geld kunnen verwerven, verplaatsen en gebruiken en misbruik kunnen maken van de NPO sector als volgt:

- terroristische organisaties en hun ondersteunende netwerken worden geïdentificeerd en hun financiële middelen worden afgesneden,
- het reguleren van de NPO sector om misbruik door terroristen te voorkomen op een risico-gerichte basis,
- de juiste implementatie van de sancties van de VN Veiligheidsraad,
- het verkleinen van TF risico's door het nemen van gepaste en proportionele actie op een risico-gerichte basis,
- internationale samenwerking met relevante actoren.[47]

Volgens de FATF Methodology kunnen deze doelen beschreven worden met behulp van voorbeelden zoals de vaststelling van FIUs en veiligheidsdiensten dat terroristen andere methodes kiezen om hun activiteiten te financieren.

Eén zo'n voorbeeld is de illegale verkoop van antieke kunstobjecten uit Syrië en Irak. Volgens een FATF rapport uit 2015 is dit één van de nieuwe manieren die de Islamitische Staat had bedacht om zich te financieren. Hoewel de FATF toegeeft dat het bewijs hiervoor beperkt is en dat IS waarschijnlijk de kennis ontbeert over de waarde van lokale kunstschatten en antiek, stelt zij dat het desalniettemin potentieel een inkomsten bron is. Dit wordt beschreven aan de hand van het volgende anekdotische bewijs:

> *National Geographic* reports that according to flash drives seized by Iraqi security forces, ISIL and other illicit groups operating in Syria could have earned as much as tens of millions of USD to date from antiquities stolen from Syria. ISIL also occupies more than 4 500 archaeological sites, some of them UNESCO World Heritage sites. According to the same report, 90 percent of the country's cultural artefacts are located in war torn areas, which has allowed for large scale looting. More specifically, the organisation was able to take valuable relics from archaeological dig sites as well as from al-Nabuk in Syria, with some of the artefacts dating back 8000 years.[48]

Frankrijk heeft onder andere deze aanwijzing overgenomen en verklaart dat het aanwenden van inkomsten uit de kunst en antiekhandel voor terroristische doeleinden haar volledige

[47] FATF, *Methodology for Assessing Compliance,* p. 117-119.
[48] FATF (2015b) *Financing of the Terrorist Organisation ISIL*, FATF, Paris, France, p. 17.

aandacht heeft. Ook is de wetgeving uitgebreid en is dit aspect gecriminaliseerd.[49] Een eerste inventarisatie van het onderwerp in Nederland heeft tot nu toe echter nog niet geleid tot concrete voorbeelden waarbij er sprake was van kunst en antiekhandel ten bate van IS.[50]

Factoren die meegewogen kunnen worden om tot een oordeel te komen over de uitvoering van de kernpunten van sleuteldoel 10 zijn onder andere: de procedures rondom het sanctieregime en de uitvoering daarvan, maatregelen – naast sancties – om de financiële middelen van terroristen te treffen, interactie met en supervisie van de NPO sector en de financiële middelen en behoeften van de handhavingsketen om hun taken inzake TF goed uit te kunnen voeren. Een specifiek punt dat in een aantal recente Europese FATF landenevaluaties wordt gemaakt is dat er niet volledig wordt voldaan aan de aanbeveling om VN sancties zonder vertraging in te voeren omdat dit besluit eerst wordt omgezet in Europese regelgeving, die vervolgens op nationaal niveau van kracht wordt.[51] De FATF lijkt hier niet tevreden over, bijvoorbeeld in de evaluatie van Spanje:

> Spain is partially compliant with R.6 [aanbeveling over TF sancties]. Spain relies on the EU framework, supplemented by domestic measures […]. However, delays in transposing the UN obligations into the EU legal framework mean that targeted financial sanctions (TFS) are often not implemented without delay, which is a serious deficiency.[52]

## 1.3 FATF in Kritisch Perspectief

Voor een goed begrip van debatten rondom de effectiviteit en effecten van het bestrijden en voorkomen van TF, achten wij het belangrijk om het werk van FATF kritisch te beschouwen. Zoals besproken in de inleiding van dit hoofdstuk, is een veelgehoord punt van kritiek op de FATF dat zij met name gefocust is op compliance: de FATF beoordeelt of lidstaten de wetten en regels op juiste wijze hebben ingevoerd in de nationale context. Vraag is echter of compliance ook leidt tot *effectief beleid*, en werkelijk leidt tot het voorkomen van aanslagen

[49] Ministry of European and Foreign Affairs (2017) Financially, how is France taking action against Daesh?, maart 2017, beschikbaar via: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/north-africa-and-middle-east/what-is-france-doing-to-counter-daesh/article/financially-how-is-france-taking-action-against-daesh, [geraadpleegd op 4 april 2018].

[50] Tijdens het interview met BTWwft kwam onder andere ter sprake dat er weinig/geen voorbeelden bekend zijn in Nederland. Een casus waarover door Faucon, B. & Kantchev, G. is gerapporteerd is: Prominent Art Family Entangled in ISIS Antiquities-Looting Investigations. *The Wall Street Journal*, 31 mei 2017, beschikbaar via: https://www.wsj.com/articles/prominent-art-family-entangled-in-investigations-of-looted-antiquities-1496246740 [geraadpleegd op 4 april 2018]. Ook is er een rapport verschenen van Fanusie, Y.J. & Joffe, A. (2015) Monumental Fight: Countering the Islamic State's Antiquities Trafficking, Foundation fort he Defense of Democracies, November 2015.

[51] FATF, *Mutual Evaluation Report Spain*; FATF, *Mutual Evaluation Report Belgium*, FATF, *Mutual Evaluation Report Sweden.* Sommige Europese landen, o.a. Portugal, verklaren overigens de VN-sancties direct van toepassing zolang EU-regelgeving nog niet van kracht is.

[52] FATF, *Mutual Evaluation Report Spain*, p. 69.

en het voorkomen van misbruik van het financiële stelsel door mogelijke terroristen. Zoals één kritische stem het samenvat: "FATF might be perfectly effective at diffusing perfectly ineffective rules."[53] Ondanks de toegenomen focus op effectiviteit, blijft kritiek op de FATF en haar evaluatieprocessen bestaan.

Een kritische beschouwing van de manier waarop de FATF de sleuteldoelen toepast in haar landenrapporten zou een onderscheid kunnen maken tussen *principiële kritiek* en *methodologische kritiek*. Principiële kritiek vraagt of de vooronderstellingen die richting geven aan het beleid van FATF de juiste zijn. Dit sluit nauw aan bij de methode van Pawson en Tilley, die benadrukken dat het van belang is om te analyseren óf beleid kan werken en of beleid in staat is de beoogde doelen te bereiken. Methodologische kritiek gaat over de methoden van evaluatie van FATF, en vraagt of een indicator werkelijk meet wat we willen weten.

Als eerste *principiële kritiekpunt*, kan men zich afvragen of de aannames onder FATF beleid de juiste zijn, en of FATF voldoende flexibel is om zich aan te passen aan nieuwe dreigingen en uitdagingen? Heeft FATF voldoende "ability to adapt to new challenges"?[54] Zoals kort besproken in de inleiding van dit rapport, kennen we een snel veranderende dreiging in Europa, waarbij onder andere de uitreis/terugkeer problematiek uit Syrië een centrale plek inneemt. Hoe snel een effectief kan FATF zich aanpassen aan nieuwe vormen van dreiging?

Een tweede punt van principiële kritiek gaat over draagvlak en deelname in evaluaties: "Who should participate in FATF decision-making and what role should they play?"[55] Kritiek op de FATF is dat zij maatschappelijke groepen en de private sector onvoldoende betrekt bij haar werk, waardoor de evaluaties een beperkt beeld geven. Met name vanuit de NPO sector wordt ervoor gepleit dat de FATF een breder scala aan groepen moet betrekken bij de landenevaluaties. Ook zouden NPO´s en andere belanghebbenden betere informatie moeten krijgen over hoe zij zich kunnen voorbereiden op een evaluatie.[56]

Een derde principiële kritische vraag over de FATF is in hoeverre de evaluaties recht doen aan de lokale context en de verschillen tussen landen? De risk-based approach maakt het in principe mogelijk om het FATF instrumentarium aan te passen aan de nationale en lokale context en dreigingsbeeld. Vraag is echter of dit voldoende werkt in de praktijk, en of FATF voldoende aanpassingskracht heeft om een "one size fits all" benadering te vermijden.[57] Een coalitie van NPOs onderstreept bijvoorbeeld dat de FATF evaluatieteams niet altijd voldoende

[53] Nance, M. (2018) 'The Regime that FATF Built: An Introduction to the Financial Action Task Force,' *Crime, Law and Social Change* 69 (2), p. 124.
[54] Nance, 'The Regime that FATF Built,' p. 124.
[55] Nance, 'The Regime that FATF Built,' p. 124.
[56] Presentatie Hanna Surmatz, European Foundations Centre, on behalf of Worldwide Initiative for Grantmaker Support (WINGS), tijdens het FATF Private Sector Consultative Forum, UNODC, Wenen, 22 en 23 maart 2017.
[57] Nance, 'The Regime that FATF Built,' p. 125.

kennis hebben om de risico's in hun sector te beoordelen in de lokale context, en vaak te weinig tijd hebben om zich er goed in te verdiepen.[58]

Als laatste punt van principiële kritiek kan men zich afvragen of de FATF zich op sommige punten zou moeten onthouden van een waardeoordeel, met name waar het nationale opsporings- of handhavings- beslissingen betreft. Dit is met name een punt met betrekking tot sleuteldoel 9, waar druk komt te liggen op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Door de focus op veroordelingen, komen geëvalueerde landen onder (politieke) druk te staan om vervolgingen voor TF te realiseren.

De FATF zich lijkt ook te mengen in de vraag wat een goede strafmaat is voor dergelijke veroordelingen. Dat was bijvoorbeeld aan de orde bij de evaluatie van Spanje, waar de FATF zeer positief was over het strafrechtelijke raamwerk en het aantal processen en veroordelingen. Toch kreeg Spanje minder dan de maximum score op dit onderdeel, vanwege de relatief lage stafmaat. De FATF schreef: "The main reason for lowering the rating is that the terms of imprisonment being applied in practice appear to be low."[59] De vraag is op welke manier de FATF oordeelt over de juiste stafmaat, en of dat überhaupt haar taak zou moeten zijn. Verder valt op dat de FATF een sleuteldoel beoordeelt op het aantal veroordelingen, en niet op het aantal goede rechtszaken, die immers ook tot vrijspraak zouden kunnen leiden in een rechtsstaat.

Wat betreft de *methodologische kritiek* op de FATF, is het de vraag of de doelstelling om landen met eenzelfde methodologie en op objectieve en consistente wijze te evalueren, voldoende wordt gerealiseerd.[60] Tijdens het FATF Public Private Forum in Wenen in maart 2017 werd onderstreept door deelnemers dat een vergelijking van de paragrafen over NPOs in verschillende evaluatierapporten liet zien dat consultatie met de sector op verschillende manieren werd gewaardeerd en verschillend werd geëvalueerd door de evaluatieteams.[61] Dit wordt bevestigd door onderzoek van Michael Levi en collega's, die FATF evaluaties met elkaar vergelijken, en grote verschillen vinden tussen de rapporten, wat betreft indeling, aandachtspunten en onderliggende data tussen de rapporten. Zij concluderen dat er nog te weinig betrouwbare data ten grondslag liggen aan de mutual evaluations, en dat het systeem zich nog teveel richt op het meten van processen en compliance: "In the absence of more consistent and systematic data analysis, claims that countries have less or more effective systems will be open to allegations of ad hoc, impressionistic or politicized judgments."[62]

---

[58] Presentatie Hanna Surmatz, European Foundations Centre, on behalf of Worldwide Initiative for Grantmaker Support (WINGS) tijdens het FATF Private Sector Consultative Forum, UNODC, Wenen, 22 en 23 maart 2017.
[59] FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures*, p. 74.
[60] FATF. *Procedures fort the FATF Fourth Round of AML/CFt Mutual Evaluations*, p. 3.
[61] Uit deze presentatie is een onderzoekspaper voortgekomen waarin 11 landenevaluaties worden vergeleken. Zie: Global NPO Coalition on FATF (2018) *Inconsistencies in Implementation: Review of FATF Mutual Evaluations Following Revision to Recommendation 8*, April 2018. De FATF voert overigens een dialoog met de NPO sector en er zijn sindsdien wijzigingen opgenomen in Aanbeveling 8 en de bijbehorende interpretive note.
[62] Levi, M., Reuter, P., and Halliday, T., (2018) 'Can the AML System be Evaluated without Better data?,'*Crime, Law and Social Change* 69 (2), p. 307.

Een ander punt van kritiek dat zich richt op de FATF methodologie, is de vraag hoe valide en betrouwbaar het dreigingsbeeld TF is. Zoals boven besproken, werkt FATF vaak met geanonimiseerde voorbeelden en casussen die afkomstig zijn van nationale instanties (bijvoorbeeld van de politie of van FIUs). Dit leidt tot sprekende maar generieke voorbeelden, waarbij het erg lastig is vast te stellen hoe representatief dergelijke casussen zijn. Is een dergelijk voorbeeld een ernstig maar geïsoleerd geval? Of is het één voorbeeld van de pool van casussen die indicatief is voor een bredere nieuwe trend? Het ontbreken van bronvermelding en statistische informatie in de thematische FATF rapporten over terrorismefinanciering is een obstakel voor onderzoekers en meldplichtigen, die geacht worden om op systematische wijze de risico's in te schatten en in kaart te brengen. Dit is bij uitstek een probleem als het gaat om het in kaart brengen van TF risico's, waar bronvermelding in de FATF rapporten summier is op gronden van veiligheid en vertrouwelijkheid.

Als derde punt van methodologische kritiek, is het belangrijk op te merken dat er vrij veel vragen te stellen zijn over het belang dat FATF nu hecht aan sleuteldoel 9, die gaat over het vervolgen en veroordelen van terrorismefinanciering. Landen met weinig of geen rechtszaken kunnen rekenen op kritiek van FATF. Maar de vraag is wat deze indicator precies meet, en of het de juiste maatstaf van effectiviteit is? Zoals één criticus het verwoordt: "The problem with that measure is that a jurisdiction with the perfect [CFT] system and a jurisdiction with no [CFT] system would yield the same number of convictions: zero."[63] Probleem met deze indicator is onder andere een interpretatieprobleem: is een x aantal onderzoeken of vervolgingen *veel* of juist *weinig* ten opzichte van het fenomeen in een nationale context? Houdt een grote hoeveelheid vervolgingen in dat het systeem effectief is, of juist dat er veel terrorismefinanciering gaande is? Absolute aantallen vervolgingen of veroordelingen zeggen *an sich* weinig over effectiviteit.

Tenslotte rijst de vraag of de bestaande evaluatiemethodologie innovatieve initiatieven voldoende in beeld brengt. Is er voldoende oog voor het feit dat vervolgingen bijvoorbeeld laag kunnen zijn omdat er een uitgebreid preventief systeem is?[64] Biedt FATF voldoende ruimte voor de waardering van innovatieve manieren van preventie en informatiedeling, die mogelijk effectief zijn maar die nog niet zijn opgenomen in de standaard evaluatiemethodiek (zoals bepaalde manieren van publiek-private samenwerking, die onderwerp zijn van hoofdstuk 6). Box 1.2. vat de genoemde principiële en methodologische punten van kritiek samen.

[63] Nance, *The Regime that FATF Built*, p. 125.

[64] Presentatie Maria Nilson, Ministerie van Cultuur van Zweden tijdens het FATF Private Sector Consultative Forum, UNODC, Wenen, 22 en 23 maart 2017. In deze presentatie werd gesteld dat het standpunt van de Zweedse overheid is dat een preventieve aanpak veel te weinig wordt gewaardeerd binnen de FATF evaluatiemethode.

| **Box 1.2.:** Kritiek op het FATF raamwerk | |
|---|---|
| **Principiele kritiek** | **Methodologische kritiek** |
| • Aanpassing aan nieuwe dreigingen? | • Consistentie tussen evaluaties |
| • Inclusiviteit van process | • Methodologie dreigingsbeeld TF |
| • One size fits all? | • Representativiteit van de indicatoren |
| • Onafhankelijkheid nationale rechtsmacht | • Mogelijke onderwaardering van innovatieve initiatieven |

## Conclusie

Sinds de aanslagen van 11 september 2001 richt het werk van de FATF zich ook op de bestrijding van terrorismefinanciering. Dit gaf een impuls aan het werk van de FATF en haar rapporten zijn steeds belangrijker geworden. Landen hechten veel waarde aan een positief mutual evaluation rapport. Deze rapporten kunnen direct van invloed zijn op de nationale wet- en regelgeving en op de internationale status en kredietwaardigheid van een land.

Het meten van de effectiviteit van het FATF raamwerk blijkt echter veel moeilijker. Zoals Levi en collega's schrijven: "the failure to provide any positive evidence of effectiveness has proven no barrier to the rapid dissemination of the FATF regime to all parts of the globe."[65] Enerzijds wordt de FATF verweten dat zij 'paper compliance' meet, zonder dat inzichtelijk wordt of het probleem van terrorismefinanciering ook werkelijk wordt aangepakt. Anderzijds leidt de nieuwe aanpak van de FATF, die zich in toenemende mate richt op bepaalde sleuteldoelen, tot nieuwe punten van kritiek. Het volgende hoofdstuk gaat in op de wetenschappelijke literatuur rondom effectiviteit en terrorismebestrijding, om de discussie te verbreden en de insteek van dit rapport te verhelderen.

[65] Levi et al., *Can the AML System be Evaluated*, p. 324.

# Hoofdstuk 2

# Van Effectiviteit naar Effecten

# Een analyse van de wetenschappelijke literatuur

## Inleiding

Zoals besproken in het vorige hoofdstuk, zet FATF in toenemende mate in op het meten en evalueren van effectiviteit van de strijd tegen terrorismefinanciering. Niettemin blijft kritiek bestaan op de FATF evaluatiemethoden en definities. Om de FATF methodologie in een breder kader te plaatsen, gaan we in dit hoofdstuk in op de discussies in de wetenschappelijke literatuur over effectiviteit en terrorismebestrijding.

Gezien het belang van het onderwerp, is er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek beschikbaar waarin de effectiviteit van terrorismebestrijding wordt onderzocht. Zo stelden Lum *et al.* in 2006 vast dat van de 20.000 studies over terrorisme er maar zeven hoofdzakelijk over *effectiviteit* gingen.[66] Meer dan tien jaar later is het aantal effectiviteitsonderzoeken gegroeid maar nog altijd beperkt.[67] Ten tweede is in wetenschappelijke studies en in beleidsevaluaties regelmatig uiteengezet dat het meten van de effectiviteit van het beleid inzake terrorismebestrijding een zeer complexe en deels onmogelijke taak is, zelfs als het gaat om korte-termijn maatregelen. Een derde punt is dat er in veel gevallen geen wetenschappelijke overeenstemming is of het gevoerde beleid effectief is of niet. Sommige studies concluderen bijvoorbeeld dat drone aanvallen op terrorismeverdachten effectief zijn en anderen van niet.[68] Deze drie observaties gelden ook voor het beleid met betrekking tot het tegen gaan van terrorismefinanciering.

In haar boek over contraterrorisme en effectiviteit, stelt terrorismedeskundige Martha Crenshaw dat onderzoekers en beleidsmakers transparanter zouden moeten zijn over de aannames die ze maken in beleid, en de gegevens die ten grondslag liggen aan

[66] Lum, C., Kennedy, L.W., Sherley, A.J. (2006) *The effectiveness of counter-terrorism strategies*. Campbell Systematic Reviews, p. 2.

[67] o.a: Crenshaw, M. & Lafree, G. (2017) *Countering Terrorism*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.; van Dongen, (2009) "*Break it Down: An Alternative Approach to Measuring Effectiveness in Counterterrorism*," Economics of Security Working Paper Series 23, DIW Berlin, German Institute for Economic Research.; van Dongen (2011) Break it Down: An Alternative Approach to Measuring Effectiveness in Counterterrorism, *Journal of Applied Security Research*, 6:3, p. 357-371; de Londras, F. (2017) Reviewing the effectiveness of EU counter-terrorism policies, p. 54-63, In: Carrera, S. & Mitsilegas, V. (2017) *Constitutionalising the Security Union, Effectiveness, rule of law and rights in countering terrorism and crime*, Brussels: CEPS.

[68] Van Um, E. & Pisoiu, D. (2015) 'Dealing with uncertainty: the illusion of knowledge in the study of counterterrorism effectiveness,' *Critical Studies on Terrorism* 8 (2), p. 229-245.

beleidsaanbevelingen. Ook zouden ze meer openheid moeten geven over de grenzen aan hun kennis.[69] Wat terrorismefinanciering betreft, is het bijvoorbeeld belangrijk te erkennen dat we lang niet alles weten over de financiering van cellen en voorbereidingen van aanslagen. Hoewel er goede rapporten zijn over de financiering van aanslagen die in het verleden hebben plaatsgevonden,[70] zijn er grenzen aan onze kennis over nieuwe dreigingen en toekomstige aanslagen. Dit hoofdstuk neemt Crenshaw's advies ter harte en biedt een kritische beschouwing op het begrip effectiviteit in het kader van terrorismebestrijding. Doel is om aannames van beleid en de beperkingen van onze kennis expliciet mee te kunnen nemen in de studie, zoals ook wordt bepleit door Pawson en Tilley.

Het hoofdstuk begint met de discussie rond de effectiviteit van de strijd tegen terrorismefinanciering. We bespreken verschillende opvattingen en definities van effectiviteit die gehanteerd kunnen worden ten aanzien van dit beleidsterrein en laten zien waarom het zo moeilijk is om tot goede, betrouwbare, metingen van effectiviteit te komen wat betreft contra-terrorisme. We brengen de belemmeringen die er zijn om effectiviteit te meten als het gaat om terrorismebestrijding in kaart. We laten zien dat er verschillende mogelijke definities van effectiviteit zijn. We ontwikkelen de insteek van dit rapport: ons doel is niet om te evalueren *of* beleid werkt, maar om in kaart te brengen *hoe* beleid werkt. Ons doel is om te analyseren hoe actoren zelf over effectiviteit denken, en in kaart te brengen hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden. Wij pleiten ervoor om te werken met een brede opvatting van effectiviteit, die oog heeft voor de brede, maatschappelijke (neven)effecten van maatregelen.

## 2.1 Effectiviteit en Terrorismefinanciering

Het vaststellen van effectiviteit inzake het beleid tegen terrorismefinanciering is een uitdaging, niet alleen voor FATF, maar ook voor andere actoren en beleidsmakers. In een recent interview luidt voormalig Europol Directeur Rob Wainwright de noodklok en zegt met betrekking tot het AML/CFT raamwerk: "Europe is losing the fight against dirty money." Volgens Wainwright leidt het uitgebreide en dure system van compliance in Europa tot teleurstellende resultaten: "We have created a whole ton of regulations … the banks are spending $20 billion a year to run the compliance regime … and we are seizing 1 percent of criminal assets every year in Europe."[71] Wainwright baseert zijn uitspraken op een recent rapport van Europol, dat laat zien dat minder dan 10% van alle Verdachte Transactie

[69] Crenshaw, M. & Lafree, G. (2017*) Countering Terrorism*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, p. 209-221.
[70] Bijvoorbeeld: 9/11 Commissison (2004) Monograph on Terrorist Financing. Staff report to the commission; Wesseling, M. (2017) Cash and Terrorism Financing, p. 34-54, In: Ecorys (2017) Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash, studie voor de Europese Commissie, 15 december 2017.
[71] Paravicini, G., (2018) "Europe is Losing the Fight Against Dirty Money," *Politico*, April 3, https://www.politico.eu/article/europe-money-laundering-is-losing-the-fight-against-dirty-money-europol-crime-rob-wainwright/?platform=hootsuite [geraadpleegd op 4 april 2018].

meldingen in Europa leidt tot politieonderzoek.[72] Volgens de studie van Europol is minder dan een half procent van de meldingen gerelateerd aan terrorismefinanciering.[73] Volgens Wainwright gebruikt de EU "national solutions to tackle an international problem," wat leidt tot een "system filled with inflexibilities, which prevents the free-flowing exchange of information across borders."[74]

Wainwright's uitspraken zijn niet de enige kritiek op de effectiviteit van het TF beleid. Integendeel. Omdat het bij dit beleidsterrein veelal gaat om preventief ingrijpen in voorbereidings- of faciliteringshandelingen, is het vaststellen van causaliteit en attributie een bijzondere uitdaging in dit beleidsterrein. Er zijn grote verschillen in de benaderingen en de bronnen van studies die twijfels uiten over dit beleid. Sommige studies stellen vragen over de effectiviteit van AML/CTF beleid omdat doelen slecht gedefinieerd en moeilijk meetbaar zijn. Zij zeggen dus eigenlijk dat we te weinig weten over de effectiviteit van de bestrijding van TF, en dat effectiviteit niet bewezen is. Andere studies meten effectiviteit aan de hand van bepaalde indicatoren – zoals Wainwright die verwijst naar de resultaten van meldingen van verdachte transacties in EU verband – en rapporteren teleurstellende resultaten.[75] Deze stellen dus dat effectiviteit wel meetbaar is met bepaalde indicatoren, maar dat het beleid niet voldoet aan verwachtingen. De indicatoren van effectiviteit in dergelijke studies kunnen zeer van elkaar verschillen en zijn ook niet altijd goed vergelijkbaar. We groeperen een aantal van de belangrijkste studies en kritiekpunten.

- *Onduidelijke doelen en definities*. In 2011 stelde een studie van Deloitte vragen bij de effectiviteit van de Derde anti-witwas richtlijn na een consultatie met stakeholders en meldplichtige instellingen. Deze studie – die nadrukkelijk over witwassen én terrorismefinanciering samen ging – stelde vast dat sommige verplichtingen en doelstellingen slecht gedefinieerd en moeilijk meetbaar zijn.[76] Dit strookt met bevindingen in een recenter rapport van het Royal United Services Institute (RUSI), dat vaststelt dat richtlijnen van beleid en typologieën niet altijd duidelijk zijn voor meldplichtigen, en niet altijd op de juiste manier worden geïnterpreteerd. Het rapport schrijft "among the most commonly mentioned challenges is the difficulty in truly understanding the mission and objectives of AML compliance as related to specific business."[77]

[72] European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) (2017) *From Suspicion to Action Converting financial intelligence into greater operational impact*, Luxemburg, p. 30.
[73] Europol, *From Suspicion to Action,* p. 23.
[74] Paravicini, *Europe is Losing the Fight*.
[75] Internationaal zijn er verschillende benamingen voor meldingen die worden gedaan in het kader van vermoedens van terrorismefinanciering of witwassen onder andere: SAR (Suspicious Activity Report) en STR (Suspicious Transaction Report). Daarnaast hebben Nederland en Israël de specificiteit dat zij onderscheid maken tussen ongebruikelijke transacties (OTs) en verdachte transacties.
[76] Deloitte (2011) *Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive, European Commission DG Internal Market and Services – Budget*. Brussel, België, p. 95.
[77] de Oliveira, I., S., Artingsall, D., and Keen, F., (2017) *The Cartography of Compliance: On Banks, Anti-Money Laundering and Achieving Effectiveness in the UK*, RUSI Occasional Paper, p. 7.

- *Paper compliance*. Zoals in het vorige hoofdstuk reeds besproken, laten studies over het FATF regime zien dat het zich vooral richt op 'paper compliance' en minder op werkelijke effectiviteit. Een aantal publicaties uit zorgen dat het uitgebreide apparaat van regelgeving tegen terrorismefinanciering haar doel voorbij schiet, en leidt tot "regulatory ritualism."[78] Het systeem zou gericht zijn op "draining the ocean to catch one type of fish."[79] Hierbij wordt de werkelijke *impact* op de financieringsstromen van terroristen grotendeels uit het oog wordt verloren.

- *Gebrek aan coördinatie en informatie-uitwisseling*. Volgens vertrekkend Europol chef Wainwright is er een tekort aan informatie-uitwisseling tussen EU lidstaten. In Nederland publiceerde de Nationale Rekenkamer een kritisch rapport in 2008, en schreef: "Uit ons onderzoek blijkt dat witwassen en terrorismefinanciering nog onvoldoende wordt voorkomen, dat de kans dat witwassen en terrorismefinanciering ontdekt en bestraft worden klein is."[80] Volgens de Rekenkamer komt dit enerzijds voort uit de hoge verwachtingen die Nederlandse kabinetten aan dit beleid hebben gekoppeld. Anderzijds stelde de Rekenkamer vast dat er nog te weinig informatie-uitwisseling tussen ketenpartners plaatsvindt, en er te weinig regie is over het veld van actoren dat zich met deze problematiek bezighoudt.[81] In de jaren na het verschijnen van dit rapport is het aantal initiatieven voor informatie-uitwisseling (inter)nationaal sterk toegenomen, vooral waar het gaat om publiek-private samenwerking.[82] Hoofdstuk 6 van dit rapport gaat in op relevante ontwikkelingen in Nederland.

- *Cost-effectiveness*. Studies over en van de bancaire sector onderzoeken de relatie tussen investeringen en resultaten. Zij kijken naar *cost-effectiveness*: zijn de investeringen van de financiële sector proportioneel aan de resultaten in termen van meldingen, onderzoeken en opsporingen? Een rapport van het Amerikaanse Clearing House stelt dat het AML/CFT grote inefficiënties kent, waarbij de financiële sector grote investeringen moet maken om relatief simpele handelingen te verrichten, zoals "constant monitoring of media for adverse stories about customers."[83] De kwestie van cost-effectiveness gaat ook over aantallen en de kwaliteit van (ongebruikelijke / verdachte transactie) meldingen. Net als het Europol rapport stelt Clearing House dat

[78] Dean, Thompson, Keatinge, (2013) '*Draining the Ocean to Catch One Type of Fish,* p. 70; Brzoska, M. (2016) 'Consequences of Assessments of Effectiveness for Counterterrorist Financing Policy,' *Administration & Society* 48 (8), p. 911-930; Bures, O. (2012) 'Private Actors in the Fight against Terrorist Financing: Efficiency versus Effectiveness,' *Studies in Conflict & Terrorism* 35 (10), p. 712-732.
[79] Dean, Thompson & Keatinge, *Draining the Ocean to Catch One Type of Fish,* p. 62.
[80] Nationale Rekenkamer (2008) *Bestrijden Witwassen en Terrorismefinanciering*. Rapport aan de Tweede Kamer, 31477, p. 15.
[81] Nationale Rekenkamer, *Bestrijden*, p. 15.
[82] Voor een overzicht, zie Artingsall & Maxwell (17 October 2017) *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime*, p. 3-4, Centre for Financial Crime and Security Studies, AML/CTF.
[83] The Clearing House (2017) *A New Paradigm: Redesigning the US AML/CFT Framework to Protect National Security and Aid Law Enforcement*, p. 5.

een relatief klein percentage van meldingen relevant is voor opsporing.[84] Studies laten zien dat er een tendens is naar over-reporting, waarbij meldplichtigen veel defensieve meldingen doen, met name vanwege angst voor boetes.[85]

## 2.2 Effectiviteit Definiëren

Er bestaat geen algemeen geaccepteerde definitie van een effectief beleid om terrorisme te bestrijden. Een eerste fundamentele vraag is dan ook: **wat verstaan we onder effectiviteit?** Er worden in studies overigens ook andere termen gebruikt zoals het meten van succes, efficiëntie of impact. Tegenstrijdige conclusies in bestaande studies komen deels voort uit onduidelijke of uiteenlopende definities van effectiviteit en deels uit het gebruik van verschillende indicatoren en meeteenheden om effectiviteit te meten. Een vrij universeel thema dat in de academische literatuur naar voren komt, is hoe moeilijk het is om effectiviteit te *definiëren* en te *meten* als het gaat om het tegengaan van terrorisme(financiering). In dit deel zetten we de uitdagingen en obstakels voor het meten van effectiviteit op een rijtje, aan de hand van bestaande studies in verschillende landen.

De methodologische opzet van studies die de effectiviteit van terrorismebestrijding hebben onderzocht is erg gevarieerd. Er zijn zowel in-depth casestudies als grote N/studies en onderzoeken gebaseerd op anekdotisch bewijs. Wat daarbij opvalt is dat veel casestudies over de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Israël gaan en dat ze zich richten op een beperkt aantal controversiële of makkelijk kwantificeerbare beleidsonderwerpen. Het is dus allereerst belangrijk om de volgende twee vragen te stellen: hoe werden de bestaande casussen geselecteerd en kunnen we spreken over generaliseerbaarheid?

Men kan zich met name afvragen of de bevindingen met betrekking tot effectiviteit adequaat kunnen worden gegeneraliseerd vanuit een land naar een ander land of vanuit een terroristische organisatie naar een andere. De effectiviteit van terrorismebestrijding is mede afhankelijk van historische, politieke en organisatorische context. Maatregelen in Saudi-Arabië kunnen effectief zijn terwijl dezelfde maatregelen elders geen of andere resultaten opleveren. Het uitschakelen van een leider met drones kan eveneens de ene groep langdurig ontregelen terwijl het op andere groepen die beter voorbereid zijn op opvolging geen diepgaand effect heeft.

Naast deze overwegingen over de onderzoeksopzet, is er een heel aantal meer specifieke methodologische uitdagingen voor het meten van effectiviteit. Deze zullen hier worden besproken en de betekenis van deze observaties met betrekking tot het meten van terrorismefinanciering zal worden verkend.

[84] Clearing House, *A New Paradigm*, p. 7.
[85] Bures, *Private Actors*, p. 723-726.

*De keuze van indicatoren*

Om de effectiviteit van terrorismebestrijding kwantitatief te meten, kan gebruik worden gemaakt van grofweg drie soorten gegevens die we kunnen beschrijven als directe, indirecte en respons indicatoren.[86] Veel effectiviteitsstudies gebruiken directe indicatoren zoals statistische gegevens van aanslagen, aantallen slachtoffers en in mindere mate de materiële schade van een aanslag. Een directe indicator met betrekking tot de terrorismefinanciering zijn de (geschatte) kosten van een aanslag. Ander onderzoek meet effectiviteit van CT beleid aan de hand van indirecte indicatoren. Hieronder vallen de fluctuatie in algemene indicatoren van maatschappelijk functioneren, zoals steun van de publieke opinie voor het gevoerde CT beleid of de impact van terrorisme op de economie of op de rechtsstaat. *The Economist* rapporteerde bijvoorbeeld dat er na de aanslagen in Parijs een daling was van 66% in het aantal Japanse bezoekers aan de stad.[87] Respons indicatoren nemen overheidsactie als uitgangspunt en proberen effectiviteit vast te stellen op basis van bijvoorbeeld gegevens over aantallen demonstraties, vervolgingen, veroordelingen of droneaanvallen. Met betrekking tot TF kan men denken aan bevroren tegoeden of rekeningen of aantallen verdachte transacties met betrekking tot TF (zie box 2.1.). Al deze indicatoren hebben echter verschillende methodologische tekortkomingen.

| **Box 2.1.**: Effectiviteit & Terrorismebestrijding: overzicht van indicatoren en meeteenheden | |
|---|---|
| **Indicator** | **Meeteenheid** |
| Directe indicatoren | Aantal aanslagen<br>Aantal slachtoffers<br>Materiële schade<br>Kosten aanslag |
| Indirecte indicatoren | Steun publieke opinie<br>Economie (BNP/aandelenmarkt)<br>Rechtsstaat |
| Respons indicatoren | Aantal arrestaties<br>Aantal vervolgingen/veroordelingen<br>Aantal droneaanvallen<br>Aantallen verdachte transacties<br>Bevroren bedragen/rekeningen |

Volgens Van Um en Pisoiu zijn er naast kwantitatieve methodes ook kwalitatieve methodes nodig om een beter inzicht te krijgen in welke gevallen en onder welke omstandigheden bepaalde maatregelen effectief zijn.[88] Bijvoorbeeld: hoe kan de perceptie van veiligheid en onveiligheid in het meten van effectiviteit worden opgenomen? Hoe kunnen de lange termijneffecten van zowel CT beleid als van terrorisme worden betrokken bij de evaluatie van

[86] van Dongen, *Break it Down.*

[87] *The Economist* (26 maart 2016) *The End of Insouciance*, Beschikbaar via: https://www.economist.com/news/europe/21695562-france-realising-its-state-emergency-may-last-long-time-end-insouciance [geraadpleegd op 4 april 2018].

[88] Van Um, & Pisoiu, *Dealing with uncertainty*, p. 12.

effectiviteit? Hoe integreert men in de methode dat terroristische groepen zich aanpassen aan de regelgeving en die aanpassing weer tot vernieuwde regelgeving kan leiden?

*Validiteit en betrouwbaarheid*

Een probleem bij het meten van effectiviteit is de validiteit en de betrouwbaarheid van de cijfers. Welke definities en indicatoren hanteert men om effectiviteit te meten, meet dit inderdaad effectiviteit en kunnen veranderingen in de indicator worden toegeschreven aan het CT-beleid?[89] Friedman geeft een voorbeeld met betrekking tot 'targeted killings' en laat zien dat dezelfde beleidsmaatregel op verschillende manieren kan worden geëvalueerd.[90] De haalbaarheid van het ontwikkelen van valide effectiviteitsindicatoren valt te betwijfelen. De centrale vraag is hoe effectiviteit ondubbelzinnig uitgedrukt kan worden ook gezien de neveneffecten van een eventuele 'succesvolle' aanpak. Zonder inbedding in een grotere context zijn de indicatoren nietszeggend.

*Causaliteitsprobleem*

Het meest problematische aspect bij het meten van de effectiviteit van het terrorismebestrijdingsbeleid is waarschijnlijk dat de indicatoren niet eenduidig zijn over oorzaak en gevolg. Met andere woorden: zijn de waargenomen effecten tot stand gekomen door CT beleid of door exogene factoren? Het is vaak moeilijk of onmogelijk na te gaan of de correlatie tussen twee situaties ook een causaal verband heeft. Effecten zijn eerder een kansberekening dan een zekere uitkomst.

Bij directe indicatoren kan het causaliteitsprobleem als volgt worden geïllustreerd. Stijgingen en dalingen in het aantal aanslagen geven maar deels inzicht in de staat waarin een terroristische organisatie verkeert. Een stijging in aanslagen hoeft niet te betekenen dat CT beleid niet werkt. Bovendien zeggen aantallen aanslagen niets over de ernst/intensiteit van de aanslagen. Ten slotte hoeven meer aanslagen niet te leiden tot meer succes voor de organisatie, het kan zich ook tegen de organisatie keren. Afgezien daarvan is het plegen van zo veel mogelijk aanslagen niet persé de motivatie van de terroristische organisatie, een aanslag met heel veel impact kan ook volstaan om een krachtige boodschap door te geven.[91] Dezelfde ambiguïteit in het eenduidig vaststellen tussen oorzaak en gevolg speelt bij meeteenheden als aantal slachtoffers of materiële schade.

Bij indirecte indicatoren is het de vraag of de cijfers de effectiviteit van het beleid in beeld brengen of beïnvloed worden door andere factoren en situaties. Bijvoorbeeld bij economische indicatoren zoals fluctuaties op de aandelenmarkt of in het BNP is de aanname dat als deze indicatoren stabiel blijven terroristen geen succes hebben gehad met het

[89] van Dongen (2011) *Break it Down*.
[90] Friedman, L. S. (2005) Introduction, p. 5-8, In: *Are Efforts to Reduce Terrorism Successful?*, edited by L. S. Friedman, Farmington Hills, MI: Greenhaven Press, p. 5-6.
[91] *Idem.*

verstoren van de maatschappelijke orde. Echter het problematische is dat deze indicatoren om andere redenen kunnen fluctueren en dat aanslagen over het algemeen weinig effect hebben op de hele economie.
Bij respons indicatoren is het de vraag of veel overheidsingrijpen ook leidt tot minder terrorisme. In de VS tijdens de G.W. Bush Administratie werd het aantal arrestaties van high-level Al Qaida leden als maatstaf genomen. Dit is problematisch omdat leden soms makkelijk vervangen kunnen worden en de impact dus gering is. Bovendien kan het verrichten van veel arrestaties onbedoelde negatieve neveneffecten hebben zoals de radicalisering van sympathisanten of het creëren van een machtsvacuüm. Verder betekent meer arrestaties niet persé een grotere effectiviteit. Wellicht zijn er meer arrestaties door een heroriëntatie van beleid om meer te arresteren en positieve statistieken te produceren of zijn er meer arrestaties door een stijging in terroristische activiteit.[92] Met andere woorden, iedere indicator moet in een context worden geplaatst en moet worden geanalyseerd in het licht van andere mogelijke conclusies.

Meer in het algemeen is het lastig vast te stellen of en door welke CT maatregelen een verandering in terrorisme of in interne aanpassingen en veranderingen van strategie in een terroristische groep worden veroorzaakt. Verder kan de effectiviteit vaak alleen worden vastgesteld aan de hand van de empirie. Het moet in de praktijk blijken of bijvoorbeeld targeted killings leiden tot minder terrorisme (want de leiders zijn gedood) of tot meer terrorisme (want er is meer woede en een nieuwe mobilisering rekruten).

Sommige wetenschappers hebben pogingen ondernomen om via statistische berekeningen andere oorzaken van een verandering in terroristisch geweld uit te sluiten. Of om meerdere hypotheses/ argumentaties op te nemen in de effectiviteitsevaluatie. Het bestuderen van meerdere hypotheses kan het attributie probleem kleiner maken (zie hieronder) maar het is altijd mogelijk dat er oorzaken zijn die niet in ogenschouw zijn genomen. Aan de andere kant draagt het presenteren van meerdere hypotheses wel bij aan een dieper begrip van het terrorismebestrijdingsbeleid en het fenomeen terrorisme en vergroot het de validiteit van de evaluatie.

*Attributieprobleem*
Tevens kan er sprake zijn van een attributieprobleem[93]. Dit houdt in dat er vaak meerdere CT maatregelen tegelijkertijd van kracht zijn en het moeilijk is vast te stellen welke maatregel of welke combinatie van maatregelen precies effectief is. Ook kan het zijn dat de positieve

[92] van Dongen, *Break it Down*, p. 362.
[93] Het causaliteitsprobleem en het attributieprobleem lijken erg op elkaar. De eerste legt de nadruk op het verband tussen oorzaak en gevolg; kunnen we vaststellen dat er een causale relatie is tussen A en B? De laatste onderstreept de vraag welke 'oorzaak' (beleid) leidt tot het gevolg (uitkomst); komt A voort uit B,C, of D?

effecten van een maatregel tenietgedaan worden door de negatieve effecten van een van de andere maatregelen.[94]

*Kwantificatie en wegingsproblemen*

Daarnaast is het moeilijk om bepaalde zaken ondubbelzinnig in cijfers uit te drukken. Zogenaamd harde indicatoren zijn gebaseerd op een bepaalde definitie. Tellen bijvoorbeeld alleen doden en gewonden die zijn opgenomen in het ziekenhuis als slachtoffers of telt men ook die mensen mee die met lichte blessures of met traumatische ervaringen naar huis zijn gegaan? Andere zaken liggen in de orde van het onbekende. Financiële maatregelen zoals sancties hebben bijvoorbeeld een disruptief, preventief doel, dat niet gelieerd is aan een imminente aanslag. Hoe meet men de effectiviteit van deze preventieve actie? Of meer algemeen, hoe meet men de omvang van dingen die niet hebben plaatsgevonden en van een fenomeen waarvan de omvang ook grotendeels onbekend is.

Ook kan het lastig zijn indicatoren consistent te wegen. Hoe kunnen burger- en mensenrechtenschendingen, maatschappelijke steun voor CT beleid en economische impact in de evaluatie worden betrokken? Nemen we deze mee als indicatoren of alleen als neveneffecten? De neveneffecten van mensenrechtenschendingen kunnen ook leiden tot grotere steun voor terroristische groeperingen.

*Substitutie effecten*

Ten slotte is de modus operandi van terroristen niet statisch en om detectie te voorkomen of als reactie op maatregelen om terrorisme te bestrijden treden er geografische en functionele substitutie effecten op.[95] Geografische substitutie houdt in dat effectief CT beleid in een land het probleem kan doen verschuiven naar een ander land. Bij functionele substitutie leidt effectief beleid om bijvoorbeeld bepaalde doelwitten te beveiligen tot een verschuiving naar andere doelwitten. Terrorisme verdwijnt dus niet maar neemt een andere vorm aan.

Met betrekking tot het analyseren van de effectiviteit van het beleid gericht op het tegengaan van terrorismefinanciering moet zeker rekening gehouden worden met substitutie effecten. In de praktijk zijn er talloze manieren om terrorisme te financieren en geld te verplaatsen. Het kan gaan om legale bronnen zoals salarissen, uitkeringen, persoonlijke kredieten (o.a. in het geval van de aanslagen van 13 november in Parijs), bedrijfswinsten of giften. Maar illegale bronnen zoals handel in drugs, sigaretten, namaak merkproducten en wapens, fraude (o.a. btw en uitkerings-), kidnapping en afpersing worden ook aangewend. Transacties vinden plaats via het formele bankensysteem maar er zijn ook verschillende informele alternatieven. Deze verscheidenheid aan methodes in combinatie met de kleine bedragen bemoeilijkt het preventief opsporen van terrorismefinanciering en het meten van

[94] van Dongen, *Break it Down*, p. 363.
[95] van Dongen, *Break it Down*, p. 360; Enders, W., & Sandler, T. (1993). The effectiveness of antiterrorism policies: A vector-autoregression-intervention analysis. *American Political Science Review*, 87(4), p. 829-844.

de effectiviteit van de bestaande regelgeving. Als geld bijeenbrengen en verplaatsen via een kanaal moeilijker worden zal er substitutie plaats vinden en worden overgestapt op alternatieven. Met betrekking tot de financiering van Al Qaida en de terroristische organisatie Islamitische Staat kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat inkomstenbronnen en manieren om geld te verplaatsen aan verandering onderhevig zijn.

In box 2.2. worden de methodologische problemen per effectiviteitsindicator aangegeven.

**Box 2.2.:** Overzicht van de methodologische problemen bij verschillende effectiviteitsindicatoren.

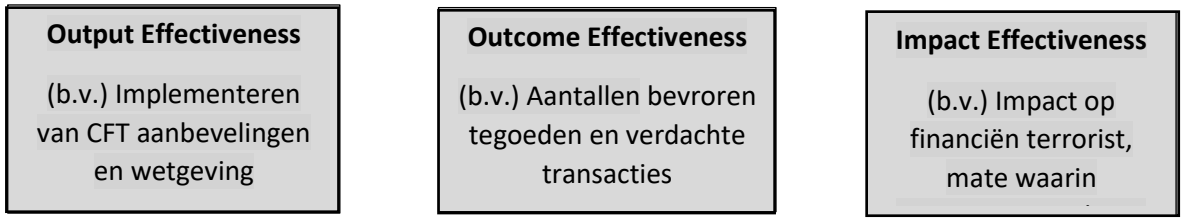
| **Meeteenheid** | Validiteits-Probleem | Kwantificatie-probleem | Causaliteits-probleem | Substitutie effecten | Attributie probleem |
|---|---|---|---|---|---|
| **Directe Indicatoren** | | | | | |
| Aantal aanslagen | X | X | X | | |
| Aantal slachtoffers | X | X | X | | |
| Materiële schade | X | X | X | | |
| Kosten aanslag | X | X | X | | |
| **Indirecte Indicatoren** | | | | | |
| Steun publieke opinie | X | | X | | X |
| Economie (BNP/ aandelenmarkt) | X | X | X | | X |
| Rechtsstaat | X | X | X | | X |
| **Respons Indicatoren** | | | | | |
| Aantal arrestaties | X | | X | X | |
| Aantal vervolgingen/veroordelingen | X | | X | X | |
| Aantal droneaanvallen | X | | X | X | |
| Aantallen verdachte transacties | X | | X | X | |
| Bevroren bedragen/rekeningen | X | | X | X | |

## 2.3 Naar een nieuwe definitie

Om voorbij te kunnen gaan aan de substantiële uitdagingen voor het *meten* van effectiviteit, is het nuttig om verschillende definities en opvattingen van effectiviteit expliciet te maken en in kaart te brengen. We zullen zien dat actoren vaak met verschillende opvattingen van effectiviteit werken. Een nuttig beginpunt is het onderscheid dat Van Um en Pisoiu op basis van systeemtheorie maken:

- Output effectiveness richt zich op het implementeren van beleid en het ontwikkelen van beleidsinstrumenten en compliance mechanismes.
- Outcome effectiveness heeft betrekking op uitkomsten en effecten van beleid op de dagelijkse praktijk. Dit gaat om hoe het beleid wordt uitgevoerd en hoe terroristische groeperingen daar op reageren.
- Impact effectiveness, tenslotte, focust op de effecten van het beleid op de doelgroep in relatie tot de lange termijn doelstellingen van CT beleid – het terugdringen of stoppen van terrorisme.[96]

Toegepast op de bestrijding van terrorismefinanciering kunnen we het onderscheid met de volgende voorbeelden illustreren:




Figuur 2.1.: Definities van effectiviteit

Het onderscheid van Van Um en Pisiou maken, brengt structuur aan in definities van effectiviteit maar roept het ook weer nieuwe vragen op. Voldoet bij het meten van output effectiveness bijvoorbeeld het feit dat bepaalde wetgeving bestaat, of moeten we denken aan een analyse van alle private en publieke actoren betrokken bij het bestrijden van terrorismefinanciering? Hoe breed moet impact effectiveness worden opgevat: gaat het hierbij alleen om fluctuaties in aantallen aanslagen of ook om de bredere en lange-termijn effecten op de economie en de rechtsstaat?

Als we alleen naar output effectiveness kijken, dan zou het erop lijken dat meer maatregelen altijd wenselijk zijn. Van Um en Pisoiu wijzen er echter op dat meer maatregelen niet automatisch leidt tot meer effectiviteit in de strijd tegen terrorisme. Bovendien is uit

[96] Van Um & Pisoiu, *Dealing with uncertainty*, p. 7-8.

onderzoek gebleken dat agressieve CT wetgeving kan leiden tot sociale uitsluiting en tot een voedingsbodem voor meer rekrutering.[97]

Grofweg kunnen we zeggen dat de evaluatie van effectiviteit inzake TF – bijvoorbeeld door FATF – zich tot nu toe met name heeft gericht op output effectiveness and outcome effectiveness. Bij output effectiveness kijkt men naar de mate waarin wet- en regelgeving wordt aangenomen. Bij outcome effectiveness kijkt men naar wat het systeem oplevert: bijvoorbeeld aantallen meldingen ongebruikelijke transacties en de hoogte van bevroren tegoeden.[98] Zoals besproken in het vorige hoofdstuk, komt de technical compliance component van de FATF overeen met wat Van Um en Pisoiu output effectiveness noemen, terwijl de effectiviteitscomponent van FATF meer gericht is op het meten van impact effectiveness. De elf sleuteldoelen van de FATF kunnen worden vergeleken met het idee van van Dongen (2011) om effectiviteit op te delen in deelcomponenten met eigen succes indicatoren.

## 2.4 Effectiviteit en Effecten: de focus van dit onderzoek

Zoals gesteld zijn er naast kwantitatieve methodes ook kwalitatieve methodes nodig om een beter inzicht te krijgen in welke gevallen en onder welke omstandigheden bepaalde maatregelen effectief zijn. Culturele en historische context is hierbij van belang. Volgens Pawson en Tilley is het belangrijk om kwesties van effectiviteit en beleid in lokale en institutionele kaders te plaatsen.[99] Beleidsprogramma's zijn nooit abstract of universeel: ze zijn altijd ingebed in institutionele context en worden daar verweven met bestaande praktijken. Beleid gaat uit van bepaalde vooronderstellingen en verwachtingen, en deze moeten expliciet worden meegenomen in evaluaties van beleid. Pawson and Tilley's methode van 'realist evaluation' vraagt *niet* "What works, or, Does this program work?," maar vraagt: "What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?"[100] Volgens deze methode is het belangrijk om de "beleidslogica" en de "veronderstelde werking" achter maatregelen mee te nemen in evaluaties.[101] Pawson en Tilley stellen ook de vraag of beleid *kan* werken en of de gewenste uitkomst van beleid realiseerbaar is, rekening houdend met de context.

Op basis van Pawson en Tilley hanteren wij een verschuiving van de onderzoeksvraag van 'werkt beleid / is beleid effectief' naar '*hoe* werkt beleid?' In de volgende hoofdstukken

[97] De Graaf, B. (2010) *Theater van de Angst: De Strijd tegen Terrorisme in Nederland, Duitsland, Italië, en Amerika*. Amsterdam: Boom.
[98] Brzoska, *Consequences of Assessments*.
[99] Pawson, R. and Tilley, N., *Realistic Evaluation*, p. 2, beschikbaar via http://www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf, [geraadpleegd op 4 april 2018].
[100] Pawson, R. and Tilley, N., *Realistic Evaluation,* p. 2.
[101] De Poot en Flight, *Ruimte om te delen: De CT infobox tien jaar in werking*, WODC, Den Haag, p. 13.

brengen we in kaart hoe beleid werkt, wat betrokken actoren in Nederland doen, en waar zijzelf prioriteiten leggen en aandachtspunten formuleren.

Bij de vraag '*hoe* werkt beleid' is het ook belangrijk om in kaart te brengen of en hoe beleid uitwerkingen heeft die *geen* onderdeel zijn van de beleidslogica of de vooronderstelde werking. Waar Pawson en Tilley bepleiten dat we beleidsevaluaties moeten contextualiseren in het kader van vooronderstellingen, bepleiten wij dat we *ook* moeten kijken naar beleidseffecten die afwijken van de vooronderstellingen. Zoals Levi en collega's schrijven bij hun vaststelling dat FATF evaluaties grote variaties tonen en niet altijd op cijfermatige bronnen zijn gebaseerd: "This reduces their perceived legitimacy, *though this does not mean that the AML efforts and the evaluation processes themselves have no effects*."[102] Wij denken dat het belangrijk is om ook deze effecten in kaart te brengen bij de beleidsevaluatie.

Volgens wetenschapsfilosoof Annemarie Mol, die gezondheidszorgbeleid bestudeert, moeten we een onderscheid maken tussen 'effective treatments' en 'treatment effects.'[103] De effecten van behandelingen zijn niet altijd gerelateerd aan de doelstellingen en verwachtingen. Er kunnen ook onverwachte effecten en uitkomsten optreden. Ook behandelingen die niet effectief zijn, kunnen effecten hebben. Dit is ook van toepassing op het beleid inzake terrorismefinanciering. Ook los van de vraag van de effectiviteit van dit beleid, kent het vele effecten. Effecten zijn hierbij breed gedefinieerd: het kan gaan om de ontwikkeling van professionele praktijken en routines, en het investeren van publieke en private middelen. Maar het kan ook gaan om het ontstaan van onwenselijke neveneffecten, die maatschappelijke gevolgen hebben, en zelfs beleid kunnen ondergraven.

Het vaststellen van effectiviteit is dus niet hetzelfde als het in kaart brengen van effecten. Bestaande evaluaties riskeren voorbij te gaan aan vragen over *bredere bij- en neveneffecten*. Met andere woorden, door een (te) nauwe focus op vraagstukken van effectiviteit, blijven de bredere maatschappelijke neveneffecten van het beleid inzake terrorismefinanciering (vaak) onderbelicht.

## Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we onderscheid gemaakt tussen output, outcome en impact effectiviteit. In deze driedeling is het meten van impact verreweg het moeilijkst. Bovendien houdt deze driedeling nog onvoldoende rekening met neveneffecten en de bredere maatschappelijke effecten van beleid. Op basis van deze theoretische inzichten komen wij tot deze aanpak van ons rapport:

[102] Levi et al, 'Can the AML System be Evaluated,' p. 307, cursief toegevoegd.
[103] Mol, A. (2006) 'Proving or Improving: On Health Care research as a Form of Self-Reflection,' *Qualitative Health Research* 16 (3), p. 405-414.

- We evalueren niet *of* beleid werkt, maar *hoe* beleid werkt. Dit doen we door in kaart te brengen welke ontwikkelingen en prioriteiten zich tussen 2013 en 2016 hebben voltrokken in het gehele opsporings- en handhavingsnetwerk inzake TF in Nederland. Wij onderzoeken de betrokken actoren, de informatiestromen en protocollen die zij hebben ontwikkeld en de praktijken in de dagelijkse strijd tegen terrorismefinanciering. Het is niet alleen van belang om dit netwerk duidelijk in kaart te brengen, maar ook om een gedetailleerder zicht te krijgen op de coördinatie en samenwerking tussen de schakels binnen het netwerk.

- We analyseren hoe actoren *zelf* over effectiviteit denken, en brengen in kaart hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden.

- Naast de vragen van effectiviteit, richt dit rapport zich ook op de bredere (neven)-*effecten*. Wij spreken liever van 'effecten' dan van 'effectiviteit.' De (neven)effecten hebben immers, op hun beurt, relevantie voor de effectiviteit én de legitimiteit van het beleid inzake TF. Dit rapport gaat nadrukkelijk in op de vragen die gesteld kunnen worden over de mogelijk brede, maatschappelijke effecten van de strijd tegen terrorismefinanciering, bijvoorbeeld met betrekking tot transparantie, financiële uitsluiting en accountability.

# Hoofdstuk 3

# Onderzoeksmethoden en Vertrouwelijkheid

## Inleiding

Zoals besproken in hoofdstuk 2, volgen wij Pawson en Tilley die een verschuiving bepleiten van de vraag 'werkt beleid / is beleid effectief' naar de vraag '*hoe* werkt beleid?' In de volgende hoofdstukken brengen we in kaart hoe beleid werkt, wat betrokken actoren in Nederland doen, en waar zij zelf prioriteiten leggen. Welke ontwikkelingen en prioriteiten hebben zich tussen 2013 en 2016 voltrokken in het opsporings- en handhavingsnetwerk inzake TF in Nederland? Welke nieuwe initiatieven en samenwerkingsplatformen zien we in het Nederlandse landschap? "Beleid tegen Terrorismefinanciering" biedt inzicht in en een reflectie op de uitvoering en verhouding tot de doelstellingen die de FATF beschouwt als voorwaardelijk voor een effectief beleid tegen terrorismefinanciering. De centrale probleemstelling in dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

> *Welke activiteiten hebben de actoren in het opsporings- en handhavingsnetwerk voor het bestrijden van terrorismefinanciering ontplooid in de periode 2013-2016 en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de doelstellingen op dit gebied van de FATF?*

De kernopzet van onze studie laat zich samenvatten onder de noemer: een praktijkgerichte benadering.[104] Doelstelling is om in kaart te brengen hoe de verschillende actoren in dit veld betekenis en invulling geven aan hun plichten en taken op het gebied van het bestrijden van terrorismefinanciering. Wij brengen het complexe netwerk van actoren op dit gebied in Nederland (publiek én privaat) in kaart, en schetsen een beeld van de protocollen en praktijken die deze actoren hebben ontwikkeld. We analyseren hoe actoren *zelf* over effectiviteit denken, en analyseren hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden.

Dit hoofdstuk geeft een verantwoording van de onderzoeksbenadering en methodologie. Wij gaan ook kort in op vraagstukken rondom geheimhouding en vertrouwelijkheid van informatie, waar elke studie over dit onderwerp mee te maken krijgt. Veel van de actoren die centraal staan in dit onderzoek, zijn gebonden aan een wettelijke geheimhoudingsplicht. We schetsen kort een aantal van de dilemma's die de geheimhoudingsoverwegingen en verplichtingen meebrachten voor het onderzoek. Het doel is de wettelijke verplichtingen met

[104] Wij sluiten hier aan bij literatuur in de internationale studies over dit onderwerp, zie bijvoorbeeld: Adler, E. & Pouliot, V. (2011) *International Practices.* Cambridge: Cambridge University Press; Abrahamsen, R. & Williams, M.C. (2011) *Security Beyond the State.* Cambridge: Cambridge University Press.

betrekking tot vertrouwelijke informatie enerzijds, en onafhankelijke wetenschappelijke toetsing van informatie anderzijds, op een goede manier met elkaar te verenigen.

## 3.1 Methoden

Uit onze praktijkgerichte benadering volgen bepaalde methodologische keuzes voor het onderzoek. Wij hebben gewerkt met een inductieve, interpretatieve benadering en kwalitatieve methodologie.[105] Dat betekent dat we geen vooropgezette hypothese testen, maar dat we het veld met open vragen hebben benaderd, waarbij ruimte was voor geïnterviewden om eigen punten in te brengen. Onze benadering was gericht op het ontwikkelen van inzicht in de prioriteiten en dagelijkse praktijken van professionals en experts die zich bezighouden met de bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland.

We hebben ruwweg de volgende stappen doorlopen en onderzoeksmethoden gebruikt:

- Bestuderen van wetenschappelijke literatuur;
- Document analyse van zogenoemde grijze literatuur en secundaire bronnen;
- Verzamelen van zaakinformatie en cijfermatige analyse van gegevens uit primaire schriftelijke bronnen;
- Interviews met sleutelpersonen;
- Participerend-observeren van relevante praktijk bijeenkomsten.

*Wetenschappelijke literatuur*
Een eerste stap was het verzamelen van bestaande wetenschappelijke literatuur over het onderwerp terrorismefinanciering en effectiviteitsvraagstukken. Met name de hoofdstukken over het fenomeen terrorismefinanciering, het meten van effectiviteit van contra-terrorisme(financiering) beleid, het gebruik van de risk-based approach zijn ingebed in wetenschappelijke analyses en discussies. Door de onderwerpen van de studie een bredere duiding te geven, wordt duidelijker dat deze onderwerpen niet in een vacuüm bestaan en hoe zij zich verhouden ten opzichte van trends en ontwikkelingen in andere landen of op andere beleidsterreinen.

*Document analyse*
Naast wetenschappelijke literatuur is gebruik gemaakt van zogenaamde grijze literatuur. Dit zijn bijvoorbeeld beleidsdocumenten, jaarverslagen, rapporten, wetteksten, convenanten en protocollen. Grijze literatuur wordt als relatief stabiele en authentieke bron gezien waarin de officiële communicatie van een actor wordt weergegeven. Door middel van discours analyse kunnen deze documenten worden ontleed, en kunnen de aannames achter beleid geëxpliceerd worden. Deze methode richt zich op het identificeren van de “organizing

[105] Salter, M.B. & Mutlu, C. (eds) (2010) *Research Methods in Critical Security Studies*. London Routledge; Klotz, A. & Prakash D. (eds) (2008) *Qualitative Methods in International Relations*. Basingstoke: Palgrave.

principles" en terugkerende thema's en aannames in formele teksten.[106] De "intertextuality" van documenten is daarbij ook van belang: de professionele wereld die zich bezighoudt met de bestrijding van terrorismefinanciering kent een hoge mate van intertextualiteit, waarmee wordt bedoeld dat een beperkt aantal bronnen als toonaangevend functioneert, en dat documenten vaak naar elkaar verwijzen.[107]

Een nadeel van deze methode is echter dat documenten in een zekere zin een aparte werkelijkheid vormen ook wel "documentary reality" genoemd, omdat ze over het algemeen alleen de eindresultaten van een beleidsproces beschrijven en niet de voorafgaande onderhandelingen en sociale interactie.[108]

Bij de bestudering van de grijze literatuur vielen twee dingen op. Ten eerste is de documentatie, bijvoorbeeld de jaarverslagen (of een versie daarvan), niet bij alle organisaties publiek beschikbaar. Ten tweede komt het onderwerp terrorismefinanciering in deze jaarverslagen niet altijd aan de orde of slechts summier. In de documenten wordt niet altijd onderscheid gemaakt tussen onderwerpen die te maken hebben met witwassen enerzijds en terrorismefinanciering anderzijds. De beperkte verslaglegging met betrekking tot het onderwerp terrorismefinanciering komt in sommige gevallen voort uit beperkte aandacht voor het onderwerp en in andere gevallen uit terughoudendheid met het communiceren over dit onderwerp. In beperkte mate is ook gebruik gemaakt van secundaire bronnen zoals krantenartikelen en televisierapportages om meer context toe te voegen.

*Zaakinformatie en cijfermatige analyse van primaire informatiebronnen*
Er zijn in het kader van dit onderzoek op bescheiden schaal cijfermatige analyses gemaakt. Het onderwerp terrorismefinanciering leent zich niet goed voor uitgebreide statistische analyses, met name omdat het fenomeen geen lange, statistisch meetbare geschiedenis kent (zoals veel voorkomende fenomenen zoals witwassen). Ook is niet altijd een zuiver onderscheid te maken of de indicator alleen gerelateerd is aan terrorismefinanciering of ook aan witwassen of meer in het algemeen aan de uitvoering van de Wwft. Daarnaast is de statistische informatie ook niet altijd beschikbaar of kan deze niet publiekelijk gedeeld worden.

Niettemin hebben we in het kader van dit onderzoek zaakinformatie verzameld, over bijvoorbeeld aantallen ongebruikelijke en verdachte transacties; aantallen personen op de Nationale sanctielijst terrorisme; aantallen rechtszaken; aantallen gedeelde signalen; en aantallen interventies. Zo geven bijvoorbeeld de jaarverslagen van de FIU-NL een overzicht waarin zij cijfermatig verslag doen van onder andere meldingen per meldersgroep over de drie voorgaande jaren, het aantal ongebruikelijke transacties dat verdacht is verklaard, en

[106] Salter & Mutlu, *Research Methods in Critical Security Studies*, p. 114.
[107] *Idem.*
[108] Atkinson, P. & Coffey, A. (2004) Analysing Documentary Realities, p. 45-62, in: Silverman, D., *Qualitative Research: Theory, Method, Practice*. London & Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

het aantal dossiers per criminaliteitsvorm. Ook wordt er sinds 2015 door FIU in haar jaarverslagen een apart hoofdstuk gewijd aan de inspanningen om terrorismefinanciering tegen te gaan met daarbij enig statistisch materiaal.

Er is eveneens cijfermatig materiaal opgevraagd bij de actoren. Dit betreft onder andere de gegevens met betrekking tot het aantal fte dat in de organisatie werkzaam is, het aantal fte dat specifiek is ingezet op het onderwerp TF, het jaarlijkse budget van de organisatie en waar mogelijk andere sleutelgegevens die de activiteiten van de actor op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering verduidelijken. De tabellen en grafieken zijn allen voorzien van een onderschrift of voetnoot waarin de herkomst van het materiaal wordt toegelicht.

*Diepte interviews*

De kern van onze methodologische benadering bestond uit interviews. Omdat een deel van het rapport over onderwerpen gaat die nog geen of heel weinig publieke verslaglegging kennen, en omdat het veld van actoren dat zich bezighoudt met TF vrij complex is, was het van groot belang om diepte-interviews te houden met sleutelpersonen binnen de verschillende organisaties. Door middel van semigestructureerde interviews kan worden doorgrond wat de redenatie achter de ontplooide activiteiten is. Wat waren de motivatie, de houding en de standpunten van de organisatie met betrekking tot bepaalde onderwerpen – bijvoorbeeld het gebruik van risicotaxatie? Daarnaast kan het diepte-interview als methode inzicht verschaffen in patronen van samenwerking en in de relaties tussen verschillende actoren en organisaties in een netwerk. Diepte-interviews worden gekenmerkt door een relatief losse opzet, waarbij enerzijds een set standaardvragen aan de orde komt, en anderzijds ruimte is voor wendingen in het gesprek en eigen inbreng van de geïnterviewde.[109] Interviews kunnen natuurlijk wel enige vertekening opleveren, die samenhangt met de persoonlijke herinnering van de geïnterviewde. Het onderzoek heeft deze vertekening zoveel mogelijk ondervangen door middel van triangulatie door documentstudie, participerende observatie, en door het afnemen van meerdere interviews met meerdere personen binnen een organisatie.

De onderzoekers hebben met het in kaart brengen van het veld van actoren de sleutelpersonen geïdentificeerd en benaderd. Dit gebeurde zowel direct als met behulp van de leden van de begeleidingscommissie. Met name de hulp van de vertegenwoordigers namens het Ministerie van Financiën en de NCTV is waardevol geweest. De interviews zijn uitgevoerd tussen 1 maart 2017 en 8 maart 2018. Daarbij is tussentijds geëvalueerd welke ontbrekende informatie er via interviews nog inzichtelijk gemaakt diende te worden.

[109] DeVault, M. & McCoy, L. (2003) Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations, p. 369-349, in: Holstein, J.A. & Gubrium, J.F. (eds.), *Inside Interviewing: New Lenses, New Concerns*. London & Thoussand Oaks, CA.: Sage Publications.

De interviews duurden gemiddeld één tot anderhalf uur. Aan de interviews namen één of twee onderzoekers deel en tussen de één en vier sleutelpersonen. Bij twee gesprekken, één bij DNB en één bij de AFM, is het interview afgenomen samen met onderzoekers van Ecorys die verantwoordelijk waren voor een parallel lopende studie (beleidsmonitor) over witwassen.[110] Het doel hiervan was om efficiënt met de tijd van de sleutelpersonen om te gaan en het beroep dat in het kader van allerlei onderzoeken wordt gedaan op de actoren te beperken. Een volledig overzicht van de interviews is te vinden in Annex 1.

De interviews kenden allen een semigestructureerd karakter. Dit houdt in dat er bij ieder interview een aantal algemene vragen en thema´s aan bod kwamen die voor iedere organisatie hetzelfde waren. Deze vragen waren bijvoorbeeld:

- Kunt u beschrijven welke initiatieven er tussen 2013 en 2016-2017 door uw organisatie zijn ondernomen op het gebied van de bestrijding van TF?
- Maakt uw organisatie gebruik van risico tools, of op risico-gebaseerde modellen en waarvoor worden deze precies ingezet?
- Hoe wordt effectiviteit op het gebied van TF gemeten?

Daarnaast kwamen er vragen aan de orde die specifiek betrekking hadden op de organisatie van de sleutelpersoon. De algemene 'interview guide' is te vinden in annex 2.

In de meeste gevallen zijn tijdens de interviews, met toestemming van de sleutelpersoon/sleutelpersonen, audio opnames gemaakt. Bij een aantal van de interviews zijn alleen schriftelijke aantekeningen gemaakt en na het interview uitgewerkt. In beide gevallen zijn de bestanden beveiligd en anoniem opgeslagen. In het rapport wordt naar de interviews met sleutelpersonen verwezen aan de hand van de organisatie die zij vertegenwoordigen. De geïnterviewde personen zijn geanonimiseerd. Dat past ook bij de praktijkgerichte aanpak: wat van belang is, zijn de praktijken en protocollen van de organisatie, en niet de identiteit of de persoonlijke mening van geïnterviewden.

*Participerend observeren*

De onderzoekers hebben de gelegenheid gehad om bij een aantal relevante evenementen en bijeenkomsten in het veld aanwezig te zijn als onderzoekers – participanten. De methode van participerend observeren is bij uitstek geschikt om inzicht te krijgen in de leefwereld, dagelijkse praktijken en dilemma's van professionals. Het gesprek tussen professionals onderling geeft inzicht in de samenwerkingsverbanden en spanningsvelden. Het kan ook inzichtelijk maken welke onderwerpen niet omstreden of geen onderwerp van debat zijn.[111]

De onderzoekers hebben de gelegenheid gehad om deel te nemen aan onder andere:

[110] Ons onderzoek en dat van Ecorys vond verder volledige onafhankelijk van elkaar plaats.

[111] bijvoorbeeld Gusterson, H. (2008) 'Ethnographic Research,' in Klotz, A. & Prakash, D. (Eds.), *Qualitative Methods in International Relations*. Basingstoke: Palgrave.

- de Ronde Tafel bijeenkomst inzake de bestrijding van terrorismefinanciering in de Tweede Kamer op 7 februari 2017. De 'position papers' die ten behoeve hiervan door de verschillende actoren zijn aangeleverd en de toelichting hierop tijdens de Ronde Tafel gesprekken vormen een nuttige bron;
- het FATF Private Sector Consultative Forum bij de UNODC in Wenen op 21 en 22 maart 2017. Verschillende vertegenwoordigers van non-profit organisaties en van overheidsorganisaties uit verschillende landen presenteerden en bediscussieerden hun inzichten in de gevolgen van het FATF raamwerk voor NPOs;
- een deel van een vergadering van de TF Taskforce, waar zij hun onderzoek hebben kunnen toelichten en met de deelnemers van de Taskforce van gedachten hebben gewisseld;

Voor een volledig overzicht van de bijeenkomsten zie: annex 3.

## 3.2 Vertrouwelijkheid

Onderzoek naar vraagstukken rond terrorismefinanciering krijgt onvermijdelijk met vertrouwelijkheid te maken. Deels zijn de strategieën en documenten met betrekking tot de bestrijding van terrorismefinanciering vertrouwelijk. Deels zijn toezichthouders en operationele diensten gehouden aan wettelijke geheimhoudingsplichten. Daarnaast zijn organisaties ook simpelweg terughoudend met het verstrekken van informatie. Zoals één geïnterviewde het verwoordde: men is terughoudend met het verstrekken van informatie omdat men graag regie houdt over de manier waarop die informatie in het openbare domein terecht komt, en omdat men de berichtgeving "gericht" wil laten landen.[112]

Onderzoek van Deirdre Curtin laat zien dat vertrouwelijkheid niet altijd te maken heeft met formele geheimhouding (van documenten), maar vaak ook met beperkte beschikbaarheid van documenten die wellicht niet geheim zijn in strikte zin.[113] Gevolg is wel dat mogelijkheden voor een goede openbare beleidsdiscussie over deze onderwerpen beperkt zijn. Volgens recent onderzoek is een "informed public policy debate" van belang voor de legitimiteit van bepaalde maatregelen in het kader van de bestrijding van terrorismefinanciering.[114] Hoofdstukken 6 en 8 komen hierop terug.

In dit onderzoek heeft de vertrouwelijkheid van informatie en geheimhouding geleid tot beperkingen en vertragingen. Onderzoekers hebben beperkt inzage gehad in de interne documenten binnen de verschillende organisaties. De analyses en de conclusies in dit onderzoek zijn voornamelijk gebaseerd op openbare informatie en informatie die de actoren beschikbaar hebben willen stellen ten behoeve van het onderzoek. De onderzoekers

[112] Interview vertegenwoordiger OM, juli 2017.
[113] Curtin, D. (2014) 'Overseeing secrets in the EU: a democratic perspective,' *Journal of Common Market Studies,* 52 (3), p. 684-700.
[114] Maxwell & Artingstall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships*, p. 36.

onderkennen ook de mogelijkheid dat sommige actoren de studie aangrijpen om bepaalde zaken via deze weg in de openbaarheid te brengen.

De inzage van documenten is gedurende het onderzoek lastig gebleken wegens de wetgeving aangaande de geheimhoudingsplicht omtrent politiële en justitiële informatie en de wetgeving rondom toezichtvertrouwelijke informatie. Om hier een oplossing voor te vinden is in het beginstadium van het onderzoek een formeel verzoek voor toestemming gedaan aan het college van procureurs-generaal om politiële en justitiële informatie onder bepaalde voorwaarden te kunnen inzien via de Landelijke Eenheid Politie Den Haag, het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie en de Financial Intelligence Unit-Nederland. Dit verzoek is toegekend en er is een toestemming voor de inzage van gegevens afgegeven voor de duur van het project. Deze aanvraag heeft in totaal ongeveer drie maanden in beslag genomen.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd tussen de juristen van DNB en de Universiteit van Amsterdam, over de voorwaarden waarop toezichtvertrouwelijke informatie van DNB geraadpleegd zou kunnen worden. Tijdens deze gesprekken bleek dat de strikte geheimhoudingsplicht van toezichthouders enerzijds, en de wetenschappelijke vereisten van herleidbare en accurate bronvermelding anderzijds, niet makkelijk verenigbaar waren. De gesprekken om tot inzage van documenten en achtergrondgesprekken te komen hebben – ondanks de welwillende houding van de betrokken partijen – iets meer dan acht maanden geduurd.

## 3.3 Onderzoek bij DNB en de FEC eenheid

Bij DNB en bij de FEC eenheid hebben de onderzoekers een beperkt aantal vertrouwelijke documenten in kunnen zien. Dit leidde tot een afwijkende procedure die hier kort wordt beschreven. Een onderzoeker is ongeveer anderhalve week fulltime op locatie bij DNB aanwezig geweest om daar de beschikbare interne documenten door te nemen. Dit ging om 30 interne documenten en 12 publiek beschikbare documenten die digitaal zijn aangeleverd op een speciaal daarvoor bestemde laptop. Op basis daarvan zijn door de onderzoeker aantekeningen gemaakt waarbij de namen van documenten zijn vervangen door documentnummers. De onderzoekers en DNB hebben een tabel met de documentnamen en de bijbehorende documentnummers. Nadat de aantekeningen door DNB zijn doorgenomen en te expliciete weergaves van de documenten zijn gecorrigeerd op toezichtvertrouwelijkheid, hebben de onderzoekers deze aantekeningen ontvangen via een mail beveiligd met een apart gecommuniceerd paswoord. In de betreffende hoofstukken van dit onderzoek worden de documenten aangeduid met een nummer.

De onderzoeker heeft ook een aantal gesprekken gevoerd met werknemers van DNB. Tijdens deze gesprekken zijn verschillende aspecten van het beleid inzake de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering besproken. Er zijn tijdens de gesprekken geen

specifieke vragenlijsten gebruikt, maar een losse gespreksvorm op basis van bredere thema's. De aantekeningen die tijdens de gesprekken zijn gemaakt, zijn vervolgens in abstracte vorm herschreven. Na goedkeuring van DNB zijn deze aantekeningen in beveiligde vorm eveneens per mail aan de onderzoekers verstrekt. De onderzoekers hebben een ochtend uitgetrokken om ter plekke bij DNB de belangrijkste documenten gezamenlijk door te nemen en de conclusies met elkaar te bespreken en te toetsen. Vervolgens hebben zij met een aantal werknemers van DNB een nabespreking gehad om zaken te verduidelijken en om het proces van documentinzage en toegang tot informatie kort met elkaar te evalueren (zie annex 4).

Bij de FEC eenheid is eveneens inzage gegeven in een aantal documenten ten behoeve van dit onderzoek. Om de vertrouwelijkheid van de documenten te waarborgen zijn de twee onderzoekers gezamenlijk ongeveer twee dagen ter plekke bij het FEC geweest om daar op papier ter beschikking gestelde documenten te raadplegen. Zij hebben van deze documenten schriftelijke aantekeningen gemaakt om zo hun bevindingen in het onderzoek te kunnen weergeven. Na de consultatie van de documenten heeft een van de onderzoekers nog een follow-up gesprek gevoerd met een vertegenwoordiger van het FEC en is een aantal documenten gedurende een middag nogmaals ingezien. Ook heeft de LOvJ uitgebreid schriftelijk en mondeling feedback gegeven in de slotfase van het onderzoek. Naar aanleiding hiervan zijn feitelijke onjuistheden aangepast en is informatie met betrekking tot lopend opsporingsonderzoek verwijderd.

In de slotfase van het onderzoek heeft DNB het volledige conceptrapport doorgenomen en een vrij groot aantal aanpassingen voorgesteld. Er is op 10 juli 2018 een extra overleg ingelast, waarin is besproken in welke gevallen het ging om het rechtzetten van feitelijke onjuistheden, in welke gevallen het om toezichtvertrouwelijke informatie ging. Bij dit overleg waren een onafhankelijke voorzitter en een van de opdrachtgevers van het onderzoek aanwezig. Uiteindelijk zijn in enkele gevallen aanpassingen gemaakt aan de tekst op basis van feitelijkheid of toezichtvertrouwelijkheid.

Ook andere geïnterviewde actoren hebben in de eindfase van het onderzoek een conceptversie mogen inzien, en hebben zij de kans gekregen te controleren of de passages die hen aangaan feitelijk juist zijn. De inleiding en conclusies van het rapport waren dat stadium niet bijgevoegd.

De wetenschappelijke integriteit en onafhankelijkheid zijn tijdens dit proces strikt bewaakt.

## Conclusie

Het onderzoek heeft gewerkt met kwalitatieve methodologie, waarbij documentanalyse, interviews, en participerend observeren als belangrijkste methoden werden ingezet. In dit hoofdstuk hebben we de onderzoeksbenadering en methodologie besproken. We gingen

ook in op vragen en dilemma's rondom het inzien van vertrouwelijke informatie en de rol die dat voor het onderzoek heeft gespeeld.

Naast de interviews en bijeenkomsten voor observatie, hebben er ook vijf bijeenkomsten met de begeleidingscommissie van deze beleidsstudie plaatsgevonden. Deze vergaderingen vonden plaats op het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Tijdens deze vergaderingen zijn zowel de inhoudelijke voortgang en oriëntatie als de praktische punten waar de onderzoekers mee te maken kregen besproken. De gesprekken vonden plaats in een open en constructieve sfeer. De feedback, adviezen en praktische hulp die door de leden van de begeleidingscommissie zijn geboden, hebben de onderzoekers als nuttig ervaren al hebben zij onafhankelijk hun eigen afwegingen gemaakt en niet alle adviezen opgevolgd. Annex 5 geeft een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie en de bijeenkomsten.

Ten slotte zijn de onderzoekers van mening dat het voor toekomstig onderzoek van belang is om meer helderheid te krijgen over de toegankelijkheid van interne en vertrouwelijke gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Ook achten zij verdere discussie wenselijk – zowel binnen de wetenschap als binnen publieke en private partijen – om te komen tot 'best practices' waarin zowel aan de wettelijke geheimhoudingsverplichtingen en beperkingen als aan de vereisten voor een onafhankelijk en ethisch wetenschappelijk onderzoek worden voldaan. Deze wens sluit ook aan bij andere maatschappelijke discussies die in dit verband recentelijk in de media zijn belicht.

# Deel 2

# Het Nederlandse Veld van Actoren op het gebied van TF

## Inleiding

Dit tweede deel van ons onderzoek heeft als doel om het inzicht in het veld van actoren dat zich bezighoudt met terrorismefinanciering te verbeteren en om meer inzicht te krijgen in de activiteiten die de actoren tussen 2013 en 2016 hebben ontplooid op het gebied van TF. Het gaat hierbij om een inventarisatie van wat actoren op het gebied van TF doen. Daarbij wordt gekeken naar de grote lijnen.

Binnen het Nederlandse veld zijn de actoren in een aantal clusters te onderscheiden:

- het departementale niveau
- de toezichthouders
- de organisaties verantwoordelijk voor opsporing en handhaving
- de inlichtingendiensten
- de private sector

Hoofdstuk 4 zal ingaan op de rol en de activiteiten op departementaal niveau – de drie meest betrokken ministeries op het gebied van TF – en op de zes toezichthouders.

Hoofdstuk 5 richt zich op de operationele actoren. Daar vallen de inlichtingen-, opsporings- en handhavingsdiensten onder en ook de bijdrage van de private sector zal hier kort aan bod komen. Gezien de looptijd en het verloop van het onderzoek is er voor gekozen om een aantal centrale actoren in meer detail te bespreken en andere actoren meer summier.

De actoren werken daarnaast ook op samen binnen verschillende samenwerkingsplatformen. In hoofdstuk 6 zullen zes van deze initiatieven om informatie en expertise uit te wisselen in beeld worden gebracht. Dit zijn het Toezichthouderoverleg, het Bevriezingsoverleg, de CT Infobox, het FEC project TF, de TF Taskforce en het TF Platform.

Alvorens deze vragen te behandelen, is het belangrijk om te onderstrepen dat het Nederlandse veld zoals hier beschreven, is ingebed in een internationale context. Hoewel dit rappoort zich richt op Nederland, is het onderwerp terrorismefinanciering een zeer internationaal onderwerp. Het huidige beeld is dat geldstromen nagenoeg altijd grensoverschrijdend zijn. Ook beleid om terrorismefinanciering tegen te gaan is sterk internationaal ingebed. In het bijzonder middels de 40 aanbevelingen van de FATF, het Europese juridische en beleidskader en de besluiten van de VN Veiligheidsraad. Nederland kan met betrekking tot de strijd tegen TF dus niet altijd autonoom besluiten maken maar opereert in een mondiale context. Dit betekent ook dat veel van de actoren zeer geregeld contact hebben met internationale partners. Dit vindt bilateraal plaats, bijvoorbeeld in de

vorm van werkbezoeken en het delen van *'best practices'* met tegenhangers in het buitenland, en multilateraal in een reeks van samenwerkingsorganisaties en platformen. Dit rapport zal geen uitputtend overzicht geven van de internationale samenwerking maar in de onderstaande paragrafen zal wel af en toe worden ingegaan op de verschillende vormen van internationale samenwerking.

# Hoofdstuk 4

# Ministeries en Toezichthouders in de strijd tegen TF

## Inleiding

Het beleid, de wettelijke kaders en de handhaving van de strijd tegen terrorismefinanciering worden op departementaal en toezichthouder niveau vormgegeven. De Ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid inzake TF. In het verband van de FATF zijn het bijvoorbeeld vaak afgevaardigden van de Ministeries van Financiën of de Generale Thesaurieën die bij elkaar komen. Als men echter kijkt naar het bevriezen van tegoeden dan zijn het vaak de Ministeries van Buitenlandse Zaken die leidend zijn op dit onderwerp gezien dit beleid in belangrijke mate voortkomt uit VN resoluties en EU beleid. Vanuit een nationaal perspectief ligt nationale veiligheid en criminaliteitsbestrijding, waaronder witwassen, bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De bestrijding van TF is dus bij uitstek een onderwerp waarbij op ambtelijk niveau veel coördinatie nodig is.

In de loop der jaren is het aantal beroepsgroepen met verplichtingen onder de Wwft stapsgewijs steeds verder uitgebreid. Zes verschillende toezichthouders zien erop toe dat deze meldplichtige instellingen de Wwft op een bevredigende manier naleven. Dit zijn: DNB, de AFM, het BFT, het BTWwft, de Kansspelautoriteit en de (dekens van de) Nederlandse Orde van Advocaten. Met name DNB speelt een omvangrijke rol als toezichthouder aangezien zij toezicht houdt op de instellingen die veruit de meeste meldingen doen van ongebruikelijke transacties aan de FIU (banken en money transferbedrijven). Ook is DNB de toezichthouder die de meeste initiatieven heeft ontplooid op het gebied van de bestrijding van TF.

In dit hoofdstuk zullen eerst de drie Ministeries worden besproken en vervolgens de relevante toezichthouders. Daarbij hebben we gekeken naar vragen als:

- Wat zijn volgens de actoren zelf hun belangrijkste prioriteiten en activiteiten geweest inzake de bestrijding van terrorismefinanciering?
- Wat zijn de effecten van de prioriteiten gemeten aan de hand van de indicatoren die de actoren zelf hanteren?
- Op welke manier wordt er samengewerkt met andere actoren?
- Wat zijn de eventuele obstakels die actoren hebben ondervonden?

## 4.1 Het Ministerie van Financiën

| Het Ministerie van Financiën in het kort[115] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - Voorbereiden van wetgeving inzake voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor (witwassen en) TF (Wwft),<br>- Toezien op en bijdragen aan de praktische uitvoering van de Wwft en de Sanctiewet (Sw),<br>- Coördineren van EU en FATF besprekingen en onderhandelingen over TF |
| Budget | |
| Totaal aantal werknemers (geen fte) | 1877 (2016) |
| Aantal werknemers op TF<br>(geen fte) | 4 personen |

Het Ministerie van Financiën is onder andere verantwoordelijk voor de werking van financiële markten en de fiscale wetgeving in Nederland. Ook maakt zij regels voor een goed functionerende financiële sector en het toezicht daarop.[116] Het Ministerie draagt zorg voor de taakorganisaties (toezichthouders en operationele diensten) die betrokken zijn bij de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel. Het toezicht op de financiële markten is neergelegd de toezichthouders op de financiële markten (DNB voor het prudentieel toezicht en de AFM met betrekking tot het gedragstoezicht) en zij houden onafhankelijk toezicht. Ondanks deze niet hiërarchische relatie tot het Ministerie van Financiën blijft de politieke eindverantwoordelijkheid van de minister bestaan en zo nodig legt deze ook verantwoording af over de uitvoering van het toezicht aan het parlement.[117] De Belastingdienst, en daarbinnen weer de Douane, de FIOD en het BTWwft, zijn instellingen die onder het Ministerie van Financiën vallen. Het ministerie behartigt tevens de Nederlandse, financiële belangen in Europa en de rest van de wereld.

[115] Bron: informatie aangeleverd door het Ministerie van Financiën. Aantal medewerkers: dit zijn de in P-Direkt geregistreerde gegevens aangeleverd door het Ministerie van Financiën.
[116] https://www.werkenvoornederland.nl/organisaties/ministerie-van-financien#tab-over-ons [geraadpleegd 18 december 2018].
[117] Ministerie van Financiën (2014) Toezichtarrangement aangaande de toezichthouders op de financiële markten.

*Rol op gebied van TF*

Het Ministerie van Financiën geeft in samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid het beleid voor het tegengaan van terrorismefinanciering vorm. Het Ministerie heeft drie brede taken met betrekking tot het tegengaan van terrorismefinanciering. Ten eerste, heeft zij een rol met betrekking tot de preventieve kant van het beleid in de vorm van het borgen van integriteit van het financiële stelsel voortvloende uit de Wwft. Zij bereidt wetgeving op dit gebied voor (de Wwft maar ook relevante wetten zoals de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en de Wet op het financieel toezicht (Wft)). Ook zorgt het Ministerie, samen met het Ministerie van J en V, ervoor dat de verschillende organisaties beschikken over de bevoegdheden die zij nodig hebben om terrorisme financiering te kunnen voorkomen en bestrijden. Het Ministerie ondersteunt de (bovengenoemde) taakorganisaties bij het ontwikkelen van de benodigde expertise. Dit is een taak die primair bij de taakorganisaties zelf ligt, maar indien nodig kunnen de Ministeries ondersteuning bieden. Om een handreiking doen aan instellingen die onder de Wwft en de Sanctiewet vallen en hen helpen de wettelijke verplichtingen in de praktijk te kunnen toepassen, publiceert het ministerie van Financiën sinds 2011 een leidraad witwasbestrijding en anti-terrorismefinanciering.[118] In daaropvolgende jaren is de leidraad geactualiseerd. In 2014 is de leidraad aangepast aan de vernieuwde FATF richtlijnen en zijn er aanpassingen gedaan als gevolg van de conclusies van het FATF evaluatie van Nederland. Ook zijn er bijvoorbeeld voorbeelden toegevoegd met betrekking tot cliëntenonderzoek.[119]

Ten tweede is het Ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het toezien op en bijdragen aan de praktische uitvoering van de Wwft en de Sanctiewet. Voor de uitvoering van de financiële sancties heeft het Ministerie direct contact met de toezichthouders waardoor banken en andere financiële instellingen kunnen worden ingelicht over nieuw genomen sanctiebesluiten. Ook gaat het Ministerie van Financiën over de afhandeling van eventuele (gedeeltelijke) ontheffingen met betrekking tot sancties.[120]

Als derde taak met betrekking tot het tegengaan van TF is het Ministerie op internationaal en Europees vlak actief om met name de grensoverschrijdende aanpak van terrorismefinanciering te bevorderen. Het Ministerie van Financiën is op dit gebied leidend en coördineert de standpunten die Nederland binnen de FATF, de EU en andere internationale fora worden uitgedragen. De Nederlandse delegatieleider bij de FATF wordt geleverd door het Ministerie van Financiën. In Europees verband nemen experts van het

[118] Ministerie van Financiën (2011) Nieuwsbericht "*Nieuwe leidraad witwasbestrijding en anti-terrorismefinanciering*", 21 februari 2011, zie: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/02/21/nieuwe-leidraad-witwasbestrijding-en-anti-terrorismefinanciering [niet meer beschikbaar op 25 april 2018].

[119] Ministerie van Financiën (2014) "Leidraad witwasbestrijding en anti-terrorismefinanciering", 17 januari 2014, zie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2011/02/21/algemene-leidraad-wet-ter-voorkoming-van-witwassen-en-financieren-van-terrorisme-wwft-en-sanctiewet-sw [geraadpleegd op 25 april 2018].

[120] Bij een gedeeltelijke ontheffing van sancties gaat het om toegang tot de voorziening in primaire levensbehoeften. De op de lijst geplaatste persoon krijgt dan bijvoorbeeld nog wel toegang tot een minimumbudget om van te leven en tot een zorgverzekering. Men heeft hier overigens niet vanzelfsprekend recht op.

ministerie deel aan de EGMLTF, waarin een verscheidenheid aan onderwerpen gerelateerd aan het voorkomen van TF worden besproken zoals de supra-NRA en het UBO-register.[121]

Het Ministerie onderhoudt directe contacten over en weer met de verschillende toezichthouders en andere relevante diensten binnen Nederland. Het Ministerie neemt deel aan het Wwft-toezichthoudersoverleg (zie hoofdstuk 6). Daarnaast is het Ministerie samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid voorzitter van de Commissie inzake de meldingsplicht ongebruikelijke transacties (kortweg de Commissie meldplicht). Deze Commissie is ingesteld op grond van artikel 21 de Wwft.

Het Ministerie van Financiën neemt deel aan twee samenwerkingsverbanden die in hoofdstuk 6 zullen worden besproken.

Zij heeft een waarnemende en soms initiërende rol binnen de FEC-Raad en financiert het FEC, waaronder het FEC terrorisme financieringsprogramma. Het Ministerie neemt tevens deel aan het Bevriezingsoverleg dat zich richt op de Nationale Sanctielijst Terrorisme (zie paragraaf 6.3). De Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor plaatsing of verwijdering van personen of organisaties op de Sanctielijst in overleg met de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid. De Minister van Financiën is als aangewezen competente autoriteit verantwoordelijk voor de uitvoering van de financiële sancties - hij verleent eventuele (gedeeltelijke) ontheffingen met betrekking tot de sancties.

Het Ministerie heeft een gerichte beleidscyclus opgezet, waarbij een risico gericht beleid wordt ontwikkeld, gebaseerd op geïdentificeerde risico's. Om die risico's in beeld te brengen wordt iedere twee jaar een National Risk Assessment (NRA) en een Europees Supra National Risk Assessment (SNRA) opgesteld.

Om de verschillende taken van het Ministerie op het gebied van TF uit te voeren, zijn er 4 personen (geen fte) met dit onderwerp belast.

[121] Schriftelijke toelichting Ministerie van Financiën, december 2018.

## 4.2 Het Ministerie van Justitie en Veiligheid – de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

| Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) in het kort[122] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | -Bevorderen van samenwerking en coördineren van de betrokken actoren binnen het veiligheidsdomein<br>-Beleidsafstemming<br>-Analyse en duiding van de dreiging, opstellen van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) |
| Budget | € 245,6 miljoen (2016) |
| Totaal aantal fte | 342 fte waarvan 45 voor CT (2018) |
| Aantal fte op TF | Ongeveer 2 fte |

De NTCV (voortgekomen uit de in 2005 opgerichte Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb))[123] is binnen de overheid de organisatie verantwoordelijk voor terrorismebestrijding, cybersecurity, nationale veiligheid en crisisbeheersing. De NCTV valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid en is organisatorisch en beheersmatig vergelijkbaar met een directoraat-generaal.[124]

De NCTV formuleert haar belangrijkste taken als volgt: (1) het duiden en (doen) verminderen van dreigingen, (2) het verhogen van de weerbaarheid van vitale sectoren, structuren en netwerken, (3) het bewaken en beveiligen van personen, objecten, diensten, evenementen en vitale sectoren, (4) crisisbeheersing, -coördinatie en - communicatie en (5) zorgen voor cybersecurity.[125]

*Rol op gebied van TF*

Het onderwerp terrorismefinanciering is de laatste paar jaar door de NCTV steeds meer opgepakt. Sinds maart 2015 is er fulltime iemand met het onderwerp bezig en eind 2015 is daar versterking bij gekomen van ongeveer 0,5 fte omdat ook het thema ongewenste buitenlandse financiering meer aandacht vraagt.[126] Grofweg zijn er twee taken te

[122] Bron rol en aantal fte op TF: interview vertegenwoordiger NCTV, oktober 2017. Bron budget: begroting V & J 2016. Bron totaal aantal fte: schriftelijke toelichting NCTV, mei 2018.
[123] Regeling van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 juni 2005, nr. DDS5357209, houdende instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding.
[124] NCTV website: https://www.nctv.nl/organisatie/watdoetnctv/index.aspx [geraadpleegd op 25 april 2018].
[125] NCTV (2014) Brochure Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. https://www.nctv.nl/binaries/nctv-brochure-2014-nl-final-lores-spreads_tcm31-32642.pdf [geraadpleegd op: 25 april 2018].
[126] Zie o.a. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016) Kamerbrief betreft ongewenste (buitenlandse) financiering van instellingen en activiteiten. Omdat het hier gaat om het verspreiden van radicaal

onderscheiden met betrekking tot de activiteiten van de NCTV op het gebied van TF. Coördinatie tussen actoren en initiatieven en beleidsmatig werk enerzijds, en analyse en duiding van de dreiging op dit gebied anderzijds.

In eerste instantie hield de NCTV zich met betrekking tot TF vooral met de beleidsmatige aspecten bezig zoals het volgen van de verordeningen van de Europese Commissie aangaande de bevriezingslijst, het aanleveren van informatie aan de FATF en het beantwoorden van Kamervragen. Hierbij wordt onder andere samengewerkt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met het Ministerie van Financiën en binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid met het Directoraat Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). NCTV

Vanaf 2015 is er ook meer capaciteit ingezet op de analyse van het fenomeen TF. Een van de publicaties van de NCTV waar deze analyses in terecht kunnen komen is het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) die vier keer per jaar wordt gepubliceerd en waarvoor ook de input van andere departementen en diensten wordt gevraagd. Vanaf 2013 – de periode waar dit rapport zich op richt – wordt er in de publieke samenvatting van de DTN twee keer een korte paragraaf aan TF gewijd (DTN 44 van april 2017, DTN 41 van maart 2016). Deze passages zijn onder andere gebaseerd op overleg met de FIU-NL en de rapporten van de FATF, de Egmont Group.[127]

De NCTV richt zich ook sterk op het creëren van meerwaarde door “de verbindende schakel [te] zijn binnen de veiligheidsgemeenschap”.[128] Ze richt zich op de beleidsmatige kant van financiering, en speelt een rol bij de beantwoording van Kamervragen. Die beleidsmatige kant houdt een aantal van de puzzels in. Een belangrijk knelpunt is bijvoorbeeld om aan te tonen dat gewone gelden gebruikt worden voor TF. Als bijvoorbeeld blijkt dat een aanslagpleger eerder een overval pleegde, is dat dan TF of gewone criminaliteit? Als een stichting wordt misbruikt voor verkeerde doeleinden, betekent dat dan dat stichtingen als sector hoog-risico zijn? NCVT beschouwt de opkomst van IS als een ‘game changer.’ Geld sturen naar uitreizigers die op een lijkst staan, is altijd strafbaar.[129]

De NCTV heeft geen operationale bevoegdheid, maar draagt bij aan de coördinatie van initiatieven op het gebied van TF. NCTV beoogt partijen bij elkaar te brengen zodat witte vlekken kunnen worden geïdentificeerd. In de praktijk houdt dit in dat de NCTV met betrokken partijen contact houdt en deze voorziet van ondersteuning en advies. Soms gaat het er ook om de terughoudendheid om samen te werken weg te nemen. In maart 2017 is er bijvoorbeeld een expertmeeting georganiseerd door de NCTV “om de contacten weer eens aan te halen op het gebied van TF”. “Daar is toen ook een lijstje met contactpersonen gemaakt en een mailinglijst waar relevante informatie op kan worden verspreid”.[130]

---

gedachtengoed en mogelijke radicalisering en niet direct om terrorismefinanciering, gaan we in deze beleidsstudie niet specifiek in op dit onderwerp.

[127] Interview vertegenwoordiger NCTV, oktober 2017.

[128] NCTV (2014) Brochure NCTV, p. 10, beschikbaar op: https://www.nctv.nl/binaries/nctv-brochure-2014-nl-final-lores-spreads_tcm31-32642.pdf [geraadpleegd op 20 april 2018].

[129] Interview vertegenwoordigers NCTV, december 2017.

[130] Interview vertegenwoordiger NCTV, oktober 2017.

Over het algemeen is de NCTV zeer tevreden over hoe de samenwerking in de strijd tegen terrorismefinanciering verloopt. De laatste anderhalf jaar is de samenwerking enorm gegroeid en relatief snel wist iedereen elkaar goed te vinden.[131]

De NCTV evalueert niet formeel welke zwakke plekken er zijn in de aanpak van terrorismefinanciering. Wel draagt de NCTV bij aan de National Risk Assessment (NRA) en het Nationale Dreigingsbeeld (NDB). De effectiviteit van de eigen activiteiten van de NCTV op het gebied van de bestrijding van TF worden niet met een risicomodel geëvalueerd maar wel besproken in termen van goed dossierhouderschap.[132]

## 4.3 Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

| Ministerie van Buitenlandse Zaken in het kort[133] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - Diplomatiek overleg/overleg in internationale fora<br>- Uitvoering internationale sancties<br>- Coördineren Bevriezingsoverleg |
| Budget voor TF | Geen |
| Totaal aantal fte | |
| Aantal personen op TF (geen fte) | 2 personen (in nationale context: Bevriezingsoverleg) |

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert het buitenlands beleid van de Nederlandse regering en voert dit uit. Een van de doelen van het beleid van het Ministerie is om bij te dragen aan de veiligheid in Nederland door de oorzaken van instabiliteit in de wereld aan te pakken. Dit gebeurt zowel vanuit het departement in Den Haag als vanuit de ambassades en permanente vertegenwoordigingen wereldwijd. In het kader van dit rapport kijken we alleen naar de rol van het Ministerie binnen de Nederlandse context.

*Rol op gebied van TF*

In de strijd tegen terrorisme(financiering) is het Ministerie van Buitenlandse Zaken leidend bij het doorvoeren van (inter)nationale sancties tegen personen en organisaties. Zij coördineert ook het zogenoemde Bevriezingsoverleg dat zich richt op de Nationale Sanctielijst Terrorisme (zie hoofdstuk 6). Dit houdt in dat het Ministerie het overleg voorzit en ook het secretariaat op zich neemt. Hiervoor zijn er twee fte op de afdeling terrorismebestrijding en nationale veiligheid van het Ministerie aangesteld. Daarnaast wordt het Ministerie ook zelf in het overleg vertegenwoordigd door een ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken. Deze

[131] Interview vertegenwoordiger NCTV, oktober 2017.
[132] Interview vertegenwoordiger NCTV, oktober 2017.
[133] Bron: rol en aantal fte op TF: interview vertegenwoordigers Ministerie van Buitenlandse Zaken.

besteedt een deel van zijn tijd aan dit onderwerp. Naast het Bevriezingsoverleg is het onderwerp terrorismefinanciering ook onderdeel van de portefeuilles van diplomaten op ambassades en permanente vertegenwoordigingen. De exacte inhoud en omvang van deze activiteiten vallen buiten de scope van dit rapport.

## 4.4 De Nederlandsche Bank (DNB)

| De Nederlandsche Bank in het kort[134] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - Toezicht houden op de naleving van de Wwft en de Sanctiewetgeving door (financiële) instellingen. |
| Toezichtkosten | € 145 miljoen (2016) |
| Totaal fte | 781,4 |
| Aantal fte afdeling integriteit | 33,9 (2016) (geen specificatie wat betreft TF) |
| Instellingen onder toezicht | 392 (eind 2016, aantal fluctueert per kwartaal) |
| Aantal meldingen door de onder DNB toezicht staande instellingen | 250.958 (2014)<br>297.581 (2015)<br>401.178 (2016) |
| Handhavingsmaatregelen Wwft (niet specifiek TF) | (2014) (2015) (2016)<br>Aanwijzing 5 6 1<br>Boete 8 10 5<br>Last onder dwangsom 0 2 6<br>Aangifte OM 1 1 0 |

De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) is een onafhankelijke centrale bank, resolutie autoriteit en is toezichthouder en houdt prudentieel toezicht en integriteitstoezicht.[135] Het integriteitstoezicht van DNB met betrekking tot TF is wettelijk verankerd in een viertal wetten: de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkoming van witwassen en

[134] Bron rolbeschrijving: www.dnb.nl. Bron toezichtkosten, totaal fte en fte integriteit, instellingen onder toezicht: informatie verstrekt door DNB. Bron aantal meldingen: totalen opgeteld op basis van FIU-NL (2016) Jaarrapport 2016, p. 35. Bron opgelegde maatregelen: informatie verstrekt door DNB. Met betrekking tot deze laatste cijfers is het belangrijk om de onderstrepen dat het niet specifiek gaat om het niet naleven van het aspect om terrorismefinanciering te bestrijden maar om de naleving van de Wwft en de Sw in het algemeen, TF maakt daar maar een (klein) onderdeel van uit..

[135] DNB, https://www.dnb.nl/over-dnb/taken/index.jsp [geraadpleegd op 25 april 2018].

financieren van terrorisme (Wwft), de Sanctiewet (Sw) en de Wet toezicht trustkantoren (Wtt).

In het kader van de Wwft, houdt DNB toezicht over een brede groep (financiële) instellingen, namelijk: banken, betaaldienstagenten, betaaldienstverleners, elektronische geldinstellingen, leasemaatschappijen, levensverzekeraars, trustkantoren en wisselinstellingen. Casino´s vielen tot eind 2015 onder toezicht van DNB maar staan sinds januari 2016 onder toezicht van de Kansspelautoriteit (zie paragraaf 4.8). Holland Casino, evenals de pensioenfondsen en overige verzekeraars, staan wat betreft de Sanctiewet wel onder toezicht van DNB.[136]

In 2016 hield DNB toezicht op om en nabij 392 (financiële) instellingen met een vergunning onder de Wft. Deze meldersgroepen – met name geldwisselkantoren, banken en recentelijk ook creditcardmaatschappijen niet zijnde banken – doen veruit de meeste meldingen van ongebruikelijke transacties aan de FIU-Nederland. Afgezet tegen de totaalcijfers van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat bij de FIU binnenkomt, wordt dit aantal verhoudingsgewijs ook steeds groter. In 2014 was iets meer dan negentig procent (90.4%) van de meldingen afkomstig van een instelling die onder toezicht staat van DNB en in 2016 was dit 96,2%.[137] In 2014 werd 84,3% van de meldingen ongebruikelijke transacties 2014 door money transfer offices gedaan.[138]

Binnen het integriteitstoezicht van DNB kan geen specifiek onderscheid worden gemaakt wat betreft het aantal fte dat wordt ingezet op het thema bestrijding terrorismefinanciering. Momenteel is er een team van vijf fte beschikbaar gemaakt voor een themaonderzoek TF dat gedurende het jaar 2018 loopt. Echter, alle werknemers van de afdeling integriteitstoezicht hebben vanuit hun toezichtrol op de Sw of op de Wwft met het thema TF te maken. Daarnaast zijn er ook medewerkers van andere afdelingen die als onderdeel van hun taken met het thema TF te maken hebben. In 2016 werd ongeveer 33,9 fte ingezet op het gebied van integriteitstoezicht waar ook de bestrijding van terrorismefinanciering onder valt.

*Toezichthouden en TF*

Door de actualiteit omtrent het onderwerp terrorisme, de politieke interesse en de bevindingen uit eigen onderzoek heeft DNB sinds enkele jaren – met name na 2013 – een grotere focus gelegd op het toezicht op de bestrijding van terrorismefinanciering en de naleving van de Sanctiewet. In het kader van haar taak als toezichthouder verricht zij onder meer onderzoek bij instellingen, stimuleert zij de bewustwording over dit onderwerp bij de instellingen, verstrekt zij guidance en handhaaft zij waar nodig wet- en regelgeving.[139]

Daarnaast doet DNB ook specifieke cross sectorale thema-onderzoeken op het gebied van TF. In 2015 heeft DNB een jaar lang onderzoek gedaan naar terrorismefinanciering. Een jaar later is het thema verder opgepakt in het transactiemonitoring onderzoek. Hierin werd voor het eerst uitgebreid getoetst in hoeverre financiële instellingen voldoende uitvoering geven aan

[136] Zie o.a.: Holland Casino (2016) Jaarverslag, p. 39.
[137] Percentages zijn berekend op basis van de cijfers uit FIU jaarrapporten 2014 en 2016.
[138] FIU-NL Jaarrapport 2014, p. 21. Dit hoge percentage komt voort uit de verplichting om boven een bepaalde drempel cash reports te maken.
[139] DNB (2017) Position Paper van De Nederlandsche Bank N.V. voor het rondetafelgesprek van de VKC betreffende het tegengaan van terrorismefinanciering van 7 februari 2017, p. 2.

de verplichting om klanttransacties te monitoren. In dat onderzoek was ook nadrukkelijk aandacht voor TF. Vanaf 2016 gaan ook de jaarverslagen van DNB iets dieper in op het fenomeen terrorismefinanciering al blijft de publieke verslaglegging enigszins summier.

Uit de activiteiten van DNB op het gebied van het voorkomen en de bestrijding van TF komen twee punten naar voren met betrekking tot haar opvatting over effectiviteit. Uit de documenten die zijn ingezien bij DNB en de gevoerde gesprekken blijkt dat het preventief opsporen van TF een belangrijk speerpunt is. Het gaat hierbij zowel om het stimuleren van de ontwikkeling en het gebruik van indicatoren en typologieën door (financiële) instellingen, als om het preventief opsporen van TF door DNB met behulp van transactienetwerken. DNB is van mening dat voor instellingen hier ook nog winst te behalen is. Zo kunnen instellingen door middel van betere typologieën en indicatoren specifiekere risicoanalyses voor TF uitvoeren.

Een tweede speerpunt is een sterke focus op data-driven en op risico gebaseerd toezicht. Data-driven houdt in dat er jaarlijks een vragenlijst van circa 90-100 vragen uitgaat naar de instellingen die onder toezicht staan.[140] Hierin moeten zij aangeven hoe zij voldoen aan de bestaande wetgeving en hoe zij de inherente integriteitsrisico's inschatten die zijn verbonden aan bijvoorbeeld het cliëntenbestand, de distributiekanalen en de diensten die zij aanbieden en hoe zij hiermee omgaan. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt risico-gebaseerd bepaald welke sectoren en instellingen in aanmerking komen voor nader onderzoek. Ook wordt naar aanleiding van de vragenlijst bepaald welke specifieke thema´s verdere aandacht behoeven. Een ander voorbeeld van de data-driven focus zijn initiatieven om toezicht te houden door middel van de analyse van transactiegegevens.

Het toezicht van DNB is gebaseerd op risicoanalyses. Dit houdt in dat er een gedetailleerde analyse wordt gemaakt van alle onder toezicht staande instellingen en in hoeverre zij een risico vormen voor witwassen en terrorismefinanciering en in hoeverre de instelling die risico´s mitigeert. Dit risicomodel en de bijbehorende scoremethodiek biedt DNB een instrument om haar autoriteit als toezichthouder ´objectief´, ´methodologisch´ en ´onafhankelijk´ te doen gelden.[141] (In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan).

Ongeveer de helft van het integriteitstoezicht van DNB is thematisch onderzoek en de andere helft bestaat uit incident gedreven onderzoek en op risico gebaseerde toezichtonderzoeken. Incidentonderzoeken hebben verschillende grondslagen zoals de Wwft, de Wft, de Sw en de Wtt. Incidenten bij financiële instellingen hebben de afgelopen jaren bijvoorbeeld geleid tot onderzoeken en interventies, onder andere naar aanleiding van gebreken in sanctiescreening en transactiemonitoring, het niet (tijdig) melden van ongebruikelijke transacties en betrokkenheid bij witwaspraktijken en corruptie door cliënten. Deze incidentonderzoeken variëren in ernst en kunnen zowel on-site als off-site hebben plaatsgevonden. In 2014 hebben er cross-sectoraal in het kader van het brede integriteitstoezicht (op basis van de Wwft en dus met betrekking tot AML/CFT) 20 incident gedreven onderzoeken plaatsgevonden waarvan er 14 hebben geleid tot het opleggen van maatregelen (zie tabel

[140] Het exacte aantal vragen varieert per sector en per jaar.
[141] Interview vertegenwoordiger DNB, December 2017.

hierboven). In 2015 waren er 26 incident gedreven onderzoeken en zijn er 19 maatregelen opgelegd. De stijging in het aantal incident gedreven onderzoeken heeft verder doorgezet in 2016 waarin er 29 onderzoeken hebben plaatsgevonden en 12 maatregelen zijn opgelegd. We onderstrepen hier dat deze cijfers gaan over incidentonderzoeken naar aanleiding van het niet naleven van de genoemde wetgeving. Deze *kunnen* te maken hebben met het detecteren en monitoren terrorismefinanciering.

De onderwerpen van de thematische onderzoeken worden geselecteerd op basis van relevante ontwikkelingen in de financiële sector en de belangrijkste risico's die DNB daarbij identificeert. De vragenlijst die aan de financiële instellingen wordt voorgelegd is een van de bronnen van input voor de gekozen thema's. Sinds 2015 zijn de bestrijding van terrorismefinanciering en de Sanctiewet thema´s met een hoge prioriteit.

*Thematisch onderzoek*
DNB heeft in 2015 een themaonderzoek gedaan naar TF. Dit bestond uit twee deelonderzoeken, te weten een inventariserend onderzoek en een onderzoek op basis van transactieanalyses van money transfers. Het doel van het inventariserend onderzoek was inzicht te krijgen in onder andere inkomstenbronnen van terroristische organisaties en de potentiële methodes voor het verplaatsen van gelden. Het onderzoek met behulp van transactieanalyses had tot doel te onderzoeken of het mogelijk was te komen tot indicatoren en typologieën die handvaten zouden kunnen geven aan de financiële sector voor het detecteren van ongebruikelijke transacties die met terrorismefinanciering te maken zouden kunnen hebben.

Het inventariserend onderzoek leidde tot de conclusie dat de kennis over TF toen nog zeer beperkt was bij zo wel de Nederlandsche Bank als binnen de nationale en internationale organisaties die met het onderwerp in aanraking zouden kunnen komen. De inhoudelijke conclusies van het inventariserend TF onderzoek zijn onder andere gebaseerd op de constateringen uit de FATF rapporten over de verschillende bronnen van en methodes voor terrorismefinanciering bij IS en de bevindingen uit een aantal andere bronnen met betrekking tot IS en Al Shabaab.[142] Met betrekking tot het tweede deelonderzoek is het uiteindelijk op basis van het transactieanalyse-onderzoek heel moeilijk gebleken om typologieën op te stellen.[143]

Door de 'vroege' interesse voor het onderwerp TF (vergeleken bij andere instellingen in Nederland die in 2015 ook nog weinig kennis bezaten en ook ingegeven door de rol van DNB met betrekking tot onder toezicht staande instellingen via de Wwft) heeft DNB zich kunnen positioneren als één van de centrale spelers op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering.[144]

[142] O.a. FATF (2015) Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL), February 2015, beschikbaar via: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf
[143] DNB interne documenten 11, 12 en 13.
[144] Conclusie op basis van een gesprek bij DNB, zie annex 4.

In 2017 stond er een nieuw themaonderzoek terrorismefinanciering ingepland dat uiteindelijk vanaf 1 januari 2018 van start is gegaan. Dit onderzoek omvat twee 'werkstromen'. De eerste werkstroom zal cross-sectoraal onderzoeken hoe wetgeving op het gebied van terrorismefinanciering wordt nageleefd. De tweede werkstroom is een cross-sectoraal onderzoek gericht op de naleving van de sanctiewetgeving.[145] Het nu lopende themaonderzoek over TF is een follow-up van het inventariserende onderzoek uit 2015 en het transactiemonitoringonderzoek uit 2016.[146] De naleving van sancties is eerder als themaonderzoek onderzocht in de periode 2012-2013 en in 2015-2016.

*Themaonderzoek transactiemonitoring*
In 2013 was een van de thema´s binnen DNB 'ongoing due diligence'. In dat kader zijn er vragenlijsten uitgezet om te inventariseren hoe sectoren onder andere transactiemonitoring aanpakken. In 2016 is besloten om het onderzoek onder betaalinstellingen, trusts, banken en money transfer bedrijven te verdiepen met een focus op AML/CFT.[147] Er zijn toen onderzoeksvragen geformuleerd en er is een kader ontwikkeld aan de hand waarvan de instellingen werden beoordeeld. Dit kader besloeg:

- het gebruik van een specifieke Systematische Integriteit Risico Analyse (SIRA),
- de inrichting van beleid, procedures en processen met betrekking tot transactiemonitoring,
- het bestaan van overzichtelijke en duidelijke governance structuren binnen de instelling,
- het hebben van proactieve en geavanceerde transactiemonitoringsystemen en 'business rules',
- de proactieve afhandeling en verslaglegging van alerts en het meldproces,
- het personeel volgt training op het gebied van AML/CFT en er is awareness binnen de organisatie.

Deze verschillende onderwerpen werden vervolgens beoordeeld aan de hand van vier kleuren (rood, oranje, geel en groen). Dit is het zogenaamde ontwikkelmodel.[148]

In mei 2016 constateerde DNB dat de eerste bevindingen bij instellingen zorgwekkend waren en verklaarde zij dat: "Nederlandse financiële instellingen kwetsbaar [zijn] om betrokken te raken bij de financiering van terrorisme".[149] In augustus dat jaar publiceerde DNB tussentijdse bevindingen en stelde dat verbeteringen nodig waren. Twee concrete verbeterpunten die werden genoemd waren: (a) het vergroten van aandacht voor het

[145] DNB interne documenten 1 en 4.
[146] Interview vertegenwoordiger van DNB, december 2017.
[147] Zie: DNB website, DNB start themaonderzoek naar transactiemonitoring, 31 maart 2016, beschikbaar op: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-maart-2016/dnb339271.jsp, [geraadpleegd op 20 april 2018].
[148] DNB presentate over "Onderzoeken transactiemonitoring bij banken, TF perspectief, aanpak en voorbeelden, voorbereid voor de Beleidsmonitor TF op 5 december 2017". Eveneens: DNB interne documenten 18, 19, 20.
[149] DNB website, Transactiemonitoring en indicatoren van terrorismefinanciering, 30 mei 2016, beschikbaar op: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-mei-2016/dnb341676.jsp, [geraadpleegd op 20 april 2018].

risicoprofiel en de risicoclassificatie van een cliënt bij het detecteren en onderzoeken van (potentieel) ongebruikelijke transacties en (b) het verbeteren van de betrokkenheid van de compliance functie bij de kwaliteitsbeoordeling van de afhandeling van alerts.[150]

Hoewel er enkele positieve uitzonderingen waren, werden in het eindrapport een heel aantal tekortkomingen gesignaleerd. DNB stelde bijvoorbeeld vast dat het in kaart brengen van TF risico´s bij de instellingen een significant probleem was. Een van de bevindingen uit het onderzoek van DNB was dat "financiële instellingen over alle sectoren de risico's om betrokken te raken bij terrorismefinanciering nog onvoldoende beheersen".[151] Zo wordt "[i]n de verplichte integriteitsrisicoanalyse (SIRA) vaak met te weinig diepgang rekening gehouden met de risico's om betrokken te raken bij terrorismefinanciering" en schiet de toepassing tekort.[152] In de praktijk zouden onderzochte instellingen het monitoren op TF bijvoorbeeld meer proactief kunnen benaderen door zelf open bronnen onderzoek te doen en op een meer gedetailleerde wijze het risico in te schatten met betrekking tot hun specifieke klantenprofielen. Ook moeten instellingen business rules en scenario's up-to-date houden.[153]

DNB heeft de afgelopen jaren formele maatregelen opgelegd gerelateerd aan transactie monitoring en het niet of niet tijdig melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-NL. Zelf doet DNB, vanwege wettelijke toezichtsvertrouwelijkheid, geen publieke uitspraken over de maatregelen die zij aan specifieke instellingen oplegt. Vanuit het oogpunt van transparantie heeft de Volksbank (waaronder ASN Bank, BLG Wonen, RegioBank en SNS vallen) echter zelf in 2017 bekend gemaakt dat zij "een aanwijzing [hebben] gekregen om de controle op transacties van klanten aan te scherpen" en heeft zij een boete [gekregen] van 500.000 euro voor het niet melden van zeven ongebruikelijke transacties.[154]

De moeite die de bancaire sector heeft met de inrichting van het transactiemonitorings-proces werd recentelijk overigens ook onderkend in een gezamenlijke opinie van onder andere de European Banking Authority. In deze opinie staat dat "problems exist in key areas such as firms' understanding of the ML/TF risk to which they are exposed and the effective implementation, by firms, of customer due diligence policies and procedures".[155]

De publicatie van de conclusies van het transactiemonitoringsrapport heeft in de media enige stof doen opwaaien. De Telegraaf schreef onder andere een bericht met de titel 'DNB bezorgd over toezicht witwassen' en RTL Nieuws berichtte: 'Banken moeten terrorismefinanciering beter in de gaten houden'.[156] Aan de hand daarvan zijn ook

[150] DNB website, Transactiemonitoring behoeft verbetering, 31 augustus 2016, beschikbaar op: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-augustus-2016/dnb345504.jsp, [geraadpleegd op 20 april 2018].
[151] DNB, (2017) Position paper, Ronde Tafel gespek Tweede Kamer.
[152] *Idem.*
[153] Zie o.a. DNB (2017) Post-event transactiemonitoringsproces bij banken, guidance, 30 augustus 2017.
[154] Kleinnijenhuis, J. (2017) "DNB: banken kunnen ongemerkt meewerken aan financiering terrorisme", *Trouw*, 25 augustus 2017.
[155] EBA, ESMA, EIOPA and the joint committee of European Supervisory Authorities (2017) Joint opinion on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the union´s financial sector, JC/2017/07, 20 februari 2017, p. 2.
[156] De Telegraaf (2016) DNB bezorgd over toezicht op witwassen, 1 september 2016, beschikbaar via: https://www.telegraaf.nl/financieel/1277608/dnb-bezorgd-over-toezicht-op-witwassen [geraadpleegd op 25

Kamervragen gesteld door de vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie.[157] Als vervolg op het transactiemonitoringsonderzoek zijn er door DNB gedetailleerde guidance documenten gepubliceerd om de onderzochte instellingen te helpen bij het post-event transactiemonitoringsproces.[158] Deze vormen een aanvulling op de Leidraad Wwft/SW en presenteren ook per sector de uitkomsten van het transactiemonitoring onderzoek.

*Money Transfer transactieanalyse*

In 2011 is, door veranderende wetgeving, aan de money transfer instellingen gevraagd om op kwartaalbasis al hun transacties door te geven aan De Nederlandsche Bank. DNB analyseert de gerapporteerde transacties met het doel effectiever en efficiënter toezicht op deze sector te kunnen houden, mede omdat het aantal instellingen enorm is toegenomen. Met behulp van de transactieanalyses worden risicoprofielen van money transfer instellingen opgesteld, waardoor DNB in staat is om met beperkte toezichtcapaciteit toch een gedetailleerd beeld te krijgen van de sector en het toezicht vooral te richten op de instellingen met de hoogste integriteitsrisico´s.

In 2015-2016 is er een nieuwe methodologie ontwikkeld en sindsdien wordt er niet alleen gekeken hoe bedrijven zich verhouden tot de rest van de sector maar wordt er ook een risico-inschatting gemaakt. Het programma maakt profielen van agentschappen, daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van cliëntinformatie. Er zijn momenteel in Nederland 15 verschillende money transfer instellingen (de grootsten zijn Western Union, Money Gram en Suri Change) en ongeveer 1.400 agentschappen genotificeerd. Jaarlijks gaat dit om ongeveer 2,5 à 3 miljoen transacties, met een totaalwaarde van € 800 miljoen gedaan door één miljoen klanten richting 212 landen.[159] De door DNB ontwikkelde toezichtmethodiek heeft zowel een preventieve werking – de agentschappen en money transfer instellingen zorgen dat zij hun compliance beter op orde hebben – als een handhavingsfunctie – het toezicht is verscherpt. Een afgeleid product van dit toezichtinstrument is een groter inzicht in financiële stromen en mogelijke aanwijzingen voor terrorismefinanciering.

De nieuwe database met transactiegegevens biedt ook de mogelijkheid om netwerkanalyses te maken. Deze worden uitgevoerd op zowel het hele transactiebestand als op de transacties op het niveau van een instelling of een agentschap.[160] Hiermee kan worden nagegaan in welke mate de instellingen verdachte transacties weten te voorkomen (toezichthouderfunctie) en kunnen ook nieuwe netwerken en typologieën worden

---

april 2018]; Rezelman, E. (2016) Banken moeten terrorismefinanciering beter in de gaten houden, 31 augustus 2016, RTL Nieuws, beschikbaar via: https://www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/banken-moeten-terrorismefinanciering-beter-in-de-gaten-houden [geraadpleegd op: 25 april 2018].

[157] Ministerie van Financiën (2016) Brief van de minister betreffende de reactie op onderzoek DNB, 5 oktober 2016.

[158] DNB (2017) Post-event transactiemonitoringsproces bij banken, guidance, 30 augustus 2017; DNB (2017) Post-event transactiemonitoringsproces bij money transfer organisaties, guidance, 12 september 2017; DNB (2017) Good practice transactiemonitoring trustkantoren, maart 2017; DNB (2017) Post-event transactiemonitoringsproces bij betaaldienstverleners, guidance, 15 september 2017.

[159] Presentatie van DNB "Data-driven supervision of money service businesses in the Netherlands" tijdens de conferentie "Financial Crime 2.0 Countering Money Laundering in an evolving technological landscape", Royal United Services Institute (RUSI), 27 november 2017.

[160] Gesprek bij DNB, zie annex 4. DNB interne documenten 15 en 16.

geïdentificeerd zowel binnen een instelling als door het combineren van gegevens van meerdere instellingen. DNB stelt dat de netwerkanalyses hebben geleid tot meldingen van ongebruikelijke transacties van enkele verdachte TF netwerken aan FIU-NL. DNB heeft hierop geen reactie ontvangen en het is daarom DNB niet duidelijk in hoeverre deze informatie heeft bijgedragen aan het detecteren van terrorismefinanciering. De informatie die door DNB vertrouwelijk aan de onderzoekers is verstrekt is te summier om vast te kunnen stellen dat dit programma tot op heden (substantieel) heeft bijgedragen aan de bestrijding van terrorismefinanciering.

De hierboven uiteengezette transactieanalysemethodologie waarbij instellingen wordt gevraagd om volledige (of zeer grote) transactiebestanden aan te leveren met onder andere als doel om de beheersing van het terrorismefinanciering risico bij instellingen te toetsen, kan een bijdrage leveren aan het vergroten van de effectiviteit van het toezicht. In 2013 is een verkenning gedaan naar het gebruik van deze transactieanalysemethodologie voor specifieke sectoren. Dit initiatief heeft destijds geen doorgang gevonden vanwege de te beperkte hoeveelheid gegevens. Echter, gezien de toegevoegde waarde die DNB heeft vastgesteld met betrekking tot het gebruik van transactiegegevens ter toetsing van de wijze waarop instellingen terrorismefinanciering voorkomen, is het denkbaar dat DNB in de toekomst deze toezichtsmethodologie verder uitwerkt.

*Toezicht sanctiewetgeving*

Sancties tegen van terrorisme verdachte personen en het toezicht op de naleving van de sanctiewetgeving is een ander belangrijk punt met betrekking tot de bestrijding van terrorismefinanciering. Voor Nederland zijn de personen of entiteiten die op de VN, de EU of op de nationale sanctielijst terrorisme staan relevant. In het verleden heeft DNB onderzoek gedaan naar de naleving van Sanctiewetgeving en het thema staat voor 2018 wederom op het toezichtprogramma.[161] Naast toezicht en handhaving verstuurt DNB alerts naar de instellingen die onder toezicht staan om deze op tijd in te lichten van nieuwe toevoegingen. Met betrekking tot de onder toezicht staande instellingen, stelt DNB nog regelmatig vast dat niet alle lijsten worden meegenomen in de screening.[162] Sommige instellingen geven bijvoorbeeld wel uitvoering aan de VN of de EU lijst uit maar niet aan de Nederlandse sanctielijsten.

*Samenwerking*

DNB werkt samen met toezichthouders en andere bevoegde autoriteiten (art. 22 Wwft). DNB neemt deel aan het FEC en momenteel is de FEC-eenheid beheersmatig bij haar ondergebracht. Ook maakt DNB deel uit van het Wwft toezichthouderoverleg en de TF Taskforce (zie hoofdstuk 6). Zowel op formele als op informele basis is er regelmatig overleg met de FIU-NL over de samenwerking. DNB ontvangt twee keer per jaar statistische informatie van de FIU-NL. Het kan voorkomen dat DNB naar aanleiding van eigen onderzoek

[161] Gesprek bij DNB, zie annex 4 en DNB interne documenten 22, 23, 24, 25, 26, 27.
[162] Gesprek DNB, zie annex 4.

in het kader van haar toezichtfunctie, melding doet bij de FIU van een ongebruikelijke transactie die kan duiden op witwassen of financieren van terrorisme (art. 25 Wwft).[163]

Er is daarnaast veel contact met het OM maar waar het gaat om informatiedeling van signalen loopt dit vaak (maar niet per definitie) via het FEC. DNB, de FIOD en het OM komen ook samen in het zogenaamde Tripartiete overleg om af te stemmen of overtredingen die ook in de Wet op de Economische Delicten (WED) voorkomen, worden afgehandeld met een bestuurlijke boete of dat er tot strafrechtelijke vervolging wordt overgegaan.

Ten slotte, participeert DNB ook in internationale bijeenkomsten waar AML/CFT wordt besproken, zoals met andere toezichthouders zoals de EBA (European Banking Authority), ESMA (European Securities and Markets Authority) en EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Authority), internationale organisaties als de FATF (Financial Action Task Force), IAIS/FCTF (International Association of Insurance Supervisors/Financial Crime Task Force), ESA-AMLC (European Supervising Authorities/ Anti-Money Laundering Sub-Committee), en het IMF (International Monetary Fund). Met betrekking tot de aanpak van TF bestaat de samenwerking in grote lijnen uit het delen van informatie maar ook uit het uitwisselen van kennis over de effectiviteit van het toezicht.

*Concluderende observaties*

In haar taken als toezichthouder kijkt DNB naar verschillende vormen van effectiviteit (zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2). Allereerst beoordeelt zij "output effectiviteit" van de onder toezicht staande instellingen. Met andere woorden, hebben instellingen de Wwft naar behoren geïmplementeerd? Daarnaast is er aandacht voor "outcome effectiviteit". Het transactiemonitoringsonderzoek had bijvoorbeeld als centrale vraagstelling of er in de praktijk actief en specifiek genoeg uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke verplichtingen onder de Wwft.

De communicatie van effectiviteitcijfers is echter een lastig punt. In de tabel aan het begin van deze paragraaf staan de aantallen handhavingsmaatregelen die de afgelopen jaren zijn opgelegd. Hierbij gaat het om instellingen die niet voldoen aan de verplichtingen die zij hebben onder de Wwft, de Sw en de Wtt in het algemeen – dus mogelijk, maar niet specifiek, tekortkomingen op het TF onderdeel. De vraag is echter of deze aantallen veel of weinig zijn. Wijzen veel opgelegde maatregelen op een effectieve en actieve toezichthouder, op onvoldoende inzet van instellingen of op een onduidelijk wetgeving- en toetsingskader? Ook is de uitkomst – veel of weinig opgelegde maatregelen – lastig te verbinden aan impact op het fenomeen terrorisme(financiering).

Met betrekking tot andere indicatoren zijn vergelijkbare punten te maken. Het aantal matches met de (internationale) terrorismelijsten is erg laag. DNB is terughoudend om over deze cijfers te communiceren. Immers wat betekent een lage score? Doet een instelling het niet goed omdat ze niet alle lijsten aanhouden? Zijn er weinig mensen op de lijst die toch proberen diensten te verkrijgen? Zijn lage scores een teken van effectiviteit of van ineffectiviteit?

[163] Interview met vertegenwoordigers van DNB, maart 2017.

Naast de dilemma's rondom het meten van effectiviteit is er nog een belangrijke observatie te maken. Het valt op dat de toezichtactiviteiten en transactiemonitoringmethodologie van DNB steeds dichter komen te staan bij iets dat lijkt op opsporing.[164] Bij het money transfer transactiemonitoringsprogramma en de mogelijke toekomstige vergelijkbare initiatieven wordt vanuit de rol als toezichthouder door DNB zelf een tweede check op het transactiemonitoringssysteem gedaan om vast te stellen of de instellingen hun verplichtingen op basis van de Sanctiewet en – regelingen naleven. Daarnaast wordt in het kader van TF een extra stap gezet en voert DNB ook netwerkanalyses uit waarbij netwerken in kaart worden gebracht die de gegevens van een agentschap of een instelling overstijgen. Het maken van netwerk overzichten dient een toezichtsdoel – namelijk een beter inzicht krijgen in de sector, instellingen en transacties en op die manier 'outliers' op te sporen en de effectiviteit en nauwkeurigheid van de transactiemonitoring bij de instellingen te verbeteren. De in kaart gebrachte netwerken genereren ook mogelijke typologieën. De scheiding tussen toezicht en opsporing vervaagt eveneens onder invloed van bepaalde Good Practices die door DNB zijn vastgesteld. Zo haalt DNB zelf (en dit wordt ook aangeraden aan onder toezicht staande instellingen) namen die in de media verband worden gebracht met terrorisme (bijvoorbeeld na aanslagen maar ook op basis van andere berichtgeving) door het systeem om te kijken of dit hits oplevert. DNB kan, vanwege toezichtsvertrouwelijkheid, geen publieke uitspraken doen of dit signalen heeft opgeleverd.

[164] Dit punt van mogelijke vervaging van functies is recentelijk ook gemaakt in Couvée, K. (2018) *Dutch Regulator Using Statistical Analysis to Assess MSB Compliance,* beschikbaar op: https://www.moneylaundering.com/news/dutch-regulator-using-statistical-analysis-to-assess-msb-compliance-official/ [geraadpleegd op 25 april 2018] en in Couvée, K. (2018) *Dutch Bank Swaps Jobs with Law Enforcement, Others Appear Reluctant*, ACAMS. Hierin wordt door DNB overigens benadrukt dat detecteren van terrorismefinanciering niet het doel is.

## 4.5 De Autoriteit Financiële Markten (AFM)

| De Autoriteit Financiële Markten in het kort[165] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | -Toezicht houden op de handhaving naleving van de Wwft door beleggingsondernemingen, (beheerders van) beleggingsinstellingen, en financiële dienstverleners die bemiddelen in bij levensverzekeringen, financiële dienstverleners die onder het Nationaal Regime vallen en veilingen van broeikasgasemissierechten.<br>-Toezicht houden op de naleving van de Sanctiewet 1977 door beleggingsondernemingen en –instellingen |
| Toezichtkosten | € 88.159.000 (2016) |
| Totaal fte | 600 (2016) |
| Aantal fte op TF | Ongeveer 2 fte (2016) |
| Instellingen onder toezicht | 7.228 (2016) |
| Aantal meldingen door de onder AFM toezicht staande instellingen | 4 (in 2016)<br>3 (in 2015)<br>1 (in 2014) |
| Handhavingsmaatregelen inzake TF | Geen<br>1 signaal (overgedragen aan de AIVD) |

De AFM is onafhankelijk toezichthouder op de Financiële Markten onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën. Om eerlijke en transparante financiële markten te bevorderen houdt de Autoriteit Financiële Markten (AFM) toezicht op de naleving van de Wwft door beleggingsondernemingen en (beheerders van) beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover ze bemiddelen in levensverzekeringen (de levensverzekeraars zelf staan onder toezicht van DNB) of onder het Nationaal Regime vallen. Daarnaast is ook de Wet Toezicht Accountantsorganisaties (Wta) en de daarin vastgelegde integere en beheerste bedrijfsvoering van accountantsorganisaties van belang bij de bestrijding van terrorismefinanciering en ook de onderdelen over integere en beheerste bedrijfsvoering in de Wet op het financieel toezicht (Wtf). Ten slotte houdt de

[165] Bron rol mbt TF, aantal fte op TF, instellingen onder toezicht, handhavingsmaatregelen: interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017. Bron totaal aantal fte: AFM (2016) jaarverslag, p. 2. Bron toezichtkosten: AFM (2016) Jaarverslag, p. 140. Bron aantallen meldingen door onder toezicht staande instellingen: FIU-NL (2016) Jaarrapport, p. 35.

AFM ook toezicht op beleggingsondernemingen en (beheerders van) beleggingsinstellingen op grond van de Sanctiewet 1977.

De AFM houdt toezicht op een groep van in totaal 7.228 financiële ondernemingen. De groep bestond in 2016 uit 247 beleggingsondernemingen, 375 (beheerders van) beleggingsinstellingen en 6.606 financieel dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen en/of gebruik maken van het Nationaal Regime. Binnen de AFM wordt er in 2016 ongeveer 2 fte ingezet op grond van het toezicht op de Wwft en de Sanctiewetgeving.[166] Dit beslaat onder andere het doen van toezichtonderzoeken, thematisch toezicht en het uitvoeren van beleidsmatige werkzaamheden ten aanzien van deze (inter)nationale wetgeving.

*Toezichthouden en TF*

Net als DNB doet de AFM zowel thematisch onderzoek als onderzoek op basis van signalen. In 2015 is er bijvoorbeeld een thematisch onderzoek uitgevoerd inzake de naleving van de Wwft bij beleggingsondernemingen. In 2016 is het onderzoek herhaald, maar dan gericht op (beheerders van) zogeheten 'AIFM-light' beleggingsinstellingen.[167] In dit laatste onderzoek werden 223 instellingen gevraagd om een vragenlijst van 35 vragen met betrekking tot de naleving van de Wwft en de Sw te beantwoorden. De vragen die verband houden met het risico van terrorismefinanciering zijn bijvoorbeeld: waar gaat het belegde geld naar toe? Waar komen de cliënten vandaan? Welke risicolanden zijn betrokken? Aan de hand van de respons op die vragenlijsten werd een terugkoppeling gegeven in de vorm van op maat gemaakte individuele guidance aan de instellingen. Dit soort onderzoek dient ertoe om een beeld te krijgen in hoeverre de instellingen de Wwft en de Sw naleven en, om de kennis van de regelgeving bij de sector te vergroten en om toekomstige handhavingsinitiatieven beter te kunnen afstemmen. Tevens vormen deze vragenlijsten de grondslag voor het opstellen van een sector-brede risicoanalyse om te bepalen waar precies witwas- en TF-risico's zitten. Daarbij kijkt men naar vragen als: is een instelling actief in één van de FATF risico landen? Hoe scoort het land/de sector op de corruptie index? Doen de instellingen voldoende cliëntenonderzoek?[168]

In het algemeen gesproken is TF geen zwaartepunt binnen de AFM en richt de aandacht van de toezichthouder zich meer op witwaszaken. Daarvoor kunnen twee redenen worden aangedragen. Ten eerste, is de AFM tot op heden nog geen casus op het gebied van TF tegengekomen en is zij er ook door partners nooit op gewezen. Terrorismefinanciering door middel van beleggingsinstellingen of ondernemingen of financiële dienstverleners zou onderdeel *kunnen* zijn van "high-end terrorismefinanciering door vermogende en professionele clubs".[169] Maar concrete signalen heeft de AFM hierover niet. De AFM heeft een keer informatie die zij heeft ontvangen van een financiële dienstverlener gedeeld met de AIVD. Het betrof een vastgoedtransactie tussen twee mensen in Nederland die recent

[166] Dit aantal betreft de periode tot mei 2017. Sindsdien is het aantal hoger.
[167] Dit zijn: beleggingsinstellingen die geen AIFMD (Alternative Investment Fund Management Directive) vergunning nodig hebben.
[168] Telefonisch interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.
[169] Interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.

afkomstig waren uit een hoog risicogebied (een bepaalde regio in Afghanistan) en waarbij er sprake was van een vreemde prijs voor dit object. Ook naar aanleiding van een uitzending van het programma *Zembla* waarin een case werd besproken van vermeende terrorismefinanciering door middel van fraude met CO2 certificaten in Denemarken,[170] heeft de AFM onderzoek gedaan. Het bleek echter dat er op dat moment in Nederland geen veiling voor de handel in broeikasemmissierechten actief was.

De tweede reden dat TF bij AFM geen zwaartepunt is, is omdat bij de klanten en transacties van de financiële ondernemingen die onder toezicht staan van de AFM, een eerste screening gedaan wordt door de banken waarbij de klant een bankrekening opent en aanhoudt. De banken vervullen een poortwachtersfunctie bij het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering waardoor het aantal meldingen van de instellingen die onder AFM toezicht staan laag is. Van de ongebruikelijke transacties die gemeld zijn door financiële ondernemingen onder toezicht van de AFM zijn er de afgelopen jaren maar twee verdacht verklaard (respectievelijk één in 2015 en één 2016) en daarbij ging het om vermoedens van witwassen. De AFM stelt echter wel dat: "het gevaar is dat je denkt: het geld komt van een bankrekening dus het zal wel goed zijn. Tegen die naïviteit proberen wij toezicht te houden".[171]

De initiatieven met betrekking tot de bestrijding van terrorismefinanciering binnen de AFM zijn tot op heden voor een groot deel tot stand gekomen op basis van samenwerking met ketenpartners en het volgen van de actualiteit. Er is wel een lijst van mogelijke dreigingen met betrekking tot TF opgesteld. Daaronder vallen NPOs, alternatieve betaalmiddelen, btw-fraude, en goederen/consumptief krediet.[172] De AFM hoort weinig over cases of guidance vanuit de FIU-NL of de FATF met betrekking tot de sectoren die onder hun toezicht staan in relatie tot de financiering van terrorisme.

*Samenwerking*

De AFM is deelnemer aan het FEC en neemt ook deel aan het FEC project TF (maar niet aan de TF Taskforce) en zij neemt deel aan het Toezichthouderoverleg (zie Hoofdstuk 6) en het Niet-Meldersoverleg. Daarnaast is er contact met het OM en de politie als er onregelmatigheden worden geconstateerd. Vanuit de FIU-NL heeft de AFM geen concrete informatie over trends of cases inzake terrorismefinanciering ontvangen.

*Concluderende observaties*

De AFM stelt dat er waarschijnlijk ook weinig TF cases zijn maar dat tegelijkertijd wellicht sprake is van terughoudendheid om te melden. "Als je meldt ben je één van de twee partijen die een melding hebben gedaan" en "doordat er soms een persoonlijke relatie is, wordt melden ook lastiger" of er wordt gedacht "[een andere instelling in de keten] zal het wel melden".[173] Daarnaast moet de bewustwording binnen de sectoren omhoog. Sinds 2012

[170] Zembla (2016) *Frauderen voor de jihad*, uitzending van 24 oktober 2016, 21.00 uur, beschikbaar op https://zembla.bnnvara.nl/nieuws/nederlandse-firmas-in-grootste-btw-fraude-ooit [geraadpleegd op 25 april 2018].
[171] Interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.
[172] Telefonisch interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.
[173] Interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.

heeft de AFM een Wwft en Sw Leidraad, die indien nodig wordt aangepast en geactualiseerd. Een van de issues is dat niet alle financiële ondernemingen zich ervan bewust zijn dat hun activiteiten onder de Wwft vallen. Normoverdracht en het creëren van bewustwording aangaande de Wwft is een van de doelstellingen van de AFM.

Ten slotte, stelt de AFM vragen bij het meten van effectiviteit en of aantallen meldingen op zichzelf door de meldplichtige instellingen wel een goede indicator zijn. Deze aantallen zeggen immers weinig over de mate van compliance en de kwaliteit van de meldingen. Ondanks dat het aantal meldingen geen doel op zich is zou de AFM toch graag zien dat het aantal meldingen om hoog gaat.[174]

## 4.6 Bureau Financieel Toezicht (BFT)

| Bureau Financieel Toezicht in het kort[175] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - Toezicht houden op de naleving van de Wwft door notarissen, juridische of financieel economische adviseurs, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren |
| Toezichtkosten | € 6.043.000 (2016) |
| Totaal fte | fte 41,8 (2016) |
| Aantal fte Wwft | 10,5 (2016) geen specificatie wat betreft TF |
| Professionals onder toezicht | Geschat op 33.000 |
| Aantal meldingen door de onder toezicht staande professionals | 1927 (2016)<br>1482 (2015)<br>1883 (2014) |
| Handhavingsmaatregelen inzake TF | 1 x aangifte (31 januari 2018),<br>1 x waarschuwing (23 juni 2017)<br>1 x boete (11 juli 2018) |

BFT houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door gerechtsdeurwaarders en notarissen. Sinds september 2003 is het BFT aangewezen als onafhankelijk toezichthouder op de naleving van de Wwft (hoofdstuk 4, artikel 24 en verder). In dit kader staat een bredere groep beroepsbeoefenaren onder toezicht, te weten: (kandidaat-) notarissen, toegevoegd notarissen, accountants, belastingadviseurs en degenen

[174] Interview vertegenwoordigers AFM, mei 2017.
[175] Bron aantal professionals onder toezicht: BFT (2016a). Bron aantallen meldingen: opgeteld op basis van FIU-NL (2016) Jaarrapport 2016, p. 35. Overige velden: informatie verstrekt door BFT.

die anderszins zelfstandig onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verrichten zoals administratiekantoren en bedrijfseconomische adviseurs.[176]

Het BFT is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) en valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In 2013 heeft het BFT een transitie ondergaan waarbij er een nieuwe directie is aangesteld en een nieuwe efficiëntere en effectievere organisatievorm is uitgedacht.[177] Er werken momenteel 11 toezichthouders (10.5 fte) binnen de afdeling die zich bezighoudt met de handhaving van de Wwft. Zij kunnen ieder met terrorismefinancieringszaken in aanraking komen. Binnen de afdeling Wwft zijn in 2017 vijf medewerkers aangewezen die themagerichte TF/BF onderzoeken verrichten.

Het blijkt moeilijk een exacte schatting te geven van het aantal onder toezicht gestelde kantoren en beroepsbeoefenaren (in het kort 'de professionals'). In de werkwijze en planning van het BFT worden schattingen gemaakt van tussen 40.000 en 60.000 professionals in 2014,[178] en rond de 30.000 en 40.000 professionals in 2015.[179] Naar aanleiding van een schatting uit een WODC-rapport,[180] wordt het aantal professionals in 2016 afgerond op circa 33.000.[181] Dit komt onder meer door de verschillen in interpretatie in wie er precies tot de doelgroep behoren en doordat er niet voor al deze beroepsgroepen een vergunning nodig is om het vak uit te oefenen.

*Toezichthouden en TF*

Als toezichthouder op de Wwft, verdeelt de afdeling BFT/Wwft haar tijd tussen het delen van kennis, het doen van reguliere onderzoeken en het doen van bijzondere onderzoeken. De reguliere onderzoeken worden uitgevoerd zonder dat specifieke signalen daartoe aanleiding geven. De bijzondere onderzoeken daarentegen worden geselecteerd (met behulp van een risicoanalyse) op basis van verkregen informatie van onder meer de ketenpartners.[182]

De bestrijding van terrorismefinanciering is een integraal onderdeel van het toezicht van het BFT. Gedurende meerdere jaren stond de bestrijding van terrorismefinanciering echter minder op het netvlies van de toezichthouder en de sector. Tot 2015 zijn er bij het BFT geen casussen van terrorismefinanciering naar boven gekomen. Meer in het algemeen zijn ook binnen de beroepsgroepen die onder toezicht staan weinig cases bekend en er is nauwelijks casuïstiek vanuit de FATF en de internationale literatuur.

In 2016 is in deze situatie verandering in gekomen. In dat jaar was terrorismefinanciering één van de drie onderzoeksthema´s van de afdeling Wwft en zijn de eerste onderzoeken

[176] In eerste instantie vielen advocaten ook onder het toezicht van het BFT maar door de uitkomsten van juridische procedures ontbraken voor het BFT/Wwft de feitelijke mogelijkheden om effectief toezicht te houden. Dit toezicht wordt nu onder de verantwoordelijkheid van de lokale dekens door de Nederlandse Orde van Advocaten zelf uitgevoerd, zie paragraaf 4.9.
[177] Deze wordt beschreven in het rapport ´BFT als High Performance Organisatie´ en de in dit rapport uiteengezette basisfilosofie en basisstructuur worden opgevolgd.
[178] BFT (2014a), p. 3.
[179] BFT (2014c), p. 2.
[180] BFT (2015), p. 2.
[181] BFT (2016a), p. 1.
[182] BFT (2013) Jaarverslag 2013, p. 8-9.

uitgevoerd. Er zijn toen twee cases in behandeling genomen (zie box 4.1). Dit houdt in dat naast de melding van ongebruikelijke transacties die onder toezicht gestelde professionals doen op basis van artikel 16 van de Wwft, het BFT zelf ook, indien noodzakelijk, een melding doet bij de FIU-NL op basis van artikel 25 van de Wwft. Dit heeft als voordeel dat het meldproces kan worden versneld wat met betrekking tot mogelijke terrorismefinanciering zeer wenselijk kan zijn.[183]

In 2016 is op dit thema ook meer samenwerking gezocht met de 'ketenpartners', met name met de FIU-NL, en heeft kennisverdieping en -actualisering van de afdeling plaatsgevonden. Verdere kennisverdieping en -actualisering op het gebied van TF zijn ook in 2017 aandachtspunten van de afdeling gebleven.

**Box 4.1.:** Casussen van mogelijke terrorismefinanciering van het BFT

In 2016 zijn er twee cases met die mogelijk verband houden met tot terrorismefinanciering opgestart, en deze zijn medio 2017 afgerond door het BFT. Beide cases hebben te maken met onduidelijke geldstromen in relatie tot het Midden-Oosten in een geval ging het om de aanschaf van onroerend goed in Nederland en in één geval het doorsluizen van gelden.

In een case ging het om het om een administratiekantoor en is er een signaal binnengekomen dankzij medetoezichthouders. Zij stelden onrechtmatig handelen vast bij een van hun onder toezicht gestelde instellingen en kwamen toen ook dit administratiekantoor op het spoor. Bij het door het BFT ingestelde onderzoek op basis van bovengenoemde informatie kwam in een van de dossiers een TF/BF (Terrorismefinanciering / ongewenste Buitenlandse Financiering) casus aan de orde.

De tweede case kwam voort uit regulier onderzoek en eigen interne analyses.[184]

*Samenwerking*

BFT is toegetreden tot het FEC project TF in 2017.[185] Door deze toetreding en de verkregen informatie uit dit samenwerkingsverband, is TF een van de speerpunten van de afdeling BFT/Wwft geworden. Het BFT neemt sinds 2004 deel aan het Toezichthouderoverleg (zie hoofdstuk 6). Daarnaast neemt het BFT zeer actief deel aan het project 'Niet-melders'.

BFT heeft tevens een aantal samenwerkingsconvenanten gesloten maar deze richten zich meer op de bestrijding van fraude en witwassen. Samenwerking vindt ook plaats met de professionals en ketenpartners op het gebied van kennisdeling.

[183] Interview met vertegenwoordigers van het BFT, augustus 2017.
[184] Bron: interview met vertegenwoordigers BFT, augustus 2017.
[185] Zie: Staatscourant (2017) *Addendum bij het Informatieprotocol FEC 2014 inzake de samenwerking met Bureau Financieel Toezicht op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering*, overeengekomen op 8 juni 2017, gepubliceerd op 21 juli 2017, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-41499.html [geraadpleegd op 25 april 2018].

*Concluderende observaties*

Het toezicht van het BFT richt zich met name op output effectiveness – met andere woorden houden de onder toezicht staande instellingen zich aan de Wwft (zie hoofdstuk 2). In de twee cases hebben meldplichtige instellingen geen melding hebben gedaan terwijl zij dat wel hadden moeten doen.

Het BFT stelt zelf dat zij het lastig vinden om effectiviteit af te lezen aan het aantal cases dat zij in behandeling hebben genomen op het gebied van terrorismefinanciering. "Er waren 3 casussen in 2016 maar is dit veel of weinig? Het is lastig te interpreteren omdat enerzijds de terrorismetrend veranderd is maar anderzijds was er ook een tekort aan kennis en wellicht zijn andersoortige zaken onopgemerkt gebleven".[186]

De activiteiten van het BFT op het TF aspect van de Wwft zijn nog vrij recent. Dit houdt in dat er onder werknemers behoefte is aan kennisverdieping en actualisering over TF. Om hieraan tegemoet te komen hebben alle BFT/Wwft toezichthouders in 2017 een 4 daagse workshop, gegeven door het Centre for Professional Learning van de Universiteit Leiden, gevolgd over terrorismefinanciering en radicalisering.

[186] Interview met vertegenwoordigers van het BFT, augustus 2017.

## 4.7 Bureau Toezicht Wwft (BTWwft)

| Bureau Toezicht Wwft in het kort[187] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - Toezicht houden op de handhaving van de Wwft door verkopers van goederen, bemiddelaars bij aan en verkoop van goederen, makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, exploitanten van pandhuizen en domicilieverleners |
| Toezichtkosten | Niet specifiek weer te geven |
| Totaal fte | 37 (2016) |
| Fte op Wwft | 31 fte (2018) niet specifiek op TF |
| Instellingen onder toezicht | Ongeveer 40.000 |
| Aantal meldingen door de onder toezicht staande ondernemingen | 4446 (2014)<br>4781 (2015)<br>5783 (2016) |
| Handhavingsmaatregelen inzake Wwft | (2014) (2015) (2016)<br>Aanwijzing 4 13 19<br>Last onder dwangsom 2 8 11<br>Bestuurlijke boete 12 14 30<br>Aangifte OM 4 5 6<br>2 mogelijke TF cases. |

Het Bureau Toezicht Wwft valt onder de Belastingdienst en houdt toezicht op de naleving van de Wwft door ondernemingen met transacties van grote waarde. Hieronder vallen verkopers van goederen met een waarde van boven de € 10.000 (o.a. goud, juwelen, vaartuigen, auto´s, antiek en kunst), bemiddelaars bij de aan- en verkoop van goederen, makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, taxateurs van onroerende zaken, exploitanten van pandhuizen, domicilieverleners. In totaal gaat het om ongeveer 40.000 ondernemingen die onder toezicht staan. Aangezien er geen vergunning nodig is om deze beroepen uit te oefenen is het precieze aantal ondernemingen niet helemaal met zekerheid te zeggen.

In 2016 zijn er in het kader van haar toezichtfunctie door het BTWwft in totaal 901 onderzoeken gedaan. Meer dan de helft van deze onderzoeken vond plaats bij makelaars en

[187] Bron rol, fte op de Wwft, instellingen onder toezicht: interview met vertegenwoordigers BTwwft, mei 2017. Bron aantallen meldingen door de onder toezicht staande instellingen: opgeteld aan de hand van gegevens uit FIU-NL (2016) Jaarverslag 2016, p. 35. Bron opgelegde sancties: BTWwft Jaarverslag 2014, 2015, 2016.

taxateurs (467). Daarna vonden de meeste onderzoeken plaats bij de verkopers van voertuigen (235).[188] Van de professionals die onder toezicht staan van het BTWwft doen de verkopers van voertuigen veruit de meeste meldingen van ongebruikelijke transacties.[189] Het totaalaantal sancties in 2016 was 65 en er werd in totaal voor € 44.750 aan boetes opgelegd. Er is geen uitsplitsing te maken naar sancties met betrekking tot TF.[190]

In 2017 was er in totaal 26 fte beschikbaar voor toezicht op de Wwft en stond er 9 fte vacatureruimte uit om de toezichtfunctie te versterken. Het aspect terrorismefinanciering is een integraal onderdeel van het werk van alle toezichthouders van het BTWwft.

*Toezichthouden en TF*

De aandacht voor TF is aan het toenemen maar het wordt als een nog erg nieuw en onbekend thema gezien. In de jaarrapporten 2013-2016 wordt terrorismefinanciering niet apart besproken en er is momenteel nog geen formele strategie op dit onderwerp.[191] De toezichthouder heeft vooralsnog weinig met het onderwerp te maken gehad in de praktijk. Er zijn wel twee signalen opgevangen, één vanuit de goudsector en één vanuit de autoverkoop sector.

**Box 4.2.:** Casussen van mogelijke terrorismefinanciering van het BTWwft

Een eerste case kwam aan het licht in 2009-2010 toen vanuit de goud-verwerkende sector signalen kwamen dat er grote hoeveelheden goud door jonge mannen uit Noord-Irak werden verkocht en deze in contanten werden betaald. In eerste instantie leek dit een geval van fiscale fraude waarbij de FIOD werd ingeschakeld. Later werd echter beoordeeld dat er wellicht ook sprake was van terrorismefinanciering.

Een tweede case die meer recentelijk speelde draaide om handel in voertuigen (Toyota landcruisers die veel in Afghanistan gebuikt worden). Het contract was met een land in Afrika maar de afrekening kwam uit een ander land. De casus is doorgegeven aan het Functioneel Parket omdat het ging om contante geldstromen boven de € 10.000.[192]

Meer in het algemeen kan gezegd worden dat het beleid nog in ontwikkeling is. “We zijn er alert op en in enkele gevallen waren er vermoedens, echter er is geen duidelijke lijst met indicatoren of set aan zoeksleutels of criteria. Het formuleren van criteria is ook lastig omdat je dan zou moeten weten welke groepen verkopers meer risico vormen voor terrorismefinanciering”.[193]

[188] BTWwft (2016) Jaarverslag, p. 2.
[189] FIU-NL (2016) Jaarverslag 2016, p. 35. Handelaren in voertuigen deden in 2016 bijvoorbeeld 5.041 van de 5.783 meldingen die zijn gedaan door de professionals onder toezicht van het BTWwft.
[190] BTWwft (2016) Jaarverslag, p. 2.
[191] BTWwft jaarrapporten 2013-2016 en interview met vertegenwoordigers BTWwft, mei 2017.
[192] Interview met vertegenwoordigers BTWwft, mei 2017.
[193] Interview met vertegenwoordigers BTWwft, mei 2017.

Als toezichthouder heeft het BTWwft ook een rol als voorlichter en er worden op verzoek presentaties gegeven aan belangengroepen. TF wordt hierin echter (nog) niet in detail besproken maar er wordt wel gecommuniceerd dat dit onderdeel van de wetgeving is en het toezicht daar ook op richt.

*Samenwerking*

Het BTWwft houdt ongeveer drie à vier bijeenkomsten per jaar met de FIU-NL. Daarnaast neemt het BTWwft iedere twee maanden deel aan het Toezichthouderoverleg (zie hoofdstuk 6). Het Niet-Melders overleg, dat geen vaste frequentie heeft, wordt ook bijgewoond. Ten slotte is er ook samenwerking met het BFT om de laatste ontwikkelingen in de wetgeving door te nemen zoals de EU AML/CFT richtlijn, het sanctiebeleid en het boetebeleid. Er is twijfel of de BTWwft voldoende op het netvlies staat bij het FEC en voldoende wordt vertegenwoordigd door de Belastingdienst waar zij onder valt. Tevens zijn er indien nodig ook contacten met de politie en de gemeentes via de RIEC (Regionale Informatie en Expertise Centra) en het LIEC (Landelijk Informatie en Expertise Centrum).[194]

*Concluderende observaties*

Omdat de activiteiten van het BTWwft op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering zich nog in een beginstadium bevinden is er weinig te zeggen over de effectiviteit.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de sectoren die onder het toezicht van het BTWwft staan niet altijd goed op de hoogte zijn dat zij onder de Wwft vallen of onvoldoende begrijpen wat er van hen verwacht wordt. Zo stelt het jaarrapport 2016 dat “ondanks dat er veel geïnvesteerd wordt aan voorlichting, constateren we nog veel omissies in cliëntenonderzoek bij makelaars”.[195] Bij verkopers van kunst en antiek – die sinds januari 2015 onder de Wwft vallen en volgens de FATF een mogelijk middel zijn waarmee IS zich financiert – richten de handhavingsactiviteiten van het BTWwft zich vooral op de bekendheid van deze wettelijke verplichting.[196] Door FATF rapporten is er aandacht gekomen voor de handel in oudheden uit IS gebied. Tijdens toezichtbezoeken wordt door het BTWwft bij relevante handelaren in Nederland ook nagegaan of deze kennis bekend is en of de handelaren zich bewust zijn van deze mogelijke risico´s.

Voorts is er behoefte aan en budget voor scholing van het eigen personeel op het onderwerp terrorismefinanciering, maar er wordt geconstateerd dat er weinig aanbod is met betrekking tot de sectoren die onder toezicht staan en het fenomeen TF. Het BTWwft geeft ook aan behoefte te hebben aan meer input van de FIU-NL met betrekking tot trends of indicatoren waarop gelet kan worden. De huidige handvaten worden niet als erg nuttig gezien.[197]

[194] Interview met vertegenwoordigers BTWwft, mei 2017.
[195] BTWwft (2016) Jaarrapport, p. 3.
[196] BTWwft (2016) Jaarrapport, p. 4.
[197] Interview met vertegenwoordigers van BTWwft, mei 2017.

## 4.8 Kansspelautoriteit

| De Kansspelautoriteit in het kort[198] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | Toezichthouden op de naleving van de Wwft door casino´s |
| Toezichtkosten | Niet beschikbaar |
| Totaal fte | 0,3 fte |
| Aantal fte op TF | 0,2 fte op Wwft, geen specifieke inzet TF |
| Instellingen onder toezicht | 1 vergunninghouder met 14 vestigingen |
| Aantal meldingen door onder toezicht staande instelling(en) | 2.196 (in 2014)<br>2.364 (in 2015)<br>2.666 (in 2016) |
| Handhavingsmaatregelen inzake TF | Geen |

De Kansspelautoriteit valt onder de minister voor Justitie en Veiligheid en is op 1 april 2012 opgericht als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Zij houdt formeel toezicht op kansspelaanbieders zoals speelcasino's en loterijen en heeft een handhavingsrol ten aanzien van illegaal aanbod van (online) kansspelen.[199] In 2016 heeft de Kansspelautoriteit het toezicht op de naleving van de Wwft door speelcasino´s overgenomen van DNB. Het toezicht is hierdoor intensiever en fijnmaziger geworden.[200] Er zijn momenteel 14 vestigingen van Holland Casino die onder toezicht staan en er komen er mogelijk twee bij in het kader van de modernisering van het kansspelbeleid. Ieder kwartaal zijn er gesprekken met het management van Holland Casino en er worden ook bezoeken aan de casino's afgelegd. Binnen de Kansspelautoriteit zijn een aantal toezichthouders werkzaam die aan de hand van controles een dialoog gaande houdt ook op het gebied van de Wwft.

De Kansspelautoriteit stelt dat de kennis en het bewustzijn over de Wwft binnen de sector voldoende is.[201] Er zit een licht stijgende lijn in het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties (OT) die de afgelopen jaren door casino's werden gedaan. De inschatting is dat het bij al deze meldingen gaat om vermoedens van witwassen en niet om mogelijke terrorismefinanciering. Met zekerheid is dit echter niet te zeggen omdat de meldingen niet specifiek worden gedaan met betrekking tot vermoedens van terrorismefinanciering maar op

[198] Bron: aantal meldingen door de onder toezicht staande instellingen: FIU-NL jaarrapport 2014, 2015 en 2016. Overige velden: interview vertegenwoordigers van de Kansspelautoriteit, juni 2017.
[199] Zie: https://www.kansspelautoriteit.nl/.
[200] Interview vertegenwoordigers van de Kansspelautoriteit, juni 2017.
[201] Interview vertegenwoordigers van de Kansspelautoriteit, juni 2017.

basis van de meldindicatoren van de FIU-NL met betrekking tot ongebruikelijke transacties. Er zijn geen indicatoren van handelingen die binnen de kansspelsector specifiek zouden kunnen duiden op terrorismefinanciering.[202]

*Toezichthouden en TF*

De Kansspelautoriteit geeft zelf aan dat het toezicht op de Wwft pas recentelijk tot het takenpakket is gaan behoren en er nog enigszins gezocht wordt hoe het toezicht met betrekking tot TF in de praktijk vormgegeven moet worden. Meer in het algemeen houdt zij toezicht op zowel vestigingsniveau als met betrekking tot specifieke risico's en procedures. Er is vooralsnog geen specifiek beleid met betrekking tot de bestrijding van TF en zowel binnen als buiten Nederland zijn er maar weinig cases bekend waarbij kansspelen zijn gebruikt voor terrorismefinanciering. De Kansspelautoriteit is zich wel bewust van een mogelijke blinde vlek dus men is alert op eventuele signalen zowel binnen Nederland en internationaal.[203] De Kansspelautoriteit wijst er overigens op dat in de European Supra National Risk Assessment (SNRA) het risico op TF bij kansspelen ook als laag wordt ingeschat.[204]

Er zijn vooralsnog twee Nederlandse voorbeelden bekend bij de Kansspelautoriteit waarbij kansspelen mogelijk gebruikt zijn ten behoeve van de financiering van terroristische groeperingen. In 2010 is een zevental verdachten gearresteerd op verdenking van het werven van fondsen voor de Tamil Tijgers (Liberation Tigers of Tamil Ealam, LTTE) door middel van collectes, inzamelacties en de verkoop van dvd's en kalenders en het organiseren van illegale loterijen.[205] In 2011 heeft de vervolging van deze personen plaatsgevonden die heeft geleid tot veroordeling voor het schenden van de Sanctiewetgeving. Het specifieke strafrechtartikel met betrekking tot terrorismefinanciering bestond toen nog niet (zie ook bespreking van deze zaak in box 5.7).[206]

Een tweede fenomeen dat onder andere in 2016 door de Kansspelautoriteit is gesignaleerd, is het aanbod van illegale toto´s binnen Turkse koffiehuizen. De organisatoren van deze activiteiten zijn veelal betrokken bij zware misdaad en het is onduidelijk waar het geld naar toe gaat.[207]

Een mogelijk klein risico dat de Kansspelautoriteit voor ogen heeft met betrekking tot terrorismefinanciering is de afdrachtsverplichting van loterijen. Zij moeten een deel van hun opbrengst aan goede doelen besteden maar er is vooralsnog geen controle op hoe deze goede doelen worden gekozen en hoe goed er wordt toegezien op wat het goede doel doet. Het zou kunnen voorkomen dat een loterij een deel van de opbrengst al dan niet bewust aan

[202] Interview vertegenwoordigers van de Kansspelautoriteit, juni 2017.
[203] Interview vertegenwoordigers van de Kansspelautoriteit, juni 2017.
[204] Zie: Europese Commissie (2017) Supra National Risk Assessment, Annex II, p. 160-186.
[205] De Graaf, P. (2010) Tamils vast op verdenking van werven van fondsen, de Volkskrant, 27 april 2010, zie: http://www.volkskrant.nl/magazine/tamils-vast-op-verdenking-van-werven-van-fondsen~a1002063/ [geraadpleegd op 25 april 2018].
[206] Voor een analyse van deze zaak, zie de Goede, M. (2018) 'Proscription's Futures,' *Terrorism and Political Violence* 30 (2), p. 336-355.
[207] Kansspelautoriteit (2016) Gokzuilen verweven met zware misdaad, 20 januari 2016, zie: https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2016/gokzuilen-verweven/ [geraadpleegd op: 25 april 2018]. En verder: Spapens, T. & Bruinsma, M. (2015) Fenomeen onderzoek gokzuilen, Boom criminologie.

een 'fout' goed doel beschikbaar stelt dat in verband kan worden gebracht met terrorismefinanciering.[208]

Naast de Wwft vallen de casino's ook onder de Sanctiewetgeving waarop DNB toezicht houdt. In de praktijk houdt dit in dat de klanten van casino's hun ID bewijs moeten overleggen en worden gescreend tegen de verschillende sanctielijsten.

*Samenwerking*

De Kansspelautoriteit neemt deel aan het Wwft Toezichthouderoverleg. Daarnaast onderhoudt de organisatie regelmatig contact met de FIU-NL. De Kansspelautoriteit zou een mogelijke kandidaat zijn voor deelname aan het FEC maar vooralsnog zijn er voldoende individuele relaties met de FEC leden waardoor het niet nodig werd geacht om meer structureel aan tafel te schuiven.[209] Er is ook samenwerking met Meld Misdaad Anoniem, het Niet-Meldersproject[210] en de Commissie Meldplicht. In de Commissie Meldplicht komen alle Wwft toezichthouders, de Landelijke Officier Witwassen, de FIU-NL bijeen en de vertegenwoordigers van de meldende instellingen. Deze initiatieven richten zich meer op witwassen.[211]

Er is internationale guidance met betrekking tot TF over online kansspelen die is gepubliceerd door het Gaming Regulator Europe Forum. De Kansspelautoriteit doet zelf (nog) geen voorlichting en heeft ook geen publicaties op het gebied van TF omdat er vooralsnog maar één organisatie onder toezicht staat wat betreft de Wwft en daarmee wordt direct contact onderhouden ook over het tegengaan van TF.

*Concluderende observaties*

Gezien de geringe activiteiten die de Kansspelautoriteit tot nu toe heeft ontplooid en de beperkte signalen dat de sector betrokken is bij de huidige patronen van terrorismefinanciering is er geen diepgaande analyse te maken van de effectiviteit van het toezicht op dit punt in deze sector.

[208] Interview vertegenwoordigers Kansspelautoriteit, juni 2017.
[209] Interview vertegenwoordigers Kansspelautoriteit, juni 2017.
[210] Dit is nog in het beginstadium en inhoudelijke samenwerking binnen het niet-meldersproject moet nog plaatsvinden.
[211] Interview vertegenwoordigers Kansspelautoriteit, juni 2017.

## 4.9 Lokale Dekens – Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)

| De Nederlandse Orde van Advocaten in het kort[212] [213] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | - Toezicht houden op de handhaving van de Wwft door de advocatuur. |
| Toezichtkosten | Niet beschikbaar / niet specifiek weer te geven |
| Totaal fte | 14 (toezicht op de advocatuur waaronder op de Wwft) |
| Aantal fte op TF | Niet gespecificeerd |
| Kantoren onder toezicht | 17.300 |
| Aantal meldingen uit de advocatuur | 17 (2014)<br>10 (2015)<br>12 (2016) |
| Handhavingsmaatregelen inzake TF / aantal bekende cases TF | Geen |

Sinds 2003 geldt de Wwft ook voor advocaten. Zij hebben op bepaalde aangewezen diensten de wettelijke plicht om de cliënt te identificeren en in het kader van hun dienstverlening verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-NL. Sinds 2015 zijn de lokale dekens van de 11 juridische arrondissementen aangewezen als toezichthouders op de beroepsgroep. Er zijn ongeveer 17.300 advocaten(kantoren) die onder het toezicht vallen. De Wwft is een van de onderdelen binnen een breder spectrum van wetgeving aangaande de advocatuur waarop de dekens toezicht houden. Het is belangrijk te onderstrepen dat maar een klein deel van de activiteiten die advocaten kunnen uitvoeren, valt onder de verplichtingen van de Wwft.

*Toezichthouden en TF*

In de dagelijkste praktijk wordt het toezicht op de naleving van de Wwft door advocaten uitgevoerd door de Unit Financieel Toezicht Advocatuur (FTA) van de NOvA onder verantwoordelijkheid van de lokale dekens. Door deze Unit worden ongeveer 55 kantoren

[212] Er dient hier te worden vermeld dat strikt genomen de dekens van de 11 arrondissementen in Nederland de toezichthouders zijn op de naleving van de Wwft door advocaten. De NOvA is de landelijke organisatie die o.a. het tableau beheerd waarop men ingeschreven moet zijn om in Nederland als advocaat op te kunnen treden. Zoals hieronder zal worden toegelicht voert de NOvA het toezicht op de advocatuur op bepaalde vlakken uit onder de verantwoordelijkheid van de dekens.

[213] Bron rol, toezichtkosten, aantal fte, aantal fte TF: schriftelijke toelichting NOvA. Bron kantoren onder toezicht, aantal opgelegde maatregelen: interview vertegenwoordiger NOvA, juni 2017. Bron aantal meldingen uit de advocatuur: FIU-NL jaarrapport 2014,2015, 2016.

per jaar onderzocht in verband met de Wwft. Deze onderzoeken worden naar rato per arrondissement uitgevoerd en random geselecteerd[214].

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat de afgelopen jaren door advocaten is gedaan, ligt rond de 9-15. "Het is hierbij van belang om de vraag te stellen of de genoemde aantallen veel of weinig zijn?" Ook ging het bij alle meldingen tot nu toe om vermoedens van witwassen.[215]

Er zijn weinig specifieke adviezen, guidelines of opleidingen met betrekking tot de financiering van terrorisme en de advocatuur. Meer algemeen dienen advocaten hun kennis en kunde te onderhouden en jaarlijks ten minste twintig opleidingspunten te behalen. De NOvA biedt scholing inzake de Wwft aan advocaten. Er zijn ook guidelines om de Wwft in de praktijk te brengen, zowel vanuit de FATF als vanuit de NOvA. De NOvA heeft tevens handleidingen en richtsnoeren geformuleerd die online kunnen worden gedownload.[216] Daarnaast runt sinds 1 januari 2013 de Haagse Orde van Advocaten het kenniscentrum Wwft. Hier kunnen advocaten sparren over vragen met betrekking tot de Wwft.

*Samenwerking*

De lokale dekens staan vrij onafhankelijk in het opsporings- en handhavingsnetwerk. De NOvA neemt wel deel aan het Toezichthouderoverleg (zie hoofdstuk 6). Ook is er een project gaande met het OM. Advocaten en lokale dekens staan in contact met de FIU-NL als zij melding doen van een ongebruikelijke transactie. De FIU kan indien dat nodig wordt geacht de advocaat onder bepaalde wettelijke voorwaarden om nadere inlichtingen vragen.

*Concluderende observaties*

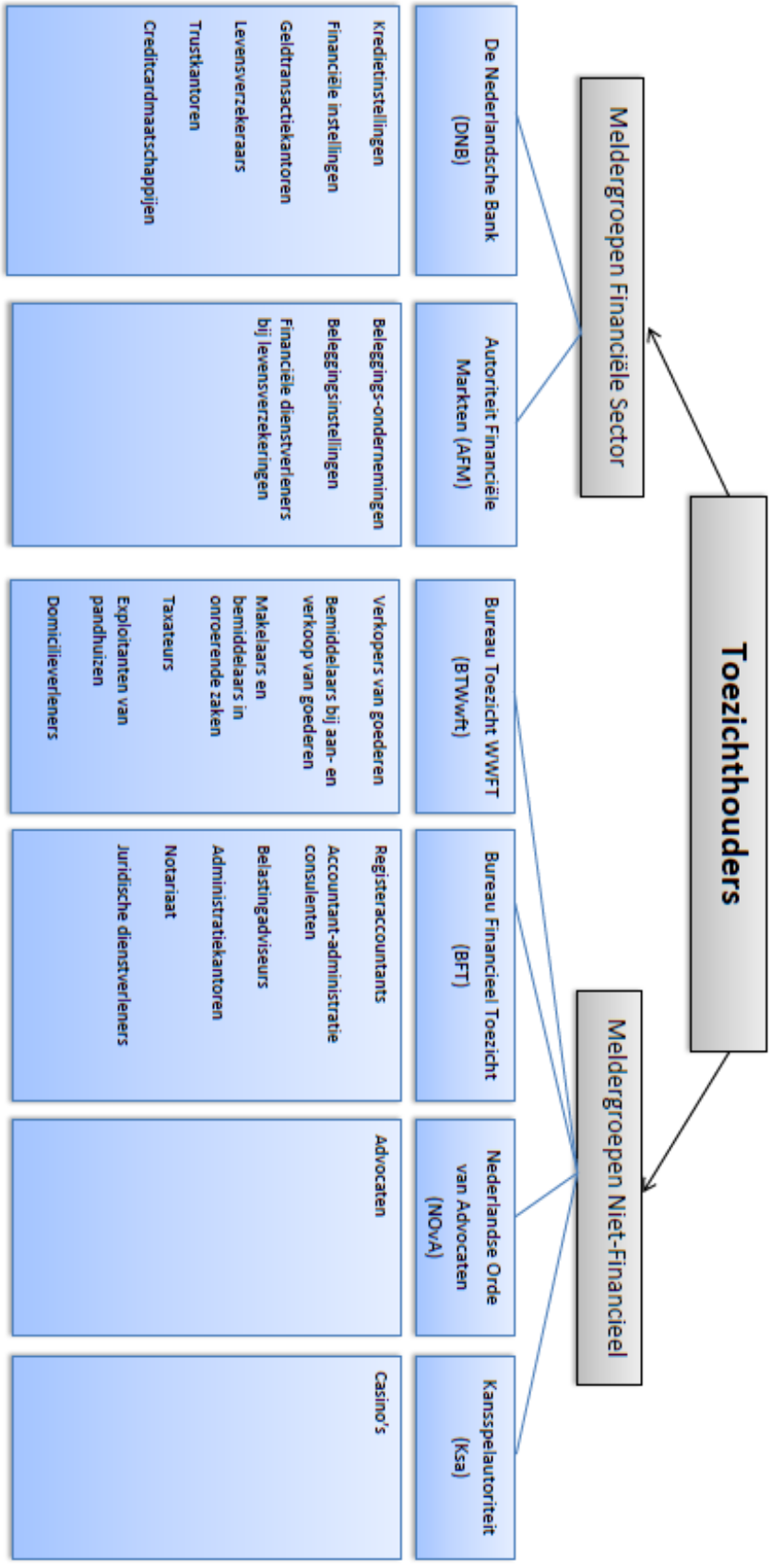
Er zijn geen cases bekend van terrorismefinanciering en het wordt ook niet verwacht dat die er spoedig zullen komen. "Het is lastig om praktijkgevallen te bedenken waarbij advocaten gebruikt zouden worden om terrorismefinanciering te faciliteren". Wel is de NOvA van mening dat verdere bewustwording van de beroepsgroep noodzakelijk is en daarmee zou ook het aantal meldingen in het algemeen om hoog kunnen gaan.[217]

[214] Interview vertegenwoordiger NOvA, juni 2017.
[215] Interview vertegenwoordiger NOvA, juni 2017.
[216] Zie: NOvA, Handleiding Wwft voor advocaten, beschikbaar https://www.advocatenorde.nl/handleiding-wwft-voor-advocaten.
[217] Interview vertegenwoordiger NOvA, juni 2017.

## Conclusie

Dit hoofdstuk besprak de publieke actoren (Ministeries en Toezichthouders) die een rol hebben in de strijd tegen terrorismefinanciering als beleidsmakers of als toezichthouders. Het hoofdstuk heeft een beeld geschetst van de inzet en aandachtspunten van deze actoren, en op welke manier zij zelf richting geven aan effectiviteit.

Het is duidelijk dat het landschap van toezicht complex en versnipperd is, met zes verschillende toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor toezicht op verschillende soorten meldplichtige instellingen. Bij de toezichthouders observeren we heel verschillende niveaus van bewustzijn en mate van aandacht voor en kennis van het fenomeen terrorismefinanciering. Het fenomeen TFis ook niet voor alle sectoren relevant. Tevens is het vaak niet mogelijk om casussen van (mogelijke) terrorismefinanciering te onderscheiden van zware criminaliteit en/of witwassen, omdat het toezicht zich richt op de naleving van de relevante wetgeving die over beide fenomenen gaat en van meldplichtigen wordt gevraagd om ongebruikelijke transacties op basis van objectieve of subjectieve indicatoren te melden. De conclusie van dit rapport komt terug op de verhoudingen en veranderingen in het landschap van actoren in de bestrijding van TF.




Figuur 4.1.: Overzicht toezichthouders en Wwft meldergroepen

# Hoofdstuk 5

# Operationele Actoren in de strijd tegen TF

## Inleiding

Er is een breed palet aan actoren betrokken bij de operationele aanpak om terrorismefinanciering te bestrijden. Deze operationele actoren bestaan uit de inlichtingendiensten (AIVD en MIVD), opsporings- en handhavingsdiensten (het OM, de FIU, de FIOD, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Inspectie van het Ministerie van SZW, de KMar, de IND en de Douane) én actoren uit de private sector. In dit hoofdstuk zullen wij de meest centrale actoren bespreken. Dit zijn:

- De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)
- De Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL)
- De Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)
- De Nationale Politie
- Het OM
- Private actoren

Net als in hoofdstuk 4, hebben we gekeken naar vragen als:

- Wat zijn volgens de actoren zelf hun belangrijkste prioriteiten en activiteiten geweest inzake de bestrijding van terrorismefinanciering?
- Wat zijn de effecten van de prioriteiten gemeten aan de hand van de indicatoren die de actoren zelf hanteren?
- Op welke manier wordt er samengewerkt met andere actoren?
- Wat zijn de eventuele obstakels die actoren hebben ondervonden?

Dit hoofdstuk zal in kaart brengen wat de verschillende actoren doen op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering en met welke andere actoren zij daarvoor samenwerken. Ook zullen er voor iedere actor een aantal observaties en eventueel obstakels worden besproken met betrekking tot (het meten van) de effectiviteit van de ontplooide activiteiten.

## 5.1 De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)

| De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst in het kort[218] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | - Vroegtijdig signaleren van dreigingen, geldstromen zijn daarbij een van de aspecten die de AIVD onderzoekt |
| Budget | € 213 miljoen (2016) |
| Totaal aantal fte | 1768 (2016) |
| Aantal fte op TF | Niet openbaar |
| Ambtsberichten TF | Niet openbaar |

Het is de taak van de AIVD om dreigingen, risico's en internationale politieke ontwikkelingen, die anderen niet kunnen zien en die grote gevolgen kunnen hebben voor de belangen van de Nederlandse staat, als eerste te onderkennen en te duiden en relevante instellingen hierover in te lichten.[219] Naar aanleiding van de dreiging van de jihadistische beweging voor Nederland en de risico's van Syriëgangers heeft de afgelopen jaren een her-prioritering plaatsgevonden binnen de AIVD.[220]

Binnen de AIVD houden de CT-onderzoeksteams zich bezig met het fenomeen terrorisme en de financiering van terrorisme kan daarvan een aspect zijn. Over de aantallen werknemers doet de AIVD geen publieke mededelingen maar er kan worden opgemerkt dat de dienst momenteel uitbreidt en dat er ook nieuwe werknemers worden gezocht met affiniteit voor het financiële domein.

*Focus op TF*

In de recente publicaties van de AIVD is de specifieke aandacht voor terrorismefinanciering beperkt.[221] Het rapport 'Transformatie jihadisme in Nederland' uit juni 2014 gaat in op de problematiek rondom ongewenst buitenlandse financiering maar niet op terrorismefinanciering.

Het AIVD rapport 'Transformatie jihadisme in Nederland' heeft ook geleid tot het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. In dit kader werd er om de financiering van terrorisme tegen te gaan onder andere ingezet op interventie door middel van het

[218] Bron budget: www.rijksbegroting.nl Bronnen overige velden: interview vertegenwoordiger AIVD en schriftelijke toelichting, september 2018.
[219] Zie: www.aivd.nl
[220] Tweede Kamer der Staten Generaal (2014) Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Terrorismebestrijding, Den Haag 30 juni 2014, p. 2.
[221] AIVD heeft een vanaf eind 2016 een aantal initiatieven op het gebied van ongewenste buitenlandse financiering. Dit valt buiten de focus van dit rapport op TF. Zie bijvoorbeeld: Tweede Kamer der Staten Generaal (2016) Brief van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Grondrechten in een pluriforme samenleving, Den Haag, 4 december 2016, p. 6.

stopzetten van uitkeringen en studiefinancieringen en het bevriezen van tegoeden van uitreizigers. Dit gebeurt onder andere aan de hand van ambtsberichten[222] die de AIVD doet uitgaan.[223] In 2015 maakt het Jaarrapport van de AIVD melding dat er ambtsberichten zijn uitgebracht op basis waarvan kon worden besloten om personen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme te plaatsen (zie eveneens hoofdstuk 6) en ambtsberichten waarmee uitkeringen of studiefinanciering van uitgereisde jihadisten stopgezet konden worden.[224]

Meer in het algemeen kan financieel onderzoek een van de methoden zijn waar de AIVD gebruik van maakt om terrorisme te bestrijden. De Dienst houdt echter geen specifieke datasets bij met betrekking tot terrorismefinanciering. De AIVD is zowel in incidentele als lange termijn financiering geïnteresseerd.[225] In 2016 zijn tijdens de vergaderingen van de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten – de commissie die toeziet op de activiteiten van de AIVD – onder andere terrorismefinanciering door non-profitorganisaties aan de orde gekomen.[226]

*Samenwerking*

De Wet op Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (Wiv) voorziet in de samenwerking tussen de AIVD en partners uit het opsporings- en handhavingsnetwerk. De samenwerking bestaat uit overleg en het verstrekken van informatie over de laatste inzichten met betrekking tot netwerken en trends. De wettelijk opgelegde strikte scheiding tussen inlichtingen en opsporingsinformatie is in alle samenwerkingsverbanden belangrijk. Belangrijke samenwerkingspartners voor de AIVD op nationaal niveau zijn de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Nationale Politie en de Landelijke Officier van Justitie Terrorisme.[227]

Op tactisch niveau is de CT Infobox een heel belangrijk platform voor financiële informatie uitwisseling (zie: hoofdstuk 6). De AIVD huist de CT Infobox en levert momenteel ook de voorzitter.

Daarnaast stond de AIVD mede aan de wieg van de inzet van het FEC om binnen die samenwerkingsstructuur aan de opsporing van terrorismefinanciering te werken. Inmiddels is echter besloten dat de AIVD bij het FEC project TF aan tafel zit als participant en niet als partner om het onderscheid tussen inlichtingeninformatie en opsporingsinformatie zuiver te houden. De rol van de AIVD binnen het FEC project TF is met name het duiden van bepaalde stromen en het verstrekken van een bredere (internationale) context.

---

[222] Artikel 36 van de Wet op Inlichtingen en Veiligheidsdiensten definieert een ambtsbericht als 'een document waarmee de AIVD gegevens verstrekt aan een ontvanger die bevoegd is om, naar aanleiding van die gegevens, maatregelen te treffen tegen de persoon of organisatie die in het bericht genoemd wordt'.

[223] Tweede Kamer der Staten Generaal (2014) Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, Terrorismebestrijding, Den Haag 30 juni 2014, p. 6.

[224] AIVD (2015) Jaarrapport 2015, p. 20.

[225] Interview vertegenwoordiger van de AIVD, april 2017.

[226] Tweede Kamer der Staten Generaal (2017) Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2016, 11 juli 2017.

[227] AIVD, Nationale samenwerking contraterrorisme, beschikbaar op: https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/ct-infobox/nationale-samenwerking-contraterrorisme [geraadpleegd op: 26 april 2018].

De AIVD speelt ook een belangrijke rol in het Bevriezingsoverleg waar de ambtsberichten inzake uitreizigers aan de orde komen en in het Directeurenoverleg jihadisme met de NCTV, KMAR, IND en het OM. Ten slotte is er ook bilateraal overleg met de relevante partijen.

*Concluderende observaties*
Het werk van de AIVD speelt zich grotendeels in het geheim af en er wordt geen informatie verschaft over bronnen en methoden noch over specifieke cases. Het vaststellen van effectiviteit is daardoor niet gemakkelijk. De AIVD legt wel verantwoording af aan de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CIVD). De Commissie Toezicht betreffende de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) heeft als taak toezicht te houden op de AIVD. Hierbij staat echter niet de effectiviteitsvraag centraal.

Het aantal ambtsberichten dat verstrekt is binnen het bevriezingsoverleg en aan de uitkering- en toeslaginstanties zou een mogelijke indicator kunnen zijn om inzicht te krijgen in de activiteiten van de AIVD die kunnen bijdragen aan de bestrijding van terrorismefinanciering. Maar de AIVD stelt hier echter terughoudend mee te zijn omdat deze cijfers maar weinig zeggen over de effectiviteit. Is een bepaald aantal ambtsberichten naar aanleiding waarvan rekeningen of toeslagen kunnen worden stopgezet veel of weinig? Wat zegt het aantal ambtsberichten over het totaal aan werk dat wordt gedaan en niet in het ambtsbericht wordt weergegeven? Deze bedenkingen sluiten aan bij de methodologische problemen (met name het validiteitsprobleem, het kwantificatieprobleem en het causaliteitsprobleem) die in hoofdstuk 2 over het meten van effectiviteit zijn onderstreept. Meer algemeen gesteld kan men vaststellen dat er wegens het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme veel meer ambtsberichten uitgegaan en er een exponentiële stijging heeft plaatsgevonden in de aantallen personen op de nationale sanctielijst terrorisme (zie ook figuur 6.1).

## 5.2 Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL)

| Financial Intelligence Unit Nederland in het kort[228] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | -Centraal meldpunt ongebruikelijke transacties<br>-Verzamelen en analyseren van Ongebruikelijke Transacties t.b.v. verdachtverklaring en het beschikbaar stellen van Verdachte Transacties aan relevante diensten<br>-Identificeren van trends, typologieën en methoden<br>-Verstrekken van feedback en voorlichting |
| Budget | € 5.3 miljoen (2016) |
| Totaal aantal fte | 57 (2016) |
| Aantal fte op TF | Ong. 5-8 fte (2016) |
| Verdachte transacties TF | 4494 (2016) |
| Overgedragen dossiers met een mogelijke indicatie van TF | 623 (2016) |

De FIU-NL is het centrale meldpunt waar de instellingen die daartoe door de Wwft verplicht zijn ('meldersgroepen'), melding maken van ongebruikelijke transacties.[229] De rol van de FIU-NL omvat "het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren"[230] van ongebruikelijke transacties en deze te verrijken met aanvullende informatie en al dan niet verdacht te verklaren.[231] Hiervoor wordt zowel speciaal ontwikkelde software gebruikt als de expertise van de FIU analisten. Het verdacht verklaren gebeurt formeel door het hoofd van de FIU-NL. Vervolgens worden de verdachte transacties beschikbaar gesteld aan de verschillende rechts-handhavende autoriteiten, te weten: de opsporingsdiensten, inlichtingen- en veiligheidsdiensten en door tussenkomst van het OM in uitzonderlijke gevallen de handhavingsdiensten. De FIU heeft ook tot taak trends en fenomenen in kaart te brengen op basis van de meldingen die zij heeft ontvangen.[232] Daarnaast is de FIU belast met het doen van verder onderzoek naar ontwikkelingen op het gebied van witwassen en het financieren van terrorisme en naar de verbetering van methoden om beide activiteiten te voorkomen en op te sporen.[233] Dit betreft onder andere de ontwikkeling van typologieën (zie: hoofdstuk 8).

[228] Bronnen: Ter informatie: het totaal aantal FTEs in 2018 is 63.
[229] FIU website, beschikbaar op: https://www.fiu-nederland.nl/nl/over-fiu/organisatie [geraadpleegd op: 26 april 2018].
[230] Wwft hoofdstuk 3, paragraaf 1, artikel 13a.
[231] De Wwft beschrijft onder hoofdstuk 3 paragraaf 1 (art. 12-14) de Financiële Inlichtingen Eenheid.
[232] Wwft hoofdstuk 3 paragraaf 1, artikel 13c.
[233] Wwft hoofdstuk 3 paragraaf 1, artikel 13 d.

De FIU heeft, ten slotte, ook een rol in het geven van aanbevelingen aan bedrijfstakken en beroepsgroepen, relevante toezichthouders, opsporingsambtenaren en het bredere publiek en het verstrekken van voorlichting aan deze groepen alsmede het OM.[234]

De FIU is voortgekomen uit het eerdere Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) dat is opgericht met de invoering van de meldplicht in 1994. Op 1 januari 2006 werd het MOT samengevoegd met het Bureau ter politiële ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie inzake de Wet MOT (BLOM) en omgedoopt tot Financial Intelligence Unit - Nederland. De FIU-NL is administratief ondergebracht bij de nationale politie maar is formeel sinds 2013 een rechtspersoon Staat der Nederlanden en functioneert autonoom en operationeel onafhankelijk, onder direct mandaat van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De FIU-NL heeft een jaarlijks budget van € 5.3 miljoen. Er was, in 2016, 57 fte aan mankracht beschikbaar binnen de FIU en daarvan zijn er zeven tot acht financieel analisten op het gebied van terrorismefinanciering en proliferatie financiering. Deze analisten maken deel uit van de CT en PF (Contra Terrorisme en Proliferatie Financiering) unit. Vijf van de financieel analisten richten zich fulltime op terrorismefinanciering. Er is een recente uitbreiding geweest maar globaal zijn deze cijfers de afgelopen jaren ongeveer constant gebleven.[235] Naast eigen medewerkers krijgt de FIU ondersteuning en expertise van andere overheidsdiensten. In 2014 hebben er bijvoorbeeld vier FIOD medewerkers geholpen met het analyseren van transacties op het gebied van belastingwetgeving.[236] Gezien de inzet die gevraagd wordt aan de FIU-NL op alle initiatieven die genomen worden op het gebied van TF en de grotere hoeveelheid ongebruikelijke transacties die gegenereerd wordt, is het volgens FIU zelf lastig om met de huidige capaciteit aan alle vragen te voldoen.[237]

*Focus op TF*

De FIU-NL heeft de expliciete taakomschrijving om terrorisme en terrorismefinanciering op te sporen. De FIU-NL stelt sinds 2007 (toen nog als Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, Bureau MOT) echt werk te maken van het bestrijden van terrorismefinanciering en heeft toen een plan opgezet.[238] Vanaf 2007 wordt het onderwerp terrorismefinanciering in de jaarrapporten apart besproken. Vanaf 2014 tot in de zomer van 2017 is er in het kader van het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme binnen de FIU sterker een themagerichte werkwijze gekomen.[239] Het thema terrorismefinanciering loopt nog steeds binnen de FIU-NL.

Box 5.1 geeft een overzicht van de activiteiten die de FIU-NL sinds 2013 op het gebied van TF heeft ontplooid. Daarbij kan een globaal onderscheid worden gemaakt tussen verschillende activiteiten van de FIU. De nationale samenwerking met inlichtingen-, opsporings- en andere handhavingsdiensten behelst het leveren van input aan intelligence dossiers en

[234] Wwft hoofdstuk 3 paragraaf 1, artikel 13 e en f.
[235] FIU (2016) Jaaroverzicht 2016, p. 38.
[236] FIU (2014) Jaaroverzicht 2014, p. 30.
[237] Interview met vertegenwoordiger van de FIU, juni 2017.
[238] Interview met vertegenwoordiger van de FIU, juni 2017.
[239] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2014) Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme, 29 Augustus 2014, beschikbaar op: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme [geraadpleegd op: 26 april 2018].

opsporingsonderzoeken. Deze input kan voortkomen uit 'eigen onderzoek' door middel van risicoanalyse van ongebruikelijke en verdachte transacties door de FIU of door matching tegen namenlijsten en internationale databases. Daarnaast kan de input een reactie zijn op een verzoek vanuit de verschillende diensten of op een aanwijzing van de Landelijke Officier van Justitie. De FIU onderstreept dat "voor de aanpak van terrorismefinanciering […] in de operationele fase van opsporingsonderzoeken en bij terroristische dreigingen, een intensieve samenwerking met partners noodzakelijk [is] gebleken".[240]

Daarnaast is er de afgelopen jaren veel energie gestoken in het delen van kennis en het uitwisselen van informatie met private actoren zoals middels het TF Platform en meer recentelijk de TF Taskforce (zie ook: hoofdstuk 6). Het TF Platform is gestart om samen met de grootbanken specifiek tot typologieën te komen en om risicoprofielen en 'red flags' met betrekking tot TF te delen. Ook is het doel van het TF Platform het geven van terugkoppeling door de FIU-NL aan de private sector op de TF meldingen die zij doen (op basis van Wwft art 13 e en f). De TF Taskforce is meer georiënteerd op opsporing en het delen van signalen en persoonsgegevens tussen verschillende publieke en private partners. Het geven van voorlichting aan bijvoorbeeld beroepsverenigingen door middel van presentaties en speciale relatiedagen en het delen van nieuwsbrieven en casuïstiek valt ook onder de activiteiten van de FIU-NL.

Op internationaal niveau draagt Nederland actief bij aan overleg en projecten met betrekking tot TF. Belangrijke fora zijn de Egmont Group, de FATF en het EU FIU Platform. De Egmont Group is een belangrijk forum van FIUs wereldwijd waarbij kennis wordt uitgewisseld en subjectinformatie via het Egmont Secure Web. Vanaf 2013 heeft de FIU-NL verschillende coördinerende rollen op zich genomen binnen TF projecten van de Egmont Group. In 2013 en 2014 was de FIU-NL samen met FINTRAC, de Canadese FIU, de trekker van de projectgroep Terrorismefinanciering die beoogde om tot effectievere samenwerking te komen en tot een hoger kennisniveau als het gaat om terrorisme-gerelateerde transacties en geldstromen met een hoog risico.

In 2015 en 2016 trok de FIU-NL samen met FINCEN, de Amerikaanse FIU, het ISIL project, een project dat gericht was op het analyseren van de financiering van de Islamitische Staat en het fenomeen Foreign Terrorist Fighters (FTFs). Een van de belangrijke resultaten van dit project is dat men begonnen is om op een nieuwe manier internationaal informatie te delen. In plaats van bilaterale uitwisseling werd binnen het project spontaan informatie aangeleverd en multilateraal gedeeld. Er zijn tijdens de duur van het project meer dan 1000 'spontaneous disclosures' gedaan en een groep van landen kon deze informatie raadplegen om te kijken of dit kon bijdragen aan de onderzoeken naar FTFs die zij nationaal deden.[241] Een ander resultaat van het project was de publicatie van een door alle hoofden van FIUs wereldwijd opgestelde Global NON-public bulletin met red flags met betrekking tot de nieuwe onderkende indicatoren inzake de financiering van FTFs. Hierdoor kunnen wereldwijd, door alle FIUs dezelfde indicators gedeeld worden met alle financiële instellingen. Dit bulletin wordt door de FIU-NL als veel inhoudelijker gezien dan de algemene indicatoren die met de

[240] FIU (2016) Jaaroverzicht 2016, p. 5.
[241] Interview met een vertegenwoordiger van de FIU, maart 2018.

FATF gedeeld worden en wel openbaar gepubliceerd worden.[242] De bevindingen van dit project zijn gedeeld met de Egmont-leden wereldwijd en in FATF verband besproken en verder verspreid. De FIU-NL participeert ook in de werkgroepen van de FATF.

| **Box 5.1.:** Overzicht van TF gerelateerde activiteiten van de FIU-NL [243] | |
|---|---|
| 2016 | <u>Samenwerking in Nederland</u><br>• Bijdrage in het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme<br>• Bijdrage bevriezen van tegoeden van personen op de Nationale sanctielijst<br>• Deelname aan het FEC en FEC project TF<br>• Participatie in de CT Infobox<br><u>Operationele samenwerkingsverbanden internationaal</u><br>• ISIL project binnen de Egmont groep<br>• Deelname aan de Risks, Trends and Methods Group (RTMG) heeft geholpen om bij het creëren en gebruik van nieuwe typologieën bij de aanpak van TF<br>• Bijdrage van de FIU-NL aan de Europese SNRA<br><u>Bilateraal delen van expertise en concrete terrorisme gerelateerde transacties met partners</u> |
| 2015 | <u>Verhoogd kennisniveau bij melders leidt tot meer en betere meldingen TF</u><br>• O.a. relatiemiddag over TF met de Nederlandse Vereniging Geldtransactiekantoren<br>• Powerclass on Terrorism Financing voor Foreign Bankers Association<br><u>Samenwerking nationaal</u><br>• Nauwe samenwerking met Nationale Politie, FIOD, OM en FEC partners<br>• Deelname FEC project TF<br>• Bijdrage Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme<br>• CT Infobox, verzoek permanente monitoring van aangemelde subjecten door FIU<br>• TF Platform met (groot)banken, delen van risicoprofielen en red flags TF<br><u>Samenwerking internationaal</u><br>o Coördinatie Egmontgroep project ISIL samen met VS inzake FTFs<br>o Kennisdeling met de FATF, Egmont Group en EU FIU platform<br>o |
| 2014 | <u>Transactiemonitoring in het kader van Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme</u><br>• FIU informatie draagt bij aan het bevriezen van tegoeden en stoppen van toelagen vermeende jihadisten en leidt tot plaatsingen op de Nat. Sanctielijst Terrorisme<br><u>Samenwerking in Nederland</u><br>• Deelname CT Infobox en (veel) contact met opsporing en handhavingsdiensten<br>• Delen van risicoprofielen TF met de private sector<br>• Deelname FEC project Publiek-Private Samenwerking<br><u>Samenwerking internationaal</u><br>• Coördinatie Egmont werkgroep project voor effectievere internationale samenwerking inzake bestrijding TF |
| 2013 | <u>Uitgave van 50 signaal documenten voor opsporings- en inlichtingendiensten.</u> |

[242] Schriftelijke toelichting FIU-NL, september 2018.
[243] Bron: FIU-NL Jaaroverzichten 2013-2016.

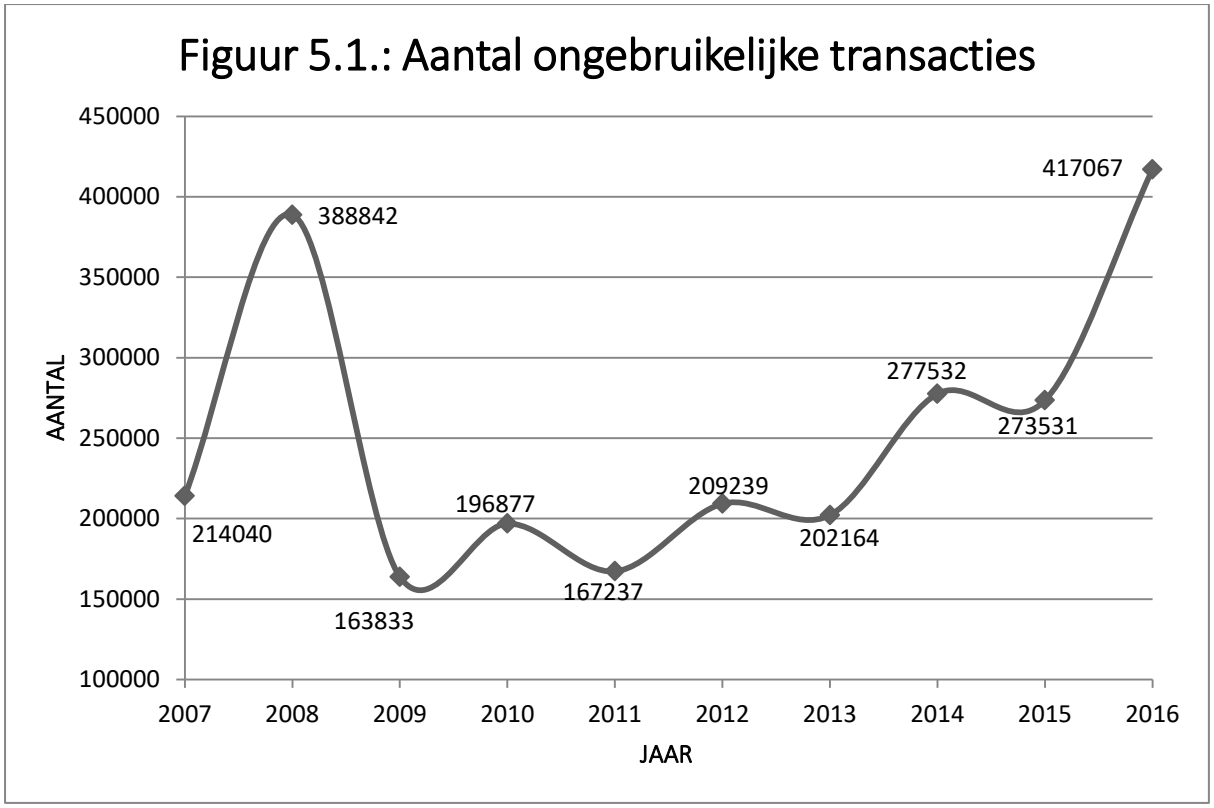
| | |
|---|---|
| | • CT & PF team deed mee aan meerdere (inter)-nationale CT-onderzoeken en deed analyses op lopende en afgesloten onderzoeken<br>Presentaties over trends en typologieën aan netwerkpartners<br>Samenwerking in Nederland<br>• Landelijke Recherche, CT Infobox, Bijdrage aan FEC project TF<br>Overleg sanctiemaatregelen<br>• DNB, het Min BuZa, Min J & V, de NCTV<br><br>Samenwerking internationaal<br>• Uitwisseling van subjectinformatie via Egmont Secure Web en FIU.net<br>• Coördinatie Egmont werkgroep project TF samen met Canadese FIU (FINTRAC).<br>• Bilateraal delen van risicoprofielen TF met andere FIUs |

Binnen de EU wordt samengewerkt via het FIU Platform.[244] Ook is in een breder kader door de Europese Commissie een Supra-National Risk Assessment opgesteld en deze heeft bijgedragen aan een verbetering van het delen van kennis over terrorismefinanciering binnen Europa.[245] Nederland heeft in Europees verband een voortrekkersrol gespeeld en onder andere een sterke rol gehad in de ontwikkeling van het FIU.net dat uitwisseling en het matchen van financiële gegevens tussen Europese FIUs mogelijk maakt. Ook onderhoudt de FIU-NL contacten met Europol. Ten slotte, vindt er ook bilateraal uitwisseling plaats met andere FIUs, bijvoorbeeld door het delen van TF risicoprofielen, door werkbezoeken om best practices te delen en door het uitwisselen van informatie over concrete terrorisme gerelateerde transacties.

*Melding ongebruikelijke transacties TF*

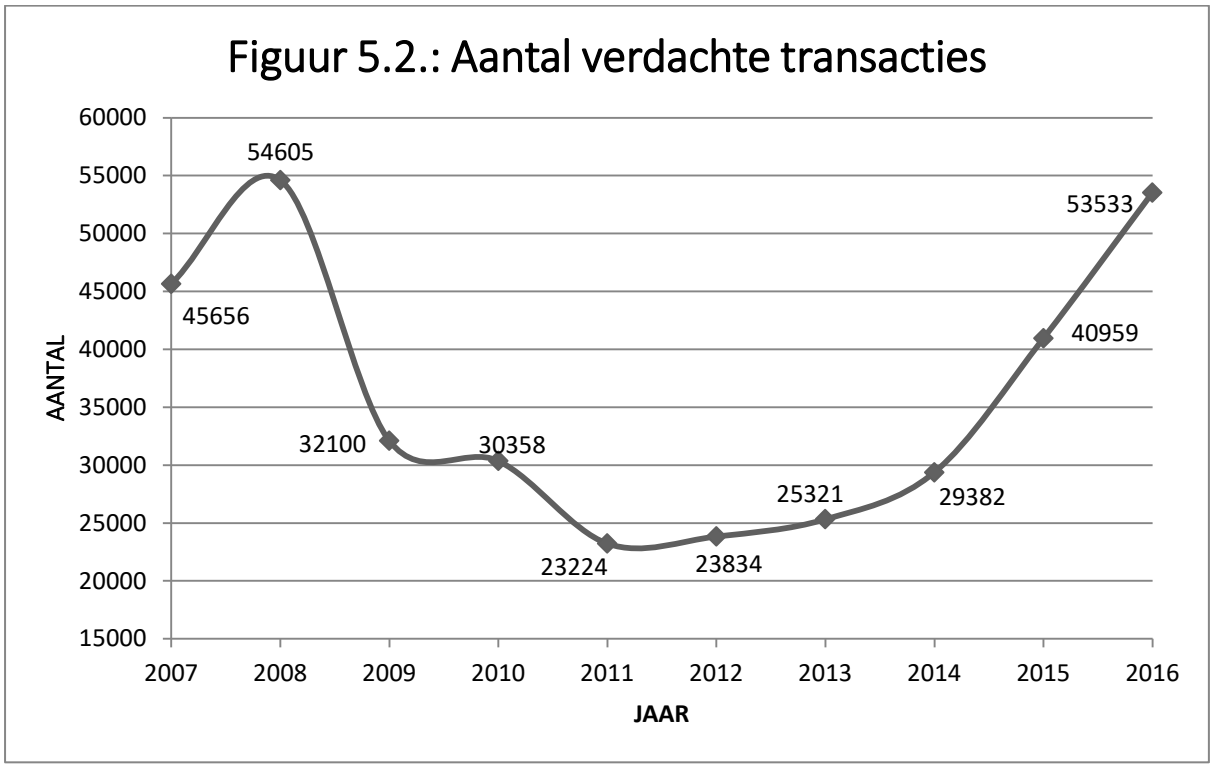
De FIU-NL is het centrale meldpunt waarbij 24 meldergroepen ongebruikelijke transacties moeten melden. Een grafiek met het totale aantal meldingen van ongebruikelijke transacties die aan de FIU-NL jaarlijks worden gedaan, laat zien dat deze de afgelopen jaren zijn toegenomen (figuur 5.1). Ook het aantal verdacht verklaarde transacties is in absolute zin is toegenomen (figuur 5.2), al blijft het aantal verdachte transacties ten opzichte van de ongebruikelijke transacties procentueel ongeveer gelijk.

[244] FIU (2015) Jaaroverzicht 2015, p. 18.
[245] FIU (2016) Jaaroverzicht 2016, p. 5. Er wordt overigens momenteel gewerkt aan een nieuwe SNRA.




246

N.B.: vanaf 2007 werd de 3e Europese AML/CFT richtlijn van kracht. De cijfers betreffen dus de meldingen van ongebruikelijke transacties met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering. De piek in 2008 kan worden verklaard door het toegenomen bewustzijn omtrent de meldplicht, met name bij money transfer services en een tijdelijke meer algemene stijging in onbruikbare meldingen.




246 Figuur 5.1 en 5.2 zijn samengesteld door Pieter Lagerwaard.

De totaalcijfers van de ongebruikelijke en de verdachte transacties kunnen te maken hebben met allerlei vormen van criminaliteit. Naast vermoedens van witwassen en terrorismefinanciering kan het ook gaan om vermoedens die verband kunnen houden met bijvoorbeeld kinderporno, met migratie gerelateerde criminaliteit of met corruptie. In eerste instantie was er geen specifieke indicator voor meldergroepen om aan te geven dat bij de melding van een ongebruikelijke transactie de verdenking van terrorismefinanciering bestond. Hier is tijdens de laatste FATF evaluatie een punt van gemaakt.[247] Ook hield de FIU-NL niet specifiek bij hoeveel transacties verdacht verklaard zijn wegens het vermoeden van terrorismefinanciering en hoeveel dossiers met een TF verdenking zijn overgedragen aan de inlichtingen en opsporingsdiensten. Dit laatste cijfer wordt sindsdien in de jaarrapporten opgenomen (Box 5.2). Uit de publieke gegevens van de FIU kan niet worden opgemaakt hoeveel meldingen inzake TF er worden gedaan per meldersgroep. Globaal kan worden gesteld dat de meeste TF gerelateerde meldingen worden gedaan door money transfer bedrijven en door banken. Dit komt mede door de objectieve indicatoren waarmee zij te maken hebben zoals de verplichting alle transacties voor een bedrag van € 10.000 of meer te melden en de verplichting om transacties naar door de Europese Commissie vastgestelde hoogrisico landen te melden.

Het verdacht verklaren van transacties met een vermoeden van terrorismefinanciering komt tot stand door de match tussen de transactie en een aantal criteria van het TF profiel. Van de 4494 transacties die in 2016 als verdacht zijn aangemerkt met het vermoeden van TF, zal een deel ook daadwerkelijk om terrorismefinanciering gaan. Bij nader opsporingsonderzoek kan het echter ook zijn dat deze transacties uiteindelijk niet met terrorisme(financiering) maar met andere vormen van criminaliteit te maken hebben, of dat er sprake is van een nexus tussen terrorismefinanciering en andere criminaliteit, of dat de verdenking uiteindelijk ongegrond blijkt.

De FIU heeft ingezet op een verbetering in de kwaliteit van meldingen in de afgelopen jaren, met name door het bevorderen van operationele samenwerking met grootbanken (zoals binnen het TF Platform, dat in hoofdstuk 6 uitgebreider wordt besproken). Omdat TF een snel veranderd fenomeen is, is het lastig om voor TF karakteristieken uit te kristalliseren. In de afwezigheid van grote statistische regelmaat van het fenomeen, hebben TF karakteristieken weinig hypothetische waarde (in tegenstelling tot witwassen). FIU zet in op een intelligence cycle waarbij koppeling tussen FIU en de financiële praktijk (de banken) mogelijk wordt gemaakt.[248]

De FIU-Nederland signaleert een toenemend aantal meldingen op het gebied van terrorismefinanciering. De FIU-Nederland heeft in beperkte mate invloed op de kwantiteit van ontvangen meldingen. De hoeveelheid aan ontvangen meldingen hangt samen met een complex geheel aan variabele factoren, zoals buitenlandse ontwikkelingen, politieke

[247] FATF (2011) *The Netherlands Mutual Evaluation Report Anti-Money Laundering and Combating Terrorism Financing*, 25 February 2011, p. 97. De FIU-NL heeft ten aanzien van dit punt verklaard dat de cijfers toen der tijd wel aanwezig waren maar door de FATF niet zijn overgenomen.
[248] Interview, vertegenwoordiger FIU-NL, juni 2017

bewegingen nationaal en internationaal en maatregelen om radicalisering tegen te gaan. Daarnaast kan de FIU-Nederland meldplichtige instellingen samen met de toezichthouders informeren over het verrichten van een bruikbare melding. Hiervoor worden nieuwsbrieven en gerichte presentaties gegeven. De FIU-Nederland merkt op basis van een intensivering van de informatievoorziening op dit onderwerp veelal een toename in de kwaliteit van verrichte meldingen.[249]

**Box 5.2.:** Kerncijfers met betrekking tot terrorismefinanciering[250]

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| Aantal verdachte transacties (VTs) met label mogelijk terrorisme, TF, Sanctiewetgeving terrorisme | Niet beschikbaar | 1.916 | 2.014 | 4.408 |
| Aantal dossiers te koppelen aan terrorisme, TF en Sanctiewetgeving terrorisme die zijn overgedragen aan inlichtingen en opsporingsdiensten | 108 | 145 | 195 | 551 |
| **TF als percentage op het totaal van verdacht verklaarde transacties** | Niet beschikbaar | **6,5%** | **4,9%** | **8.2%** |

*Casuïstiek*

Zoals eerder genoemd, behoort voorlichting en het geven van feedback aan meldplichtige instellingen tot de kerntaken van de FIU. Sinds 2007 publiceert de FIU-NL casussen met betrekking tot terrorisme financiering.[251] Sinds 2013 worden er case studies ten behoeve van de meldplichtige instellingen op de website van de FIU-NL gepubliceerd. In totaal zijn er nu zo´n 190 cases op de website te vinden en twee daarvan hebben betrekking op het fenomeen terrorismefinanciering en geven daar wat summiere aanwijzingen over.

De eerste case, gepubliceerd in oktober 2014, wijst meldergroepen erop dat de FIU-NL voortdurend geldstromen monitort die te maken kunnen hebben met uitgereisde Nederlanders die in Syrië verblijven en ook volle aandacht heeft voor transacties in het grensgebied van Pakistan en Afghanistan.[252] De tweede case dateert uit maart 2016 en gaat in op een strafzaak met betrekking tot terrorismefinanciering (de zaak Goudbrasem). Het ging hier om transacties die waren gemaakt om een IS strijder in zijn levensonderhoud bij te

[249] Schriftelijke toelichting FIU-NL, 10 december 2018.
[250] Cijfers aangeleverd door de FIU-NL. Enige afwijking in de telling is mogelijk in verband met verdere verfijning van de rubricering.
[251] O.a. de jaaroverzichten 2007, 2008, 2009 bevatten ieder een à twee TF cases.
[252] Website FIU-NL, Mogelijke Terreurfinanciering, beschikbaar op: https://www.fiu-nederland.nl/nl/mogelijke-terreurfinanciering, [geraadpleegd op 18 april 2018].

staan. Het geld was onder andere verkregen door belastingfraude (zie ook: box 5.6 en box 5.7).[253]

*(Inter)nationale samenwerking en informatie-uitwisseling*

Het hierboven gepresenteerde overzicht van de activiteiten die de FIU tussen 2013 en 2016 (box 5.1) heeft ontplooid laat zien dat (inter)nationale samenwerking essentieel is voor het werk van de FIU-NL. Enerzijds is dit het geval om informatie te ontvangen en daarmee haar eigen onderzoek en analyses te voeden en anderzijds ook om haar producten zo relevant mogelijk te maken voor de verschillende afnemende partijen. Binnen Nederland heeft de FIU-NL in principe een centrale functie in de meldketen, en heeft zij met vrijwel alle actoren uit het veld contact. Bovendien is de samenwerking met de opsporingsdiensten en het OM op het gebied van TF in 2016 geïntensiveerd.[254] Daarnaast neemt de FIU deel aan alle formele samenwerkingsverbanden: het Bevriezingsoverleg, het FEC, de CT Infobox, het TF Platform en de TF Taskforce (zie hoofdstuk 6). Ook met betrekking tot de samenwerking met de private sector heeft zij een brede dialoog opgezet. Naast de TF Taskforce en het TF Platform onderhoudt de FIU bijvoorbeeld ook contacten met Turkse en Marokkaanse banken die in Nederland actief zijn. Deze publiek-private samenwerking wordt intern beschreven als een 'intelligence circle' waarbij er een vliegwieleffect ontstaat tussen verschillende partners die informatie met elkaar delen en transacties melden op basis waarvan er weer bredere inzichten kunnen worden verkregen en gedeeld en waaruit weer nieuwe meldingen kunnen voortkomen.[255]

Box 5.1 laat ook zien dat er sterk ingezet wordt op internationale samenwerking. Naast het bouwen van vertrouwen en het delen van kennis en *best practices*, wordt er ook subjectinformatie uitgewisseld met betrekking tot mogelijke terrorismefinanciering. In eerste instantie was dit vooral bilaterale informatie-uitwisseling die plaatsvindt via het Egmont Secure Web (wereldwijd) en via het FIU.net (Europa). De gegevens in Box 5.3 laten een duidelijke stijging zien van de bilaterale informatie uitwisseling via deze twee kanalen in de periode 2014-2016. Het gaat hier om informatie uitwisseling met betrekking tot alle criminaliteitsvormen waaronder terrorisme, TF, en Sancties-gerelateerde transacties. Deze stijging is te verklaren door de sterke toename in het aantal meldingen, grotere internationale aandacht voor "cross-border dissemination", en het feit dat de mogelijkheid om deze informatie op te vragen binnen de opsporing meer bekendheid heeft gekregen en zichtbare resultaten heeft opgeleverd.[256]

Daarnaast wordt er ook steeds meer multilateraal informatie gedeeld. Met de publicatie van de Panama papers werd duidelijk dat financiële constructies zo internationaal waren dat het vooraf niet te zeggen was welke informatie voor wie belangrijk was. Doordat die informatie voor iedereen beschikbaar werd, bleek dat er veel meer aanknopingspunten ontstonden. Een

[253] Website FIU NL, Levensonderhoud van een IS-medestrijder, beschikbaar op: https://www.fiu-nederland.nl/nl/levensonderhoud-van-een-is-medestrijder, [geraadpleegd op 18 april 2018].
[254] Interviews vertegenwoordiger FIU, juni 2017 en maart 2018. Ook: presentatie FIU tijdens het Nationale Anti-Witwas Congres, 13 maart 2018, Nieuwegein.
[255] Interview vertegenwoordiger FIU, maart 2018.
[256] Schriftelijke toelichting FIU-NL, september 2018.

zelfde aanpak is ook toegepast in het ISIL project van de Egmont Group, informatie werd multilateraal met elkaar gepoold. Onder invloed van Nederland heeft binnen dat project een ´shift´ plaatsgevonden naar het multilateraal delen van alle informatie die werd ingebracht (via zogenaamde 'spontaneous disclosures'). Dat heeft ook in dat project resultaten gebracht en zal in de toekomst steeds meer gaan gebeuren.[257]

**Box 5.3.:** Bilaterale informatie-uitwisseling tussen Nederland en het buitenland via het Egmont Secure Web en het FIU.net.[258]

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|
| Inkomend | 185 | 608 | 558 | 516 |
| Uitgaand | 207 | 557 | 723 | 832 |

*Concluderende observaties*

Aan de hand van de beschikbare publieke informatie en interviews met vertegenwoordiger(s) van de FIU kan een aantal observaties worden gemaakt met betrekking tot effectiviteit. Ten eerste kan worden vastgesteld dat de FIU-NL een relatief kleine bezetting heeft voor een uiteenlopende set aan taken. Doordat het fenomeen IS en de uitreizigers richting Syrië en Irak de afgelopen jaren een urgent probleem is geweest, heeft het onderwerp terrorismefinanciering binnen de FIU-NL veel prioriteit gekregen. Dit is zozeer het geval geweest dat kan worden gesteld dat alle capaciteit van de TF unit hierdoor werd opgezogen en er geen capaciteit was om aan de bestrijding van andere vormen van terrorismefinanciering te besteden. Dossiers met Verdachte Transacties worden door de FIU-Nederland eveneens gegenereerd op andere terroristische groepen. Hierbij gaat het met name om het checken tegen EU en VN lijsten.[259] De capaciteit van 5 FTE lijkt beperkt met betrekking tot de omvang van de taken die aan de FIU-NL op het gebied van TF worden verwacht. Er wordt gesteld dat er meer tijd voor strategische kracht nodig zou zijn omdat de FIU nu vooral reactief opereert en weinig tijd heeft om vooruit te kijken.[260]

Een tweede punt betreft de vraag wat de beschikbare de statistische gegevens zeggen over effectiviteit. Zoals vastgesteld in deze paragraaf zijn de aantallen meldingen en het aantal verdacht verklaarde transacties gestegen. Dit hangt samen met een beter bewustzijn bij de meldplichtige instellingen van hun verplichting om ongebruikelijke transacties te melden. Deze bewustwording kan worden verklaard doordat de Wwft langer is ingebed, doordat zowel door de FIU als door beroepsorganisaties is geïnvesteerd in scholing van de meldplichtige instellingen en doordat toezichthouders in recente jaren harder op de naleving van de Wwft hebben ingezet (zie: hoofdstuk 4). Het is echter moeilijk te bepalen hoe de

[257] Interview vertegenwoordiger FIU, maart 2018.
[258] Bron: deze cijfers zijn aangeleverd door de FIU-NL. Het betreft hier de vraaggestuurde informatie-uitwisseling FIU-NL breed. De spontaneous disclosures – die sterk gegroeid zijn – zijn niet in deze tabel opgenomen.
[259] Schriftelijke toelichting FIU-NL, 10 december 2018.
[260] Interview vertegenwoordiger FIU, juni 2017.

stijging in het aantal en de kwaliteit van meldingen zich verhoudt tot het aantal vervolgingen (is er een causaal verband of ligt het aan meerdere factoren?) en de bredere impact op het fenomeen terrorismefinanciering. Dit staat ook scherp op het netvlies van de FIU-NL. Zij stelt in 2014 zelf dat "de afgelopen jaren […] de roep om het meten van effectiviteit binnen de witwasbestrijdingsketen sterker [is] geworden" en zij werkt aan het duidelijker in kaart brengen van haar effectiviteit.[261] Dit gebeurt bijvoorbeeld door het publiceren van cijfers, casestudies en duiding in de jaarrapporten en op de website. Er is echter sprake van een attributieprobleem en een correlatieprobleem. Met andere woorden: hoe verhouden de aantallen verdachte transacties inzake TF zich tot de stijging of daling van het fenomeen?

In de publieke documenten van de FIU-NL wordt maar beperkt onderscheid gemaakt tussen de verschillende misdaden waarmee de transacties in verband worden gebracht en is niet te herleiden welke meldersgroepen, laat staan specifieke instellingen, er met name van belang zijn voor het melden van ongebruikelijke transacties in verband met TF. In 2016 was het aantal verdacht verklaarde transacties dat verband hield met TF zo´n 8,2% van het totaal aan verdachte transacties (Box 5.3).

Daarnaast zijn aantallen verdachte transacties en doorgemelde dossiers maar een gedeeltelijke weergave van het werk dat de FIU-NL doet. Het gebruik van verdachte transacties inzake TF voor preventieve doeleinden, bijvoorbeeld als "financial intelligence", "als operationele informatie […] in andersoortige opsporingsonderzoeken" of om trends en fenomenen in kaart te brengen waardoor gerichter kan worden gemeld, wordt door de boven gepresenteerde effectiviteitscijfers niet uitgedrukt.[262]

Hetzelfde punt geldt als men het aantal vervolgingen en veroordelingen als indicator neemt. Dit zijn twee indicatoren waarmee onder andere de FATF inzicht probeert te krijgen in de effectiviteit van de bestrijding van terrorismefinanciering in een land. Volgens de FIU-NL doen deze indicatoren echter geen recht aan de activiteiten die zij op dit gebied ontplooid hebben. Terrorismefinanciering is sinds 2013 onder Artikel 421 opgenomen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Meer algemeen kan men dus stellen dat de resultaten die worden geboekt niet altijd passen in het patroon of bij de indicatoren waarmee wordt geprobeerd effectiviteit te meten. Meer cynisch kan gesteld worden dat effectief preventief of verstorend optreden een negatieve impact kan hebben op het meten van effectiviteit middels aantallen vervolgingen en veroordelingen voor TF.

Een derde punt is het begrip van terrorismefinanciering als internationaal fenomeen en daarmee de behoefte aan internationale samenwerking. De FIU-NL heeft een actieve rol op zich genomen met betrekking tot het coördineren van internationale samenwerkingsprojecten. Effectiviteitsmetingen brengen het belang van dit aspect van het werk van de FIU-NL niet altijd in beeld.

[261] FIU (2014), Jaaroverzicht 2014, p. 2-3.
[262] FIU (2014) Jaaroverzicht 2014, p. 2-3.

## 5.3 Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD)

| Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst in het kort | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | Opsporen financiële en belastingfraude |
| Totaal budget 2016 | Niet openbaar |
| Totaal aantal fte | 1342 |
| Aantal fte op TF | 21-25 (2017) |
| TF cases | 26 (2016)<br>54-60 (2017) |
| Opsporingsonderzoeken TF lopend | Niet openbaar |

De FIOD is onderdeel van de Belastingdienst en verantwoordelijk voor het opsporen van financiële- en belastingfraude. Het is de bijzondere opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën. Van oorsprong richt de FIOD zich op fiscale en financieel-economische criminaliteit met betrekking tot belastingen, toeslagen en douane.[263] Kerntaken van de FIOD zijn opsporen en strafrechtelijk tegengaan van fiscale fraude, financieel-economische fraude en goederen fraude. Binnen financieel-economische fraude is witwassen één van de aandachtspunten; bij goederen fraude hoort onder andere de ontwijking van sanctiewetgeving.[264] Bestrijding van terrorismefinanciering wordt niet als specifiek aandachtspunt genoemd bij de taakomschrijving van FIOD op haar website of in haar informatie brochure. De handhavingsarrangementen van FIOD worden als vertrouwelijk beschouwd, maar noemen terrorismefinanciering in ieder geval in 2018.[265]

Sinds 2014-2015 is de bestrijding van terrorismefinanciering actief opgepakt door de FIOD. Op verzoek van en in nauw overleg met het Functioneel Parket is vanaf 2014 door de FIOD geïnvesteerd in de aanpak van TF. Dit kwam ook voort uit een verzoek vanuit de FIU om iets te doen met urgente signalen. Toen bleek dat de Nationale Politie dit niet oppakte, is de FIOD naar voren getreden en heeft zij voor dit onderwerp capaciteit vrij gemaakt.

De FIOD is een grote organisatie met meer dan duizend (1342 fte) werknemers. In eerste instantie zijn er in 2015 vier werknemers fulltime met het TF signaal van de FIU aan de slag gegaan. In 2017 is het aantal werknemers dat fulltime ingezet wordt de bestrijding van TF

[263] Zie: FIOD www.fiod.nl en De Belastingdienst (ongedateerd) FIOD, aansprekend opsporen, beschikbaar via: https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/corporate_brochure_fiod_fi0501z5edned.pdf [geraadpleegd op: 26 april 2018].
[264] De Belastingdienst (ongedateerd) FIOD, aansprekend opsporen, p. 4, beschikbaar via: https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/corporate_brochure_fiod_fi0501z5edned.pdf
[265] Schriftelijke toelichting, FIOD, 10 december 2018.

rond de 25. Hoewel vertegenwoordigers van de FIOD benadrukken dat de kennis inzake TF recent is en nog opgebouwd moet worden,[266] stellen zij ook over de expertise, capaciteit en het netwerk te beschikken om opsporingsonderzoeken met betrekking tot TF uit te voeren.[267]

*Lopende opsporingsonderzoeken TF*

De FIOD kan terrorismefinanciering constateren bij een eigen onderzoek of naar aanleiding van signalen van toezichthouders, het FEC project TF, de FIU of andere opsporingsdiensten. Vervolgens zal dit vermoeden zorgvuldig door de FIOD worden onderzocht.[268] Er is momenteel een aantal verschillende lopende opsporingsonderzoeken op het gebied van terrorismefinanciering.

Naar aanleiding van de signalen van FIU in 2015 heeft FIOD een aantal onderzoeken gestart. Elf signalen hebben geleid tot vier onderzoeken, uiteindelijk heeft FIOD er twee kunnen uitwerken en aanleveren aan het OM (onder andere de zaak Goudbrasem). Op Europees niveau via Eurojust zijn signalen uitgewisseld waar nieuwe onderzoeken uit voort zijn gekomen. In het kader van het Syriëgangers project is er een heel aantal opsporingsonderzoeken gestart met betrekking tot het financieren van uitreizigers naar Syrië en Irak. "Eind 2017 waren er 23 van dit soort dossiers in onderzoek, er lagen er ongeveer vijf op de plank en zijn er ongeveer 11 ingeleverd [bij het OM]. Het aantal dat we op de plank hebben neemt sterker toe dan het aantal dat we [afronden]. We vinden dus steeds meer stortingen naar strijders".[269] De vraag is hoe deze financiële stromen zijn veranderd en zullen veranderen nu IS een groot deel van haar grondgebied heeft verloren en het 'uitreizigersprobleem' is veranderd in een mogelijk 'terugkeerdersprobleem'.

Een ander project met betrekking tot terrorismefinanciering is opgezet in samenwerking met een ander land en betreft mogelijke fondsenwerving voor een terroristische organisatie via chatrooms die voor een deel door personen in Nederland worden beheerd. Het blijkt vooralsnog lastig om in deze case de bewijslast rond te krijgen.

De FIOD stelt vast dat er een explosieve stijging is van het aantal TF signalen dat door andere actoren bij de FIOD wordt aangeleverd. Er is steeds meer bekendheid dat de FIOD deze zaken kan oppakken. In 2016 en 2017 ging het om tientallen onderzoeken die zich met name richten op de financiering van uitreizigers, er lopen enkele tientallen onderzoeken..[270] In de twee boxen hieronder worden twee cases beschreven om te illustreren met wat voor soort cases de FIOD te maken heeft en om te onderstrepen hoe ingebrachte signalen kunnen leiden tot een grootschalig internationaal opsporingsonderzoek (5.4) of uiteindelijk leidt tot de conclusie dat naar zorgvuldig onderzoek het signaal geen verband hield met terrorismefinanciering (5.5).

[266] Interview vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[267] FIOD (2017) Position paper, Ronde Tafelgesprek terrorismefinanciering op 7 februari 2017.
[268] FIOD (2017) Position paper, Ronde Tafelgesprek terrorismefinanciering op 7 februari 2017.
[269] Interview vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[270] Interview vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.

**Box 5.4.: Een melding die tot grootschalig internationaal opsporingsonderzoek heeft geleid**

In 2015 gaf de FIU-NL een signaal af met betrekking tot verdachte transacties die te maken leken te hebben met de rechtstreekse financiering vanuit Nederland naar een IS strijder in het kalifaat. Naar aanleiding van dit signaal heeft de FIOD onderzoek gedaan en daar is onder andere de zaak Goudbrasem uit voortgekomen (zie paragraaf 5.5 en box 5.6). Bij dit opsporingsonderzoek werd echter duidelijk dat de tussenpersoon nog veel meer transacties vanuit West-Europa en de VS ontving. De conclusie was dat dit een route was die door allerlei IS sympathisanten werd gebruikt om IS strijders financieel bij te staan. Het geld werd eerst overgemaakt naar te tussenpersoon op een adres in een hotel in Istanbul. Deze persoon reisde met het geld naar de Turks-Syrische grens en daar kon het twee tot drie dagen later bij een geldwisselkantoortje in het kalifaat worden opgehaald door de IS strijder.

Naar aanleiding van deze bevinding is er eind 2015 een Eurojust vergadering belegd en zijn er meerdere landen aan een gezamenlijk onderzoek begonnen. De tussenpersoon in Istanbul bleek bijvoorbeeld ook door de Spaanse opsporingsdiensten te worden gezocht voor het financieren van reiskosten richting het kalifaat van een minderjarig meisje. In totaal zijn er door het delen van dit signaal internationaal 17 nieuwe onderzoeken opgestart.

**Box 5.5.: Terrorismefinanciering… of toch niet?**

Bij de FIOD kwam een signaal van de FIU binnen. Het ging om een persoon in de Turks-Syrische grensregio waar door allerlei mensen vanuit Nederland geld aan werd overgemaakt. Deze als verdacht aangemelde transacties zijn verder onderzocht door de FIOD. De Turkse begunstigde bleek niet bij de FIOD bekend te zijn als tussenpersoon die geld ontving voor de Islamitische Staat. Het googlen van de persoon leidde naar een drukkerij in de Turks-Syrische grensregio. De FIOD besloot daarop onderzoek te doen door langs te gaan bij zo´n tien tot twintig personen die geld hadden overgemaakt vanuit Nederland. Hieruit bleek dat de overmakingen geen verband bleken te houden met terrorismefinanciering. Het ging om de bestelling van trouw- en geboortenkaarten van mensen die banden hadden met de Turks-Syrische grensregio. Dit voorbeeld onderstreept voor de FIOD dat er altijd gedegen onderzoek moet worden gedaan alvorens een besluit te nemen om ergens binnen te vallen en huiszoeking te doen.

*(Inter)nationale Samenwerking*

Voor de uitvoering van haar taken heeft de FIOD nauwe contacten met de FIU, de Nationale Politie, de Douane, de Koninklijke Marechaussee en het OM. Ook neemt zij deel aan verschillende nationale samenwerkingsplatformen. Zij is FEC partner, doet mee aan het FEC project TF en participeert in de CT Infobox en de TF Taskforce. Daarnaast neemt een operationeel opsporingsteam van de FIOD ook deel aan een maandelijks overleg van de Nationale Politie, het zogenaamde Zeezicht overleg. Hierin wordt actief gedeeld met welke onderzoeken de organisatie bezig is en welke er worden gestart om zo te voorkomen dat

verschillende actoren op hetzelfde subject werken. In principe zou dit ook in het politie systeem (Blue View) naar voren moeten komen maar tijdens het overleg kan ook eventuele samenwerking worden bevorderd en kunnen hulpvragen worden gedeeld. Zo krijgt de FIOD soms de vraag om de financiële informatie te onderzoeken die bijvoorbeeld is gevonden tijdens een huiszoeking van de politie.[271] Inmiddels heeft de FIOD een embedded samenwerking met het CTER team (Contra-Terrorisme, Extremisme, Radicalisering) van de Landelijke politie.

De FIOD is ook actief binnen internationale fora, in het bijzonder binnen de OESO. Ook zijn er allerlei bilaterale contacten zowel om kennis te delen als om operationele gegevens uit te wisselen. Kennisdeling vindt bijvoorbeeld plaats met het Verenigd Koninkrijk en met de Amerikaanse Internal Revenue Service (IRS). Operationele kennisdeling op het gebied van TF heeft de afgelopen tijd plaatsgevonden met Frankrijk, Spanje, België en de VS.[272]

*Concluderende observaties*

De observaties die in de paragrafen over de AIVD en over de FIU zijn gemaakt met betrekking tot het statistisch uitdrukken en meten van effectiviteit gelden ook voor het werk van de FIOD. Hoewel er behoorlijk wat zaken zijn opgepakt en de mankracht in korte tijd sterk is gegroeid kan men zich afvragen hoe het aantal opgenomen zaken zich verhoudt tot het fenomeen terrorismefinanciering of de urgentie van de terroristische dreiging (validiteit- en causaliteitsproblemen).

De vragen die vanuit de organisatie worden gesteld richten zich echter op andere zaken. Enerzijds wordt vastgesteld dat ondanks de uitbreiding er nog altijd een tekort aan mankracht is om voldoende aan de bestrijding van TF te kunnen doen. Tekort aan mankracht wordt als ernstig ervaren en momenteel kunnen niet alle signalen worden opgepakt.[273]

De FIOD heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke centrale actor in het veld van de bestrijding van TF in Nederland. FIOD doet geen actieve acquisitie van zaken, maar krijgt in toenemende mate signalen aangeleverd van andere ketenpartners, bijvoorbeeld de FIU. Zij krijg ook signalen uit het buitenland. Uit interviews is gebleken dat het voor betrokkenen niet duidelijk is in hoeverre de bestrijding van TF binnen de formele taakstelling van FIOD valt. Het onderwerp is sinds 2014 proactief opgepakt, onder andere door aansporing van het Functioneel Parket. De FIOD directie vindt het dusdanig belangrijk dat hier meer capaciteit voor wordt vrijgemaakt. Dit kan echter ten koste van andere zaken gaan (zie ook hoofdstuk 7 over risicoafwegingen). Daarnaast rijst de vraag hoe voldoende publieke verantwoording wordt afgelegd zolang de bestrijding van TF niet aan FIOD prestatienormen is gekoppeld.

[271] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[272] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[273] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.

## 5.4 Nationale Politie/Landelijke Recherche

| De Nationale Politie / Landelijke Recherche in het kort[274] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CFT | -De regionale recherche richt zich op het tegengaan van ronselen en het voorkomen van uitreizen. De landelijke recherche richt zich op de opsporing van strijders, potentiële terugkeerders en internationale connecties. Bij deze onderzoeken kunnen ook financiële aspecten worden onderzocht. |
| Budget 2016 | Niet aangeleverd |
| Totaal aantal fte | 60.215 (2018) |
| Aantal fte op TF | 6 (2018) |
| Opsporingsonderzoeken TF afgerond | 5 (2018) |
| Opsporingsonderzoeken TF lopend | Niet openbaar |

De Nationale Politie zet zich op allerlei manieren in om terrorisme tegen te gaan. Dit gebeurt zowel op lokaal niveau via wijkagenten als op regionaal en landelijk niveau door speciale anti-terreur eenheden, observatieteams en gespecialiseerde teams.[275] Globaal kan worden gesteld dat de regionale recherche zich richt op het tegengaan van het ronselen van mensen voor terroristische organisaties en het voorkomen dat mensen uitreizen naar IS gebied. De landelijke recherche richt zich vooral op de opsporing van strijders, potentiële terugkeerders en op mogelijke internationale connecties.[276] Een van de gespecialiseerde afdelingen binnen de nationale politie is de FINEC afdeling. Hier zijn grofweg zo´n 200 financieel rechercheurs werkzaam. Zij worden met name ingezet op het gebied van witwassen maar er is de afgelopen paar jaar geprobeerd ook capaciteit vrij te maken voor de bestrijding van terrorismefinanciering. Daarnaast worden er ook steeds vaker financieel rechercheurs toegevoegd aan regionale teams die zich bezighouden met terrorisme.

*Activiteiten op het gebied van TF*

Signalen met betrekking tot vermoedens van terrorisme of terrorismefinanciering kunnen op allerlei manieren bij de nationale politie terecht komen. Burgers, bijvoorbeeld familieleden of leraren, kunnen melding doen bij de politie of via het Meldpunt Meld Misdaad Anoniem. Wijkagenten kunnen situaties waarbij terrorisme zou kunnen spelen op het spoor komen. Ook de AIVD kan via overleg of meer formeel via ambtsberichten signalen doorgeven.

[274] Bron rol: interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018, Bron totaal aantal fte: beheersplan Nationale Politie 2018-2022. Bron overige velden: aangeleverd door het Ministerie van Financiën.
[275] Nationale Politie (2016) Jaarverantwoording 2016.
[276] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.

Tot 2013 was de bestrijding van terrorismefinanciering een "taakaccent" binnen het brede palet aan taken van de Nationale Politie.[277] Het kwam af en toe aan de orde met betrekking tot bijvoorbeeld de PKK, dierenactivisme of extreem-links of -rechts activisme. Dit veranderde sterk met de opkomst van IS en de uitreizigersproblematiek. Naar aanleiding van de nieuwe dreiging en ook door de hervorming van de politie is er een taakverdeling gekomen tussen de regionale eenheden en de landelijke eenheden. Tussen 2013 en 2016 krijgt elke regionale eenheid in meer of mindere mate een specifiek terrorismeteam. In elke politie-eenheid is dan in ieder geval een informatie-cel en een tactisch team verantwoordelijk voor de hele aanpak van terroristische delicten.[278]

Binnen de nationale politie is het vanaf 2014 wel duidelijk dat het financiële aspect een belangrijk onderdeel is van de bestrijding van terrorisme. Echter om verschillende redenen wordt het onderwerp binnen de nationale politie langzaam opgepakt. Het is door in convenanten vastgelegde afspraken lastig om capaciteit vrij te maken van de bestrijding van witwassen en beschikbaar te stellen voor terrorismefinanciering. Ook is er binnen de gemiddelde tactische rechercheteams een cultuurprobleem in de zin dat er niet altijd affiniteit is met de financiële component van de opsporing. Een vertegenwoordiger van de nationale politie verwoordt dit als volgt:

> "[Financieel onderzoek] is echt een specialisme, je moet er verstand van hebben, het leuk vinden om allerlei grote dossiers door te pluizen, je moet snappen wat je moet zoeken. De gemiddelde tactische rechercheur die op mensenhandel zit, of op drugs, zelfs op contra-terrorisme, die kijkt naar andere dingen.[279]

Het is met andere woorden een specialisme dat niet volledig geïntegreerd is in de normale tactische opsporing. Daar is overigens wel verandering in aan het komen. Vanaf 2015 wordt de financiële component (met name art 421 uit het Wetboek van Strafrecht) langzaam maar zeker vaker meegenomen in het opsporingsonderzoek. Dit aspect zou nu als standaard moeten worden meegenomen en er zijn inmiddels ook financieel rechercheurs toegevoegd aan de tactische teams, maar het onderzoeken van de financiële aspecten zou veel meer prioriteit moeten krijgen.[280] Ook wordt er door de landelijke recherche recentelijk meer structureel samengewerkt met de FIOD in combi-teams en worden er gezamenlijke analyses van financiële gegevens gemaakt.[281]

De doelstelling van de politie op het gebied van het bestrijden van TF kan worden samengevat als "zorgen dat het stopt".[282] Capaciteit is ingezet op ronselaars, uitreizigers, (potentiele) terugkeerders en acute dreiging. De afgelopen jaren zijn drie van de afgeronde strafzaken ingebracht door de politie (zie volgende paragraaf). Alle capaciteit die er was is de afgelopen jaren ingezet op de uitreizigersproblematiek.

[277] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.
[278] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.
[279] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.
[280] Schriftelijke toelichting Nationale Politie, september 2018.
[281] Idem
[282] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.

*Samenwerking*

Vanaf het eerste decennium van de jaren 2000 is er een regelmatig afstemmingsoverleg over terrorismebestrijding gekomen tussen de recherche en de AIVD binnen de juridische kaders van de Wiv. Deze samenwerking is verder geïntensiveerd toen in 2013 het uitreizigersprobleem in beeld kwam. Daarnaast kwam er een tweewekelijks operationeel overleg van alle politieteams die te maken hebben met contraterrorisme en vertegenwoordigers van de FIOD, het FEC en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Dit overleg wordt voorgezeten door de landelijke recherche. Binnen het overleg wordt operationele informatie vanuit de lopende onderzoeken gedeeld en nagegaan of er dwarsverbanden te vinden zijn. Het financiële aspect is een van de onderwerpen die aan de orde kan komen.

Daarnaast participeert de Nationale Politie in verschillende samenwerkingsverbanden die in het volgende hoofdstuk zullen worden bestudeerd: de CT Infobox, het FEC en het FEC project TF en de TF Taskforce. Uit deze samenwerking en de inzichten die voortkomen uit de netwerkanalyses die gemaakt worden binnen het FEC project TF komt volgens de vertegenwoordiger van de Nationale Politie "echte winst" voort.[283] In de TF Taskforce speelt de nationale politie een centrale rol. Het OM is de projectleider en Nationale Politie levert de teamleider. De praktische informatie-uitwisseling en analyses vinden plaats op een locatie van de Belastingdienst.[284]

*Concluderende observaties*

Ondanks de ontplooide activiteiten en de opgezette samenwerkingsverbanden, is de nationale politie beperkt in beeld bij de bestrijding van terrorismefinanciering. Andere actoren binnen het veld geven aan niet goed te weten wat de nationale politie op het gebied van terrorismefinanciering doet en ook binnen de organisatie leeft het besef dat terrorismefinanciering niet erg is ingebed. Dit kan worden verklaard doordat er weinig capaciteit beschikbaar is en het door rechercheurs vaak wordt gezien als ingewikkeld. Het hangt dan per team van de persoonlijke inzet af of het financieringsaspect wordt meegenomen of onderbelicht blijft. Een meer technisch juridisch punt waar de effectiviteit van de nationale politie door beïnvloed kan worden is dat de strafbaarstelling van terrorismefinanciering (art. 421) niet onder het plegen van een terroristisch misdrijf (art. 83a) valt waardoor het lastiger is om de extra bevoegdheden te krijgen die onder dat artikel vallen.

[283] Interview vertegenwoordiger Nationale Politie, februari 2018.

[284] Staatcourant (2017) Convenant: Pilot Samenwerking Bestrijding Terrorismefinanciering, gepubliceerd op 14 juli 2017, beschikbaar op: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-39920.html [geraadpleegd op 29 april 2018].

## 5.5 Het Openbaar Ministerie/ Functioneel Parket[285]

| Het Openbaar Ministerie / Functioneel Parket en de Landelijke officier witwassen en terrorismefinanciering in het kort[286] | |
|---|---|
| Rol met betrekking tot CTF | - de aansturing van de opsporing en vervolging inzake TF (art 140a, 421Sr en Sanctiewet<br>- het coördineren van FEC-TF samenwerkingsverbanden<br>- het versterken van de informatiepositie op het gebied van TF<br>- het opwerken van strafrechtelijke onderzoeken m.b.t. TF<br>- het verstoren van financieringsactiviteiten |
| Budget | Niet beschikbaar |
| Totaal aantal fte FP | 390 (2018) |
| Aantal medewerkers op TF (niet in fte) | 1 Landelijke Officier van Justitie –TF, 1 beleidsadviseur TF,<br>2 zaaksofficieren van Justitie, 3 secretarissen (2018) |
| Afgeronde dossiers TF | Vijf afgeronde rechtszaken (4 incl. Hoger beroep) |
| Veroordelingen TF | Vijf veroordelingen |
| Lopende zaken | Niet openbaar; naar verwachting enkele tientallen. |

Sinds 2006 is binnen de OM-brede aanpak van terrorisme, de bestrijding van terrorismefinanciering belegd binnen het Functioneel Parket (FP) bij de landelijke officier van justitie Witwassen en Terrorismefinanciering. In hooflijnen heeft het FP als kerntaak om de opsporing en vervolging van TF aan te sturen. Samen met de FIOD, als opsporingsinstantie onder het gezag van het FP, wordt er onderzoek gedaan naar verdachte geldstromen. Daarnaast is het FP ook verantwoordelijk voor onderzoeken van de FIOD naar financieel economische criminaliteit en overtredingen van de Sanctiewet waar deze mogelijk terrorisme(financiering) betreffen. Binnen het Functioneel Parket zijn momenteel zeven personen werkzaam. Indien zij ondersteuning behoeven kunnen zij o.a. een beroep doen op de FIOD.[287]

[285] Dit deel van het rapport is mede geschreven door Tasniem Anwar.
[286] Bronnen: informatie aangeleverd door het FP.
[287] Zie ook: Follow the money (2015) Het Functioneel Parket versus terrorismefinanciering [interview], 23 maart 2015, zie: https://www.ftm.nl/artikelen/het-functioneel-parket-versus-terrorismefinanciering?share=1

Een tweede kerntaak van het FP is de coördinatie van twee bijzondere samenwerkingsprojecten: het FEC project TF en de TF Taskforce (zie hoofdstuk 6). Meer in het algemeen kan gesteld worden dat het FP bij de bestrijding van TF de samenwerking met andere OM-onderdelen en diverse ketenpartners opzoekt. Deze samenwerking kan als doel hebben de informatiepositie op het gebied van terrorismefinanciering te versterken, strafrechtelijke onderzoeken m.b.t. terrorismefinanciering op te werken, financieringsactiviteiten te verstoren, typologieën te formuleren of financiers en andere zgn. facilitators op te sporen en te vervolgen.

Sinds 2013 kent het Nederlandse wetboek van Strafrecht een autonome strafbaarstelling voor het financieren van terrorisme, die tot stand kwam in het kader van de internationale verplichtingen als lid van de FATF en als ondertekenaar van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme van de Verenigde Naties.

*Activiteiten inzake terrorismefinanciering*
De FP-activiteiten op het terrein van de aanpak van terrorismefinanciering worden langs drie hoofdlijnen uitgevoerd:

- Het intern verbinden van het OM;
- Het positioneren en extern verbinden van het OM;
- Het krijgen en behouden van overzicht op het gebied van terrorismefinanciering teneinde de juiste prioriteiten te kunnen stellen.

Zowel in de fase van intelligence als in de onderzoeksfase heeft het FP een leidende en coördinerende rol in de aanpak van terrorismefinanciering. Het FP zoekt bij de aanpak van TF niet alleen de samenwerking met andere OM-onderdelen op, maar ook met diverse ketenpartners. Dit om bijvoorbeeld de informatiepositie op het gebied van TF te versterken, strafrechtelijke onderzoeken m.b.t. TF op te werken, of financieringsactiviteiten op te sporen en te vervolgen.

Nederland kent verschillende strafbepalingen die relevant zijn voor het vervolgen van terrorismefinanciering, te weten:

- Artikel 140a, Wetboek van Strafrecht
- Artikel 421Sr, Wetboek van Strafrecht
- Sanctiewetgeving

Artikel 140a, Wetboek van Strafrecht: stelt deelname aan een criminele organisatie met terroristisch oogmerk strafbaar. Dit artikel kan gebruikt worden voor het vervolgen van organisaties. Een voorbeeld is de LTTE zaak (zie box 5.7).

Artikel 421Sr, Wetboek van Strafrecht: stelt financiering van terrorisme als autonome handeling strafbaar, inclusief het “geldelijke steun te verlenen aan het plegen van een

terroristisch misdrijf of een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf" (Lid 1a).[288] Het artikel is in 2013 toegevoegd aan het Nederlandse wetboek van strafrecht. Zoals in hoofdstuk 1 wordt besproken, kwam het artikel tot stand naar aanleiding van de 2011 FATF evaluatie van Nederland waarin werd opgemerkt dat het ontbreken van een autonome strafbaarstelling een negatieve impact heeft op de effectieve opsporing van TF. Ook uit nationale jurisprudentie bleek het belang van een autonome strafbaarstelling. In de zaak 'Demon' stelde de rechtbank vast dat een overboeking alleen niet voldoende is om te bewijzen dat de verdachte deel uitmaakt van een criminele organisatie met terroristisch oogmerk. Ook de Hoge Raad hield dat overmaken van geld alleen niet genoeg is voor deelname aan criminele organisatie. Volgens het OM lieten deze zaken zien dat de FATF kritiek juist was, en dat een aparte strafbaarstelling voor terrorismefinanciering nodig was.[289]

Artikel 421Sr reikt ver en is een hele ruime strafbaarstelling. Het maakt het mogelijk om mensen te vervolgen die geen lid zijn van een organisatie, maar die uitsluitend een financiële bijdrage leveren. Het is niet noodzakelijk om aan te tonen die die financiële bijdrage ook werkelijk een aanslag heeft mogelijk gemaakt of daadwerkelijk geweldshandelingen heeft ondersteund. Dat wordt ook duidelijk uit het *Memorie van Toelichting*, dat stelt dat "het gaat in ruime zin om alle wijzen waarop in financieel en economisch opzicht steun wordt geboden aan het plegen van daden van terrorisme of feiten die daarmee direct verband houden".[290] Volgens het *Memorie van Toelichting* is het niet van belang of de terroristische misdaad daadwerkelijk is gepleegd: "Van strafbaarheid is verder ook sprake wanneer het misdrijf waarop de financiering zag niet wordt gepleegd, of wanneer daarbij de verleende geldelijke steun niet is gebruikt."[291] In de zaak Goudbrasem bekrachtigde de rechtbank deze lezing van Artikel 421Sr (box 5.6).

Naast de artikelen in het Wetboek van Strafrecht is er de **Sanctiewetgeving,** die een verbod inhoudt op het geven van financiële steun aan individuen of organisaties op de verschillende Sanctielijsten die in Nederland van kracht zijn. Dit zijn onder andere de Sanctiewet 1977, de Sanctieregeling Al-Qa'ida 2011 en de Sanctieregeling Terrorisme 2007-II. Iedere burger wordt geacht de Sanctiewet te kennen, en de Sanctielijsten zijn openbaar. Dit houdt in dat het OM niet hoeft aan te tonen dat verdachte op de hoogte was van plaatsing op sanctielijst van de betreffende persoon of organisatie. De Sanctiewetgeving is primair gericht op preventie, en

[288] Nederlands Juristen Blad (2013) Stb. 2013, 292 Financiering terrorisme, 15 augustus 2013, beschikbaar via: http://www.njb.nl/wetgeving/staatsbladen/financiering-terrorisme.4625.lynkx [geraadpleegd op 29 april 2018].
[289] Interview met een vertegenwoordiger van het OM, juli 2017.
[290] Staatscourant (2012) Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme), Memorie van Toelichting, nr 3, gepubliceerd op 22 november 2012, p. 3, beschikbaar via: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33478-3.html [geraadpleegd op 29 april 2018].
[291] Minister van Veiligheid en Justitie, 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme (strafbaarstelling financieren van terrorisme), Memorie van Toelichting, p. 5.

niet op vervolging. Vervolging en veroordeling op basis van de Sanctiewetgeving is wel mogelijk, bijvoorbeeld in de zaak LTTE (box 5.7).

**Box 5.6.: Zaak Goudbrasem: overboekingen naar een broer in Syrië**[292]

In maart 2017 oordeelt het gerechtshof voor het eerst over artikel 421 Sr. De verdachte in de zaak werd beschuldigd van het financieren van terrorisme, en het plegen van valsheid in geschrifte met het oogmerk een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken.

Omdat dit een eerste zaak is onder dit nieuwe wetsartikel, besteedt de rechterlijke macht veel aandacht aan het zorgvuldig uitleggen van de bestandsdelen van het artikel. De rechter gaat in het oordeel in op de internationale wettelijke verplichtingen die Nederland heeft op basis van het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme. Artikel 421 Sr is de vertaling van deze internationale verplichting in het Nederlandse strafrecht. De uitspraak in deze zaak is met name interessant vanwege de uiteenzetting over het bestandsdeel *opzet*, en wat bewezen moet worden voor een veroordeling.

Uit de memorie van toelichting volgt dat voorwaardelijk opzet voldoende is voor strafbaarheid. Dit betekent dat de dader bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn handelen kan leiden tot het bieden van financiële steun voor het plegen van terroristische activiteiten.[293] Dit nieuwe wetsartikel verplicht niet de officier van justitie om te bewijzen dat de dader een specifiek misdrijf op het oog had, noch is het van belang of bij het misdrijf uiteindelijk het verleende geld wordt gebruikt. Evenmin is de strafbaarheid afhankelijk van of het misdrijf uiteindelijk plaatsvindt of niet. Wat bewezen moet worden is dat de verdachte bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn of haar geldelijke steun aan een persoon of organisatie kan worden aangewend voor het plegen van daden van terrorisme. In deze zaak overweegt het Hof in hoeverre de verdachte kennis had van de activiteiten en verblijfplaats van zijn broer. Op basis van gesprekken en berichten op sociale media is het Hof overtuigd dat de verdachte kennis heeft genomen van de betrokkenheid van zijn broer bij IS. De verdachte heeft met deze kennis de aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn transacties wellicht gebruikt kunnen worden voor terroristische misdrijven.

Het Hof beschrijft dat uit het dossier niet blijkt dat de verdachte uit ideologische motieven heeft gehandeld, maar primair vanuit zorgen voor zijn broer. Desalniettemin beargumenteert het Hof dat een duidelijk signaal moet uitgaan van deze zaak: het financieel ondersteunen van een dierbaar persoon die zich als jihadstrijder in Syrië bevindt, is een strafbaar feit en de persoonlijke relatie met de ontvanger van het geld is geen reden om de norm terzijde te stellen. Uitreizigers kunnen immers met dit vermogen bijdragen aan de verdere destabilisatie van de regio.

Het Hof acht daarom de handelingen van de verdachte strafbaar en veroordeelt de verdachte tot een gevangenisstraf van 24 maanden gevangenisstraf (waarvan 14 maanden voorwaardelijk). Deze zaak schetst de kaders voor toekomstige zaken. De strafbaarheid van

[292] Box 5.6 is mede geschreven door Tasniem Anwar.
[293] Memorie van toelichting, 2012, p. 5.

artikel 421 Sr is niet afhankelijk van een misdrijf dat wordt gepleegd of een oogmerk om bij te dragen aan terroristische activiteiten, maar van de kennis of er een aannemelijke kans is dat financiering van terrorisme een gevolg kan zijn van de transactie.

*Rechtszaken Terrorismefinanciering*

Er zijn tot op heden vijf rechtszaken voltooid in Nederland met een expliciete component TF. Vier van deze zaken zijn ook in hoger beroep behandeld (zie: box 5.7). Er zijn nu drie zaken met een veroordeling op artikel 421, waarbij twee ook een veroordeling met betrekking tot de Sanctiewet hebben gegeven.

Het OM acht deze zaken belangrijk ondanks dat het soms om relatieve kleine geldbedragen gaat. De hoogte van het bedrag dat wordt overgemaakt speelt voor OM geen rol in het belang van de zaak of de beslissing over vervolging. Ook relatief kleine bedragen kunnen belangrijk zijn voor een organisatie als IS. Strategieën van vervolging zijn een onderdeel van een bredere internationale strategie om bijvoorbeeld olie-inkomsten te beperken via bombardementen.

Volgens het OM moet er van de strategie van vervolging een afschrikkende werking uitgaan voor de rest van de samenleving. De vervolging van ook relatief kleine bedragen biedt een stevig voorbeeld dat er geen draagvlak voor de strijd mag bestaan. Daarbij zijn verschillende aspecten te onderscheiden: (1) het moet lastig zijn om actief te blijven voor een strijder als de geldbron opdroogt; (2) het creëert een afschrikkende werking voor de omgeving van de strijder om geld over te maken naar de strijder; (3) er ontstaat een mogelijk preventieve werking op mensen in omgeving die overwegen uit te reizen als ze zien dat ze voor hun levensonderhoud kennelijk afhankelijk zijn van geld van het thuisfront, terwijl dat thuisfront een gevangenisstraf riskeert bij het overmaken daarvan.

Het OM verwacht in de komende jaren enkele tientallen TF-gerelateerde zaken voor de rechter te kunnen brengen. Ze kan op dit moment nog geen uitspraken doen over het precieze aantal, de aard en de verwachte timing van de zaken.

**Box 5.7.: Overzicht van rechtszaken met TF component**[294]

**Zaaknummer:** 10/960021-10, Rechtbank Rotterdam, Hoger beroep: Gerechtshof Den Haag, Cassatie: Hoge Raad **(Onderzoek Demon)**

De verdachte wordt veroordeeld voor overtreding van de sanctiewet 1997. De verdachte heeft op zijn minst de aanmerkelijke kans aanvaard dat de vier geldbedragen, die zij door middel van money transfers aan tussenpersonen in Turkije heeft overgemaakt, ten goede zouden komen aan de (verboden) terroristische organisatie(s) Islamic Jihad Union en/of Deutsche Taliban Mujahideen. Vrijspraak van deelname aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven (art. 140a lid 1 Sr) alsmede van het voortzetten van de werkzaamheid van een verboden organisatie (art. 140 lid 2 Sr) De verdachte wordt veroordeeld voor 6 maanden gevangenisstraf. Er wordt geen strafvermindering toegekend voor het overschrijden van de redelijke termijn in het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM).

In hoger beroep: Veroordeling voor overtreding van de Sanctiewet. Vrijspraak voor deelneming aan een organisatie die het oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Strafvermindering vanwege schending van de redelijke termijn voor berechting.

In cassatie: De Hoge Raad oordeelt dat uit het verlenen van geldelijke steun en interesse niet kan worden afgeleid dat de verdachte behoorde tot een samenwerkingsverband van IJU/DTM.

Rechtbank Rotterdam | Datum uitspraak: 22 juli 2015 | ECLI:NL:RBROT:2015:5254
Gerechtshof Den Haag | Datum uitspraak: 08 mei 2016 | ECLI:NL:GHDHA:2016:586

Hoge Raad | Datum uitspraak 14 mei 2017 | ECLI:NL:HR:2017:413

**Zaaknummer**: 2200130716, Rechtbank Rotterdam; Hoger Beroep: Gerechtshof Den Haag (**Onderzoek Goudbrasem**)

De verdachte wordt veroordeeld voor de financiering van terrorisme (Artikel 421 Sr en Sanctieregelingen) en belastingfraude. In 2013 en 2014 maakte veroordeelde een bedrag van bijna €17.000 over aan tussenpersonen in Turkije bestemd voor zijn broer die als strijder actief was in IS-gebied in Syrië. De broer van veroordeelde was geplaatst op de Nederlandse sanctielijst. De verdachte pleegde valsheid in geschrifte bij zijn Belastingaanslag.

De verdachte wordt schuldig bevonden aan het financieren van terrorisme en veroordeeld

[294] Box 5.7 is mede geschreven door Tasniem Anwar.

tot 24 maanden gevangenisstraf (waarvan 14 maanden voorwaardelijk).

Hoger Beroep: Hof Den Haag | Datum uitspraak: 10 maart 2017 | ECLI: ECLI:NL:GHDHA:2017:642

Uitspraak: Rechtbank Rotterdam | Datum uitspraak: 15 maart 2016 | ECLI: ECLI:NL:RBROT:2016:1836

**Zaaknummer:** 10/996521-15, Rechtbank Rotterdam **(Onderzoek Zeebrasem)**

Veroordeling voor financiering van terrorisme; de rechtbank acht niet voor twijfel vatbaar dat Jihadstrijders met - al dan niet individuele - financiële ondersteuning in staat worden gesteld hun strijd verder te voeren. Ook al zou het om het eigen spaargeld van de broer van verdachte gaan en zou deze dit geld (mede) hebben ingezet voor zijn eigen levensonderhoud, dan nog bewerkstelligde verdachte hierdoor een toename in het vermogen van zijn broer ter plaatse waar deze aan de strijd deelnam, en aanvaardde hij daarmee bewust de aanmerkelijke kans dat dit ten goede kwam aan terroristische doeleinden. Veroordeling voor opzettelijke overtreding van de Sanctiewet 1977, vrijspraak voor deelname aan een terroristische organisatie.

Rechtbank Rotterdam | Datum uitspraak: 28 juli 2016 | ECLI:NL:RBROT:2016:6496

**Zaaknummer:** 10/960147-14, Rechtbank Rotterdam, Gerechtshof Den Haag. **(Onderzoek Cumbria)**

Bewezenverklaring van financiering van terrorisme door het inzamelen en verschaffen van geld ten behoeve van een in het strijdgebied te Syrië aanwezige jihadstrijder, samenspanning ter voorbereiding van misdrijven met een terroristisch oogmerk, en deelneming aan een terroristische organisatie. Het verweer dat de verdachte voornemens was om in Syrië een transportbedrijf te starten en dus niet om aldaar deel te nemen aan de gewapende jihad, is op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt. Bovendien, ook indien men in het kalifaat een andere rol vervult dan die van strijder wordt dit gezien als het faciliteren van deelneming aan de gewapende strijd. Veroordeling tot een deels voorwaardelijk gevangenisstraf met bijzondere voorwaarden (contactverbod en gebiedsverbod). Verdachte 1 (hoofdverdachte) is veroordeeld tot 42 maanden gevangenisstraf, waarvan 12 voorwaardelijk. Verdachte 2 wordt veroordeeld voor financiering van terrorisme, 1 jaar gevangenisstraf, waarvan 6 maanden voorwaardelijk en 3 jaar elektronisch toezicht. Verdachte 3 wordt veroordeeld voor een gevangenisstraf van

8 maanden, na poging tot uitreizen.

In hoger beroep: De rechtbank acht dat punt 2-II niet kan worden bewezen (medeplichtigheid aan deelname van een ander aan een terroristische organisatie). Geen strafvermindering.

Rechtbank Rotterdam | Datum uitspraak: 28 februari 2016 | ECLI:NL:RBROT:2016:1264

Gerechtshof Den Haag | Datum uitspraak 06 oktober 2017 | ECLI:NL:GHDHA:2017:2854

**Zaaknummers**: 09/748802-09, 09/748801-09, 22-005123-11, Rechtbank Rotterdam, Rechtbank Rotterdam, Gerechtshof Den Haag, Hoge raad **(LTTE)**

De rechtbank spreekt verdachte vrij van het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van terroristische misdrijven. Wel acht zij wettig en overtuigend bewezen, dat de verdachte de onder 2, 3 en 4 tenlastegelegde feiten heeft begaan en dat het bewezenverklaarde uitmaakt: het als leider deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven; het als leider deelnemen aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die van rechtswege is verboden; medeplegen van overtreding van een voorschrift, gesteld krachtens artikel 2 van de Sanctiewet 1977, opzettelijk begaan, meermalen gepleegd. Een gevangenisstraf wordt opgelegd voor een duur van 5 jaar. Verdachte was de leider van de TCC in Nederland. De TCC is één van de vele organisaties die onder het internationaal secretariaat van de LTTE op Sri Lanka vielen en maakte daarmee onderdeel uit van de criminele en verboden organisatie, de LTTE. De LTTE heeft de Tamildiaspora gebruikt voor het inzamelen van gelden, welke gelden deze organisatie gebruikte voor haar doelstellingen op Sri Lanka. Verdachte heeft met zijn werkzaamheden onderdeel uitgemaakt van de criminele organisatie in Nederland. Deze organisatie hield zich voornamelijk bezig met fondsenwerving onder de eigen Tamil gemeenschap. Dit deed de organisatie op een zeer gestructureerde wijze door lijsten bij te houden van de in Nederland wonende Tamils, waarin werd bijgehouden wie aan de financiële verplichtingen voldeden en wie niet.

In hoger beroep: Veroordeling tot onvoorwaardelijke gevangenisstraffen voor deelneming aan een criminele organisatie met terroristisch oogmerk (LTTE – de organisatie van Tamil Tijgers).Het Hof acht tevens bewezen dat het oogmerk van de LTTE onder andere gericht was op het plegen van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid in de zin van de Wet Internationale Misdrijven (WIM).Het Hof verklaart het OM op zijn verzoek niet-ontvankelijk ten aanzien van overtreding van de Sanctiewet en voortzetting van de verboden organisatie.

In cassatie: Terroristische misdrijven i.h.k.v. een niet-internationaal gewapend conflict op

Sri Lanka. Veroordeling van "Tamil Tijger" wegens deelname aan een internationale criminele organisatie (LTTE) en een nationale criminele organisatie (TCC) die tot oogmerk hebben het plegen van terroristische misdrijven. Middelen gericht tegen vrijspraak van deelname aan nationale criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van afpersing, vrijspraak van opruiingsfeiten en strafoplegging. HR: art. 81.1 RO. Samenhang met 15/02147, 15/04689, 15/04691 en 15/04692.

Instantie Hoge Raad | Datum uitspraak 4 april 2017 | ECLI:NL:HR:2017:578

Instantie: Hof Den Haag | Datum uitspraak: 30 april 2015 | ECLI: ECLI:NL:GHDHA:2015:1082

Instantie: Rechtbank Den Haag | Datum uitspraak: 21 oktober 2011 | ECLI: ECLI:NL:RBSGR:2011:BT8829

Instantie: Rechtbank Den Haag | Datum uitspraak: 21 oktober 2011 | ECLI: ECLI:NL:RBSGR:2011:BU2066

*(Internationale) Samenwerking en Gegevensuitwisseling*

Zoals aan het begin van deze paragraaf is genoemd zoekt het FP actief naar samenwerking en informatiedeling met andere publieke actoren in Nederland. Ook samenwerking met en (onder voorwaarden) informatie deling door financiële instellingen is belangrijk. Daarnaast treedt het FP ook op in internationaal verband. Het neemt bijvoorbeeld deel aan en levert bijdragen aan de FATF, zowel in de werkgroepen als aan de Joint Expert meetings op het gebied van TF. Ook leverde de landelijke officier van justitie bijvoorbeeld zeer recentelijk tweemaal toelichting over nieuwe trends bij de bestrijding van het financieren van terrorisme en publiek private partnerschappen en de TF Taskforce pilot aan het Europees Parlement. Eerst aan de Bijzondere Commissie Terrorisme en daarna aan de Commissie voor Burgerlijke Vrijheden en Justitie en Binnenlandse Zaken (LIBE Commissie).[295]

Tevens participeert het OM in samenwerking en gegevensuitwisseling binnen Eurojust. Nederland nam bijvoorbeeld het initiatief om informatie te delen over de 'middelman' in Turkije die fungeerde in de 'Goudbrasem' zaak (zie ook box 5.4). Deze informatie kwam via Crimesite ter attentie van een moneytransfer bedrijf en de FIU, en de betreffende persoon werd geïdentificeerd als een spil in een financieel netwerk om geld naar IS-gebied te krijgen.

Een van de uitdagingen is de informatiepositie van het OM in de gebieden waar verdachten zich bevinden en waar de strafbare feiten worden gepleegd. Dit geldt bij uitstek voor het IS-

[295] Zie: http://www.europarl.europa.eu/news/nl/agenda/weekly-agenda/2018-25?event-day20180618=committee-meetings en http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/153786/libe-2018-september-final-version.pdf.

gebied in Syrië in de periode 2013-2016 maar ook voor andere gebieden waar IS actief is of zich nu hergroepeerd. Voor vervolging van Syriëgangers is het rapport *Bestemming Syrië* belangrijk gebleken, omdat het rapport bevestigt dat aanwezigheid in IS-gebied een bijdrage aan de gewapende strijd behelst. Volgens het rapport is het "lastig om [ondersteunende] functies los te zien van het gewapende conflict. ... Vaak lijkt er sprake te zijn van een combinatie, zoals én actief zijn in de media én actief zijn als strijder."[296] Deze redenering is door de Rechtbank overgenomen: voor mannen stelt de rechtbank dat *verblijf* in IS-gebied onlosmakelijk verbonden is met deelname aan strijd. In TF-zaken hoeft het OM hoeft derhalve niet aan te tonen voor welk doel het geld daadwerkelijk is gebruikt.

Het OM neemt ook actief deel aan de nieuwe samenwerkingsplatformen binnen Nederland. Het speelt een leidende en coördinerende rol binnen het FEC Project TF (publiek-publieke samenwerking), en binnen de TF Taskforce (publiek-private samenwerking). Het neemt ook deel aan het Bevriezingsoverleg en de CT Infobox. Doelstellingen van deze samenwerkingsverbanden zijn: (1) Informatie uitwisselen over subjecten, netwerken in kaart brengen; (2) Vaststellen of er strafbare handelingen zijn gepleegd die mogelijkheden voor interventie geven; (3) In kaart brengen mogelijke typologieën. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op deze nieuwe samenwerkingsplatformen in de Nederlandse context.

*Concluderende observaties*

Het OM stelt vast dat er sinds de introductie van het nieuwe Artikel 421Sr weinig obstakels zijn voor vervolging van TF zaken onder het Nederlandse strafrecht. Artikel 421 behelst een ruime strafbaarstelling en jurisprudentie op het gebied van terrorismefinanciering. Wel kan men kritische vragen stellen bij de houdbaarheid van een strategie waarbij ook voor kleine bedragen wordt vervolgd. Zoals een recent rapport van ICCT opmerkt:

> It sometimes appears that authorities want to deal with the great number of (potential) [Foreign Fighter]s in steps, by putting people away temporarily…. [W]hat does it mean in the long run? Are policy makers sufficiently aware of the damage that may come with detention?[297]

Het beeld dat naar voren komt uit de huidige stand van zaken van jurisprudentie is dat de wetgeving inzake terrorismefinanciering in Nederland zeer breed is gedefinieerd, en dit is door de rechtbank bekrachtigd. Een breed spectrum aan handelingen in het voorveld van een aanslag is gecriminaliseerd. Het OM ziet in Artikel 421 een hele ruime strafbaarstelling. Het is mogelijk mensen te vervolgen die geen lid zijn van een organisatie maar die uitsluitend een financiële bijdrage leveren. Dat wordt ook duidelijk uit het memorie van toelichting bij Artikel 421. Recente zaken tonen aan dat vervolging op basis van het nieuwe wetsartikel niet hoeft te bewijzen wat er concreet met de gelden zijn gebeurd en of zij zijn aangewend voor

[296] Bestemming Syrie, p. 50, beschikbaar via: https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Rotterdam/Nieuws/Documents/Bestemming%20Syrie.pdf [geraadpleegd op 29 april 2018].

[297] Paulussen, C. & Pitcher, K. (2018) Prosecuting (Potential) Foreign Fighters: Legislative and Practical Challenges, *ICCT Research Paper*, January, p. 34.

geweldpleging. Het is voldoende dat het vermogen van de uitreiziger is toegenomen wat leidt tot de verdere destabilisering van de regio (uitspraak Goudbrasem). OM verwelkomt dit omdat het in deze zaken vrijwel onmogelijk is om aan te tonen wat er met het geld gebeurt in de regio zelf.[298] Critici echter stellen dat deze rechtsinstrumenten steeds meer een preventieve werking krijgen in plaats van een puur post-factum werking. Men kan zich afvragen in hoeverre het *verstoren* van mogelijke TF hoort bij de taken van het OM. Het strafrecht inzake terrorisme(financiering) komt steeds dichter te liggen tegen het verstoren van activiteiten en als risico-gedreven in plaats van een uiterste remedie (ultimum remedium).[299]

Een belangrijke uitdaging bij vervolging is de beperkte informatiepositie in het strijdgebied. Zoals besproken, speelt het rapport *Bestemming Syrië* een belangrijke rol in zaken die gaan over geldelijke steun aan personen in IS-gebied. Als de brandhaard zich zou verplaatsen naar bijvoorbeeld Libië, Sudan of Jemen zal het moeilijker zijn om betrouwbare informatie over het dagelijks leven in de regio te verkrijgen en tot veroordelingen te komen.

Een belangrijke vraag vanuit de evaluatie methode van Pawson en Tilley is tenslotte of de vermeende doelstellingen van rechtszaken realiseerbaar zijn. Laten potentiele toekomstige uitreizigers zich afschrikken door de vervolgingen? Hoeveel impact heeft vervolging voor relatief kleine bedragen die door familieleden worden gestuurd naar personen in strijdgebieden op het geheel van terrorismefinanciering?

## 5.6 Private actoren[300]

Ten slotte zijn ook een breed scala aan private actoren het afgelopen decennium steeds nauwer betrokken geraakt bij de strijd tegen terrorismefinanciering (box 5.8). Onder de Wwft zijn deze actoren verplicht om in het kader van de strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering cliëntenonderzoek te doen en melding te doen van “ongebruikelijke transactiepatronen en aan transacties die naar hun aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengen”.[301] Ook dienen zij zich te houden aan de verplichtingen die de Sanctiewetgeving hen oplegt. In de dagelijkse praktijk betekent dit dat de strijd tegen terrorismefinanciering voor een groot deel afhankelijk is van de inzet en de effectiviteit van private actoren. Hun databases, analyse en filteringstechnieken en hun expertise zijn de bron waarvan het opsporings- en handhavingsnetwerk grotendeels afhankelijk is. Banken, money transfer bedrijven en andere meldergroepen vormen als het

[298] Interview met vertegenwoordiger OM, Amsterdam, 17 juli 2017.
[299] Paulussen and Pitcher, *Prosecuting (Potential) Foreign Fighters*, p. 34-35.
[300] Dit deel van het rapport is mede geschreven door Esmé Bosma.
[301] Wwft, artikel 2a, lid 1.

ware de frontlinie in de strijd tegen terrorismefinanciering en leveren de eerste ruwe input voor beslissingen inzake de nationale veiligheid.[302]

| **Box 5.8.:** Meldergroepen Wwft | | | |
|---|---|---|---|
| Accountants | Advocaten | Betaalinstellingen | Beleggingsinstelling |
| Banken | Belastingadviseurs | Betaaldiensverlener | Beleggingsonderneming |
| Elektronisch-geldinstellingen | Domicilieverlener | Betaaldienstagent | Bemiddelaar in levensverzekeringen |
| Handelaren | Instelling voor Collectieve Belegging en Effecten | Levensverzekeraar | Makelaar of tussenpersoon in zaken van grote waarde |
| Notarissen | Pandhuizen | Speelcasino´s | Trustkantoren |
| Taxateurs | Verhuurder van safes | Wisselinstellingen | Een instelling niet zijnde een bank die toch bancaire activiteiten verricht |

*De Wwft*

Zonder hier op alle details in te kunnen gaan, verplicht de Wwft meldplichtige instellingen om op basis van een risicogeoriënteerde benadering voorafgaand aan de dienstverlening clientonderzoek te verrichten. Ook hebben instellingen in het kader van het vaststellen van cliëntrisico ook de "verplichting om de identiteit van de uiteindelijk belanghebbende (UBO, 'ultimate beneficial owner') van een cliënt te verifiëren en inzicht te krijgen in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt" [303] en onderzoek te doen indien de cliënt geen natuurlijke persoon is.[304] Instellingen zijn verplicht om voortdurend controle te blijven uitvoeren op de zakelijke relatie om zich ervan te verzekeren dat de verrichte transacties overeenkomen met het risicoprofiel en de kennis die de instelling heeft van de cliënt. De Wwft verplicht instellingen ook tot het "onverwijld" melden van ongebruikelijke transacties aan de FIU. Een transactie kan als ongebruikelijk beschouwd worden "in geval van een indicatie dat sprake zou kunnen zijn van witwassen of terrorisme financiering".[305] In het Uitvoeringsbesluit van de Wwft wordt nader ingegaan op wanneer er sprake is van een ongebruikelijke transactie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen objectieve indicatoren, situaties waarin altijd moet worden gemeld, en de subjectieve indicator welke een meldingsplicht schept op basis van de eigen inschatting van een instelling van de situatie.[306]

[302] Wesseling, M. (2013) The European Fight against Terrorism Financing, proefschrift Universiteit van Amsterdam, p. 221.
[303] Leidraad Wwft, p. 5.
[304] Leidraad Wwft, p. 6.
[305] Leidraad Wwft, p. 15.
[306] Uitvoeringsbesluit Wwft.

*Samenwerking*

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat het voor private actoren een uitdaging is om op te treden in de frontlinie van veiligheidspraktijken.[307] Zij hebben dan wel de eerste handsinformatie over cliënten en transacties, maar ontberen specifieke aanwijzingen of signalen om effectief te kunnen zoeken naar ongebruikelijke transacties die mogelijk verband houden met TF, of klanten met mogelijke terroristische plannen of sympathieën. Omdat aanslagen vaak gefinancierd worden met kleine bedragen en op een manier die geen afwijkende financiële patronen met zich meebrengen (zoals beschreven in de Inleiding van dit rapport), is het preventief identificeren van ongebruikelijke transacties met een mogelijke TF verband een vrijwel onmogelijke opgave. In hoofdstuk 6 en 8 zullen publiek-private samenwerkingsplatformen en de dilemma´s van de private actoren omtrent effectieve methodologieën om TF op te sporen aan de orde komen.

## Conclusie

Dit hoofdstuk besprak de actoren die een rol hebben in de strijd tegen terrorismefinanciering in uitvoering en in hun operationele capaciteit. Het hoofdstuk heeft een beeld geschetst van de inzet en aandachtspunten van deze actoren, en op welke manier zij zelf invulling geven aan effectiviteit. Uit het hoofdstuk wordt duidelijk dat de aandacht voor TF bestrijding is toegenomen in de laatste jaren, wat heeft geleid tot meer meldingen van ongebruikelijke transacties en meer rechtszaken. In het operationele landschap van actoren valt op dat de FIOD in toenemende mate een rol is gaan spelen bij de bestrijding van TF. In de conclusie komen we terug op de verhoudingen en veranderingen in het landschap van actoren in de bestrijding van TF.

[307] de Goede, M. (2017) "Banks in the Frontline," in Brett Christopher, Andrew Leyshon and Geoff Mann (eds) *Money and Finance after the Crisis*. London: Wiley, p. 119-144.

# Deel 3

# Kernthema´s van het FATF raamwerk

## Inleiding

Het derde deel van het onderzoek richt zich op de verhouding tussen de activiteiten die op het gebied van CTF zijn ontplooid door het toezichts-, opsporings- en handhavingsnetwerk en de FATF doelstellingen met betrekking tot de bestrijding van terrorismefinanciering. Van de 11 sleuteldoelen die de FATF heeft geformuleerd om tot een effectief beleid te komen, gaan er twee specifiek over de bestrijding van TF (sleuteldoelen 9 en 10) en vijf hebben betrekking op de bredere aanpak waarop het FATF raamwerk is gebaseerd (sleuteldoelen 1, 2, 3, 4, 6) (zie ook: figuur 1.2.). De kern van deze bredere aanpak kan grofweg in drie thema´s worden samengevat:

- (Inter)nationale samenwerking (sleuteldoelen 1, 2, en 6).
- Het volgen van een op risico gebaseerde aanpak (sleuteldoelen 1, 3 en 10)
- Preventieve maatregelen (sleuteldoelen 1,2, 4, 6 en 9)

In de volgende drie hoofdstukken worden deze thema´s een voor een besproken. Er wordt enerzijds weergegeven welke initiatieven er in Nederland zijn genomen en anderzijds worden de thema´s met een theoretische en kritische blik bekeken om handvaten voor verder maatschappelijk debat aan te reiken.

# Hoofdstuk 6.

# Informatie delen en Samenwerkingsplatformen

## Inleiding

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, werkt deze studie met een brede definitie van effectiviteit, waarbij we kijken naar de manier waarop CTF-gerelateerd beleid in de praktijk wordt gebracht, en welke *effecten* dat met zich meebrengt. In dat kader is het in de Nederlandse context van belang om de actoren in de strijd tegen terrorismefinanciering op een rijtje te zetten en hun inspanning in kaart te brengen, zoals in deel 2 van dit rapport is gedaan. Het is daarnaast van belang om de samenwerking in het veld van actoren in kaart te brengen en de onderlinge *dynamiek* en spanningsvelden te schetsen. Het veld van actoren in de strijd tegen TF is niet statisch, en de actoren opereren niet los en onafhankelijk van elkaar. Dat is nog in het bijzonder het geval in Nederland, waar we in recente jaren de ontwikkeling van nieuwe initiatieven en innovatieve samenwerkingsplatformen hebben gezien.

Het verbeteren van internationale en nationale coördinatie en het delen van informatie tussen publieke actoren onderling evenals tussen publieke en private actoren is ook een van de kernpunten van het FATF raamwerk (sleuteldoelen 1, 2, 6). In haar communicaties onderstreept de FATF systematisch het belang van de verbetering van nationale en internationale samenwerking. Eén van de aanbevelingen van de FATF is om goede samenwerking tussen de verschillende actoren in het opsporings- en handhavingsnetwerk te realiseren. Zo schrijft Aanbeveling 2 van de FATF Recommendations voor:

> Countries should ensure that policy-makers, the financial intelligence unit (FIU), law enforcement authorities … and other relevant competent authorities … have effective mechanisms in place which enable them to cooperate, and, where appropriate, coordinate domestically with each other concerning the development and implementation of policies and activities to combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation of weapons of mass destruction.[308]

Volgens de FATF Guidance on Private Sector Information Sharing van november 2017 is:

[308] FATF (2012-2018) *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.* Paris: FATF, p. 9.

> Effective information sharing … one of the cornerstones of a well-functioning AML/CFT framework. Constructive and timely exchange of information is a key requirement of the FATF standards and cuts across a number of Recommendations and Immediate Outcomes.[309]

Met andere woorden, het delen van informatie en signalen tussen publieke actoren, binnen de private sector, en tussen publiek-private actoren, wordt de laatste jaren nadrukkelijk genoemd als een speerpunt van TF beleid. Volgens FATF raakt 'informatie delen' als (breed gedefinieerd) principe aan 7 van haar Aanbevelingen en sleuteldoelen.[310]

Nederland heeft sterk ingezet op samenwerking en het faciliteren van het mogelijk maken van het delen van informatie, door middel van een innovatieve en pragmatische aanpak. Zoals aan het begin van deel 2 genoemd, is het opsporings- en handhavingsnetwerk op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering als het ware gestructureerd rondom verschillende samenwerkingsplatformen. Binnen het Nederlandse CFT raamwerk bestaat een geformaliseerde en vrij intensieve samenwerking tussen publieke actoren, en in toenemende mate ook tussen publieke en private actoren.

Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerkingsplatformen in het Nederlandse veld van actoren. Onder de term samenwerkingsplatformen wordt in dit kader verstaan: de structuren die zijn opgezet voor regelmatig overleg tussen verschillende (overheids-)partijen, maar óok de technische en juridische ruimten die zijn ontwikkeld om concrete, operationele informatie te delen. Een eerder WODC rapport over de CT Infobox beschrijft de box bijvoorbeeld als "een ruimte om informatie te delen".[311] Naast de CT-Infobox kent Nederland op het gebied van TF een aantal andere nieuwe 'ruimten' die informatiedeling mogelijk maken die vrij uniek zijn in internationaal opzicht.

Dit hoofdstuk gaat dus niet alleen over structuren voor beleidsoverleg en coördinatie, maar ook over structuren en platformen waar *operationele* data gedeeld en uitgewisseld kunnen worden. Die structuren bevatten zowel technische als juridische afspraken. Daarbij loopt het spectrum van samenwerkingsverbanden uiteen van *ad-hoc* of gereguleerd overleg tussen louter publieke actoren (zoals bijvoorbeeld het Bevriezingsoverleg), tot innovatieve samenwerkingsverbanden met private partijen uit de financiële sector, gericht op het delen van operationele informatie (de TF Taskforce). We analyseren deze platformen vanuit onze benadering over effectiviteit en effecten: hoe werken deze initiatieven en platformen? Wat zijn hun effecten en welke brede, maatschappelijke vragen kunnen gesteld worden?

De volgende samenwerkingsplatformen zullen aan de orde komen in dit hoofdstuk:

[309] FATF (2017) *Guidance on Private Sector Information Sharing.* Paris: FATF, p. 2.
[310] FATF (2016-2017) *Consolidated FATF Standards on Information Sharing.* (updated version November 2017) Paris: FATF, p. 31-33.
[311] De Poot, C.J. & Flight, S. (2015) *Ruimte om te delen. De CT infobox tien jaar in werking.* Den Haag: WODC.

1. Het Toezichthouderoverleg
2. Het Bevriezingsoverleg
3. De CT-infobox
4. Het Financieel Expertise Centrum Project Terrorismefinanciering
5. De Taskforce Terrorismefinanciering
6. Het TF Platform

De samenwerkingsplatformen worden besproken in volgorde van: platformen met alleen publieke deelnemers, waar geen of weinig operationele informatie gedeeld wordt, tot platformen waar publiek-private deelnemers samenwerken, en waar gericht operationele informatie gedeeld wordt (zie box 6.1).[312]

**Box 6.1.:** Overzicht Samenwerkingsplatformen

| Naam platform | Delen operationele informatie? | Deelname private actoren? | Vanaf |
|---|---|---|---|
| Toezichthouderoverleg | N | N | -- |
| Bevriezingsoverleg | J | N | 2007 (vanaf 2014 maandelijks) |
| CT-Infobox | J | N | 2004/2005 |
| FEC Project TF | J | N | 2014 |
| TF Taskforce | J | J | 2017 |
| TF Platform | J | J | 2011 |

Dit hoofdstuk brengt de opzet en de werking van deze samenwerkingsplatformen in kaart. Wie doen er mee? Hoe worden de platformen gecoördineerd? Welke 'leefregels' of principes maken de samenwerking mogelijk? Daarnaast wordt er ingegaan op de sterke en zwakkere punten. Hoe verloopt de samenwerking, waar zitten de obstakels? Hoe lopen de gegevensstromen en wat zijn de spanningsvelden? Welke technische, juridische en sociale uitdagingen zijn er om het delen van informatie (on)mogelijk te maken?

Aan het eind van het hoofdstuk zullen er een aantal kritische vragen met betrekking tot de verschillende samenwerkingsplatformen in kaart worden gebracht. Op dit moment is openbare kennis over een aantal van deze platformen beperkt. Volgens recente aanbevelingen van het Royal United Services Institute (RUSI) is het van belang dat nieuwe

[312] Het is niet mogelijk om een uitputtend overzicht te geven van alle samenwerkingsinitiatieven. De Commissie Meldplicht en het Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT) bijvoorbeeld worden hier buiten beschouwing gelaten.

structuren en vormen voor het delen van financiële informatie tussen publieke partners, en tussen publieke en private partners, gepaard gaan met een robuust debat over de proportionaliteit en effectiviteit van dergelijk initiatieven.[313] Dit hoofdstuk bespreekt een aantal punten die onderwerp van dergelijk debat zouden moeten zijn.

## 6.1 Informatiedeling en Effectiviteit

Een belangrijk doel van FATF is het bevorderen van informatiedeling tussen partijen. Er leeft een diepgewortelde overtuiging dat het mogelijk moet zijn om de informatie over potentiele terrorismefinanciering preventief bijeen te brengen.[314] Eén van de belangrijkste conclusies van de 9/11 Commission was dat er veel informatie binnen de relevante diensten aanwezig was maar dat deze niet goed gedeeld werd. In de jaren die volgden werd na een aanslag vaak steeds weer dezelfde vaststelling gedaan. Zoals het *Monograph on Terrorism Financing* van de 9/11 Commission schrijft: "The 19 hijackers hid in plain sight: none of their transactions could have revealed their murderous purpose, no matter how hard the banks looked at them … Intelligence the government had, however, could have been critical to identify the terrorists among us."[315]

In haar *Terrorist Financing Strategy* van februari 2016 noemt FATF als één van haar prioriteiten het in kaart brengen en beslechten van barrières voor effectieve informatie deling tussen publieke partijen én tussen publieke en private partijen.

> The FATF will as a priority, review all issues that may inhibit or create barriers to effective information sharing, whether internationally, domestically between government agencies, and with/within the private sector, including implementation of current tools and authorities to share information.[316]

Het realiseren van dergelijke samenwerking is echter niet altijd makkelijk in de praktijk. Een WODC rapport uit 2015 signaleerde dat samenwerking tussen overheidsdiensten en partijen vaak problematisch is en moeizaam verloopt, vooral waar het gaat om informatiedeling. Dat is onder andere "omdat elke partij haar eigen taken en verantwoordelijkheden heeft en houdt en er in samenwerkingsverbanden vaak geen duidelijke gezagsverhoudingen tussen de partijen bestaan."[317] Ook zullen organisaties die "informatie moeten delen daar vaak

[313] Nick J Maxwell and David Artingsall (2017) *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime*. RUSI Occassional Paper. London, oktober.
[314] Louise Amoore en Marieke de Goede (2008) *Risk and the War on Terror*. London: Routledge. Zie ook hoofdstuk 8.
[315] Roth, J., Greenburg, D. & Wille, S. (2004) *Monograph on Terrorist Financing. Staff Report to the Commission.* Washington: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, p. 56.
[316] FATF (2016) *Consolidated FATF Strategy on Combatting Terrorist Financing*, p. 7, beschikbaar via: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF-Terrorist-Financing-Strategy.pdf [geraadpleegd op 29 maart 2018].
[317] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 67.

terughoudend in zijn, omdat ze niet weten wat andere partijen met hun informatie zullen doen."[318] Een hoge mate van vertrouwen, pragmatische juridische oplossingen, en het behoud van autonomie over eigen informatie en database, kunnen bijdragen aan het delen van informatie in de (veiligheids)praktijk, zoals het geval is bij bijvoorbeeld de CT-Infobox en bij het FEC.

Naast de praktische en technische uitdagingen met betrekkingen tot samenwerking en informatiedeling, zijn er juridische en rechtsstatelijke redenen om informatiedeling in een democratische samenleving te reguleren. Hier gaat het met name om privacy en de bescherming van personen, maar ook om de rechtstatelijke scheiding tussen politiegegevens en informatie van de inlichtingen en veiligheidsdiensten. Doelstelling van de FATF is om in kaart te brengen of en hoe deze principes in de weg staan van informatiedeling. "As part of a review of issues that may inhibit or create barriers to effective information sharing, the FATF will consider data protection & privacy laws, tipping-off requirements, bank secrecy, and the availability of appropriate tools and authorities to share information."[319]

In Nederland kunnen we in de laatste jaren observeren dat de beschikbaarheid van instrumenten en platformen om informatie te delen is toegenomen. Nederland is trots op haar vooruitstrevende rol in dit opzicht. De eerste indruk van het Nederlandse veld is een 'iedereen kent elkaar' wereld waarbij dezelfde organisaties elkaar vaak in verschillende samenwerkingsverbanden tegen komen. Dat betekent niet dat er geen barrières voor informatiedeling meer bestaan. Maar één van de interessante aspecten die de Nederlandse aanpak van TF lijkt te karakteriseren, zijn de pogingen tot gestructureerde samenwerking, de relatief korte lijnen tussen de verschillende partijen, en tot op zekere hoogte de wil om tot pragmatische oplossingen te komen – soms op de grens van de wetgeving. De nieuwe vormen van samenwerking roepen echter ook vragen op over de rolverdeling tussen de actoren in het Nederlandse veld en de afbakening van taken.

## 6.2 Het Toezichthoudersoverleg

Het Toezichthoudersoverleg brengt de zes Wwft-toezichthouders (Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, Bureau Financieel Toezicht, Bureau Toezicht Wwft, de Kansspelautoriteit en de Nederlandse Orde van Advocaten), het Ministerie van Financiën en de FIU-NL bijeen. Het overleg vindt vier tot vijf keer per jaar plaats.

Afhankelijk van de zaken die er spelen zijn de verschillende toezichthouders daarbij aanwezig. Een van de onderwerpen die tijdens het toezichthoudersoverleg kan worden besproken is de bestrijding van terrorismefinanciering. In het kader van TF lijkt dit overleg met name relevant voor de toezichthouders die een minder centrale rol hebben in de bestrijding van

[318] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 68.
[319] FATF, CTF Strategy. p. 6.

terrorismefinanciering en bijvoorbeeld niet deelnemen aan het FEC, te weten de Nederlandse Orde van Advocaten, het Bureau Toezicht Wwft, de Kansspelautoriteit en tot voor kort het Bureau Financieel Toezicht.[320]

Tijdens dit toezichthoudersoverleg wordt relevante casuïstiek en jurisprudentie besproken en wordt overlegd over aandachtspunten bij het toezicht en over samenwerking. De verschillende toezichthouders bespreken bijvoorbeeld voor welke strategie of aanpak wordt gekozen om een risk-based approach op toezicht in te voeren, op welke manier de toezichthouder de naleving van de Wwft nagaat en welke obstakels men in het toezicht houden tegen komt. Daarnaast worden er tijdens het Toezichthouderoverleg ook meer concrete trends besproken met betrekking tot TF.

## 6.3 Het Bevriezingsoverleg

Het bevriezen van tegoeden is een belangrijke maatregel in de strijd tegen terrorismefinanciering. Aanbeveling 6 van de FATF schrijft voor dat deze sancties onverwijld in de nationale context en door de betrokken partijen moeten worden toegepast:

> Countries should implement targeted financial sanctions regimes to comply with United Nations Security Council resolutions relating to the prevention and suppression of terrorism and terrorist financing. The resolutions require countries to freeze without delay the funds or other assets of, and to ensure that no funds or other assets are made available, directly or indirectly, to or for the benefit of, any person … designated by … the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations.[321]

In het kader van deze Aanbeveling schrijft FATF voor: "Countries should establish the necessary legal authority and identify domestic competent authorities responsible for implementing and enforcing targeted financial sanctions".[322] Het gaat hierbij om VN Resoluties 1267 (1999) en 1373 (2001). In de EU worden deze Resoluties omgezet in de EU Council Common Position 2001/931/CFSP (27 December 2001) en Verordening (EG) nr. 2580/2001.

Om uitvoering te kunnen geven aan internationale sancties moet er in het geval van VN en EU sancties eerst door de Minister van Buitenlandse Zaken een uitvoeringsbesluit worden

[320] Het BFT heeft in 2017 een convenant ondertekend om als participant aan het FEC-samenwerkingsverband op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering deel te nemen. Staatscourant (2017) *Addendum bij het Informatieprotocol FEC 2014 inzake de samenwerking met Bureau Financieel Toezicht op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering,* Nr. 41499, 21 juli 2017.
[321] FATF, *Recommendations*, p. 11.
[322] FATF, *Recommendations*, p. 49.

genomen.[323] In dat kader zijn er in de nasleep van de aanslagen van 9/11 in Nederland overleggen opgezet met betrekking tot geldende sancties en deze overleggen zijn in de loop der tijd steeds meer geformaliseerd. Nederland kent sinds 2007 het Bevriezingsprotocol, waarin de te volgen procedures bij het implementeren van VN en EU besluiten in de nationale context zijn vastgelegd.[324]

Naast het implementeren van internationale sancties met betrekking tot terrorisme, stelt VN resolutie 1373 (2001) ook dat ieder land zelf een bevriezingsmechanisme moet hebben voor het aanwijzen en bevriezen van tegoeden van terroristen. In Nederland is dat de Nationale Sanctielijst Terrorisme. De Sanctieregeling 2007-II en de Sanctiewet (1977) zijn daarbij de leidraad. Het Bevriezingsprotocol beschrijft de procedures die gehanteerd worden bij Bevriezingsmaatregelen, inclusief het wettelijk kader, de procedure voor notificatie aan betrokkenen en de mogelijkheden voor ontheffing. Het protocol bevestigt het belang van een snelle implementatie van de (internationale) maatregelen: "Ten behoeve van een effectieve inzet van het bevriezingsinstrument is het van belang dat de bevriezingsmaatregel tot stand komt voordat de te treffen personen en instellingen worden gealarmeerd."[325]

In het kader van het Bevriezingsprotocol en ten behoeve van het effectief implementeren van sancties, is het Bevriezingsoverleg (BVO) tot stand gekomen.[326] Dit overleg bestaat uitsluitend uit publieke partijen: er zijn vertegenwoordigers van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën, Justitie en Veiligheid, alsmede vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Later zijn ook, zoals hieronder in meer detail zal worden beschreven, de FIU-NL en de CT Infobox bij het Bevriezingsoverleg aan tafel gekomen.

Het overleg richt zich zowel op het implementeren van internationale sancties, als op de plaatsingen van verdachte terroristen en terroristische organisaties op de Nationale Sanctielijst Terrorisme.[327] Figuur 6.1. geeft een overzicht hoe deze lijst met personen zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Hieruit wordt ook duidelijk hoe de lijst als instrument en het Bevriezingsoverleg sinds halverwege 2014 een ontwikkeling hebben doorgemaakt en op een nieuwe manier wordt ingezet met een focus op potentiele Syriëgangers.

Waar er relatief weinig personen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme zijn geplaatst tussen 2007 en 2013, heeft de lijst zich vanaf halverwege 2014 snel uitgebreid.[328] Op 10 november

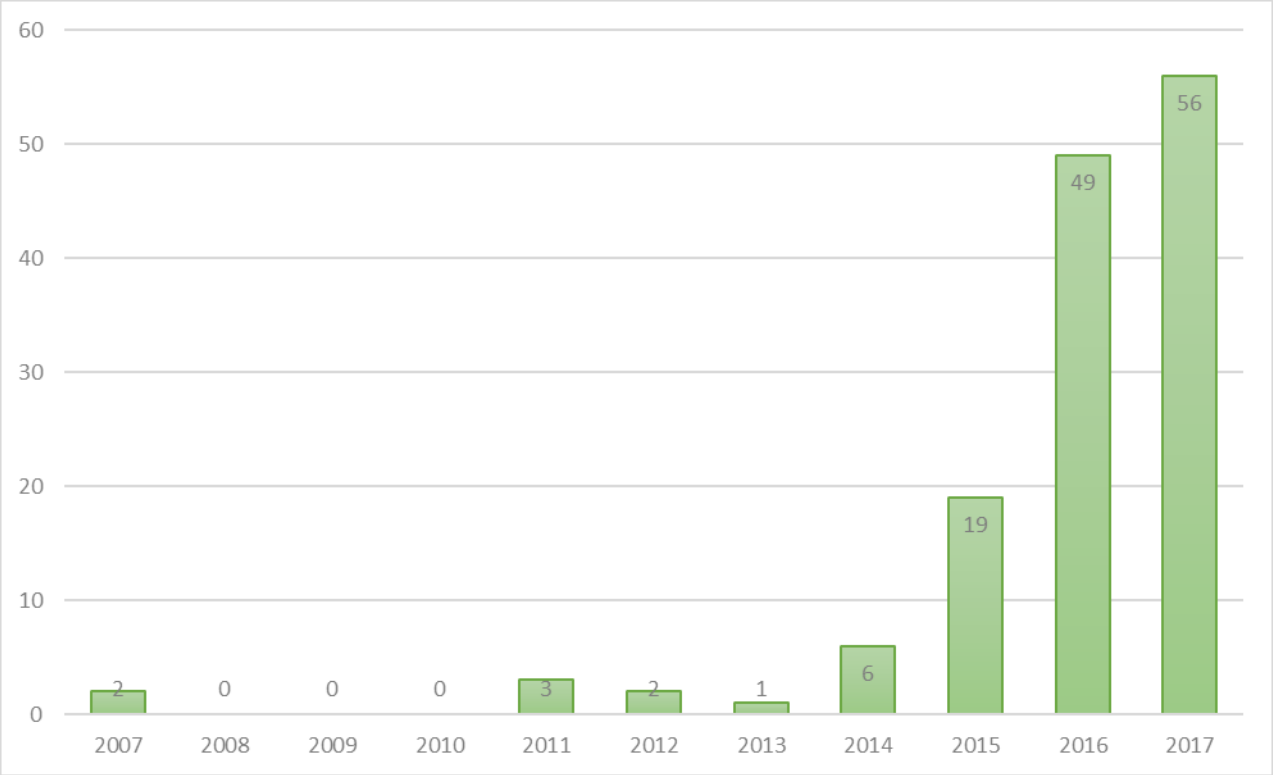
[323] Dit is niet het geval voor EU sancties in de vorm van Verordeningen. Deze hebben directe werking en worden niet apart omgezet in nationaal recht.
[324] NCTV (2013) Protocol totstandkoming en beëindiging van bevriezingsmaatregelen terrorisme ('Bevriezingsprotocol'), p. 2., beschikbaar via: https://www.nctv.nl/binaries/bevriezingsprotocol_tcm31-32628.pdf [geraadpleegd op 29 maart 2018].
[325] NCTV, *Bevriezingsprotocol*, p. 2.
[326] NCTV, *Bevriezingsprotocol*.
[327] Het betreft hier niet persé een verdenking in strafrechtelijke zin maar een bredere definitie van verdenking die in lijn is met de sanctiewetgeving.
[328] Er dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat enkele personen ook van de lijst zijn afgehaald. Hiervan hebben we momenteel geen volledig overzicht. Daardoor kunnen de cijfers, vooral uit de vroegste jaren wellicht iets zijn vertekend. Ook is in maart 2018 het aantal personen op de lijst gedaald tot 135.

2017 staan er 141 personen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme en daarnaast zijn er drie organisaties aangemerkt als terroristisch.[329] Dit kan worden verklaard door de respons met betrekking tot personen die naar het grondgebied van IS in Syrië en Irak wilden of zijn vertrokken, de zogenaamde 'uitreiziger' of Syriëganger problematiek. Er werd sterk ingezet om deze personen tijdig te detecteren, op te sporen en mogelijk te vervolgen. Het idee is dat het plaatsen van deze uitreizigers op de Nationale Sanctielijst Terrorisme kon bijdragen om hun plannen en netwerken of financiële stromen te verstoren.

Door de lijst op een nieuwe manier in te zetten en door een meer proactieve manier van opereren, is er halverwege 2014 ook meer structuur in het Bevriezingsoverleg gekomen. Er is overgegaan van een *ad hoc* en casus-based aanpak, naar een maandelijks overleg. Het overleg vindt plaats op en wordt gecoördineerd en voorgezeten door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast de hierboven genoemde vaste deelnemers, worden er als dat wenselijk of relevant wordt geacht ook andere organisaties bij het overleg uitgenodigd zoals de IND, gemeenten of interdepartementale afgevaardigden met een bepaalde expertise.

De rol van verschillende actoren kan als volgt worden omschreven. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zit bij het overleg vanwege het internationale aspect van het sanctiebeleid en omdat zij leidend is in het uitvoering geven aan VN-resolutie 1373. Zij coördineert de organisatie van het overleg, speelt een voorzittersrol en levert secretariële ondersteuning. Het OM en de NCTV zitten aan tafel om ervoor te waken dat het plaatsen van een persoon of organisatie op de sanctielijst geen doorkruising veroorzaakt met het strafproces en de integrale aanpak. Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de financiële sancties. Ook gaat het Ministerie van Financiën over de afhandeling van eventuele (gedeeltelijke) ontheffingen met betrekking tot sancties.[330] De rol van het OM, de FIU-NL en de AIVD bestaat uit het leveren van de input over mogelijke kandidaten voor de Nationale Sanctielijst Terrorisme. De FIU zat in eerste instantie niet bij het Bevriezingsoverleg aan tafel maar is naar aanleiding van een incident bij het overleg betrokken.

[329] Nationale sanctielijst terrorisme, beschikbaar via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties/documenten/rapporten/2015/08/27/nationale-terrorismelijst [geraadpleegd op 10 november 2017].
[330] Bij een gedeeltelijke ontheffing van sancties gaat het om toegang tot de voorziening in primaire levensbehoeften. De op de lijst geplaatste persoon krijgt dan bijvoorbeeld nog wel toegang tot een minimumbudget om van te leven en tot een zorgverzekering. Men heeft hier overigens niet vanzelfsprekend recht op.




**Figuur 6.1.:** Aantal toegevoegde personen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme per jaar. Bron: Nationale Sanctielijst Terrorisme, 10 november 2017.

*Informatie delen en besluitvorming*

Binnen het bevriezingsoverleg behandelt men de ontwikkelingen van bestaande cases en bespreekt men of er binnen een specifieke casus nog vraagstukken openstaan. Daarnaast kan men nieuwe cases toevoegen.[331] De casussen worden aangedragen in de vorm van een proces-verbaal in het geval van het OM, en een ambtsbericht in het geval van de AIVD. Deze zijn ongeveer een à twee pagina´s lang en beschrijven de aanwijzingen die moeten aantonen dat de persoon of organisatie als terroristisch aangemerkt kan worden binnen de reikwijdte van VN-resolutie 1373. Het aantal casussen dat per overleg wordt besproken varieert van nul of één tot een stuk of vijftien. Gemiddeld zijn het er echter minder dan tien.

Tijdens het overleg wordt besloten of de informatie voldoende is om iemand op de Nationale Sanctielijst Terrorisme te plaatsen. In het bevriezingsprotocol wordt beschreven aan de hand van welke criteria wordt beoordeeld wat voldoende aanwijzingen zijn dat iemand een persoon is of behoord tot de kring van personen en organisaties wiens tegoeden dienen te worden bevroren. Deze criteria zijn:

[331] Een tijd werden de cases via het OM ingestoken aan de CT infobox waar de case verder kon worden verrijkt en daarna door de CT Infobox voorgelegd aan het bevriezingsoverleg. Dit is inmiddels niet meer het geval.

- "de instelling van een onderzoek of vervolging door een bevoegde instantie wegens een terroristische daad of poging tot het plegen van een dergelijke daad of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad;
- een veroordeling wegens bovengenoemde feiten;
- een ambtsbericht van de AIVD aan het ministerie van Buitenlandse Zaken dat geloofwaardige indicaties bevat van betrokkenheid van een persoon of organisatie bij een terroristische daad of poging tot het plegen van een dergelijke daad of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad".[332]

In eerste instantie waren er – buiten de richtlijnen in VN resolutie 1373 – geen formele criteria waaraan werd getoetst of een persoon of organisatie op de Nationale Sanctielijst Terrorisme moest komen te staan.[333] Inmiddels is op dit punt van kritiek volgens de betrokkenen actie ondernomen en zijn de bovengenoemde criteria verder aangescherpt.[334] Het bevriezingsprotocol is onlangs herzien met betrekking tot de veranderende situatie met betrekking tot IS.[335] Er zullen bijvoorbeeld aanpassingen worden gedaan nu de focus op uitreizigers is veranderd in een focus op terugkerende strijders. Algemeen gesteld is het leidende criterium dat er overtuigende aanwijzingen moeten zijn van betrokkenheid bij het (faciliteren) van terrorisme.[336]

Het kan ook voorkomen dat na overleg wordt besloten om iemand niet op de Nationale Sanctielijst Terrorisme te plaatsen. Het wordt na overleg niet altijd wenselijk geacht om een sanctiemaatregel op te leggen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de bevriezing van tegoeden de rechtsgang zou kunnen doorkruisen. Of omdat de maatregel een negatieve impact zou kunnen hebben op de integrale aanpak. In dit laatste geval kan men denken aan terugkeerders uit IS grondgebied waarvan men hoopt dat zij weer in de Nederlandse maatschappij kunnen gaan functioneren. De overweging is dan of het bevriezen van al hun financiële middelen wenselijk is of ingaat tegen het belang van mogelijke re-integratie. Het komt voor dat het onderliggende dossier ontoereikend vindt, dan wordt gekeken of er nog nadere informatie beschikbaar is zodat de case in het volgende BVO weer kan worden besproken.

Mocht op basis van de verstrekte informatie binnen het Bevriezingsoverleg worden besloten een persoon of organisatie voor te dragen voor plaatsing op de Nationale Sanctielijst Terrorisme, dan heeft het Ministerie van Buitenlandse zaken de plicht om ter plekke bij de AIVD of bij de Nationale Politie de achterliggende informatie te beoordelen (de

[332] NCTV, *Bevriezingsprotocol*, p. 3.
[333] Alberts, J. & Lensink, H. (2015) 'De Nationale Terrorismelijst: klinkt stoer, doet weinig,' *Vrij Nederland*, 16 November 2015.
[334] Interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2018.
[335] Interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2018.
[336] Sanctieregeling Terrorisme 2007-II, beschikbaar via: http://wetten.overheid.nl/BWBR0023131/2010-04-14#Opschrift [geraadpleegd op 3 april 2018].

vergewissingsplicht).[337] Wordt de informatie voldoende serieus geacht om plaatsing op de Nationale Sanctielijst Terrorisme te rechtvaardigen, dan wordt een besluit voorgelegd aan de ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid en Financiën. De drie ministers nemen gezamenlijk het uiteindelijke sanctiebesluit. De wettelijke basis daarvoor wordt gevormd door de Sanctieregeling 2007-II.[338] Een veroordeling wegens terroristische redenen kan ook tot plaatsing op de Nationale Sanctielijst Terrorisme leiden en het vrijkomen van een veroordeelde terrorist leidt niet automatisch tot delisting. Het Bevriezingsprotocol stelt dat de beëindiging van de maatregelen na afloop van detentie geen vanzelfsprekendheid is en de bevriezing als preventieve bestuursrechtelijke maatregel los staat van strafrechtelijke vervolging.[339]

Ieder half jaar wordt de volledige lijst geëvalueerd om te bezien of er nog voldoende grond bestaat voor de 'geliste' personen om op de sanctielijst te staan.[340] Er wordt dan bijvoorbeeld gekeken of de persoon nog geassocieerd kan worden met een terroristische organisatie of zich als uitreiziger in Syrië bevindt. Naast de ingebouwde procedure voor heroverweging, kunnen geliste personen ook een bezwaar- en beroepsprocedure opstarten of een verzoek tot (gedeeltelijke) ontheffing van de maatregelen doen.

*Concluderende observaties*

Binnen het Bevriezingsoverleg in Nederland worden besluiten genomen met betrekking tot de plaatsing van (vermeende) terroristen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme. De opzet waarbij besluiten aangaande sancties (internationaal en nationaal) binnen één overlegstructuur worden genomen lijkt de uitwisseling van informatie en de coördinatie van de maatregelen ten goede te komen.

Waar de coördinatie nog verbeterd zou kunnen worden, is in de schakel tussen het besluitvormingsniveau en het uitvoeringsniveau. DNB lijkt bijvoorbeeld te signaleren dat zij graag eerder geïnformeerd wilden worden over aanstaande plaatsingen op de lijst zodat zij tijdig een alert kunnen voorbereiden. Zo kan zij ervoor zorgen dat er mankracht is om onmiddellijk een sanctie alert te doen uitgaan.[341] Zoals gesteld is het van belang dat sanctiebesluiten direct van kracht zijn om te voorkomen dat tegoeden worden weggesluisd door betrokkenen. Als financiële instellingen niet tijdig geïnformeerd zijn, kunnen zij in overtreding van het sanctieregime zijn. Meer in het algemeen zit er een spanning tussen het bevriezen van tegoeden om te voldoen aan VN veiligheidsraad resolutie 1373 en de FATF aanbevelingen, en het inzicht krijgen in mogelijke TF netwerken en het verder vergaren van bewijslast.

Daarnaast is het belangrijk om het toenemende gebruik van de Nationale Sanctielijst Terrorisme te plaatsen in de context van de langer durende internationale kritiek op zwarte

[337] NCTV, *Bevriezingsprotocol,* p. 3.
[338] Sanctieregeling 2007-II.
[339] Bevriezingsprotocol, p. 9.
[340] Interview met vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2018.
[341] Interview vertegenwoordigers DNB, maart 2017.

lijsten en sancties.[342] Een van de kritiekpunten die in de literatuur over (de VN en EU) terrorismelijsten vaak wordt onderstreept is dat de evaluatie en bezwaar procedures te mager zijn vormgegeven.[343] Meerdere zaken voor (onder andere) het Europese Hof van Justitie stelden vast dat sanctielijsten op gespannen voet staan met de rechtsbescherming van individuen. In de bekende 'Kadi' zaak, stelde het Europese Hof vast dat plaatsing op de VN lijst een schending van mensenrechten en Kadi's rechtsbescherming inhield.[344] In de LTTE zaak stelde het Europese Hof vast dat plaatsing op de EU lijst geschiedde op basis van (internet) bronnen, maar dat er geen sprake was van een geïnformeerde beslissing van een competente autoriteit.[345]

In Nederland zijn ook vragen gesteld met betrekking tot procedures in het Bevriezingsprotocol en het besluit om iemand op de lijst te plaatsen. Het protocol definieert wie er gerekend worden als de kring van personen en organisaties waarop de sanctiemaatregelen van toepassing zijn, en welke aanwijzingen een plaatsing op de lijst rechtvaardigen. Deze criteria blijven echter vrij breed. Vooral als het listen gebeurt op basis van een ambtsbericht van de AIVD, zoals het geval is geweest bij de meeste toevoegingen aan de lijst sinds de nieuwe aanpak in 2014. In 2015 werd toegegeven dat de lijst volgens insiders "vol inconsequenties zit".[346] Het was bijvoorbeeld onduidelijk waarom sommige vermeende terroristen wel op de lijst werden geplaatst en anderen niet. In 2015 verscheen er een artikel in de *Vrij Nederland* waarin werd gesteld dat het onduidelijk was hoe de afwegingen werden gemaakt om personen op de Nationale Sanctielijst Terrorisme te plaatsen.[347]

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat uit ervaring is gebleken dat het plaatsen op de lijst het beste kan worden toegespitst op uitreizigers naar het buitenland (het gaat met name om Syrië en Irak). Deze personen hebben dan ter plekke geen toegang tot hun bankrekeningen waardoor hun deelname aan terroristische activiteiten wordt gefrustreerd, en hen een eventuele terugkeer onmogelijk wordt gemaakt. De toepassing op mogelijke

[342] Een volledige behandeling van de juridische discussies rondom sanctielijsten valt buiten dit rapport. Er is een rijke literatuur over dit onderwerp. Onder andere: Isiksel, N. T. (2010) 'Fundamental Rights in the EU after Kadi and Al Barakaat,' *European Law Journal* 16 (5), p. 551-577; Sullivan, G. & Hayes, B. (2011) *Blacklisted: Targeted Sanctions, Preemptive Security and Fundamental Rights*. Berlin: European Center for Constitutional and Human Rights; Heupel, M. (2017) 'EU Sanctions Policy and the Protection of Due Process Rights: Judicial Lawmaking by the Court of Justice of the EU,' In M. Heupel & M. Zürn (Eds.), *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations* (p. 129-151). Cambridge: Cambridge University Press; de Goede, M. (2018) "Proscription's Futures,' *Terrorism and Political Violence* 30 (2), p. 336-355.

[343] Sullivan, G. & Hayes, B. (2011) *Blacklisted: Targeted Sanctions, Preemptive Security and Fundamental Rights*. Berlin: European Center for Constitutional and Human Rights.

[344] European Court of Justice, Judgement of the Court In Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, 795 Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation versus Council of the European Union and Commission of European Communities, September 3, 2008, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62005CJ0402&from=EN [geraadpleegd op 25 november 2016].

[345] Court of Justice of the European Union, Press Release No 108/16, Luxembourg, September 22 2016, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-09/cp160108en.pdf [geraadpleegd op 25 november 2016].

[346] Alberts & Lensink, *'De Nationale Terrorismelijst'*.

[347] Alberts & Lensink, *'De Nationale Terrorismelijst'*.

terroristen in Nederland blijkt moeilijk omdat deze aanpak schuurt met andere maatregelen die er vanuit de integrale aanpak Jihadisme tegen deze mensen genomen kunnen worden. Hierbij kan worden opgemerkt dat er een spanning bestaat tussen het formeel vast leggen van specifieke criteria – wat de legitimiteit en traceerbaarheid van beslissingen ten goede komt – en de wendbaarheid van het beleid. Nu het uitreizigersprobleem bijvoorbeeld afneemt en veranderd is in een 'terugkeerderprobleem,' moeten de criteria worden aangepast aan een nieuwe situatie.

Een ander procedureel punt waarbij meer formele richtlijnen wenselijk zouden zijn, is het vergewissen. Een vertegenwoordiger van het Ministerie van Buitenlandse Zaken krijgt inzicht in de gegevens van het OM of het AIVD-dossier waaraan het ambtsbericht ten grondslag ligt om te toetsen of dit "een voldoende feitelijke grondslag vormt voor de in het ambtsbericht (of in de OM gegevens) vermelde omstandigheden en gebeurtenissen".[348] De vraag is op basis van welke overwegingen en kennis dit oordeel wordt gevormd. Wordt er alleen vastgesteld dat er ondersteunende informatie bestaat of wordt er ook een kritische blik geworpen op de geleverde informatie? In een eerdere zaak die door de rechtbank van Amsterdam is beoordeeld, is bijvoorbeeld gebleken dat bij een op de lijst geplaatste persoon op de lijst is komen te staan op basis van "een onvoldoende solide feitelijke grondslag" en dit besluit "niet deugdelijk gemotiveerd" was.[349]

Naast de procedurele overwegingen blijven ook de wenselijkheid en de rechtsstatelijkheid van het instrument zelf – het op een lijst plaatsen van *vermeende* terroristen als bestuursrechtelijke maatregel – punten van discussie. In beginsel houdt een listing geen verdenking of beschuldiging in de strafrechtelijke zin in. Wel is financiële steun aan een individu of organisatie op de sanctielijst strafbaar. Dat was aan de orde bij de Nederlandse LTTE strafzaak, waar verdachten schuldig werden bevonden aan het overtreden van de sanctiewetgeving.[350]

Ten slotte rijst het de vraag of de nieuwe aanpak waarbij de sanctielijst wordt ingezet om vermeende terroristen en met name uitreizigers naar IS gebied te treffen effectief is. Op basis van publieke informatie is het moeilijk om vast te stellen welke impact de maatregel heeft gehad op de uitreizigers. Het is bij preventieve maatregelen niet objectief aan te tonen of en hoe deze bijdragen aan het voorkomen van aanslagen en het voorkomen van terrorismefinanciering. Met betrekking tot de effecten moet men echter ook vaststellen dat de groei van de Nationale Sanctielijst Terrorisme ook een grotere kring mensen treft die bijvoorbeeld familierelaties heeft met de 'geliste' persoon. Het blijft daarom belangrijk om de gemaakte afweging tussen de ingezette middelen en de baten van de aanpak kritisch te blijven bekijken.

[348] *NCTV,* Bevriezingsprotocol, p. 3.
[349] Rechtbank Amsterdam (2015) zaaknummer AMS 14/6356, 6312, 6303, uitspraak op 24 april 2015.
[350] Zie: ECLI:NL:GHDHA:2015:1082; voor een analyse van deze zaak, zie de Goede, M. (2018) "Proscription's Futures,' *Terrorism and Political Violence* 30 (2), p. 336-355.

## 6.4 De CT-Infobox

De CT Infobox is een samenwerkingsverband tussen overheidsorganisaties dat in 2004 is opgericht als reactie op de terroristische aanslagen in Madrid (11 maart 2004). Met de ondertekening van het Convenant ging de samenwerking in 2005 formeel van start. Het doel van dit initiatief was om "de informatiepositie over personen waar een terroristische dreiging vanuit gaat te verbeteren en hier adequaat tegen op te kunnen treden."[351] In de CT Infobox worden gegevens over personen uitgewisseld en wordt intensief samengewerkt tussen partijen om zo goed mogelijk op te kunnen treden tegen personen die een gevaar vormen voor de staatsveiligheid.[352]

In 2015 is er een WODC studie verschenen die een gedetailleerd overzicht geeft van de CT Infobox en de ontwikkeling die dit uitwisselingsplatform het afgelopen decennium heeft doorgemaakt. In dit hoofdstuk zullen wij deze analyse niet opnieuw doen. We richten ons vooral op de vraag hoe informatie met betrekking tot TF wordt gedeeld en hoe er tot besluitvorming wordt gekomen. Een van de aspecten die het delen van informatie met betrekking tot terrorisme(financiering) in het verleden vaak moeilijk maakte, is de wettelijke scheiding tussen inlichtingen- en opsporingsinformatie.[353] De CT Infobox is opgericht met het idee om het delen van inlichtingeninformatie waarover de AIVD beschikt, met het OM en de Nationale Politie (toen KLPD) mogelijk te maken. Door een samenwerkingsverband op te zetten binnen het wettelijke kader waarin de AIVD opereert (de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002) zou het mogelijk worden om tot informatiedeling te komen.[354]

De CT Infobox richt zich overigens niet specifiek op het fenomeen terrorismefinanciering maar het bestrijden van terrorismefinanciering en de financiële activiteiten van onderzoekssubjecten (ook wel targets) of netwerken kunnen een onderdeel zijn van het werk van de CT Infobox.[355] Een belangrijke focus op dit moment zijn de Syriegangers en de lijst met uitreizigers die de AIVD in dit kader heeft opgesteld.

*Informatie delen en besluitvorming*

Waar het FEC (zie paragraaf 6.5) primair gericht is op het bewaken en bevorderen van de integriteit van de financiële markten, is de CT-Infobox een samenwerkingsplatform dat gericht is op het delen van inlichtingen met betrekking tot de nationale veiligheid. Het is juridisch ondergebracht binnen de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WiV) en in fysieke vorm gehuisvest binnen de AIVD. Tussen 2004 en 2013 groeide het initiatief stapsgewijs van vijf naar tien deelnemende organisaties binnen het veiligheids-, opsporings-

[351] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 66.
[352] NCTV, CT Infobox website. Beschikbaar via: https://www.nctv.nl/onderwerpen_a_z/ctinfobox/index.aspx [geraadpleegd op 3 april 2018].
[353] Zoals vastgelegd in de Wiv (Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten) en de Wpg (Wet Politiegegevens).
[354] De nieuwe Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten 2017 staat momenteel ter discussie na het raadplegend referendum van 21 maart 2018.
[355] Interview vertegenwoordiger AIVD, april 2017.

en inlichtingendomein. Op dit moment zijn er tien deelnemers: de huidige deelnemers betreffen de AIVD, het Korps Nationale Politie, de FIOD, de Inspectie SZW, de MIVD, de NCTV, de FIU-NL, de Koninklijke marechaussee, de IND en het OM. Een Coördinerend Beraad houdt toezicht op de CT Infobox en stuurt de activiteiten van de CT Infobox aan.[356]

In de praktijk bestaat de CT Infobox uit de gedetacheerde medewerkers van de deelnemende organisaties die ieder afzonderlijk toegang hebben tot hun eigen systemen. De kern van de werkwijze van de CT-Infobox is dat het gegevensuitwisseling toestaat, zonder het verzamelen en opslaan van de gegevens in één centrale database en zonder het direct doorgeven van informatie. "In de box wordt de informatie van verschillende organisaties met elkaar in verband gebracht en multidisciplinair beoordeeld. Op grond van die beoordeling worden adviezen uitgebracht aan de deelnemende partijen en aan derden."[357] Dit wordt ook wel het 'gesloten box principe' genoemd. Dit principe wordt in latere platformen (zoals de TF Taskforce) ook gebruikt.

De gegevens over een persoon of netwerk worden uit de verschillende databases samengebracht en besproken. De CT-Infobox maakt het bijvoorbeeld mogelijk om belastinggegevens na te trekken van verdachten van de politie of AIVD in de systemen van de FIOD. Met andere woorden, de CT Infobox fungeert als een manier om informatie van diverse publieke partners bijeen te brengen zodat de 'puzzelstukjes' bijeengebracht kunnen worden, zonder schending van de wettelijke kaders. Zoals één geïnterviewde het verwoordt: "vele partijen hebben puzzelstukjes van een puzzel … Je wil ook voorkomen dat de hele puzzel bij de overheid bekend was en dat men later vraagt, 'hoe is dit niet gezien'?"[358]

Op basis van de gevonden informatie kan er vervolgens een advies worden opgesteld. Dit advies kan vervolgens door de CT Infobox – en niet de eigenaar van de informatie – worden gedeeld met andere opsporings- en handhavingspartijen.[359] Er zijn drie soorten adviezen: het 'verstrekkingsadvies' waarbij een organisatie wordt aangeraden om bepaalde informatie met een andere partij te delen, het 'attenderingsadvies' waarbij een organisatie advies krijgt om op een bepaalde wijze te handelen ten aanzien van een persoon en adviezen aan de NCTV om te starten met een persoonsgerichte aanpak. De ontvangende partijen van deze adviezen kunnen zelf beslissen of zij er gehoor aan geven en actie ondernemen.[360] De adviezen worden alleen uitgebracht op basis van het zogenaamde GAZO principe (Geen Actie Zonder Overleg). Dit principe zal in paragraaf 5.5 verder worden besproken.

[356] AIVD (2015) *CT-Infobox 10 jaar ruimte om te delen*, nieuwsbericht, 27 maart 2015, Beschikbaar via: https://www.aivd.nl/actueel/nieuws/2015/03/27/ct-infobox-10-jaar-ruimte-om-te-delen [geraadpleegd op 3 april 2018].
[357] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 68.
[358] Interview met vertegenwoordiger AIVD, april 2017.
[359] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 9.
[360] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 68-69.

*Concluderende observaties*

De CT Infobox wordt door de deelnemers gezien als internationaal vernieuwend, werknemers noemen het uniek en een belangrijk instrument in de strijd tegen terrorisme.[361] Zij zien een meerwaarde in de verschillende perspectieven en kennisposities die de verschillende organisaties ter tafel brengen waardoor cases in een bredere context kunnen worden beschouwd. Ook zijn zij tevreden over de snelheid en efficiency van de gegevensverwerking en de afwegingen waartoe de deelnemers binnen de box gezamenlijk komen.[362] In een artikel dat in de NRC verscheen spreekt een van de betrokkenen zelfs over de CT Infobox als een "bureaucratisch wonder".[363]

Gezien de beperkte inzage die wij als onderzoekers hebben gehad in de werkwijze van de CT Infobox op het gebied van het bestrijden van terrorismefinanciering is het niet mogelijk om conclusies te trekken met betrekking tot de effectiviteit. Onderzoekers van een eerder WODC rapport over dit onderwerp stelden vast dat "[h]et niet goed mogelijk [is] om empirisch vast te stellen of het gevaar van personen die vanuit het oogpunt van terrorisme en radicalisering een risico vormen voor de Nederlandse samenleving is verminderd door de oprichting van de CT Infobox."[364]

Naast de effectiviteit van de CT Infobox, zou men ook de vraag kunnen stellen over de bredere effecten. Deze effecten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het toezicht op de activiteiten met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en politieregisters en op de democratische verantwoording van de activiteiten van de CT Infobox. De CT Infobox valt onder verschillende toezichtregimes. In de eerste plaats ziet de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD), zoals vastgelegd in de Wiv, onafhankelijk toe op de rechtmatige werkwijze van de CT Infobox. Daarnaast zijn ook de toezichtsregimes van de Wet politieregisters en de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.[365] Het is de vraag in hoeverre het werken binnen deze verschillende regimes een obstakel is voor de effectiviteit en de efficiëntie van de CT Infobox en in hoeverre verandering in het huidige kader het toezicht zou kunnen verbeteren.

Naast toezicht is verslaglegging een belangrijk punt. De AIVD rapporteert over de werkzaamheden van de CT Infobox tijdens het bewindsliedenoverleg met betrekking tot terrorismebestrijding van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[366] De publieke verslaglegging over de operationele activiteiten van de CT Infobox – ook in abstracte vorm – is echter minimaal.

[361] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*.
[362] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*.
[363] Versteegh, K. (2017) De TomTom van de terreurbestrijding, *NRC*, 7 februari 2017.
[364] De Poot & Flight, *WODC rapport CT infobox*, p. 66.
[365] Tweede Kamer der Staten Generaal (2005) Brief Minister van Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties, 18 maart 2005, Nr. 21.
[366] Idem.

## 6.5 Het Financieel-Expertise Centrum (FEC) – FEC project TF

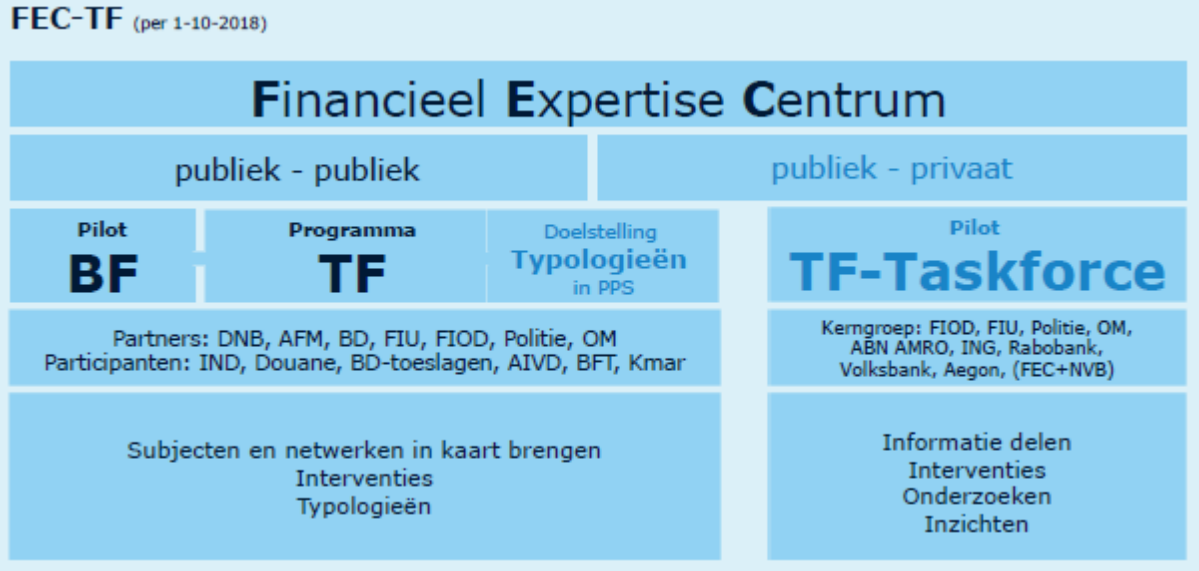
Eind 1997 is het Financieel Expertise Centrum (FEC) opgericht naar aanleiding van de zogenaamde Clickfonds zaak en de daaropvolgende Nota integriteit financiële sector.[367] Het doel van het FEC is het versterken van de integriteit van de financiële sector. Haar activiteiten zijn in de loop der jaren verschoven van kenniscentrum naar meer operationele samenwerking. In 2004 kwamen er wijzigingen in de structuur van het FEC en werd de FEC Raad opgericht. Verdere reorganisaties vonden plaats tussen 2007 en 2009 en vanaf 1 januari 2009 begon het ´nieuwe FEC´. Het FEC definieert haar missie als het versterken van de integriteit in de financiële sector "door de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden".[368]

De huidige taken van het FEC (zoals vastgelegd in het Convenant van 2014) zijn als volgt:

1. Het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners.
2. Het realiseren van een kenniscentrum voor FEC relevante kennisgebieden.
3. Het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare, resultaten.[369]

Vanaf 2003 besteedt het Financieel Expertise Centrum (FEC) aandacht aan de bestrijding van terrorismefinanciering als een fenomeen met invloed op financiële integriteit. In 2003 is er een eerste explorerende FEC-rapportage verschenen over terrorismefinanciering.[370] In 2006 volgde een tweede FEC-project over terrorismefinanciering. Er was toen in Nederland relatief weinig aandacht voor dit thema. Vanaf 2010 werd het bestrijden van terrorismefinanciering meer structureel door het FEC opgepakt. In 2011 werd Project Bridge gestart, gevolgd door de pilot FEC Project TF in 2015, die sinds 2018 structureel is ingeregeld als programma FEC-TF. Vervolgens zijn in 2017 nog twee andere pilots gestart: de pilot BF over ongewenste buitenlandse financiering, deze is onderdeel van het programma FEC-TF en los daarvan de pilot FEC PPS, ook wel de TF Taskforce. Hieronder zullen de FEC projecten worden besproken die in de periode 2013-2016 gaande waren. Het FEC project TF PPS komt in paragraaf 6.6 aan bod. (Zie figuur 6.2.).

[367] Operatie Clickfonds was een grootschalig onderzoek van het OM, de FIOD en de Economische Controle Dienst (ECD) naar fraude op de Amsterdamse effectenbeurs.
[368] FEC, *Doel, Missie en Ambitie*. Beschikbaar via: https://www.fec-partners.nl/nl/organisatie/doel_en_missie [geraadpleegd op 3 april 2018].
[369] FEC Convenant, 7 februari 2014, https://www.fec-partners.nl/media/67/70/562931/128/convenant_stcrt-2014-2351.pdf [geraadpleegd op 13 april 2018].
[370] FEC (2003) *Terrorismefinanciering en terrorismebestrijding*, Amsterdam: FEC.




**Figuur 6.2.:** Overzicht huidige activiteiten FEC inzake de bestrijding van TF. Bron: Functioneel Parket.

Het FEC is een samenwerkingsplatform tussen FEC-partners: de AFM, DNB, het OM, de Nationale Politie, de FIOD, de Belastingdienst en de FIU. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn als waarnemers betrokken bij het FEC. Andere instellingen kunnen indien wenselijk bij het FEC toetreden als FEC-participanten op grond van artikel 1 lid 2 van het FEC Convenant.[371] De ambitie van het FEC is "resultaatgericht samenwerken als één overheid ter bestrijding van financieel economische criminaliteit en niet integer gedrag in de financiële sector".[372]

Binnen de organisatie kan onderscheid worden gemaakt tussen drie niveaus: de FEC Raad, de FEC-eenheid en de samenwerking door FEC partners op tactisch niveau. Het bestuur wordt gevormd door een FEC Raad die over de beleidsmatige en strategische besluitvorming gaat. Zij stelt bijvoorbeeld de thematische prioriteiten voor het FEC vast. De bestuurders van de zeven FEC-partner organisaties en afgevaardigden van de twee waarnemende Ministeries vormen gezamenlijk de FEC Raad. Het voorzitterschap van de FEC Raad rouleert iedere drie jaar en wordt op het moment vervuld door DNB. De FEC Raad komt vier keer per jaar bijeen.[373]

De FEC eenheid is gevestigd in een etage binnen het gebouw van De Nederlandsche Bank. De FEC-eenheid bestaat uit ongeveer negen medewerkers die gedetacheerd zijn door de zeven partnerorganisaties en gefinancierd worden door het Ministerie van Financiën.[374] Zij

[371] FEC (2004)Convenant herstructurering FEC.
[372] FEC, *Doel, Missie en Ambitie*. Zie ook het FEC Convenant https://www.fec-partners.nl/media/67/70/562931/128/convenant_stcrt-2014-2351.pdf [geraadpleegd op 13 april 2018].
[373] Interview met een vertegenwoordiger van het FEC, september 2017.
[374] Er is een afdelingshoofd, een secretaris, drie personen die gaan over informatie-uitwisseling, een privacy officer, een communicatieadviseur, een beleidsmedewerker, een officemanager en een expert inzake publiek-private samenwerking.

coördineert de samenwerking tussen de partners (en FEC-participanten) en rapporteert over de voortgang aan de FEC Raad.[375] In het kader van de FEC projecten op het gebied van terrorismefinanciering (FEC project TF en FEC project TF PPS/TF Taskforce), coördineert de FEC-eenheid de samenwerking binnen het project TF en richt zij zich op praktische sturing zoals het faciliteren bij de voorbereiding van de vergaderingen, follow-up en projectplannen. Ook fungeert de FEC-eenheid als een soort 'doorgeefluik' dat de uitwisseling van informatie vanuit een technisch oogpunt mogelijk maakt. De FEC eenheid maakt daarvoor gebruik van een beveiligd IT systeem dat in beheer is van DNB. Daardoor kan op een beveiligde manier informatie worden aangeleverd en worden doorgegeven aan de FEC partner voor wie de informatie is bestemd. Dit beveiligde IT-systeem is de basisvoorwaarde om te kunnen samenwerken.[376] (In het onderstaande zal verder op het punt informatie uitwisseling ingegaan worden).

Het protocol voor samenwerking en het delen van informatie tussen de FEC-partners en met partners buiten het FEC is vastgelegd in een Convenant en gepubliceerd in de Staatscourant,[377] en is ook aangemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens. In de praktijk is de bedoeling van het project dat FEC partners niet alleen volgens de reguliere werkwijze één op één informatie met elkaar kunnen delen, maar dat alle ingebrachte subjectgegevens door alle partners in een keer kunnen worden geanalyseerd. De FEC-eenheid is in beide gevallen het scharnier die de informatie die binnenkomt op het beveiligde systeem doorzet aan de partners. De FEC-partners beoordelen zelf welke informatie zij willen en mogen uitwisselen. DNB zou bijvoorbeeld een bepaalde trend kunnen zien en aan de Belastingdienst kunnen vragen of zij dit vanuit hun werkveld kunnen duiden. In de hieronder volgende beschrijving van de FEC-projecten op het gebied van TF zal deze operationele samenwerking verder worden uitgewerkt.

*Project Bridge*

Project Bridge was één van de reacties op de voorbereiding van de evaluatie door de FATF in 2011/2012. Er werd toen geconstateerd dat er niet of nauwelijks aandacht in Nederland aan TF werd geschonken en dat we daar verandering in moest komen. Vandaar eerst die themadag. In 2010 organiseerde het FEC, het Ministerie van Financiën en de NCTb (nu NCTV) een themadag, daar bleek dat er circa 15 organisaties een rol op TF zouden kunnen/moeten vervullen, maar dat niet of nauwelijks deden, en dat men van elkaar niet wist dat ze een rol op TF vervulden en elkaar niet kenden. Ook bleek dat dat de bestrijding van TF te veel plaatsvond in twee gescheiden werelden. Enerzijds de actoren op het gebied van inlichtingen en veiligheid (AIVD, Nationale Recherche, Landelijk Parket), en anderzijds de actoren op het gebied van de integriteit van financiële markten (AFM, DNB, Belastingdienst, FIOD, Functioneel Parket). De enige actor die bekend was met beide werelden was de FIU. De

[375] FEC, *FEC eenheid*. Beschikbaar via: https://www.fec-partners.nl/nl/organisatie/fec_eenheid [geraadpleegd op 3 april 2018].
[376] Interview met een vertegenwoordiger van het FEC, september 2017.
[377] Staatscourant (2014) *Informatieprotocol FEC 2014,* Nr. 7155, 14 maart 2014.

conclusie was dat er meer samenwerking nodig was om terrorismefinanciering te bestrijden en er werd een pilot opgezet met het idee een brug te slaan tussen deze twee werelden. Dit was project 'Bridge'.[378]

Het doel van project Bridge was het vergroten van de samenwerking op het terrein van terrorismefinanciering. De gewenste resultaten van de pilot waren drieledig. Ten eerste het opstellen van een 'landkaart' om inzicht te krijgen in en te geven over de organisaties die betrokken zijn bij bestrijding van terrorismefinanciering, wat hun externe rol of taak is en over welke informatie zij beschikken. Ten tweede was het doel de kans op succes in de strijd tegen terrorisme te vergroten door middel van meer samenwerking en coördinatie. Deze moest vorm krijgen door het gezamenlijk opstellen van een interventiestrategie waarin op basis van een gemeenschappelijke doelstelling wordt gekomen tot een uitgebalanceerde, efficiënte en effectieve inzet van de mogelijkheden van verschillende overheidsorganisaties. Een derde doel was het efficiënter en effectiever detecteren van terrorismefinanciering door het ontwikkelen en actualiseren van indicatoren.[379]

Het project Bridge startte op 17 maart 2011 met het akkoord voor het projectplan en eindigde op 31 december 2011. Tijdens de eerste FEC-raad vergadering van 2012 zijn de definitieve bevindingen gepresenteerd. In de evaluatie van het project wordt gesteld dat door het opstellen van de landkaart zichtbaar is geworden dat de basiskennis van de betrokken deelnemers over terrorisme en terrorismefinanciering wisselend was en er veel tijd is besteed aan het leren kennen van elkaars organisaties en methoden.[380] De landkaart is sindsdien geactualiseerd.[381] De landkaart kan gezien worden als een inventarisatie wie welke rol heeft op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering.

Om het tweede doel – de samenwerking tussen publieke actoren verbeteren – te bereiken, is er een interventiestrategie ontwikkeld. Er is een aantal 'best practices' in binnen- en buitenland geïnventariseerd en er zijn meerdere expert sessies gehouden met als doel het project, dat vooral getrokken werd door het OM en de AIVD, voort te stuwen. Eerst is er een brede verkenning geweest van het fenomeen terrorismefinanciering. Vervolgens zijn de kaders van de interventiestrategie en de prioriteiten met betrekking tot de dreiging gedefinieerd. Daarna is er een informatiestrategie uitgewerkt op de geprioriteerde en concreet bestaande dreigingen. De werkwijze binnen het project werd geënt op een eerder initiatief met betrekking tot het illegaal vervoer van afvalstoffen en de Europese verordening op dit gebied (EVOA). Tenslotte werd onderzocht wat de resultaten en vervolgacties waren naar aanleiding van de samenwerking en het delen van informatie binnen het project (de praktijktest).

[378] FEC (2011) Project Plan Project Bridge, februari 2011.
[379] FEC (2011) Project Plan Project Bridge, februari 2011.
[380] FEC (2013) Rapportage FEC Project TF (Bridge), oktober 2013.
[381] FEC (2013) Landkaart, (2015) Landkaart.

Deze praktische samenwerking binnen het project Bridge lijkt wellicht het meest waardevolle onderdeel voor de deelnemers, omdat dit hen een proeftuin bood om kennis en ervaring op te doen. Ook de deelnemers zelf beschreven deze samenwerking als zeer positief. Door met elkaar om tafel te gaan zitten en middels een gezamenlijk proces tot de aanpak van twee specifieke cases te komen, werd duidelijk:

- welke mogelijkheden voor samenwerking en interventie er zijn,
- wat integraal denken oplevert en welk belang bepaalde informatie kan hebben voor een andere partner in de keten en
- wat het bredere informatielandschap is. Het werd meer inzichtelijk voor de projectpartners welke informatie waar te krijgen is en welke informatie er ontbrak.

Ook ontstond er binnen de groep voldoende vertrouwen om informatie zoals persoonsgegevens te delen. In het FEC Convenant is vastgelegd dat het hoofd van de FEC-eenheid als regisseur optreedt en de taak heeft om te waarborgen dat deze uitwisseling voldoet aan de eisen uit de Wet Bescherming persoonsgegevens.[382] Door het delen zijn er verbanden gelegd tussen activiteiten van verschillende projectpartners ten aanzien van dezelfde subjecten. Ook nam gedurende het project de intensiteit van de samenwerking toe doordat er meer vertrouwen was en men elkaar beter leerde kennen.[383] Het project Bridge vormde in dat opzicht een antwoord op een van de veel genoemde klachten die men na aanslagen hoort: onvoldoende samenwerking en informatiedeling door publieke actoren wegens een gebrek aan vertrouwen.

Om het derde doel – het ontwerpen en testen van indicatoren – te realiseren, waren er twee scenario´s bedacht. Een boilerroom-setting waarbij ieder in zijn eigen systeem zou zoeken in een gezamenlijke ruimte en een opzet waarbij het testen in de eigen werkomgeving plaats zou vinden. Uiteindelijk bleek de laatste optie het meest haalbaar, ook al werd de eerste optie als het meest wenselijk gezien.[384] Het bleek een uitdaging om de financiële structuur van de onderzochte terroristische organisaties bloot te leggen. Ondanks alle inspanningen werd er maar weinig informatie over de financiering gevonden. Een van de mogelijke redenen hiervoor is dat de financiering verliep via kanalen die niet in de pilot waren opgenomen.[385]

Binnen het project heeft men uiteindelijk geen indicatoren kunnen ontwikkelen. Dit kwam omdat financiële instellingen nagenoeg geen transacties kunnen traceren in verband met terrorismefinanciering. De als ongebruikelijk aangemerkte transacties waren moeilijk te koppelen aan een ideologie of bepaald doel. Ook hebben banken geen zicht op informele en illegale financiële structuren en is er veel verscheidenheid in de financiële structuur van terroristische organisaties. Het vergelijken van terroristische organisaties is daarom

[382] https://www.fec-partners.nl/media/67/70/562931/128/convenant_stcrt-2014-2351.pdf, p. 6.
[383] FEC (2013) Rapportage FEC project, oktober 2013, p. 16.
[384] FEC (2011' Projectplan TF, februari 2011, p. 10.
[385] FEC (2013) Rapportage FEC project, oktober 2013, p. 3.

moeizaam. De projectpartners kwamen op basis hiervan tot de conclusie dat er op dat moment geen specifieke indicatoren of 'Red Flags' konden worden ontwikkeld om terrorismefinanciering te detecteren.[386] Hoofdstuk 8 gaat verder in op de vragen en ontwikkelingen rondom indicatoren en typologieën.

*FEC Project TF*

Vanaf 2015 krijgt Project Bridge een vervolg in de vorm van het FEC Project TF. Dit project is geënt op de uitkomsten en samenwerkingsvorm zoals die ontwikkeld en in de praktijk getest zijn in Project Bridge. Daarbij doen niet alleen de FEC-partners mee, maar wordt er een voorstel tot deelname gedaan aan organisaties die niet deelnemen aan het FEC maar waarvan de verwachting is dat zij wel een essentiële bijdragen kunnen leveren. Dit zijn de zogenaamde FEC-participanten. De IND, de Douane en de Belastingdienst Toeslagen hebben zich als participant bij het FEC Project TF aangesloten. De Koninklijke Marechaussee heeft zich in een later stadium ook aangesloten. De MIVD en ISZW doen voorlopig niet mee als officiële participanten. De AIVD die één van de initiatiefnemers van het Project Bridge was en daaraan meedeed als FEC-partner, heeft besloten om in het FEC Project TF mee te doen als FEC-participant. De AIVD is als partner gestopt om de scheiding tussen inlichtingen en opsporingsinformatie te bewaken. Voor de bestrijding van TF is het echter toch belangrijk dat zij als participant bij het project zijn aangehaakt.[387] De samenwerking vindt plaats op grond van artikel 1, sub 3, van het Convenant FEC 2014 en is middels een addendum van de FEC partners en de nieuwe deelnemende organisaties goedgekeurd.[388]

De doelstellingen van het FEC Project TF zijn drieledig:

(1) het in kaart brengen van de financiële netwerken van bij de FEC-partners en -participanten bekende personen die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme en andere relevante personen en entiteiten op basis van FEC-signalen,
(2) het opstellen van interventiestrategieën in alle gevallen waarin het verkregen inzicht daartoe aanleiding geeft,
(3) het in kaart brengen en formuleren van typologieën van potentiële soorten terrorismefinanciering en deze delen met de financiële sector.[389]

Binnen Nederland brengt het FEC project TF de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en fiscale informatie bij elkaar ten behoeve van de bestrijding van TF, en deze informatie kan

[386] *Idem*, p. 4 en p. 15.
[387] Interview FEC, september 2017.
[388] https://www.fec-partners.nl/nl/organisatie/convenant_fec, [geraadpleegd op 11 september 2018].
[389] Zie o.a. https://www.fec-partners.nl/media/67/70/562931/128/convenant_stcrt-2014-2351.pdf. In het FEC jaarplan 2015 worden de volgende resultaten aangehaald met betrekking tot deze doelstellingen: "1)De financiële netwerken van bij de FEC-partners en FEC-participanten bekende in- en uitreizigers en andere relevante personen en entiteiten zijn op basis van FEC-signalen in kaart gebracht. Daardoor is onder meer inzicht verkregen in de wijze waarop en door wie de in- uitreizigers worden gefinancierd; 2) In alle gevallen waarin het verkregen inzicht daartoe aanleiding geeft, is een interventiestrategie opgesteld; 3) Ten slotte zijn typologieën van potentiële soorten terrorismefinanciering geformuleerd (2015, p. 16).

gedetailleerd worden geanalyseerd. Het OM is vanuit de inhoudelijk coördinerende rol op TF projectleider van FEC-TF. Het FEC-project TF is er op gericht om de financiële netwerken in kaart te brengen van bij de FEC-partners en -participanten bekende (rechts-) personen en entiteiten die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme(-financiering). Op basis van de verkregen inzichten kunnen passende interventies worden afgesproken. Interventies kunnen de vorm krijgen van strafrechtelijke onderzoeken, onderzoeken en correcties door de Belastingdienst en onderzoeken en maatregelen door DNB. Het FEC-project TF is multidisciplinair van opzet. Niet alleen de FEC partners (AFM, DNB, OM, Nationale Politie, FIOD, Belastingdienst, FIU-Nederland) participeren in het project, maar daarnaast vrijwel alle andere relevante diensten, zoals AIVD, IND, Belastingdienst Toeslagen en de Douane. Ook de private sector wordt bij het project betrokken om de opgedane kennis te ontsluiten zodat ook banken hiervan gebruik kunnen maken in hun transactiemonitoring. Deze werkwijze wordt als internationaal vooruitstrevend gezien.

Uniek onderdeel van het FEC-TF is het analyseteam. Dit team ordent, rangschikt en analyseert alle informatie die door de partners en participanten via de FEC-eenheid wordt uitgewisseld over de ingebrachte TF-signalen. Kort gezegd legt het analyseteam alle puzzelstukjes bij elkaar, stelt het analyses op en bereidt het interventieadviezen voor. Het Analyse Team vormt een soort permanente 'dataroom' en bestaat uit vijf à zes personen die fulltime vanuit de verschillende FEC-partners en FEC participanten zijn vrij gemaakt om aan het project mee te werken. Momenteel staat het Analyse Team onder de dagelijkse aansturing van de projectleider vanuit het OM en onder de operationele aansturing van de coördinator van het Analyse Team. De FIOD stelt de werkruimte beschikbaar. Aan het Analyse Team nemen onder andere personen deel vanuit de Politie, DNB, de Belastingdienst en indien vanuit capaciteitsoogpunt mogelijk de FIU. De uitkomsten van de informatie die het Analyse Team bijeenbrengt worden vervolgens besproken en als daar aanleiding toe bestaat maakt het Analyse Team een rapport van haar bevindingen dat besproken wordt in een ´interventie dataroom´. Bij dat overleg kunnen ook de FEC-participanten aanschuiven maar er doen alleen deelnemers mee die relevant zijn voor de case.[390]

Naast een beveiligd IT-systeem dat de uitwisseling van informatie mogelijk maakt, is het zogenaamde GAZO (Geen Aktie Zonder Overleg) principe van groot belang binnen het samenwerkingsverband. Dit houdt in dat de uitwisseling van informatie en de coördinatie, zolang de betrokken partijen eerst overleg plegen met en toestemming vragen voor het gebruik van de verstrekte informatie aan de informatie gevende partij. Volgens het FEC Convenant houdt het GAZO principe in "dat er door de FEC-eenheid en door de FEC-partner(s) gedurende de FEC-samenwerking geen gebruik mag worden gemaakt van de ingebrachte persoonsgegevens zonder overleg met de FEC-partner(s) waarvan de

[390] Interview met een vertegenwoordiger van het FEC, september 2017.

persoonsgegevens oorspronkelijk afkomstig zijn".[391] Het GAZO principe wordt zowel binnen het FEC project TF gebruikt als in de TF Taskforce pilot (FEC/PPS TFTF, zie paragraaf 5.6).

Tot november 2016 zijn er in dit kader van het FEC Project TF 122 signalen uitgewisseld, waarvan 20 in 2016. Signalen kunnen meerdere subjecten bevatten. In totaal zijn 179 natuurlijke en 43 rechtspersonen als TF subject geduid. Er zijn circa 250 netwerktekeningen gemaakt. In totaal zijn 179 natuurlijke en 43 rechtspersonen als TF subject geduid. Er zijn 19 interventie strategieën in werking gezet (1 bestuursrechtelijk, 2 fiscaal-rechtelijk en 13 strafrechtelijk). De signalen die worden gedeeld komen deels voort uit het matchen van financiële transacties met de lijst van 424 (potentiele) uitreizigers, en met de Nationale Sanctielijst. In al deze gevallen was het GAZO principe van toepassing.[392]

Deze werkwijze wordt als internationaal vooruitstrevend gezien en is namens Nederland gepresenteerd bij de FATF als een unieke manier van samenwerking. Hoewel het OM en andere betrokken actoren deze manier van samenwerken als zeer succesvol zien, stellen zij tegelijkertijd dat dit zich niet makkelijk cijfermatig laat weergeven.

*Huidige discussies*

In december 2016 heeft de FEC Raad besloten de activiteiten in het FEC-project TF een structureel karakter te willen geven. FEC-partners en participanten willen de samenwerking op een structurele manier voortzetten in de toekomst.[393] De eindrapportage van het FEC Project TF stelt dat "De wijze van borging van de samenwerking als een blauwdruk kan worden gebruikt voor elke andere toekomstige samenwerking op een specifiek onderwerp met organisaties buiten het FEC".[394] In 2018 is het FEC project TF geëvalueerd.

Vragen met betrekking tot structurele inbedding van het FEC Project TF gingen enerzijds over technische en financiële vragen  en anderzijds over een bredere discussie met betrekking tot privacy en toezicht.

Technische en financiële vragen behelzen onder andere:

- Vragen over continuïteit van personele bezetting en huisvesting. Naar verwachting kost het project €1,4 miljoen op jaarbasis;

- Vragen over de aansluiting van de juiste partners.  Zoals besproken was bijvoorbeeld AIVD participant maar geen partner, vanwege de scheiding politie en intelligence-informatie;

- Vragen of er voldoende capaciteit is voor de tijdige verwerking van signalen, prioriteiten en analyse.

[391] Informatieprotocol FEC 2014, p. 3.
[392] FEC project TF: voortgangsnota alsmede voorstel voor continuering na 1 juli 2017, 17 november 2016, p. 3-4.
[393] Interview met een medewerker van het FEC, september 2017.
[394] FEC project TF, 17 november 2016. Het project is inmiddels geëvalueerd en er is besloten om het FEC project TF structureel in te bedden.

Daarnaast zijn er een aantal bredere maatschappelijke vragen te stellen met betrekking tot de effectiviteit en effecten van het FEC project TF.

- *De juridische basis* van het samenwerkingsverband volgt uit ieders wettelijke taken en en bevoegdheden en is vastgelegd in een Convenant. De vraag is of deze rechtsgrond voldoende duidelijk is met betrekking tot de juridische basis voor gegevensuitwisseling en het waarborgen van privacy. Men kan stellen dat dit op zijn minst een lastige puzzel is, ook in het kader van de AVG die nu in werking is getreden. FEC partners hebben zich uitgesproken vóór een Kaderwet Gegevensuitwisseling Samenwerkingsverbanden, om knelpunten op te lossen in relatie tot onder andere de juridische status van de samenwerkingsverbanden, de uitwisseling van informatie met private partijen en de verstrekking van gegevens door opsporing en het OM.[395] De Autoriteit Persoonsgegevens onderschrijft de noodzaak voor de nieuwe wet vooralsnog niet. In een reactie op een verkenning van de nieuwe wet schreef het toenmalige CBP dat de dilemma's "niet irreëel zijn," maar dat ze deels op basis van bestaande wetgeving weggenomen kunnen worden. Het CPB concludeerde: "De introductie van nieuwe wetgeving en bevoegdheden is wat het CBP betreft pas aan de orde als niet kan worden volstaan met een optimale toepassing van de bestaande wetgeving."[396]

- *Privacy*. Het FEC project TF is aangemeld bij de Autoriteit Persoonsgegevens en onderneemt een Privacy Impact Assessment. Vragen over privacy waarborgen bij het FEC project TF zijn relevant: het samenwerkingsverband brengt een veelheid van gegevens van publieke actoren bijeen. Netwerktekeningen kunnen een veelheid van gegevens van niet-verdachten in kaart brengen. Het FEC PIA verwoordt het als volgt: "door groeiende omvang en hoeveelheid bij elkaar gebracht informatie bestaat de kans dat verwerking niet meer proportioneel wordt geacht. Dit kan in een eventuele gerechtelijke procedure de legitimiteit van informatie uitwisseling onderuit halen".[397] Het is bovendien onduidelijk in hoeverre de AVG, die in 2018 van kracht is gegaan, impact heeft op de manier waarop privacy nu is geregeld binnen het FEC Convenant.

- *Toezicht*. Zoals het Privacy Impact Assessment vaststelt: "doordat verschillende processen naast elkaar lopen in de werkwijze neemt de kans op onzorgvuldigheid toe."[398] Dit gaat bijvoorbeeld over het risico's op onzorgvuldigheid in afhandeling

[395] FEC brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie Inzake Kaderwet, 21 juli 2017.
[396] College Bescherming Persoonsgegevens reageert op Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, 8 april 2015, https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/cbp-reageert-op-verkenning-kaderwet-gegevensuitwisseling [geraadpleegd op 13 april 2018].
[397] FEC *Privacy Impact Assessment*, geen datum, p. 3.
[398] FEC, *Privacy Impact Assessment*, geen datum, p.3. Voor de volledigheid wederom, in 2018 is een nieuwe PIA gemaakt.

signalen of bij gegevens uitwisseling. Het betreft ook vragen rondom rechtzetting en compensatie bij vergissingen of fouten.

## 6.6 De Taskforce Terrorismefinanciering

Er is een vrij breed gedragen besef dat meer publiek-private samenwerking van belang is om terrorismefinanciering te bestrijden. Zowel de NCTV als de FATF hebben zich hierover positief uitgesproken.[399] De FATF stelt dat publiek-private samenwerkingsverbanden een effectieve rol kunnen spelen in de strijd tegen terrorisme en heeft dit als een van haar kernthema´s uitgeroepen. Dit komt gedeeltelijk voort uit onvrede over de huidige processen met betrekking tot het afwikkelen van meldingen van ongebruikelijke transacties. Recent onderzoek van Maxwell en Artingsall 2017 (RUSI) bepleit publiek-private informatie deling als een meer effectieve aanpak in de strijd tegen terrorismefinanciering dan het zoeken naar ongebruikelijke transacties.[400]

Hoewel het delen van informatie op veel verschillende manieren kan plaatsvinden – zoals ook besproken in dit hoofdstuk – is er een trend te observeren naar het gericht delen van operationele informatie tussen publieke (opsporings-)diensten en private (financiële instellingen). Volgens een recent rapport van het Britse Royal United Services Institute (RUSI) is het een groot probleem dat de financiële sector, die de "*eyes en ears*" van de overheid zou moeten zijn wat betreft TF, in het 'donker' moet opereren. Volgens dit rapport zijn meer dan twintig landen bezig om publiek-private information sharing partnerships te ontwikkelen.[401] Dit is een belangrijke publieke discussie sinds de aanslagen van 9/11. Het nog steeds relevante onderzoekrapport van de 9/11 Commission analyseert de vraag of gericht delen van persoonsinformatie met de bankensector nuttig en wenselijk is in de strijd tegen terrorismefinanciering. De 9/11 Commission waarschuwde toen dat het verstrekken van informatie van politie en geheime diensten aan private partijen risico's voor burgerlijke vrijheden met zich meebrengt.[402] FATF onderkent gedeeltelijk de gevoelige aard van publiek-private informatie deling, en schrijft: "The public sector has the difficult task of balancing the confidentiality of sensitive operational information and creating awareness of TF risks with stakeholders."[403] Volgens FATF is het belangrijk om te bouwen aan gedeeld vertrouwen tussen publieke en private partijen, en sterke onderlinge relaties, zowel in formele zin, als door middel van informele contacten.

---

[399] NCTV (2018) *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme. Overzicht maatregelen en acties.* Beschikbaar via: https://www.nctv.nl/binaries/a5-nctvjihadisme-nl6-lr_tcm31-30092.pdf [geraadpleegd op 3 april 2018]. Nota bene: het citaat uit de Staatscourant lijkt niet uit dit document te komen.

[400] Maxwell, N.J. and Artingstall, D. (2017) *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime*, Occasional Paper, London: Royal United Services Institute (RUSI) for Defence and Security Studies, p. ix.

[401] Maxwell and Artingstall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships*, p. ix.

[402] Roth, Greenburg & Wille, p. 64. Hoofstuk 8 gaat nader in op het rapport van de 9/11 Commission .

[403] FATF Guidance 'Private Sector Information Sharing', p. 40.

Sinds juni 2017 kent Nederland het FEC Project TF PPS, beter bekend als de TF Taskforce. Dit is een van de initiatieven van het FEC op het gebied van publiek private samenwerking.[404] De Taskforce is een pilot waarin vier publieke (de Nationale Politie, het OM, de FIU-NL, en de FIOD) en vijf private actoren (ABN AMRO, ING, Rabobank, de Volksbank en AEGON) samenwerken. Binnen de Taskforce worden signalen, en de daarbij behorende persoonsgegevens van vermeende jihadisten met elkaar gedeeld. Dit delen van signalen en het melden van ongebruikelijke transacties gebeurt onder wettelijke voorwaarden die zijn vastgelegd in een Convenant. De FEC eenheid, DNB en de NVB wonen de vergaderingen van de TF Taskforce ook bij maar delen niet in de operationele informatie. De resultaten van de Taskforce hebben de vorm van meldingen van ongebruikelijke transacties bij FIU-NL.

Door middel van het delen van specifieke operationele informatie uit politiebestanden kunnen de betrokken private partijen in hun eigen gegevensbestanden controleren of deze personen of hun familieleden en relaties ongebruikelijke transacties hebben gemaakt. Het idee van deze pilot is dat door het doorgeven van concrete signalen en persoonsgegevens vanuit politie aan banken, deze concrete aanknopingspunten in handen hebben waarmee zij in hun systemen kunnen zoeken. Ook zou de TF Taskforce meer toegevoegde waarde kunnen leveren dan de traditionele aanpak door het gebruik van zeer actuele casuïstiek.

De samenwerking in de TF Taskforce vindt plaats op basis van een Convenant dat gepubliceerd is in de Staatscourant in juli 2017. Doel van de Pilot Taskforce volgens het Convenant, is om:

> een samenwerking tussen Convenantpartners mogelijk te maken ten behoeve van het voorkomen en opsporen van Terrorismefinanciering in het belang van de bescherming van de integriteit van de financiële sector. Binnen deze pilot wordt tussen Convenantpartners relevante informatie gedeeld. … De Informatie die wordt uitgewisseld binnen deze pilot kan Persoonsgegevens bevatten. Deze Persoonsgegevens worden uitsluitend binnen de wettelijke kaders uitgewisseld voor het hier genoemde doel.[405]

De uitwisseling van politiegegevens van politie binnen de Taskforce vindt plaats op basis van Artikel 20, Wet Politiegegevens (Wpg).

De TF Taskforce komt gemiddeld drie dagen per week op een locatie van de Belastingdienst bijeen.[406] De teamleider (politie) legt in afstemming met de projectleider (het OM) de signalen voor aan de werkgroep.[407] Met deze handvaten kunnen de deelnemende private

[404] De drie andere projecten van het FEC op het gebied van PPS hebben als thema's wettelijke belemmeringen, commercieel vastgoed en corruptie. Zie FEC (2018) *Jaarplan 2018*, p. 11. Beschikbaar via: https://www.fec-partners.nl/media/72/34/657151/211/fec_jaarplan_2018_def.pdf [geraadpleegd op 3 april 2018].
[405] Staatscourant (2017) *Convenant Pilot Samenwerking Bestrijding Terrorismefinanciering*, Nr. 39920, 14 juli 2017, p. 2.
[406] FEC (2017) *PPS TF Tussenevaluatie*, 7 december 2017, concept versie.
[407] Hoewel logistiek geleid door de Nationale Politie, is het idee oorspronkelijk ontstaan bij een van de deelnemende banken (Interview vertegenwoordiger OM, maart 2018).

actoren in hun eigen systemen gaan zoeken. Als zij relevante informatie vinden, kunnen zij deze delen voor verdere analyse. Dit gebeurt op basis van het zogenaamde 'gesloten box principe': signalen worden alleen gedeeld met de medewerkers van de banken die werkzaam zijn binnen de Taskforce. Deze medewerkers hebben een geheimhoudingsovereenkomst getekend en mogen de ontvangen informatie niet delen buiten de Taskforce, ook niet met collega's binnen de eigen bank. De ontvangen informatie mag ook niet worden opgeslagen in de systemen van de bank. Alleen de ongebruikelijke transacties die naar aanleiding van de ontvangen informatie worden geïdentificeerd mogen worden vastgelegd en worden gedeeld met de FIU. Dit is de manier waarop men beoogt om het delen van persoonsgegevens in overeenstemming te brengen met de huidige privacy wetgeving.

In de praktijk houdt dit in dat het delen van informatie tussen de Politie en de deelnemende banken bijvoorbeeld kan leiden tot de identificatie van transacties met betrekking tot vliegtuigtickets die zijn aangeschaft. Aan de hand daarvan kunnen de reisbewegingen van een verdachte persoon in beeld kunnen worden gebracht en kunnen ook andere reisbewegingen naar boven gekomen. Zo kan men uiteindelijk een (transactie) netwerk uittekenen en kunnen deze transacties worden gemeld aan de FIU.[408]

De pilot had een looptijd van 1 jaar, met een eindevaluatie in juni 2018. Tot december 2017 zijn er 8 casussen ingebracht in de Taskforce (met betrekking tot 133 persoonsgegevens).[409] In juli 2018 werd er publiek gemaakt dat de pilot tot dan toe driehonderd ongebruikelijke transacties heeft opgeleverd die mogelijk terrorisme gerelateerd zijn.[410]

*Concluderende observaties*
Deelnemers aan de TF Taskforce zijn tot nu toe positief. De meldingen van ongebruikelijke transacties van de TF Taskforce lijken een meerwaarde te hebben op het gebied van TF of CT (Contra Terrorisme).[411] Niet iedere transactie die vanuit de Taskforce gemeld wordt, wordt echter door FIU verdacht verklaard.[412]

Binnen de Taskforce is "de teamspirit constructief en er heeft zich een goed ritme ontwikkeld" waarin de bijeenkomsten plaatsvinden.[413] Men vindt de TF Taskforce nuttig en wil de Pilot verlengen en eventueel uitbreiden met andere private partijen. Van belang is dat daarbij een aantal knelpunten worden opgelost en een aantal structurele en maatschappelijke relevante vragen worden besproken.[414] Een van de vragen waar de TF Taskforce zich over buigt is welke signalen er worden verstrekt, en hoe dit zich verhoudt tot

[408] Bijeenkomst TF Taskforce, 27 september 2017, zie annex 3.
[409] FEC (2017) PPS TF Tussenevaluatie, 7 december 2017, concept versie, p. 3.
[410] Kouwenhoven, A. (2018) Banken ontdekken driehonderd mogelijke 'terrorismebetalingen', NRC, 5 juli 2018.
[411] FEC (2017) PPS TF Tussenevaluatie, 7 december 2017, concept versie, p. 2.
[412] Schriftelijke toelichting FIU-NL, september 2018.
[413] FEC (2017) PPS TF Tussenevaluatie, 7 december 2017, concept versie, p. 4.
[414] Idem. FEC 2017 PPS, p. 4-7.

de capaciteit van de Taskforce, de prioriteiten waar de Taskforce zich op wil richten en de criteria van de missie waar het voor is opgericht.[415]

Er worden door de Taskforce zelf een aantal knelpunten in de publiek private samenwerking gesignaleerd, met name met betrekking tot de mogelijkheden om informatie uit te wisselen. Zoals eerder besproken, pleiten de FEC partners voor het aannemen van een Kaderwet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, die een meer solide basis kan vormen voor publiek-private gegevens uitwisseling.[416] Subject gegevens kunnen vooralsnog alleen mondeling worden gedeeld.[417] Er is dus geen digitaal uitwisselingsportal zoals bijvoorbeeld binnen het FEC project TF het geval is. De Taskforce zelf zou graag meer mogelijkheid hebben om te werken met real-time informatie zodat het netwerk van onderlinge relaties tussen subjecten en transacties dynamisch in kaart gebracht kunnen worden. Op dit moment mag tussentijds geen aanvullende informatie op het subjectniveau worden gedeeld door de FIU. Daardoor kan de FIU geen verdere context informatie verstrekken aan de private partijen over subjecten die bijvoorbeeld nieuw in beeld zijn gekomen. De identificatie van een ongebruikelijke transactie naar een verdachte transactie vergt ongeveer een tot twee weken. Ten slotte is het momenteel nog niet mogelijk om multilateraal gegevens uit te wisselen tussen private partijen. Er kan alleen bilateraal tussen private partijen worden uitgewisseld tussen de partijen die betrokken zijn bij een ongebruikelijke transactie.[418]

De versterking van de Taskforce moet echter wel gepaard gaan met een discussie over privacy, proportionaliteit, en legitimiteit van de TF Taskforce. Ook zijn er vragen te stellen met betrekking tot rechstberscherming van verdachten: Welke criteria worden gebruikt om namen te selecteren die in dit verband worden gedeeld? De TF Taskforce faciliteert het gericht delen van persoonsgegevens door politie met private actoren, resulterend in nieuwe meldingen ongebruikelijke transacties bij de FIU. Dit werpt vragen op over het formele proces van 'verdachtverklaring' van ongebruikelijke transacties door de FIU. De TF Taskforce maakt bij gegevensuitwisseling gebruik van een 'black box' principe, dat gerichte informatie deling mogelijk maakt. Hierbij is informatie uitwisseling mogelijk zonder dat deelnemende partners toegang hebben tot elkaars systemen. Door netwerk tekeningen wordt het bredere financiële netwerk van verdachten in kaart gebracht. Dit kan in potentie een veelvoud aan gegevens van niet-verdachten in kaart brengen. Naarmate meer partners deelnemen aan publiek-private operationele platformen, wordt de omgeving van data uitwisseling complexer en neemt het risico op lekken en vergissingen toe. De rechtsbescherming van subjecten van de gegevensuitwisseling wordt met name gewaarborgd door middel van selectie en prioritering

[415] FEC 2017 PPS, p. 8.
[416] Zie: Wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden https://www.internetconsultatie.nl/wgs
[417] FEC (2017) PPS Taskforce, Tussenevaluatie, p. 5.
[418] Idem. FEC 2017 PPS, p. 5.

aan de voorkant van de uitwisseling.[419] Minder duidelijk is hoe rechtsbescherming functioneert in latere stadia van het proces van gegevensuitwisseling.

Volgens RUSI moeten publiek-private informatieplatformen vorm krijgen in het kader van een gedegen maatschappelijke discussie en moet er principes van 'good governance' gewaarborgd worden.[420] Principes van good governance in public-private information sharing houden *onder andere* in:

- Afspraken over proportionaliteit en effectiviteit, waarbij de investeringen en de aantallen signalen proportioneel zijn aan de doelstellingen van het samenwerkingsverband;
- Afspraken over toezicht en transparantie, inclusief robuuste toetsingsmechanismen en accountability aan zowel het politieke niveau als in maatschappelijke zin;[421]
- Afspraken over rechtsbescherming, inzage en bezwaarprocedures, met name voor het geval onschuldige cliënten te maken krijgen met financiële uitsluiting. Volgens Artikel 7 van het Convenant hebben betrokken inzagerecht in gegevens (met enkele uitzonderingen);[422]
- Openbare verslaglegging van de activiteiten en resultaten van het publiek-private platform. De Taskforce maakt kwartaalrapportages met cijfers en voorbeelden, maar die zijn vooralsnog niet toegankelijk voor publiek of onderzoekers. Verslaglegging geeft maatschappelijke stakeholders informatie over de procedures en relaties. Het helpt om de legitimiteit voor het platform te verkrijgen.[423]
- Tenslotte kan men denken aan zorgplicht voor banken: welke verhouding heeft de bank tot de cliënten die als subject zijn ingebracht en geïdentificeerd in het kader van het werk van de Taskforce?

De werkwijze en convenanten van de Nederlandse Taskforce zouden geëvalueerd moeten worden aan de hand van de principes van good governance voor public-private information sharing zoals geïdentificeerd door RUSI.

## 6.7 TF Platform

Sinds 2012 zijn de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de FIU, het TF Platform gestart. Binnen dit initiatief deelt de FIU kennis over thema´s, fenomenen en typologieën met de vier Nederlandse (groot)banken (ABN, ING, Rabobank, de Volksbank). Het doel hiervan is

[419] Gesprek FEC, 14 December 2017
[420] 26 Aanbevelingen voor Financial Information-Sharing Partnerships, Maxwell en Artingsall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships*, p. 27-44.
[421] Aanbeveling 10 en 11, p. 36.
[422] Aanbeveling 15, p. 38. Artikel 7, Convenant Pilot Samenwerking Bestrijding Terrorismefinanciering (2017)
[423] Aanbeveling 21, p. 42.

om de kwaliteit en daarmee de effectiviteit van de gemelde transacties te vergroten.[424] De samenwerking binnen het FIU Platform vindt plaats op basis van de Wet Politiegegevens (Wpg artikel 18).[425] Deze stelt dat de structurele uitwisseling van informatie tussen de FIU-NL en de private sector mogelijk is als er sprake is van een zwaarwegend algemeen belang.[426] De informatie moet ook doel-georiënteerd zijn in de zin dat de informatie uitwisseling banken ondersteunt in het voldoen aan de meldplicht. Ook dienen procedures en werkinstructies strikt vastgelegd te zijn. Deze samenwerking is in de daarop volgende jaren verder geïntensifieerd en heeft geleid tot meer gemelde ongebruikelijke transacties met betrekking tot een vermoeden van terrorismefinanciering. In 2014 zijn er bijvoorbeeld specifieke risicoprofielen gedeeld met betrekking tot geldstromen en transacties gelieerd aan de Syriëgangersproblematiek.[427] De FIU-NL levert in dit kader ook gerichte feedback op de transacties die zijn gemeld en verdacht zijn verklaard met betrekking tot terrorismefinanciering en vermeende *Foreign Terrorist Fighters*.[428] Een jaar later wordt geconcludeerd dat "deze samenwerking (…) [heeft geleid] tot vele waardevolle meldingen van ongebruikelijke transacties die verdacht konden worden verklaard en ter beschikking [zijn] gesteld aan de opsporing"[429]. In 2016 wordt gemeld dat binnen het TF Platform informatie en profielen zijn gedeeld tussen de deelnemende banken en de FIU. De verdacht verklaarde transacties worden zowel voor strafdossiers met betrekking tot terrorisme(financiering), als intelligence gebruikt door de verschillende opsporings- en inlichtingendiensten in de bestrijding van terrorisme.

Zowel vanuit de NVB als door de FIU wordt er positief gedacht over de meerwaarde van het TF Platform. De NBV zegt bijvoorbeeld over het Platform: "dit is meer de samenwerking die je eigenlijk zoekt, het is eigenlijk wel een 'best practice' die op dit soort dossiers eigenlijk noodzakelijker is".[430] De FIU beschrijft de samenwerking als een 'informatie cyclus' waarin een vliegwieleffect tot stand komt.[431] De FIU deelt kennis en feedback met (private) actoren waardoor zij meer zien en er meer en betere meldingen kunnen worden gedaan. Daardoor krijgt de FIU zelf ook weer betere inzichten en intelligence die vervolgens gedeeld kunnen worden.

Naast de samenwerking met banken heeft de FIU sinds 2013 ook de samenwerking en het delen van informatie met money transferkantoren geïntensiveerd.[432] Zo is er bijvoorbeeld

[424] FIU Nederland (2013) Jaaroverzicht 2013, p. 16.
[425] Andringa, R. (2016) *Banken krijgen namen van vermoedelijke jihadisten,* NOS, 8 juni 2016.
[426] Wpg, beschikbaar op: http://wetten.overheid.nl/BWBR0022463/2016-01-01 [geraadpleegd op 30 april 2018].
[427] FIU Nederland (2014) *Jaaroverzicht 2014*. Beschikbaar via: https://www.fiu-nederland.nl/sites/www.fiu-nederland.nl/files/documenten/jaaroverzicht_2014.pdf [geraadpleegd op 3 april 2018], pp. 23-24.
[428] Presentatie FIU-NL tijdens het Nationaal Anti-Witwas Congres, Nieuwegein, 13 maart 2018.
[429] FIU Nederland (2015) *Jaaroverzicht 2015*. Beschikbaar via: https://www.fiu-nederland.nl/sites/www.fiu-nederland.nl/files/documenten/fiu-nederland_jaaroverzicht_2015_def.pdf [geraadpleegd op 3 april 2018], p. 30.
[430] Interview vertegenwoordiger NVB, juni 2017.
[431] Interviews vertegenwoordiger FIU-Nederland september 2017, maart 2018
[432] FIU Nederland (2014) Jaaroverzicht 2014, p. 38.

met de Nederlandse Vereniging van Geld Transactie kantoren (NVGTK) een *'code of conduct'* opgesteld met specifieke witwas en TF indicatoren en daarbij passende maatregelen wat betreft *Customer Due Diligence*. Ook wordt er door de FIU meer systematisch feedback gegeven op gemelde transacties.[433]

## Conclusie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk en in bredere maatschappelijke debatten – met name na aanslagen – wordt gesteld, blijkt het delen van informatie met betrekking tot het voorkomen van terrorisme vaak lastig in de praktijk. Bij de verschillende actoren in Nederland is het ook nog steeds een veel gehoorde klacht. De verschillende toezichthouders signaleren bijvoorbeeld dat de uitwisseling van informatie – met relevante instellingen maar ook tussen toezichthouders onderling – erg moeizaam is wegens de strikte geheimhoudingsplicht van toezichtgevoelige informatie waaraan zij gebonden zijn. Publieke en private actoren geven aan dat de privacywetgeving een obstakel bij de samenwerkingsverbanden in het kader van TF, en kan leiden tot omslachtige oplossingen. Naast wettelijke obstakels loopt de uitwisseling van informatie ook deels nog stroef door terughoudendheid, doordat het bewustzijn over het onderwerp terrorisme financiering nog onvoldoende is of omdat de beschikbare informatie niet zodanig is geordend en opgeslagen dat het makkelijk kan worden aangeleverd en uitgewisseld.

Desalniettemin zijn er in de afgelopen jaren een aantal belangrijke samenwerkingsplatformen tot stand gekomen om informatie sneller en effectiever te kunnen delen. Enerzijds past dit in een bredere internationale trend, want ook in andere landen worden initiatieven genomen met het opzetten van samenwerkingsplatformen. In het Verenigd Koninkrijk is de JMLIT een goed voorbeeld. Ook in de Verenigde Staten, Canada, Australië, Hong Kong en Singapore zijn zogenaamde 'Financial Information-Sharing Partnerships' (FIPS) opgezet, met verschillende werkwijzen.[434] Anderzijds zijn de betrokken actoren in Nederland zeer actief in het opzetten van manieren om informatie te delen en samenwerkingsplatformen.

Uit dit hoofdstuk komen een aantal belangrijke aandachtspunten naar voren wat betreft de uitwisseling van informatie en de samenwerkingsplatformen in Nederland, waaronder:

- Het GAZO principe is cruciaal voor informatie uitwisseling binnen de platformen waar operationele case informatie wordt uitgewisseld is.
- Er is een brede erkenning van de meerwaarde van multidisciplinair werken waarbij de gegevens maar ook het perspectief, de kennis, ervaring en kunde van de verschillende organisaties worden gecombineerd;

[433] Presentatie FIU, Nationaal Anti-Witwas Congres, Nieuwegein, 13 maart 2018.
[434] Maxwell & Artingstall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships.*

- Personeel wordt vrijgemaakt vanuit de eigen organisatie in plaats van het opzetten van nieuwe organisaties. Dit beperkt zowel de kosten als de bureaucratie en faciliteert de toegang tot en controle over de interne databases van actoren;
- Er is veel aandacht voor overleg om vertrouwen te creëren en samenwerking mogelijk te maken. Zowel bij publieke als private actoren is er een bewustzijn dat samenwerken noodzakelijk is en de wil om tot resultaten te komen.
- Innovatieve samenwerkingsplatformen FEC Project TF en de TF Taskforce zijn met name gericht op uitreizigers (en nu mogelijke 'terugkeerders'): hoe verhoudt zich dit tot de manier waarop de dreiging zich ontwikkelt?

Daarnaast zijn er een aantal kritische observaties te maken met betrekking tot de manier waarop informatie wordt gedeeld en samenwerkingsplatformen zijn opgezet.

- Nederland speelt een vooruitstrevende rol op het gebied van het delen van informatie gerelateerd aan (nationale) veiligheid. De Nederlandse samenwerkingsplatformen en ook het Nederlandse veld van actoren betrokken bij de bestrijding van terrorismefinanciering wordt gekenmerkt door korte lijnen. Men kent elkaar, komt elkaar regelmatig tegen en pakt gemakkelijk de telefoon op om contact te leggen. Hoewel deze aspecten van groot belang zijn voor het vertrouwen tussen de actoren en bijdragen aan de effectiviteit van het systeem, werpt het ook vragen op hoe deze nauwe samenwerking zich verhoudt tot kritisch toezicht, objectieve verantwoording en een duidelijk inzicht wie waarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk kan worden gehouden.

- Het FEC, de CT Infobox en de TF Taskforce zijn allen opgezet aan de hand van een Convenant. De vraag is of de bestaande Convenanten voldoende zijn om de afspraken over samenwerking en informatie uitwisseling te regelen. Zeker nu de platformen groeien, zo stellen ook de direct betrokkenen, is het belangrijk om het maatschappelijk debat aan te gaan over de proportionaliteit van de maatregelen en de verslaglegging hierover. Zijn de rechtspositie van personen en het democratisch toezicht voldoende? Waar kan men terecht met eventuele vragen over inzage van gegevens, en aansprakelijkheid of compensatie bij fouten?[435] De werkwijze en convenanten van de Taskforce zouden geëvalueerd moeten worden aan de hand van de principes van good governance voor public-private information sharing zoals geïdentificeerd door RUSI inclusief principes voor toezicht, transparantie en bezwaarprocedures. Daarnaast moet er aandacht zijn voor het spanningsveld waarin private actoren zich bevinden met betrekking tot hun zorgplicht voor cliënten.

- Innovatieve samenwerkingsplatformen zoals het FEC Project TF en de TF Taskforce kennen tot nu toe zeer beperkte openbare verslaglegging. Het uitbreiden en

[435] Maar zie ook o.a. Artikel 7 van het Convenant Pilot Samenwerking Bestrijding Terrorismefinanciering (2017).

waarborgen van de juridische basis van deze initiatieven kan baat hebben bij een openbare en geïnformeerde discussie over de effectiviteit, proportionaliteit en procedures. Zoals RUSI signaleert: "the legitimacy of a Financial Intelligence Sharing Partnership is dependent on having adequate public and political awareness."[436] Een geïnformeerde en levendige discussie is in het belang van de verdere ontwikkeling van deze initiatieven, en heeft baat bij een betere publieke verslaglegging (over, bijvoorbeeld, procedures, waarborgen, impact en aantallen).

[436] Maxwell & Artingstall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships,* p. 36.

# Hoofdstuk 7

# Risico gericht werken in de praktijk

## Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op een tweede kernthema van FATF, namelijk de focus op risicogericht werken, en onderzoekt hoe dat in de praktijk wordt gebracht in het Nederlandse veld van actoren. Een centraal onderdeel van het beleid tegen terrorismefinanciering is de 'risk-based approach' (RBA). Al in 2003 waren een risico-gevoelige analyse ('risk-sensitive') en risicomanagement met betrekking tot klanten en transacties belangrijke pijlers in de herziening van de 40 aanbevelingen van de FATF.[437] Deze aanpak is in de jaren die volgden verder uitgewerkt en uitgebreid. Tussen 2007 en 2009 is een eerste serie leidraden gepubliceerd om banken en andere financiële dienstverleners te helpen de op risico gebaseerde maatregelen uit te voeren. In de herziene FATF-aanbevelingen uit 2012 zijn risk assessment en het toepassen van een risk-based approach nog meer centraal komen te staan. De allereerste van de veertig FATF aanbevelingen stelt bijvoorbeeld dat landen een risicoanalyse moeten uitvoeren[438] (in de praktijk de Nationale Risk Assessment (NRA)). Ook de Europese Unie heeft besloten om op Europees niveau een Supranational Risk Assessment te maken.[439] Deze assessments moeten helpen met het identificeren, begrijpen en tegengaan van de grootste risico´s met betrekking tot terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. De RBA wordt als volgt in de aanbeveling beschreven:

> This approach should be an essential foundation to efficient allocation of resources across the anti-money laundering and countering the financing of terrorism

[437] FATF (2003) Revised 40 Recommendations, 20 Juni 2003, zie: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf, Dalla Pellegrina, L. & Masciandaro, D. (2008) The Risk Based Approach in the New European Anti-Money Laundering Legislation: A Law and Economics View, *"Paolo Baffi" Centre Research Paper Series*, No. 2008-22, p. 24.
[438] FATF (2012) International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, p. 7 en p. 9.
[439] De National Risk Assessment is op 14 december 2017 gepubliceerd. Zie: https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2689e-nra-terrorismefinanciering-1.aspx. De Supranational Risk Assessment is op 26 juni 2017 gepubliceerd door de Europese Commissie. Europese Commissie (2017) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2017) 340 final, p. 21. Deze verplichting volgt uit de 4e EU AML Richtlijn, artikel 6.

(AML/CFT) regime and the implementation of risk-based measures throughout the FATF Recommendations.[440]

Ook in de 11 sleuteldoelen die de FATF heeft geformuleerd en waar de Nederlandse overheid zelf ook sterk op inzet,[441] heeft de eerste betrekking op het kennen en begrijpen van de risico´s op witwassen, terrorismefinanciering en proliferatie.[442]

Op Europees niveau werd de op risico gebaseerde aanpak in de Derde Europese anti-witwas richtlijn van 2005 opgenomen. Dit betekende toen een belangrijke verandering in vergelijking met de 'rule-based approach' die men in de eerste twee AML Richtlijnen voorschreef.[443] De veranderingen in het FATF raamwerk zijn opgenomen in de Vierde Europese AML/CFT Richtlijn van 20 mei 2015. Hierin wordt de nadruk op de risk-based approach ook doorgevoerd. Als gevolg hiervan zijn de vereisten voor meldplichtige instellingen om hun transacties en klanten te monitoren met een risicomodel verder verscherpt. Ook wordt aan toezichthouders gevraagd om hun toezicht op een risico gebaseerde wijze vorm te geven (artikel 48).[444]

De Wwft is inmiddels aangepast aan de Vierde Europese AML/CFT Richtlijn en wordt momenteel geïmplementeerd in Nederland.[445] De huidige tekst stelt dat instellingen op risico gebaseerde en adequate maatregelen moeten nemen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan.[446] Op 21 februari 2018 heeft het plenaire debat over de implementatiewet Vierde Anti-Witwasrichtlijn in de Tweede Kamer plaatsgevonden en op 6 maart 2018 is deze aangenomen. Sinds de zomer van 2018 is de Vijfde Anti-Witwasrichtlijn van kracht.

Eén van de hoofdargumenten om de RBA in te voeren, is het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering. De risk-based approach moet leiden tot het maximaliseren van de gewenste uitkomsten door effectiever gebruik van de beschikbare middelen. Teruggrijpend op hoofdstuk 2 over effectiviteit, kan worden gesteld dat het doel van de RBA is om in eerste instantie tot een betere outcome effectiveness te komen. Meldplichtige instellingen moeten met de RBA tot een beter inzicht

[440] FATF (2012) International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation: The FATF Recommendations, p. 9, zie: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf
[441] Mondelinge toelichting vertegenwoordigers Ministerie van Financiën, april 2018.
[442] FATF (2012) An effective system to combat money laundering and terrorist financing, zie: http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html.
[443] Bergstrôm, M. (2011) EU Anti-Money Laundering Regulation: Multi-Level Cooperation of Public and Private Actors, p. 97-126, in: C. Eckes & Konstadinides, T. (2011) *Crime Within the Area of Freedom, Security and Justice: A European Public Order*, Cambridge: Cambridge University Press; Mitsilegas, V. (2003) *Money Laundering Counter Measures in het European Union: A New Paradigm of Security Governance versus Fundamental Legal Principles*, The Hague and New York: Kluwer Law International; Wesseling (2013) *The European Fight against Terrorism Financing.*
[444] Zie ook: ESAs (2016) The Risk-based supervision guidelines, No. 2016 72, 16 November 2016, zie: https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Final_RBSGL_for_publication_20161115.pdf
[445] De Richtlijn tot wijziging van de AMLD4 is op 30 mei 2018 gepubliceerd in het Official Journal van de EU.
[446] Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft)

komen van hun klanten en bijbehorende transacties waardoor zij beter in staat zijn om ongebruikelijke transacties te traceren en de meldingen van kwalitatief hogere aard zijn.

Tegelijkertijd is de veronderstelling dat een RBA zal leiden tot een goede, efficiënte inzet van middelen, omdat de focus op hoog-risico sectoren en cliënten inhoudt dat reguliere transacties van vertrouwde/laag risico cliënten minder analyse behoeven. De impliciete hypothese van het beleid is dat betere outcome effectiveness ook leidt tot impact effectiveness – het voorkomen of uitbannen van terrorisme(financiering). De bredere (ongewenste) effecten van de invoering van de RBA blijven in dit beleid vaak onderbelicht.

Dit hoofdstuk zal ingaan op het gebruik van een risk-based approach in de strijd tegen terrorismefinanciering. De hoofdvraag die in dit hoofdstuk wordt behandeld is:

> *Op welke manier brengen de publieke actoren in het Nederlandse veld de voorschriften voor een risico-gebaseerde benadering in de praktijk in hun dagelijkse werkprocessen?*

Om deze vraag te beantwoorden zal allereerst een korte weergave worden gegeven van de wetenschappelijke literatuur rondom de risk-based approach. Ook zal worden ingegaan op de vraag hoe de uitgangspunten van de RBA zich verhouden tot de bestrijding van terrorismefinanciering (7.2). Met deze kennis als leidraad zal worden onderzocht of en hoe publieke actoren de risk-based approach ingevoerd hebben in hun beleid en hoe zij deze aanpak uitvoeren in de dagelijkse praktijk. Ook zal worden ingaan op de vraag wat de aanpak heeft opgeleverd en wat de eventuele nadelen zijn. Eerst zullen deze vragen worden beantwoord met betrekking tot de toezichthouders (7.3) en vervolgens voor de operationele actoren[447] (7.4). Ten slotte zullen in 7.5 deze bevindingen worden besproken in relatie tot de bredere (ongewenste) effecten de invoering de risk-based approach heeft gehad en zal worden ingegaan op de vraag of er een juiste of betere manier van risicoanalyse is. Om deze discussie vorm te geven zal het voorbeeld van non-profit organisaties worden gebruikt. Dit voorbeeld is naar onze mening pertinent omdat het enerzijds door verschillende publieke en private actoren wordt genoemd als hét typische voorbeeld van een hoog risico categorie die verband houdt met TF. Anderzijds hebben de non-profit organisaties de afgelopen jaren kenbaar gemaakt dat hun werk ernstige schade oploopt doordat zij vaak per definitie als hoog risico worden gezien. Vervolgens zal worden ingegaan op het fenomeen derisking en hoe de uitvoering van de Wwft tot gevolg kan hebben dat individuen, bedrijven en organisaties ´unbankable´ worden.

## 7.1 De Risk-Based Approach en de bestrijding van terrorismefinanciering

[447] Wegens een beperkt gebruik en een gebrek aan informatie met betrekking tot risico gericht optreden en de bestrijding van TF bij de Nationale Politie zal deze in dit hoofdstuk buiten beschouwing worden gelaten. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat binnen het brede palet aan onderwerpen waar de politie voor verantwoordelijk is en de focus op terrorismedreiging en radicalisering, het onderwerp terrorismefinanciering binnen de politie een minder hoge prioritering heeft.

De sterke nadruk op de Risk-Based Approach (RBA) past in een bredere trend van de afgelopen decennia. Vanaf de jaren ’80 en ’90 werden dereguleringsideeën en een meer bedrijfsmatige benadering van overheidsbeleid populair.[448] In de decennia die volgden verspreidde dit gedachtengoed zich in steeds meer landen en werd het op steeds meer beleidsterreinen met meer of minder succes toegepast. Ook internationale organisaties zoals de OESO en de EU promoten RBA als een voorbeeld van ‘good governance’.[449]

De FATF stelt dat alle schakels in het AML/CFT raamwerk een RBA moeten volgen en dit is ook zo opgenomen in de Wwft. Op het nationale niveau definieert de FATF terrorismefinancieringsrisico´s als: een combinatie van “threat, vulnerability, en consequences.” Risico is dus altijd een combinatie van (terroristische) dreiging, de kwetsbaarheden binnen het financiële stelsel en de omvang van de gevolgen. Ook de potentiele impact van TF op de economie en maatschappij speelt een rol in de nationale risicobeoordeling.[450] Op het niveau van de meldplichtige instellingen moeten de risico’s van klanten en transacties worden ingeschat met betrekking tot terrorismefinanciering en aan de hand van het risicoprofiel dat daaruit voortkomt moet actie worden ondernomen. Het risico wordt bijvoorbeeld gebaseerd op differentiatie aan de hand van de hoogte van de transactie, het soort financiële product en de landen die bij de transactie betrokken zijn. Van toezichthouders wordt verwacht dat zij een risicogerichte uitvoering geven aan het toezicht. Zij hebben als doel hun middelen te richten op de instellingen die het hoogste risico lopen in aanraking te komen met de financiering van terrorisme en op de instellingen die het hoogste risico lopen om onvoldoende uitvoering te geven aan de Wwft.

In de kern houdt de RBA in dat risico´s in kaart worden gebracht aan de hand van indicatoren. Daarna wordt er een risicoanalyse gemaakt (ook wel: risicodifferentiatie of prioritering). Risico-analyses kunnen op veel verschillende manieren worden gemaakt. Van het onderscheiden van risicogradaties aan de hand van indicatoren op basis van mondeling overleg tot zeer uitgebreide wiskundige formules en alles daartussenin. De kern van de RBA is het differentiëren tussen hoog, gemiddeld of laag risico en het focussen van beleid op de hoog risico transacties, gebieden en cliënten. Een veel gebruikte manier om de uitkomsten van een risicoanalyse uit te drukken is middels een zogenaamd stoplichtmodel met drie of vier kleuren: rood (hoog risico), oranje (gemiddeld tot hoog risico), groen (laag risico) en eventueel nog geel (gemiddeld tot laag). Vervolgens wordt besloten om de beperkte

[448] Hutter, B.M. (2005) The Attractions of Risk-based Regulation: accounting for the emergence of risk ideas in regulation, *LSE Discussion Paper*, No. 33, p. 18, zie: https://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/DPs/Disspaper33.pdf [geraadpleegd op 29 maart 2018].

[449] O.a. Black, J. & Baldwin, R. (2010) Really responsive risk-based regulation. *Law and Policy*, 32 (2). p. 181-213. Op allerlei beleidsterreinen – van voedselveiligheid tot het voorkomen van overstromingen tot de bescherming van persoonsgegevens / schrijft de Europese regelgeving een op risico gebaseerde aanpak voor. Deze brede trend en hoe en in hoeverre deze regelgeving wordt ingevoerd in de EU lidstaten, was onderwerp van het Europese HowSAFE onderzoeksproject (2013-2016), beschikbaar op: https://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/geography/research/Research-Domains/Risk-and-Society/projects/howsafe/index.aspx [geraadpleegd op: 30 april 2018].

[450] FATF Emerging Terrorist Financing Risks, 2015, p. 8.

middelen alleen in te zetten voor die zaken die het hoogst scoren. Tenslotte worden de uitkomsten van de aanpak geëvalueerd en wordt de risicoanalyse gevoed met de nieuwe inzichten.

De belangrijkste eigenschappen die aan de RBA worden toegeschreven hebben betrekking op (kosten)effectiviteit, transparantie en verantwoording. De risk-based approach is een flexibele aanpak in tegenstelling tot een 'one-size fits all' of een 'rule based' model dat kan leiden tot overregulering of onnodige regeldruk. Zoals ook blijkt uit het citaat van de FATF uit de inleiding van dit hoofdstuk, wordt de risk-based approach gezien als een manier om kosteneffectiviteit te vergroten. De aanpak wordt eveneens gezien als een beleidsinstrument dat de transparantie en verantwoording over besluitvorming bevordert omdat alle risico´s eerst uiteen worden gezet en duidelijk is op basis van welke overwegingen of berekeningen besluiten zijn genomen. Ten slotte houdt een RBA in dat de risicoanalyses flexibel moeten zijn en zich voortdurend moeten aanpassen aan de feedback uit het eigen systeem.[451]

In de wetenschappelijke literatuur wordt een aantal punten van kritiek beschreven met betrekking tot de invoering van een RBA. Hoewel internationaal geprezen als universeel instrument voor good governance, blijkt uit onderzoek dat deze aanpak per land en per beleidsterrein heel anders ingevoerd kan worden.[452] Ook stuiten sommige kernprincipes waarop de RBA gebaseerd is soms op heel veel weerstand binnen publieke of private organisaties.[453] Daarnaast lijkt er in de praktijk spanning te zitten tussen het idee dat een RBA enerzijds flexibiliteit en een ´light touch´ aanpak voorstaat, en anderzijds de bureaucratische realiteit die uitgaat van het gedetailleerd in kaart brengen van alle risico´s op basis van de (al dan niet wiskundig berekende) scores op een reeks indicatoren. In dit verband spreekt men soms van het verschuiven van werklast en van het rule-based interpreteren van een RBA.[454] Ten slotte onderstrepen sommige critici van de RBA dat door te focussen op het hoge risico er mogelijk een nieuw risico wordt gecreëerd doordat er geen aandacht meer gaat naar zaken die in eerste instantie als laag risico zijn aangemerkt. De lage risicogevallen verdwijnen als het ware uit het blikveld. Box 7.1 geeft een overzicht van de verschillende eigenschappen en de bijbehorende kritiek van de RBA.

Alle punten van discussie en kritiek zoals deze zijn uiteengezet in box 7.1, zijn ook van toepassing op de risico gerichte aanpak van TF. Er is een spanning tussen enerzijds de vraag om een risico-gebaseerde aanpak – zeker ook vanuit de private sector[455] – en anderzijds een

[451] O.a. Hutter, The Attractions of Risk-based regulation, Rothstein, H., Borraz, O., Huber, M. (2013) Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe, Regulations & Governance 2013 (7) p. 215-235.
[452] O.a. Rothstein, Huber, Borraz, *Risk and the limits of governance*; Paul, Bouder, Wesseling, *Risk-based governance against national obstacles*, Beaussier, A.L. & Rothstein, H. (2017) "Why States Think about Risk Differently: The Case of Workplace Safety Regulation in France and the UK", In Paul, R., Mölders, M., Bora, A., Huber, M., and Münte, P. (eds) *Society, regulation and governance: new modes of shaping social change?*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.
[453] O.a. Paul, Bouder, Wesseling, *Risk-based governance against national obstacles*.
[454] Toevoegen referenties.
[455] Wesseling, M., *The European Fight against Terrorism Financing.*

mate van normonzekerheid die inherent is aan deze aanpak. In de praktijk kan dit leiden tot een rule-based uitvoering van de risk-based approach. In plaats van een case-by-case risico-analyse met betrekking tot een klant kwalificeren meldplichtige instellingen bijvoorbeeld een hele groep als hoog risico.

| **Box 7.1.:** Eigenschappen van en kritiek op de Risk-Based Approach (RBA) | |
|---|---|
| **Eigenschappen RBA** | **Bijbehorende kritiek RBA** |
| **Effectiviteit –**<br><br>Minder regeldruk voor bedrijven door flexibiliteit om het beleid naar eigen inzicht vorm te geven, geen "one-size fits all"/ rule-based regelgeving. | Normonzekerheid bij banken over correcte invoering.<br><br>Rule-based uitvoering van RBA. |
| **Effectiviteit –**<br><br>Verlichting regeldruk door differentiatie tussen hoog en laag risico en focus op hoogste risico´s. | Mogelijk discriminatie en beleid op basis van vooroordelen of te weinig geïnformeerde risicoanalyses. |
| **Effectiviteit –**<br><br>Verwachting van betere meldingen doordat er wordt een doordachte aanpak verwacht, geen ´tick the box´ oefening. | Geen eenduidigheid in beslissingen, mensen met ´expertise nodig´, expertise niet altijd goed verkrijgbaar. |
| **Transparantie –**<br><br>Traceerbaarheid van beslissingen. | Verschuiving van bureaucratie |
| **Verantwoording /accountability –**<br><br>Besluitvorming wordt vastgelegd. | Besluitvorming blijkt soms diffuus en onduidelijk door versnippering. |
| **Evaluatie –**<br><br>Een beleidsinstrument dat zich continue ontwikkelt en leert. | Het voeden van het model vindt niet altijd plaats waardoor in de praktijk de aanpak soms statisch is.<br><br>Blinde vlek voor de ontwikkeling binnen lage risico groepen en voor criteria die invloed kunnen hebben maar buiten het model vallen. |
| **Kosteneffectiviteit** | Instapkosten om risico´s in kaart te brengen en het systeem op gang te krijgen zijn hoog.<br><br>Uitspreken aan welke zaken geen prioriteit wordt verleend of waar geen geld naar toe gaat kan politiek gevoelig liggen. |

Daarnaast is het de vraag of een RBA geschikt is om terrorismefinanciering te detecteren. De RBA veronderstelt dat er patronen zijn die op terrorismefinanciering duiden en dat er gedifferentieerd kan worden tussen verschillende risiconiveaus. Het plegen van aanslagen of het uitreizen naar Syrië gaat echter vaak gepaard met kleine, onopvallende bedragen en alledaagse transacties (zoals geschetst in de inleiding van dit rapport) die niet persé opvallen in het geheel van alle transacties. Hoewel er wel enig succes is geboekt met het ontwikkelen en gebruik van een specifieke typologie die door meldplichtige instellingen/banken gebruikt kan worden ten aanzien van Syriëgangers blijft het toepassen van een RBA voor het detecteren van mogelijke terrorismefinanciering in de praktijk moeilijk.

Een andere methodologische tekortkoming van de RBA is dat terrorismefinanciering op basis van indicatoren die als laag risico zijn geïdentificeerd niet zullen worden gevonden. Als een terrorist bijvoorbeeld een aanslag financiert met stapsgewijs opgebouwd spaargeld dan is de kans dat dit als ongebruikelijk wordt gezien laag. Hetzelfde geldt voor iemand die een agrarisch bedrijf begint en onder die dekmantel grote hoeveelheden kunstmest inslaat zoals in het geval van Anders Breivik. Hoofdstuk 8 gaat verder in op de discussie rondom de mogelijkheid (en moeilijkheid) om betrouwbare typologieën of indicatoren op te stellen voor TF.

De RBA kan de traceerbaarheid van beslissingen vergroten. Binnen banken worden bijvoorbeeld 'business rules' of criteria vastgesteld op basis van een risicoanalyse aan de hand waarvan softwareprogramma´s klanten en transacties beoordelen. Toezichthouders zoals DNB bepalen hun toezichtactiviteiten aan de hand van een gedetailleerde risico-analyse en beoordeling. Het in kaart brengen van alle risico´s om tot deze grotere transparantie van besluitvorming te komen, betekent dat er eerst veel gegevens moeten worden verzameld wat tot meer bureaucratie kan leiden of een verschuiving van bureaucratie in dit geval van de publieke naar de private sector. Ook vraagt de vormgeving en het actueel houden van een RBA om investeringen in tijd en geld.

De afgelopen jaren hebben vrijwel alle actoren in het Nederlandse veld, zowel publiek als privaat, een op risico gebaseerde aanpak ontwikkeld met betrekking tot hun rol in het bestrijden van terrorismefinanciering. In sommige gevallen is al jarenlange ervaring opgedaan. Banken en andere instellingen die onder de Wwft vallen hebben al sinds 2007 een verplichting om op risico gebaseerd beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren. Voor toezichthouders is de verplichting om een RBA in te voeren pas recent tot stand gekomen.[456] In de volgende twee paragrafen zullen de invoering en uitvoering van de RBA in het veld van Nederlandse actoren worden besproken, beginnend met de zes toezichthouders (7.2) en daarna de operationele actoren (7.3).

[456] Deze verplichting is voor het eerst opgenomen in de 4e EU AML/CFT Richtlijn.

## 7.2 Toezichthouders

Toezichthouders zijn de afgelopen paar jaar begonnen met het risicogericht uitvoeren van hun toezichtfunctie. DNB heeft sinds 2014 een AML-CFT risicoanalyse ingevoerd voor instellingen op basis van een pilot om invulling te geven aan de RBA. In 2015 en 2016 is deze aanpak verder geïnstitutionaliseerd en verder uitgewerkt in 2017. De AFM is in 2015 begonnen met een pilot om een op risico gebaseerde uitvoering van hun toezichtfunctie te ontwikkelen. In 2016 is de aanpak verder uitgerold en het jaar daarop is de aanpak verder verfijnd. Ook het BFT maakt sinds 2015 een jaarlijkse risicoanalyse. De dekens van de 11 arrondissementen, de Kansspelautoriteit en het BTWwft hebben als uitgangspunt dat de toezichthouder het toezicht op een risicogeoriënteerde wijze uit kan oefenen. De risico-gerichte aanpak is bij deze organisaties echter nog vrij recent, weinig specifiek en behoeft verdere ontwikkeling. Een van de redenen van de toezichthouders om een op risico gebaseerde aanpak te nemen is om tot een effectievere definitie van beleidsprioriteiten te komen. Hieronder zullen de invoering en uitvoering van de RBA per toezichthouder worden besproken.

*De Nederlandsche Bank*

Ongeveer de helft van het onderzoek dat DNB uitvoert in het kader van haar toezichtfunctie beslaat incident gedreven onderzoek en op risico-gebaseerd onderzoek.[457] DNB gebruikt daarbij een gedetailleerd cijfermatig risicotool met een bijbehorend ontwikkelmodel.

In eerste instantie wordt er een vragenlijst uitgezonden naar alle instellingen die onder toezicht staan van DNB. Afhankelijk van de sector bevatten de vragenlijsten tussen de 80 en 100 vragen en krijgen instellingen een aantal maanden om de vragen online te beantwoorden. Er worden onder andere vragen gesteld over sanctiescreening, transactiemonitoring, hoeveel meldingen er worden gedaan aan de FIU-NL en of er onderdelen van het integriteitsbeleid worden uitbesteed. Het opsturen van vragenlijsten wordt sinds 2011-2012 gedaan maar sinds 2014 vormen de vragenlijsten de input voor de risicomatrices die DNB heeft ontwikkeld. Nadat de informatie van de instellingen digitaal is ontvangen, worden deze in een softwareprogramma gezet en wordt deze risicotool verder gevoed met behulp van internationale lijsten en typologieën en door de inzichten die voortkomen uit haar eigen toezicht.[458]

Op basis van deze informatie heeft DNB een scoringssystematiek ontwikkeld. De vragen hebben namelijk niet allen eenzelfde gewicht. Een deel van de scores wordt vervolgens

[457] Interview met vertegenwoordigers van DNB, mei 2017.
[458] Paragraaf op basis van inzage documenten DNB. Zie ook: http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-236305.jsp en http://www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236416.pdf

geaggregeerd tot een totaalcijfer en daarnaast zijn er sub-scores per indicator. DNB brengt enerzijds in kaart wat het inherente risicoprofiel van een instelling is en anderzijds wat het beheersingsprofiel is. Het inherente risicoprofiel hangt onder andere af van het kapitaal dat de bank beheert, het soort klanten, de landen waarin de bank opereert en de producten die zij aanbiedt. Het beheersingsprofiel beoordeelt in hoeverre de instelling de geïdentificeerde risico´s beheerst. Met betrekking tot de risicobeheersing is het bijvoorbeeld zeer belangrijk dat de instelling een effectieve SIRA (Systematische Integriteitsrisicoanalyse) heeft en deze ook in praktijk brengt. Ook belangrijk zijn het beleid, de procedures en de maatregelen. De risicoscores worden daarna bekeken en eventueel aangepast op basis van toezichtinformatie en/of professional judgement. In beide gevallen worden deze risico´s gekwantificeerd en aan de scores wordt vervolgens een kleurensysteem gekoppeld (rood, oranje, geel en groen). Aan de hand van de uitkomsten wordt ook voortdurend nagegaan of de methodiek moet worden aangepast en welke vragen uit de vragenlijst nuttig zijn voor het uitvoeren van de toezichtfunctie en welke wellicht overbodig zijn.[459] De aanpak van DNB komt dus sterk overeen met de algemene beschrijving van de RBA in paragraaf 7.1.

**Box 7.2.: Casus DNB en een risicogerichte benadering tot terrorismefinanciering**

DNB ziet erop toe dat banken de Wwft en de Sw naleven. Met betrekking tot het detecteren van TF, dient de bank een lijst met 'red flags' te gebruiken en mogelijke business rules te hebben opgesteld met betrekking tot TF met speciale in acht name van het eigen risicoprofiel van de bank. Omdat de risk-based approach een proactieve en dynamische aanpak is, verwacht DNB dat banken zelf actief de guidance en de nieuwsbrieven van DNB, de FIU-NL en internationale organisaties zoals de FATF in het monitoringssysteem verwerkt. Een van de 'good practices' die DNB op dit onderwerp uitlicht is dat banken nauwgezet zouden moeten volgen welke namen van mogelijke jihadstrijders in de media verschijnen. Mocht de bank deze of een verwante persoon als cliënt hebben dan maakt zij een alert aan met betrekking tot deze cliënt.[460]

De keuze van de onderwerpen waar de jaarlijkse themaonderzoeken zich op richten wordt onder andere op basis van deze tool vastgesteld. Voorgevallen incidenten vormen daarbij een van de indicatoren om te bepalen welke onderwerpen het meest belangrijk zijn. Daarna wordt met de gegevens uit de tool bepaald welke instellingen met prioriteit onderzocht moeten worden in het kader van het gekozen thema. In het kader van een thematisch onderzoek naar sancties bijvoorbeeld, kan men kijken naar de aantallen transacties die instellingen uitvoeren en hoeveel transacties er zijn naar landen waartegen sanctiemaatregelen zijn genomen. De instellingen met de hoogste risicoscores worden dan verder onderzocht.

[459] Paragraaf op basis van inzage documenten DNB.
[460] DNB (2017) Post-event transactie.monitoringsproces bij banken, guidance, p. 35.

Bij een hoge score op de risicomatrix kan een individuele risicoanalyse met een kwalitatieve analyse worden aangevuld. Bij instellingen die een laag inherent risico hebben, en een hoge mate van beheersing, en dus laag (groen) scoren op de risicomatrix, kan minder intensief toezicht plaatsvinden. Dit houdt in dat zij de vragenlijst invullen en dat zij onderdeel kunnen zijn van een thematisch onderzoek, bezocht worden als er zich een incident of event voordoet en als zij deel uit maken van een random sample. Eenmaal ter plekke bij een instelling vormt de kennis en ervaring van toezichthouders – en niet zozeer een vaststaand risicomodel – de basis van het onderzoek.[461]

*Autoriteit Financiële Markten*

De AFM houdt zowel toezicht op de Wwft en de Sw naar aanleiding van signalen die zij krijgt en daarnaast voert zij thematische onderzoeken uit. De methodologie die gebruikt wordt bij de thematische onderzoeken is vergelijkbaar met die van DNB en vindt plaats op basis van vragenlijsten aan de onder haar toezicht staande financiële ondernemingen. Deze aanpak dient drie doelen: nagaan hoe de naleving van de sector er voor staat, het bewustzijn en de kennis over de regelgeving in de sector vergroten en op grond van de risico´s bepalen op welke thema's en instellingen toekomstig onderzoek zich moet richten.[462]

De AFM heeft een eerste risicokaart gemaakt op basis van deskresearch en door ter plekke onderzoek te doen bij financiële ondernemingen. Aan de hand daarvan wordt gekeken welke activiteiten van de onder toezicht gestelde instellingen als hoog of laag risico kunnen worden aangemerkt. Er wordt voor iedere sector een aparte risicoanalyse gemaakt. Er wordt dan bijvoorbeeld binnen de sector gekeken of een instelling actief is in een van de FATF risicolanden, of de instelling actief is in landen die hoog scoren op de 'international corruption index' en of er door de instelling voldoende cliëntenonderzoek wordt gedaan. Als resultaat hiervan wordt per sector gekeken wat de risico's zijn en welke sectoren als meer of minder risicovol moeten worden aangemerkt.

Binnen deze analyse en in het toezicht van de AFM is TF (tot nu toe) geen zwaartepunt omdat er weinig cases bekend zijn. Meer in het algemeen stelt de AFM dat het risico van terrorismefinanciering met betrekking tot beleggingsondernemingen en instellingen zich vooral aan de uitzettende kant bevindt, dus de ontvangers van de winsten uit beleggingen zouden deze kunnen aanwenden voor het financieren van terrorisme. Het wordt door de AFM ook niet uitgesloten dat vermogende terroristische organisaties zoals IS geld in beleggingen proberen onder te brengen.[463]

Sinds april 2018 zijn nieuwe Richtsnoeren van kracht die de European Supersiving Authorities (ESA) hebben ontwikkeld over risico-gebaseerd toezicht inzake witwassen en terrorismefinanciering. De nieuwe richtsnoeren gelden voor alle Europese toezichthouders

[461] Paragraaf op basis van inzage documenten DNB.
[462] Interview met vertegenwoordigers van de AFM, mei 2017.
[463] Interview met vertegenwoordigers van de AFM, mei 2017.

waaronder de AFM.[464] De AFM schrijft: "de AFM zal de richtsnoeren in haar toezicht toepassen. De komende periode geeft de AFM de richtsnoeren waar nodig verder vorm binnen haar toezicht."[465]

*Bureau Financieel Toezicht*

De afdeling WWFT van het BFT maakt sinds eind 2015 jaarlijks een risicoanalyse om de prioriteiten van het beleid vast te stellen. De risicoanalyse wordt gemaakt op basis van informatie die de afdeling krijgt uit de samenwerkingsverbanden, convenanten en overgedragen signalen van de ketenpartners.[466] De twee belangrijkste pijlers van dit risicogericht vormgegeven toezicht zijn: (1) het samenwerken met ondertoezichtstaanden en ketenpartners en (2) het uitvoeren van onderzoeken. In de woorden van BFT: "een inventarisatie en analyse van deze verkregen gegevens en onderliggende risico´s, leidt tot een beredeneerde afweging tussen bepaalde beroepsgroepen, regio´s en branches waar meer, of juist minder toezicht geboden is".[467]

De voornaamste motivatie om risicogericht toezicht te houden is om de beperkte toezichtcapaciteit zo effectief mogelijk in te zetten. In het jaarrapport 2016 staat bijvoorbeeld dat:

> (…) keuzes vallen er volop te maken, ook in het afgelopen jaar. Het risicogericht toezicht helpt hierbij. Een deel van dit toezicht is themagericht. Daarnaast acteert het BFT prioritair op de ernstigste en meest gevoelige signalen.[468]

Het doel van het risicogericht werken is efficiënt en effectief toezicht en handhaving.

Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van risicoanalyse om te bepalen op welke thema´s bijzondere onderzoeken zich moeten richten. De analyse wordt gemaakt op basis van verkregen informatie o.a. van ketenpartners, samenwerkingsverbanden en convenanten.

Ten slotte wordt ten behoeve van het toezicht ook in kaart gebracht welke kantoren kunnen worden aangemerkt als hoog risico notarissen en gerechtsdeurwaarders. Het hoge risico heeft niet specifiek betrekking op TF maar op indicatoren zoals de financiële stabiliteit van de kantoren en in sommige gevallen de integriteit. Als kantoren op meer dan 4 van de 7 indicatoren slecht scoren worden ze high risk.

---

[464] Beschikbaar op de website van de AFM, Richtsnoeren risicogebaseerde aanpak toezicht witwassen en terrorismefinanciering : https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/esa-richtsnoeren-bu/witwassen-terrorismefinanciering [geraadpleegd op: 30 april 2018].

[465] Idem. Op de website van de AFM onder het kopje guidance worden verschillende relevante richtsnoeren genoemd, https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/wwft-wet [geraadpleegd op: 6 december 2018].

[466] BFT (2017a) Het BFT als toezichthouder WWFT: Werkwijze en planning 2017, p. 1.

[467] BFT (2015) Het BFT als toezichthouder WWFT: Werkwijze en planning 2016, 23 december 2015, p. 2.

[468] BFT (2016) Jaarverslag 2016, p. 8.

| Box 7.3.: Hoog risico kantoren volgens het BFT[469] | | | |
|---|---|---|---|
| **Beroepsgroep** | **2014** | **2015** | **2016** |
| Notarissen | | 57 | 50 |
| Gerechtsdeurwaarders | | 22 | 22 |

Over de resultaten van het risico gerichte toezicht is het BFT zeer te spreken. Volgens eigen rapportage is de ervaring dat het toezicht er efficiënter door is geworden. In 2016 heeft zij met betrekking tot de Wwft meldingen ontvangen door de diverse politiediensten, Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), de Belastingdienst/FIOD en via Meldingen Misdaad Anoniem. Deze meldingen ('signalen') worden door het BFT bekeken en afgewogen en indien daar aanleiding toe is worden ze verder onderzocht. Zoals het BFT aangeeft "dit risico georiënteerd toezicht blijkt efficiënt te zijn. Indien het BFT op onderzoek ter plekke gaat, blijkt er zelden niets aan de hand te zijn. Op deze manier wordt capaciteit op de juiste wijze ingezet".[470]

*De Kansspelautoriteit*

Zoals eerder gesteld is de Kansspelautoriteit pas sinds 2016 verantwoordelijk voor het toezicht op de Wwft door speelcasino's. Om deze reden is ervoor gekozen om het risico gerichte toezicht in het eerste jaar breed op te zetten en als nulmeting te nemen. Omdat er vooralsnog sprake is van één vergunning houdende partij die onder toezicht staat (Holland Casino) kan er geen risico differentiatie plaatsvinden op basis van de aanbieder. Wat wel kan is het opstellen van prioriteiten met betrekking tot het nalevingstoezicht. Tijdens een bezoek aan een vestiging wordt dan een selectie van de onderwerpen gemaakt waar het toezicht zich op zal focussen. De risicoanalyse richt zich dan bijvoorbeeld op specifieke activiteiten die een hoger risico kunnen vormen. Alle 'cash driven' activiteiten worden bijvoorbeeld als hoog risico gezien.[471] Een vertegenwoordiger van de Kansspelautoriteit legt hun aanpak als volgt uit:

> Omdat het de eerste keer is voor [de Kansspelautoriteit] hebben we het vrij breed ingestoken. We kijken naar deposito's, overboekingen, het gebruik van cash aan speeltafels… om zo meer inzicht te krijgen in hoe casino's dat afhandelen. En dan kan ik me voorstellen dat hieruit bijvoorbeeld blijkt dat overboekingen en identificatie van

[469] Bron: BFT jaarrapport 2015, 2016

[470] BFT (2016) Jaarverslag 2016, p. 8. BFT gebruikt in haar eigen verslaglegging het woord efficiënt en niet effectief.

[471] Kansspelauthoriteit (2016), Veilig spelen op een eerlijke markt, jaarverslag 2016, p. 29.

> klanten goed gaat maar er meer risico is bij het omwisselen van fiches aan de speeltafel. Dan richten wij ons onderzoek vooral daar op.[472]

Los van het risico-gerichte toezicht dat zich richt op de interne naleving van het meldingsproces, wordt er door de Kansspelautoriteit ook onderzoek gedaan op basis van signalen. Deze kunnen bijvoorbeeld binnen komen door Meld Misdaad Anoniem. Ten slotte doet de Kansspelautoriteit ook onderzoek naar een bredere set van onderwerpen die niet direct onder de Wwft vallen maar waarbij witwassen zou kunnen voorkomen. Dit zijn onderwerpen zoals ongebruikelijke web patronen of vermoedens van matchfixing in de sport. Ook worden er marktscans uitgevoerd met betrekking tot bepaalde kansspelen en wordt er literatuuronderzoek uitgevoerd.[473]

*Bureau Toezicht Wwft*

Het BTWwft geeft aan te zijn begonnen met een risicogerichte aanpak van het toezicht maar nog enigszins zoekende te zijn hoe dat precies uit te voeren.[474] Drie initiatieven om invulling te geven aan het risico gebaseerde toezicht kunnen worden genoemd. Allereerst is bijvoorbeeld bij het toezicht op de verkoop van voertuigen de nadruk gelegd op ondernemingen met een omzet van tenminste één miljoen euro. Zoals in het jaarverslag wordt aangegeven:

> We kozen deze ondergrens om nadere invulling te geven aan het op risico-georiënteerde wijze inrichten van ons toezicht. In 75% van de onderzoeken kwalificeerde de onderneming zich als instelling. Samen met de Belastingdienst selecteerden we een lijst van 50 autohandelaren die exporteerden binnen de EU. Van deze lijst zijn drie ondernemingen nader onderzocht.[475]

Daarnaast is er is in 2016 ook een initiatief genomen om met behulp van een data-specialist van het Internet Service Centre van de Belastingdienst een overzicht te maken van alle personen die zich op Internet afficheren als werkzaam in de bouw, handel en/of bemiddeling van pleziervaartuigen. Deze gegevens zouden vervolgens worden verrijkt met andere informatie die binnen de Belastingdienst bekend is. De bedoeling van deze aanpak is om hier in de toekomst meer risicogericht onderzoek op de naleving van de Wwft mee te kunnen doen.[476]

Een derde initiatief om risicogericht toezicht vorm te geven, is het gebruik van een soort typologieën met betrekking tot de omzet van een bedrijf en wat het duurste artikel is dat zij

[472] Interview vertegenwoordiger Kansspelautoriteit, juni 2017.
[473] Zie bijvoorbeeld: Kansspelautoriteit (2015) *Marktscan Online Kansspelen 2015, Een analyse vanuit internationaal perspectief*, 18 augustus 2015; Meerkerk, G.J., Hammink, A., van de Mheen, D. (2015) *De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek*, onderzoek uitgevoerd op verzoek van de Kansspelautoriteit.
[474] Inverview met vertegenwoordigers van de BTWwft, mei 2017.
[475] BTWwft (2016) Jaarverslag 2016, p. 4.
[476] BTWwft (2016) Jaarverslag 2016, pp. 4-5.

verkopen. “Als bij een juwelier het duurste artikel € 500 kost dan focussen wij ons daar niet op”.[477]

Ondanks deze initiatieven, heerst bewustzijn dat dit nog genuanceerder kan. Zoals een vertegenwoordiger verwoordde: “Het is nog enigszins primitief”.[478] Ook is het risico gerichte toezicht niet specifiek gericht op de bestrijding van terrorismefinanciering. Daarbij speelt onder andere een rol dat het lastig is om op dit onderwerp goede indicatoren te maken en om de risico´s goed in te schatten met betrekking tot welke bedrijven meer of minder risico lopen om er mee te maken te krijgen. De toezichthouder ziet de huidige objectieve en subjectieve meldingsindicatoren niet als heel erg nuttig voor het detecteren en bestrijden van TF. De paar cases waarbij een vermoeden van TF was, zijn bij toeval ontdekt en niet door een risico matrix of gericht beleid.[479]

In de nabije toekomst zal er een beleidsstrategie komen maar het is nog niet duidelijk hoe die inhoudelijk op terrorismefinanciering in zal gaan. De toezichthouder acht het in dat kader dan ook wenselijk als er – ondanks de regelmatige contacten die er zijn geweest – meer feedback zou komen vanuit de FIU over patronen of trends waarop de BTWwft zou kunnen letten. In de woorden van een vertegenwoordiger: “om gerichter achter TF aan te gaan is het nodig om meer inzicht te krijgen en om op het juiste spoor gezet te worden”.[480] Dit is een meer breed gedragen zorg en wens en zoals duidelijk werd uit het voorgaande hoofdstuk zijn er met andere meldplichtige groepen ook verschillende initiatieven gaande om hier invulling aan te geven.

*Lokale dekens – Nederlandse Orde van Advocaten*

De elf arrondissementsdekens houden sinds 2015 zelf toezicht op de advocatuur. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen “proactief toezicht, reactief toezicht, thematisch toezicht en risico gestuurd toezicht”.[481] Sinds 2013 worden er specifieke financiële en Wwftonderzoeken uitgevoerd door gespecialiseerde medewerkers van de unit FTA (Financieel Toezicht Advocatuur). In 2016 deden zij in totaal 409 onderzoeken.[482] De unit FTA gebruikt hierbij een risk-based approach door onderscheid te maken naar het profiel van het kantoor. Daarbij wordt er onder andere gekeken naar het aantal klanten en de specialisatie van de advocaat. Kantoren met een laag risico hebben bijvoorbeeld maar één klant zoals Shell of een overheidsinstelling. Ook advocaten die zich bijvoorbeeld hebben gespecialiseerd in het socialezekerheidsrecht worden als laag risico gezien. Hoog risico-kantoren in verband met de Wwft zijn bijvoorbeeld kantoren die ondernemingen bijstaan, die gelden van derden beheren of fiscaal advies geven. Aangezien er maar een beperkt deel van de Wwft op de

[477] Interview met vertegenwoordigers van de BTWwft, mei 2017.
[478] Interview met vertegenwoordigers van de BTWwft, mei 2017.
[479] Interview met vertegenwoordigers van de BTWwft, mei 2017.
[480] Interview vertegenwoordigers BTWwft, mei 2017.
[481] NOvA, Toezicht door de deken, zie: https://www.advocatenorde.nl/toezicht-door-de-deken
[482] NOvA, 2017, Jaarverslag 2016, p. 21.

advocatuur van toepassing is (zie paragraaf 4.9) en er vooralsnog geen gevallen bekend zijn waarbij advocaten in verband zijn gebracht met terrorismefinanciering, richt het op risico-gebaseerde toezicht hier niet heel specifiek op.[483] Overigens komt het woord risico of risico gebaseerd niet in het jaarverslag 2016 voor.[484]

Het proactieve toezicht wordt uitgevoerd op basis van een random selectie van kantoren. Dit houdt in dat er jaarlijks ongeveer vijf kantoren per arrondissement worden onderzocht (55 kantoren in totaal). Dit kunnen zowel grote als kleine kantoren zijn. Bij deze onderzoeken komt ook de uitvoering van de Wwft aan de orde. Reactief toezicht vindt plaats op basis van signalen vanuit de beroepsgroep, de media of klachten van cliënten. Dit kan ook zijn naar aanleiding van het niet-melden van transacties in het kader van de Wwft. Een recent themaonderzoek ging over de vraag of advocaten in Bitcoins mogen worden betaald.

*Conclusie*

In het kort kan men stellen dat de zes toezichthouders de risk-based approach vrij recent hebben ingevoerd en de grondigheid van de aanpak behoorlijk verschilt. Het is belangrijk om te vermelden dat het gemak waarmee zo´n aanpak kan worden ingevoerd deels wordt bepaald door de samenstelling, het karakter en de aantallen van de ondertoezichtgestelden waar de toezichthouder voor verantwoordelijk is. De capaciteit die de toezichthouder tot zijn beschikking heeft speelt eveneens een rol. Zo heeft DNB een zeer uitgebreid en gedetailleerd risicomodel ontwikkeld en is de AFM hier mee bezig. De andere toezichthouders hebben vooralsnog een meer informele manier om tot prioritering te komen en zijn deels nog zoekende hoe de RBA in de praktijk te brengen.

De RBA wordt door een deel van de toezichthouders gebruikt om te bepalen op welke thema´s of specifieke beleidsprocessen zij hun toezicht met name willen richten. Dit is het geval bij DNB, de AFM, BFT en de Kansspelautoriteit. Daarnaast gebruiken toezichthouders de RBA ook om te bepalen op welke ondertoezichtgestelden het toezicht met name moet richten. Dit doen DNB, de AFM, BFT, BTWwft en dekens van de 11 arrondissementen ( / Unit Financieel Toezicht Advocatuur van de NOvA).

## 7.3 Operationele Actoren

Naast toezichthouders moeten ook operationele actoren hun taken vormgeven aan de hand van een risicogerichte aanpak. In deze paragraaf komt aan bod hoe de AIVD, de FIOD, de FIU en het OM de RBA in de praktijk hebben gebracht in hun werkprocessen.

[483] Deze bevindingen zijn gebaseerd op een interview met een vertegenwoordiger van de NOvA, juni 2017.
[484] NOvA (2017), Jaarverslag 2016, pp. 33

*Financial Intelligence Unit*

De FIU werkt al meer dan 10 jaar met een verfijnde deels geautomatiseerde RBA. Deze risicogerichte aanpak wordt allereerst gebruikt om de ongebruikelijke transacties die de FIU ontvangt met speciale software te filteren. De criteria aan de hand waarvan gefilterd wordt (o.a. bedragen en landen) hebben een verschillend gewicht hebben en die naar aanleiding van het dreigingsbeeld of van specifieke signalen kan worden aangepast. Een deel van de ongebruikelijke transacties wordt na analyse als verdacht aangemerkt en op een deel hiervan wordt op basis van een verdere risicotaxatie nader onderzoek gedaan.[485] Er wordt prioriteit gegeven aan die risico´s en bijbehorende financiële transacties die vanuit de eigen expertise en in samenspraak met de AIVD, MIVD, de FIOD en het OM als het belangrijkst worden gezien. Het vermoeden van terrorismefinanciering en in het bijzonder patronen die kunnen wijzen op het uitreizen naar Syrië hebben daarbij zeer hoge prioriteit.

Volgens FIU heeft er de afgelopen jaren een verbetering plaatsgevonden in de kwaliteit van de meldingen met betrekking tot terrorismefinanciering, onder andere door een typologie met betrekking tot uitreizigers. Momenteel is het echter zo dat er sprake is van een overmaat aan informatie en een gebrek aan capaciteit binnen de FIU om alle signalen die op terrorismefinanciering kunnen duiden op te pakken. De focus op Syriëgangers slokt alle capaciteit op en andere TF gerelateerde transacties die momenteel door deze prioritering een lagere risicoscore krijgen zouden eigenlijk meer aandacht verdienen.[486] De zaken die als het ware op de plank blijven liggen worden overigens wel nog steeds gevoed en in de gaten gehouden en kunnen later weer in het vizier komen, het is dus een "ongoing process".[487]

*Financiële Inlichtingen en Opsporingsdienst*

FIOD doet niet zelf aan acquisitie maar ontvangt tientallen signalen van andere ketenpartners, onder andere de FIU. Er kan worden gesteld dat FIOD haar werk risicogericht uitvoert en daarbij een hoge prioritering geeft de bestrijding van terrorismefinanciering. Als gevolg hiervan is enerzijds nieuw personeel aangetrokken, maar anderzijds betekent deze prioritering dat de capaciteit die wordt vrij gemaakt voor het bestrijden van TF ten koste gaat van kerntaken van FIOD zoals het onderzoeken van faillissementen of het onderzoeken van fiscale fraude.[488] Een verdere prioritering is noodzakelijk omdat de dienst veel meer signalen binnen krijgt dan het kan behandelen. "Het probleem is dat er te weinig capaciteit is om alle signalen te onderzoeken, dat is iets waarvan de FIOD wakker ligt".[489] Ook met betrekking tot

[485] Wesseling, M., *The European Fight against Terrorism Financing*, en interview met vertegenwoordiger van de FIU, juni 2017.
[486] Interview met een vertegenwoordiger van de FIU, juni 2017.
[487] Interview met een vertegenwoordiger van de FIU, maart 2018.
[488] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[489] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.

de binnen gekomen signalen worden er daarom prioriteiten gesteld aan de hand van wat de FIOD en ook het OM, de Politie en 'Den Haag' het meest belangrijk vinden.[490]

De risico afweging die de FIOD maakt wordt in eerste instantie gemaakt aan de hand van twee criteria: ten eerste, zit er een wettelijke verdenking in de zaak, en ten tweede is het een zaak die haalbaar is. Als er bijvoorbeeld rechtshulp nodig is vanuit Syrië dan wordt een zaak minder haalbaar. Verder wordt er gekeken naar een risicoprioritering op basis van de actualiteit van het probleem. Hoe meer de nationale veiligheid van Nederland of een ander land in het geding zou kunnen zijn, hoe meer prioriteit er aan het signaal zal worden gegeven. De FIOD gebruikt hiervoor geen vaste lijst met criteria maar maakt de risico afwegingen wel beredeneerd en op basis van interne en externe afstemming. Er is overigens wel een wens om tot criteria te komen en dit wordt door de FIOD ook wenselijk geacht, maar deze zijn er nog niet. Desalniettemin stellen de vertegenwoordigers van de FIOD dat mocht zo´n lijst met criteria er komen dan zou de expertise van rechercheurs alsnog een belangrijk deel van de besluitvorming moeten blijven.[491]

In meer algemene zin levert de verhouding tussen de onderwerpen die maatschappelijk zwaar wegen (zoals TF), de prestaties waarop de FIOD als overheidsorganisatie wordt afgerekend en de 'return on investment' die te verwachten is naar aanleiding van de inzet van de organisatie een "ontzettend groot spanningsveld" op.[492] Het bestrijden van terrorismefinanciering levert slechts een lage ´return on investment´ op terwijl bij de aanpak van witwassen een veelvoud van het geld dat het opsporen kost, kan worden terugverdiend. De prioritering van de aanpak van terrorismefinanciering vanuit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid leidt ook tot mindere prestaties op de onderwerpen die zijn afgesproken in het handhavingsarrangement terwijl de prestaties op het gebied van TF niet persé gemeten worden.

*Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst*

De AIVD volgt in eerste instantie de risicoanalyse die op nationaal niveau gemaakt wordt van wat nu de belangrijkste dreigingen zijn voor Nederland. Dit is de Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheidswerk. Er worden in deze risicoanalyse bredere thema´s uiteengezet die leiden tot de onderzoeksvragen waar de AIVD zich over buigt. De AIVD zelf maakt risicoanalyses van een persoon of een organisatie en maakt een risicoafweging met betrekking tot het doorgaan met het inwinnen van inlichtingen of het breken en melden aan opsporingsdiensten en het OM. De risicoanalyses worden gemaakt op basis van expertise en inschattingen van medewerkers, niet op basis van een rekenkundig model.[493]

[490] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[491] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[492] Interview met vertegenwoordigers van de FIOD, november 2017.
[493] Interview vertegenwoordigers van de AIVD, april 2017.

*Openbaar Ministerie*

Het OM stelt een ´zero tolerance´ beleid te voeren wat betreft terrorismefinanciering. Alle zaken met een TF-component moeten in principe voor de rechter worden gebracht en in die zin is er geen differentiatie tussen TF zaken die als hoog of laag risico worden gezien of als meer of minder belangrijk. Ook zaken waar het gaat om kleine bedragen kunnen terroristische organisaties zoals de Islamitische Staat ondersteunen, die ook met een paar honderd of een paar duizend euro veel schade kan aanrichten. Een beperking die het OM en de rechtbank kan ondervinden, is de beschikbare capaciteit.[494] Er zijn inmiddels vijf zaken voor de rechter gebracht met een terrorismefinanciering component.[495] Naar verwachting zal een veelvoud van zaken volgen in 2018 en 2019.

*Conclusie*

Samengevat kan men stellen dat de inlichtingen en opsporingsdiensten allen gebruik maken van een risico gerichte aanpak om hun dagelijkse werk te sturen en tot een zo effectief mogelijke besteding van beperkte middelen proberen te komen. Daarbij kunnen twee niveaus worden onderscheiden. Alle drie de organisaties – de FIU, de FIOD en de AIVD – maken een prioritering binnen een bredere set aan beleidsonderwerpen. De FIU en de FIOD hebben daarbij expliciet aangegeven dat zij TF als een prioriteit – met andere woorden high risk - zien. Daarnaast worden er door alle drie de actoren afwegingen gemaakt aan welke signalen of aan welke personen en organisaties zij hun capaciteit besteden. Bij de FIOD en de AIVD gebeurt dit op basis van overleg en expertise. De FIU daarentegen, naast overleg en expertise en ook vanwege de omvang van de aantallen ongebruikelijke en verdachte transacties waar zij mee te maken hebben, gebruikt ook filteringssoftware om risico gerichte beslissingen te maken. De afgelopen jaren werd de prioriteit met name gegeven aan het detecteren van verdachte transacties die in verband gebracht konden worden met het uitreizen naar Syrië en Irak.

In de volgende paragraaf zullen de bevindingen uit paragraaf 7.2 en 7.3 in een bredere context worden geplaatst.

## 7.4 Risico en Derisking

Een aantal van de actoren in Nederland noemt expliciet stichtingen en non-profit organisations (NPOs) als hoog-risico sectoren. In 2016 wordt op basis van rapporten van de FATF en de FIU-NL, aangegeven dat stichtingen en non-profit organisaties kunnen worden gebruikt (of misbruikt) om terrorisme te financieren. “Vanuit Nederland is door de Financial Intelligence Unit (FIU) in het [FATF] rapport aangegeven dat diverse stichtingen en non-profit organisaties in Nederland gelinkt kunnen worden aan personen behorend tot de jihadistische

[494] Interview vertegenwoordiger OM, juni 2017.
[495] Stand van zaken zomer 2017. Zie paragraaf 5.5.

beweging. Deze betrokkenheid kan leiden tot terrorismefinanciering".[496] Het DTN van april 2017 signaleert dat door IS gestuurde terugkeerders financieel gesteund kunnen worden vanuit IS en dat jihadisten die op eigen initiatief terugkeren financiële steun kunnen ontvangen van vrienden en familie.[497] Op dit moment vinden we binnen het Nederlandse veld van actoren nadruk op het (vermeende) risico van non-profits (zie ook paragraaf 4.2). Zo schrijft één expert: "Een type organisatie die momenteel veel in verband met terrorismefinanciering gebracht wordt, is de Non-Profit Organisatie. In het bijzonder (liefdadigheids)stichtingen zijn kwetsbaar om misbruikt te worden … of worden zelfs opgericht voor de financiering van terrorisme."[498] Volgens DNB moeten banken niet alleen letten op transactielimieten, maar zouden die moeten koppelen aan andere indicatoren van terrorismefinanciering, en bijvoorbeeld werken met "lagere grensbedragen voor transacties met risicolanden of regio's in samenhang met bepaalde soorten cliënten, zoals stichtingen."[499] Ook in rapportages van het FEC vinden we enkele voorbeelden waarbij uitreizigers betrokken waren als bestuurders bij kleine stichtingen. Een van de rapporten van FEC Project TF schrijft: "sterk opvallend is de betrokkenheid van de uitreizigers en de terugkeerders met stichtingen en kleine ondernemingen."[500] Ook internationaal, in studies van FATF en Europol, wordt de mogelijk betrokkenheid van non-profits bij TF genoemd.[501] FATF erkent de kritiek op Aanbeveling 8 (die gericht is op NPOs), maar blijft wijzen op het risico dat non-profits gebruikt worden als 'front' voor terroristen.[502]

Uit de wetenschappelijke literatuur en rapportages na aanslagen komt echter naar voren dat de werkelijke betrokkenheid van non-profit organisaties bij terrorismefinanciering zeer beperkt is en in veel gevallen niet aan de orde was. Sommige onderzoekers concluderen dat er uit de bestudering van recente aanslagen in Europa niet blijkt dat hierbij non-profit organisaties zijn betrokken. Emilie Oftedal onderzoekt bijvoorbeeld 40 islamitisch geïnspireerde terroristische aanslagen of pogingen daartoe in de periode 1994-2013 en stelt dat in slechts twee van de 40 cases mogelijk (maar vooralsnog niet aantoonbaar) sprake is geweest van de betrokkenheid van goede doelen. Zij concludeert dat "given how much attention Islamic charities have received in the terrorist financing literature and in the media,

[496] NCTV (2016) DTN 41, maart 2016, p. 6.
[497] NCTV (2017) DTN 44, April 2017, p.4.
[498] Margot Aelen *De Financiële Sector als Poortwachte*r, p. 8. Aelen schrijft hier op persoonlijke titel. In vertrouwelijke stukken die wij hebben ingezien bij DNB komt deze focus op NPOs ook naar voren. Dit wordt verder toegelicht.
[499] DNB (2017) *DNB Guidance Post-Event Transactiemonitoringsproces,* p. 24, via: http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-236408.jsp, [geraadpleegd op 30 maart 2018].
[500] FEC, Project thema TF – Tussenrapportage ten behoeve van de FEC raad, 11 april 2016, p. 6.
[501] Europol (2017) *From Suspicion to Action, Converting Financial Intelligence into Greater Operational Impact*, p. 44. FATF Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, 2015, p. 4; zie ook FATF Risk of Terrorist Abuse of Non-Profit Organisations, juni 2014. Zoals eerder genoemd is Aanbeveling 8 in 2016 aangepast om meer recht te doen aan de RBA en een genuanceerdere aanpak ten opzichte van NPOs te bevorderen.
[502] FATF Combating the Abuse of Non-Profit Organisations, 2015, p. 4; zie ook FATF Risk of Terrorist Abuse of Non-Profit Organisations, juni 2014. Zoals eerder genoemd is Aanbeveling 8 in 2016 aangepast om meer recht te doe naan de RBA en een genuanceerdere aanpak ten opzichte van NPOs te bevorderen.

it is interesting that they have played only a small role in the financing of attack cells in Europe".[503] Ook uit lopend case study onderzoek door een van de auteurs met betrekking tot recente aanslagen 2012-2017 blijkt dat er geen publieke informatie bekend is over het gebruik van non-profits bij deze aanslagen. De meest recente National Risk Assessment van het VK schat het risico van misbruik van de sector als geheel in als laag, en noteert: "we now assess the risk of abuse of NPOs altogether for terrorist financing as low, with certain parts of the sector facing significantly higher risks."[504] Ook de Canadian Revenue Agency (CRA) schatte het risico van de NPO sector in 2015 erg laag in. Het is geschat dat: "approximately 1% of the reviewed charity registration applications in Canada are deemed to be of high risk and thereby undergoes a more detailed review".[505]

Naar aanleiding van de ontwikkelingen met betrekking tot risico-gebaseerd werken in de strijd tegen terrorismefinanciering en met name de focus op de NPO sector, is er op dit moment discussie over het fenomeen 'derisking'. Derisking vindt plaats indien meldplichtigen zich genoodzaakt zien om bepaalde cliëntgroepen uit te sluiten, omdat zij een gedetailleerde risico-gerichte benadering niet langer kunnen uitvoeren met betrekking tot deze groepen. Zo kiest één Nederlandse bank ervoor om niet-EEA (European Economic Area) rekeningen af te stoten, omdat het "steeds duurder en gecompliceerder wordt om [deze] … te controleren op zaken als witwassen en het financieren van terrorisme." Het betreft ongeveer 10.000 cliënten.[506]

FATF definieert derisking als "the phenomenon of … restricting business relationships with … categories of clients to avoid, rather than manage, risk."[507] Derisking is niet alleen risicomijdend maar vloeit ook voort uit een kosten-baten analyse van de financiële instellingen. Derisking vloeit voort uit de zorgen van de bank voor reputatie riscio, en nieuwe vormen van "unquantifiable risk" en "worst-case scenarios gerelateerd aan terrorismefinanciering: "what would happen if … [a bank's] dealings with this client were to end up on the front page of the newspaper."[508]

Derisking is in het bijzonder een probleem voor stichtingen en non-profit organisations (NPOs). NPOs worden – als sector – vaak aangemerkt als bijzonder risicovol of kwetsbaar voor terrorismefinanciering, hoewel bewijs hiervoor summier is. Aanbeveling 8 van FATF gaat in het bijzonder over NPOs. In het VK hebben we een aantal voorbeelden gezien waarbij

[503] Oftedal, E. (2014) The financing of jihadi terrorist cells in Europe, FFI Report 2014/02234, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), p. 17.
[504] HM Treasury, National risk assessment of money laundering and terrorist financing 2017, p. 73.
[505] Cossette, G. (2015) statement for the House of Commons Committees – FINA (41-2), number 073, March 24, 2015.
[506] De Telegraaf, 'ABN Amro Stuurt Emigranten Nu Echt Weg,' 27 februari 2018.
[507] "FATF Clarifies Risk-Based Approach," 23 oktober 2014, http://www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html [geraadpleegd op 27 april 2018].
[508] Keatinge (2014), *Uncharitable Behaviour*, p. 50-51.

bepaalde cliënt groepen met financiële uitsluiting te maken kregen.[509] Het is niet uitgesloten dat ook Nederland in de toekomst meer met de problematiek van derisking te maken krijgt. Het is niet de doelstelling van dit rapport om het risico op TF-gerelateerde activiteiten door NPOs te beoordelen of in te schatten. Maar de discussie over Aanbeveling 8 en over het fenomeen derisking, raakt op verschillende manieren aan onze hoofdvragen over effectiviteit en effecten. Wat betreft effectiviteit, is de vraag of het uitsluiten van groepen van het formele financiële stelsel effectief is in de strijd tegen terrorismefinanciering. Op basis van ons theoretische raamwerk en onze brede definitie van effectiviteit, is het belangrijk om de (brede, maatschappelijke) *effecten* van de focus op NPOs in kaart te brengen, en het debat over derisking te schetsen.

Ook in Nederland is het van groot belang om een open gesprek te hebben over derisking.[510] In 2017 schreef Minister Ploumen een brief aan de Tweede Kamer over de "*effecten* op maatschappelijke organisaties" van het internationale beleid voor de "preventie en repressie van de financiering van terrorisme."[511] Zij stelde vast dat "diverse vrouwenorganisaties die Nederland ondersteunt hebben aangegeven dat hun werk meer dan ooit onder druk staat door afnemende politieke ruimte en verscherpte wet- en regelgeving." Hoewel de Minister benadrukt dat terrorismewetgeving "noodzakelijk" is, pleit zij ervoor om een betere balans te zoeken tussen "veiligheid en vrijheid" en een dialoog tussen NPOs en de bancaire sector te ondersteunen.[512]

## Conclusie

Toezichthouders (paragraaf 7.2) en de operationele actoren (paragraaf 7.4) hebben in de afgelopen jaren in meer of mindere mate een risicogerichte aanpak ontwikkeld met betrekking tot hun taken. Het gebruik van een risicogerichte aanpak – die iedere organisatie zelf mag vormgeven – is in lijn met de aanbevelingen van de FATF. Er kan wel opgemerkt worden dat de aanpak van de actoren behoorlijk verschilt en in meer of mindere mate is ontwikkeld. In Box 7.4 wordt samengevat hoe de risicogerichte aanpak door toezichthouders en operationele actoren wordt gebruikt. Hieruit wordt duidelijk dat de definitie van het risico

[509] Bijvoorbeeld Muir, H 2013, 'Mo Farah pleads with Barclays not to end remittances to Somalia,' *The Guardian*, July 26, online edition, http://www.theguardian.com/sport/2013/jul/26/mo-farah-barclays-remittance-market [geraadpleegd 10 December 2018]; Oborne, P 2015, 'Why did HSBC Shut down Bank Accounts?' *BBC News*, July 28, online edition, available at: http://www.bbc.com/news/magazine-33677946 [geraadpleegd 10 december 2018].

[510] Goswami van HSC in *Webinar Solutions for Nonprofits' Banking Problems: Next Steps*: "The Dutch are taking the lead on this issue. There is a huge appetite for this in the Netherlands. Given the Dutch consensus based approach for working, there is really scope for traction here".

[511] Brief van de Nederlandse Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Dossiernummer 31447, 23 oktober 2017, pp. 2, 1, cursief toegevoegd.

[512] Brief van de Nederlandse Minister, p. 1, 3.

inzake de bestrijding van terrorismefinanciering varieert. Eerder onderzoek suggereert dat dergelijke variatie in risicotaxatie en risicopraktijken groot kan zijn doordat de belangen van de betrokken actoren verschillen/ rol en missie niet hetzelfde zijn (paragraaf 7.1).

Wat alle risico modellen van de toezichthouders gemeen hebben is dat zij gebruikt worden als instrument om na te gaan op welke thema's en/of op welke instellingen of professionals het toezicht zich moet richten. Zij richten zich op een kansberekening van de thema's of de onder toezicht gestelden waarbij het toezicht het meeste nodig wordt geacht. Gezien het feit dat terrorismefinanciering statistisch weinig voorkomt vergeleken met andere vormen van criminaliteit en het aantal schendingen specifiek met betrekking tot TF vaak laag of onbekend is, rijst de vraag of en op welke manier de ontworpen risico modellen specifiek hier rekening mee houden.

Ook is gezien de relatief recente invoering van de risicogerichte aanpak door de toezichthouders nog onduidelijk hoe de follow-up en de verslaglegging naar aanleiding van de aanpak wordt vormgegeven. Uitzondering hierop is DNB. DNB publiceert bijvoorbeeld samenvattingen en guidance naar aanleiding van het thematische onderzoek dat zij uitvoeren naar aanleiding van een risicogerichte afweging. Het is de verwachting dat de risico gerichte aanpak en de publieke en interne verslaglegging met betrekking tot de resultaten van de aanpak in de komende jaren nog verfijnd en uitgebreid zullen worden.

**Box 7.4.:** Samenvatting gebruik RBA in publieke sector

| Toezichthouders | Operationele Actoren |
|---|---|
| RBA om prioritering van thema´s en processen te bepalen waarop het toezicht zich moet richten. | RBA om TF al dan niet te prioriteren ten opzichte van andere onderwerpen. |
| RBA om prioritering te bepalen van de ondertoezichtgestelden die met name onderzocht moeten worden. | RBA om bepaalde TF signalen/ cases te prioriteren ten opzichte van anderen. |

De operationele actoren die hier aan de orde zijn gekomen hebben eveneens in lijn met de FATF een risicogerichte aanpak ontworpen. Deze dient eveneens om beleidsprioriteiten te stellen en TF al dan niet als hoger risico aan te merken in vergelijking met andere onderwerpen. Deze prioritering vindt bij alle operationele actoren, met uitzondering van het OM, plaats aan de hand van politieke en beleidsmatige keuzes en niet op basis van een rekenkundig model.

Echter op het operationele vlak wordt de risicogerichte aanpak eveneens – met name door de FIU-NL – gebruikt om signalen en cases te filteren binnen een omvangrijke database met gegevens.

# Hoofdstuk 8

# Opsporingsmethoden: Typologieën versus Namen Delen

## Inleiding

Het laatste belangrijke FATF thema dat we in dit rapport bepreken is de ontwikkeling van terrorismefinanciering-typologieën en hun effectiviteit. Een kernpunt in de bestrijding van terrorismefinanciering is de discussie welke methoden gebruikt kunnen worden als het gaat om het identificeren van mogelijke ongebruikelijke transacties of (rechts)personen met een relatie tot terrorismefinanciering. Eén van deze mogelijke strategieën is het formuleren van profielen of typologieën van verdachte transacties of cliëntprofielen gerelateerd aan terrorismefinanciering voor het detecteren, melden en verstoren van terrorismefinanciering. Een andere benadering van effectief detecteren en tegengaan van financiering van terrorisme is het gericht uitwisselen van vertrouwelijke politie- en persoonsgegevens. In de context van het huidige dreigingsbeeld en de relatief kleine bedragen die geassocieerd worden met terrorismefinanciering, verwachten sommige actoren meer baat bij deze alternatieve aanpak van het gericht delen van signalen en namen. Hoofdstuk 6 ging al in op een aantal samenwerkingsplatformen, waarbij ook de uitwisseling van politiegegevens aan de orde kwam.

De vraag *of* en *hoe* typologieën voor terrorismefinanciering ontwikkeld kunnen worden, vormt een rode draad in het werk van de FATF. Deze vragen en dilemma's zijn gerelateerd aan verschillende FATF sleuteldoelen (Immediate Outcomes), namelijk sleuteldoel 4 over 'Preventive Measures' en sleuteldoel 6 over 'Financial intelligence.'

Ook binnen het Nederlandse veld van actoren is de vraag of en hoe men tot betrouwbare en effectieve profielen zou kunnen komen, één van de huidige dilemma's. Hoewel typologieën enerzijds, en gerichte informatie deling anderzijds, elkaar niet uitsluiten, leveren deze verschillende benaderingen in praktische zin dilemma's op over prioriteiten. De Nederlandse FIU spreekt over deze verschillende benaderingen als een 'piramide' van methodologieën van detecteren en risicoanalyse. Hierbij vormt brede op open bronnen gebaseerde casuïstiek en guidance de basis van de piramide, en het gericht uitwisselen van vertrouwelijke politie- en persoonsgegevens de top.[513]

Het doel van dit hoofdstuk is om de dilemma's, initiatieven en effectiviteitsvragen rondom deze twee verschillende opsporingsmethoden in kaart te brengen. Daartoe verdiept dit

[513] Presentatie FIU-NL tijdens het Nationaal Anti-Witwas Congres, 2013 maart 2018, Nieuwegein. Interviews met vertegenwoordiger(s) van de FIU, juni 2017 en maart 2018.

hoofdstuk de analyse van de activiteiten van actoren en platformen die in eerdere hoofdstukken aan bod kwam. Daartoe is het hoofdstuk in de volgende delen opgesplitst: (1) ten eerste brengen we kort de internationale discussie over typologieën en effectiviteit in kaart in internationaal perspectief; (2) vervolgens bespreken we recente initiatieven en ontwikkelingen in het Nederlandse landschap met betrekking tot de ontwikkeling en verwachtingen van typologieën, (3) in het derde deel van het hoofdstuk schetsen we de kritiek op de zoektocht naar typologieën. Daarnaast gaan we dieper in op de toenemende nadruk op publiek-private samenwerking en het delen van vertrouwelijke politie informatie (4) Tenslotte relateren we de discussies over typologieën en gericht namen delen aan de verschillende opvattingen van effectiviteit, en bespreken we ook de effecten van de verschillende benaderingen. Deze de verschillende benaderingen – nadruk op typologieën versus gericht namen delen, kennen verschillende maatschappelijke (neven)effecten.

## 8.1 Terrorismefinanciering en typologieën in internationaal perspectief

De discussie over de ontwikkeling van betrouwbare typologieën van de transactiepatronen en cliëntprofielen die (mogelijk) te maken hebben met terrorisme gaat terug tot de begin jaren na 9/11. Het is nog steeds relevant om deze discussie kort in kaart te brengen, omdat het raakt aan de kern van één van de scheidslijnen in het Nederlandse beleid. Enerzijds stelde de 9/11 Commissie vast dat de financiële transactie patronen van de 9/11 daders “utterly routine” waren, en niet preventief door financiële instellingen gedetecteerd hadden konden worden.[514] Anderzijds kenmerkte de periode in de nasleep van 9/11 zich door een zoektocht naar heldere indicatoren en cliëntprofielen die verband zouden kunnen houden met terrorismefinanciering. In 2002 publiceerde de FATF een rapport met 35 mogelijke indicatoren, inclusief brede en veel voorkomende patronen zoals een slapende rekening die plots een nieuwe storting krijgt, of een ‘wire transfer’ waarbij bepaalde identificatie informatie mist.[515]

De FATF hecht veel waarde aan het ontwikkelen van profielen en typologieën met betrekking tot terrorismefinanciering. Meerdere rapporten trachten de financiële patronen van mogelijke terroristen, organisaties en uitreizigers in kaart te brengen.[516] Veel FATF rapporten werken met geanonimiseerde casuïstiek en voorbeelden. Dergelijke voorbeelden kunnen nuttig zijn ter illustratie van mogelijke casussen van terrorismefinanciering. Ze zijn echter vaak generiek, geanonimiseerd en breed geformuleerd. Het nadeel van het rapporteren van geanonimiseerde casussen is dat de lezer van het rapport niet weet *hoe vaak* een casus voorkomt, en hoe representatief een bepaalde casus is voor het probleem in het algemeen.

[514] 9/11 Commissison (2004) *Monograph on Terrorist Financing*. Staff report to the commission, p. 56.
[515] FATF (2002) *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing,* Paris, April 24 2002, p. 7-8.
[516] Bijvoorbeeld FATF (2015) *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL*) Paris, February 10.

Dit kan leiden tot overschatting of onderschatting van het probleem. Rapporten van de FATF lijken vaak te generaliseren vanuit een enkele casus (zoals ook in hoofdstuk 1 besproken).

De kernvraag is of (toekomstige) terroristen abnormale en/of uitzonderlijke transactiepatronen laten zien. En of dergelijke abnormale patronen kunnen worden gemodelleerd en worden opgenomen als scenario's en/of 'red flags' in detectiesystemen van financiële instellingen. Het is bijvoorbeeld bekend dat witwassen soms gepaard gaat met een complexe serie handelingen (tijd, hoogte en locaties van stortingen en overboekingen), die gemodelleerd kunnen worden.

De vraag is terrorismefinanciering ook dergelijke complexe maar detecteerbare patronen kent. Meer dan vijftien jaar na de start van de War on Terror lijkt dat nog altijd vaak niet het geval te zijn. Zoals het rapport van de 9/11 Commission vaststelde:

> For terrorist financial transactions, the amount of money is often small or consistent with the customer's profile (such as a charity raising money for humanitarian aid) and the transactions seemingly innocuous. As a consequence, banks generally are unable to separate suspicious from legitimate transactions.[517]

Enerzijds zijn terroristische aanslagen – gelukkig – relatief zeldzaam, en zijn er relatief weinig historische statistische transactie data die gebruikt kunnen worden voor betrouwbare modellen. Anderzijds blijkt keer op keer dat aanslagplegers niet per se afwijkende transactiepatronen vertonen. Ook na de aanslagen in Londen in 2005, bijvoorbeeld, stelde de onderzoekscommissie vast dat: "The operation did not cost much and was financed by methods that would arouse little suspicion."[518] Recente aanslagen in Parijs, Londen en Brussel laten ook een patroon zien van kleine bedragen en alledaagse transacties (zie ook de inleiding van dit rapport).[519] Het huidige dreigingsbeeld in Europa wordt gekenmerkt door aanslagen die gefinancierd worden met relatief kleine bedragen en door middel van het gebruik van cash en door onopvallende, reguliere transactiepatronen die moeilijk of niet te onderscheiden zijn van normale transactie patronen.

Al in 2004 wees de *Monograph on Terrorism Financing* van de 9/11 Commission op de mogelijke neveneffecten van het gebruik van typologieën in de strijd tegen terrorismefinanciering. Bij het ontbreken van betrouwbare profielen gebaseerd op historische statistische patronen, ligt het gevaar van discriminatie op de loer volgens de Commission. Zij schrijft:

> The inability to develop meaningful indicia of a…terrorist fund-raising operation creates a risk that financial institutions could rely primarily on religious, geographic, or ethnic profiling…In addition to doing little good, this type of profiling may subject

[517] 9/11 commission (2004) *Monograph on Terrorist Financing,* p. 52.
[518] House of Commons (2006) *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, London, 11 mei, p. 27; Marieke de Goede (2007) *Literatuurstudie Terrorismefinaciering*.
[519] Wesseling, M. (2017) Cash and Terrorism Financing.

customers to heightened scrutiny without legitimate basis, and could even extend to refusing to service customers meeting a certain profile.[520]

Wetenschappelijke literatuur zet al langer kritische kanttekeningen bij de effectiviteit van transactiemonitoring en het ontwikkelen van profielen in het kader van terrorismefinanciering.[521]

De vraag over de mogelijkheid om betrouwbare profielen en indicatoren met betrekking tot TF te ontwikkelen, hangt nauw samen met de waarde en bruikbaarheid van Ongebruikelijke Transactie rapporten die door de private sector worden gerapporteerd.[522] Volgens een recent Europol rapport is ongeveer een half procent van alle meldingen gerelateerd aan terrorisme financiering (*gemiddeld*, in heel Europa).[523] Ruwweg 10% van *alle* meldingen (niet alleen TF-gerelateerd) leiden tot politieonderzoek.[524]

Samengevat kan worden opgemerkt dat typologieën van terrorismefinanciering – in de vorm van scenario's, 'business rules' en verdachte profielen – een omstreden en moeilijk bereikbaar doel van de strijd tegen terrorismefinanciering is. Ondanks de bevinding dat terrorismefinanciering meestal niet gepaard gaat met opmerkelijk of afwijkend rekening gebruik, blijven veel actoren in de strijd tegen terrorismefinanciering dit doel onderschrijven.

## 8.2 Typologieën: Recente Initiatieven in Nederland

Binnen het Nederlandse veld van actoren richten een aantal belangrijke recente initiatieven en programma's zich op de ontwikkeling van profielen en typologieën van de financiële transactie patronen van potentiele terroristen en mogelijke uitreizigers.

Volgens DNB vervullen financiële instellingen een "poortwachtersfunctie" bij de bewaking van de integriteit van het financiële stelsel. Instellingen zouden nog te weinig maatregelen nemen "ter beheersing van de risico's van betrokkenheid bij terrorismefinanciering."[525] De

[520] Ibid., 57.
[521] Levi, L. (2010) 'Combating the Financing of Terrorism,' *British Journal of Criminology* 50 (4), p. 650-696; Mitsilegas, V. & Gilmore, B. (2007). The EU legislative framework against money laundering and terrorist finance: a critical analysis in the light of evolving global standards. *International & Comparative Law Quarterly*, *56*(1), p. 119–140; Passas, N. (2006) 'Fighting terror with error: the counter-productive regulation of informal value transfers,' *Crime, Law and Social Change 45* (4), 315–336.
[522] Artingsall & Maxwell (17 October 2017) *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime, p.* .3-4, Centre for Financial Crime and Security Studies, AML/CTF
[523] Europol (2017), *EU Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT) , p. 23. https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017 [geraadpleegd op 29 maart 2018]
[524] Europol *TE-SAT report*, p. 30.
[525] DNB (30 mei 2016) *Transactiemonitoring en indicatoren van terrorismefinanciering,* via: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-mei-2016/dnb341676.jsp# [geraadpleegd op 11 april 2018].

financiële sector moet zich nadrukkelijker inzetten voor het "detecteren en voorkomen van terrorismefinanciering," onder andere door middel van het ontwikkelen van "transactiemonitoring indicatoren … aan de hand waarvan terrorismefinanciering eerder kan worden herkend."[526] Daar hoort volgens DNB onder andere een actief gebruik van indicatoren en profielen bij, ook op het gebied van het detecteren van terrorismefinanciering.

In haar *Guidance Post-Event Transactiemonitoringsproces* uit 2017 wordt duidelijk dat DNB verwacht dat instellingen werken met indicatoren en business rules op het gebied van terrorismefinanciering binnen hun eigen transactiemonitoringsprocessen. Dergelijke typologieën en monitoringsprocessen moeten voldoende dynamisch zijn en zich aanpassen aan het veranderende dreigingsbeeld: "de set aan business rules voor detectie van mogelijke terrorismefinanciering wijzigt continu mee met het dynamische karakter van de aan terrorismefinanciering gelieerde activiteit zelf," aldus DNB.[527] DNB "verwacht dat banken de ontwikkelingen op het gebied van terrorisme en terrorismefinanciering nauwgezet volgen," maar gaat niet in op de aard en betrouwbaarheid van mogelijke bronnen die deze informatie kunnen verschaffen over patronen van terrorismefinanciering. Zij geeft wel enkele voorbeelden van indicatoren waar financiële instellingen in ieder geval op zouden moeten letten:

- "geldbewegingen van en naar bepaalde regio's: gaan transacties naar hoog risicolanden?
- het type transactie: wijkt de transactie af van het normale transactieprofiel van de cliënt?
- het type cliënt: betreft het bijvoorbeeld een charitatieve stichting actief in hoog risicolanden?"[528]

Ook de *Guidance Transactiemonitoring* benoemt stichtingen als mogelijke hoog-risico indicator, bijvoorbeeld: "dubieuze Nederlandse charitatieve instellingen, kerkgenootschappen en/of non-profit organisaties, vaak in de vorm van stichtingen door personen of instellingen uit bepaalde landen, zoals de Golfstaten"[529]. Het identificeren van een 'target' in de cyclus van het transactiemonitoringproces kan volgens DNB zowel op basis van typologieën als op basis van "openbare informatie" plaatsvinden.[530] DNB moedigt

[526] DNB (7 februari 2017*) Position paper DNB t.b.v. hoorzitting/rondetafelgesprek tegengaan terrorismefinanciering* , p. 2, via: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2016A04063 Ook vertrouwelijke documenten 1 (2017) en 3 (2017), DNB.
[527] DNB (2017) *DNB Guidance Post-Event Transactiemonitoringsproces,* p. 24.
[528] DNB (30 mei 2016) *Transactiemonitoring en indicatoren van terrorismefinanciering* https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/nieuwsbrief-banken-mei-2016/dnb341676.jsp# [geraadpleegd op 23 april 2018].
[529] DNB (2017) *Guidance Post-Event Transactiemonitoringsproces,* p. 24.
[530] Ibid, p. 28.

financiële instellingen aan om gebruik te maken van geavanceerde technologie en 'Big data' methoden, die de mogelijkheid bieden om databestanden inductief en preventief te analyseren.[531]

DNB voerde een inventariserend onderzoek uit om te komen tot mogelijke typologieën met betrekking tot mogelijke transacties van twee internationale terroristische organisaties. Het onderzoek maakte gebruik van open bronnen onderzoek (onder andere het FATF rapport *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant)* en interviews. Het rapport keek naar de mogelijkheid om verschillende risico-indicatoren te definiëren die te maken zouden kunnen hebben met de voorbereidingshandelingen van 'uitreizigers,' inclusief transacties naar non-profits en Charitatieve instellingen, transacties met Hoog-risico gebieden, maar ook pintransacties op luchthavens en bij kampeerwinkels of dumpstores.[532] Uiteindelijk is het heel moeilijk gebleken om typologieën op te stellen. Dat maakte dat besloten is om de uitkomsten nog niet openbaar te maken en om toch nog verder te kijken naar de mogelijkheden van het ontwikkelen van typologiën.[533]

In vervolg op eerdere inventariserende onderzoeken, heeft DNB in 2018 een grotere pilot transactiemonitoring met betrekking tot TF opgezet. DNB gaat er vanuit dat de specifieke risico's om betrokken te worden bij TF gekend kunnen worden en in business rules omgezet kunnen worden.[534]

Naast de initiatieven van DNB, kent het FEC een aantal belangrijke projecten op het gebied van typologieën en profielen met betrekking tot TF. In 2017 werd een groot data-onderzoek gedaan naar uitreizigers – individuen die mogelijk van plan waren om zich aan te sluiten bij strijdende partijen in Syrië – en faciliteerders – individuen die het uitreizen mogelijk maken en ondersteunen. Het ging om een statistische analyse van data beschikbaar binnen *publieke* instellingen, inclusief FIU, FOID, Belastingdienst en Belastingdienst Toeslagen. Daarbij werd gekeken naar patronen en indicatoren die worden geassocieerd met personen waarvan bekend is dat ze zijn uitgereisd, zoals: belastingaanslagen, aangevraagde toeslagen, aantal verhuizingen en activiteit op het gebied van money transfers. Die gegevens werden vergeleken met een random samengestelde (geanonimiseerde) groep burgers met hetzelfde demografische profiel. De resultaten van dit onderzoek vielen tegen omdat uitreizigers geen statistisch significante verschillen in transactiepatronen lieten zien, ten opzichte van de controlegroep. Het rapport is uiteindelijk niet aan de gehele financiële sector of aan het

[531] Ibid, p. 27, via: http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-236408.jsp
[532] DNB, Vertrouwelijk document 13, (2015) p. 17.
[533] DNB, Vertrouwelijk document 13, (2015).
[534] DNB (2018) Onderzoek naar voorkomen betrokkenheid bij terrorismefinanciering, beschikbaar op: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/NieuwsbriefBankenjanuari2018/dnb371920.jsp [geraadpleegd: 27 november 2018]. DNB (2018) Eerste resultaten onderzoek terrorisme financiering, beschikbaar op: https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-banken/NieuwsbriefBankenseptember2018/dnb379046.jsp [geraadpleegd: 27 november 2018].

bredere publiek openbaar gemaakt maar wel gedeeld met de FEC partners, FEC participanten, deelnemers en betrokkenen.[535]

Ondanks de tegenvallende resultaten van het dataonderzoek van 2017, is het FEC voornemens om in 2018 een nieuw 'Typologieën Onderzoek 2.0' op te zetten.[536] Bij dit onderzoek wordt gewerkt met hypothesen en worden nieuwe (niet-publieke) partners betrokken, waaronder een internationaal Money Transfer bedrijf. Het project wil kijken of het mogelijk is om 'typisch' rekeningverloop in kaart te brengen bij bijvoorbeeld het plannen van uitreizen. Het project wil rekeningverloop van "vanaf de ontwikkeling van de bereidheid deel te nemen aan de gewapende strijd tot daadwerkelijke uitreis" in kaart brengen.[537] Output van dit onderzoek zou de validatie van bepaalde typologieën zijn, die als input aan de FATF meegegeven kunnen worden.

Geluiden uit de bankensector werpen juist vragen op over de mogelijkheid van profielen of typologieën met betrekking tot TF. Het implementeren en uitvoeren van de richtlijnen die elkaar snel opvolgen zorgt voor toenemende druk op de bankensector.[538] Daarnaast hebben banken in het verleden (zowel in Nederland als in het buitenland) hoge boetes moeten betalen zowel voor het niet tijdig melden van transacties,[539] of het te "lichtzinnig" doorspelen van klantgegevens.[540] Bovendien vinden banken dat de uitvoering van de Wwft en de verwerking van de toenemende regeldruk na elke terroristische aanslag, niet altijd leidt tot het daadwerkelijk voorkomen van terrorismefinanciering, of een "veiligere maatschappij".[541] Momenteel wordt er veel personeelscapaciteit in de bankensector besteed aan het wegwerken van *false positive* alerts die gegenereerd zijn door transactiemonitoringssystemen. Banken achten dit onwenselijk omdat zij ondanks de hoge compliance kosten op deze manier niet effectief bijdragen aan het tegengaan van terrorismefinanciering. Ook vinden zij het vanuit privacy oogpunt voor hun cliënten onwenselijk om onnodig klantgegevens door te moeten geven.[542] Volgens een vertegenwoordiger van de NVB wordt er aan de risk-based approach steeds meer een rule-based invulling gegeven, mede omdat het realiteitsbesef ontbreekt dat het risico niet 100

[535] FEC (2017) *Rapportage FEC Dataonderzoek Uitreizigers en Faciliteerders*. Mei 2017.
[536] FEC (2017) *Plan van aanpak onderzoek typologieën van TF fase 2.0* (Concept versie), 23 november 2017.
[537] FEC (2017) *Plan van aanpak onderzoek typologieën van TF fase 2.0* (Concept versie), 23 november 2017, p. 3.
[538] In Nederland is de implementatie van de Vierde Anti-Witwas Richtlijn momenteel nog niet voltooid. In de EU zijn de amendementen op Vierde richtlijn al in voorbereiding middels een ontwerprichtlijn, door sommigen ook de Vijfde Anti-Witwas Richtlijn genoemd. Europese Raad, Raad van de Europese Unie, Persmededeling, 20 december 2017. Beschikbaar via: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/20/money-laundering-and-terrorist-financing-presidency-and-parliament-reach-agreement/ [geraadpleegd op 9 april 2018].
[539] Klumpenaar, S. *ABN Amro krijgt boete voor misstanden Dubai,* NRC, 4 november 2015.
[540] De Cleck, G. & Bové, L. *Arrest zet witwasmeldingen banken op helling,* De Tijd, 20 mei 2017.
[541] Bijeenkomst stuurgroep TF task force, September 2017
[542] Interview met een vertegenwoordiger van de NVB en met een vertegenwoordiger een bank tijdens de bijeenkomst van de TF Taskforce in september 2017.

procent gemitigeerd kan worden. Een voorbeeld hiervan is dat de begripsomschrijving van de PEP steeds meer verruimd wordt: "straks is iedereen een PEP". [543]

Bij recente aanslagen in Europa bleek dat daders vaak reeds bekend waren bij politie (maar niet altijd als hoog-risico personen). In deze context wordt het gericht delen van persoonsinformatie tussen politie (en/of geheime diensten) en de financiële sector van toenemend belang geacht. De NVB wijst erop dat profielen of indicatoren die worden geformuleerd op basis van past cases "vaak dusdanig generiek van aard dat ze moeilijk bruikbaar zijn voor adequate monitoring."[544] Dit maakt het moeilijk om terrorismefinanciering te detecteren in financiële transacties zonder concrete aanknopingspunten.[545] Dit komt mede omdat, in tegenstelling tot witwassen, de herkomst van de fondsen die worden gebruikt voor de financiering van terrorisme zowel legaal als illegaal kan zijn. Ook gaat het bij terrorismefinanciering veelal om kleine transacties die nauwelijks opvallen. De opgestelde objectieve indicatoren voor banken die zich voornamelijk richten op transacties of contant geld van grote bedragen zoals bijvoorbeeld geldtransfers van € 2.000 of meer of contante stortingen of omwisseling in andere valuta van € 15.000 of meer bieden weinig houvast.[546] Indicatoren die elders genoemd worden, zoals bijvoorbeeld in het FEC-rapport met case-studies naar uitreizigers, zijn vaak lastig te verfijnen en vervolgens op een zodanige manier in het transactiemonitorings systeem te verwerken dat er niet veel te veel hits uit komen.[547] De NVB concludeert dat voortijdig signaleren van het financieren van terrorisme "het … essentieel [is] dat de overheid concrete aanknopingspunten deelt met banken."[548]

## 8.3 Uitwisseling politie gegevens

In de internationale discussie over het nut van typologieën en het meest effectieve gebruik van financial intelligence, is er in toenemende mate aandacht voor het gericht delen van politie-informatie met financiële instellingen. In aanvulling op de ontwikkeling van indicatoren stelt de FATF bijvoorbeeld al in 2008 voor dat het gericht delen van intelligence

[543] Interview NVB. Een uitzending van Argos liet zien dat veel informatie waarop bedrijven die PEP-lijsten opstellen "gebaseerd is op dubieuze bronnen, verouderd of onjuist" is. *World-Check: Duizenden Nederlanders op gelekte zwarte lijst,* 24 juni 2017. Beschikbaar via: https://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2017/Gelekte-zwarte-lijst-banken.html [geraadpleegd op 9 april 2018].

[544] Nederlandse Vereniging van Banken position paper.*Tegengaan terrorisme financiering an effectiever door meer informatie te* delen. p. 1. https://www.nvb.nl/nieuws/2002/tegengaan-terrorismefinanciering-kan-effectiever-door-meer-informatie-te-delen.html, [geraadpleegd op 29 maart 2018].

[545] NVB, *Position paper*.

[546] FIU, meldergroepen 'Banken', subjectieve en objectieve indicator. Beschikbaar via: https://www.fiu-nederland.nl/nl/meldergroep/8 [geraadpleegd op 9 april 2018].

[547] Interview met een vertegenwoordiger van de NVB, juni 2017.

[548] Ibid.

een manier kan zijn waarop nationale autoriteiten de financiële sector kan helpen om tot meer hoogwaardige meldingen te komen:

> *Financial information* alone may not be sufficient to identify terrorist financing activity. However, when combined with *counter-terrorist intelligence* drawn from surveillance of the range of terrorist activities and networks, financial information can be leveraged to provide financial institutions with a concrete indication of possible terrorist activity, whether these use legitimate or criminal sources of funds.[549]

Volgens een recent RUSI rapport is het verstrekken van "actionable and typological information from law enforcement" van essentieel belang voor financiële instellingen om tot een goede risicoanalyse te komen.[550]

Publiek-private informatie deling betreft in toenemende mate dus niet alleen geanonimiseerde casuïstiek, maar ook persoonsgegevens van verdachte personen en zaken die mogelijk verband houden met terrorisme(financiering). Volgens banken is het voor een effectieve bestrijding van terrorismefinanciering essentieel om samen te werken met publieke partijen waarbij publieke partijen banken concrete aanknopingspunten leveren.[551] Door een combinatie te maken van de financiële informatie van banken en de "kennis en intelligence over terroristische subjecten en organisaties die bij de overheid aanwezig is" kunnen publieke en private partijen samen verbanden leggen die kunnen duiden op mogelijke terroristische activiteiten.

Zoals in hoofdstuk 6 over samenwerkingsplatformen is besproken, bestaan er momenteel twee samenwerkingsverbanden waarin banken en publieke actoren trends delen en/of gegevens uitwisselen: de TF Taskforce en het TF Platform van de FIU. Sinds 2017 kent Nederland een publiek-private Taskforce waarin deze gerichte informatiedeling plaatsvindt. Het Convenant beschrijft de samenwerking als volgt:

> Door het gericht verstrekken van Informatie door de Publieke Partijen worden de Private Partijen beter in staat gesteld om binnen de eigen systemen en in samenwerking met elkaar dergelijke relevante transacties te identificeren, deze in kaart te brengen en als ongebruikelijk te melden aan FIU-NL, zoals wettelijk verplicht. … Voor de Publieke Partijen kunnen deze meldingen essentieel zijn bij het voorkomen en opsporen van terrorisme en de financiering daarvan.[552]

In het kader van het TF Platform worden gericht persoonsgegevens gedeeld tussen FIU en financiële instellingen in het kader van een "zwaarwegend algemeen belang" (Art. 20).[553] De

[549] FATF, *Terrorist Financing*, Paris, februari 29 2008, p. 29; cursief in origineel.
[550] Maxwell and Artingsall (2017), *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships in the Disruption of Crime*, p. 6.
[551] NVB, *Position paper*.
[552] TF Taskforce Convenant juli 2017, p. 2.
[553] Presentatie FIU, maart 2018.

doelstelling van de TF Taskforce is onder andere het genereren en verrijken van meldingen van ongebruikelijke transacties. Door gericht zoeken aan de hand van namen van mogelijke verdachten en mogelijke uitreizigers, kunnen financiële instellingen gerichte en verrijkte Ongebruikelijke Transactie rapporten melden. De financiële netwerken en (reis)bewegingen van potentiele verdachten kunnen in kaart worden gebracht door middel van overboekingen en pintransacties. Hoofdstuk 6 geeft meer informatie over de werkwijze van de TF Taskforce.

## 8.4 Conclusie

Dit hoofdstuk besprak verschillende strategieën voor de opsporing van terrorismefinanciering, en bracht de dilemma's, initiatieven en effectiviteitsvragen rondom de verschillende strategieën in kaart. De focus op typologieën versus de focus op het gericht delen van politie informatie brengt verschillende vragen en dilemma's met zich mee. Doel van dit hoofdstuk was om deze dilemma's inzichtelijk te maken, om zo het debat in Nederland te informeren.

De zoektocht naar typologieën enerzijds, en de praktijk van namen delen anderzijds, vormt een spanningsveld in het Nederlandse veld van actoren. De strategieën sluiten elkaar niet uit, maar gaan wel uit van een fundamentele andere aanpak als het gaat om keuzes en prioriteiten. Maar voor een effectief én efficiënt TF beleid, is het belangrijk keuzes te maken. Er zijn grote verschillen in de aannames en werkwijzen van deze benaderingen.

Binnen het Nederlandse landschap TF bestrijding, vormt het inzetten op typologieën enerzijds, en het gericht delen van politiek-informatie anderzijds, een spanningsveld. Ondanks de bevinding dat terrorismefinanciering meestal niet gepaard gaat met opmerkelijk of afwijkend rekening gebruik, blijven veel actoren in de strijd tegen terrorismefinanciering dit doel onderschrijven. Waar toezichthouders zoals DNB sterk inzetten op het ontwikkelen van risico profielen en business rules, richten de nieuwe samenwerkingsverbanden (TF Taskforce en TF Platform) zich op het uitwisselen van signalen en persoonsgegevens. Hoewel typologie projecten (van onder andere DNB en FEC) tot nu toe tegenvallende resultaten kenden, zetten deze actoren in 2018 opnieuw in op projecten die typologieën en patronen (bijvoorbeeld van uitreis voorbereidingen) in kaart zouden moeten brengen.

Typologieën neigen meer naar wat we in hoofdstuk 2 output effectiviteit hebben genoemd, terwijl het delen van signalen en politiekgegevens meer gericht is op impact effectiviteit. Beide strategieën hebben mogelijke neven-effecten. Bij een uitbreiding van initiatieven rondom het gericht delen van politie informatie met publieke en private actoren, zullen verdere discussies over de juridische basis, privacy en rechtsbescherming van individuen plaats moeten vinden. In hoofdstuk 6 zijn de belangrijkste maatschappelijke vragen met betrekking tot dergelijke publiek-private informatie deling geschetst. Zoals ook geadviseerd door RUSI, is het van belang dat deze discussies niet alleen achter gesloten deuren plaats

vinden, maar dat er ook ruimte is voor een geïnformeerd openbaar en politiek debat. Gedegen publieke verslaglegging is van belang.

# Conclusies
# Beleid Bestrjding Terrorismefinanciering
# Effectiviteit en Effecten

"Beleid tegen Terrorismefinanciering 2013-2016" had als hoofdvraag:

> *Welke activiteiten hebben de actoren in het opsporings- en handhavingsnetwerk bestrijden terrorismefinanciering ontplooid in de periode 2013-2016, en hoe verhouden deze activiteiten zich tot de doelstellingen op dit gebied van de FATF?*

Doelstelling van het rapport was om een breed overzicht te geven van de activiteiten, initiatieven en samenwerkingsverbanden in het Nederlandse landschap van de bestrijding van terrorismefinanciering. We hebben invulling gegeven aan onze centrale vraag met behulp van het idee van een 'realist evaluation' van Pawson en Tilley: doelstelling is niet zozeer het *meten* van effectiviteit, maar het in kaart brengen van het werk van betrokken actoren en hun opvattingen over effectiviteit. Daarnaast analyseren we hoe actoren *zelf* over effectiviteit denken, en brengen in kaart hoe verschillende opvattingen van effectiviteit tot verschillende aandachtspunten en prioriteiten leiden. Naast de vraag van effectiviteit, richt dit rapport zich ook op de bredere (neven)-*effecten*. De (neven)effecten hebben immers, op hun beurt, relevantie voor de effectiviteit én de legitimiteit van het beleid inzake TF.

De internationale aanbevelingen van de FATF, de VN sancties en de Europese wetgeving vormen de basis voor de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse CFT beleid. Dit proces ontwikkelt zich al bijna twintig jaar. In Nederland wordt er door verschillende stakeholders aangegeven dat zij pas sinds een aantal jaar met het onderwerp bezig zijn (toezichthouders, Nationale Politie). Gedeeltelijk kan dit worden toegeschreven aan het ontbreken van concrete casussen of aanwijzingen dat er in bepaalde sectoren sprake is van terrorismefinanciering. De toenemende activiteit op dit gebied hangt ook samen met met de FATF evaluatie Nederland uit 2011.

Dit rapport laat zien dat er veel vragen zijn te stellen over de aannames die aan het FATF raamwerk inzake TF ten grondslag liggen. Gezien vanuit een realist evaluation, is het de vraag of het FATF raamwerk wel effectief *kan* zijn met betrekking tot TF als fenomeen dat zich kenmerkt door lage bedragen en (veelal) alledaagse transacties. De vaststelling dat het huidige internationale en beleidsmatige CFT raamwerk zoals ontwikkeld door de FATF niet effectief (genoeg) is, wordt in steeds bredere kringen gedeeld. De roep om een "CFT 2.0" is in de tijdspanne van dit onderzoek sterker geworden. Aspecten van CFT 2.0 zijn bijvoorbeeld een meer gerichte samenwerking tussen private en publieke actoren, en het betrekken van een breed palet aan (overheids)instanties bij de strijd tegen terrorismefinanciering. Ook deze aanpak leidt weer tot nieuwe vragen en mogelijke kritiekpunten.

Dit rapport presenteert een realist evaluation, waarbij minder is gekeken naar de vraag 'werkt beleid?' en de focus lag op de vraag '*hoe* werkt beleid?'. We hebben maatregelen in

een lokale en institutionele context geplaatst. Wij brengen in kaart hoe beleid werkt, wat betrokken actoren in Nederland doen, en waar zij zelf prioriteiten leggen en aandachtspunten formuleren. We brengen de innovaties en platformen in de Nederlandse context in kaart. Daarnaast richt dit onderzoek zich ook op de bredere maatschappelijke (neven)effecten van het beleid inzake TF.

Dit rapport analyseert het CFT veld in Nederland als dynamisch geheel (met nadruk op de publieke actoren). Het geeft een breed beeld van de activiteiten en gegevens in Nederland, inclusief informatie over aantallen meldingen, aantallen rechtszaken, sancties en (voorbeeld) casussen. Deze overzichten en aantallen worden niet herhaald in dit concluderende hoofdstuk. In plaats daarvan presenteren we een aantal bevindingen, als volgt geclusterd:

(1) bevindingen met betrekking tot het veld van actoren en de dagelijkse praktijk waarin deze opereren;

(2) bevindingen over de methodes en werkwijze waarmee TF wordt bestreden;

(3) bevindingen in een bredere context.

## 1. Actoren, rollen en verantwoordelijkheden: voldoende checks en balances?[554]

- Nieuw Dreigingsbeeld

De analyse van het Nederlandse veld van (publieke) actoren verantwoordelijk voor de bestrijding van TF laat zien dat met name sinds de opkomst van de Islamitische staat in 2013 de aandacht en de initiatieven met betrekking tot TF sterk zijn toegenomen. Het OM, de FIOD, de FIU en DNB zijn centrale spelers die het voortouw nemen. Het veld is dynamisch en voortdurend in ontwikkeling, waardoor nieuwe spelers opkomen en nieuwe vormen van samenwerking worden getest.

Sinds 2013-2014 heeft een fundamentele verandering plaatsgevonden in de focus van het Nederlandse beleid inzake TF. Vanaf 2014 richt het Nederlandse beleid zich in toenemende mate op het 'uitreizigers'/ Syriëgangers probleem. Dat geldt bijvoorbeeld voor een aantal rechtszaken, en voor de activiteiten van het FEC en de Taskforce. Waar terrorismefinanciering door Al Qaida werd gezien in termen als een netwerk/nodale organisatie in het buitenland die grotendeels afhankelijk is van internationale donaties, is de organisatie die zich Islamitische Staat noemt gebaseerd op een model van een quasi staat met een breed palet aan inkomsten en daarnaast aanslagen door zelf georganiseerde individuen en kleine cellen die zich grotendeels zelf bekostigen. Financiële transactieroutes, financieringsbronnen en methodes veranderen doordat strijders zich bij andere groepen aansluiten, naar nieuwe strijdregio's trekken of al dan niet gedesillusioneerde Syriëgangers terugreizen naar hun land van herkomst. Er moet blijken of het Nederlandse CFT veld en de

[554] gerelateerd aan: *Immediate Outcome 1: Risk, Policy and Coordination* & *Immediate Outcome 2: International Cooperation*.

activiteiten die in de afgelopen jaren zijn ontplooid flexibel genoeg zijn om op deze en andere ontwikkelingen in te spelen.

De focus van het veld van actoren in Nederland is vooral sinds de opkomst van IS gericht geweest op uitreizigers, en nu terugkeerders vanuit Syrië. Dit heeft geleid tot veel aandacht voor FTF problematiek, gerelateerd aan IS of verwante groepen, en minder voor nieuwe trends (zoals nationalistische groepen die geweld niet schuwen etc). De huidige TF aanpak lijkt vooral een aanpak tegen IS en andere radicaal Islamitische groepen en diaspora financiering te zijn.

De vraag rijst of het veld van actoren voldoende is toegerust om te anticiperen op nieuwe dreigingen en ongebruikelijke vormen van TF. Zoals besproken, zien we bij TF vaak generalisatie op basis van één of enkele casussen, juist omdat het fenomeen relatief gezien weinig voorkomt (vooral t.o.v. het fenomeen witwassen). Dit is onder andere een probleem in de FATF rapporten, waar de vertrouwelijkheid van informatie betekent dat de lezer te weinig weet over de details en regelmaat van casussen. Daarnaast observeren we dat het veld van actoren in Nederland dynamisch maar hecht is: deelnemers kennen elkaar en komen elkaar tegen bij formele en informele bijeenkomsten. Daardoor ontstaat een risico op 'groepsdenken,' waarbij een de focus op bepaalde risico's en enkele casussen domineert, en waarbij de anticipatie op nieuwe vormen van dreiging (bijvoorbeeld rechts-extremisme) weinig aandacht krijgt.

- Opkomst nieuwe actoren

Met de stijgende politieke en maatschappelijke urgentie van het onderwerp TF en de focus op de Syriëganger problematiek (vanaf 2013), hebben nieuwe actoren het onderwerp actief opgepakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het FEC dat in eerste instantie opgericht was om de integriteit van de financiële sector door middel van scholing en kennisdeling te bevorderen en daarnaast steeds meer een faciliterende rol heeft gekregen met betrekking tot de opsporing van financiële criminaliteit waaronder ook TF. Het FEC project TF, opgezet in 2014, is een speerpunt in de Nederlandse samenwerking op het gebied van TF. Ook de FIOD heeft zich sinds 2014 in toenemende mate actief opgesteld onder andere omdat de Nationale Politie moeite had om het onderwerp TF voldoende op te pakken.

Het veld is deels ook uitgebreid en verschoven naar actoren die niet oorspronkelijk verantwoordelijk zijn voor opsporing en handhaving van TF. Met name in het kader de aanpak van mogelijke Syriëgangers, wordt er meer medewerking gevraagd van instanties zoals de IND, de Sociale Dienst, DUO, de KMar en de douane. Met deze integrale aanpak wordt het veld verbreedt maar tegelijkertijd onoverzichtelijker.

De opkomst van deze nieuwe actoren leidt tot een aantal vragen. Niet alle organisaties die betrokken worden bij de strijd tegen TF hebben dit als kerntaak in hun taakstelling. Hoe verhouden de activiteiten om TF te bestrijden zich tot het mandaat van de organisatie? Wordt er voldoende verantwoording afgelegd over deze activiteiten? Hoe wordt de continuïteit van de inzet in de praktijk gegarandeerd als dit niet formeel gebudgetteerd is en

als een organisatie hier niet op kan worden geevalueerd? Kan de Nationale Politie probleemloos een kleine en meer ad-hoc rol spelen met betrekking tot de bestrijding van TF?

Binnen het Nederlandse veld van actoren wordt met betrekking tot TF pragmatisch en laagdrempelig samengewerkt. Een van de steeds terugkerende kritiekpunten die na aanslagen wordt vast gesteld is het ontbreken van een goede samenwerking tussen publieke actoren. Het is dus positief te noemen dat hier in het Nederlandse veld veel aandacht voor is. In de afgelopen jaren is men elkaar steeds meer gaan leren kennen, men ontmoet elkaar tijdens verschillende overlegmomenten, en men weet beter aan wie men vragen kan voorleggen of waar hulpvragen uit te zetten. Ook worden er afspraken gemaakt over wie welke zaken oppakt (het GAZO principe). De hechtheid van het veld van actoren (zowel publiek als privaat) uit zich ook in het feit dat de overstap van werknemers van de ene actor naar de andere actor vrij frequent is. In de looptijd van dit onderzoek zijn bijvoorbeeld werknemers van de AFM bij DNB gaan werken, van DNB bij ING en van het Ministerie van Financiën bij DNB.

Het is echter van belang om ook de risico's van de korte (en soms informele) communicatielijnen en laagdrempelige samenwerking in kaart te brengen. Wij observeren een redelijk hecht veld waarbij een beperkt aantal casussen van invloed zijn. De zaak Goudbrasem is een voorbeeld van hechte Nederlandse samenwerking. Tegelijkertijd wordt deze ene zaak – waarbij een man is veroordeeld voor het financieel steunen van zijn broer in IS strijdgebied – door verschillende actoren (OM, FIU, FIOD) als belangrijk succes genoemd. Wie is de kritische stem in een 'ons-kent-ons' wereld? Is er genoeg ruimte voor verschil van inzicht? Zijn er voldoende checks en balances ingebouwd in de structuren van de samenwerkingsplatformen?

- Verschuiving van rollen en vervaging van verantwoordelijkheden.

De analyse van het Nederlandse veld van actoren leidt tot de bevinding dat er in sommige gevallen een verschuiving gaande lijkt te zijn van de rollen van de actoren in dit veld. Bij sommige initiatieven observeren we een vervaging van de grens tussen toezicht enerzijds, en opsporing en het verkrijgen van financial intelligence anderzijds. Toezichthouders, met name DNB, hebben de afgelopen jaren het toezicht op de Wwft verscherpt en hebben daarbij nieuwe instrumenten ontwikkeld. Het DNB Money Transfer transactiemonitoringprogramma is hiervan een voorbeeld. In dit kader heeft DNB systematische data-analyse en netwerkanalyse ontwikkeld: de vraag is of dit puur een instrument is om het toezicht effectiever te maken. Een bijkomstig resultaat van deze toezichtmethodiek is in ieder geval de ontwikkeling van operationeel relevante informatie, door het cross-sectoraal analyseren en matchen van alle transactiedata. Dit instrument zal mogelijk in de toekomst verder ontwikkeld worden met nieuwe data providers. Dit aan het operationele grenzende initiatief is vergelijkbaar met werkzaamheden van de FIU en ligt in een grijs gebied. Het behelst een zeer/te brede opvatting van haar taken. We observeren ook andere voorbeelden waarbij verantwoordelijkheden verschuiven. Verrassend genoeg is de FIOD een centrale speler in het Nederlandse CFT veld. Het OM heeft deels als taak om financieringsstromen te verstoren en niet alleen te vervolgen. Nieuwe platformen van informatie uitwisseling leiden ook tot een

veranderingen in de meldingsketen, en dagen daarbij de unieke rol van de FIU in het verdacht verklaren van ongebruikelijke transacties uit.

Hoe wenselijk zijn deze verschuivingen in het landschap van actoren, zoals de ambiguïteit tussen toezicht en actief opsporen? Het is van belang voor beleidseffectiviteit én legitimiteit dat de verschillende actoren niet op elkaar 'stoel' gaan zitten: hierdoor verschuiven rollen, raken verantwoordelijkheden onduidelijk en worden taken mogelijk dubbel uitgevoerd. Hoe efficiënt is het als functies in het veld worden 'gedubbeld'? Het bewaken van checks and balances in het systeem is moeilijker als rollen en verantwoordelijkheden niet duidelijk afgebakend zijn. Het is van belang om goed te bewaken dat praktijken en activiteiten zich verhouden tot de taakstelling van een organisatie, en de rolverdeling binnen het veld (waar toezichthouders toezicht houden en operationele actoren zich met opsporing bezig houden).

## 2. Methodes en Processen

- Verschillende definities van effectiviteit

In hoofdstuk 1 bespraken wij verschillende manieren waarop effectiviteit gedefinieerd kan worden. Dit vinden wij terug in de werkwijzen in het veld van actoren in Nederland, waar impliciete definities van effectiviteit worden gehanteerd. Waar allen gericht zijn op het bereiken van *een vorm van* effectiviteit, zetten sommige actoren sterker in op wat wij 'output effectiveness' hebben genoemd, terwijl anderen meer expliciet streven naar 'impact effectiveness.'

Output effectiveness bewaakt de formele (wettelijke verplichte) *processen* die zijn vastgelegd in het kader van terrorismebestrijding. Een voorbeeld hiervan is de zoektocht naar typologieën – gekenmerkt door het invoeren van business rules en het vaststellen van indicatoren – die berust op de fundamentele aanname dat (toekomstige) terroristen hun bankrekening op een uitzonderlijk manier gebruiken. De aanname is dat zij financiële patronen laten zien die statistisch te zijn onderscheiden van gemiddelde groepen burgers met dezelfde demografische kenmerken. Output effectiveness is gericht op het implementeren van aanbevelingen en regels, zoals het ontwerpen van transactiemonitoringssystemen die alert zijn op de risico's van terrorismefinanciering, en die risico's in scenario's en indicatoren hebben gevat.

Het gericht delen van namen van mogelijke verdachten houdt een meer creatieve invulling van de huidige regelgeving en gaat in de richting van *impact effectiveness*: het doel hier is om de financiële transacties en netwerken in kaart de brengen van organisaties en individuen die reeds ter attentie van politie of justitie zijn gekomen in verband met terrorisme. Hier zien we nieuwe, creatieve manieren van informatie deling op de grenzen van de wet. De vraag met betrekking tot deze strategie is niet zozeer: 'worden bestaande regels en verplichtingen voldoende geïmplementeerd?,' maar meer: 'hoe kunnen de financiële netwerken van mogelijke terroristen of uitreizigers in kaart worden gebracht, en hoe kunnen eventuele interventies worden gepleegd?'

De uiteenlopende definities van effectiviteit verklaren deels de spanningsvelden en beleidscontradicties in het Nederlandse veld van actoren, bijvoorbeeld tussen toezichthouders enerzijds, die sterk inzetten op output effectiveness, en de private sector anderszijds, die op zoek is naar nieuwe manieren van impact effectiveness.

- Risk-based approach en het terrorisme 'profiel'[555]

De risico-gerichte aanpak is een centraal onderdeel van het beleid tegen terrorismefinanciering zoals dit door de FATF is vormgegeven. Al jaren leeft er binnen het veld van publieke en private actoren een discussie of typologieën effectief zijn bij de bestrijding van TF. De ambitie is om terrorismefinanciering preventief te detecteren op basis van bepaalde criteria. De afgelopen jaren hebben vrijwel alle actoren in het Nederlandse veld, mede omdat dit wettelijk is vastgelegd, een op risico gebaseerde aanpak ontwikkeld met betrekking tot hun rol in het bestrijden van terrorismefinanciering. Het FEC project TF heeft bijvoorbeeld een aantal projecten die pogen te komen tot een verfijnd profiel van de financiële transacties van terrorisme verdachten en uitreizigers.

Met betrekking tot toezichthouders kan worden gesteld dat sinds 2014 wordt gewerkt aan risico gerichte aanpak van toezicht en deze veelal nog in ontwikkeling is. Bij toezichthouders richt de definitie van het risico zich echter niet op het fenomeen terrorismefinanciering maar op het risico dat de onder toezicht gestelde zich niet aan de Wwft houdt of op de prioriteiten voor het toezicht. De risico gerichte aanpak dient ertoe om toezichtscapaciteit efficiënt in te zetten op de onder toezicht gestelden of aspecten van de wetgeving met de hoogste risico's. Binnen inlichtingen en opsporingsdiensten wordt de risico gerichte aanpak eveneens ingezet om tot beleidsprioriteiten te komen. Daarnaast gebruiken de AIVD, de FIOD en de FIU risico afwegingen en in het geval van de FIU ook filteringssoftware ook om risico gerichte beslissingen te maken met betrekking tot mogelijke TF verdachten.

Het is de vraag of de aanpak gericht op het vaststellen van risico profielen het meest geschikt is voor de bestrijding van terrorismefinanciering, gezien het fenomeen ten opzichte van het geheel aan financiële transacties vrij zeldzaam is en zich lastig in patronen laat vangen (zoals besproken in hoofdstuk 8). In Nederland blijft het opstellen van typologieën echter een belangrijk speerpunt van beleid, toezicht en praktijk. Ondanks het feit dat financiële onderzoeken in de nasleep van aanslagen herhaaldelijk bevestigen dat terroristen veelal hun bankrekening niet op exceptionele wijze gebruiken, blijven actoren benadrukken dat preventieve identificatie van verdachte profielen mogelijk zou zijn in de context van terrorismefinanciering. Binnen het Nederlandse veld van actoren bestaat een enorm verschil van inzicht en overtuiging over het nut van risico profielen, typologieën en indicatoren voor detectie van terrorisme financiering.

De recente DNB en FEC dataonderzoeken leverden tot op heden geen direct bruikbare profielen en indicatoren op. Ondanks de tegenvallende resultaten van de typologieën projecten, is het FEC in 2017 een vervolgonderzoek gestart waarbij met het gebruik van extra

[555] gerelateerd aan: *Immediate Outcome 3: Supervision and Risk* en *Immediate Outcome 4: Preventive Measures*

informatie alsnog getracht wordt typologieën en/of indicatoren in beeld te krijgen. FEC Project TF en DNB hechten groot belang aan grootschalige statistische analyse en gaan richting het gebruik van zogenaamde 'big data.' Het is vooralsnog niet zeker of meer data-onderzoeken de gewenste typologieën zullen kunnen genereren. De belangstellig van FEC project TF en DNB voor grootschalige statische analyse moet met de nodige zorg worden beschouwd, met betrekking tot (kosten)effectiviteit en *ook* vanuit het oogpunt van proportionaliteit en effecten op de privacy.

- Platformen en Informatie Delen[556]

Een van de bijzondere aandachtspunten van de FATF is het vergroten van informatie deling en de samenwerking tussen actoren. Dit is van toepassing op publieke actoren maar in de afgelopen jaren is er ook steeds meer aandacht voor het belang van publiek-private samenwerking (zie hoofdstuk 6). Uit de gesprekken met de actoren in het veld blijkt interesse voor innovatieve pilots en samenwerkingsprojecten om tot een effectievere opsporing en vervolging van TF te komen. Een belangrijk aspect hiervan – zoals hierboven al kort genoemd – is het bevorderen van informatie uitwisseling en het uitwisselen van expertise op manieren die eerder niet mogelijk waren. In de afgelopen jaren is onder andere het FEC zich sterker en structureel in gaan zetten op samenwerking op het gebied van TF, zijn het Platform TF en de TF Taskforce opgericht en is het Bevriezingsoverleg systematischer plaats gaan vinden. Zowel binnen de publieke sector als publiek-privaat zijn nieuwe manieren van samenwerking bedacht om de geconstateerde tekortkomingen op het gebied van de bestrijding van TF op te lossen. Hoewel er binnen Europa en internationaal ook soortgelijke initiatieven worden ontplooid, kan worden gesteld dat Nederland zich op dit gebied zeer actief opstelt.

Daarnaast observeren we dat er een tendens is richting het delen van informatie met meerdere publieke en/of private actoren tegelijkertijd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij het FEC project TF, de TF TaskForce en het internationale FIU project met betrekking tot Foreign Terrorist Fighters. Gericht delen van informatie en persoonsgegevens richt zich explicieter op impact effectiveness dan (met name) het opstellen van risicoprofielen. Binnen de TF Taskforce worden door de Nationale Politie signalen en persoonsgegevens ingebracht van personen die nog niet formeel verdachten zijn in een strafrechtelijk onderzoek, maar waarvan aanwijzingen bestaan dat zij mogelijk in verband kunnen worden gebracht met terrorisme(financiering).

Niettemin begeeft men zich met deze innovatieve manieren van informatie delen op de grenzen van de wet. Het is van belang om een maatschappelijke discussie te voeren over de legitimiteit, doelmatigheid en rechtsbescherming van verdachten binnen deze innovatieve vormen van samenwerking. Op basis van welke criteria worden namen en signaleren geselecteerd die kunnen worden gedeeld? Wanneer zijn zoekvragen te speculatief van aard? Hoe kan de scheidslijn tussen publieke en private verantwoordelijkheid en tussen strafrechtelijk onderzoek en het inwinnen van inlichtingen zorgvuldig worden gehandhaafd? Hoe moeten banken in deze omgaan met hun zorgplicht tegenover clienten? De NVB

[556] Gerelateerd aan Immediate Outcome 2: *(International) Cooperation*.

benadrukt bijvoorbeeld dat "de overheid en de politiek de voorwaarden moeten scheppen waaronder deze samenwerking succesvol kan plaatsvinden."[557] Een grotere mate van openbare verslaglegging is een eerste stap op weg naar beter inzicht in de proportionaliteit van deze ontwikkelingen. Principes van good governance in public-private information sharing zijn in ontwikkeling,[558] en behelzen onder andere principes voor proportionaliteit, toezicht, verantwoordelijkheid:

- Afwegingen mbt proportionaliteit en effectiviteit, waarbij de investeringen en de aantallen signalen proportioneel zijn aan de doelstellingen van het samenwerkingsverband. Het aantal signalen dat binnen de samenwerkingsverbanden wordt gedeeld, neemt toe en behelst enkele honderden. Welke criteria worden gebruikt om namen te selecteren die in dit verband worden gedeeld? Ook het aantal deelnemers aan de uitwisselingplatformen neemt toe. Hiermee ontstaan risico's op onzorgvuldigheden en de mogelijkheid dat de gegevensdeling niet meer proportioneel is;
- Afspraken over toezicht en transparantie, inclusief robuuste toetsingsmechanismen en accountability aan zowel het politieke niveau als in maatschappelijke zin;
- De scheidslijn tussen strafrechtelijk onderzoek en intelligence vergaring moet streng worden bewaakt;
- Afspraken over bezwaarprocedures, voor het geval onschuldige cliënten te maken krijgen met financiële uitsluiting;
- Openbare verslaglegging van de activiteiten en resultaten van het publiek-private platform. Verslaglegging geeft maatschappelijke stakeholders informatie over de procedures en relaties. Het helpt om de legitimiteit voor het platform te verkrijgen.
- Tenslotte kan men denken aan zorgplicht voor banken: welke verhouding heeft de bank tot de cliënten die als subject zijn ingebracht en geïdentificeerd in het kader van het werk van de TF Taskforce? Dit kan banken in een dilemma brengen, omdat de genoemde persoon nog steeds een cliënt bij de bank is. Het risico dat verdachten – ook zonder vervolging – toegang tot het financiële systeem verliezen, neemt toe.

- Toename Nationale Sanctielijst Terrorisme[559]

De bestudering van het Bevriezingsoverleg laat zien dat sinds 2013 de Nationale Sanctielijst Terrorisme op nieuwe manieren is ingezet. Door een exponentiële uitbreiding van de lijst beoogt men proactief in te kunnen grijpen op het Syriëganger fenomeen. Het is van belang om de mogelijke effectiviteit van de maatregel en de zorgvuldigheid van het proces te bewaken. Deze administratieve maatregel is een zware sanctie voor getroffenen, die immers (nog) geen verdachten in strafrechtelijke zin zijn.

[557] NVB position paper.
[558] 26 Aanbevelingen voor Financial Information-Sharing Partnerships, Maxwell en Artingsall, *The Role of Financial Information-Sharing Partnerships*, p. 27-44.
[559] Gerelateerd aan *Immediate Outcome 10: Terrorist Finance Preventive Measures and Financial Sanctions*

- Ruime Strafbaarstelling[560]

Sinds de invoering de aparte strafbaarstelling van terrorismefinanciering naar aanleiding van de 2011 FATF evaluatie, kent Nederland met artikel 421Sr een hele ruime strafbaarstelling. Het maakt het mogelijk om mensen te vervolgen die geen lid zijn van een terroristische organisatie, maar die uitsluitend een financiële bijdrage leveren. Het is niet noodzakelijk om aan te tonen die die financiële bijdrage ook werkelijk een aanslag heeft mogelijk gemaakt of daadwerkelijk geweldshandelingen heeft ondersteund. Jurisprudentie in de zaak Goudbrasem heeft deze lezing van het wetsartikel bekrachtigd. De strafrechtelijke aanpak komt hiermee steeds meer in het voorveld van de mogelijke terroristische daad te liggen.

## 3. Bevindingen in Bredere Context

- Beleidscontradicties tav Derisking

Sleuteldoel 10 richt zich op de preventie van misbruik van de NPO sector. Zoals besproken in hoofdstuk 7, kan de risico-gerichte aanpak ook negatieve bijeffecten creëren ook in de vorm van de-risking. 'Derisking' wordt als volgt gedefinieerd door FATF: "the phenomenon of … restricting business relationships with … categories of clients to avoid, rather than manage, risk."[561] De literatuur over cliënten die problemen ondervinden met bankieren (met name de NPO sector) is groeiende, maar in Nederland nog beperkt.[562] De voorbeelden met betrekking tot de non-profit sector illustreren de tastbare impact van CFT beleid op deze organisaties en de problematische aspecten van het juist inschatten van risico's (paragraaf 7.5). In een omgeving van complexe en gefragmenteerde nationale en internationale regelgeving en boetes, vinden banken bepaalde groepen cliënten niet langer passen bij hun 'risk appetite.'[563]

In het Nederlandse veld van actoren levert dit een spanningsveld op, waarbij mogelijk een tegenstelling in beleid ontstaat. Toezichthouders erkennen het probleem van derisking, maar blijven nadruk leggen op risico's die gepaard kunnen gaan met financiële dienstverlening aan NPOs. DNB is bijvoorbeeld als toezichthouder sterk gefocust op de veiligheidsrol van banken en de Wwft verplichtingen / integriteitsrisico's. Uit de documenten die werden ingezien kwam weinig blijk van aanpak van negatieve bijeffecten van bestrijding TF, zoals derisking, stigmatisering en de impact op non-profits naar voren. Hoe verhoudt het toezicht van DNB en de aandacht die zij al dan niet heeft voor de-risking in haar toezicht zich tot de positie en

[560] Gerelateerd aan *Immediate Outcome 9: Terrorist Finance Investigation & Prosecution*

[561] October 2014 FATF Plenary Meeting, zie: http://www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html [geraadpleegd op 4 april 2018].

[562] Tom Keatinge (2014) *Uncharitable Behaviour*; Durner, T & Shetret, L. (2015) *Understanding Bank De-Risking and its Effects on Financial Inclusion*. Global Center on Cooperative Security; Romaniuk, P. and Keatinge, T. (2017) 'Protecting Charities from Terrorists and Counterterrorists: FATF and the global effort to prevent terrorist financing through the non-profit sector,' Crime, Law & Social Change 69 (2), p. 265-282; Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemaker Program (2017) *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*.

[563] Keatinge, T (2014) *Uncharitable Behaviour*.

de afwegingen die het Ministerie van Financiën maakt in de dialoog over banking access en NPOs waaraan zij deelneemt? Volgens een recent rapport van Human Security Collective, ligt de oplossing in "Multi-stakeholder dialogue in search of policy-related and practical solutions, such as those already ongoing in some national contexts," waaronder Nederland.[564]

- Privacy en Proportionaliteit

Een belangrijk aandachtspunt tenslotte is privacy en data bescherming. Financiële informatie is bijzonder privacygevoelig: belangrijke levensgebeurtenissen (zoals een huwelijk of een overlijden) gaan vaak gepaard met grote en (voor de cliënt) ongebruikelijke transacties. Het is bekend dat het implementeren van TF richtlijnen en wetgeving enerzijds, en de AVG anderzijds, spanningsvelden oplevert binnen de private sector.[565] FATF benadrukt dat publiek-private informatie deling gepaard moet gaan met respect voor privacy wetgeving: "AML/CFT goals also serve significant national security and public interest objectives and should be pursued vigorously, in a way that is balances an individual's rights to protection of personal data and privacy."[566] Waar dit leidt tot spanningsvelden in implementatie, moeten overheden volgens FATF duidelijke richtlijnen opstellen en kaders scheppen.

Het valt buiten de opdracht van dit onderzoek om een volledige analyse te maken van de privacy implicaties van de verschillende platformen en samenwerkingsverbanden die in dit rapport werden besproken. Alles bij elkaar genomen, schetst dit rapport een brede ontwikkeling in het Nederlandse veld waarbij vaker en creatiever informatie en persoonsgegevens worden gedeeld tussen overheidsinstanties onderling, en tussen publieke en private actoren. Bijvoorbeeld: het FEC project TF maakt het delen van signalen en persoonsgegevens tussen publieke actoren onderling mogelijk. De TF Taskforce faciliteert het gericht delen van persoonsgegevens door politie met private actoren, resulterend in nieuwe meldingen bij de FIU. DNB maakt in toenemende mate risico analyses op granulair niveau, daarbij ook gebruikt makend van cliënt informatie. De MOT database van de FIU bevat persoonsgegevens van niet-verdachten en is staatsgeheim. Na verdacht-verklaring van ongebruikelijke transacties mag FIU deze delen met opsporingspartners. De MOT database van FIU-NL is groeiende (zie paragraaf 5.2). In internationale context zijn er vragen gesteld over de status van MOT bestanden. Volgens het House of Lords is het bestand van de Britse FIU (in 2009 geschat op ongeveer 1,5 miljoen records) een "database of suspects."[567]

De platformen en initiatieven die in dit rapport worden besproken, zijn aangemeld bij APG. Dit levert in principe meer gerichte zoekvragen op dan transactiemonitoring en de ontwikkeling van profielen (al dan niet op basis van 'big data'). De TF Taskforce bijvoorbeeld maakt gebruikt van een 'black box' principe, dat gerichte informatie deling mogelijk maakt.

[564] Human Security Collective (2018) *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of Derisking and Civil Society Organizations*, maart, p. 8.
[565] Frasher, M. (2016) *Multinational Banking and Conflicts among US-EU AML/CTF Compliance & Privacy Law: Operational & Political Views in Context*, SWIFT INSTITUTE WORKING PAPER NO. 2014-008.
[566] FATF, 2017, P*ublic-Private Information Sharing*, p. 4
[567] House of Lords (2009) *Money Laundering and the Financing of Terrorism, Volume I*. London: The Stationary Office, p. 49.

Hierbij is informatie uitwisseling mogelijk zonder dat deelnemende partners toegang hebben tot elkaars systemen. Niettemin is het belangrijk om vragen over proportionaliteit en privacy te blijven stellen met betrekking tot deze samenwerkingsverbanden en data-uitwisseling. Door netwerk tekeningen wordt het bredere financiële netwerk van verdachten in kaart gebracht. Dit kan in potentie een veelvoud aan gegevens van niet-verdachten in kaart brengen. Naarmate meer partners deelnemen aan publiek-publieke en publiek-private operationele platformen, wordt de omgeving van data uitwisseling complexer en neemt het risico op lekken en vergissingen toe. De vraag is verder hoe de groeiende transactie bestanden van DNB, FEC-project TF en de TF Taskforce zich verhouden tot de FIU databases, en hoe lang data worden bewaard in het kader van deze projecten.

Bovendien is nog onduidelijk wat de implicaties van de AVG zijn voor financial informatie deling zoals plaatsvindt in het FEC project TF en de TF Taskforce, en voor transactie monitoring meer algemeen. Met name het verbod op geautomatiseerde profilering zoals opgenomen in de AVG kan op gespannen voet staan met CDD verplichtingen.[568] De EU WP29 heeft hier kritische vragen over gesteld tijdens de ontwikkeling van de 4e EU Witwasrichtlijn.[569] Michelle Frasher in haar onderzoek voor het SWIFT Institute wijst op de in de AVG vastgelegde verplichtingen dat data subjecten geïnformeerd zijn over wat er met hun data gebeurt, en dat zij hun data kunnen inzien en waar nodig corrigeren. Het is onduidelijk hoe deze principes in praktijk gebracht kunnen worden waar het gaat om complexe en deels geautomatiseerde transactie analyse, maar ook waar het gaat om informatie deling binnen redelijk onzichtbare (publiek-private) informatie platformen. Frasher concludeert: "When individuals are unaware of how financial institutions utilize their data, do not understand the complexities of their profiling processes and techniques, or do not understand how personal actions contribute to decision-making, then they have no means of challenging the means or the results."[570] Dat betekent overigens niet dat transactie monitoring niet uitgevoerd zou mogen worden, maar wel dat het de juiste juridische safeguards nodig heeft. Discussie over de wenselijkheid, proportionaliteit en bescherming van financiële data bestanden en publiek-private informatie deling kan niet worden overgelaten aan veiligheidsexperts, maar moet in bredere kring worden gevoerd waarbij ook niet-gouvermentele organisaties en privacy experts een stem hebben.

- Onderzoek en Transparantie

Tenslotte een conclusie over transparantie en publieke verantwoording. Zoals duidelijk wordt uit dit onderzoek, is het vaststellen van effectiviteit in de strijd tegen terrorismefinanciering moeilijk. Dat is niet alleen omdat duidelijke doelen en goede indicatoren voor succes vaak ontbreken. Het is ook omdat actoren uiterst terughoudend zijn met het delen van informatie, werkwijzen en cijfermatig materiaal met onderzoekers. Men beroept zich hierbij soms op (onduidelijk gedefinieerde) toezichtsvertrouwelijkheid, soms op veiligheidsrisico's.

[568] Frasher, 2016, p. 42.
[569] Article 29 Data Protection Working Party (2011) *Opinion 14/2011 on data protection issues related to the prevention of money laundering and terrorist financing*, via: https://www.gpdp.gov.mo/uploadfile/others/wp186_en.pdf
[570] Frasher, 2016, p. 45.

Naast geheimhoudingsverplichtingen en privacywetgeving blijkt dat toegang tot documenten lastig blijkt vanuit organisatorisch oogpunt. Gegevens en documenten met betrekking tot TF worden vaak niet los van witwasgegevens bewaard. Bij menig organisatie bleek enig opzoekwerk vereist om documenten met betrekking tot TF bij elkaar te krijgen. De moeilijke opvraagbaarheid van gegevens wordt mede ook veroorzaakt doordat de relevante toezichthouders toezien of instellingen de Wwft naleven. Er wordt gekeken of procedures met betrekking tot het detecteren van ongebruikelijke transacties en de identiteit van klanten op orde is. Vaak wordt echter niet direct gemeten hoeveel meldingen met TF te maken hadden en in hoeverre zo'n melding in verband gebracht kan worden met een al dan niet effectieve aanpak van TF.

Daarnaast is tijdens het onderzoek gebleken dat veel instanties terughoudend zijn met het delen van informatie met onderzoekers. Vastgesteld is dat er weinig tot geen standaard protocol voor de uitwisseling gevoelige informatie met belanghebbenden is. Bovendien hebben sommige actoren, al dan niet met beroep op toezichtsvertrouwelijkheid, een zeer beperkte publieke verslaglegging over TF. Dit geldt onder andere voor de meeste toezichthouders en in zekere mate ook voor de projecten van het FEC. Het is belangrijk dat er stappen worden gezet met betrekking tot transparantie en de beschikbaarheid van gegevens ten behoeve van evaluatie en wetenschappelijk onderzoek. Dat is relevant voor wetenschappelijk onderzoek en het verder toetsen van doelmatigheid en efficiëntie van het beleid, het vergroten van transparantie is ook belangrijk met betrekking tot brede maatschappelijke legitimiteit.

Mogelijke onderwerpen voor toekomstig onderzoek zouden kunnen zijn (1) het in kaart brengen van processen en initiatieven binnen de private sector (meldplichtingen); en (2) het in kaart brengen van de wettelijke kaders van privacy en databescherming met betrekking CFT initiatieven in het kader van de AVG die in 2018 van kracht is geworden.

# Dankwoord

Veel dank aan de begeleidingscommissie, die positief en constructief heeft meegedacht over het raamwerk van 'realist evaluation' en voor haar goede commentaren en suggesties. Bijzonder dank aan onze voorzitter Dr. Tobias Witteveen, en Dr. Henk van der Veen van WODC.

Onderzoeksassistentie is verleend door Tasniem Anwar, Dr. Rocco Bellanova, Esmé Bosma en Pieter Lagerwaard. Tasniem Anwar heeft informatie verzameld tbv het overzicht van rechtszaken, en meegeschreven aan het deel over OM en een deel van Hoofdstuk 8. Esmé Bosma heeft meegeschreven aan het deel over NVB en de TF Taskforce. Pieter Lagerwaard heeft informatie over de FIU en DNB verzameld en verwerkt. Allen, tezamen met Rocco Bellanova, hebben geholpen met het op orde brengen van ons notenapparaat.

Deze studie werd mede gefinancierd door de European Research Council (ERC-2015-CoG 682317 – FOLLOW).

## Over de auteurs

**Mara Wesseling** (mara@wesconsulting.eu) is senior onderzoeker op het gebied van (de strijd tegen) terrorisme financiering. Tussen 2008 en 2013 werkte zij aan de Universiteit van Amsterdam aan promotieonderzoek over de Europese strijd tegen terrorisme financiering. In dit onderzoek worden onder andere de actoren in kaart gebracht die betrokken zijn bij de uitvoering van de 3e Europese AML/CFT Richtlijn – "van Brussel tot Bank" – en worden de implicaties van een sterkere publiek-private samenwerking op dit gebied in kaart gebracht. Ook maakt het onderzoek een kritische analyse van de methodes die na 9/11 zijn ontwikkeld om terrorismefinanciering te detecteren met behulp van risicoanalyse en linkanalyse. In 2014 heeft zij een evaluatie en aanbevelingen geschreven inzake de effectiviteit van het Europese beleid tegen terrorisme financiering voor het Europees Parlement. Dr. Wesseling heeft ook trainingen en analyses verstrekt aan de Europese Commissie, de OESO en het Royal United Services Institute (RUSI). Naast een uitgebreide kennis van (de strijd tegen) terrorismefinanciering heeft zij diepgaande methodologische en theoretische kennis van risico-gericht beleid ook wel de '*risk-based approach*'. Van 2013 tot halverwege 2016 heeft zij gewerkt aan een Europees onderzoeksproject aan Sciences Po Parijs. Dit onderzoek (HowSAFE - How States Account for Failure in Europe) had tot doel beleidsinstrumenten gebaseerd op risicoanalyses beter te begrijpen door middel van een comparatieve analyse van het gebruik van dit instrument in vier verschillende landen en op 5 verschillende beleidsterreinen. In 2017 heeft zij WES Consulting opgericht en geeft zij trainingen en advies aan publieke en private actoren op het gebied van AML/CFT.

**Marieke de Goede** (m.degoede@uva.nl) is hoogleraar Politicologie met bij het Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR) van de Universiteit van Amsterdam. Prof. de Goede doet sinds 2001 onderzoek naar verschillende aspecten van het post-9/11 terrorisme- en veiligheidsbeleid. Zij is daarbij gespecialiseerd in onderzoek naar het beleid tegen terrorismefinanciering en het gebruik van financiële data voor veiligheidspraktijken. Zij schreef in 2007 voor het NCTV (toenmalig NCTB) de *Literatuurstudie Terrorisme-financiering*. Haar boek *Speculative Security: The Politics of Pursuing Terrorist Monies* analyseert het Anglo-Amerikaanse beleid tegen terrorismefinanciering in vergelijkend en kritisch perspectief. Daarnaast publiceerde zij regelmatig over diverse aspecten van terrorismebeleid, zoals het gebruik van zwarte lijsten ('blacklisting') en het Terrorism Financing Tracking Programme (TFTP), in (onder andere) *Journal of Common Market Studies*, *Review of International Studies*, en *Terrorism & Political Violence*. Zij is Principal Investigator van het 5-jarige onderzoeksproject *FOLLOW: Following the Money from Transaction to Trial,* gefinancierd met een European Research Council (ERC) Consolidator Grant (www.projectfollow.org). FOLLOW analyseert de veiligheidsketen voor het melden van terrorismefinanciering van bank tot rechtbank (zie www.projectollow.org). Tussen 2008 en 2016 was Prof. de Goede lid van de Commissie Vrede & Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Als lid van deze commissie schreef zij onder andere mee aan rapporten over Internetvrijheid en Piraterijbestrijding. Prof. de Goede is voorzitter van het Dagelijks Comité van SPUI25 (www.spui25.nl), het cultureel-wetenschappelijk debatforum in Amsterdam.

## Annex 1: Interviews met actoren

| Organisatie | Datum | Beschrijving en plaats |
|---|---|---|
| Publieke actoren | | |
| AFM | 17 mei 2017 | Telefonisch interview |
| | 24 mei 2017 | Interview bij AFM met Ecorys – Amsterdam |
| AIVD | 11 april 2017 | Interview bij de AIVD – Zoetermeer |
| Bevriezingsoverleg | 8 januari 2018 | Interview op Ministerie van Buitenlandse Zaken – Den Haag |
| BFT | 8 augustus 2017 | Interview bij BFT – Utrecht |
| BTWwft | 22 mei | Interview op de UvA – Amsterdam |
| DNB | 3 maart | Telefonische voorbereiding |
| | 27 maart 2017 | Oriënterend interview bij DNB – Amsterdam |
| | 8 mei 2017 | Follow-up interview bij DNB met Ecorys – Amsterdam |
| FEC | 19 september 2017<br>17 december 2017 | Interview bij de FEC eenheid – Amsterdam<br>Interview bij de FEC eenheid – Amsterdam |
| FIOD | 17 november 2017 | Interview bij de FIOD – Rotterdam |
| FIU | 14 juni 2017 | Interview op de UvA – Amsterdam |
| | 5 maart 2018 | Follow-up interview bij de FIU – Zoetermeer |
| Kansspelauthoriteit | 22 juni 2017 | Interview bij de Kansspelauthoriteit – Den Haag |
| Ministerie van Financiën | 12 april 2018 | Interview bij de NCTV – Den Haag |
| Nationale Politie | 14 februari 2017 | Interview bij J&V – Den Haag |
| NCTV | 9 oktober 2017<br>8 december 2017 | Interview bij de NCTV – Den Haag<br>Interview bij NCVT – Den Haag |
| NOvA | 21 juni 2017 | Interview op de UvA – Amsterdam |
| OM | 17 juli 2017 | Interview bij Functioneel Parket, Amsterdam |
| TF Taskforce | 8 maart 2018 | Interview bij het OM – Amsterdam |
| Private actoren en koepelorganisaties | | |
| NVB | 21 juni 2017 | Interview bij de NVB – Amsterdam |
| Western Union | 1 maart 2017 | Telefonisch interview |
| Holland Questor | | Telefonisch interview |
| NVGWK | | Interview op locatie in Amsterdam |

# Annex 2: Vragenlijst

- Introductie van het onderzoek en de onderzoeks vragen. Introductie van de deelnemers aan het gesprek.

- Rol. Kunt u in het kort uitleggen wat uw organisatie doet en wat haar rol is op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering? (Wanneer werd het onderwerp opgepakt? Is het een formele taak? Welke projecten of initiatieven spelen er? Hoeveel mensen werken er op het onderwerp TF binnen de organisatie? Is dat een aparte afdeling?)

- Dagelijkse praktijk en effectiviteit. Hoe ziet het werk op het gebied van de bestrijding van TF er in de dagelijkse praktijk uit? (Wat doet men in de praktijk, wanneer ziet men de uitvoering van de taken als effectief? Welke resultaten heeft uw organisatie behaald met betrekking tot de bestrijding van terrorismefinanciering? Wat voor cases of cijfers heeft u hierbij voorhanden?)

- Risk-based approach. Maakt de organisatie gebruik van risicotools of risicoanalyses? Zo ja, waarvoor worden deze gebruikt en hoe zijn deze ontworpen?

- Samenwerking. Kunt u toelichten of bevestigen (met behulp van de mindmap) met welke andere actoren uw organisatie samenwerkt? Aan welke samenwerkingsplatformen u deelneemt? Welke rol u heeft binnen deze samenwerking? Welke internationale samenwerkingsinitiatieven (bilateraal, multilateraal) heeft uw organisatie ondernomen?

- Scholing en voorlichting. Doet uw organisatie aan scholing op het gebied van de bestrijding van TF? Is er genoeg kennis in huis over het onderwerp? Heeft u een overzicht van de initiatieven die op dit onderwerp door de organisatie of de werknemers zijn genomen?

## Annex 3: Bezochte bijeenkomsten met relevantie voor het onderzoek

| Datum | Bijeenkomst |
|---|---|
| 7 februari 2017* | Ronde Tafel over terrorismefinanciering Tweede Kamer – Den Haag |
| 21-22 maart 2017 | FATF Private Sector Consultative Forum – UNODC – Wenen |
| 27 september 2017* | Introductie WODC project bij TF Taskforce, gesprek met leden |
| 23-24 november 2017* | 25 Years AFSJ – European University Institute, Florence – presentatie eerste versie hoofdstuk effectiviteit |
| 27 november 2017* | Financial Crime 2.0 Countering Money Laundering in an evolving technological landscape – Royal United Services Institute, Londen |
| 13 maart 2018 | Nationaal Anti-Witwascongres – Nederlands Compliance Instituut, Nieuwegein |

*Gefinancierd buiten het WODC budget

## Annex 4: Documentinzage en interviews DNB en FEC

| Datum | Activiteit |
|---|---|
| 5 december 2017 | Achtergrond/ toelichtingsgesprekken |
| 6 december 2017 | Achtergrond/toelichtingsgesprekken |
| 7 december 2017 | Inzage documenten bij de FEC eenheid |
| 8 december 2017 | Inzage documenten bij DNB en de FEC eenheid |
| 11 december 2017 | Inzage documenten bij de FEC eenheid |
| 13 december 2017 | Gezamenlijke consultatie onderzoekers en evaluatie inzage documenten DNB |

## Annex 5: Bijeenkomsten WODC Begeleidingscommissie

| Datum | Bijeenkomst |
|---|---|
| | Introductie |
| 28 maart 2017 | Vergadering 1 |
| 13 juni 2017 | Vergadering 2 |
| 10 oktober 2017 | Vergadering 3 |
| 14 februari 2018 | Vergadering 4 |
| 7 november 2018 | Slotvergadering |
| | |
| Leden | mr. dr. T.A.M. Witteveen (voorzitter)<br>D.J. Weggemans MSc, Universiteit Leiden<br>T.K. Niaounakis MSc, Technische Universiteit Delft<br>L. van Broekhoven MA, Human Security Collective<br>mr. J.C. Glimmerveen, Ministerie van Financiën / DFM<br>mr. S. Dirkzwager, Ministerie van Financiën (*plaatsvervangend)<br>mr. E.M. Sucec, Ministerie van Justitie en Veiligheid / NCTV<br>dr. H.C.J. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum / EWB |