Reactie beleidsmonitor terrorismefinanciering
Net als bij de aanpak van witwassen is voor het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering een beleidscyclus ingericht. Deze start met het in kaart brengen van de risico's voor Nederland op het terrein van terrorismefinanciering en heeft in 2017 geresulteerd in de nationale risicoanalyse terrorismefinanciering, die uw Kamer eind 2017 heeft ontvangen.[1] Daarnaast vindt een evaluatie van het beleid plaats in de beleidsmonitor terrorismefinanciering, die uw Kamer als bijlage aantreft. In de beleidsmonitor is beschreven en geanalyseerd welke activiteiten de verschillende publieke actoren voor het tegengaan van terrorismefinanciering hebben ontplooid, welke ontwikkelingen zich in de periode 2013 tot 2016 hebben voltrokken en welke prioriteiten zijn gesteld. Tevens worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van het beleid en de uitvoering.

Anti-terrorismefinancieringsbeleid in Nederland
Het Nederlandse beleid ten aanzien van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor terrorismefinanciering is, net als het beleid voor voorkoming van witwassen, gebaseerd op de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF) en op de Europese anti-witwasrichtlijn. Belangrijk uitgangspunt hierin is de risicogebaseerde aanpak, die inhoudt dat bij het maken en uitvoeren van beleid eerst inzicht wordt verkregen in de risico's om vervolgens de beschikbare middelen in te kunnen zetten daar waar de risico's met potentieel de grootste impact zich kunnen voordoen. Een ander belangrijk kenmerk is dat wordt gewerkt met een systeem van poortwachters voor het financiële stelsel, die cliëntenonderzoek moeten verrichten om te voorkomen dat hun diensten worden gebruikt voor terrorismefinanciering en die ongebruikelijke transacties moeten melden bij de FIU-Nederland. Investeringen in dit systeem dragen daarmee direct bij aan het tegengaan van terrorismefinanciering en daarmee aan het tegengaan van terrorisme.

Binnen het anti-terrorismefinancieringsbeleid zijn een risicogebaseerde benadering en een subjectgerichte benadering te onderscheiden. Bij de eerste benadering worden op basis van indicatoren ongebruikelijke transacties gezocht. Dat zijn transacties die verband kunnen houden met terrorismefinanciering. Bij de tweede benadering worden ongebruikelijke transacties gezocht op basis van informatie vanuit de opsporing over bekende subjecten. Beide benaderingen zijn de afgelopen jaren succesvol gebleken. Sterker nog, beide benaderingen vullen elkaar aan. Zo is de subjectgerichte benadering van toegevoegde waarde als het een zogenaamde gekende dreiging betreft. Dit betekent dat het gaat om personen van wie bekend is dat zij zich met bepaalde activiteiten op het gebeid van terrorisme(financiering) bezighouden. De risicogebaseerde benadering geeft aanvullend daarop zicht op personen of entiteiten die nog niet in beeld zijn. Juist deze gecombineerde aanpak maakt een betere signalering en detectie van terrorismefinanciering mogelijk, waardoor terrorisme beter voorkomen en bestreden kan worden. Illustratief voor het goed functioneren van de risicogebaseerde benadering is dat er in 2018 3.338 meldingen door de FIU-Nederland verdacht werden verklaard, die hebben geresulteerd in 665 dossiers die aan opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn overgedragen. Op basis van deze cijfers kan geconcludeerd worden dat een risicogebaseerde benadering op het gebied van terrorismefinanciering mogelijk is en waardevolle resultaten genereert.

Kenmerkend voor de Nederlandse aanpak is een goede samenwerking, waaronder publiek-private samenwerking. Zo is binnen het Financieel Expertise Centrum (FEC) een TF Taskforce opgericht, waarbij in een vroeg stadium subjectgerichte informatie wordt gedeeld met private partijen. Een ander voorbeeld is de FIU-Nederland die, binnen het publiek-private platform terrorismefinanciering, met een aantal grootbanken en een verzekeringsmaatschappij risicoprofielen en indicatoren heeft ontwikkeld om transacties die verband kunnen houden met de financiering van terrorisme, te onderscheiden. Deze vormen van publiek-private samenwerking opereren op basis van zorgvuldig uitgewerkte procedures waarbij expliciete aandacht is voor de wettelijke kaders zodat ieders taken en verantwoordelijkheden en de privacyaspecten goed

[1] Kamerstuk II, 2017-2018, 31477, nr. 22

gewaarborgd zijn. De genoemde initiatieven dragen bij aan zowel de subjectgerichte als de risicogebaseerde benadering. Bovendien zorgt de informatie-uitwisseling die binnen deze initiatieven plaatsvindt voor een effectievere monitoring van transacties die verband kunnen houden met terrorismefinanciering.

Om de departementen actueel inzicht te verschaffen in de stand van zaken en de ontwikkelingen in het tegengaan van terrorismefinanciering, worden momenteel met een aantal diensten zogenaamde Kern Prestatie Indicatoren ontwikkeld die ieder half jaar worden besproken. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan de regierol van de departementen. Daartoe wordt structureel overleg gevoerd met de handhavende instanties. Zo ontstaat er inzicht in wat er speelt en kan indien nodig bijsturing van het beleid plaatsvinden.

Bevindingen
In de beleidsmonitor terrorismefinanciering zien wij een bevestiging van het hiervoor geschetste beeld dat het terrorismefinancieringsbeleid zich van 2011 tot 2016 sterk heeft ontwikkeld en dat een risicogebaseerde in combinatie met een subjectgerichte benadering succesvol is gebleken. Het Nederlands terrorismefinancieringsbeleid, als onderdeel van het contra-terrorismebeleid, wordt gekenmerkt door een integrale aanpak, waarbij alle relevante publieke actoren en sinds enkele jaren ook private actoren nauw samenwerken. Het veld van actoren in Nederland is hecht; de deelnemers kennen elkaar, er bestaan korte lijnen en men weet elkaar snel te vinden. De monitor concludeert dat binnen het Nederlandse veld van actoren er pragmatisch en laagdrempelig wordt samengewerkt. Het FEC speelt hierin een centrale rol, evenals de CT-infobox (een samenwerking tussen AIVD, MIVD, Landelijke Eenheid van de politie, KMar, IND, FIOD-ECD, OM, FIU-NL, Inspectie SZW en NCTV). De analyse laat zien dat met name sinds de opkomst van ISIS in 2013 het beleid zich in toenemende mate heeft toegespitst op de problematiek rond uitreizigers. Dit past bij de Nederlandse risicocontext, die blijkt uit het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) dat de NCTV periodiek publiceert.

In de beleidsmonitor wordt de vraag gesteld of het veld van actoren voldoende is toegerust om te anticiperen op nieuwe dreigingen en ongebruikelijke vormen van terrorismefinanciering. De aanpak van terrorismefinanciering is flexibel en praktijkgericht. De bestaande samenwerkingen en projecten richten zich daarbij op de belangrijkste risico's uit de nationale risicoanalyse en dreigingen uit de dreigingsbeelden. Mochten er nieuwe risico's en dreigingen opkomen dan kan daarop worden ingespeeld door extra investeringen te plegen of nieuwe partijen te betrekken bij de bestaande samenwerking.

De onderzoekers stellen de vraag of voldoende capaciteit beschikbaar is, gezien de stijging van het aantal signalen over terrorismefinanciering die de ketenpartners moeten oppakken. De afgelopen jaren zijn maatregelen genomen om capaciteit vrij te maken om terrorismefinanciering aan te pakken. Zo is de FIU-Nederland eind 2016 met 6 fte uitgebreid voor een periode van 5 jaar en is uit de met het Regeerakkoord beschikbaar gestelde CT-gelden ten behoeve van de aanpak van terrorismefinanciering € 0,5 mln. beschikbaar gesteld voor 4 extra fte bij de Landelijke Eenheid van de nationale politie. Uit deze CT-gelden is ook structurele financiering ten behoeve van het FEC-samenwerking op het gebied van terrorismefinanciering beschikbaar gekomen. In overleg met de ketenpartners Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en Openbaar Ministerie (OM) wordt periodiek bezien in hoeverre hun capaciteit om terrorismefinanciering adequaat aan te pakken voldoende is.

De beleidsmonitor wijst ook op de maatschappelijke (neven)effecten van het gevoerde beleid, zoals financiële instellingen die strenge eisen stellen of dienstverlening weigeren omdat zij inschatten dat met een klant of dienst een te hoog risico gepaard gaat. Dit levert volgens de onderzoekers een spanningsveld op waarbij mogelijk tegenstelling in het beleid kan ontstaan. Een van de terreinen waarop zich dit voordoet zijn non-profitorganisaties die werkzaam zijn in instabiele regio's. In Nederland vindt er sinds 2017 een periodiek overleg plaats met overheid, non-profit organisaties en banken om dit fenomeen van 'derisking' van humanitaire NPO's te

voorkomen en mogelijke oplossingen te bespreken. Nederland agendeert dit ook in internationaal en Europees verband. Uitgangspunt is dat contra terrorismebeleid en humanitair beleid hand in hand moeten gaan, met behoud van beide beleidsdoelstellingen.

Vervolg
De onderzoekers geven verschillende handvatten om de beleidscyclus in de toekomst verder te versterken. Een belangrijke is dat de nationale risicoanalyse in de toekomst meer *evidence based* zou moeten zijn, en minder afhankelijk van alleen de kennis van experts. De aanbevelingen is meegenomen bij het vervolg op de nationale risicoanalyse uit 2017, dat in het voorjaar van 2020 wordt afgerond. Verder wordt Nederland bij de evaluatie door de FATF in 2021 ook geëvalueerd op de effectiviteit van de uitvoering van het beleid op terrorismefinanciering. Uw Kamer zal na oplevering van de tweede versie van de nationale risicoanalyse hierover nader worden geïnformeerd. Datzelfde geldt voor de evaluatie door de FATF.