



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Cahier 2020-12

National Risk Assessment Terrorismefinanciering 2019

H.C.J. van der Veen
L.F. Heuts

M.m.v.
E.C. Leertouwer

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Afkortingen — 5

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 16

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 16
- 1.2 Wat is terrorismefinanciering? — 17
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen — 17
- 1.4 Lessen van de eerste NRA Terrorismefinanciering — 18
- 1.5 Leeswijzer — 19

2 Onderzoeksmethodiek — 21

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA — 21
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk — 22
- 2.3 Ingezette methoden — 22

3 Achtergronden bij de financiering van terrorisme — 34

- 3.1 Extremisme en terrorisme — 34
- 3.2 Terroristische activiteiten in Nederland — 35
- 3.3 Huidige terroristische dreiging in Nederland — 37
- 3.4 Terrorismefinanciering — 40

4 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering? — 42

- 4.1 Geografische kenmerken — 42
- 4.2 Demografische kenmerken — 43
- 4.3 Religieuze kenmerken — 44
- 4.4 Sociaal-culturele kenmerken — 45
- 4.5 Politieke kenmerken — 46
- 4.6 Economische kenmerken — 47
- 4.7 Criminologische kenmerken — 49
- 4.8 Tot slot — 50

5 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering — 52

- 5.1 Identificatie van grootste tf-dreigingen — 52
- 5.2 Methoden van financiering van jihadistisch terrorisme — 55

6 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 66

- 6.1 Organisatie van terrorismefinanciering-bestrijding — 66
- 6.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium — 68
- 6.3 Internationale wet- en regelgeving — 69
- 6.4 Nationale wet- en regelgeving — 70
- 6.5 Overige beleidsinstrumenten — 75
- 6.6 Verbetermogelijkheden weerbaarheid — 78

7 Grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering — 82

- 7.1 Inschatting van potentiële impact van grootste tf-dreigingen — 82
- 7.2 Inschatting van weerbaarheid van beschikbaar beleidsinstrumentarium — 83
- 7.3 Grootste tf-risico's in Nederland — 85

8 Conclusies — 88

- 8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen — 88
- 8.2 Evaluatie van de tweede NRA — 95
- 8.3 Lessen voor de volgende NRA — 99

Summary — 101

Literatuur — 110

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 116
- 2 Lijst van geïnterviewden — 117
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings — 119
- 4 FANO-enquête tf-dreigingen — 120
- 5 Mailenquête beleidsinstrumentarium — 122
- 6 Resultaten expertmeetings — 124
- 7 Kwantitatieve data-analyse — 130

Afkortingen

ABN-AMRO	Algemene Bank Nederland, Amsterdam-Rotterdam bank
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIO	Anoniem, Internationaal en Ongereguleerd
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFI	Bijzondere Financiële Instellingen
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BBP	Bruto Binnenlands Product
BTW	Bureau Toezicht Wwft
BV	Besloten vennootschap
CARIN	Camden Asset Recovery Inter Agency Network
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIA	Central Intelligence Agency
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPI	Corruption Perceptions Index
CT	Contraterrorisme
CV	Commanditaire vennootschap
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EBA	European Banking Authority
ECB	Europese Centrale Bank
EER	Europese Economische Ruimte
EFEC	European Financial and Economic Crime Centre
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
EU	Europese Unie
EVA	<i>Betekenis 1</i> : Europese Vrijhandelsassociatie <i>Betekenis 2</i> : Externe Verwijzingsapplicatie
FANO	Feiten/casus, Aannemelijk, Niet aannemelijk en Onbekend
FATF	Financial Action Task Force
FCI-Net	Financial Criminal Investigations Net
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIU	Financial Intelligence Unit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
G-7	Groep van Zeven
GDR	Group Decision Room
ICO	Initial Coin Offering
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IKZ	Informatie Knooppunt Zorgfraude
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ING	Internationale Nederlanden Groep
IOCTA	Internet Organised Crime Threat Assessment
IRA	Irish Republican Army
ISIS	Islamitische Staat in Irak en Al-Sham
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
IT	Informatietechnologie
J5	Joint Chiefs of Global Tax Enforcement
KMar	Koninklijke Marechaussee

KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Ksa	Kansspelautoriteit
LHBTQI	Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel, Transgender, Queer en Interseksueel
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
MDMA	3,4-methyleendioxymethamfetamine
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MOB	Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
NV	Naamloze Vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVGTK	Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PGB	Persoonsgebonden Budget
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê
PSP	Payment Service Providers
RABO	Raiffeissen Bank, Boerenleenbank
RAF	Rote Armee Fraktion
R&D	Research and Development
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
ROR	Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering
RPI	Resterende Potentiële Impact
SNRA	Supra National Risk Assessment
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TF	Terrorismefinanciering
UBO	Ultimate Beneficial Owner
VFN	Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland
VN	Verenigde Naties
VNVR	Verenigde Naties Veiligheidsraad
VOF	Vennootschap onder firma
WED	Wet op de economische delicten
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
WTR	Wire Transfer Regulation
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door 'meldingsplichtige'¹ instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. In 2017 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een eerste NRA Terrorismefinanciering en NRA Witwassen uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. Een jaar later heeft het WODC op beide terreinen ook voor Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – een NRA uitgevoerd.

Voor Europees Nederland is nu een tweede NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd, die als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering in kaart te brengen. Het betreft de terrorismefinanciering (tf) risico's met de grootste resterende potentiële impact. Daartoe zijn de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'² van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering bepaald. De resterende potentiële impact is de impact van de dreigingen die overblijft nadat rekening is gehouden met de preventieve en/of mitigerende werking van de beleidsinstrumenten die op deze dreigingen zijn gericht. Hiermee is de doelstelling van de tweede NRA iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA, die zich beperkte tot het afzonderlijk in kaart brengen van de potentiële impact van de geïdentificeerde risico's en de weerbaarheid. Andere verschillen met de eerste NRA zijn dat deze tweede NRA meer inzicht biedt in de aard en 'mechanismen'³ van de geïdentificeerde risico's en dat er een eerste aanzet is gedaan tot het gebruikmaken van kwantitatieve data. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden. Parallel aan de uitvoering van de

-
- 1 In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland.
 - 2 De weerbaarheid betreft de preventieve en mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.
 - 3 De mechanismen hebben betrekking op het risicoproces, de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit/werkt.

tweede NRA Terrorismefinanciering is de tweede NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd (voor Europees Nederland).

Wat is terrorismefinanciering?

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

Bij terrorismefinanciering kan het gaan om financiering van terroristische activiteiten in Nederland (al dan niet vanuit het buitenland) maar ook om de financiering van terroristische activiteiten in het buitenland vanuit Nederland. De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen zowel een criminele als een legale herkomst hebben.

In de vorige NRA van 2017 is gerapporteerd dat er toen in Nederland zes zaken waren geregistreerd met een strafrechtelijke veroordeling op het terrein van terrorismefinanciering. Dat aantal is sindsdien opgelopen naar twaalf veroordelingen. Bijna alle veroordelingen hebben betrekking op het leveren van financiële ondersteuning van vrienden of familieleden die naar strijdgebieden zijn uitgereisd. Daarnaast lopen momenteel circa 35 tf-onderzoeken met 50 verdachten. Ook de meeste van deze lopende zaken hebben betrekking op het financieren van uitreizigers in strijdgebieden door vrienden en familie.

Onderzoeksmethodiek

Evenals in de eerste NRA Terrorismefinanciering van 2017 is de toegepaste onderzoeksaanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Er is een contextanalyse verricht waarin de specifieke, relatief vaststaande kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering is een literatuurstudie verricht. Daarna is de zogeheten FANO-enquête uitgezet, waarin expertorganisaties⁴ werd gevraagd om bij een toegestuurde longlist van tf-dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie.
- Vervolgens hebben experts in een eerste expertmeeting de tf-dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd. In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met experts nader ingegaan op de

⁴ Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichhouders in het kader van de Wwft; overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering; en private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen. In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de nader gespecificeerde twaalf grootste tf-dreigingen ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA).

- In een derde expertmeeting hebben experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de twaalf grootste tf-dreigingen beoordeeld. Voorafgaande aan de derde expertmeeting is door middel van een enquête onder experts inzicht verkregen in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van terrorismefinanciering.
- Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste tf-dreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar hun resterende potentiële impact.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met zeven sleutel-experts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de rangorde van de geïdentificeerde tf-risico's herkennen en op welke wijze deze risico's verder tegengegaan kunnen worden.
- Naast bovenstaande hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft in samenwerking met Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, voor een van de tf-risico's een beperkte kwantitatieve data-analyse plaatsgevonden.

Een geleerde les in de eerste NRA was dat er bij de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde grootste tf-dreigingen. In de nu uitgevoerde NRA is hieraan op verschillende manieren meer aandacht besteed: via het uitzetten van de FANO-enquête, een groter aantal expertmeetings (drie in plaats van twee) met meer tijd voor een plenaire bespreking van tf-dreigingen, een groot aantal verdiepende interviews met experts, het opnemen van casuïstiek in de rapportage en het uitzetten van een enquête onder experts over het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van terrorismefinanciering.

Een andere geleerde les uit de eerste NRA Terrorismefinanciering is dat in de tweede NRA aandacht moest worden besteed aan de uitvoering van kwantitatieve data-analyses. Het voornemen was om in de NRA als eerste stap hierin een kwantitatieve data-analyse uit te voeren voor het risico 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. Hiertoe is in eerste instantie samenwerking gezocht met de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) die toegang heeft tot een groot aantal databronnen.⁵ Helaas kwamen binnen het tijdsbestek van het onderzoek de benodigde toestemmingsverklaringen van de diverse databronhouders niet rond. Toen dit bleek, is contact gezocht met Justis en is via Justis een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd voor het betreffende risico op basis van data uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, waarvan op voorhand werd verondersteld dat deze konden bijdragen aan een nadere duiding van het risico. De uitgevoerde analyse liet zien dat er op basis van een dergelijke data-analyse zonder koppeling aan andere databronnen, zoals de gegevens over transacties die door de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland verdacht zijn verklaard en andere strafrechtelijke of fiscale informatie, geen directe relatie te leggen is met terrorismefinanciering. De analyses geven slechts beperkt inzicht in een aantal 'ongebruikelijke situaties'.

⁵ Via iCOV kunnen data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, FIU Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten.

Wanneer het in een volgende NRA mogelijk zou worden aanvullende databronnen bij het onderzoek te betrekken, blijft het onwaarschijnlijk dat deze analyse inzicht oplevert in de prevalentie van het betreffende tf-risico. Een harde relatie met terrorismefinanciering is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek. Een andere complicerende factor bij het uitvoeren van een meer datagebaseerde NRA is de grote verscheidenheid in de aard van de tf-risico's en de benodigde databronnen. De NRA betreft een analyse over alle risico's heen. De verschillende databronnen dienen dus met elkaar in relatie te worden geanalyseerd. Dit vereist het voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit van databronnen. Op dit moment is er onvoldoende kennis in welke mate hieraan tegemoetgekomen kan worden. Geadviseerd wordt voorafgaand aan de volgende NRA een afzonderlijk verkennend onderzoek uit te laten voeren om na te gaan hoe in de komende NRA de voorhanden zijnde relevante databronnen onderling compatibel en geschikt gemaakt kunnen worden en beschikbaar kunnen komen voor een betekenisvolle data-analyse.

Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering?

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en de voor de NRA geraadpleegde experts stemden overeen in hun oordeel dat jihadistische dreigingen momenteel de belangrijkste terroristische dreigingen voor Nederland vormen. Als gevolg hiervan concentreert deze NRA zich op de financiering van jihadistisch terrorisme.

Voor deze tweede NRA is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering in ons land. Er is gekeken naar de geografische, demografische, religieuze, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland. Een directe relatie tussen deze kenmerken en de prevalentie van jihadistisch terrorisme en de financiering daarvan is niet vast te stellen; daarvoor is per afzonderlijk kenmerk een verdiepende studie nodig. Deze NRA beschrijft wel een aantal kenmerken van Nederland die *mogelijk* zijn te relateren aan jihadistisch terrorisme en de methoden om deze vorm van terrorisme te financieren.

Jihadisten zijn aanhanger van een extreme ideologie die oproept tot het voeren van een 'heilige oorlog' tegen 'ongelovigen' en claimen de islam om hun overtuigingen en manier van leven met geweld op te leggen aan anderen. Vanuit die context is over religieuze kenmerken van Nederland opgemerkt dat het grootste deel van de Nederlanders niet-moslim is en dat meer dan de helft van de bevolking zich niet tot een bepaalde kerkelijke gezindte rekent. Volgens de AIVD heeft de jihadistische beweging in Nederland naar schatting ruim 500 aanhangers en enkele duizenden sympathisanten. Hoewel een eenduidig profiel van de jihadist of de uitreiziger volgens de inlichtingendienst niet is te maken, zijn verhoudingsgewijs veel Nederlandse jihadisten van Marokkaanse afkomst. Ook de meerderheid van de Nederlandse uitreizigers is van Marokkaanse afkomst. Bij de demografische kenmerken van Nederland kwam naar voren dat Marokkanen een van de grootste migrantengroepen van Nederland vormen.

Een kenmerk dat mogelijk gerelateerd kan worden aan de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland is de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht aan militaire vredesmissies, onder meer in Irak, Afghanistan, Bahrein, Libië en Mali.

Ook het feit dat in het Nederlandse politieke bestel partijen actief zijn die uitgesproken anti-islam en anti-immigratie zijn, kan een rol spelen bij de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland.

Er kan een relatie worden gelegd tussen enkele economische kenmerken van Nederland en de ingezette methoden van terrorismefinanciering. Geldtransacties kunnen via verplaatsing van contant geld plaatsvinden of op girale wijze via vergunde banken of (on)vergunde betaaldienstverleners. Ook kan de financiering van terrorisme plaatsvinden via de export van goederen naar het buitenland, bijvoorbeeld via Schiphol of de Rotterdamse haven.

Tot slot, één van de voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factoren is de cultuur van het Poldermodel. Voor Nederlandse organisaties is het gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om terrorismefinanciering te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

Tf-dreigingen met grootste potentiële impact

De twaalf tf-dreigingen met – volgens experts – de grootste potentiële impact worden in tabel S1 gecategoriseerd weergegeven. De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de volgende zes criteria 'prevalentie van terroristische activiteiten in Nederland', 'prevalentie van terroristische activiteiten in het buitenland', 'vermindering van de subjectieve veiligheid', 'ondermijning van gezag', 'aantasting van de financiële sector' en 'inbreuk van het imago van Nederland in het buitenland' kwantitatieve inschattingen die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact bepaalden. De tf-dreiging die volgens experts de grootste potentiële impact

Tabel S1 De twaalf grootste tf-dreigingen

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	56 t/m 65
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	46 t/m 55
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	30 t/m 45
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	

heeft, is 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. 'Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' scoort qua potentiële impact het laagst. De meeste tf-dreigingen hebben een potentiële impact met een impactniveau van 46 tot en met 55 op een schaal van 0 tot en met 100.

Terroristische organisaties kennen een grote diversiteit, variërend van omvangrijk en complex, zoals ISIS, Al-Qaida en Boko Haram, tot kleine gedecentraliseerde groepen met een platte organisatie. Daarnaast kunnen individuen, zogeheten *lone actors*, terroristische daden plegen zonder dat ze formeel zijn verbonden aan een terroristisch netwerk. De verscheidenheid in de wijze/mate van organisatie en de daaruit voortvloeiende complexiteit van de organisatie is van invloed op de omvang van de benodigde financiering van terrorisme.

De omvang van de financiële middelen waarmee terrorisme wordt gefinancierd, kan in beginsel van invloed zijn op de mate van complexiteit van de methoden om de financiële middelen te verwerven en besteden. Bij tf-methoden kan het gaan om financiële middelen die verkregen zijn door middel van criminele activiteiten zoals fraude. Bij de meeste geïdentificeerde tf-dreigingen met de grootste potentiële impact kan het echter ook gaan om legaal verkregen financiële middelen. Het gebruik van eigen, legaal verkregen financiële middelen voor het plegen van terroristische activiteiten in Europa lijkt de afgelopen jaren te zijn gestegen.

Methoden om terrorisme te financieren bevatten veelal zowel een element van 'verwerven' (methoden om financiële middelen te verwerven) als een element van 'financieren' (methoden om de verworven financiële middelen op de plek van bestemming te krijgen). De methoden kunnen tot slot ook een element van 'verhul-ling' bevatten om zo de pakkans te verkleinen. In de praktijk kunnen verschillende methoden in combinatie worden ingezet om middelen bedoeld voor terrorismefinanciering te verwerven en/of terrorisme te financieren.

Hoewel de belangrijkste terroristische dreigingen die in deze NRA zijn geïdentificeerd vooral uit de jihadistische hoek komen, kan niet worden uitgesloten dat andere vormen van terrorisme, bijvoorbeeld vanuit de rechts-extremistische hoek, de komende jaren meer prevalent worden. Daarmee kunnen dan ook andersoortige dreigingen wat betreft de financiering van die vormen van terrorisme gepaard gaan.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving die uitwerkt op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatie-niveau. In deze NRA wordt het begrip 'beleidsinstrument' echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. Ook samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol binnen de tf-preventie en -bestrijding worden door experts gezien als beleidsinstrument. Tabel S2 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat in 2019 beschikbaar was ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering.

Tabel S2 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding terrorisme-financiering

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Nationale samenwerkingsverbanden
EU anti-witwasrichtlijn	Sanctiewet 1977	Internationale samenwerkingsverbanden
Verenigde Naties Veiligheidsraad Resoluties 1267 en 1373	Sanctieregeling Terrorismisme 2007-II	Sectorale regelgeving en voorwaarden
Europese verordening Aangifte liquide middelen	Wetboek van Strafrecht	Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen
Wire Transfer Regulation 2	Wetboek van Strafvordering	
	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017	
	Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	
	Wet op het financieel toezicht	
	Wet controle op rechtspersonen	
	Handelsregisterwet 2007	
	Fiscale wetgeving	
	Sociale wetgeving	
	Wet Bibob	
	Wet op de economische delicten	
	Meldrecht Belastingdienst 2003	

Tf-experts hebben voor de twaalf grootste tf-dreigingen een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel S3.

Bij één tf-dreiging benadert de weerbaarheid de 50%, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)'. Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze tf-dreiging relatief groot is. Deze score houdt in dat bijna 50% van de ingeschatte potentiële impact van deze dreiging wordt tegengegaan.⁶ Bij de meeste andere tf-dreigingen ligt de weerbaarheid tussen de 31% en 40%. Bij één dreiging kan het beschikbare beleidsinstrumentarium niet veel betekenen, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen'. Bij deze dreiging wordt de weerbaarheid door de experts lager ingeschat dan 20%.

Hoewel het beschikbare instrumentarium een duidelijk mitigerende werking heeft op de twaalf grootste tf-dreigingen die centraal staan in deze NRA, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium hangt samen met de mate waarin het

⁶ In de validerende interviews werd door een paar experts wel benadrukt dat zij bij hun inschatting van de weerbaarheid bij deze dreiging uitgegaan zijn van het beschikbare beleidsinstrumentarium zonder daar in voldoende mate rekening te houden met de wijze van uitvoering van dat instrumentarium. Indien bij de weerbaarheidsinschatting uitdrukkelijker de uitvoering was betrokken, zou de weerbaarheid lager zijn ingeschat.

Tabel S3 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per tf-dreiging

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	41 t/m 50
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	31 t/m 40
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	21 t/m 30
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	11 t/m 20
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	

zogenheten, al in de eerste NRA geïntroduceerde, *AIO-principe* van toepassing is op de tf-dreigingen. Bij een aantal tf-methoden zijn één of meer van de volgende drie componenten van toepassing: Anonimiteit (de methode verhuult de identiteit van de persoon die terrorisme financiert), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de tf-dreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de dreigingen. Bij deze tf-dreigingen is de pakkans van de persoon die terrorisme financiert, dus relatief laag.

Voor een effectieve preventie en repressie van tf-dreigingen met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk. Wat betreft de tf-dreigingen bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, bijvoorbeeld ondergronds bankieren, kent het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens de experts een beperkte uitrusting en uitvoering om de risico's effectief tegen te gaan. Ten slotte wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals terrorismefinanciering via virtuele valuta's, ondergronds bankieren en de fysieke verplaatsing van contant geld.

De tweede NRA Terrorismefinanciering heeft inzichtelijk gemaakt dat er bij de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland een zeer grote focus ligt op de financiering van jihadistisch terrorisme. Gezien de huidige terroristische dreiging die volgens de AIVD en NCTV vooral vanuit de jihadistische hoek wordt verwacht, is dit ook adequaat. Wel is een mogelijk gevolg daarvan dat de kennis van de financiering van andere vormen van terrorisme momenteel erg beperkt lijkt te zijn. Met het oog op de mogelijke prevalentie van terroristische activiteiten vanuit een niet-jihadistische hoek – er waren de afgelopen jaren, ook in Europa, diverse

aanslagen uit een rechts-extremistische hoek – lijkt het zinvol dat expertorganisaties beginnen met het vergaren van extra kennis over de financiering van andere vormen van terrorisme. Gedacht kan worden aan de wijze waarop rechts-extremistische of links-extremistische organisaties hun gedachtengoed financieren of wat er kan worden geleerd van de financiering van rechts-extremistische aanslagen in het buitenland.

Grootste tf-risico's in Nederland

Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste tf-dreigingen af te zetten tegen hun inschattingen van de weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste tf-risico's in Nederland geordend naar hun resterende potentiële impact (RPI). Vier van de twaalf tf-risico's komen uit in de hoogste categorie met een RPI-score van 41 tot en met 50 op een schaal die in theorie tot en met 100 kan lopen. 'Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' heeft de laagste RPI-score. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de ingeschatte impact die de tf-dreigingen kunnen hebben, in behoorlijke mate wordt afgevlakt door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Tabel S4 Resterende Potentiële Impact (RPI) van de 12 grootste tf-risico's

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	41 t/m 50
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	31 t/m 40
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	21 t/m 30
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF)⁷ en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7⁸ in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door 'meldingsplichtige'⁹ instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels.¹⁰ Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde anti-witwasrichtlijn.¹¹ Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen terrorismefinanciering en witwassen te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. Na een methoden- en dataverkenning heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2017 een eerste NRA Terrorismefinanciering en NRA Witwassen uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. Een jaar later heeft het WODC ook voor Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – een NRA op beide terreinen uitgevoerd.¹²

Voor Europees Nederland is nu een tweede NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd, die als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering (vanaf nu: tf-risico's) in kaart te brengen. Het betreft de tf-risico's met de grootste resterende potentiële impact. Daartoe zijn de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze

⁷ FATF (2012).

⁸ De G-7 is een intergouvernementeel forum van zeven vooraanstaande industriële staten en de Europese Unie. Het gaat om Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de Europese Unie.

⁹ In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. Meer over deze wet en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor instellingen is te vinden in hoofdstuk 5.

¹⁰ www.fatf-gafi.org.

¹¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹² Van der Veen & Ferwerda (2016), Van der Veen & Heuts (2017a), Van der Veen & Heuts (2017b) en Van der Veen & Heuts (2018). Er is destijds voor gekozen om voor het Europese en Caribische deel van Nederland afzonderlijke NRA's uit te voeren vanwege de aanzienlijke verschillen wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook bestaan er verschillen tussen beide gebieden wat betreft het beschikbare beleidsinstrumentarium om de risico's tegen te gaan evenals de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'¹³ van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering bepaald. Hiermee is de doelstelling van de tweede NRA iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA, die zich beperkte tot het afzonderlijk in kaart brengen van de potentiële impact van de geïdentificeerde risico's en de weerbaarheid. Andere verschillen met de eerste NRA zijn dat deze tweede NRA meer inzicht biedt in de aard en 'mechanismen'¹⁴ van de geïdentificeerde risico's en dat er een eerste aanzet is gedaan tot het gebruikmaken van kwantitatieve data. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden.

Parallel aan de uitvoering van de tweede NRA Terrorismefinanciering is de tweede NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd (voor Europees Nederland).¹⁵

1.2 Wat is terrorismefinanciering?

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

Bij terrorismefinanciering kan het gaan om financiering van terroristische activiteiten in Nederland (al dan niet vanuit het buitenland) maar ook om de financiering van terroristische activiteiten in het buitenland vanuit Nederland. De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen een criminele maar ook een legale herkomst hebben.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze tweede NRA Terrorismefinanciering is driedelig. Allereerst heeft het onderzoek als doel om de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact te laten identificeren door vertegenwoordigers van expertorganisaties op het gebied van terrorismefinanciering.¹⁶ Ten tweede moet het onderzoek meer inzicht bieden in de aard en mechanismen van de geïdentificeerde dreigingen. Tot slot moet de NRA de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van de geïdentificeerde dreigingen in kaart brengen. Door het combineren van de expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid biedt deze NRA Terrorismefinanciering inzicht in de grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben.

13 Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten

14 De mechanismen hebben betrekking op de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit / werkt.

15 Voor het Caribische deel van Nederland wordt een afzonderlijke tweede NRA uitgevoerd.

16 Expertorganisaties betreffen in deze NRA zowel overheidsdiensten die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering als een grootbank die onder Wwft-toezicht valt.

De structuur van de tweede NRA wordt – evenals bij de eerste NRA – bepaald door het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. Hieruit volgt dat de NRA is opgebouwd met de volgende elementen:

- Een contextanalyse waarin de specifieke en relatief vaststaande kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering.
- In de fase van de risico-identificatie worden de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact (hierna ook aangeduid als: grootste tf-dreigingen) vastgesteld en geordend. De grootste tf-dreigingen worden door vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van terrorismefinanciering geselecteerd uit een longlist van dreigingen.
- De fase van de risicoanalyse. De analyse levert zicht op de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering de grootste tf-dreigingen tegengaat ('weerbaarheid'). Door expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid tegen elkaar af te zetten, ontstaat inzicht in de grootste tf-risico's, geordend naar hun resterende potentiële impact.

De NRA biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van terrorismefinanciering in Nederland?
- 2 Wat kan gezegd worden over de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste tf-dreigingen en over de criminaliteitsvormen die mogelijk voorafgaan aan deze dreigingen?
- 3 Welke tf-dreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?
- 4 Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste tf-dreigingen?
- 5 Wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste tf-dreigingen?
- 6 Welke tf-dreigingen worden door experts aangemerkt als de grootste tf-risico's (ofwel de risico's met de grootste resterende potentiële impact)?
- 7 In hoeverre kunnen beschikbare data van expertorganisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de grootste tf-risico's?
- 8 Welke nu nog ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in de grootste tf-risico's?
- 9 Welke verbeterpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

1.4 Lessen van de eerste NRA Terrorismefinanciering

In de eerste NRA Terrorismefinanciering die in 2017 is uitgevoerd, is een aantal lessen geleerd ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek.¹⁷ Een van de geleerde lessen was dat kwantitatieve onderzoeksresultaten een grotere rol in de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) moeten krijgen. Dit zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en verkleint de risico's die daaraan verbonden zijn. Hiermee wordt beoogd een hogere betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te realiseren door deze – voor zover mogelijk – nader kwantitatief te onderbouwen. Om deze reden is in deze NRA in grotere mate gebruikgemaakt van kwantitatieve data (zie ook hoofdstuk 2).

¹⁷ Van der Veen & Heuts (2017a).

Een andere geleerde les uit de eerste NRA is dat er bij de tweede NRA (en de daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde tf-dreigingen met de grootste potentiële impact. In de expertmeetings van de eerste NRA ontbrak het soms aan tijd om uitvoerig stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er, samen met het gegeven dat sommige experts hun kennis niet altijd volledig mochten delen en dat soms kennis ontbrak bij de experts, toe geleid dat de eerste NRA op onderdelen nog een oppervlakkig karakter had. Daarnaast was bij de expertmeetings van de eerste NRA niet altijd duidelijk of de oordelen van aanwezige experts tot stand kwamen op basis van eigen ervaringen met de tf-dreigingen of van elders opgedane kennis. In deze NRA is op verschillende manieren meer aandacht besteed aan onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen:¹⁸

- Door middel van een mailenquête is aan de experts gevraagd om bij de toegevoegde longlist van tf-dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. De enquête, die verder wordt aangeduid als FANO-enquête (zie hoofdstuk 2 voor nadere informatie), bood inzicht in de (on)bekendheid van expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist en hielp bij het bepalen van het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings.
- In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van tf-dreigingen inclusief de in de mailenquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemende experts. Omdat het aantal expertmeetings bij de tweede NRA is uitgebreid van twee naar drie, was hiervoor veel meer tijd beschikbaar dan bij de eerste NRA. Bij de bespreking van iedere dreiging is aan de deelnemers gevraagd naar de bij hen bekende casuïstiek. De bespreking zorgde ervoor dat de longlist op onderdelen is aangepast (samenvoeging van meerdere dreigingen, opsplitsing van een dreiging in meerdere dreigingen en een aangescherpte formulering). Na de plenaire bespreking van de tf-dreigingen identificeerden de experts de tf-dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact.
- Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van expertorganisaties. In deze interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de dreigingen en naar concrete casusvoorbeelden van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een nadere aanscherping van de lijst van grootste tf-dreigingen.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende tweede NRA op het terrein van terrorismefinanciering. Ook wordt een beschrijving gegeven van de sleutelbegrippen die in de NRA een belangrijke rol spelen en in deze rapportage gehanteerd worden.

Hoofdstuk 3 beschrijft de fenomenen extremisme en terrorisme. Daarbij worden de verschillen in aanleiding voor het optreden van terrorisme beschreven, alsmede de

¹⁸ Paragraaf 2.3 biedt een uitgebreidere beschrijving van deze aanpassingen. In paragraaf 8.2 worden hieraan nog enkele andere aanpassingen toegevoegd die hebben geleid tot een verbeterde onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen.

verscheidenheid in organisatiegraad van terroristische organisaties. Ook wordt in het hoofdstuk ingegaan op terroristische activiteiten die in Nederland hebben plaatsgevonden en wordt een beschrijving van de terroristische dreiging voor Nederland in mei 2020 gegeven. Het hoofdstuk gaat tot slot in op terrorismefinanciering, waarbij eveneens wordt ingegaan op de middelen die er zijn gemoeid met het plegen van terroristische activiteiten.

Hoofdstuk 4 zet de Nederlandse kwetsbaarheden voor terrorismefinanciering uiteen die in eerder onderzoek naar voren zijn gekomen en onderbouwt dit aan de hand van enkele geografische, demografische, sociaal-culturele, religieuze, politieke, economische en criminologische kenmerken van Nederland die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering.

In hoofdstuk 5 wordt een beschrijving gegeven van de tf-methoden die in deze NRA centraal staan. Het betreft methoden die gehanteerd kunnen worden om terrorisme te financieren. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de eerste expertmeeting, waarin experts de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact identificeerden.

Hoofdstuk 6 gaat in op het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van de grootste tf-dreigingen. Het hoofdstuk besluit met enkele mogelijkheden om de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium verder te versterken.

Hoofdstuk 7 beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting, waarin experts een kwantitatieve inschatting maakten van respectievelijk de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het hoofdstuk besluit met het relateren van deze twee elementen wat leidt tot de lijst van grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die de risico's kunnen hebben.

In hoofdstuk 8 worden allereerst de onderzoeksvragen die centraal staan in deze NRA, beantwoord. Vervolgens wordt de uitvoering van de NRA geëvalueerd, waarbij ook enkele geleerde lessen worden getrokken die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van volgende NRA's.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak die voor deze tweede NRA is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden wordt beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de context-analyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 methode voor risicomanagement¹⁹ dat – net als bij de eerste NRA van 2017 – als centraal kader is gekozen.

2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In deze NRA is – net als in de eerste NRA Terrorismefinanciering – aangesloten bij de definities volgens de FATF Guidance²⁰ voor de sleutelconcepten Dreigingen, Gevolgen en Kwetsbaarheden. Wij omschrijven deze begrippen als volgt:

- **Dreigingen** zijn in deze NRA alle activiteiten die betrekking hebben op het bieden van financiële middelen en/of niet-financiële middelen (producten die in geld omgezet kunnen worden) aan (groepen) personen of organisaties die terroristische daden (beogen te) plegen. Belangrijk om te melden is dat terroristische daden an sich in deze NRA geen Dreiging vormen. Het onderzoek gaat immers over risico's ten aanzien van de *financiering* van terrorisme.
- **Gevolgen** betreffen de effecten die kunnen optreden als gevolg van het zich voordoen van de Dreigingen. In de NRA worden deze gevolgen aangeduid als de *Potentiële Impact* van de tf-dreigingen. Tf-dreigingen kunnen verschillen in de mate waarin ze hun uitwerking hebben op de prevalentie van terroristische activiteiten in Nederland, de prevalentie van terroristische activiteiten in het buitenland, de vermindering van de subjectieve veiligheid, de ondermijning van gezag, de aantasting van de financiële sector en de inbreuk op het imago van Nederland in het buitenland.²¹
- **Kwetsbaarheden** zijn relatief vaststaande factoren die van invloed zijn op de prevalentie van Dreigingen. In deze NRA gaat het om geografische, demografische, sociaal-culturele, religieuze, politieke, economische en criminologische contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de kans dat Dreigingen zich voordoen in Nederland en/of de gevolgen daarvan beïnvloeden.

Net als in de eerste NRA van 2017 wordt aan de bovengenoemde sleutelconcepten het element Weerbaarheid toegevoegd:

- Bij **Weerbaarheid** gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering. Daarbij gaat het zowel om de inhoud/strekking van de beleidsinstrumenten als de uitvoering van die instrumenten. De Weerbaarheid kan zowel bepalend zijn voor de kans dat Dreigingen zich voordoen als voor de hoogte van de Potentiële Impact van de Dreigingen. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Terwijl Kwetsbaarheden bestaan uit factoren die relatief ongevoelig zijn voor beleidsveranderingen,

¹⁹ Risicomanagement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization.

²⁰ FATF (2013).

²¹ De hier opgesomde elementen vormen de criteria die zijn toegepast in de Multi Criteria Analyse waarmee in deze NRA de omvang van de Potentiële Impact van de tf-dreigingen is bepaald. Meer hierover in paragraaf 2.2.

bestaat het element Weerbaarheid uit factoren waarop wel invloed kan worden uitgeoefend. In deze NRA betreft het in feite de beleidsbeslissingen en de uitvoering daarvan die kunnen worden doorgevoerd om het optreden van terrorismefinanciering tegen te gaan.

Het laatste sleutelconcept **Risico** brengt de vier bovengenoemde elementen Dreigingen, Gevolgen (of Potentiële Impact), Kwetsbaarheden en Weerbaarheid samen. De elementen die in de NRA per Dreiging het Risico bepalen, zijn een uitwerking en verfijning van de aloude en nog steeds gangbare risicodefinitie waarin Risico wordt bepaald door Impact en Kans.²²

- **Kans** heeft in deze NRA betrekking op de kans dat Dreigingen actueel worden. Deze kans wordt bepaald aan de hand van de elementen Kwetsbaarheden en Weerbaarheid. Immers, de kans dat een tf-dreiging zich al dan niet voordoet, hangt samen met zowel de contextuele factoren die van invloed zijn op de Nederlandse Kwetsbaarheden als de Weerbaarheid van het bestaande Nederlandse beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering tegen de geïdentificeerde belangrijkste dreigingen.
- **Impact** staat gelijk aan het hierboven beschreven begrip Gevolgen of Potentiële Impact. In deze NRA wordt de potentiële impact bepaald op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA), waarbij de potentiële impact van de belangrijkste dreigingen op een aantal criteria, zoals de prevalentie van terroristische activiteiten in Nederland en de vermindering van de subjectieve veiligheid, wordt ingeschat door experts (zie paragraaf 2.3 voor meer informatie over de MCA en de daarbij toegepaste criteria).
- Per Dreiging wordt uiteindelijk het **Risico** bepaald door het bijeenbrengen van de bovengenoemde sleutelementen.²³

2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement.²⁴ Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen.²⁵ De hier gepresenteerde NRA behandelt niet de complete cyclus van risicomanagement volgens ISO 31000, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risico-analyse. Bij risico-evaluatie en risicobehandeling dienen beslissingen te worden genomen over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn en of er nieuw of aangepast beleid noodzakelijk is. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering van de hier voorliggende NRA. Risico-evaluatie en risicobehandeling vallen dus buiten de hier gepresenteerde NRA.

2.3 Ingezette methoden

Om de onderzoeksvragen van deze tweede NRA te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Per fase wordt aangegeven welke onderzoeksactiviteiten er zijn verricht.

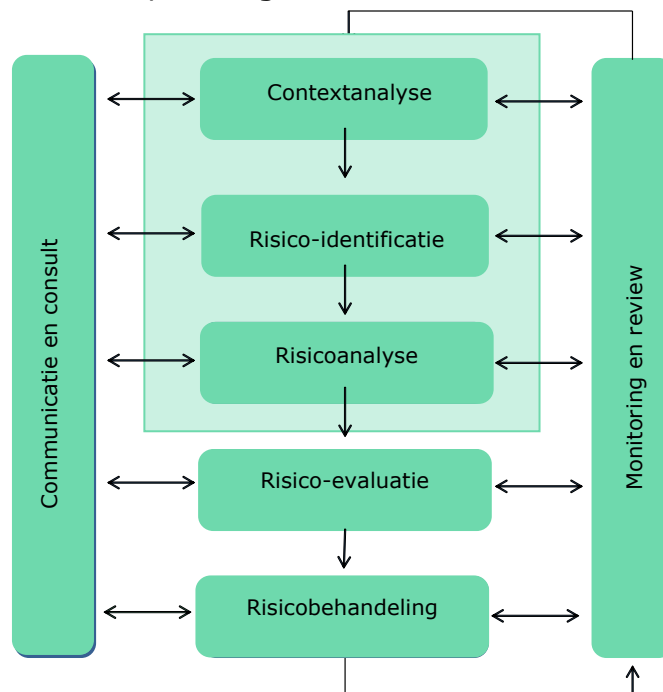
²² Lees (1980).

²³ Voor iedere dreiging wordt de volgende vergelijking toegepast: $\text{Risico} = \text{Kwetsbaarheid} * \text{Potentiële Impact} * \text{Weerbaarheid}$.

²⁴ ISO 31000:2009 (2009a), ISO/IEC 31010:2009 (2009b).

²⁵ FATF (2013).

Figuur 1 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA



Fase contextanalyse

In de NRA die in 2017 is uitgevoerd, is een uitvoerige contextanalyse uitgevoerd waarbij aandacht is besteed aan de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering in Nederland. Daarbij ging het onder meer om geografische, demografische, economische en criminologische kenmerken van (Europees) Nederland. Waar nodig is de informatie over deze kenmerken in deze tweede NRA geüpdatet met informatie uit relevante openbare bronnen en wetenschappelijke literatuur. Nieuw voor de hier voorliggende NRA is dat er in de contextanalyse ook aandacht wordt besteed aan enkele sociaal-culturele, religieuze en politieke kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering in Nederland.

Fase risico-identificatie

1 Update longlist van tf-dreigingen

Ten behoeve van een update van de longlist van tf-dreigingen die in de eerste NRA Terrorismefinanciering²⁶ is opgesteld, zijn recente (sinds 2018 verschenen) rapporten, waaronder buitenlandse NRA's en de Europese Supra National Risk Assessment (SNRA), bestudeerd (zie literatuurlijst). De geüpdatete longlist van tf-dreigingen bestaat uit financieringsbronnen, financieringsmethoden, financieringskanalen en verhullingsmethoden.

²⁶ Van der Veen & Heuts (2017a). Deze longlist is opgesteld aan de hand van een literatuurstudie en een inventariserende mailenquête onder expertorganisaties. Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichthouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering; private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

2 FANO-enquête

De geüpdatete longlist, bestaande uit 23 tf-dreigingen, is door middel van de zogeheten FANO-enquête (zie toelichting hieronder) per mail voorgelegd aan expertorganisaties. De voorlopige lijst met mogelijk te benaderen organisaties is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, wat geleid heeft tot een aanvulling van de lijst met enkele organisaties. Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties:²⁷

- de toezichthouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft);
- overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering;
- private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

In de FANO-enquête is aan de experts gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. De experts dienden bij iedere dreiging op een longlist van dreigingen één van de volgende letters te plaatsen:

- een **F** indien er volgens een expert sprake is van deze dreiging en er één of meer **Feiten/casus** bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **A** indien het volgens een expert **A**nnemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casus bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **N** indien het volgens een expert **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie beschikt;
- een **O** indien het voor een expert **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie geen zicht heeft hierop.

In deze FANO-enquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende tf-dreigingen. In totaal zijn 33 expertorganisaties benaderd, waarvan 25 organisaties de mailenquête hebben ingevuld en geretourneerd.²⁸ Tabel 1 geeft weer welke organisaties dit hebben gedaan.

De toepassing van de FANO-enquête is een eerste stap richting een *evidence based* risico-identificatie. Doordat het inzicht bood in de (on)bekendheid van expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, werd duidelijk welke organisaties uitgenodigd moesten worden voor de eerste en tweede expertmeeting (zie hieronder voor meer info). Als gevolg hiervan nam een aanzienlijk lager aantal expertorganisaties deel aan de expertmeetings dan in de expertmeetings van de eerste NRA Terrorismefinanciering.²⁹ Met het oog op een *evidence based* risico-identificatie zijn de identificatie van tf-dreigingen met de grootste potentiële impact evenals de inschatting van die impact gedaan door partijen die hebben aangegeven te beschikken over operationele kennis van en ervaring met de dreigingen. Ook maakte de FANO-enquête inzichtelijk (1) welke deelnemers in de eerste expertmeeting gevraagd konden worden om casusvoorbeelden aan te dragen, en (2) met welke organisaties op een later moment verdiepende interviews dienden plaats te vinden.

²⁷ Hiernaast is de vragenlijst uitgezet bij een non-gouvernementele organisatie op het terrein van mensenrechten.

²⁸ De lijst met expertorganisaties is vooraf aan de begeleidingscommissie van het onderzoek voorgelegd met de vraag of relevante partijen ontbreken. Omwille van de anonimiteit van organisaties wordt niet nader gespecificeerd welke organisaties de FANO-enquête niet hebben ingevuld.

²⁹ Van der Veen & Heuts (2017b).

Tabel 1 **Lijst van respondenten FANO-enquête**

Organisatie	Organisatie
ABN-AMRO	Koninklijke Marechaussee
Autoriteit Financiële Markten	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Belastingdienst	Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Bureau Financieel Toezicht	Nationale Politie
Bureau Toezicht Wwft	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Holland Quaestor*	Nederlandse Orde van Advocaten
De Nederlandsche Bank	Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren
Douane Nederland	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen
Financial Intelligence Unit Nederland	Openbaar Ministerie
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Verenigde Bitcoinbedrijven Nederland
Holland Casino	Volksbank
Human Security Collective**	
ING	
Kansspelautoriteit	

* Holland Quaestor is de vereniging van Nederlandse trustkantoren. Van de circa 120 trustkantoren zijn er 25 lid van Holland Quaestor. Zij vertegenwoordigen circa 75% van het marktaandeel van de sector. Zie: <https://hollandquaestor.nl>.

** Human Security Collective is een stichting op het terrein van mensenrechten die zich bezighoudt met kwesties van ontwikkeling, veiligheid en de betrokkenheid van burgers bij hun gemeenschappen en samenlevingen, en beschikt over kennis van FATF-standaarden. Zie: www.hscollective.org/.

3 Eerste expertmeeting

De resultaten van de FANO-enquête vormden het startpunt van een expertmeeting waaraan vertegenwoordigers van negen expertorganisaties deelnamen (zie tabel 2). De selectie van deelnemers vond plaats op basis van de FANO-enquête, waarbij de mate waarin organisaties bekend zijn met feiten/casus van tf-dreigingen leidend was. Hoewel meer grootbanken bekend waren met feiten/casus van tf-dreigingen, is ervoor gekozen slechts één grootbank te laten deelnemen aan de expertmeeting om te voorkomen dat banken een te overheersende stem binnen de meeting zouden hebben. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de vier grootbanken hebben na gezamenlijk overleg besloten dat ING zou deelnemen aan deze en de volgende expertmeetings.

In de uitnodigingsmail voor de eerste expertmeeting is aan expertorganisaties gevraagd om iemand met operationele kennis³⁰ van de tf-dreigingen af te vaardigen. In de expertmeeting is allereerst in gezamenlijkheid de gehele longlist van tf-dreigingen besproken. Bij de bespreking van iedere dreiging is aan de deelnemers gevraagd naar de bij hen bekende casuïstiek. Door de plenaire bespreking van casuïstiek deden alle deelnemers aan de expertmeeting (op z'n minst basale) kennis op van de aard, mechanismen en prevalentie van de dreigingen op de longlist. Hiermee werden in zekere zin dus 'de klokken gelijk gezet' onder de deelnemers. Ook zorgde de gezamenlijke bespreking van tf-dreigingen ervoor dat de longlist op onderdelen is aangepast, omdat experts van mening waren dat sommige dreigingen samengevoegd moesten worden tot één dreiging, een enkele dreiging juist opgesplitst moest worden in twee dreigingen, en de formulering van sommige dreigingen aangescherpt moest worden.

30 Een van de uitgenodigde expertorganisaties is de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Dit is geen organisatie met operationele kennis van de tf-dreigingen maar heeft wel veel kennis van het fenomeen terrorismefinanciering en de daaronder begrepen casuïstiek.

Tabel 2 **Lijst van deelnemers eerste expertmeeting**

Organisatie
Belastingdienst
Douane Nederland
Financial Intelligence Unit Nederland
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
ING
Koninklijke Marechaussee
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Nationale Politie
Openbaar Ministerie

Na de bespreking van de 23 tf-dreigingen op de longlist werden de dreigingen besproken die experts in de FANO-enquête hadden toegevoegd. Voorafgaande aan de expertmeeting had het WODC de lijst met de in de FANO-enquête toegevoegde dreigingen geanalyseerd en geclusterd. In gezamenlijkheid zijn de toegevoegde dreigingen besproken, waarbij per dreiging werd besloten om deze al dan niet aan de longlist toe te voegen. Dit leidde tot een toevoeging van zes tf-dreigingen aan de longlist (zie hoofdstuk 5 voor meer info), waarmee de definitieve longlist dus bestond uit 29 tf-dreigingen.

In de eerste expertmeeting hebben de experts uit de longlist de tien dreigingen geselecteerd die naar hun oordeel binnen de Nederlandse context het hoogst scoorden op impactpotentieel en prevalentie. In de expertmeeting is evenals bij de daaropvolgende expertmeetings gebruikgemaakt van de Delphi-methode (box 1) die wordt toegepast binnen een Group Decision Room (GDR) omgeving (box 2).

Box 1 **Delphi-methode**

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren vijftig van de vorige eeuw*, aan het begin van de Koude Oorlog, toen in een project voor de Amerikaanse luchtmacht bleek dat traditionele wetenschappelijke methoden onvoldoende basis vormden voor de ontwikkeling van nieuwe technieken voor internationale oorlogsvoering. In de Delphi-methode worden oordelen van (een groep van) experts gecombineerd bij besluitvorming over onderwerpen waarover geen betrouwbare wetenschappelijk toetsbare inzichten bestaan. De leemtes in de kennis worden gevuld door expert-oordelen, -ervaringen en -intuïties. Door het (anoniem) terugkoppelen hiervan en door nadere onderbouwing kunnen de experts hun initiële oordeel herzien. Dit kan leiden tot verhoging van consensus voor een oplossing. Het proces vindt plaats in een aantal rondes. Voordelen van de Delphi-methode zijn:

- vergroting van de transparantie en systematisering van complexe besluitvormingsprocessen;
- betere benutting van bestaande kennis en informatie, omdat alle experts hun kennis en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus voor de 'beste' oplossing.

Aan het toepassen van de Delphi-methode is het gevaar van groepsdenken verbonden. Groepsdenken kan ontstaan wanneer de focus binnen een besluitvormingsproces zodanig is gericht op het vinden van consensus dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.** Experts kunnen er onterecht van uitgaan dat alle relevante facetten bij de besluitvorming zijn betrokken.

* www.rand.org/topics/delphi-method.html.

** Kroon (1992).

Groepsdenken is tegengegaan door een professionele onafhankelijke voorzitter voor de expertmeetings aan te stellen. Deze stimuleerde – samen met de onderzoekers – de experts om de oordelen die ze in de GDR-omgeving inbrachten, te onderbouwen, uit te leggen, daarop door te vragen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen. De GDR wordt gekenmerkt door een afwisseling van ict – met individuele digitale stemmingen van de experts – en groepsdiscussies en hielp bij het vormgeven en structureren van de expertmeetings (zie box 2 voor meer informatie). Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zoveel als mogelijk in de gelegenheid te stellen hun oordelen toe te lichten, te onderbouwen, elkaar erover te bevragen en te bediscussiëren. Onderzoeksbureau Significant APE leverde de voorzitter van de expertmeetings en verzorgde de verslaglegging.³¹

Box 2 Group Decision Room (GDR)

Evenals in de eerste NRA is in de expertmeetings gebruikgemaakt van een GDR. Een GDR is een elektronisch vergadersysteem dat de deelnemers in staat stelt in korte tijd een grote hoeveelheid aan ideeën en meningen te genereren door een afwisseling van ict-techniek en plenaire discussies. In de expertmeetings van deze NRA kregen de deelnemers via een laptop-netwerk de mogelijkheid om digitaal te stemmen ten behoeve van de risico-identificatie (eerste expertmeeting), de inschatting van de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen (tweede expertmeeting) en de inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting). De reacties van de deelnemers werden centraal verzameld en opgeslagen. De experts konden hun oordelen en inschattingen via de laptop invoeren, waarna de geaggregeerde uitkomsten real-time werden gepresenteerd.

Bij de eerste NRA bleek de inzet van een GDR een vruchtbare benadering te zijn. In de zelfevaluatie bij de eerste NRA werd geconcludeerd dat de inzet van de GDR in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst niet alleen tijdsefficiënt was, maar ook de mogelijkheid creëerde om de resultaten te verdiepen door middel van plenaire discussies. Ook zorgde het gebruik van de GDR ervoor dat de experts actief bleven deelnemen aan de gehele bijeenkomst door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop. Een ander voordeel van de GDR was dat het cijfermatige eindoordeel over de potentiële impact van de dreigingen en de weerbaarheid bepaald werd aan de hand van de gegevens die alle aanwezige experts inbrachten in de GDR-omgeving. In deze eindoordeelen zijn dus alle relevante invalshoeken vertegenwoordigd. Tot slot vergemakkelijkte de inzet van de GDR het verzamelen van de data.

4 Verdiepende interviews expertorganisaties

Om meer inzicht in de precieze aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen te krijgen zijn verdiepende interviews afgenomen met 37 vertegenwoordigers van 21 expertorganisaties (zie tabel 3). In de interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de in de eerste expertmeeting geïdentificeerde grootste tf-dreigingen, concrete casusvoorbeelden van deze dreigingen en toekomstige tf-dreigingen. Ter aanvulling op de interviews zijn relevante rapporten, nieuwsartikelen en overige (internet)bronnen die iets meer zeggen over de aard en mechanismen van de dreigingen, bestudeerd.

³¹ De GDR-functionaliteit werd geleverd door het bedrijf Spilter. Bij de expertbijeenkomsten leverden medewerkers van Spilter de technische ondersteuning.

Tabel 3 Verdiepende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden	Organisatie	Aantal geïnterviewden
ABN-AMRO	4 medewerkers	ING	2 medewerkers
Belastingdienst	2 medewerkers	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken	1 medewerker
Centraal Bureau Fondsenwerving	2 medewerkers	Justis***	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers	Kamer van Koophandel	1 medewerker
Douane Nederland	1 medewerker	Nationaal Coördinator Terrorisme- bestrijding en Veiligheid	2 medewerkers
Europol	3 medewerkers	Nationale Politie	1 medewerker
Financieel Expertise Centrum (FEC)*/ Taskforce Terrorismefinanciering**	2 medewerkers	Openbaar Ministerie	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers	Rabobank	1 medewerker
Fiscale Inlichtingen- en Opsporings- dienst	2 medewerkers	Samenwerkende Brancheorgani- saties Filantropie	1 medewerker
Fondsen in Nederland	1 medewerker	Volksbank	2 medewerkers
Goede Doelen Nederland	2 medewerkers		

* Het FEC is een samenwerkingsverband van AFM, Belastingdienst, DNB, FIOD, FIU-Nederland, Nationale Politie en OM. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn waarnemers. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het FEC.

** Voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering wordt in publiek-privaat-verband samengewerkt in de Taskforce Terrorismefinanciering (TFTF), bestaande uit (een deel van) de FEC-partners en vijf private partijen (ABN AMRO, Rabobank, ING, Volksbank en AEGON). In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de TFTF.

*** Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, voert de Wet controle op rechts- personen uit.

De interviews hebben het zicht op zowel de onderlinge relatie tussen tf-dreigingen als de relatie tussen de dreigingen en de eventueel onderliggende delicten vergroot. Ook hebben de interviews geleid tot een voorlopige aanpassing en uitbreiding van de lijst van grootste tf-dreigingen (zie hoofdstuk 5), die aan het begin van de tweede expertmeeting is besproken met de experts.

5 Tweede expertmeeting

Aan de tweede expertmeeting namen vertegenwoordigers van zeven expert-organisaties deel (zie bijlage 3). Het betrof deels dezelfde personen die deelnamen aan de eerste expertmeeting.³² In de vorige subparagraaf kwam al aan bod dat de verdiepende interviews hebben geleid tot een voorlopige aanpassing en uitbreiding van de lijst van grootste tf-dreigingen. Deze wijzigingen zijn aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts. Dit leidde tot een aangescherpte formulering van alle tf-dreigingen en de toevoeging van een enkele tf-dreiging. De definitieve lijst van twaalf grootste tf-dreigingen (zie tabel 11 in hoofdstuk 5) vormde het uitgangspunt in de tweede en derde expertmeeting.

Nadat de experts in de tweede expertmeeting in gezamenlijkheid waren gekomen tot een definitieve lijst van twaalf grootste tf-dreigingen hebben de experts een inschatting gemaakt van de potentiële impact van die dreigingen. Dit hebben zij gedaan aan de hand van een Multi Criteria Analyse (zie ook box 3).

³² Drie expertorganisaties (Douane Nederland, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en het Openbaar Ministerie) hebben een andere vertegenwoordiger afgevaardigd dan voor de eerste expertmeeting. Daarnaast ontbraken er tijdens de tweede expertmeeting twee organisaties, namelijk de Belastingdienst (die naar eigen zeggen in voldoende vertegenwoordigd was door de aanwezigheid van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) en de Koninklijke Marechaussee.

Box 3 Multi Criteria Analyse (MCA)

Een MCA is een methode om een zo rationeel mogelijke ordening aan te brengen te maken in een reeks van beleids- of besluitvormingsalternatieven. Voor het afwegen van deze alternatieven wordt een set van criteria opgesteld die het mogelijk maken de besluitvormingsalternatieven te beoordelen en te ordenen, bijvoorbeeld op aspecten als kosten, veiligheid, milieukwaliteit, sociale gevolgen, haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Voor ieder alternatief en ieder beoordelingscriterium worden door experts of betrokkenen wegingsscores toegekend die vervolgens worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden per besluitvormingsalternatief de scores gesommeerd. Het alternatief met de hoogste score geldt als alternatief dat het meest tegemoetkomt aan de eisen die de specifieke besluitvormingssituatie stelt.

Bijvoorbeeld: als het gaat om de aankoop van een nieuwe auto, dan kunnen criteria als aankoopkosten, brandstofverbruik en kleur een rol spelen bij de besluitvorming. De besluitvormingsalternatieven bestaan uit de twee auto's die na voorselectie zijn overgebleven: een blauwe Volkswagen en een rode Ford. De aankoopbeslissing vindt plaats aan de hand van de criteria aankoopkosten, verbruik en kleur. Deze criteria kunnen verschillen in de mate waarin ze belangrijk geacht worden voor de te nemen beslissing. In een MCA krijgen de criteria daartoe een gewicht, (bijvoorbeeld) op een schaal van 1 t/m 10. Bijvoorbeeld: aankoopkosten krijgen het gewicht 8, verbruik krijgt het gewicht 9 en kleur krijgt het gewicht 6. Vervolgens is voor de auto's bepaald hoe ze scoren op de criteria (op een schaal van 0 t/m 100). Er ontstaat dan een tabel met de volgende vorm:

Criteria	Criteriumgewicht	VW	Ford
Aankoopkosten	8	60	75
Verbruik	9	90	60
Kleur	6	80	60

De aankoopkosten van de Volkswagen zijn hoger dan de Ford, maar het brandstofverbruik is een stuk lager en de kopers vinden de kleur van de Volkswagen mooier. Toepassing van een MCA brengt ordening aan in de besluitvormingsalternatieven. De effectenmatrix die resulteert uit de bovenstaande data, laat zien dat de keuze voor de Volkswagen de meest rationele keuze is.

Criteria	VW	Ford
Aankoopkosten	48	60
Verbruik	81	54
Kleur	48	36
Totaalscore	177	150

In de NRA is de MCA toegepast binnen de eerder beschreven GDR-omgeving (zie box 2). In de eerste NRA werd als geleerde les genoemd dat het gebruik van een MCA toegevoegde waarde heeft maar werd ook aangegeven dat de gehanteerde criteria een heroverweging verdienen. Voor deze tweede NRA Terrorismefinanciering zijn dan ook enkele aanpassingen aangebracht aan de gehanteerde criteria (zie

tabel 4).³³ Met de inzet van een MCA is beoogd te bereiken dat het effect van enkele mogelijke knelpunten van een expert-georiënteerde benadering, namelijk dat de oordelen (deels) subjectief zijn en/of worden bepaald door (organisatie)belangen, wordt verminderd.

De experts is eerst gevraagd een gewicht toe te kennen aan de zes criteria die onderdeel uitmaken van de MCA. Daarmee werd duidelijk welke criteria de experts belangrijker en minder belangrijk achtten bij de bepaling van de potentiële impact van de dreigingen. Van de gewichten die de experts toekenden, zijn de gemiddelde waarden bepaald (zie hoofdstuk 6). Deze gemiddelde waarden vormden de toegepaste criteriumgewichten die gebruikt zijn bij de berekening van de potentiële impact.

Tabel 4 Criteria MCA

Criteria
Prevalentie terroristische activiteiten in Nederland
Prevalentie terroristische activiteiten in buitenland
Vermindering subjectieve veiligheid
Ondermijning gezag
Aantasting financiële sector
Inbreuk imago Nederland in buitenland

Vervolgens hebben de experts per dreiging en per criterium een inschatting van de mogelijke gevolgen van de tf-dreigingen op de bovenstaande zes criteria (op een schaal van 0 tot en met 100) gemaakt. Hierbij werd de experts gevraagd om rekening te houden met de Nederlandse context waarbinnen de tf-dreigingen zich kunnen voordoen. Hiertoe is in de expertmeeting voorafgaande aan de inschatting een korte presentatie van de Nederlandse context gegeven door het WODC. Ook is de experts gevraagd om bij hun inschatting van de potentiële impact gevraagd rekening te houden met de door hen ingeschatte kans dat de dreigingen zich voordoen. Tot slot is aan de experts gevraagd om *geen* inschatting te maken van de potentiële impact van de tf-dreigingen indien zij hier naar hun eigen oordeel niet toe in staat waren.

De resultaten³⁴ van de eerste inschattingsronde zijn vervolgens in gezamenlijkheid besproken. Hierna volgde de tweede en definitieve inschattingsronde waarin de experts de mogelijkheid kregen om – als gevolg van de plenaire bespreking van de resultaten van de eerste ronde – de toegekende scores aan te passen.

33 De gehanteerde MCA-criteria in de eerste NRA Terrorismefinanciering van 2017 waren: (1) de stabiliteit van het financiële stelsel, (2) de reguliere economie, (3) de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde, (4) de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, (5) het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten, (6) het (subjectieve) veiligheidsgevoel, en (7) het imago, de reputatie van Nederland. In de praktijk bleken sommige criteria een minder onderscheidend karakter te hebben, gezien het feit dat deze bij vrijwel ieder risico bovengemiddeld hoog scoorden volgens de inschatting van de experts. Het gaat vooral om het criterium 'het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten'.

34 In de MCA is bij de Potentiële Impact van de dreigingen berekend door toepassing van de volgende formule:

$$\text{Potentiële Impact} = \frac{\sum(C_i \times G_i)}{\sum G_i},$$

waarbij C en G staan voor de expertscores op de Criteria en de Gewichten, i specificeert het criterium. De gebruikte criteria zijn opgenomen in tabel 4.

6 *Derde expertmeeting*

Aan de derde expertmeeting namen acht experts deel (zie bijlage 3). Dit waren deels dezelfde personen die deelnamen aan de eerste en tweede expertmeeting.³⁵ Wwft-toezichthouder De Nederlandsche Bank (DNB) nam – in tegenstelling tot de eerste en tweede expertmeeting – ook deel aan deze bijeenkomst. De reden dat deze organisatie ook is uitgenodigd voor deelname aan de derde expertmeeting, is dat DNB beschikt over veel kennis over het beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering.

Voorafgaande aan de expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquête voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd welke bijdrage de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen leveren aan de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering. De bevindingen van de mailenquête vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een belangrijke tot zeer belangrijke rol speelt bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering (zie hoofdstuk 6).

Vervolgens werden de experts gevraagd om voor de grootste tf-dreigingen een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten ter preventie en repressie van terrorismefinanciering deze dreigingen tegengaat. Aan de experts is gevraagd om *geen* inschatting te maken van de weerbaarheid indien zij hier naar hun eigen oordeel niet toe in staat waren. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde.

Na afloop van de derde expertmeeting zijn de expert-inschattingen van de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting) tegen elkaar afgezet. Dit leverde de uiteindelijke opbrengst van de NRA op: de lijst met de grootste tf-*risico's* in Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben.

7 *Kwantitatieve data-analyse*

Zoals al eerder is opgemerkt, was één van de lessen uit de eerste NRA Terrorismefinanciering dat de tweede NRA en daaropvolgende NRA's steeds meer datagericht en meer *evidence based* moeten worden. Door het aanvullen van expertschattingen met kwantitatieve data ontstaat de mogelijkheid om (een in eerste instantie beperkte vorm van) triangulatie uit te voeren, waarin de mate van convergentie van de analyseresultaten van deze onafhankelijke methoden kan worden bepaald

35 Eén expertorganisatie (ING) heeft een andere vertegenwoordiger afgevaardigd dan tijdens de eerste en tweede expertmeeting. Daarnaast ontbraken er tijdens de derde expertmeeting twee organisaties, namelijk de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee. Aan de derde expertmeeting namen twee vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie deel, vanwege het op dat moment naderende vertrek van een van hen; dit had het karakter van een overdrachtsmoment.

en de afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen wordt verminderd.

In de voorfase van de tweede NRA Terrorismefinanciering zijn oriënterende gesprekken gevoerd met negen organisaties die mogelijk over kwantitatieve data beschikken die relevant zijn met het oog op de prevalentie en/of potentiële impact van tf-risico's. Tabel 5 geeft een overzicht van deze interviews.

Tabel 5 **Verkennde interviews t.b.v. kwantitatieve data-analyse**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Autoriteit Financiële Markten	1 medewerker
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	3 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen	3 medewerkers
Openbaar Ministerie	2 medewerkers

Van de geïnterviewde partijen bleek de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) de meest veelbelovende partij te zijn.³⁶ iCOV heeft binnen zijn taakstelling toegang tot een groot aantal databronnen die mogelijk relevant konden zijn voor de uitvoering van een kwantitatieve data-analyse ten behoeve van deze NRA. Het gaat daarbij om data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Rijksrecherche, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Kamer van Koophandel, het Kadaster en DNB. Samen met iCOV is onderzocht of (een combinatie van) de voor hen beschikbare databronnen mogelijk een verdiepend inzicht konden bieden in de grootste tf-risico's. Dit heeft geleid tot het besluit om de kwantitatieve data-analyse in de NRA in eerste instantie te richten op één tf-risico, namelijk 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland' (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie hierover).

iCOV werkt op basis van een convenant tussen de deelnemende organisaties (die staan vermeld in voetnoot 42). De voor de NRA gewenste data-extractie en -analyse valt buiten de standaardrapportages die iCOV op verzoek aan zijn samenwerkingspartners kan opleveren, en moest dus speciaal voor het doel van de NRA worden ontwikkeld. De protocollen waaraan iCOV gehouden is, bieden daar ruimte voor.³⁷ Wel dient op basis van een onderzoeksvoorstel bij alle bronhouders van wie gegevens worden gevraagd, afzonderlijk een toestemmingsprocedure te worden doorlopen. Deze toestemmingsprocedures zijn in gang gezet op basis van het

³⁶ iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, Douane, de Nationale Politie, OM, FIOD, Rijksrecherche, FIU-Nederland, bijzondere opsporingsinstanties van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie SZW. Daarnaast nemen het Centraal Justitieel Incassobureau, DNB, de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media deel. Zie: <https://icov.nl/>.

³⁷ Het gaat daarbij om de mogelijkheid tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek op basis van de bij iCOV beschikbare bronnen. Deze is vastgelegd in het Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2018. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-11305.pdf>.

onderzoeksvoorstel voor een kwantitatieve data-analyse gericht op het genoemde tf-risico (dat in bijlage 7 nader is beschreven). De kwantitatieve data-analyse zou plaatsvinden aan de hand van data van de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, gecombineerd met gegevens over verdachte transacties en financieel-economische criminaliteit. Helaas lukte het, ondanks de inspanningen van iCOV, niet om deze toestemmingsprocedures voor alle relevante partijen af te ronden binnen het tijdsbestek dat voor de NRA beschikbaar was. Daardoor kon de gezamenlijke analyse van iCOV en het WODC uiteindelijk niet worden uitgevoerd.

Toen dit laatste in de loop van het onderzoekstraject meer en meer duidelijk werd, is – om toch enige vorm van data-analyse te kunnen presenteren – contact gezocht met de screeningsautoriteit Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanuit zijn taak in het toezicht op rechtspersonen beschikt de afdeling TRACK van Justis over het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ten behoeve van individuele risicomeldingen of het in kaart brengen van netwerken rond een specifieke rechtspersoon kunnen ook strafrechtelijke en fiscale gegevens worden toegevoegd aan de data van de Kamer van Koophandel. De juridische basis daarvoor is vastgelegd in de Wet controle op rechtspersonen (zie ook hoofdstuk 6). Deze wet bevat echter geen bepaling voor grootschaliger gebruik van strafrechtelijke en fiscale gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Dergelijke informatie mag daarom niet voor een kwantitatieve data-analyse zoals voorzien voor deze NRA aan de data van de Kamer van Koophandel worden toegevoegd. Dit betekent dat voor de samenstelling van geaggregeerde datasets, zoals beschreven in ons onderzoeksvoorstel, enkel gegevens uit het Handelsregister konden worden gebruikt.

8 Validerende interviews

In de eindfase van het onderzoek is de lijst van grootste tf-risico's, geordend naar hun resterende potentiële impact, voorgelegd en besproken met vertegenwoordigers van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)³⁸, FIU-Nederland, de FIOD, ING, het ministerie van Financiën (Directie Financiële Markten), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en het OM. In de interviews is de lijst van grootste tf-risico's nagelopen waarbij gevraagd werd of zij de risico's en de rangorde van de risico's herkenden en of zij verbetermogelijkheden ten aanzien van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium konden benoemen.

Tabel 6 Validerende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	1 medewerker
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	1 medewerker
ING	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	2 medewerkers
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	1 medewerker

³⁸ De AIVD was ook uitgenodigd voor deelname aan de eerste expertmeeting maar heeft hieraan niet deelgenomen.

3 Achtergronden bij de financiering van terrorisme

Dit hoofdstuk gaat allereerst nader in op de fenomenen extremisme en terrorisme. Daarbij worden de verschillende vormen van terrorisme beschreven, alsmede de verscheidenheid in organisatiegraad van terroristische organisaties. In paragraaf 3.2 volgt een korte beschrijving van de terroristische activiteiten die in de periode 2018-2019 in Nederland hebben plaatsgevonden. Paragraaf 3.3 geeft een beschrijving van de terroristische dreiging voor Nederland in mei 2020. Paragraaf 3.4, ten slotte, richt zich op terrorismefinanciering, waarbij eveneens wordt ingegaan op de middelen die er zijn gemoeid met het plegen van terroristische activiteiten.

3.1 Extremisme en terrorisme

Extremisme

Volgens de AIVD kan extremisme in zijn uiterste vorm tot terrorisme leiden, namelijk wanneer maatschappij-ontwrichtende schade wordt aangericht en/of grote groepen mensen angst wordt aangejaagd. De AIVD beschrijft extremisme als volgt: *'het actief nastreven en/of ondersteunen van diepgrijpende veranderingen in de samenleving die een gevaar kunnen opleveren voor (het voortbestaan van) de democratische rechtsorde, eventueel met het hanteren van ondemocratische methodes die afbreuk kunnen doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde'*. De methodes die extremistische personen of groeperingen inzetten, kunnen zowel gewelddadig (bijvoorbeeld geweldplegingen of mishandelingen) als niet-gewelddadig (bijvoorbeeld systematisch haatzaaien, verspreiden van desinformatie en intimideren) zijn.³⁹ Een voorbeeld van extremisme die in zijn uiterste vorm tot terrorisme kan leiden, is het verspreiden van radicaal gedachtegoed door religieuze (onderwijs)instellingen. Dit kan bedoeld of onbedoeld ertoe leiden dat bepaalde personen gestimuleerd worden om een terroristische daad te plegen. In die gevallen vormt het verspreiden van radicaal gedachtegoed in feite een potentiële voorfase van terrorisme.

Terrorisme

De NCTV hanteert de volgende definitie voor terrorisme: *'het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden'*.⁴⁰

Schulten et al. onderscheiden de volgende vormen van terrorisme waarbij de aanleiding voor terrorisme centraal staat:⁴¹

- *Religieus gemotiveerd terrorisme*. Voorbeelden hiervan zijn de terroristische activiteiten van ISIS (Islamitische Staat in Irak en Al-Sham) en Al-Qaida, en – daaraan gerelateerd – de Nederlandse 'uitreizigers' en 'terugkeerders' (zie later in deze paragraaf voor meer info) die in de afgelopen jaren hebben meegestreden met onder meer ISIS.

³⁹ www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme.

⁴⁰ NCTV (2016).

⁴¹ Schulten et al. (2019).

- *Rechts-extremistisch gemotiveerd terrorisme*. Een voorbeeld hiervan is de rechts-terroristische aanslag in het Nieuw-Zeelandse Christchurch gericht tegen moslims (maart 2019).
- *Links-extremistisch gemotiveerd terrorisme*. Een voorbeeld hiervan zijn de terroristische activiteiten die de Rote Armee Fraktion (RAF) in de periode 1970-1998 in Duitsland verrichtten.
- *Nationalistisch en separatistisch gemotiveerd terrorisme*. Voorbeelden hiervan zijn terroristische activiteiten van de Irish Republican Army (IRA) in Ierland, de Partiya Karkerên Kurdistanê (Koerdische Arbeiderspartij PKK) in Turkije en Iraaks-Koerdistan, en de Euskadi Ta Askatasuna (ETA) in Spanje.
- *Single-issue gemotiveerd terrorisme*. Hierbij kan gedacht worden aan (groepen) personen die terroristische daden plegen met een ideologisch motief, bijvoorbeeld wat betreft *single issues* als anti-abortus of dierenrechten.

Terroristische organisaties kennen een grote diversiteit qua organisatiegraad, variërend van omvangrijk en complex, zoals ISIS, Al-Qaida en Boko Haram, tot kleine gedecentraliseerde groepen met een platte organisatie. Daarnaast kunnen individuen, zogeheten *lone actors*, terroristische daden plegen zonder dat ze zijn verbonden aan een terroristisch netwerk.⁴² Keatinge en Keen omschrijven deze laatste categorie als volgt: *'de dreiging met of het gebruik van geweld door een enkele dader, niet handelend uit puur persoonlijk-materiële redenen, met als doel een breder publiek te beïnvloeden en te handelen zonder directe ondersteuning bij de planning, voorbereiding en uitvoering van de aanval. De beslissing om te handelen wordt niet geleid door een groep of andere individuen, hoewel het misschien door anderen is geïnspireerd.'*⁴³ In een rapport van de Egmont Group of Financial Intelligence Units⁴⁴ wordt aangegeven dat *lone actors* individueel aanvallen plegen maar tegelijkertijd zelden zonder enige externe invloed of ondersteuning handelen. Ondanks dat ze alleen handelen, kunnen ze toch worden beïnvloed door de ideologieën van terroristische organisaties waarmee ze contact hebben of hadden.⁴⁵

3.2 Terroristische activiteiten in Nederland

In de periode 1970-2017 zijn er in de *Global Terrorism Database* voor Nederland 128 terroristische incidenten geregistreerd waarbij in totaal 36 dodelijke slachtoffers vielen. Terroristische aanslagen met tientallen slachtoffers hebben zich in Nederland niet voorgedaan. Het aantal dodelijke slachtoffers als gevolg van terrorisme is in Nederland dan ook laag in vergelijking met de meeste omliggende landen.⁴⁶

Volgens de AIVD was in 2018 sprake van een toename van incidenten met een jihadistische, terroristische of radicaalislamitische achtergrond in Nederland. In

⁴² De Goede (2007).

⁴³ Keatinge & Keen (2017).

⁴⁴ De Egmont Group of Financial Intelligence Units is een wereldwijd orgaan van 164 FIU's. De Egmont Group biedt een platform voor veilige uitwisseling van expertise en financiële informatie om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden.

⁴⁵ Egmont Group of Financial Intelligence Units (2019).

⁴⁶ www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?search=netherlands&sa.x=0&sa.y=0. De Global Terrorism Database biedt informatie tot en met het jaar 2017.

dat jaar deden zich enkele voorvallen voor waarbij de dader vermoedelijk vanuit een jihadistisch of radicaalislamitisch motief handelde of wilde handelen:⁴⁷

- In mei 2018 stak een Syrische man in Den Haag drie mensen neer. Het OM verdacht de man met ernstige psychische problemen van poging tot moord met een terroristisch motief.
- In juni 2018 zijn drie personen in Rotterdam aangehouden waarvan er twee werden verdacht van het voorbereiden van een terroristische aanslag in Frankrijk. Het is volgens de AIVD niet uitgesloten dat zij ook Nederlandse doelwitten overwogen.
- In augustus 2018 vond op het Amsterdamse Centraal Station een steekpartij plaats waarbij een 19-jarige Afghaan die uit Duitsland kwam, twee mensen ernstig verwondde. De man verklaarde dat hij wraak wilde nemen vanwege een cartoonwedstrijd over de profeet Mohammed, die PVV-leider Geert Wilders in het voorjaar had aangekondigd. In oktober 2019 is de man veroordeeld tot een gevangenisstraf van bijna 27 jaar.
- In augustus 2018 is op het Centraal Station van Den Haag een Pakistaan gearresteerd die een aanslag wilde plegen op Wilders, vanwege de door de politicus aangekondigde cartoonwedstrijd over de profeet Mohammed.
- In september 2018 zijn zeven jihadisten aangehouden die volgens de AIVD tot een jihadistisch netwerk behoorden waarvan de oorsprong in Arnhem lag. Zij waren voorbereidingen aan het treffen voor een terroristische aanslag op een grootschalig evenement in Nederland.

In 2019 deden zich de volgende voorvallen voor:

- In maart 2019 vond een aanslag plaats in een tram in Utrecht waarbij vier doden en twee zwaargewonden vielen. In maart 2020 is de man veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf voor de schietpartij met terroristisch oogmerk. Hij is schuldig bevonden aan moord op vier mensen, poging tot moord op drie mensen en bedreiging met een terroristisch misdrijf van zeventien mensen.⁴⁸
- In november 2019 zijn twee mannen uit Zoetermeer aangehouden die worden verdacht van het voorbereiden van een terroristische aanslag. Zij zouden van plan zijn geweest een aanslag met bomvesten en een of meer autobommen te plegen maar hadden daar nog niet de beschikking over.⁴⁹

Naast jihadistisch terrorisme waren er de afgelopen jaren in Nederland ook enkele incidenten met rechtsextremistisch terrorisme die leidden tot veroordelingen. In 2016 was er een aanslag met molotovcocktails bij een moskee in Enschede waarbij geen slachtoffers vielen. De daders werden veroordeeld tot gevangenisstraffen van 36 en 30 maanden.⁵⁰ In 2018 werd een rechtsextremist veroordeeld tot 36 maanden cel vanwege het voorbereiden van een terroristische aanslag.⁵¹

⁴⁷ AIVD (2019).

⁴⁸ www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Levenslang-voor-schietpartij-in-tram-op-24-Oktoberplein-Utrecht.aspx.

⁴⁹ NCTV (2019b).

⁵⁰ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2018:1864>.

⁵¹ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:5215>.

In de vorige NRA van 2017 is gerapporteerd dat er toen in Nederland zes zaken waren geregistreerd met een strafrechtelijke veroordeling op het terrein van terrorismefinanciering.⁵² Dat aantal is sindsdien opgelopen naar twaalf veroordelingen.⁵³ Bijna alle veroordelingen hebben betrekking op het leveren van financiële ondersteuning van vrienden of familieleden die naar strijdgebieden zijn uitgereisd (zie volgende paragraaf voor meer informatie over 'uitreizigers'). Daarnaast lopen momenteel circa 35 tf-onderzoeken met 50 verdachten. Ook de meeste van deze lopende zaken hebben betrekking op het financieren van uitreizigers in strijdgebieden door vrienden en familie.

3.3 Huidige terroristische dreiging in Nederland

In mei 2020 heeft de NCTV het dreigingsniveau in Nederland vastgesteld op niveau drie ('aanzienlijk') van vijf: een aanslag is 'voorstelbaar' waarbij vooral gedacht wordt aan een aanslag van eenlingen of kleine groepen met een jihadistisch motief of uit een andere extremistische hoek.⁵⁴ De huidige terroristische dreiging wordt volgens de AIVD en de NCTV vooral vanuit de jihadistische hoek verwacht.

Jihadistische dreiging

In het meest recente Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52 (DTN 52) van de NCTV uit mei 2020 worden twee categorieën van jihadisten benoemd als bron van zorg:⁵⁵ (1) de gedetineerde jihadisten die elkaar negatief beïnvloeden en nieuwe netwerken vormen en (2) de 'uitreizigers' (personen die zijn uitgereisd naar een strijdgebied in Syrië of een ander land om daar deel te nemen aan de jihadistische strijd) en 'terugkeerders' (uitreizigers die terugkeren naar Nederland) die bij terroristische groepen zijn aangesloten en strijdervaring hebben opgedaan. Daarbij benoemt de NCTV specifiek ook de geweldsdreiging die van vrouwelijke terugkeerders kan uitgaan. De dreiging van de potentiële terugkeerders bestaat uit de strijdervaring die ze hebben opgedaan in de periode dat ze bij terroristische groepen verbleven. Mannen hebben daar vaak excessief geweld meegemaakt, zijn onderwezen in de jihadistische geweldsideologie en kunnen in het strijdgebied training, gewelds- en gevechtservaring hebben opgedaan, alsmede ervaring in het gebruik van wapens en explosieven.

Volgens DTN 52 bedraagt het totale aantal naar Syrië en Irak uitgereisde personen circa 300. Hiervan zijn er ongeveer 100 gesneuveld en zijn er 60 personen teruggekeerd. In totaal bevinden zich nog circa 145 uitreizigers in Syrië en omliggende landen, waarvan ongeveer vijftig volwassenen verblijven in opvangkampen of in detentie in Noordoost-Syrië. Ongeveer vijftien uitreizigers bevinden zich in Turkije. Er verblijven nog minimaal 205 minderjarigen met een Nederlandse band in het voormalige strijdgebied, waarvan er 90 zijn ondergebracht in de opvangkampen in Noordoost-Syrië. Bijna 90% van deze minderjarigen is jonger dan negen jaar.

⁵² Van der Veen en Heuts (2017b).

⁵³ Aantal verkregen uit mailwisseling met OM op 8 april 2020. Het gaat om de volgende zaken die op rechtspraak.nl staan geregistreerd onder ECLI:NL:RBROT:2019:8646, ECLI:NL:RBROT:2019:8645, ECLI:NL:RBROT:2019:5342, ECLI:NL:RBROT:2019:2505, ECLI:NL:RBROT:2019:2504, ECLI:NL:RBROT:2019:2482, ECLI:NL:RBROT:2019:2481, ECLI:NL:RBROT:2019:322, ECLI:NL:GHDHA:2017:642, ECLI:NL:GHDHA:2019:102, ECLI:NL:RBROT:2016:1266, ECLI:NL:RBROT:2016:1264.

⁵⁴ NCTV (2020).

⁵⁵ NCTV (2020).

In paragraaf 3.1 kwam al aan de orde dat er een relatie kan bestaan tussen het verspreiden van radicaal gedachtegoed door religieuze (onderwijs)instellingen en het plegen van terroristische daden door geradicaliseerde personen. In de recentelijk uitgevoerde parlementaire ondervraging over de financiering van moskeeën in Nederland vanuit het buitenland stonden de onwenselijke effecten van deze financiering van gedachtegoed centraal, omdat deze vorm is te verbinden aan radicaliseringsprocessen die veelal vooraf gaan aan het plegen van terroristische activiteiten.⁵⁶ Deze NRA besteedt daarom ook aandacht aan deze financiering vanuit het buitenland. Volgens de AIVD kan financiële steun van islamitische instellingen vanuit het buitenland gepaard gaan met inmenging op ideologisch vlak. Radicaal-islamitische 'aangagers' hebben zich volgens de inlichtingendienst sterk weten te positioneren binnen het aanbod van het onderwijs voor jonge moslims. Als gevolg van onverdraagzame en antidemocratische denkbeelden kunnen kinderen en jongvolwassenen vervreemden van de samenleving en mogelijk worden belemmerd in hun deelname aan de maatschappij. De inlichtingendienst geeft aan dat het voorheen slechts om enkele gevestigde moskeeën en onderwijsinstellingen ging die dit gedachtegoed verspreidden, maar dat het aanbod inmiddels wijdvertakt is.⁵⁷

Rechts-extremistische dreiging

Bij rechts-extremisme staan volgens de AIVD één of meer van de volgende denkbeelden centraal: vreemdelingenhaat, haat jegens vreemde (cultuur)elementen en ultranationalisme.⁵⁸ In haar Jaarverslag 2019 beschrijft de AIVD de belangrijkste denkbeelden van rechts-extremisten in Nederland: anti-islamideeën en het alt-rechts gedachtegoed.⁵⁹

- *Anti-islamideeën.* De AIVD ziet het anti-islamstandpunt als de belangrijkste nieuwe ideologische drijfveer die de afgelopen jaren steeds meer naar voren kwam.
- *Alt-rechts gedachtegoed.* De AIVD stelt dat de Nederlandse alt-rechtsbeweging uiteindelijk als doel heeft een autoritair politiek bestel te realiseren dat alleen de grondrechten van de witte burger (man) waarborgt.

Over de rechts-extremistische scene zegt DTN52 dat in Nederland in vergelijking met andere EU-landen sprake is van een klein aantal extremistische geweldsincidenten. De NCTV geeft ook aan dat de Nederlandse rechts-extremistische scene wat betreft aantallen, organisatiestructuren, financiering en geweldsbereidheid onvergelijkbaar is met de ons omringende landen, maar dat een rechts-terroristische aanslag door een eenling in Nederland voorstelbaar blijft. Deze inschatting is vooral gebaseerd op de mogelijkheid dat een Nederlandse eenling radicaliseert en via online invloeden tot een rechts-extremistische geweldsdaad overgaat. De organisatiegraad van de Nederlandse rechts-extremistische scene is laag. Eenlingen inspireren zich vooral online. Uit een eind 2019 gehackte database van een fascistische en neonazistische besloten webforum blijkt dat een kleine groep van tien à vijftien Nederlandse rechts-extremisten internationaal online actief was en zocht naar rechts-extremistische content. Daarbij viel het gewelddadige taalgebruik op.⁶⁰ De NCTV en de AIVD zien het gebruik van geweld door rechts-extremistische eenlingen of kleine groepen als een reëel risico.

⁵⁶ www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob.

⁵⁷ AIVD (2019).

⁵⁸ www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/rechts-extremisme.

⁵⁹ AIVD (2020).

⁶⁰ NCTV (2020).

Hoewel de grootste terroristische dreiging momenteel verwacht wordt vanuit de jihadistische hoek, valt – mede in het licht van enkele incidenten in andere Europese landen – niet uit te sluiten dat terrorisme vanuit een rechts-extremistische hoek de komende jaren in Nederland zal voorkomen. Wereldwijd neemt de dreiging van rechts-extremistisch terrorisme volgens de Global Terrorism Index 2018 toe. In de periode 2013-2017 waren er bij 113 aanslagen 66 sterfgevallen als gevolg van terrorisme veroorzaakt door rechts-extremistische groepen en personen. Binnen de EU waren in die periode twaalf aanvallen in het Verenigd Koninkrijk, zes in Zweden en twee in Griekenland en Frankrijk. In de VS waren er in 2017 dertig aanslagen die resulteerden in zestien doden. De meeste aanvallen werden uitgevoerd door *lone actors* met rechts-extremistische, nationalistische of anti-islamitische overtuigingen.⁶¹ In 2019 vonden in het buitenland enkele terroristische daden met een rechts-extremistisch motief plaats. Eerder werd al de aanslag gericht tegen moslims in het Nieuw-Zeelandse Christchurch genoemd. Andere voorbeelden van terroristische daden met een rechts-extremistisch motief in 2019 zijn een politieke moord in het Duitse Kassel, twee moorden in het Duitse Halle en een aanslag in het Amerikaanse El Paso.

Links-extremistische dreiging

Onder links-extremisme verstaat de AIVD vooral het antifascistisch extremisme, antiglobalisme of het verzet tegen het Nederlandse asiel- en vreemdelingenbeleid die een bedreiging vormt voor de democratische rechtsorde.⁶² Volgens het Jaarverslag 2019 van de AIVD bleven gewelddadigheden bij 'linkse' groeperingen uit in 2019 en concentreerden zij zich op activisme in de vorm van demonstraties en burgerlijke ongehoorzaamheid. De (geweldloze) acties vanuit de linkse hoek concentreerden zich op thema's zoals antiracisme, LHBTQI⁶³-tolerantie en de klimaatstrijd. De AIVD wijst er op dat ontwikkelingen zoals de opkomst van rechts-extremisme en verdere polarisering in de samenleving links-extremisme kunnen laten opleven.⁶⁴

Een terroristische dreiging vanuit links-extremistische hoek lijkt vooralsnog niet te bestaan in Nederland. Volgens de NCTV is de extreemlinkse beweging in Nederland, in vergelijking met Duitsland en Frankrijk, beperkt in omvang en activiteit. Acties beperken zich voornamelijk tot het woord in plaats van de daad. Soms vindt een bescheiden demonstratie plaats, bijvoorbeeld in reactie op anarchistische ontwikkelingen in Griekenland, of worden posters met opruiende teksten verspreid uit solidariteit met vluchtelingen.⁶⁵ Deze gebeurtenissen kunnen niet onder de noemer 'terrorisme' geschaard worden.

Overige dreigingen

In Nederland lijkt op dit moment geen sprake van een dreiging van nationalistisch, separatistisch of single issue gemotiveerd terrorisme.⁶⁶

⁶¹ Global Terrorism Index 2018.

⁶² www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/links-extremisme.

⁶³ LHBTQI staat voor Lesbisch, Homoseksueel, Biseksueel, Transgender, Queer en Interseksueel.

⁶⁴ AIVD (2020).

⁶⁵ NCTV (2020).

⁶⁶ AIVD (2020).

3.4 Terrorismedefinanciering

De financiering van terrorisme heeft tot doel het optreden van terrorisme mogelijk te maken. Artikel 421 van het WvSr gaat in op de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. Hierin staat dat een persoon strafbaar handelt wanneer deze financiële steun verleent aan het plegen van een terroristisch misdrijf of aan een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. In het artikel wordt verwezen naar andere artikelen van het WvSr waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht. Zoals in hoofdstuk 1 al aan bod kwam, kan het bij terrorismedefinanciering gaan om financiering van terroristische activiteiten in Nederland (al dan niet vanuit het buitenland) maar ook om de financiering van terroristische activiteiten in het buitenland vanuit Nederland. De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismedefinanciering, kunnen zowel een criminele als een legale herkomst hebben.

De verscheidenheid in de organisatiegraad van terroristische organisaties is van invloed op de omvang van de benodigde financiering van terrorisme. Volgens De Goede zijn de kosten voor het plegen van terroristische daden beperkt, zeker in het licht van de schadeomvang die terrorisme veroorzaakt.⁶⁷ Als hoogste worden de kosten van de 9/11 aanslagen in New York en Washington geschat, op US\$ 400.000 tot US\$ 500.000. Voor de aanslagen in Madrid in 2004 zijn de berekende kosten € 54.271 en voor de aanslagen in Londen in 2005 UK£ 8.000. Voor de aanslagen in Parijs in 2015 lopen de kostenberekeningen uiteen, afhankelijk van wat er in meegenomen wordt, van € 30.000 tot € 82.000.⁶⁸ Een onderzoek naar de kosten van zeven aanslagen in Europa met een grote impact in de periode 2015-2017 wees uit dat deze aanslagen in de meeste gevallen zijn gefinancierd met minder dan € 10.000.⁶⁹ In paragraaf 3.2 zijn enkele recente aanslagen en andere terroristische activiteiten beschreven die zich in de periode 2018-2019 in Nederland hebben voorgedaan. Over de bedragen die hieraan zijn te verbinden, is weinig bekend. Wel wijst de aard van deze activiteiten erop dat er waarschijnlijk geen grote bedragen mee gemoeid zijn.

De afgelopen decennia lieten wijzigingen zien in de aard van het terrorisme en (waarschijnlijk bijgevolg) de financiering ervan. De meeste aanslagen na 2001 lijken te zijn gefinancierd via beperkte en lokaal beschikbare middelen. Aan het in stand houden van terroristische organisaties zijn echter hoge kosten verbonden. De kosten omvatten onder meer de rekrutering van terroristische strijders, het plannen van terroristische daden, het verzorgen van training, levensonderhoud, reiskosten, het onderhoud van het terroristische netwerk, de aanschaf van wapens, public relations en propaganda. Over de financiering van de (hoge) kosten van terroristische organisaties is bekend dat voor Al-Qaida internationale donaties belangrijk waren⁷⁰ en dat ISIS zich voornamelijk financierde door het exploiteren van haar grondgebied (smokkel van olie en gas, diefstal en plundering van publieke goederen, verkoop van kunstschaten) en de daar woonachtige bevolking (belastingheffingen en diefstal).⁷¹

⁶⁷ De Goede (2007).

⁶⁸ Wesseling & De Goede (2018).

⁶⁹ Wesseling & De Goede (2018).

⁷⁰ Wesseling & De Goede (2018).

⁷¹ Jonsson (2015).

In de afgelopen jaren zijn er eveneens nieuwe ontwikkelingen geweest in de financiële en de IT-sector. Nieuwe betaalmiddelen zoals virtuele valuta's (o.a. bitcoins) en fenomenen als *crowdfunding* via internet kunnen worden aangewend voor terrorismefinanciering. In hoofdstuk 5 worden enkele van deze tf-methoden nader toegelicht aan de hand van casusvoorbeelden.

De omvang van de financiële middelen waarmee terrorisme wordt gefinancierd, kan in beginsel van invloed zijn op de mate van complexiteit van de methoden om de financiële middelen te verwerven en besteden. Deze methoden worden in hoofdstuk 5 beschreven.

Omdat de AIVD, de NCTV en de voor de NRA geraadpleegde experts overeenstemden in hun oordeel dat voor Nederland de terroristische dreiging vooral uit de jihadistische hoek komt, concentreert deze NRA voor terrorismefinanciering zich op de financiering van jihadistisch terroristische dreigingen.

4 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering?

De eerste stap binnen de ISO 31000 systematiek voor risicomanagement is het uitvoeren van een contextanalyse. In dit hoofdstuk wordt daar invulling aan gegeven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van Nederland die in relatie kunnen staan met de prevalentie van jihadistisch terrorisme en de methoden om dit te financieren. Het betreft relatief vaststaande geografische, demografische, religieuze, sociaal-culturele, politieke, economische en criminologische kenmerken, die via beleidsmaatregelen niet of slechts beperkt en/of op de langere termijn beïnvloedbaar zijn. Dit hoofdstuk streeft er niet naar een directe relatie te leggen tussen bepaalde kenmerken van Nederland en de prevalentie van jihadistisch terrorisme en de financiering daarvan. Daarvoor zou per afzonderlijk kenmerk een verdiepende studie nodig zijn, hetgeen buiten de scope van dit onderzoek valt. Wel beschrijft het hoofdstuk een aantal kenmerken van Nederland die een mogelijke voedingsbodem kunnen vormen voor jihadistisch terrorisme of die mogelijkheden creëren voor methoden om terrorisme te financieren.

4.1 Geografische kenmerken

Nederland, een land in het noordwestelijk deel van Europa, is één van de, na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (EU) op 31 januari 2020, 27 lidstaten van de EU. Nederland heeft ruim 17 miljoen inwoners.⁷² Na Malta is Nederland met circa 500 personen per km² het meest dichtbevolkte land van de EU (enkele Europese stadstaten niet meegerekend).⁷³ Op grond van het Verdrag van Schengen kunnen burgers van de 26 deelnemende landen in Europa, waaronder Nederland, vrij reizen binnen de Schengenzone; grenscontroles zijn opgeheven tussen landen die lid zijn van Schengen.⁷⁴ Ook maakt Nederland deel uit van de Europese Economische Ruimte (EER). De Europese Unie en drie van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) – Liechtenstein, Noorwegen en IJsland – vormen samen de EER.⁷⁵ In de EER is sprake van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal.⁷⁶ Dit vrije verkeer van personen en goederen maken het optreden van terrorisme en mogelijk ook de financiering ervan gemakkelijker mogelijk.

Sinds 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten BES-eilanden) in het Caribisch gebied, met in totaal circa 25.000 inwoners, als drie afzonderlijke openbare lichamen ('bijzondere gemeenten') deel uit van Nederland.⁷⁷ De BES-eilanden worden ook wel aangeduid als Caribisch Nederland. Tot 2010 waren de drie eilanden onderdeel van de Nederlandse Antillen, een voormalig land

⁷² Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Statline. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>.

⁷³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/main-tables>.

⁷⁴ www.europa-nu.nl/id/vh1al2099lwi/schengen_en_visabeleid.

⁷⁵ Het is op het moment van schrijven van het rapport (maart 2020) nog onduidelijk of het Verenigd Koninkrijk na de Brexit nog tot de EER behoort.

⁷⁶ www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese_economische_ruimte_eer.

⁷⁷ Deze NRA gaat niet in op de risico's met betrekking tot terrorismefinanciering voor de BES-eilanden. Voor de BES-eilanden wordt een afzonderlijke NRA uitgevoerd.

binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat, behalve uit Nederland, ook uit de drie landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

Nederland is een laaggelegen land: 26% van Nederland ligt beneden de zeespiegel. Zonder duinen en dijken zou 60% van het Nederlandse grondoppervlak regelmatig onder water staan.⁷⁸ In Nederland stromen enkele grote rivieren, zoals de Rijn, de Maas en de Waal, die als belangrijke handelsroutes fungeren. Het land is gelegen aan de Noordzee; in de nabijheid daarvan ligt de Rotterdamse haven, één van de grootste havens ter wereld (zie paragraaf 4.6).

4.2 Demografische kenmerken

Volgens de AIVD heeft de jihadistische beweging in Nederland naar schatting ruim 500 aanhangers en enkele duizenden sympathisanten. Hoewel een eenduidig profiel van de jihadist of de uitreiziger volgens de inlichtingendienst niet is te maken, zijn verhoudingsgewijs veel Nederlandse jihadisten van Marokkaanse afkomst.⁷⁹ In het vorige hoofdstuk kwam aan bod dat de afgelopen jaren ongeveer 300 Nederlanders met jihadistische intenties succesvol zijn uitgereisd naar Syrië en Irak. Veel van deze uitreizigers hebben een niet-westerse migratieachtergrond. Volgens de AIVD waren verhoudingsgewijs veel Nederlandse jihadisten van Marokkaanse afkomst, maar er waren ook Nederlandse jihadisten van Somalische, Antilliaanse, Afghaanse, Turkse en Koerdische afkomst.⁸⁰ Deze paragraaf beschrijft daarom enkele demografische kenmerken van Nederland.

Tabel 7 Migratieachtergrond Nederlandse bevolking op 1 januari 2019

Migratieachtergrond*	Generatie**	Aantal	% Nederlandse bevolking
Westerse migratieachtergrond	Eerste generatie	876.946	
	Tweede generatie	897.325	
	Totaal	1.774.271	10,3%
Niet-westerse migratieachtergrond	Eerste generatie	1.284.738	
	Tweede generatie	1.027.129	
	Totaal	2.311.867	13,4%
5 grootste groepen met migratieachtergrond	Turkije	409.877	
	Marokko	402.492	
	Indonesië	358.773	
	Suriname	353.909	
	Duitsland	351.552	

Bron: CBS Statline (2019)

* Een westerse migratieachtergrond heeft betrekking op een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, en Indonesië en Japan. Een niet-westerse migratieachtergrond heeft betrekking op een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.

** Een persoon met een eerste generatie migratieachtergrond heeft als migratieachtergrond het land waar hij of zij is geboren. Een persoon met een tweede generatie migratieachtergrond heeft ten minste één ouder die in het buitenland is geboren.

⁷⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015).

⁷⁹ www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/jihadistische-beweging-in-nederland.

⁸⁰ www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/jihadistische-beweging-in-nederland.

In 2019 heeft bijna een kwart van de Nederlandse bevolking een westerse (10,3%) dan wel niet-westerse migratieachtergrond (13,4%). Dit betekent een aanmerkelijke stijging, want in 1996 had ongeveer een zesde van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond.⁸¹ De vijf grootste groepen Nederlanders met een migratieachtergrond zijn van Turkse, Marokkaanse, Indonesische, Surinaamse en Duitse afkomst.

4.3 Religieuze kenmerken

Jihadisme is een extreme ideologie die oproept tot het voeren van een 'heilige oorlog' tegen 'ongelovigen'. Jihadisten claimen de islam om hun overtuigingen en manier van leven met geweld op te leggen aan anderen.⁸² Voor jihadisten zijn anders gelovigen inclusief gematigde moslims de vijand. ISIS sympathisanten streven een totalitaire theocratie na waarin ook voor gematigde moslims geen plek is. Jihadisten menen op te komen voor de belangen van de islam en voor de belangen van alle moslims, overal ter wereld. Zij beschouwen zich als de voorhoede van deze wereldwijde moslimgemeenschap, de 'ummah'.⁸³ Vanwege de terroristische dreiging in Nederland die vooral jihadistisch van aard is, beschrijft deze paragraaf enkele religieuze kenmerken van Nederland.

Een groot deel van de Nederlandse bevolking heeft naar eigen zeggen geen kerkelijke gezindte: 53% van de Nederlanders vanaf 18 jaar rekent zich niet tot een bepaalde kerkelijke gezindte (zie tabel 8). Binnen de groep Nederlanders die zich wel tot een kerkelijke gezindte rekent, is het grootste deel Rooms-Katholiek; 5% van de Nederlanders geeft aan islamitisch te zijn. Tabel 8 laat verder zien dat circa vier op de vijf Nederlanders (vanaf 15 jaar) zelden of nooit een religieuze dienst bezoekt.

Tabel 8 Kerkelijke gezindte en bezoek aan religieuze dienst in Nederland in 2019

Kerkelijke gezindte*	Aandeel	Bezoek religieuze dienst**	Aandeel
Geen kerkelijke gezindte	53%	Een keer per week of vaker	8%
Rooms-Katholiek	22%	Twee tot drie keer per maand	4%
Protestantse Kerk in Nederland	6%	Een keer per maand	2%
Nederlands Hervormd	6%	Minder dan een keer per maand	7%
Gereformeerd	3%	Zelden of nooit	79%
Islam	5%		
Overige gezindte	5%		

Bron: CBS Statline (2020)

* De weergegeven percentages hebben betrekking op het percentage mensen in Nederland vanaf 18 jaar dat zich tot een bepaalde kerkelijke gezindte rekent.

** De weergegeven percentages hebben betrekking op het percentage mensen in Nederland vanaf 15 jaar dat naar een religieuze bijeenkomst gaat.

⁸¹ Volgens een prognose van CBS zet deze stijging de komende decennia door. Voorzien is dat in 2060 het aandeel van de Nederlandse bevolking met een migratieachtergrond circa 40% bedraagt. Zie: www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/51/prognose-bevolking-naar-migratieachtergrond--2019-2060--.

⁸² www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/terrorismebestrijding/jihadisme-tegengaan.

⁸³ www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/jihadistische-ideologie.

4.4 Sociaal-culturele kenmerken

In 'Discovering the Dutch', een standaard naslagwerk over de Nederlandse politiek, economie, geschiedenis, cultuur en maatschappij, wordt Nederland gekarakteriseerd als een modern, dichtbevolkt, internationaal georiënteerd land met een veelheid aan buitenlandse handelsbetrekkingen, migratiebewegingen, culturele uitwisselingen, netwerken, allianties en samenwerkingsverbanden.⁸⁴ Nederland is een constitutionele monarchie met een lange democratische traditie, een internationaal georiënteerde economie met een uitgebreid welvaartsysteem en een op consensus gerichte politieke cultuur. Besamusca en Verheul beschouwen de onderling samenhangende begrippen *verzuiling*, *tolerantie* en het *Poldermodel* als kernelementen voor de Nederlandse cultuur en maatschappij. Hieronder worden deze elementen besproken.

Tot het midden van de jaren 1960 was Nederland grotendeels verzuild georganiseerd, volgens de lijnen van de religieuze en politieke denominaties. Naar denominatie onderscheiden instituties zoals scholen, verenigingen, politieke partijen, vakbonden, omroeporganisaties bestonden naast en los van elkaar. In de zestiger jaren begon de ontkerkelijking in Nederland en nam de verzuiling langzamerhand af. Dit neemt niet weg dat in de huidige Nederlandse maatschappij nog veel sporen terug te zien zijn van het verzuilde verleden, bijvoorbeeld in de politieke partijen, omroepen, werknemersorganisaties en onderwijsinstellingen.

De Nederlandse tolerantie voert terug tot de zestiende eeuw, toen in de Republiek der Verenigde Nederlanden als eerste land ter wereld een vorm van godsdienstvrijheid werd ingevoerd.⁸⁵ Deze godsdienstvrijheid leidde tot een instroom van religieuze vluchtelingen uit andere landen. Nadere beschouwing, echter, leidt tot de veronderstelling dat het bij deze Nederlandse godsdienstvrijheid eerder ging om gedogen dan om tolerantie. In die tijd beschikten autoriteiten over onvoldoende macht voor de handhaving van religieuze conformiteit. Ook onderkenden zij het belang van het bewaren van de onderlinge goede relaties.

Ten tijde van de ontkerkelijking ontstaat vanaf de jaren 1960 in Nederland een nieuw, meer op het individu georiënteerd mensbeeld met een nadruk op persoonlijke ontwikkeling, ondernemerschap, creativiteit en zelfexpressie. Deze culturele revolutie rekent af met de oude waarden van conformiteit en vormt de basis voor een nieuwe periode van gedogen en tolerantie, met name op terreinen als homoseksualiteit, emancipatie, abortus, homohuwelijk, softdrugs en euthanasie. Veel hiervan staat in schril contrast tot de strikte normen en waarden die jihadisten hanteren.

In diezelfde periode ontwikkelt de Nederlandse economie zich snel en krachtig, mede als gevolg van de exploitatie van het enorme aardgasveld dat in 1959 in Slochteren is ontdekt. De tot dan toe autochtone Nederlandse beroepsbevolking kan niet voorzien in de groeiende vraag naar arbeidskrachten en er worden in het buitenland arbeiders geworven die tijdelijk in Nederland zouden werken en verblijven. In eerste instantie komen deze gastarbeiders uit Zuid-Europese landen met een christelijke cultuur en later ook uit islamitische landen, vooral Turkije en Marokko. Veel van deze gastarbeiders vestigden zich echter permanent in Nederland en in 2019 heeft bijna 25% van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond

⁸⁴ Besamusca en Verheul (2010).

⁸⁵ Mijnhardt (2010).

waarvan bijna de helft in Nederland is geboren.⁸⁶ Na de 9/11 aanslagen in New York en andere aanslagen in Europa door jihadistisch geïnspireerde terroristen neemt in Nederland de tolerantie ten opzichte van moslims af. Dit vindt zijn weerslag in de opkomst van anti-islamitische politieke partijen in Nederland. In de afgelopen jaren zijn er in Nederland ook politieke partijen ontstaan die zich speciaal richten op het behartigen van de belangen van bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond.⁸⁷

Het Poldermodel wordt gekenmerkt door het samenwerken van partijen met verschillende belangen, waarbij wordt gezocht naar consensus en compromissen.⁸⁸ Hoewel de toepassing van het Poldermodel tijdsintensief is, is het een groot voordeel dat alle relevante partijen betrokken worden en dat bij de besluitvorming rekening kan worden gehouden met hun belangen. Besluiten die via het Poldermodel worden genomen, mogen dan ook op draagvlak rekenen. Het Poldermodel wordt breed toegepast, bijvoorbeeld bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en lonen tussen overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties en bij besluitvorming over zorg en onderwijs. Ook bij de vorming van Nederlandse regeringen komt de Poldermodelbenadering terug. Bij Nederlandse verkiezingen mag geen van de politieke partijen rekenen op een meerderheid van stemmen. Partijen moeten dus samenwerken en coalities sluiten met andere partijen om een regering te kunnen vormen. Vanuit de cultuur van het Poldermodel zijn er voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland in vergelijking met de meeste andere landen relatief veel initiatieven ontplooid waarbij organisaties samenwerking met andere organisaties zoeken om op een effectievere manier terrorismefinanciering tegen te gaan (zie paragraaf 6.5). Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaatsamenwerkingsverbanden.

4.5 Politieke kenmerken

Zoals hierboven ook al is aangegeven kenmerkt de Nederlandse politiek zich door de Poldercultuur, waarbij politieke partijen met verschillende belangen wordt samengewerkt en wordt gezocht naar consensus. Omdat hierbij conflicten zoveel mogelijk worden vermeden is in Nederland een stabiele politieke constellatie ontstaan.

Onder meer ter bestrijding van terrorisme nam de Nederlandse krijgsmacht de afgelopen jaren deel aan een groot aantal militaire vredesmissies dat wereldwijd wordt of werd uitgevoerd. Het gaat om grote en kleinere missies, onder meer in Irak, Afghanistan, Bahrein, Libië en Mali.⁸⁹ Door deze deelnames zouden terroristische groeperingen kunnen besluiten financiële of andere middelen vrij te maken voor het plegen van aanslagen in Nederland.

Na de 9/11 aanslagen in New York en de dodelijke aanslag op Pim Fortuyn door een links-extremist in 2002 worden in het voordien tolerante Nederland vanaf dan scherpe(re) standpunten ingenomen op thema's als immigratie en de Europese eenwording, niet alleen door de dan opgerichte anti-immigratiepartijen, zoals de PVV, maar ook door middenpartijen. Deze ontwikkeling vindt in dezelfde periode ook plaats in andere Europese landen.

⁸⁶ www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland-.

⁸⁷ <https://nos.nl/artikel/2216178-aanbod-aan-migrantenpartijen-sterk-toegenomen.html>.

⁸⁸ Van Zanden (2010).

⁸⁹ www.defensie.nl/onderwerpen/missies/huidige-missies.

4.6 Economische kenmerken

Personen, groepen personen of organisaties die terrorisme financieren, kunnen gebruikmaken van methoden die betrekking hebben op economische kenmerken van Nederland. Geldtransacties kunnen via verplaatsing van contant geld plaatsvinden of op girale wijze via vergunde banken of (on)vergunde betaaldienstverleners. Ook kan de financiering van terrorisme plaatsvinden via de export van goederen naar het buitenland, bijvoorbeeld via Schiphol of de Rotterdamse haven. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de methoden die worden ingezet voor de financiering van jihadistisch terrorisme. Deze paragraaf beschrijft allereerst enkele algemene economische kenmerken van Nederland en gaat vervolgens in op onder meer de Nederlandse financiële sector, het belang van export voor Nederland en het gebruik van contant geld in Nederland.

Algemeen

In 2018 had Nederland een Bruto Binnenlands Product (BBP) van US\$ 53.106 per hoofd van de bevolking; daarmee heeft Nederland volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een van 's werelds hoogste BBP's per capita.⁹⁰ In 2019 stond Nederland op de vierde plaats van een ranglijst van meest concurrerende economieën ter wereld van het World Economic Forum.⁹¹ Nederland was hiermee het hoogst geklasseerde Europese land. Volgens het World Economic Forum is de hoge positie van Nederland te danken aan de optimale score van 100 voor macro-economische stabiliteit (inflatie en schuldenlast), een infrastructuur van wereldklasse, een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, een hooggeschoolde beroepsbevolking en een blijvende focus op innovatie. Andere sterke economische sectoren van Nederland zijn onder meer de chemische sector, de logistieke sector en de tuinbouwsector.⁹²

In de Nederlandse economie is de afgelopen decennia de bijdrage van de dienstensector sterk gegroeid. In 1969 was het aandeel van de commerciële en niet-commerciële dienstverlening nog geen 56% (en van de goederensector dus ruim 44%). In 2016 bedroeg het aandeel van de dienstensector ruim 78%.⁹³

Financiële sector

Nederland kent een relatief grote en internationaal georiënteerde financiële sector met in het derde kwartaal van 2019 activa ter waarde van ruim zeven keer (725%) het BBP.⁹⁴ De bankensector vormt qua omvang van de activa bijna de helft van de financiële sector (319% van het BBP⁹⁵) en is geconcentreerd in drie grootbanken: ING, Rabobank en ABN-AMRO. In 2018 bedroeg het balanstotaal van alle banken 2.234 miljard euro.⁹⁶ ING is de grootste bank met een balanstotaal van 887 miljard euro. Daarna komen de Rabobank (590 miljard euro) en ABN-AMRO (381 miljard euro). De Nederlandse bankensector is verhoudingsgewijs één van de grootste bankensectoren in Europa.⁹⁷

⁹⁰ https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#.

⁹¹ World Economic Forum (2019).

⁹² www.topsectoren.nl/.

⁹³ CBS (2017).

⁹⁴ Eigen berekening op basis van cijfers van DNB (<https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=mainproduct>) en het BBP uit de Miljoenennota 2020.

⁹⁵ www.ebf.eu/the-netherlands/.

⁹⁶ www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019.

⁹⁷ www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland.

Export

Nederland behoorde in 2018 met US\$ 724 miljard aan export tot de top 5 grootste exporteurs ter wereld. Alleen China, de Verenigde Staten, Duitsland en Japan nemen hogere posities in dan Nederland.⁹⁸ In 2018 bedroeg de totale export van producten en diensten 34% van het BBP. Bijna 71% van de export was gericht op andere EU-landen, voornamelijk Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁹⁹ De belangrijkste exportproducten zijn machines en machineonderdelen, metaal en metaalproducten, sierteelt, aardgas en hoogwaardige kunststoffen.¹⁰⁰ In vergelijking met de resultaten in de eerste NRA Terrorismefinanciering¹⁰¹ valt de gedaalde export van aardgas op. Aardgas is nu het vierde exportproduct, ten tijde van de eerste NRA bekleedde het de tweede plaats.

Naast goederen exporteert Nederland ook veel diensten. Zakelijke diensten en gebruik van intellectueel eigendom vormen daarbij de grootste categorieën. Bij zakelijke diensten kan worden gedacht aan onderzoek en ontwikkeling (R&D), professionele en management adviesdiensten en technische zakelijke diensten.¹⁰² Hoewel slechts circa 2% van de Nederlandse bevolking werkzaam is in de sector landbouw en visserij,¹⁰³ is Nederland in de wereld, dankzij een focus op verregaande innovatie en mechanisatie, na de Verenigde Staten de grootste exporteur van voedingsmiddelen en agrarische producten.¹⁰⁴

Schiphol en de Rotterdamse haven

Nederland heeft een van de grootste luchthavens ter wereld. Volgens de Airports Council International staat Schiphol qua passagiersaantallen met ruim 71 miljoen passagiers in 2018 op de elfde plaats. Dit betreft zowel binnenlandse als internationale vluchten. Binnen Europa nemen alleen London Heathrow Airport en Aéroport de Paris-Charles de Gaulle een hogere positie in. Als het gaat om internationaal vliegverkeer, dan staat Schiphol op de vierde plaats en hebben alleen Dubai International Airport, London Heathrow en Hongkong International Airport hogere passagiersaantallen dan Schiphol. Wat betreft vrachtvervoer neemt Schiphol in de wereld de twintigste positie en binnen Europa de vierde plek in.¹⁰⁵

Volgens het rapport 'One hundred ports 2019' van Lloyds List was de haven van Rotterdam in 2018 de op tien na grootste overslaghaven ter wereld. Rotterdam wordt vooraf gegaan door zeven Chinese havens en havens in Singapore, Maleisië en de Verenigde Arabische Emiraten. Binnen Europa neemt de Rotterdamse haven de hoogste positie in.¹⁰⁶

Contant geld minder populair betaalmiddel

In Nederland wordt in vergelijking met andere Europese landen weinig met contant geld betaald. Volgens onderzoek van de Europese Centrale Bank (ECB) vond in 2016

⁹⁸ www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/.

⁹⁹ CBS (2019).

¹⁰⁰ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines; CBS (2019).

¹⁰¹ Van der Veen & Heuts (2017b).

¹⁰² CBS (2019).

¹⁰³ www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur.

¹⁰⁴ www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/.

¹⁰⁵ Het betreft voorlopige cijfers, definitieve cijfers zijn nog niet gepubliceerd op 20 februari 2020.
<https://aci.aero/news/2019/03/13/preliminary-world-airport-traffic-rankings-released/>.

¹⁰⁶ <https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019/>.

79% van alle toonbankbetalingen in de eurozone via contant geld plaats. Contant geld werd in 2016 het minst in Nederland, Estland en Finland gebruikt. In Nederland lag het percentage transacties met contant geld op 45%. Nederland was het enige land in de eurozone waar er vaker werd gepind (55% van alle transacties) dan contant betaald.¹⁰⁷

Het aantal betalingen met contant geld in Nederland nam tussen 2010 en 2018 af van 4,37 miljard betalingen in 2010 naar 2,53 miljard betalingen in 2018, een vermindering van 42%. In die periode daalde de waarde van de contante betalingen van 52 miljard euro naar 34 miljard euro, een afname van 34%. Tussen 2017 en 2018 daalde het aandeel contante betalingen op het totale aantal toonbankbetalingen van 41% naar 37%. Het aandeel van de pinbetalingen steeg in deze periode van 58% naar 63%.¹⁰⁸

4.7 Criminologische kenmerken

Eerder werd al genoemd dat de financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, zowel een legale als een criminele herkomst kunnen hebben. Vanwege de potentiële criminele herkomst van middelen bedoeld voor terrorismefinanciering beschrijft deze paragraaf enkele criminologische kenmerken van Nederland.

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in 2019 circa 58% van de geregistreerde criminaliteit in Nederland een vermogenscomponent. Tabel 9 laat zien dat het met name om diefstal/verduistering en inbraak, bedrog en valsheidsmisdrijven gaat. Het geregistreerde aantal misdrijven dat te maken heeft met mensenhandel of mensensmokkel evenals het aantal geregistreerde drugs-misdrijven, is sinds 2017 gestegen.

Zorgfraude is een voorbeeld van een valsheidsmisdrijf dat de afgelopen jaren een flinke toename liet zien. In 2017 ontving het Informatie Knooppunt Zorgfraude (IKZ) 675 signalen over fraude in de zorg, een toename van 51% ten opzichte van 2016. Er waren dat jaar 197 signalen over fraude met een persoonsgebonden budget (pgb) vanuit de Wet langdurige zorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning, Zorgverzekeringswet of de Jeugdwet.¹⁰⁹ Volgens de waarneming van de FIU-Nederland wordt zorgfraude in toenemende mate gebruikt voor terrorismefinanciering.¹¹⁰

In tabel 9 valt niet af te lezen dat er aanwijzingen zijn dat er de afgelopen jaren een verschuiving optrad van de traditionele vormen van de geregistreerde vermogenscriminaliteit, zoals diefstal en inbraak, die een dalende tendens laat zien, naar valsheidsmisdrijven en cybercrime zoals internetoplichting, hacken en identiteitsfraude waar er een stijgende trend te bespeuren is.¹¹¹ Uit het rapport *Internet Organised Crime Threat Assessment* (IOCTA) van Europol uit 2019 blijkt eveneens dat de cybercriminaliteit zich blijft ontwikkelen.¹¹² Daarbij is een verschuiving van de focus waar te nemen naar grotere en meer winstgevendende doelen en nieuwe

¹⁰⁷ ECB (2017).

¹⁰⁸ De Nederlandsche Bank/Betaalvereniging Nederland (2018).

¹⁰⁹ IKZ (2018).

¹¹⁰ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2323618-zorgfraude-gebruikt-voor-financiering-terrorisme-kamer-wil-actie.html>.

¹¹¹ CBS (2010).

¹¹² Europol (2019).

technologieën. Volgens Europol vloeien de nieuwe bedreigingen niet alleen voort uit het inzetten van nieuwe technologieën maar ook uit het misbruik van al langer bekende kwetsbaarheden in bestaande technologieën.

Tabel 9 Geregistreerde* vermogenscriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en drugsmisdrijven in 2016-2019

	2016	2017	2018**	2019**
Misdrijven, totaal***	930.325	832.950	786.280	817.390
Vermogensmisdrijven	576.445	502.510	457.815	473.310
Diefstal/verduistering en inbraak	498.285	428.135	380.325	374.160
Bedrog	45.150	39.405	41.420	53.480
Valsheidsmisdrijf	24.710	27.380	27.725	36.055
Heling	5.845	5.255	5.560	6.355
Afpersing en afdreiging	1.665	1.520	1.765	1.775
Bankbreuk	180	115	105	95
Witwassen	610	695	900	1.390
Mensenhandel, mensensmokkel	730	725	875	1.175
Drugsmisdrijven	13.275	12.525	13.390	14.640
Harddrugs	6.760	6.570	7.055	7.840
Softdrugs	6.295	5.740	6.150	6.595
Drugsmisdrijf (overig)	220	215	190	200

Bron: CBS Statline (2020)

* Volgens het CBS is een 'geregistreerd misdrijf' dat door de politie is vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal.

** Voor 2018 en 2019 gaat het om voorlopige resultaten.

*** Hieronder vallen vermogensmisdrijven, vernielingen, misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag, geweldsmisdrijven, seksuele misdrijven, drugsmisdrijven, verkeersmisdrijven, (vuur)wapenmisdrijven, overige misdrijven omschreven in het Wetboek van Strafrecht en overige misdrijven omschreven in andere wetten.

4.8 Tot slot

Dit contexthoofdstuk beschreef een aantal specifieke kenmerken van Nederland, het betreft zowel algemene kenmerken als de specifieke kenmerken die in relatie kunnen staan met de prevalentie van jihadistisch terrorisme en de methoden om dit te financieren. Het betreft relatief vaststaande geografische, demografische, religieuze, sociaal-culturele, politieke, economische en criminologische kenmerken, die via beleidsmaatregelen niet of slechts beperkt en/of op de langere termijn beïnvloedbaar zijn.

Jihadisten zijn aanhanger van een extreme ideologie die oproept tot het voeren van een 'heilige oorlog' tegen 'ongelovigen' en claimen de islam om hun overtuigingen en manier van leven met geweld op te leggen aan anderen. Vanuit die context is in de paragraaf over religieuze kenmerken van Nederland opgemerkt dat het grootste deel van de Nederlanders niet-moslim is en dat meer dan de helft van de bevolking zich niet tot een bepaalde kerkelijke gezindte rekent. Volgens de AIVD heeft de jihadistische beweging in Nederland naar schatting ruim 500 aanhangers en enkele duizenden sympathisanten. Hoewel een eenduidig profiel van de jihadist of de uitreiziger volgens de inlichtingendienst niet is te maken, zijn verhoudingsgewijs veel Nederlandse jihadisten van Marokkaanse afkomst. Ook de meerderheid van de Nederlandse uitreizigers is van Marokkaanse afkomst. In de paragraaf over

demografische kenmerken van Nederland kwam naar voren dat Marokkanen een van de grootste migrantengroepen van Nederland vormen.

Een kenmerk dat mogelijk gerelateerd kan worden aan de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland is de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht aan militaire vredesmissies, onder meer in Irak, Afghanistan, Bahrein, Libië en Mali. Ook het feit dat in het Nederlandse politieke bestel partijen actief zijn die uitgesproken anti-islam en anti-immigratie standpunten hebben, kan een rol spelen bij de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland.

Er kan een relatie worden gelegd tussen enkele economische kenmerken van Nederland en de ingezette methoden van terrorismefinanciering. Geldtransacties kunnen via verplaatsing van contant geld plaatsvinden of op girale wijze via vergunde banken of (on)vergunde betaaldienstverleners. Ook kan de financiering van terrorisme plaatsvinden via de export van goederen naar het buitenland, bijvoorbeeld via Schiphol of de Rotterdamse haven.

Eén voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van het Poldermodel. Voor Nederlandse organisaties is het gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om terrorismefinanciering te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

5 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering

De NRA beoogt een risico-gebaseerde ordening aan te brengen in de methoden die in Nederland ingezet kunnen worden om financiële middelen bedoeld voor terrorismefinanciering te verwerven en/of te besteden. In hoofdstuk 3 werd al toegelicht dat deze NRA zich focust op de financiering van jihadistisch terrorisme. Al eerder is vermeld dat de NRA is opgebouwd vanuit een longlist van tf-dreigingen (zie bijlage 4). Niet al deze dreigingen worden in dit hoofdstuk in even veel detail beschreven. Dit hoofdstuk concentreert zich op de methoden die door experts zijn geïdentificeerd als tf-dreigingen die de grootste impact kunnen hebben (paragraaf 5.2), gezien de specifieke kwetsbaarheden van Nederland (hoofdstuk 4) en de barrières die Nederland opwerpt tegen terrorismefinanciering (hoofdstuk 6). De beschreven methoden worden geïllustreerd aan de hand van casusvoorbeelden die voornamelijk via deskresearch zijn verzameld.

5.1 Identificatie van grootste tf-dreigingen

Longlist van tf-dreigingen

Voorafgaande aan de eerste expertmeeting is een longlist van in totaal 23 tf-dreigingen (zie bijlage 4) door middel van een mailenquête voorgelegd aan experts¹¹³ op het terrein van terrorismefinanciering. De tf-dreigingen betroffen financieringsbronnen, financieringsmethoden, financieringskanalen en verhullingsmethoden. Aan de experts en poortwachters is gevraagd om per dreiging aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen of dat zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de informatie die bij hun organisatie beschikbaar is. In de enquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende tf-dreigingen.

De eerste expertmeeting begon met een gezamenlijke bespreking van de gehele longlist van tf-dreigingen, waarbij voor iedere dreiging werd gevraagd naar bestaande casuïstiek. Hierdoor deden – indien casus beschikbaar waren – alle experts kennis op van de aard van de dreigingen (in algemene zin) en van de door experts ingeschatte prevalentie van de dreigingen. Deze werkwijze had als doel een gedeeld referentiekader over de tf-dreigingen te creëren en zoveel mogelijk 'de klokken van de aanwezige experts gelijk te zetten'. De plenaire bespreking leidde ertoe dat sommige dreigingen werden samengenomen of juist opgesplitst en/of qua formulering werden aangescherpt. Zo is de dreiging 'terrorismefinanciering via goede doelen' aangevuld met de toevoeging 'zonder rechtsvorm/crowdfunding (onder andere middels sociale media)'.

Na de bespreking van de 23 tf-dreigingen op de longlist werden de dreigingen die experts in de mailenquête hadden toegevoegd, plenair besproken. Daarbij beargumenteerden de experts waarom sommige tf-dreigingen *wel* en andere dreigingen

¹¹³ Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering; private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

niet aan de longlist toegevoegd moesten worden. Uiteindelijk werden zes tf-dreigingen aan de longlist toegevoegd.¹¹⁴

Identificatie van grootste tf-dreigingen

Aan de experts werd vervolgens gevraagd om, rekening houdend met de Nederlandse kwetsbaarheden en weerbaarheid, uit de definitieve longlist van 29 tf-dreigingen de tien dreigingen met de grootste potentiële impact te identificeren. Na een eerste identificatieronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid hun eerste oordelen aan te passen en volgde de tweede en definitieve identificatieronde. Tabel 10 geeft de resultaten hiervan¹¹⁵; de kolom 'aantal experts' geeft het aantal experts dat de betreffende dreiging in zijn of haar top 10 heeft opgenomen, weer. De lijst bevat elf dreigingen omdat de dreigingen op de tiende en elfde positie door een gelijk aantal experts is geïdentificeerd.¹¹⁶

Tabel 10 Elf grootste tf-dreigingen

Dreigingen	Aantal experts
Verhullingsmethode: via goede doelen zonder rechtsvorm/crowdfunding (o.a. middels sociale media)	8
Financieringsbron: middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)	8
Financieringsbron: giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen)	8
Verhullingsmethode: via non profit organisaties / stichtingen	7
Financieringsmethode: Trade-Based als waardeverplaatsingsmethode	6
Financieringsmethode: ondergronds bankieren	6
Financieringsbron: giften en leningen van particulieren waaronder familie/vrienden (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Financieringsbron: middelen uit eigen onderneming (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Financieringsbron: eigen middelen: salaris of spaargeld (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Financieringsmethode: betalingen/verwervingen via online platforms (payment service providers)	4
Financieringsmethode: financiering met virtuele valuta's	4

De bovenstaande elf tf-dreigingen vormden het uitgangspunt voor de verdiepende interviews met experts die na de eerste expertmeeting plaatsvonden. In de interviews is meer inzicht verkregen in de precieze aard en bestaande casuïstiek van de dreigingen. Ook leidden de interviews tot voorstellen voor een aangescherpte formulering van sommige geïdentificeerde tf-dreigingen en het uitsplitsen van enkele tf-dreigingen die in de eerste expertmeeting nog samengenomen waren. Deze voorgestelde aanpassingen zijn aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts. Deze aanpassingen leidden uiteindelijk tot de definitieve lijst van de twaalf grootste tf-dreigingen (tabel 11).

¹¹⁴ Drie dreigingen ('ondergronds bankieren', 'Trade-Based als waardeverplaatsingsmethode' en 'betalingen/verwervingen via online platforms/payment service providers') zijn in de eerste expertmeeting geïdentificeerd als behorend tot de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 4.3. De resterende dreigingen, die niet tot de grootste tf-dreigingen behoorden, worden om die reden ook niet nader toegelicht in deze NRA.

¹¹⁵ Het totale overzicht van deze exercitie waarin ook de minder grote tf-dreigingen zijn opgenomen, is te vinden in bijlage 6.

¹¹⁶ Het totale overzicht van deze exercitie waarin ook de minder grote tf-dreigingen zijn opgenomen, is te vinden in bijlage 6.

Tabel 11 Definitieve lijst van 12 grootste tf-dreigingen

Geïdentificeerde grootste tf-dreigingen (eerste expertmeeting)	Definitieve lijst van grootste tf-dreigingen (tweede expertmeeting)
Giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen) Via non profit organisaties/stichtingen	Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland
Via goede doelen zonder rechtsvorm/crowdfunding (o.a. middels sociale media)	Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm
Middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)	Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)
Ondergronds bankieren	Verplaatsing via ondergronds bankieren (waaronder onvergunde betaaldienstverleners) Verplaatsing (fysiek) van contant geld
Giften en leningen van particulieren waaronder familie/vrienden (legaal dan wel crimineel verkregen)	Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden
Middelen uit eigen onderneming (legaal dan wel crimineel verkregen)	Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming
Eigen middelen: salaris of spaargeld (legaal dan wel crimineel verkregen)	Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)
Trade-Based als waardeverplaatsingsmethode	Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen
Betalingen/verwervingen via online platforms (payment service providers)	Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers
Financiering met virtuele valuta's	Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's

Bij *alle* tf-dreigingen met de grootste potentiële impact die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd, is sprake van een herformulering. De elementen 'verwerving' (van financiële middelen) en 'financiering' (met financiële middelen) zijn bij bijna alle dreigingen toegevoegd. Bij enkele van deze tf-dreigingen is (ook) het element 'verplaatsing' (van financiële middelen) toegevoegd. Enkele andere tf-dreigingen zijn qua formulering nog verder aangepast:

- De dreigingen 'giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen)' en 'via non profit organisaties/stichtingen' zijn samengevoegd maar er is tegelijkertijd ook een onderscheid gemaakt naar organisaties in Nederland en het buitenland. Dit heeft geleid tot twee andersoortige tf-dreigingen die zijn opgenomen in de lijst van grootste dreigingen.
- 'Middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)' is als volgt aangepast:
 - Het frauduleuze deel hiervan valt onder een nieuwe dreiging, namelijk 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)' waaronder ook andere vormen van fraude vallen. Horizontale fraude is fraude waarbij burgers en bedrijven zoals financiële instellingen slachtoffer zijn; voorbeelden zijn fraude met betaalproducten, faillissementsfraude en identiteitsfraude.¹¹⁷ Verticale fraude heeft betrekking op fraude waarbij de

¹¹⁷ Bij de twee laatstgenoemde voorbeelden dient opgemerkt te worden dat ook de overheid daarvan slachtoffer kan zijn.

- overheid slachtoffer is; voorbeelden zijn uitkeringsfraude, belastingfraude en fraude in de zorg (inclusief fraude met persoonsgebonden budget).
- Het niet-frauduleuze deel van deze dreiging is ondergebracht bij de nieuwe dreiging 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen' waaronder ook andere vormen van legaal verkregen eigen middelen vallen.
- De dreiging 'ondergronds bankieren' is opgesplitst in 'verplaatsing via ondergronds bankieren' – waaronder ook onvergunde betaaldienstverleners vallen – en 'verplaatsing (fysiek) van contant geld'.

5.2 Methoden van financiering van jihadistisch terrorisme

In paragraaf 5.1 kwam naar voren dat de huidige terroristische dreiging voor Nederland volgens de AIVD en NCTV vooral jihadistisch van aard is. Om deze reden legt deze NRA de focus op de financiering van jihadistisch terrorisme. Figuur 2 geeft de verschillende vormen van financiering van jihadistisch terrorisme op schematische wijze weer. Uit de verdiepende interviews met experts blijkt niet – voor zover dit momenteel bekend is – dat al deze vormen in de praktijk ook daadwerkelijk voorkomen in of vanuit Nederland. Wel kunnen deze volgens de experts in beginsel voorkomen.

Zoals in paragraaf 5.1 al is beschreven, is bij terrorisme sprake van een grote verscheidenheid qua organisatievorm, hetgeen ook van invloed is op de omvang van de benodigde financiering van terrorisme. Hierdoor kunnen per organisatievorm ook de methoden van verwerving en verplaatsing van middelen ten behoeve van terrorismefinanciering evenals de methoden waarmee het terrorisme wordt gefinancierd, verschillen. Methoden om terrorisme te financieren bevatten veelal zowel een element van 'verwerven' (methoden om financiële middelen te verwerven) als een element van 'financieren' (methoden om de verworven financiële middelen op de plek van bestemming te krijgen). De methoden kunnen tot slot ook een element van 'verhulling' bevatten om zo de pakkans te verkleinen. In de praktijk kunnen verschillende methoden in combinatie worden ingezet om middelen bedoeld voor terrorismefinanciering te verwerven en/of terrorisme te financieren.

Terrorismefinanciering met eigen middelen

Legaal verkregen eigen middelen

Terrorisme kan met legaal verkregen eigen middelen gefinancierd worden. De vormen van legale inkomstenbronnen zijn legio: het kan gaan om middelen die verkregen zijn door middel van salaris, een uitkering, studiefinanciering of een eigen onderneming. Er bestaat een nauwe samenhang tussen drie van de twaalf grootste tf-dreigingen, namelijk tussen verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen, met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden, en met middelen verkregen uit de eigen onderneming. Al deze dreigingen kunnen in beginsel betrekking hebben op legaal verkregen middelen. Experts hebben voor deze drie dreigingen afzonderlijk een inschatting gemaakt van de potentiële impact (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting). Hoofdstuk 6 beschrijft deze resultaten.

Figuur 2 Vormen van financiering van jihadistisch terrorisme*



* 'Financiering van lone actors' wordt niet weergegeven onder 'financiering vanuit buitenland', omdat er geen sprake zou zijn van alleen opererende actoren indien deze worden gefinancierd door organisaties of personen in het buitenland. Daarnaast wordt 'financiering van buitenlandse terroristische organisaties' niet weergegeven onder 'financiering vanuit buitenland', omdat deze NRA de focus legt op Nederland en dus niet op de financiering van buitenlandse organisaties vanuit het buitenland.

Over de financiering van uitreizigers via legaal verkregen eigen middelen is het volgende bekend:

- Legaal verkregen eigen middelen kunnen als lening of donatie worden geschonken aan familieleden/vrienden, onbekende (groepen) personen of organisaties die daarmee (een deel van) hun andere terroristische activiteiten financieren. Tot april 2020 zijn circa 50 personen verdacht van het overmaken van geld naar familie en vrienden die uitgereisd zijn en waren er daarvoor 12 strafrechtelijke veroordelingen. In een onderzoek over de periode 2013-2017 bleek dat de overgemaakte bedragen varieerden van € 100 tot € 17.000.¹¹⁸
- Uit onderzoek door Soudijn in 2019 naar de financiële zelfredzaamheid van 131 Nederlandse uitreizigers bleek dat 52% van hen op enig moment inkomsten uit eigen werkzaamheden had in de vier maanden voorafgaand aan de uitreis. Naarmate de uitreis naderde, daalde het aantal personen met inkomsten uit werk (een afname van bijna 50% of meer).¹¹⁹
- Uit dezelfde studie van Soudijn komt naar voren dat 95% van de uitreizigers een vorm van overheidssteun kreeg. Het betreft inkomsten uit gemeentelijke, regionale of nationale basisvoorzieningen in de vorm van diverse soorten bijstandsuitkeringen, schuldhelpverlening, huur-, zorg- en kindertoelagen. Bijna de helft van de uitreizigers (46%) had een beroep gedaan op studiefinanciering via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) gedurende een of meer meetmomenten.¹²⁰
- Naast genoemde financiële bronnen benoemt Soudijn in zijn studie nog enkele andere legale inkomstenbronnen:¹²¹
 - bij sommige uitreizigers werd de rekening aangevuld met het inkomen van de partner;
 - bij sommige uitreizigers was sprake van incidentele boekingen (verkoop van spullen via Marktplaats of van de eigen auto).

Uit onderzoek door Oftedal naar de financiering van veertig jihadistische cellen in West-Europa blijkt dat tussen 1994 en 2013 terrorismefinanciering via legaal verkregen eigen middelen in toenemende mate een belangrijke financieringsmethode voor terroristen werd.¹²² In het geval van *lone actors* die met legaal verkregen eigen middelen terrorisme financieren, gaat het in feite om 'zelffinanciering'. Zij financieren vaak met – vaak beperkte – eigen legale middelen hun terroristische daad.¹²³

Crimineel verkregen eigen middelen

Een eigen onderneming vormt niet alleen een manier om op legale wijze middelen te verwerven waarmee terrorisme gefinancierd kan worden. Ook kunnen via de eigen onderneming op criminele wijze middelen worden verkregen, bijvoorbeeld via bepaalde vormen van horizontale of verticale fraude. Ook wat betreft giften of leningen van particulieren bedoeld voor terrorismefinanciering bestaat de mogelijkheid dat deze een criminele herkomst hebben.

In de eerder genoemde studie van Soudijn komt naar voren dat sommige uitreizigers via fraude middelen hebben verworven. Zo verdiende een uitreiziger een half jaar voor vertrek naar het strijdgebied € 2.000 netto met 'advieswerkzaamheden',

¹¹⁸ www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/04/15/fiod-houdt-twee-verdachten-aan-in-onderzoek-naar-hawalabankieren.

¹¹⁹ Soudijn (2019).

¹²⁰ Soudijn (2019).

¹²¹ Soudijn (2019).

¹²² Oftedal (2015).

¹²³ Keatinge & Keen (2017).

Box 4 Casus 'Terrorismefinanciering met giften/leningen van particulieren'

*Casus 1**

In maart 2019 heeft het OM gevangenisstraffen geëist tegen vier verdachten vanwege terrorismefinanciering. De verdachten hadden enkele tientallen tot enkele duizenden euro's gestuurd aan familieleden die waren uitgereisd naar het Midden-Oosten. Uit onderzoek door de FIOD bleek dat alle verdachten via tussenpersonen geld overmaakten naar familieleden:

- Twee personen zouden enkele duizenden euro's hebben overgemaakt aan drie broers die zich bevonden in het strijdgebied in Syrië of Irak. Eén van de drie broers is na de deelname aan ISIS teruggekeerd naar Nederland en door de rechtbank veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar – waarvan één jaar voorwaardelijk – voor deelname aan een terroristische organisatie.
- Eén persoon maakte € 90 over naar zijn broer die naar het Midden-Oosten reisde om deel te nemen aan ISIS.
- Eén persoon maakte € 200 over naar zijn zoon ten behoeve van zijn verblijf in Syrië als jihadstrijder.

*Casus 2***

In december 2019 eiste het OM in hoger beroep onvoorwaardelijke celstraffen voor terrorismefinanciering tegen een man en een vrouw uit Zuid-Holland. Het ging volgens het OM om een bedrag van in totaal bijna € 2.000, waarbij mogelijk gebruikgemaakt werd van een tussenpersoon in Turkije, bestemd voor Nederlandse uitreizigers dan wel de terroristische organisatie waarvan zij lid zijn of waren. Eerder werd de vrouw vrijgesproken omdat in de ogen van de rechtbank niet kon worden bewezen dat zij kennis had van het overmaken van het geld.

*Casus 3****

In januari 2019 heeft de FIOD een man aangehouden in een onderzoek naar terrorismefinanciering. Hij wordt ervan verdacht geld te hebben overgeboekt aan twee personen die actief lid zijn van de islamitische terreurbeweging Al-Shabaab in Somalië.

* www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/03/13/gevangenisstraffen-geëist-op-themazitting-terrorismefinanciering.

** www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/12/10/om-eist-in-hoger-beroep-onvoorwaardelijke-celstraffen-voor-financieren-terrorisme.

*** www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/01/25/verdachte-van-terrorismefinanciering-aangehouden.

maar uit politieonderzoek bleek het om inkomsten uit fraude te gaan. Deze persoon had schijnconstructies opgezet met persoonsgebonden budgetten. Een andere uitreiziger liet vermoedelijk een of meer personen onder zijn identiteit werken en ontving maanden na zijn uitreis nog wekelijks via een (Belgisch) uitzendwerkbureau loon op zijn rekening.¹²⁴

Er is sprake van een zichtbare toename van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties rond zorginstellingen, uitvoerders van thuiszorg en andere vormen van persoonsgebonden budgetten. Voor ruim 250 transacties met zorggeld werd geconstateerd dat er een mogelijke relatie bestaat met personen die betrokken kunnen zijn bij terrorismefinanciering. Het gaat onder andere om contante opnames van grote geldbedragen door medewerkers van zorginstellingen.¹²⁵

¹²⁴ Soudijn (2019).

¹²⁵ FIU Nederland (2019).

Er kan een nauwe samenhang bestaan tussen drie tf-methoden die experts in de eerste expertmeeting hebben aangemerkt als grootste tf-dreiging, namelijk verwerving van en/of financiering met 'middelen verkregen uit eigen onderneming', met 'middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)' en met 'giften of leningen van particulieren'. Deze dreigingen kunnen namelijk allen betrekking hebben op crimineel verkregen middelen. Experts hebben voor deze drie dreigingen afzonderlijk een inschatting gemaakt van de potentiële impact (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting). De resultaten hiervan worden beschreven in hoofdstuk 7.

Box 5 Casus 'Terrorismefinanciering met middelen verkregen via fraude'*

In februari 2017 heeft het OM in hoger beroep een gevangenisstraf van dertig maanden, waarvan tien maanden voorwaardelijk, geëist tegen een man. De verdachte zou een bedrag van bijna € 17.000 hebben verstuurd naar zijn broer die was uitgereisd naar Syrië. Een groot deel van dit geld zou de verdachte op frauduleuze wijze van de Belastingdienst hebben verkregen, namelijk door middel van een verzoek tot voorlopige teruggaaf op basis van het verstrekken van onjuiste gegevens. Op deze manier kreeg de verdachte ruim € 10.000 teruggestort op zijn rekening.

* www.om.nl/actueel/nieuws/2017/02/17/in-hoger-beroep-30-maanden-cel-geest-voor-terrorismefinanciering.

Terrorismefinanciering via rechtsvormen

Nederlandse stichtingen en andere rechtsvormen

Eén van de grootste tf-dreigingen is de verwerving en/of besteding van middelen via Nederlandse charitatieve, religieuze en/of educatieve stichtingen of andere rechtsvormen. Volgens de NCTV initiëren verschillende stichtingen die actief zijn binnen online salafistische gemeenschappen en op sociale mediakanalen waar het jihadisme wordt gepropageerd, stelselmatig projecten om donaties in te zamelen voor hulpbehoevenden in Nederland en in conflictgebieden in het buitenland waar jihadistische groeperingen actief zijn, zoals Syrië, Afghanistan en Somalië.¹²⁶ Een aantal stichtingen is volgens de NCTV in open bronnen niet transparant over de herkomst en de ontvangers van de ingezamelde goederen en donaties. Daarnaast is niet duidelijk welke contacten zij onderhouden om goederen naar bepaalde gebieden te vervoeren. Volgens de NCTV gebeurt dit waarschijnlijk in samenwerking met of met goedkeuring van de jihadistische strijdgroepen.

Wat betreft terrorismefinanciering door stichtingen maakt Soudijn in zijn studie naar de financiële zelfredzaamheid van uitreizigers melding van een uitreiziger die maandelijks € 1.000 ontving van een 'wettelijk erkende islamitische stichting uit Nederland'. Ook komt in deze studie een casus naar voren waarbij een uitreiziger een dozijn zogenaamde 'goede doelen'-stichtingen heeft opgericht en hiertoe op islamitische fora geld heeft gevraagd in het kader van bijvoorbeeld een hulpactie voor Syrië, Afghanistan, weeskinderen, speelgoed, waterputten of zusters. Honderden bezoekers van deze fora gaven aan zijn oproepen gehoor en doneerden kleine bedragen van 1-2 euro, maar soms ook grotere bedragen van een paar honderd euro. In totaal haalde hij ruim € 15.000 op.¹²⁷

¹²⁶ NCTV (2019b).

¹²⁷ Soudijn (2019).

Box 6 Inzicht in 'ongebruikelijke situaties' aangaande stichtingen

Verwerving en/of besteding van middelen via stichtingen is onderdeel van een van de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen. Voor het verkrijgen van een nader kwantitatief inzicht in stichtingen in Nederland heeft Justis tabellen beschikbaar gesteld op basis van gegevens uit het Handelsregister. Uit deze tabellen komt een aantal ongebruikelijke situaties naar voren.

- In 2017 zijn in totaal 11.594 stichtingen opgericht in Nederland. Daarvan werd bij 1.269 als hoofdbranche de zorgsector geregistreerd, en bij 3.457 financiële dienstverlening (waarvan 2.209 administratiekantoren*). Beide sectoren werden in de interviews genoemd in verband met risico's op terrorismefinanciering.
- Bij 33% van de in 2017 opgerichte stichtingen was slechts 1 bestuurder betrokken. In de financiële dienstverlening wat dat het geval bij 65% van de opgerichte stichtingen.
- In 2017 waren 25.790 unieke natuurlijke personen als bestuurder betrokken bij de oprichting van een stichting in Nederland. Van de 1.076 personen van wie bekend was dat ze buiten Nederland woonachtig waren. Een beperkt aantal bestuurders stond geregistreerd als woonachtig in Iran, Saoedi-Arabië, Turkije en de Verenigde Arabische Emiraten.
- Van bovengenoemde 25.790 natuurlijke personen waren er 27 in de rol van bestuurder betrokken bij meer dan 20 stichtingen in de periode 2017-2019. Hiervan waren 3 in de rol van bestuurder betrokken bij de oprichting van meer dan 20 stichtingen. Twee hiervan waren opgeteld maar liefst goed voor de oprichting van 295 stichtingen in de periode 2017-2019.

Een directe link met terrorismefinanciering is echter niet te leggen.

* Een stichting administratiekantoor (STAK) kan door ondernemingen worden opgericht om stemrecht en dividend-uitkering uit elkaar te halen. In STAK constructies blijft het stemrecht bij de stichting en kan de winst met anderen worden gedeeld. <https://ondernemersplein.kvk.nl/stichting-administratiekantoor-stak/>.

Volgens geïnterviewde experts gaat het bij terrorismefinanciering via charitatieve stichtingen niet om goede doelen die door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) erkend zijn¹²⁸ of om charitatieve instellingen met een Algemeen Nut Beogende Instelling (ANBI) status¹²⁹. Dit betekent echter niet dat charitatieve

Box 7 Casus 'Terrorismefinanciering via in Nederland gevestigde stichtingen'*

In november 2019 zijn in Nederland en België zes mannen aangehouden in een internationaal onderzoek naar terrorismefinanciering. Zij zouden in 2013-2014 in Turkije en Syrië geld hebben overhandigd aan strijders van ISIS of daaraan gelieerde personen, dat eerder was ingezameld door een stichting met als doel om hulp te bieden aan oorlogsslachtoffers. Vermoed wordt dat de Nederlandse stichting voor minimaal € 200.000 aan donaties heeft opgehaald door middel van bijeenkomsten en benefieten. Van dit bedrag zou meer dan € 130.000 contant zijn opgenomen en door de verdachten naar Syrië zijn gebracht.

* www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/11/11/zes-verdachten-aangehouden-in-onderzoek-naar-financieren-terrorisme-met-benefieten-en-donaties.

¹²⁸ In 2019 waren er circa 600 door het CBF erkende goede doelen die goed zijn voor circa 80% van het particuliere geefgeld. Zie www.cbf.nl. De Erkenning is het keurmerk voor goede doelen dat door het CBF wordt uitgegeven. Alleen goede doelen die aan de kwaliteitseisen van het CBF voldoen kunnen de Erkenning krijgen.

¹²⁹ www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/.

stichtingen *zonder* ANBI-status en CBF-erkenning wel meteen gerelateerd kunnen worden aan terrorismefinanciering. Er kunnen immers zeer goede redenen zijn voor een stichting om af te zien van een ANBI-status en CBF-erkenning, bijvoorbeeld vanwege de daaraan verbonden administratieve lasten (wat met name een knelpunt vormt voor kleine charitatieve stichtingen).

'Goede doelen' zonder rechtsvorm

Hierboven kwam al aan bod dat een uitreiziger zogenaamde 'goede doelen'-stichtingen had opgericht om geld te werven. In de afgelopen jaren is het ook voorgekomen dat terrorismefinanciering plaatsvindt via zogenaamde 'goede doelen' zonder rechtsvorm. Box 8 beschrijft een casus van deze *tf*-methode.

Box 8 Casus 'Terrorismefinanciering via "goed doel" zonder rechtsvorm'*

Soudijn noemt in zijn studie naar de financiële zelfredzaamheid van uitreizigers een casus van verwerving van financiële middelen via een zogenaamd 'goed doel' *zonder* rechtsvorm. Een uitreiziger kreeg vanaf een halfjaar voor vertrek van meer dan veertig donateurs kleine bedragen onder vermelding van bijvoorbeeld 'de huur van een zuster in nood'. Vaak gingen deze overboekingen gepaard met religieuze teksten. De uitreiziger zamelde daarmee ruim € 1.000 in.

* Soudijn (2019).

Rechtsvormen in het buitenland

Financiering van jihadistisch terrorisme kan ook plaatsvinden via de verwerving en/of besteding van middelen via charitatieve, religieuze en/of educatieve stichtingen of andere rechtsvormen die in het buitenland zijn gevestigd. In de expertmeetings en verdiepende interviews gaven experts aan dat het hierbij ook kan gaan om de buitenlandse financiering van religieuze en/of educatieve instellingen in Nederland, die op die manier radicaal gedachtegoed kunnen verspreiden. Dit kan een voorfase vormen bij (het financieren van) het verrichten van terroristische activiteiten. Volgens de NCTV wordt de Nederlandse salafistische infrastructuur al tientallen jaren financieel ondersteund vanuit het Midden-Oosten, met name door en vanuit Saoedi-Arabië, Qatar en Koeweit. Met geld van Golfstaten hebben salafistische instellingen in Nederland gebouwen aangekocht en is Nederlandstalig religieus lesmateriaal vervaardigd dat gratis ter beschikking staat van het buitenschoolse koranonderwijs.¹³⁰

Uitreizigers lijken op deze manier niet gefinancierd te zijn. Soudijn heeft in zijn studie naar de financiële zelfredzaamheid van uitreizigers bij geen van de uitreizigers financiering door overzeese salafistische stichtingen of organisaties aangetroffen.¹³¹

Terrorismefinanciering via ondergronds bankieren

Ondergronds bankieren is een vorm van financiële dienstverlening die buiten het formele financiële stelsel wordt aangeboden en waarbij voornamelijk contant geld naar het buitenland wordt overgeboekt. Onder de noemer 'ondergronds bankieren' vallen in deze tweede NRA niet alleen hawala-bankieren en soortgelijke vormen van bankieren maar ook de diensten van onvergunde betaaldienstverleners.

¹³⁰ NCTV (2019b).

¹³¹ Soudijn (2019).

Ondergronds bankieren kent in het Midden Oosten en Verre Oosten een eeuwenoude traditie en wordt ook wel aangeduid als 'hawala' (Midden-Oosten en India), 'hundi' (Pakistan) of 'Fei-chien' (China). Bij ondergronds bankieren wordt gebruikgemaakt van een systeem dat gebaseerd is op vertrouwen en verrekening. Volgens dit systeem zorgt een netwerk van bankiers ervoor dat ingelegd geld aan de ene kant van de wereld aan de andere kant van de wereld uitbetaald kan worden. Het geld wordt onderling door de bankiers verrekend, met als gevolg dat fysiek transport met contant geld slechts in beperkte mate nodig is.¹³² In Nederland wordt ondergronds bankieren met name door migranten gebruikt. Soms zijn deze informele financiële kanalen de enige manier om geld over te maken naar familieleden in het land van herkomst.¹³³ Normale bancaire transacties naar strijdgebieden zijn onder meer vanwege het zogenoemde *de-risken* door banken vaak niet mogelijk.¹³⁴

Ook de diensten van onvergunde betaaldienstverleners worden geschaard onder deze tf-dreiging. Een betaaldienstverlener is een niet-bancaire partij die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten aan eindgebruikers. Onder betaaldiensten vallen onder meer het ondersteunen en verwerken van pintransacties, het faciliteren van online betaaltransacties, het uitgeven en accepteren van betaal kaarten zoals creditcards, en het aanbieden van internationale money transfers. Tot betaaldienstverleners worden ook geldtransactiekantoren gerekend; deze kantoren

Box 9 Casus 'Terrorismefinanciering via ondergronds bankieren'

*Casus 1**

In januari 2020 heeft het OM veertig maanden cel geëist tegen een man voor onder meer hawala-bankieren en terrorismefinanciering. Op de mobiele telefoons van de man stonden zeer veel chatberichten die betrekking hadden op hawala-bankieren. Enkele keren was het geld bestemd voor de broer van de verdachte die in Syrië verbleef en van wie bekend was dat hij zich bij ISIS had aangesloten. In totaal ging het om een bedrag van duizenden dollars dat op deze manier bij zijn broer was beland.

*Casus 2***

In april 2019 heeft de FIOD in een strafrechtelijk onderzoek naar hawala-bankieren twee mannen aangehouden die werden verdacht van het verlenen van betaaldiensten zonder vergunning. In opdracht van twee andere personen haalden de mannen geld op om dit vervolgens via hawala-bankieren naar Syrië en Turkije te sturen. De hoogte van de bedragen en de namen van personen voor wie de gelden bestemd waren, werden door de verdachten doorgegeven aan een wisselkantoor in Turkije. Dit wisselkantoor zorgde ervoor dat het geld op de plek van bestemming terecht kwam. Meer dan € 10.000 werd overgemaakt aan personen die leven in gebieden die onder controle stonden van terroristische organisaties zoals ISIS of Jabhat al Nusra.

* www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2020/01/30/40-maanden-cel-geest-voor-hawala-bankieren-en-terrorismefinanciering.

** www.om.nl/onderwerpen/terrorismefinanciering/nieuws/2019/04/15/fiod-houdt-twee-verdachten-aan-in-onderzoek-naar-hawalabankieren.

¹³² <https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>.

¹³³ KLPD (2008).

¹³⁴ www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html. Hier staat: '*...de-risking refers to the phenomenon of financial institutions terminating or restricting business relationships with clients or categories of clients to avoid, rather than manage, risk in line with the FATF's risk-based approach.*'

houden zich bezig met het bedrijfsmatig uitvoeren van geldtransacties of het verrichten van werkzaamheden gericht op de totstandkoming van zulke transacties.¹³⁵ Betaaldienstverleners vallen onder de Wwft en moeten op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) over een vergunning beschikken om betaaldiensten te verlenen. In Nederland worden de vergunningen hiervoor verstrekt door DNB.

Voor personen die terrorisme willen financieren, heeft ondergronds bankieren een aantal voordelen. Zo kunnen internationale betalingen worden gedaan zonder dat van officiële kanalen gebruik wordt gemaakt. Risico's die met fysieke verplaatsing (risico van inbeslagname) en girale overboeking via een reguliere instelling (risico van melding als ongebruikelijke transactie) samengaan, worden zo vermeden.¹³⁶ Ook kan crimineel geld vermengd worden met legaal geld en kan de vereffening via complexe transacties plaatsvinden, waarmee de criminele herkomst van het geld wordt verhuld.¹³⁷

Terrorismefinanciering via fysieke verplaatsing van contant geld

Om terrorisme te financieren kan contant geld fysiek worden verplaatst naar de plek van bestemming: binnen Nederland, vanuit het buitenland naar Nederland en vanuit Nederland naar het buitenland. Het verplaatsen van contant geld kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via (al dan niet professionele) geldkoeriers of verzending per post. Een andere verplaatsingsmethode is via handel, bijvoorbeeld door contant geld te verbergen tussen handelsgoederen.¹³⁸ De eerder beschreven casus in box 6 is niet alleen een casus van terrorismefinanciering via in Nederland gevestigde stichtingen maar ook van terrorismefinanciering via fysieke verplaatsing van contant geld.

Terrorismefinanciering via al dan niet fictieve goederenstromen

Hoewel experts nog weinig zicht hebben op de precieze aard van deze methode en de mate waarin deze wordt toegepast, zien zij terrorismefinanciering via handelsconstructies als één van de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact. Gedacht kan worden aan handel in auto's of andere grootwaardeproducten naar een strijdgebied waar de goederen vervolgens worden verkocht en de verkregen financiële middelen worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Er is in beperkte mate casuïstiek bekend over deze tf-dreiging. Wesseling en De Goede beschrijven in hun onderzoek op beknopte wijze een casus van handel in Toyota Land Cruisers die veel in Afghanistan gebruikt 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 € 10.000.¹³⁹

Terrorismefinanciering met virtuele valuta's

Een relatief nieuwe methode om terrorisme te financieren is het gebruik van virtuele valuta's. Naast de bitcoin bestaan er in 2020 nog zo'n kleine 6.000 andere virtuele valuta's, waaronder de monero en ethereum.¹⁴⁰ Virtuele valuta's zijn het reguliere betaalmiddel op het *darknet* (het anonieme deel van het internet) en dit type valuta's wordt door criminelen veel als betaalmiddel gebruikt. Door middel van

¹³⁵ www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht_geldtransactiekantoren/markttoegang#geldtransactiekantoor.

¹³⁶ Kruisbergen et al. (2012).

¹³⁷ KLPD (2008).

¹³⁸ Soudijn (2017).

¹³⁹ Wesseling & De Goede (2018).

¹⁴⁰ Volgens Coinmarketcap zijn er begin februari 2020 5093 verschillende cryptocurrencies met een marktwaarde van in totaal USD 266.558.777.427 (stand 5 februari 2020, 16:00 uur) (<https://coinmarketcap.com/charts/>).

een zogeheten 'crypto mixing service' kan de herkomst of bestemming van virtuele valuta's worden verhuuld. Via deze online dienst kunnen virtuele valuta's tegen betaling van een commissie worden opgesplitst en weer in een andere samenstelling bij elkaar worden gevoegd. Via zo'n mixing service kan de anonimiteit van personen worden vergroot.

Uit de Amerikaanse NRA op het terrein van terrorismefinanciering blijkt dat de Amerikaanse autoriteiten sinds 2015 bekend zijn met enkele zaken waarbij terroristische groeperingen donaties van virtuele valuta's (hoofdzakelijk bitcoins) probeerden te verkrijgen evenals met een klein aantal zaken waarbij terroristen gebruikmaakten van virtuele valuta's (wederom hoofdzakelijk bitcoins) om financiële middelen te verplaatsen of om bepaalde typen goederen of diensten te financieren.¹⁴¹

Experts zijn niet bekend met casuïstiek van deze tf-methode in Nederland, maar zien het wel als een van de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact. In box 10 wordt een buitenlandse casus beschreven.

Box 10 Casus 'Terrorismefinanciering via virtuele valuta's'*

Volgens een rapport van de FATF is in 2015 een man veroordeeld voor de financiering van ISIS. De persoon gaf via Twitter instructies voor het gebruik van virtuele valuta's, waaronder bitcoins, om het financieren van ISIS te maskeren. Zijn Twitter-account had meer dan 4.000 volgers en werd in ruim 7.000 tweets gebruikt als pro-ISIS-platform. De persoon had onder meer een link getweet naar het door hem geschreven artikel waarin de werking van bitcoins werd uitgelegd. Geadviseerd werd om Dark Wallet te gebruiken (die gebruikers van bitcoins anonimiseert) en er werd uitgelegd hoe een anoniem donatiesysteem kan worden opgezet om geld door middel van bitcoins te versturen naar jihadstrijders.

* FATF (2015).

Terrorismefinanciering via online platforms/payment service providers

Online platforms, zoals Facebook, YouTube en WhatsApp, kunnen worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Voor zover bekend gaat het daarbij vaak om crowdfunding. In 2015 identificeerde de FATF het gebruik van sociale media als een opkomende tf-risico. Het gaat daarbij om het gecoördineerd gebruik van sociale netwerken bij fondswerving campagnes die een bereik van enkele duizenden donoren en een significante opbrengst kunnen hebben.¹⁴²

Online platforms kunnen hierbij op de volgende manieren worden ingezet:¹⁴³

- via sociale media worden de donaties geworven;
- via privé online communicatie wordt individueel overleg gevoerd met de wervers van donaties en terroristische groeperingen, bijvoorbeeld voor betaal instructies;
- ook speciale crowdfunding sites kunnen worden ingezet die soms, ter verhulling van het werkelijke doel, een 'charitatief doel' nastreven. Deze sites maken voor het overmaken van de donaties en de opbrengsten van de fondsenwerving meestal gebruik van de diensten van payment service providers (PSP's).

Het samengaan van crowdfunding voor (zogenaamde) charitatieve doelen, sociale media en de inzet van PSP's maken de opsporing van terrorismefinanciering

¹⁴¹ US Department of the Treasury - Office of Terrorist Financing and Financial Crimes (2018).

¹⁴² FATF (2015).

¹⁴³ Asia/Pacific Group on Money Laundering & Middle East and North Africa Financial Action Task Force (2019).

lastig.¹⁴⁴ De *transfer reports* van PSP's bieden weinig informatie over de begunstigde partij. Afschriften verwijzen alleen naar de PSP en niet naar de uiteindelijke begunstigde partij. Dit hindert het volgen van de *audit-trails* van transacties.

¹⁴⁴ Keatinge & Keen (2019).

6 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland is georganiseerd, waarna wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om de financiering van terrorisme te voorkomen en tegen te gaan. In deze NRA ligt de focus op het beleidsinstrumentarium dat tot en met eind 2019 bestond. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf waarin enkele mogelijkheden tot een versterking van de weerbaarheid worden besproken.

6.1 Organisatie van terrorismefinanciering-bestrijding

In Nederland houden vele partijen zich bezig met het voorkomen en tegengaan van terrorismefinanciering. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid dragen de verantwoordelijkheid voor de preventie en repressie van terrorismefinanciering en de aansturing daarvan. De bestrijding van terrorismefinanciering maakt onderdeel uit van de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 van de NCTV, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De doelstelling van deze strategie is het bieden van een strategisch kader voor het tegengaan van de terroristische en extremistische dreiging tegen Nederland.¹⁴⁵

Bij het voorkomen van terrorismefinanciering in Nederland staat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft, zie paragraaf 6.4 voor meer info) qua wetgeving centraal. In het kader van de Wwft zijn er zes toezichthouders:¹⁴⁶

- De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringsovereenkomsten.
- Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op (kandidaat)notarissen en toegevoegd notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten, en personen/instellingen die beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verrichten zoals administratiekantoren, belastingadviseurs en bedrijfseconomische adviseurs.
- Bureau Toezicht Wwft (BTW) houdt toezicht op kopers en verkopers van goederen of bemiddelaars bij aan- en verkoop van goederen, makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, taxateurs van onroerende zaken, exploitanten van pandhuizen en domicilieverleners.
- De deken van de orde van advocaten in de verschillende arrondissementen houdt toezicht op advocaten die diensten verlenen die onder de Wwft vallen, waaronder advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld.
- De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op financiële instellingen waaronder banken, verzekeraars, betaalinstanties, elektronisch geldinstellingen, wisselinstellingen alsook op trustkantoren.
- De Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op speelcasino's.

Op grond van de Wwft hebben de hierboven genoemde financiële instellingen en beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten ongebruikelijke transacties melden aan

¹⁴⁵ NCTV (2016).

¹⁴⁶ Wesseling & De Goede (2018).

FIU-Nederland en zijn verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten (zie paragraaf 6.4 voor meer informatie). FIU-Nederland analyseert de ongebruikelijke transacties, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Volgens FIU-Nederland kunnen verdachte transacties verschillende doelen dienen: als aanleiding voor het starten van een opsporingsonderzoek, als aantoonbare en aanvullende bewijslast in de rechtszaal, als richtinggevend instrument bij een opsporingsonderzoek, als analysebron voor het verrichten van strategisch onderzoek en, tot slot, voor het geven van inzichten in en overzichten van regionale en nationale criminaliteitsbeelden.¹⁴⁷

Bij de strafrechtelijke opsporing van terrorismefinanciering spelen met name de financieel-economische recherche van de regionale politie-eenheden, de FIOD en de Dienst Landelijke Recherche een centrale rol. Personen die worden verdacht van terrorismefinanciering, kunnen door het OM worden vervolgd om daarna eventueel te worden berecht. Het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) spelen een rol bij het ontnemen van crimineel vermogen.

Ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane Nederland hebben een belangrijke taak bij de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering. De KMar werkt op Schiphol nauw samen met de FIOD; bij verdenkingen van terrorismefinanciering geeft de KMar de zaak over aan de FIOD.

Bij de terrorismefinanciering-bestrijding spelen ook de branche-/koepelorganisaties van de eerder genoemde financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen met een Wwft-meldplicht een rol. Gedacht kan worden aan onder meer de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren (NVGTK). Ook deze organisaties informeren hun leden over bijvoorbeeld de wijze van naleving van de Wwft en/of casuïstiek van tf-methoden waarmee hun leden te maken kunnen krijgen.¹⁴⁸

De AIVD heeft als taak 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. Binnen de AIVD houden onderzoeksteams zich bezig met het fenomeen terrorisme en de financiering van terrorisme kan daarvan een aspect zijn. Volgens Wesseling en De Goede is de specifieke aandacht voor terrorismefinanciering beperkt in recente publicaties van de AIVD.¹⁴⁹

Voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering bestaan verschillende samenwerkingsverbanden tussen (een deel van de) genoemde partijen. In de derde expertmeeting zijn deze door experts aangemerkt als onderdeel van het beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering. In paragraaf 6.5 wordt een beknopte toelichting gegeven op de belangrijkste samenwerkingsverbanden.

¹⁴⁷ FIU-Nederland (2019).

¹⁴⁸ Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) voert bij de aangesloten charitatieve en goede doeleninstellingen periodiek een integriteitstoets uit die behulpzaam kan zijn bij de preventie en bestrijding van tf via deze instellingen.

¹⁴⁹ Wesseling & De Goede (2018).

6.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving die op gemeentelijk niveau uitwerkt, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Het begrip 'beleidsinstrument' is echter breder op te vatten dan alleen wet- en regelgeving. Voorafgaande aan de derde expertmeeting is een longlist met beleidsinstrumenten (zie bijlage 5) door middel van een mailenquête voorgelegd aan experts, waarin zij de longlist konden aanvullen met volgens hen relevante beleidsinstrumenten. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen binnen de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. En zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, zien experts samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol in het tegengaan van terrorismefinanciering ook als beleidsinstrument.

Aan het begin van de derde expertmeeting zijn de bevindingen van de mailenquête in gezamenlijkheid besproken. Deze bespreking heeft het volgende overzicht van het beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering opgeleverd (zie tabel 12). Een korte toelichting op ieder beleidsinstrument volgt in de daaropvolgende paragrafen.

Tabel 12 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding terrorismefinanciering

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen EU anti-witwasrichtlijn Verenigde Naties Veiligheidsraad Resoluties 1267 en 1373 Europese verordening Aangifte liquide middelen Wire Transfer Regulation 2	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme Sanctiewet 1977 Sanctieregeling Terrorisme 2007-II Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding Wet op het financieel toezicht Wet controle op rechtspersonen Handelsregisterwet 2007 Fiscale wetgeving Sociale wetgeving Wet Bibob Wet op de economische delicten Meldrecht Belastingdienst 2003	Nationale samenwerkingsverbanden Internationale samenwerkingsverbanden Sectorale regelgeving en voorwaarden Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Een belangrijke kanttekening bij de bovenstaande tabel is dat de derde expertmeeting eind 2019 plaatsvond. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin

2020 zijn of worden ingevoerd. In deze NRA ligt daarom de focus op het beleids-instrumentarium dat tot en met eind 2019 bestond. In de volgende paragrafen (met name in paragraaf 6.6) wordt wel nog nader ingegaan op enkele beleidsinstrumenten die vanaf 2020 zijn of worden ingevoerd.

6.3 Internationale wet- en regelgeving

FATF-aanbevelingen¹⁵⁰

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van de uitvoering van die regels. In dit kader voert de FATF periodiek een landenevaluatie uit om na te gaan in hoeverre het land tegemoetkomt aan de aanbevelingen. Voorzien is dat er in 2021-2022 voor Nederland weer zo'n landenevaluatie wordt uitgevoerd.

EU anti-witwasrichtlijn¹⁵¹

Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde Europese anti-witwasrichtlijn. Met deze richtlijn zijn op Europees niveau regels vastgesteld ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme. In Nederland zijn deze regels ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme opgenomen in de Wwft (zie paragraaf 6.4). De vierde anti-witwasrichtlijn is geïmplementeerd in Nederland en op 25 juli 2018 in werking getreden. De wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, die ook bekend staat als de vijfde Europese anti-witwasrichtlijn, is medio 2018 in de EU aangenomen en wordt momenteel geïmplementeerd in Nederland. Het Implementatiewetsvoorstel is in april 2020 aangenomen in de Eerste Kamer en op 21 mei 2020 in werking getreden.

Verenigde Naties Veiligheidsraad (VNVR) Resoluties 1267 en 1373¹⁵²

Om de effectiviteit van sanctiemaatregelen op basis van de Sanctiewet 1977 en Sanctieregeling Terrorisme 2007-II (zie paragraaf 6.4) te maximaliseren worden deze zover als mogelijk in internationaal verband opgelegd, bij voorkeur door de Verenigde Naties (VN). De VN kent in het kader van de preventie en bestrijding van terrorisme twee belangrijke VN-resoluties, namelijk VN Veiligheidsraad (VNVR) Resolutie 1267 (1999) en VNVR Resolutie 1373 (2001). Nederland implementeert deze VNVR-resoluties middels EU-verordeningen, die rechtstreekse werking hebben in de Nederlandse rechtsorde. Zo wordt VNVR-resolutie 1267 geïmplementeerd middels EU Verordening 881/2002, en VNVR-resolutie 1373 middels EU Verordening 2580/2001.

Op basis van VNVR-resolutie 1267 is een internationale lijst opgesteld waarop van terroristische activiteiten verdachte personen en entiteiten staan die gelieerd zijn aan ISIS en Al Qa'ida. De tegoeden en economische middelen van deze personen dienen te worden bevroren. Deze personen en entiteiten staan ook op de zoge-

¹⁵⁰ FATF (2012).

¹⁵¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁵² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

noemde 'EU Freeze list', waarop instellingen kunnen zien van welke personen en entiteiten tegoeden bevroren dienen te worden op grond van in Nederland geldende financiële sanctieregelgeving.

VNVR-resolutie 1373 biedt de basis voor de nationale sanctielijst terrorisme. Het Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB van de Europese Raad van 27 december 2001 strekt tot uitvoering van bijkomende maatregelen tegen het terrorisme, in aanvulling op VNVR-resolutie 1373.¹⁵³ Dit Gemeenschappelijk Standpunt voorziet met name in een lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden waarop de maatregel tot bevrozing van de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen in het kader van de preventie en bestrijding van de financiering van het terrorisme van toepassing is.

Europese verordening liquidemiddelencontrole¹⁵⁴

Sinds juni 2007 gelden regels over het verkeer van liquide middelen in en uit het grondgebied van de EU, die integraal deel uitmaken van het EU-kader ter preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De wetgeving verplicht alle burgers die de EU binnenkomen of verlaten en liquide middelen ter waarde van € 10.000 of meer bij zich dragen, die liquide middelen aan te geven bij de douane-autoriteiten. Eind 2018 is een herziene nieuwe verordening met geactualiseerde regels vastgesteld die in juni 2021 in werking treedt.¹⁵⁵ In de nieuwe verordening is de definitie van liquide middelen uitgebreid: niet alleen bankbiljetten maar ook liquide activa zoals cheques, reischeques, prepaidkaarten, goud en diamanten vallen sindsdien onder de definitie 'liquide middelen'. Ook is de verordening vanaf dan van toepassing op liquide middelen die worden vervoerd in post-, vracht- of koerierzendingen.

Wire Transfer Regulation 2 (WTR2)¹⁵⁶

Sinds juni 2017 bestaat de WTR2 die betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners verplicht om naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen. Betaaldienstverleners moeten ervoor zorgen dat de naam en het betaalrekeningnummer van de begunstigde worden gevoegd bij geldovermakingen. Daarnaast zijn de verplichtingen ten opzichte van de eerdere WTR1 aangescherpt voor betaalproducten die anoniem te gebruiken of niet persoonsgebonden zijn.

6.4 Nationale wet- en regelgeving

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)¹⁵⁷

De Wwft beoogt het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen door een aantal verplichtingen op te leggen aan financiële instellingen en een groot aantal beroepsgroepen (in paragraaf 6.1 staat een beknopt overzicht van het type instellingen en beroepsgroepen). Allereerst zijn deze partijen verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten. Onderdeel van het cliëntenonderzoek is onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren

¹⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33208&from=NL>.

¹⁵⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁵⁵ www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#.

¹⁵⁶ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁵⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

van diens identiteit, het identificeren van de UBO en het nemen van maatregelen om diens identiteit te verifiëren. Ten tweede zijn deze instellingen verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. Het melden van ongebruikelijke transacties gebeurt aan de hand van objectieve en subjectieve indicatoren. Een voorbeeld van een objectieve indicator is 'contante wisseltransacties met een waarde van € 10.000 of meer', de subjectieve indicator is 'transacties waarbij een aanleiding bestaat bij een instelling om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme'. De Wwft schrijft een risicogebaseerde aanpak voor: instellingen moeten in veel gevallen zelf het risico inschatten dat een cliënt terrorisme financiert en moeten de striktheid van de eigen maatregelen daarop afstemmen. Die maatregelen kunnen variëren van een vereenvoudigd cliëntenonderzoek tot het niet aangaan of verbreken van een zakelijke relatie.

Sanctiewet 1977 en Sanctieregeling Terrorisme 2007-II¹⁵⁸

De Sanctiewet 1977 is een kaderwet die de grondslag vormt voor de uitwerking van (inter)nationale regels ter uitvoering van de internationale sanctiemaatregelen. Sanctiemaatregelen zijn een instrument van internationaal veiligheidsbeleid die worden opgelegd als reactie op schendingen van het internationale recht of van mensenrechten, in een poging een kentering in het gedrag van de betrokken actoren teweeg te brengen. Daarnaast vervullen sancties een rol in de preventie en bestrijding van terrorisme. Sancties kennen verschillende vormen, bijvoorbeeld wapenembargo's, import- en/of exportembargo's, inreis- en visumbeperkingen, en financiële sancties. In de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering zijn met name financiële sancties relevant. Financiële sancties omvatten meestal de volgende geboden en verboden: (1) een gebod tot het bevriezen van tegoeden van aangewezen personen of organisaties; en (2) een verbod om rechtstreeks dan wel niet rechtstreeks economische middelen ter beschikking te stellen aan deze personen of organisaties. De AFM en DNB zijn belast met het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977 met betrekking tot het financieel verkeer. Op grond van de Regeling toezicht Sanctiewet 1977 moeten financiële ondernemingen maatregelen treffen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle om zo de bepalingen van de sanctieregeling na te leven. Daarnaast zijn financiële ondernemingen zelf verantwoordelijk voor een correcte naleving van de sanctieregelingen.

De nationale sanctielijst terrorisme is opgesteld op grond van de Sanctieregeling Terrorisme 2007-II en bevat de namen van 148 personen en vier organisaties.¹⁵⁹ Op grond van deze sanctieregeling is de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid, bevoegd om de tegoeden te bevriezen van personen en organisaties die zich bezighouden met terroristische activiteiten. De maatregel kan worden opgelegd wanneer voldoende aanwijzingen bestaan van betrokkenheid van de persoon of organisatie bij terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Deze maatregel is ter vermindering van de dreiging die kan uitgaan van Nederlanders die zich hebben aangesloten bij een terroristische organisatie. Het gevolg van de bevroeringsmaatregel is dat financiële tegoeden bevroren moeten worden van degenen die op de lijst staan. Tegelijkertijd is het verboden voor anderen om aan deze personen en

¹⁵⁸ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁵⁹ Stand van zaken 17 maart 2020.

organisaties financiële tegoeden en middelen ter beschikking te stellen of financiële diensten voor of ten behoeve van hen te verrichten.¹⁶⁰

Wetboek van Strafrecht (WvSr) en Wetboek van Strafvordering (WvSv)¹⁶¹

WvSr bepaalt wat de strafbare feiten zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken. Het WvSv bepaalt op welke wijze strafbare feiten vervolgd worden. Artikel 421 WvSv gaat nader in op de strafbaarstelling van het financieren van terrorisme. Hierin staat dat een persoon strafbaar handelt wanneer deze financiële steun verleent aan het plegen van een terroristisch misdrijf of aan een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf. In het artikel wordt verwezen naar andere artikelen van het WvSr waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht. De moeilijke detectie van terrorismefinanciering maakt de gerechtelijke bewijsvoering lastig. Een lastig aspect daarbij is het kunnen vaststellen van de (beoogde) bestemming van financiële middelen.

Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017)¹⁶²

In mei 2018 is de Wiv 2017 in werking getreden. De wet vormt het wettelijk kader voor de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en regelt de voorafgaande toetsing door de Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden en de controle gedurende het hele proces en het toezicht achteraf door de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. De vorige Wiv stamde uit 2002 en was sterk verouderd. Sinds die tijd zijn er meerdere technologische ontwikkelingen geweest die het (tele)communicatielandschap hebben veranderd. De Wiv 2017 schrijft voor hoe de AIVD en MIVD om dienen te gaan met het onderscheppen van communicatie via kabels, het hacken van computers, DNA-profielen en het delen van gegevens met buitenlandse collega-diensten.

Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding¹⁶³

Op 1 maart 2017 is de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding in werking getreden. De wet maakt het mogelijk om preventieve maatregelen te nemen om terroristische aanslagen te voorkomen. Het gaat primair om het reduceren van de dreiging die uitgaat van de jihadistische beweging.

Op basis van de wet kunnen onder meer vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 2) worden genomen. Het betreft een meldplicht bij de politie, een verbod om zich te bevinden in de omgeving van bepaalde objecten of in bepaalde delen van Nederland (gebiedsverbod) of zich te bevinden in de nabijheid van bepaalde personen (contactverbod). Voor toepassing van de vrijheidsbeperkende maatregelen moet aan twee wettelijke voorwaarden zijn voldaan: (1) de betreffende persoon moet 'door zijn persoonlijke gedragingen in verband kunnen worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan', en (2) de maatregel moet noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

Ook kan op basis van de tijdelijke wet een uitreisverbod worden opgelegd (art. 3) ofwel een verbod om zich buiten het Schengengebied te begeven. Voor toepassing van het uitreisverbod geldt als voorwaarde dat er 'gegronde vermoedens' bestaan

¹⁶⁰ Hierbij bestaan enkele uitzonderingen ten behoeve van de strikte basisbehoeften van personen om te kunnen overleven.

¹⁶¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁶² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁶³ Van Gestel et al. (2019).

dat een persoon zal uitreizen buiten het Schengengebied om zich bij de terroristische organisatie ISIS, Al-Qaida en/of Hayât Tahrir al-Sham aan te sluiten. Ook deze maatregel moet noodzakelijk zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid.

Een derde type maatregel dat op basis van de wet genomen kan worden, is het afwijzen of intrekken van subsidies, vergunningen, ontheffingen en/of erkenningen door een bestuursorgaan (art. 6).

Wet op het financieel toezicht (Wft)¹⁶⁴

De Wft regelt sinds 1 januari 2007 het toezicht op de financiële sector in Nederland. Financieel toezicht waarborgt de stabiliteit van het financiële systeem, zorgt ervoor dat de financiële markten efficiënt werken, en beschermt consumenten tegen een faillissement of ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. DNB en AFM voeren in het kader van de Wft het toezicht uit. DNB heeft tot taak het 'prudentieel toezicht'¹⁶⁵ op financiële ondernemingen uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. AFM heeft tot taak het 'gedragstoezicht'¹⁶⁶ op financiële markten uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. De Wft bepaalt onder andere dat instellingen moeten zorgen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering. Daarnaast zorgt de Wft voor een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers.

Wet controle op rechtspersonen¹⁶⁷

Het doel van de Wet controle op rechtspersonen is het voorkomen en bestrijden van misbruik door rechtspersonen. Met de wet heeft Nederland een systeem van doorlopende controle van rechtspersonen. Dit is een zogenoemde integriteitstoets van de rechtspersoon, de bestuurders en andere bij de rechtspersoon betrokken personen en bedrijven die kan uitmonden in een risicomelding. Hiernaast kunnen toezichthoudende, handhavende en/of opsporingsinstanties voor rechtspersonen een netwerktekening aanvragen. De netwerktekening brengt de onderlinge relevante relaties tussen de bevroegde rechtspersoon en andere (natuurlijke en rechts-) personen en/of bedrijven alsmede de relevante faillissementen en ontbindingen in kaart. Het toezicht wordt uitgevoerd door de afdeling TRACK van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Wet controle op rechtspersonen draagt bij aan een structurele aanpak van financieel-economische criminaliteit. Door rechtspersonen doorlopend te controleren op mogelijk misbruik, worden toezichthoudende, opsporingsinstanties en/of andere handhavende instanties in de gelegenheid gesteld adequater op te treden.¹⁶⁸

Handelsregisterwet 2007

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de verwerving en/of besteding van middelen via Nederlandse charitatieve, religieuze en/of educatieve stichtingen of andere rechtsvormen een van de grootste tf-dreigingen is. Met het oog op deze tf-

¹⁶⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁶⁵ Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.

¹⁶⁶ Gedragstoezicht richt zich op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

¹⁶⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁶⁸ Justis (2017).

dreiging speelt de Handelsregisterwet 2007 een rol binnen de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering.

De Handelsregisterwet 2007 – die in werking trad op 1 januari 2008 – bevat bepalingen omtrent de verplichte inschrijving in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Deze verplichting geldt niet alleen voor ondernemingen maar ook voor alle Nederlandse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede hun vestigingen.¹⁶⁹ Het UBO-register gaat deel uitmaken van het Handelsregister, waardoor het onder het beheer van de Kamer van Koophandel valt. De aanvankelijk geplande invoering van het UBO-register op 10 januari 2020 is uitgesteld omdat het wetsvoorstel nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen. De implementatie is nu later in 2020 voorzien (zie paragraaf 6.6 voor meer informatie over het UBO-register).

Fiscale wetgeving

Op basis van fiscale wetgeving controleert de Belastingdienst stichtingen met een ANBI-status, waarmee wordt beoogd het risico dat dergelijke stichtingen gebruikt worden ter financiering van terrorisme te verkleinen. Ook kan op basis van fiscale wetgeving worden gehandhaafd in het geval van onrechtmatig ontvangen zorg- of huurtoeslagen.

Sociale wetgeving

Sociale wetgeving is een relevant beleidsinstrument om terrorismefinanciering met middelen van de staat tegen te gaan. Onder sociale wetgeving vallen onder meer de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de Wijziging van de sociale-zekerheidswetgeving de Wet studiefinanciering 2000, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. In deze wetten is een grondslag opgenomen voor beëindiging van uitkeringen, studiefinanciering en tegemoetkoming bij deelname aan een terroristische organisatie.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)¹⁷⁰

In het geval dat terrorismefinanciering plaatsvindt met crimineel verkregen middelen kan de Wet Bibob een mogelijke rol spelen binnen de tf-bestrijding. De Wet Bibob is een bestuursrechtelijk instrument dat van toepassing is op bepaalde vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Bestuursorganen kunnen een vergunning weigeren of intrekken als er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om crimineel geld te benutten. De Wet Bibob beoogt te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en beschermt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

Wet op de economische delicten (WED)¹⁷¹

De WED is een kaderwet waarin alle economische delicten staan beschreven. Bepaalde overtredingen van de Wwft, Wft en de Handelsregisterwet 2007 zijn aangemerkt als een economisch delict.

¹⁶⁹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁷⁰ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁷¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

Meldrecht Belastingdienst 2003¹⁷²

Sinds 2003 hebben overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst en de Douane het recht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland, toentertijd nog aangeduid als Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

6.5 Overige beleidsinstrumenten

Nationale samenwerkingsverbanden

Voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering zijn verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. In de derde expertmeeting zijn deze door experts ook aangemerkt als onderdeel van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van terrorismefinanciering. Het '*Plan van aanpak witwassen*' van juni 2019 besteedt aan deze samenwerkingsverbanden ook uitgebreide aandacht.¹⁷³

Door middel van een intensivering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen publieke partijen en tussen private en publieke partijen wordt beoogd de effectiviteit te verhogen van enerzijds de poortwachtersfunctie die de instellingen vervullen die onder Wwft-toezicht vallen en anderzijds de uitvoering van het toezicht zelf. In het '*Plan van aanpak witwassen*' is een groot aantal initiatieven benoemd. Hieronder volgt een beknopte toelichting op de belangrijkste samenwerkingsverbanden.

Programma Terrorismefinanciering (FEC-TF)¹⁷⁴

Het FEC is een samenwerkingsverband van de AFM, DNB, het OM, de Nationale Politie, FIU-Nederland, de FIOD en de Belastingdienst. Hun gezamenlijke doel is het versterken van de integriteit van de financiële sector door middel van het uitwisselen van informatie en het delen van inzichten, kennis en vaardigheden. Sinds 1 februari 2015 draait binnen het FEC een vast programma dat zich richt op het bestrijden van terrorismefinanciering (FEC-TF). Naast de vaste FEC-partners nemen ook een aantal andere relevante organisaties als participant aan dit programma deel. Deze participanten worden afhankelijk van de casus bij dit programma betrokken. Het doel van de FEC-activiteiten op TF terrein is het in kaart brengen van de financiële netwerken van personen en entiteiten die mogelijk zijn betrokken bij terrorisme en/of terrorismefinanciering, op basis van bij de FEC-partners en -participanten beschikbare data. Hiermee ontstaat inzicht in de wijze waarop en door wie deze personen en entiteiten worden gefinancierd, wat ertoe kan leiden dat – indien het verkregen inzicht daartoe aanleiding geeft – een interventiestrategie wordt opgesteld. In 2019 is de pilot 'Buitenlandse financiering' ondergebracht in het programma FEC terrorismefinanciering. Deze heeft onder meer als doel om de (van origine) buitenlandse financiering in kaart te brengen van non-profit instellingen die onderdeel uitmaken van de netwerken die zichtbaar worden of zijn geworden binnen het FEC.

¹⁷² Belastingdienst (2004). Jaarverslag Belastingdienst 2003. Juni 2004.

¹⁷³ Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019). In de Kamerbrief over de voortgang van het '*Plan van aanpak witwassen*' (14 januari 2020) staat vermeld dat de maatregelen uit het plan van aanpak, ter vergroting van de integriteit van de financiële sector, ook zijn gericht op het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering. De preventieve poortwachterswerking levert eveneens een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van terroristische aanslagen. Inzicht in de financiële stromen van daders levert een belangrijk bijdrage bij de opsporing van daders en een vroegtijdige ontmanteling van terroristische organisaties.

¹⁷⁴ FEC (2019).

*Taskforce Terrorismefinanciering*¹⁷⁵

Voor de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering wordt in publiek-privaatverband samengewerkt in de Taskforce Terrorismefinanciering (TTF), bestaande uit (een deel van) de FEC-partners en vijf private partijen (ABN AMRO, Rabobank, ING, Volksbank en AEGON). Binnen de Taskforce TF wordt binnen de bestaande wettelijke kaders subjectgerelateerde informatie gedeeld. Binnen een 'gesloten box' verstrekt de Nationale Politie of de FIOD, na afstemming met het OM, subjectinformatie aan genoemde financiële instellingen, over een betrokken (rechts)persoon, op basis waarvan die financiële instellingen onderzoek verrichten. Indien daar aanleiding toe is, melden zij aangetroffen ongebruikelijke transacties van die (rechts)persoon bij FIU-Nederland. FIU-Nederland kan vervolgens de informatie, nadat deze als verdachte transactie is verklaard, doorgeven aan de diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het delen van subjectgerelateerde informatie met banken is gebaseerd op artikel 20 Wet politiegegevens besluit.¹⁷⁶

Overige samenwerkingsverbanden

Hiernaast bestaan er nog een aantal andere samenwerkingsverbanden waarbij terrorismefinanciering een aandachtspunt van de betrokken partijen is of kan zijn:

- De Contraterrorisme (CT) Infobox is een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein, waaronder de AIVD, de MIVD, de Landelijke Eenheid van de politie, de KMar, het OM, FIU-Nederland en de NCTV. De CT Infobox brengt informatie over de aangemelde netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme, bijeen.¹⁷⁷
- *Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties*. De Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties komt tweemaal per jaar bijeen. Branche-/koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen, Wwft-toezichthouders, het OM en FIU-Nederland voeren met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid overleg onder meer over ontwikkelingen in het nationaal beleid ter preventie en repressie van witwassen en terrorismefinanciering, de inrichting en uitvoering van de meldplicht en de vaststelling van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie dient te worden aangemerkt als een ongebruikelijke transactie.

Internationale samenwerkingsverbanden

In het '*Plan van aanpak witwassen*' wordt eveneens ingegaan op de bestaande internationale samenwerkingsverbanden.¹⁷⁸ FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM hebben veelvuldig contact met buitenlandse partners op het terrein van de aanpak van witwassen of daaraan verbonden terreinen zoals de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Hoewel in het document niets wordt gezegd over internationale samenwerking op het terrein van terrorismefinanciering, geldt de genoemde informatiedeling met buitenlandse partners die plaatsvindt via bijvoorbeeld de kanalen van de Egmont Group en FIU.net, Interpol, Europol, Eurojust en Camden Asset Recovery Inter Agency Network (CARIN) naar verwachting ook voor het terrein van terrorismefinanciering. Gezamenlijke initiatieven met buitenlandse partners worden opgepakt onder meer binnen de European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), het Anti-Money laundering Operational Network (AMON) en het platform Joint Chiefs of

¹⁷⁵ FEC (2019).

¹⁷⁶ Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

¹⁷⁷ www.nctv.nl/onderwerpen_a_z/ctinfobox/index.aspx.

¹⁷⁸ Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

Global Tax Enforcement (J5) en het daarin onder gebrachte internationale systeem voor het matchen van data, Financial Criminal Investigations Net (FCI-Net).

Daarnaast wordt internationaal samengewerkt in Europese en andere internationale rechtshulp. Ook worden multilaterale en bilaterale contacten met verschillende landen onderhouden. In diverse landen zijn liaisonofficiers van de politie en de KMar alsmede liaison-magistraten van het OM geplaatst die onder meer tot taak hebben samenwerking te bevorderen bij Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld door de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken te begeleiden. Ten slotte zijn de toezichthouders, waaronder DNB en AFM, actief in internationale samenwerkingsverbanden, zoals de European Supervisory Authority Anti-Money Laundering Committee (vanaf 1 januari 2020 is dit het AMLSC), de International Association of Insurance Supervisors en de Bazelse Comité van Banktoezichthouders.

Sectorale regelgeving en voorwaarden

Binnen sectoren kan ook sprake zijn van regelgeving en voorwaarden die een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering via hun sector. Zo hebben Nederlandse banken algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten staan beschreven. Alle banken die zijn aangesloten bij de NVB, gebruiken dezelfde algemene bankvoorwaarden. Banken kunnen op basis hiervan, indien nodig, klanten uitsluiten. De financiële sector in Nederland heeft nog een ander instrument dat een rol kan spelen bij de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering, namelijk de Externe Verwijzingsapplicatie (EVA), het gezamenlijke fraudepreventiesysteem van de NVB en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Het EVA-register verbindt de frauderegisters van de aangesloten organisaties met elkaar en mag door banken die lid zijn van de NVB, onderling gedeeld worden.

Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Een ander type beleidsinstrument dat in de mailenquête en de derde expertmeeting genoemd werd, zijn de richtlijnen en handreikingen die door onder meer de FATF, de Wwft-toezichthouders en branche- of beroepsorganisaties zijn opgesteld. Ook indicatoren en typologieën wat betreft tf-methoden van onder meer de FATF worden door experts als beleidsinstrument gezien.

Naar aanleiding van rechts-extremistische aanslagen in het buitenland verzond de Minister van Justitie en Veiligheid in april 2020 een brief aan de Tweede Kamer die zicht biedt op de wijze waarop in Nederland rechts-extremistische dreigingen worden tegengegaan en waarmee moet worden voorkomen dat mensen radicaliseren.¹⁷⁹ In de eerste plaats kan op lokaal niveau ter onderkenning van en interveniëring bij radicalisering of rechts-extremistische uitingen door individuen een persoonsgerichte aanpak worden ingezet. Op landelijk niveau kan het OM bij terroristische en extremistische uitingen (zowel online als offline) en/of gedragingen die een vermoeden van een strafbaar feit opleveren, een strafrechtelijk onderzoek instellen en eventueel overgaan tot vervolging. Daarnaast biedt het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering (ROR) trainingen aan voor professionals om rechts-extremisme beter te herkennen en 'de handelingsvaardigheid te bevorderen'. Ten slotte ondersteunen de NCTV en de Expertise unit Sociale Stabiliteit (SZW) gemeenten over het te voeren beleid en het opzetten van een (lokale) aanpak.

¹⁷⁹ Minister van Justitie en Veiligheid (2020).

6.6 Verbetermogelijkheden weerbaarheid

Bij een aantal van de grootste tf-dreigingen is het zogeheten AIO-principe van toepassing. Dit AIO-principe werd al in de eerste Nederlandse NRA geïdentificeerd. Het betreft tf-methoden die een of meer van de volgende drie componenten bevatten:

- Anonimiteit: de tf-methode verhuult de identiteit van de persoon die terrorisme financiert;
- Internationaal: de tf-methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet;
- Ongereguleerd: de tf-methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector.

Bij tf-methoden waarvoor het AIO-principe in grote mate geldt, is sprake van een relatief lage weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen (zie ook hoofdstuk 6). Om de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium te versterken zou (onder meer) moeten worden ingezet op het beperken van de mogelijkheden dat de AIO-elementen zich voordoen. Het *'Plan van aanpak witwassen'* bevat allerlei maatregelen waarmee de overheid de preventie en repressie van witwassen vanaf 2020 verder wil verbeteren. Hierin worden ook enkele maatregelen genoemd die in meer of mindere mate aansluiten op het tegengaan van de AIO-elementen van de in deze NRA geïdentificeerde tf-risico's.

Anonimiteit

Om de mate van anonimiteit waarmee tf-methoden kunnen plaatsvinden te beperken, wordt in 2020 het UBO-register voor vennootschappen in werking gesteld. In dit register worden UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten geregistreerd. Dit register wordt onderdeel van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De verplichting om de UBO te registreren geldt voor een groot deel van de juridische entiteiten in het handelsregister. Dit betreft onder meer bv's, nv's, stichtingen, verenigingen, coöperaties, cv's en vennootschappen onder firma's (vof's). De verplichting geldt dus niet voor (onder meer) verenigingen van eigenaren.

Internationaal

Verscheidende geïdentificeerde tf-methoden kenmerken zich door een sterke internationale component. Voorbeelden zijn 'verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen' en 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland'. Voor een effectieve preventie en repressie van tf-methoden met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk, iets wat in de praktijk niet altijd even eenvoudig is te realiseren. In paragraaf 6.5 kwam al aan bod dat FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM veelvuldig contact hebben, informatie delen en gezamenlijk initiatieven ontplooiën met buitenlandse partners op het terrein van de aanpak van terrorismefinanciering.

Ongereguleerd

Enkele van de tf-methoden die in deze NRA centraal staan, hebben betrekking op c.q. worden ingezet in ongereguleerde sectoren. Voorbeelden zijn de dreigingen 'verplaatsing via ondergronds bankieren inclusief onvergunde betaaldienstverleners' en 'verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's'. Met

betrekking tot de laatstgenoemde dreiging vindt naar verwachting vanaf 2020 een versterking van de weerbaarheid plaats. Per inwerkingtreding van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn in 2020 moeten aanbieders van cryptodiensten voldoen aan de vereisten van de Wwft en moeten zij dus net als andere Wwft-meldingsplichtige instellingen cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij FIU-Nederland. Daarnaast gelden vereisten ten aanzien van de (inrichting) van het bedrijf: aanbieders van cryptodiensten moeten hun processen op orde hebben zodat zij de genoemde vereisten op adequate wijze op bestaande en nieuwe klanten kunnen toepassen.¹⁸⁰

Het '*Plan van aanpak witwassen*' benoemt mogelijkheden voor verdere regulering van cryptodiensten. Er moet toezicht komen op het wisselen van twee (of meer) crypto's (crypto-naar-crypto) en op financiële dienstverleners die nieuwe crypto's uitgeven c.q. diensten aanbieden ten behoeve van een Initial Coin Offering (ICO). Een ICO is een vorm van crowdfunding om kapitaal aan te trekken, vaak met behulp van virtuele valuta's.¹⁸¹

De mogelijkheid bestaat dat door de aanscherping van beleidsmaatregelen een waterbedeffect ontstaat leidende tot een verplaatsing naar de illegaliteit of naar (nog) ongereguleerde sectoren.

Beleidsinstrumenten die vanaf 2020 worden ingezet¹⁸²

Een onderdeel in het '*Plan van aanpak witwassen*' vormt de vergroting van de transparantie bij stichtingen. Dit moet helpen financieel-economisch misbruik van stichtingen tegen te gaan. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarbij kwaadwillenden de stichtingsvorm inzetten als vehikel om belasting- of (faillissements-) fraude te plegen, voor het witwassen van geld, het financieren van terrorisme of voor het ontplooiën van andere criminele activiteiten. Op grond van het Burgerlijk Wetboek zijn stichtingen reeds verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het concept wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties wijzigt het Burgerlijk Wetboek waardoor alle stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken te deponeren bij de Kamer van Koophandel.¹⁸³

Ten aanzien van tf-dreigingen waarbij contant geld een rol speelt (of kan spelen), bestaan er enkele plannen die de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium verder kunnen versterken. Er wordt op dit moment gewerkt aan de wet plan van aanpak witwassen, die in december 2019 in consultatie is gebracht. Door middel van dit wetsvoorstel wordt er onder andere in Nederland een verbod ingevoerd op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 voor beroeps-/bedrijfsmatige kopers of verkopers van goederen (handelaren). Dit verbod vervangt de huidige Wwft-verplichtingen die gelden bij contante betalingen bij een bedrag van € 10.000 of meer voor beroeps-/bedrijfsmatig handelende kopers of verkopers van goederen.

¹⁸⁰ www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp.

¹⁸¹ AFM omschrijving van ICO's. ICO's zijn een manier voor ondernemingen – meestal startups – om de ontwikkeling van diensten te financieren. Door het gebruik van blockchaintechnologie geeft de aanbieder tijdens een ICO digitale tokens uit. ICO's zijn inherent grensoverschrijdend: in principe kan iedereen met toegang tot internet en een digitale wallet de tokens kopen. De aangeboden tokens kunnen soms in euro's of dollars worden aangekocht maar vaker met bekende crypto's, zoals Bitcoin of Ethereum. www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/ico.

¹⁸² De hier voorliggende NRA richt zich op de periode tot en met 2019. De hieronder weergegeven beleidsinstrumenten en andere initiatieven zijn dus niet meegenomen bij de bepaling van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Zie paragraaf 6.2.

¹⁸³ Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

Daarnaast zet de Nederlandse overheid zich in voor het afschaffen van het 500-eurobiljet. Via DNB wordt bij de ECB gepleit voor een einddatum waarop het 500-eurobiljet permanent uit de omloop wordt gehaald. Daarnaast gaat de overheid in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) aankaarten hoe de acceptatie van het 500-eurobiljet, zolang dit nog in omloop is, kan worden beperkt.¹⁸⁴ Met betrekking tot de tf-dreiging 'verplaatsing (fysiek) van contant geld' wordt de rol van de Douane naar verwachting vanaf juni 2021 versterkt. Nu is deze organisatie alleen bevoegd controles uit te voeren in het geval dat liquide middelen een EU-buitengrens passeren. De Algemene Douanewet is in 2020 gewijzigd waardoor er voor de Douane ook een wettelijke basis komt voor toezicht op het intra-EU-verkeer en het verkeer in het binnenland. Hierdoor kan de Douane in het derdelanden-verkeer niet alleen op liquide middelen maar ook op andere waardevolle goederen, zoals sieraden, dure horloges, edelstenen en antiek, en op documenten die duiden op vermogensbestanddelen, controleren.

Een andere ontwikkeling die de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium kan versterken, is de beoogde nadere samenwerking tussen vijf Nederlandse banken. In september 2019 werd bekend dat ABN-AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank een organisatie willen oprichten die betalingstransacties gaat monitoren: Transactie Monitoring Nederland. De banken gaan onderzoeken of dat haalbaar is en hoe de technische en juridische problemen hierbij kunnen worden opgelost. Zij werken hierbij nauw samen met de overheid. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (zie hierboven) bevat wetgeving om dit initiatief mogelijk te maken. Het is de bedoeling dat andere banken zich later bij dit initiatief kunnen aansluiten.¹⁸⁵

Verdere verbetermogelijkheden

De tweede NRA Terrorismefinanciering heeft inzichtelijk gemaakt dat er bij de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland een zeer grote focus ligt op de financiering van jihadistisch terrorisme. Gezien de huidige terroristische dreiging die volgens de AIVD en NCTV vooral vanuit de jihadistische hoek wordt verwacht is, lijkt deze focus ook adequaat te zijn. Wel is een mogelijk gevolg van deze eenzijdige focus dat de kennis over de financiering van andere vormen van terrorisme momenteel beperkt lijkt te zijn bij de organisaties die als poortwachter, toezichthouder, opsporingsinstantie of andere handhaver betrokken zijn bij de preventie of repressie van terrorismefinanciering. Met het oog op de mogelijke prevalentie van terroristische activiteiten vanuit een niet-jihadistische hoek, lijkt het zinvol dat deze expertorganisaties nu al meer kennis vergaren over de financiering van andere vormen van terrorismefinanciering.

In de derde expertmeeting is ook gesproken over hoe de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering – naast genoemde plannen – nog verder verbeterd kan worden. De belangrijkste verbetermogelijkheid heeft betrekking op de informatiedeling tussen partijen die betrokken zijn bij de preventie en/of bestrijding van terrorismefinanciering. Hoewel het via bepaalde samenwerkingsverbanden – meer specifiek de Taskforce TF – mogelijk is om bepaalde informatie met elkaar uit te wisselen, kan de informatiedeling tussen publieke partijen verder verbeterd worden. Mogelijk kan de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden – die ten tijde van het schrijven van deze NRA bij de Tweede Kamer ligt – hierbij een positieve rol spelen. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (zie hierboven)

¹⁸⁴ Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

¹⁸⁵ www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/.

bevat daarnaast wetgeving die de mogelijkheden uitbreidt voor het uitwisselen van transactiegegevens tussen Wwft-instellingen.

Naast een verbeterde informatiedeling op nationaal niveau gaven experts aan dat het ook belangrijk is om de informatiedeling op internationaal niveau verder te versterken. In het onderzoek zijn signalen opgevangen dat hierop ook initiatieven worden ontplooid, bijvoorbeeld een versterking van de positie van European Banking Authority (EBA) en binnen Europol de oprichting van het European Financial and Economic Crime Centre (EFECC). Gezien het feit dat enkele van de in deze NRA geïdentificeerde grootste tf-dreigingen een internationaal element (kunnen) hebben, lijkt blijvende aandacht hiervoor van groot belang.

7 Grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting. In de tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA) ingeschat. De resultaten daarvan worden beschreven in paragraaf 7.1. In de derde expertmeeting hebben experts voor de twaalf grootste tf-dreigingen (zie hoofdstuk 5) een inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium (zie hoofdstuk 6), ofwel de mate waarin dat de potentiële impact van de tf-dreigingen tegengaat. De resultaten daarvan worden beschreven in paragraaf 7.2. In de slotparagraaf worden de expertinschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid samengebracht. Het resultaat daarvan is een lijst van de twaalf grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar het niveau van hun resterende potentiële impact.

7.1 Inschatting van potentiële impact van grootste tf-dreigingen

Nadat, in de tweede expertmeeting, de experts de definitieve lijst van de twaalf grootste tf-dreigingen hebben vastgesteld, hebben zij de potentiële impact van die dreigingen ingeschat aan de hand van een MCA. Als eerste stap in de MCA is de experts gevraagd een gewicht toe te kennen aan de verschillende criteria waarmee de MCA is opgebouwd. Daarmee werd duidelijk welke criteria belangrijker en minder belangrijk werden geacht door de experts bij het vaststellen van de potentiële impact van de dreigingen (zie tabel 13). Volgens de experts zijn 'prevalentie terroristische activiteiten in Nederland' en 'prevalentie terroristische activiteiten in buitenland' de belangrijkste criteria (beide krijgen score 9 op een schaal van 0 tot en met 10) voor het meten van de impact die de tf-methoden kunnen hebben. Het criterium 'inbreuk imago Nederland in buitenland' krijgt van de experts het laagste gewicht (score 7). De criteriumgewichten zijn afgerond in gehele getallen omdat de ingezette MCA-software gebruikmaakt van criteriumgewichten in gehele getallen.¹⁸⁶ De criteriumgewichten zijn in drie rondes bepaald; na zowel de eerste als de tweede inschatting volgde een plenaire bespreking, waarna de experts een derde inschatting van de criteriagewichten maakten.¹⁸⁷

Vervolgens hebben de experts per dreiging en per criterium een inschatting van de mogelijke gevolgen van de tf-dreigingen op de zes criteria (op een schaal van 0 tot en met 100) gemaakt. De experts is gevraagd om *geen* inschatting te maken indien zij voor één of meerdere dreigingen zichzelf hiertoe niet in staat achtten. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking hen tot nieuwe inzichten had gebracht – de eerdere inschatting aan te

¹⁸⁶ Er is gebruikgemaakt van de MCA-module die deel uitmaakt van de software van GDR aanbieder Spilter.

¹⁸⁷ In de tweede expertmeeting heeft een uitvoerige discussie tussen de experts en de onderzoekers plaatsgevonden over de gehanteerde MCA-criteria. Niet iedere expert kon zich vinden in alle criteria waarmee de MCA is opgebouwd. Hierdoor hebben er drie inschattingsrondes in plaats van de beoogde twee inschattingsrondes plaatsgevonden. In hoofdstuk 7 wordt bij de evaluatie van deze NRA ingegaan op de mogelijkheid om experts bij een volgende NRA meer te betrekken bij het vaststellen van de MCA-criteria.

passen in een tweede inschattingsronde. De resultaten van de tweede, uiteindelijke inschatting van de potentiële impact wordt weergegeven in tabel 14.

Tabel 13 Toegekende gewichten criteria MCA

Criteria	Gemiddelde score (op een schaal van 0-10)
Prevalentie terroristische activiteiten in Nederland	9
Prevalentie terroristische activiteiten in buitenland	9
Vermindering subjectieve veiligheid	8
Ondermijning gezag	7
Aantasting financiële sector	7
Inbreuk imago Nederland in buitenland	7

De tabel laat zien dat de inschattingen van de potentiële impact van de twaalf grootste tf-dreigingen redelijk dicht bij elkaar liggen. Er zijn twee uitschieters naar boven en een uitschieter naar beneden. De tf-dreiging met de grootste potentiële impact (score 65 van de 100) is 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. Kort daarop volgt 'verwerving en/of financiering met middelen verkregen via fraude' (score 64). 'Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' scoort qua potentiële impact het laagst (score 33 van de 100).

Tabel 14 Potentiële impact van de grootste tf-dreigingen

Dreigingen	Gemiddelde potentiële impact (schaal van 0-100)	Aantal experts
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	65,0	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	64,0	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	58,1	6
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	55,2	7
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	52,0	7
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	51,6	7
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	50,9	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	49,5	6
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	48,6	7
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	48,3	6
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	45,0	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	33,4	7

7.2 Inschatting van weerbaarheid van beschikbaar beleidsinstrumentarium

In de derde expertmeeting is aan de acht deelnemende experts gevraagd om voor de twaalf grootste tf-dreigingen een inschatting te maken van de mate waarin het

totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Per tf-dreiging kon een score van 0 tot 100 worden toebedeeld, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid. Aan de experts is gevraagd om *geen* inschatting van de weerbaarheid te maken indien zij van oordeel waren dat ze de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor het tegengaan van de tf-dreigingen niet goed konden inschatten, bijvoorbeeld omdat ze de mogelijke impact van de dreiging onvoldoende konden overzien of wanneer ze zichzelf onvoldoende op de hoogte achtten van de strekking en/of uitvoering van het beleidsinstrumentarium.

Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in een tweede inschattingsronde. De resultaten van deze tweede (definitieve) inschatting van de weerbaarheid worden weergegeven in tabel 15.

Tabel 15 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per tf-dreiging

Dreigingen	Gemiddelde weerbaarheid (schaal van 0-100)	Aantal experts
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	49,2	6
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	39,3	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	38,3	6
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	36,0	5
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	35,6	8
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	31,6	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	31,3	8
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	30,6	8
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	26,6	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	25,8	8
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	25,1	7
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	18,3	8
Gemiddelde over de 12 grootste tf-dreigingen	31,7	

De tabel laat zien dat de experts bij zeven van de twaalf grootste tf-dreigingen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om geen weerbaarheidsschatting te maken. Bij de dreiging 'verplaatsing (fysiek) van contant geld' schatten vijf van de aanwezige experts de weerbaarheid in en maakten drie experts geen weerbaarheidsschatting.

Bij één tf-dreiging scoort de weerbaarheid rond de 50%, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)'. Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – voor deze tf-dreiging relatief groot is. Deze score

houdt in dat het beleidsinstrumentarium 49,2% van de ingeschatte potentiële impact van deze tf-dreiging tegengaat. In de validerende interviews werd door een paar experts wel benadrukt dat zij bij hun inschatting van de weerbaarheid bij deze dreiging uitgegaan zijn van wat er qua beleidsinstrumentarium beschikbaar is en dat er aan de uitvoering van het beleidsinstrumentarium nog het nodige valt te verbeteren. Indien ook de uitvoering erbij was betrokken, zou de weerbaarheid door deze experts lager zijn ingeschat.

Voor de meeste andere tf-dreigingen ligt de weerbaarheid tussen de 25% en 40%. Bij één tf-dreiging ligt de weerbaarheid lager dan 20%, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)'. Dit houdt dus in dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium dat tot en met 2019 beschikbaar was – volgens experts – deze tf-dreiging slechts in relatief beperkte mate tegengaat.

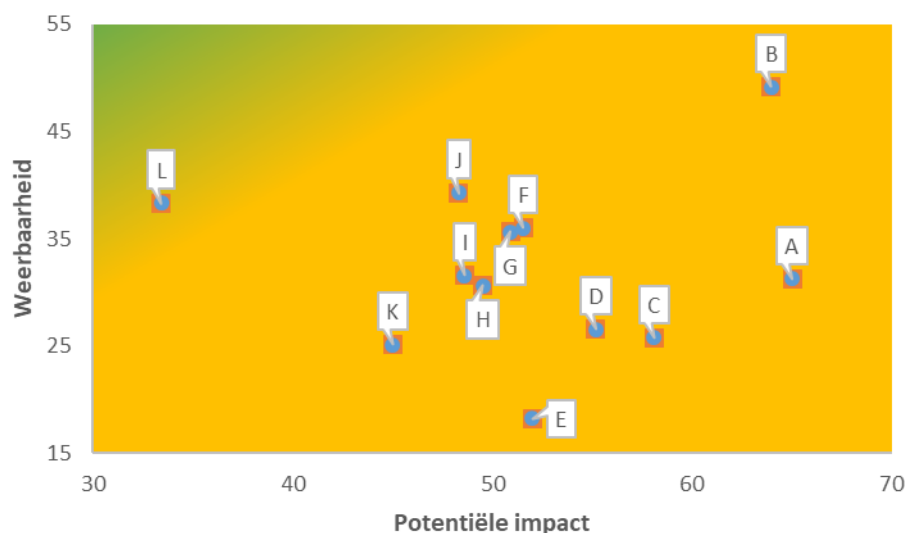
7.3 Grootste tf-risico's in Nederland

Figuur 3 brengt de expertinschattingen voor potentiële impact (tweede expertmeeting) en weerbaarheid (derde expertmeeting) op de twaalf tf-dreigingen samen. Risicovol zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en een lage weerbaarheid. Uit de figuur blijkt dat deze risicovolle combinatie voor de twaalf tf-dreigingen die in deze NRA centraal staan, niet voorkomt.

De figuur laat zien dat veel van de grootste tf-dreigingen qua potentiële impact en weerbaarheid dicht bij elkaar uitkomen. Dit is niet het geval bij dreiging B: 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)', want daar is sprake van een relatief hoge potentiële impact en is ook de weerbaarheid relatief hoog. Dit betekent dat experts van mening zijn dat deze dreiging schadelijke gevolgen kan hebben, maar dat het beleidsinstrumentarium de impact die deze dreiging kan hebben, in relatief grote mate tegengaat. Een kanttekening daarbij is in de vorige paragraaf al benoemd: een paar experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid bij deze dreiging uitgegaan van wat er qua beleidsinstrumentarium beschikbaar is en hebben de uitvoering ervan niet bij hun inschatting betrokken. Ook 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' valt buiten de puntenwolk waarin de andere dreigingen zijn geplaatst. Bij deze tf-dreiging is er vooral een lage inschatting door experts voor potentiële impact, de inschatting voor weerbaarheid ligt iets boven het gemiddelde. De figuur geeft de indicatie dat deze dreiging – in vergelijking met de andere dreigingen – minder grote schadelijke gevolgen kan hebben. De hoogste risico's echter zijn te verbinden aan de tf-dreigingen die het meest rechtsonder in figuur 3 zijn opgenomen. Dit betreft de dreigingen A 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland', C 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in het buitenland', D 'verplaatsing via ondergronds bankieren' en E 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)'.

Figuur 3 geeft echter geen helder uitsluitsel over de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de twaalf tf-dreigingen in deze NRA tegengaat. Om hier beter zicht op te krijgen is in een volgende analysestap

Figuur 3 Potentiële Impact afgezet tegen Weerbaarheid voor grootste tf-dreigingen



- | | |
|--|---|
| A Stichtingen of andere rechtsvormen in Nederland | G Giften of leningen van particulieren |
| B Middelen verkregen via fraude | H Middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm |
| C Stichtingen of andere rechtsvormen in buitenland | I Al dan niet fictieve goederenstromen |
| D Ondergronds bankieren | J Online platforms/payment service providers |
| E Legaal verkregen eigen middelen | K Virtuele valuta's |
| F Contant geld | L Middelen verkregen uit eigen onderneming |

voor iedere dreiging nagegaan welke potentiële impact er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, in casu de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het resultaat hiervan is de uiteindelijke lijst van de twaalf grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar de potentiële impact die er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium. In deze NRA wordt dit aangeduid als de resterende potentiële impact (RPI).¹⁸⁸ De omvang van de RPI bepaalt de omvang van het tf-risico. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in tabel 16.

De RPI-scores voor de twaalf tf-risico's hebben een spreiding van 21 tot en met 45 (op een schaal van 0 tot en met 100). De RPI's komen dus niet heel hoog uit. Omdat de RPI-scores niet ver uiteen lopen en zijn gebaseerd op, inherent deels subjectieve, expertinschattingen, worden deze in tabel 16 geclusterd gepresenteerd.¹⁸⁹ Vier van de twaalf tf-risico's vallen in de categorie met de hoogste RPI-score van 36 tot en met 45. Het betreft 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland', 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland', 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen' en 'verplaatsing via ondergronds bankieren'. Deze methoden kwamen in figuur 3 ook al uit in het kwadrant rechtsonder. De laagste RPI-score is voor 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming'.

¹⁸⁸ Formule Resterende Potentiële Impact = (Potentiële Impact * (100 – Weerbaarheid)) / 100.

¹⁸⁹ Het overzicht met de precieze RPI-scores is opgenomen in bijlage 6.

Tabel 16 Grootste tf-risico's in Nederland

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	36 t/m 45
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	31 t/m 35
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	26 t/m 30
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	21 t/m 25

Vergelijking met resultaten eerste NRA Terrorismedinanciering

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten zijn de volgende:

- Een verschil is dat de tf-risico's in deze tweede NRA meer gespecificeerd zijn dan in de eerste NRA. Dit heeft tot gevolg dat er in de voorliggende NRA voor meer tf-dreigingen de potentiële impact is ingeschat (voor twaalf dreigingen in plaats van tien in de eerste NRA¹⁹⁰) en dat de formulering van (ongeveer) dezelfde tf-risico's in beide NRA's van elkaar verschilt.
- Vijf van de tien tf-risico's die in de eerste NRA zijn geïdentificeerd, zijn ook nu weer geïdentificeerd als grootste tf-risico. De formulering van de risico's verschilt echter wel. Het betreft de volgende risico's uit de eerste NRA: 'geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties', 'financiering via ondergronds bankieren/hawala-bankieren', 'financiering via virtuele valuta's', 'leningen/giften van familie/vrienden' en 'eigen middelen'.
- Drie risico's van de eerste NRA vallen in de tweede NRA onder een ander geïdentificeerd risico. Het betreft de volgende risico's: 'misbruik van middelen van de staat' (dit valt nu onder 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)'), 'financiering via vergunde betaaldienstverleners' (dit valt nu onder 'verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers') en 'financiering via onvergunde betaal-dienstverleners' (dit valt nu onder 'verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners').
- Twee risico's die in de eerste NRA zijn geïdentificeerd, zijn in de tweede NRA niet als risico aangemerkt. Dit betreft 'financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.' en 'financiering via vergunde banken'. Het kanaal van de vergunde banken zijn in de tweede NRA niet geïdentificeerd als afzonderlijke tf-dreiging maar maakt wel onderdeel uit van veel van de grootste tf-risico's.

¹⁹⁰ In de eerste NRA werden deze dreigingen in deze fase van de analyse al aangeduid als risico. Vanwege een meer accurate toepassing van de 'risicofunctie' wordt de aanduiding risico in deze tweede NRA pas gebruikt wanneer alle elementen van de risicofunctie bijeen zijn gebracht. De risico's zijn in deze tweede NRA niet meer een tussenstap in de analyse maar het eindresultaat.

8 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze tweede NRA op het terrein van terrorismefinanciering. Hierbij staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal. Vervolgens wordt – in het kader van het groeimodel van de NRA-onderzoeksmethodiek – de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de verbeterpunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Tot slot komen in het hoofdstuk enkele geleerde lessen aan bod waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van een volgende NRA.

8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van terrorismefinanciering in Nederland?

Voor deze tweede NRA is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering in ons land. Er is gekeken naar de geografische, demografische, religieuze, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland. Een directe relatie tussen deze kenmerken en de prevalentie van jihadistisch terrorisme en de financiering daarvan is niet vast te stellen; daarvoor is per afzonderlijk kenmerk een verdiepende studie nodig. Deze NRA beschrijft wel een aantal kenmerken van Nederland die *mogelijk* zijn te relateren aan jihadistisch terrorisme en de methoden om deze vorm van terrorisme te financieren.

Jihadisten zijn aanhanger van een extreme ideologie die oproept tot het voeren van een 'heilige oorlog' tegen 'ongelovigen' en claimen de islam om hun overtuigingen en manier van leven met geweld op te leggen aan anderen. Vanuit die context is in de paragraaf over religieuze kenmerken van Nederland opgemerkt dat het grootste deel van de Nederlanders niet-moslim is en dat meer dan de helft van de bevolking zich niet tot een bepaalde kerkelijke gezindte rekent. Volgens de AIVD heeft de jihadistische beweging in Nederland naar schatting ruim 500 aanhangers en enkele duizenden sympathisanten. Hoewel een eenduidig profiel van de jihadist of de uitreiziger volgens de inlichtingendienst niet is te maken, zijn verhoudingsgewijs veel Nederlandse jihadisten van Marokkaanse afkomst. Ook de meerderheid van de Nederlandse uitreizigers is van Marokkaanse afkomst. In de paragraaf over demografische kenmerken van Nederland kwam naar voren dat Marokkanen een van de grootste migrantengroepen van Nederland vormen.

Een kenmerk dat mogelijk gerelateerd kan worden aan de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland is de betrokkenheid van de Nederlandse krijgsmacht aan militaire vredesmissies, onder meer in Irak, Afghanistan, Bahrein, Libië en Mali. Ook het feit dat in het Nederlandse politieke bestel partijen actief zijn die uitgesproken anti-islam en anti-immigratie zijn, kan een rol spelen bij de prevalentie van jihadistisch terrorisme in Nederland.

Er kan een relatie worden gelegd tussen enkele economische kenmerken van Nederland en de ingezette methoden van terrorismefinanciering. Geldtransacties kunnen via verplaatsing van contant geld plaatsvinden of op girale wijze via vergunde banken of (on)vergunde betaaldienstverleners. Ook kan de financiering van

terrorisme plaatsvinden via de export van goederen naar het buitenland, bijvoorbeeld via Schiphol of de Rotterdamse haven.

Eén van de voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factoren is de cultuur van het Poldermodel. Voor Nederlandse organisaties is het gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om terrorismefinanciering te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaatsamenwerkingsverbanden.

Onderzoeksvraag 2: wat kan gezegd worden over de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste tf-dreigingen en over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan deze dreigingen?

De huidige terroristische dreiging voor Nederland is volgens de AIVD en NCTV vooral jihadistisch van aard. Om deze reden wordt in deze NRA de focus gelegd op de financiering van jihadistisch terrorisme.

Terroristische organisaties kennen een grote diversiteit, variërend van omvangrijk en complex, zoals ISIS, Al-Qaida en Boko Haram, tot kleine gedecentraliseerde groepen met een platte organisatie. Daarnaast kunnen individuen, zogeheten *lone actors*, terroristische daden plegen zonder dat ze formeel zijn verbonden aan een terroristisch netwerk. De verscheidenheid in de wijze/mate van organisatie en de daaruit voortvloeiende complexiteit van de organisatie is van invloed op de omvang van de benodigde financiering van terrorisme.

De omvang van de financiële middelen waarmee terrorisme wordt gefinancierd, kan in beginsel van invloed zijn op de mate van complexiteit van de methoden om de financiële middelen te verwerven en besteden. Bij tf-methoden kan het gaan om financiële middelen die verkregen zijn door middel van criminele activiteiten zoals fraude. Bij de meeste geïdentificeerde tf-dreigingen met de grootste potentiële impact kan het echter ook gaan om legaal verkregen financiële middelen. Het gebruik van eigen, legaal verkregen financiële middelen voor het plegen van terroristische activiteiten in Europa lijkt de afgelopen jaren te zijn gestegen.

Methoden om terrorisme te financieren bevatten veelal zowel een element van 'verwerven' (methoden om financiële middelen te verwerven) als een element van 'financieren' (methoden om de verworven financiële middelen op de plek van bestemming te krijgen). De methoden kunnen tot slot ook een element van 'verhulling' bevatten om zo de pakkans te verkleinen. In de praktijk kunnen verschillende methoden in combinatie worden ingezet om middelen bedoeld voor terrorismefinanciering te verwerven en/of terrorisme te financieren.

De twaalf tf-dreigingen met – volgens experts – de grootste potentiële impact worden in tabel 17 gecategoriseerd weergegeven. De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de volgende zes criteria 'prevalentie van terroristische activiteiten in Nederland', 'prevalentie van terroristische activiteiten in het buitenland', 'vermindering van de subjectieve veiligheid', 'ondermijning van gezag', 'aantasting van de financiële sector' en 'inbreuk van het imago van Nederland in het buitenland' kwantitatieve inschattingen die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact bepaalden.

De tf-dreiging die volgens experts de grootste potentiële impact heeft, is 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. 'Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' scoort qua potentiële impact het laagst. De meeste tf-dreigingen hebben een potentiële impact met een impactniveau van 46 tot en met 55 op een schaal van 0 tot en met 100.¹⁹¹

Tabel 17 De twaalf grootste tf-dreigingen*

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	56 t/m 65
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	46 t/m 55
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	30 t/m 45
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	

* De tabel met de precieze weerbaarheidsscores is te vinden in bijlage 6.

Onderzoeksvraag 3: welke tf-dreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?

De huidige terroristische dreiging voor Nederland is volgens de AIVD en NCTV vooral jihadistisch van aard is. De grootste tf-dreigingen die in deze tweede NRA Terrorismedinanciering zijn geïdentificeerd, hebben daardoor ook allen betrekking op de financiering van jihadistisch terrorisme. De mogelijkheid bestaat echter dat andere vormen van terrorisme, bijvoorbeeld vanuit de rechts-extremistische hoek, de komende jaren meer prevalent worden. Daarmee kunnen dan ook andersoortige dreigingen wat betreft de financiering van die vormen van terrorisme gepaard gaan.

Onderzoeksvraag 4: welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste tf-dreigingen?

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van terrorisme-financiering omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving die op gemeentelijk niveau uitwerkt, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatie-niveau. In deze NRA wordt het begrip 'beleidsinstrument' echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen binnen de tf-preventie en

¹⁹¹ De tabel met de precieze scores is te vinden in bijlage 6.

-bestrijding, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. Ook samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol binnen de preventie en bestrijding van tf worden door experts gezien als beleidsinstrument.

Tabel 18 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat in 2019 beschikbaar was ter preventie en bestrijding van terrorismefinanciering. In hoofdstuk 5 zijn deze beleidsinstrumenten nader toegelicht. Een belangrijke kanttekening bij deze tabel is dat het overzicht betrekking heeft op de situatie aan het eind van 2019. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd.

Tabel 18 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding terrorismefinanciering

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen EU anti-witwasrichtlijn Verenigde Naties Veiligheidsraad Resoluties 1267 en 1373 Europese verordening Aangifte liquide middelen Wire Transfer Regulation 2	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme Sanctiewet 1977 Sanctieregeling Terrorismisme 2007-II Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding Wet op het financieel toezicht Wet controle op rechtspersonen Handelsregisterwet 2007 Fiscale wetgeving Sociale wetgeving Wet Bibob Wet op de economische delicten Meldrecht Belastingdienst 2003	Nationale samenwerkingsverbanden Internationale samenwerkings- verbanden Sectorale regelgeving en voorwaarden Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Onderzoeksvraag 5: wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste tf-dreigingen?

Tf-experts hebben voor de twaalf geïdentificeerde tf-dreigingen met de grootste potentiële impact, een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegen gaat. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel 19.

Bij één tf-dreiging benadert de weerbaarheid de 50%, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)'. Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze tf-dreiging relatief groot is. Deze score houdt in dat bijna 50% van de ingeschatte potentiële impact van deze dreiging wordt tegen-

gegaan. In de validerende interviews werd door een paar experts wel benadrukt dat zij bij hun inschatting van de weerbaarheid bij deze dreiging uitgegaan zijn van het beschikbare beleidsinstrumentarium zonder daar in voldoende mate rekening te houden met de wijze van uitvoering van dat instrumentarium. Indien bij de weerbaarheidsinschatting uitdrukkelijker de uitvoering was betrokken, zou de weerbaarheid lager zijn ingeschat.

Bij de meeste andere tf-dreigingen ligt de weerbaarheid tussen de 31% en 40%. Bij één dreiging kan het beschikbare beleidsinstrumentarium niet veel betekenen, namelijk bij 'verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen'. Bij deze dreiging wordt de weerbaarheid door de experts lager ingeschat dan 20%.

Tabel 19 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per tf-dreiging*

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	41 t/m 50
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	31 t/m 40
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	21 t/m 30
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	11 t/m 20

* De tabel met de precieze weerbaarheidsscores is te vinden in bijlage 6.

Hoewel het beschikbare instrumentarium een duidelijk mitigerende werking heeft op de twaalf grootste tf-dreigingen die centraal staan in deze NRA, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium hangt samen met de mate waarin het zogeheten, al in de eerste NRA geïntroduceerde, *AIO-principe* van toepassing is op de tf-dreigingen. Bij een aantal tf-methoden zijn één of meer van de volgende drie componenten van toepassing: Anonimiteit (de methode verhuult de identiteit van de persoon die terrorisme financiert), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de tf-dreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de dreigingen. Bij deze tf-dreigingen is de pakkans van de persoon die terrorisme financiert, dus relatief laag.

Voor een effectieve preventie en repressie van tf-dreigingen met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op

internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk. Wat betreft de tf-dreigingen bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, bijvoorbeeld ondergronds bankieren, kent het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens de experts een beperkte uitrusting en uitvoering om de risico's effectief tegen te gaan. Ten slotte wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals terrorismefinanciering via virtuele valuta's, ondergronds bankieren en de fysieke verplaatsing van contant geld.

De tweede NRA Terrorismefinanciering heeft inzichtelijk gemaakt dat er bij de preventie en bestrijding van terrorismefinanciering in Nederland een zeer grote focus ligt op de financiering van jihadistisch terrorisme. Gezien de huidige terroristische dreiging die volgens de AIVD en NCTV vooral vanuit de jihadistische hoek wordt verwacht, is dit ook adequaat. Wel is een mogelijk gevolg daarvan dat de kennis van de financiering van andere vormen van terrorisme momenteel erg beperkt lijkt te zijn. Met het oog op de mogelijke prevalentie van terroristische activiteiten vanuit een niet-jihadistische hoek – er waren de afgelopen jaren, ook in Europa, diverse aanslagen uit een rechts-extremistische hoek – lijkt het zinvol dat expertorganisaties nu al meer kennis vergaren over de financiering van andere vormen van terrorismefinanciering. Gedacht kan worden aan de wijze waarop rechts-extremistische of links-extremistische organisaties hun gedachtengoed financieren of wat er kan worden geleerd van de financiering van rechts-extremistische aanslagen in het buitenland.

Onderzoeksvraag 6: welke tf-dreigingen worden door experts aangemerkt als de grootste tf-risico's?

Door de door experts ingeschatte potentiële impact van de grootste tf-dreigingen af te zetten tegen hun inschattingen van de weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste tf-risico's in Nederland geordend naar hun resterende potentiële impact (RPI). Vier van de twaalf tf-risico's komen uit in de hoogste categorie met een RPI-score van 41 t/m 50. 'Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming' heeft de laagste RPI-score. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de ingeschatte impact die de tf-dreigingen kunnen hebben, in behoorlijke mate wordt afgevlakt door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Onderzoeksvraag 7: in hoeverre kunnen beschikbare data van expertorganisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de geïdentificeerde risico's?

In deze tweede NRA is in eerste instantie via iCOV geprobeerd voor een van de geïdentificeerde tf-dreigingen kwantitatieve data te verzamelen, namelijk 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. Via iCOV kunnen data van verschillende, voor inzicht in tf-dreigingen relevante, bronhouders bijeengebracht worden, zodat deze data in samenhang geanalyseerd kunnen worden. Vanwege operationele problemen lukte het uiteindelijk niet om binnen het tijdsbestek van het NRA onderzoek toegang te krijgen tot deze data. Toen duidelijk werd dat het iCOV traject niet zou leiden tot het verzamelen van de beoogde kwantitatieve data is contact gezocht met Justis en zijn in samenwerking met Justis kwantitatieve data verzameld waarvan op voorhand werd verondersteld dat deze iets zouden kunnen zeggen over 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. De kwantitatieve data-analyse heeft beperkt inzicht geboden in een aantal ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen die mogelijk in relatie staan met terrorismefinanciering. Wel kan al worden geconcludeerd dat

Tabel 20 RPI-scores van de 12 grootste tf-risico's*

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	41 t/m 50
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	
Verplaatsing via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	31 t/m 40
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	21 t/m 30
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	

* De tabel met de precieze RPI-scores is te vinden in bijlage 6.

met de voor de NRA beschikbare data over rechtsvormen een directe relatie met terrorismefinanciering niet kan worden gelegd, omdat de door Justis geleverde databestanden slechts konden bestaan uit geaggregeerde informatie uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Binnen de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de Justis data, was het voor de NRA niet mogelijk een link naar andere databronnen te leggen die mogelijk het informatiegehalte van de Justis data verrijkt zouden hebben, bijvoorbeeld data met betrekking tot justitiële antecedenten en door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties.

Onderzoeksvraag 8: welke nu ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in de geïdentificeerde risico's?

De analyse van de door Justis geleverde databestanden illustreert de beperkingen van het afzonderlijk opvragen van datasets bij verschillende bronhouders. Complexe onderzoeksvragen zoals het inzichtelijk maken van tf-risico's vereisen het combineren van gegevens vanuit verschillende invalshoeken. Zo had een meer directe relatie met terrorismefinanciering voor het risico 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland' wellicht aangebracht kunnen worden indien een koppeling kon worden gemaakt tussen rechtspersonen enerzijds en betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit van bestuurders van deze rechtspersonen anderzijds, ofwel met data uit het Handelsregister gecombineerd met gegevens over door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties en andere strafrechtelijke informatie. Echter, de verwachting is dat het zonder nader opsporingsonderzoek ook dan zeer lastig blijft om data met meer zekerheid te kunnen relateren aan terrorismefinanciering.

Onderzoeksvraag 9: welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

In onderstaande paragrafen van dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag uitvoerig beantwoord. Eerst worden de sterke punten en verbeterpunten van de in deze NRA

gehanteerde onderzoeksmethodiek belicht, vervolgens worden enkele geleerde lessen beschreven, waarmee bij de uitvoering van een volgende NRA rekening gehouden kan worden.

8.2 Evaluatie van de tweede NRA

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze tweede NRA is uitgevoerd. De gekozen aanpak bouwt voort op de ervaringen uit de eerste NRA en past binnen het gekozen groeimodel voor methodologieontwikkeling van de Nederlandse NRA's. Om te kunnen leren van de opgedane ervaringen is geprobeerd zo transparant mogelijk te rapporteren en is de zelfevaluatie uitgevoerd die in deze paragraaf wordt beschreven.

Evenals in de eerste NRA is de toegepaste onderzoeksaanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering is een literatuurstudie verricht en is de zogeheten FANO-enquête uitgezet onder tf-experts.
- Vervolgens hebben experts in een eerste expertmeeting de tf-dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd.
- In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met experts nader ingegaan op de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen.
- In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de twaalf grootste tf-dreigingen ingeschat aan de hand van een MCA.
- Hierna is door middel van een enquête onder experts inzicht verkregen in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van terrorismefinanciering.
- In een derde expertmeeting hebben experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de twaalf grootste tf-dreigingen beoordeeld. Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste tf-dreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste tf-risico's in Nederland, geordend naar hun resterende potentiële impact.
- Tot slot zijn in de eindfase van het onderzoek validerende interviews met zeven sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de rangorde van de geïdentificeerde tf-risico's (volgens de RPI-score, zie tabel 20) herkenden en op welke wijze deze risico's verder tegengegaan kunnen worden. De benaderde experts konden zich in het algemeen vinden in de gepresenteerde risico-inschatting.

Naast bovenstaande hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft in samenwerking met Justis voor het tf-risico 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland' een kwantitatieve data-analyse plaatsgevonden. Hierbij is getracht inzicht te verkrijgen in onder meer een ondoorzichtige stapeling van rechtspersonen en bestuurswisselingen bij rechtspersonen.

Sterke punten van deze tweede NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze tweede NRA is een aantal sterke punten te benoemen, waarvan een deel ook al in de eerste NRA Terrorismefinanciering uit 2017 is genoemd. Deze worden hieronder nog even beknopt herhaald:

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Alle organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering, zijn op één of meerdere momenten betrokken bij het onderzoek.
- *Transparante beschrijving van de toegepaste methodologie.* De toegepaste methodologie, waaronder de wijze van dataverzameling en de toegepaste MCA, is transparant beschreven met het oog op het groeimodel van de NRA (leren van ervaringen) en een verdere aanscherping van de toegepaste methodologie. Beoogd is de reproduceerbaarheid van het onderzoek te maximaliseren.
- *Grote meerwaarde van de GDR.* De GDR is in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst tijdsefficiënt en creëert de mogelijkheid voor verdieping van de resultaten door middel van plenaire discussies. De GDR draagt eraan bij dat experts actief blijven deelnemen aan de bijeenkomst (door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop). Daarnaast vereenvoudigt de GDR het verzamelen van data. Ten slotte zorgt de GDR ervoor dat de cijfermatige inschattingen van alle aanwezige experts meegenomen worden en dat dus ook alle relevante invalshoeken in de uiteindelijke risico-inschatting worden meegenomen. Alle relevante invalshoeken zijn hierin vertegenwoordigd.
- *Structureerende werking van MCA.* De MCA werd uitgevoerd in de GDR-omgeving en droeg bij aan het structureren van de bijeenkomst, de dataverzameling en transparantie van de resultaten en de wijze waarop de resultaten zijn behaald. In de MCA is gebruikgemaakt van vooraf vastgestelde criteria aan de hand waarvan de experts de potentiële impact van de tf-risico's beoordeelden. Hierdoor ontstond er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen bij het beoordelen van de ernst van de risico's.
- *Delphi-methode belangrijk bij risico-identificatie.* De Delphi-methode werd ingezet bij het identificeren van de grootste tf-dreigingen, het bepalen van de potentiële impact van de dreigingen en het inschatten van de weerbaarheid van het beleids-instrumentarium. In twee rondes met een tussentijdse groepsdiscussie konden experts aangeven wat hun keuzes dan wel inschattingen waren. Naar aanleiding van de groepsdiscussie stelden experts hun aanvankelijke oordelen zodanig bij dat tf-dreigingen die na de eerste identificatieronde buiten de lijst van grootste tf-dreigingen waren gebleven, alsnog een plaats in die lijst bereikten.
- *Validatie resultaten NRA.* In de eindfase van de NRA zijn zeven sleutelexperts geïnterviewd. De validatie leidde tot de bevestiging dat de rangorde van de twaalf grootste tf-risico's in grote mate onderkend werd.

Een ander sterk punt van deze tweede NRA volgde uit een geleerde les van de eerste NRA die in 2017 is uitgevoerd:

- *Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping.* Een geleerde les in de eerste NRA was dat er bij de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde risico's. In de voorliggende tweede NRA is op verschillende manieren aandacht besteed aan nadere onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen:
 - *FANO-enquête.* Door middel van de FANO-enquête is aan de experts gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie

beschikbare informatie. Doordat de enquête inzicht bood in de (on)bekendheid van expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, is het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings vastgesteld.

- *Drie expertmeetings in plaats van twee.* Hierdoor was er meer ruimte voor de plenaire bespreking van de longlist van dreigingen en casuïstiek. In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van tf-dreigingen inclusief de in de mail-enquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemende experts. Dit zorgde voor enkele aanpassingen van de longlist van dreigingen (samenvoeging van meerdere dreigingen, opsplitsing van een dreiging in meerdere dreigingen en een aangescherpte formulering). Bij de bespreking van iedere dreiging is de deelnemers gevraagd om bij hen bekende casuïstiek in te brengen. Ook in de tweede expertmeeting was er meer tijd voor onderbouwing van en discussie over de standpunten van de deelnemers.
- *Verdiepende interviews.* Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste tf-dreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van expertorganisaties. In deze interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de dreigingen en naar concrete casusvoorbeelden van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een nadere aanscherping van de lijst van grootste tf-dreigingen.
- *Casuïstiek in de rapportage.* Behalve aandacht voor casuïstiek in de expertmeetings en de verdiepende interviews is aan de hand van deskresearch ook recente casuïstiek verzameld en gerapporteerd over tf-dreigingen.
- *Enquête beleidsinstrumentarium.* Voorafgaande aan de derde expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquête voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd welke bijdrage de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen leveren aan de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering. De bevindingen van de mailenquête vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een belangrijke bijdrage levert aan de preventie en/of repressie van de grootste tf-dreigingen.
- *Datagerichtheid NRA.* In de NRA is er de nodige aandacht besteed aan een vergroting van de datagerichtheid. Hoewel vastgesteld moet worden dat de bijdrage van het kwantitatieve deel voor de NRA beperkt is, heeft de uitgevoerde exercitie nuttige ervaringen en inzichten opgeleverd waarvan bij een volgende NRA gebruikgemaakt kan worden. De uitgevoerde exercitie met de Justis-data heeft laten zien dat dataleveringen door afzonderlijke organisaties die betrokken zijn bij de terrorismefinanciering-preventie of -bestrijding en die niet gekoppeld kunnen worden, onvoldoende krachtige informatie opleveren om een risico-inschatting op te kunnen baseren. Er moet dus worden gezocht naar een instantie die data van de relevante organisaties samenbrengt en in samenhang kan analyseren. Dit was ook de reden om iCOV bij de NRA te betrekken. Helaas bleek tijdens het onderzoekstraject dat de infrastructuur rondom een dataverzameling via iCOV nog niet zodanig is ingericht dat de NRA in deze editie hiervan gebruik kon maken. Om deze reden heeft dit sterke punt eveneens een aandachtspunt voor een volgende NRA opgeleverd (zie hieronder).

Aandachtspunten van deze tweede NRA

Evenals bij de eerste NRA zijn er ook aandachtspunten te benoemen waarmee rekening gehouden dient te worden bij het op waarde schatten van de resultaten van de NRA. Deze aandachtspunten zijn grotendeels inherent aan de gekozen aanpak. In de keuze voor de toegepaste onderzoeksmethodologie is geprobeerd een zorgvuldige afweging te maken van zowel de voordelen als de nadelen die te verbinden zijn aan onderzoeksinstrumenten.

- Een van de geleerde lessen van de eerste NRA was meer aandacht te besteden aan de uitvoering van kwantitatieve data-analyses. In deze tweede NRA was het voornemen om als eerste stap hierin een kwantitatieve data-analyse uit te voeren voor het risico 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. De data daartoe zijn verzameld en geanalyseerd door Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De analyses zijn uitgevoerd op basis van data uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel waarvan op voorhand verondersteld werd dat deze konden bijdragen aan een nadere duiding van het risico. De uitgevoerde analyse liet zien dat er op basis van een dergelijke data-analyse zonder koppeling aan andere databronnen, zoals de gegevens over de door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties en andere strafrechtelijke of fiscale informatie, geen directe relatie te leggen is met terrorismefinanciering. De analyses geven slechts beperkt inzicht in een aantal 'ongebruikelijke situaties'. Het was de bedoeling om in de tweede NRA ook andere databronnen bij de kwantitatieve data-analyses te betrekken. Helaas lukte het – ondanks de inspanningen van iCOV – niet om binnen het tijdsbestek van het onderzoek bij de diverse databronhouders de benodigde toestemmingen te verkrijgen.
- De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van opsporingsdiensten, handhavers en (alleen in de derde expertmeeting) een toezichthouder. Hoewel geprobeerd is in de gekozen onderzoeks-aanpak de voorwaarden voor een betrouwbare dataverzameling te optimaliseren, kan niet worden uitgesloten dat bij het identificeren van de risico's, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium subjectieve elementen hebben meegespeeld en dat deze mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting hebben plaatsgevonden.
- Tijdens de expertmeetings ontstond de indruk dat het kennis- en ervaringsniveau van de aanwezige experts verschilde; niet alle experts bleken even deskundig op alle besproken onderwerpen en niet alle oordelen konden even bevredigend worden onderbouwd. Hoewel de FANO-enquête inzicht heeft geboden in de kennis waarover expertorganisaties beschikken, heeft deze onderzoeksactiviteit het genoemde knelpunt niet geheel kunnen voorkomen. Het verschil in kennisniveau hangt mogelijk ook samen met het feit dat de deelnemers aan expertmeetings op verschillende manieren betrokken zijn bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering. Doordat iedere expert beschikt over een eigen kennisgebied en eigen ervaringen, hadden deelnemers van sommige risico's veel kennis en van andere risico's juist minder kennis. Ook in algemene zin leek het kennisniveau van de deelnemers aan de expertmeetings te verschillen. Voor dergelijke verschillen in deskundigheid is niet gecorrigeerd, bijvoorbeeld door een weging toe te passen, omdat er geen objectieve gronden bestaan voor het bepalen van een gewicht. Er was bovendien niet één deelnemer aan de expertmeetings die kennis had van het gehele veld en die alle risico's op het terrein van terrorismefinanciering en/of de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium volledig overzag.
- Voor sommige experts was het – ondanks hun kennis (van bepaalde delen) van het veld – lastig om een goede kwantitatieve inschatting te maken op de criteria ter bepaling van de potentiële impact van de geïdentificeerde tf-risico's en de

weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Om dit risico te verminderen is aan experts gevraagd geen kwantitatieve inschatting te maken indien zij naar hun eigen mening niet over de benodigde kennis beschikken om tot een goede inschatting te komen. Van deze mogelijkheid is ook gebruikgemaakt. In de tweede expertmeeting is er bij drie risico's één expert geweest die geen inschatting heeft gemaakt op de criteria ter bepaling van de potentiële impact (in de tweede inschattingsronde). In de derde expertmeeting is er bij zeven risico's ten minste één expert geweest die geen inschatting heeft gemaakt van de weerbaarheid (in de tweede inschattingsronde). Bij één risico hebben drie experts geen inschatting hiervan gemaakt.

- In deze tweede NRA is aan experts gevraagd een kwantitatieve inschatting te maken van de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen en van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Daarmee is een kwantitatieve inschatting gemaakt van twee van de drie elementen binnen de formule op basis waarvan de risico's bepaald worden. Voor het element 'Kwetsbaarheden' binnen de risico-formule, de invloed van de redelijk vaststaande contextuele kenmerken op de tf-risico's, is geen afzonderlijke kwantitatieve inschatting gemaakt. Experts is namelijk gevraagd om bij het inschatten van de potentiële impact rekening te houden met de Nederlandse context waarbinnen de tf-dreigingen zich kunnen voordoen. Bij een volgende NRA kan ervoor worden gekozen experts ook voor Kwetsbaarheden te vragen een kwantitatieve inschatting te maken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden aan de hand van een MCA, waarbij de verschillende overkoepelende kenmerken van Nederland die nu centraal staan in de contextanalyse, de MCA-criteria vormen.
- De voor deze tweede NRA uitgevoerde kwantitatieve data-analyse moet om enkele redenen gezien worden als een eerste stap. De verzamelde kwantitatieve data hebben immers slechts betrekking op één van de geïdentificeerde tf-risico's. Bovendien is een directe relatie tussen de kwantitatieve data en terrorismefinanciering niet te leggen; het geeft slechts inzicht in een aantal 'ongebruikelijke situaties'.
- Tot slot bleek het lastig om bij iedere expertmeeting alle relevante expertorganisaties aan tafel te krijgen. In enkele gevallen hadden experts zich wel aangemeld, maar moesten ze op het allerlaatste moment afzeggen waardoor hun organisatie niet vertegenwoordigd was op een expertmeeting.

8.3 Lessen voor de volgende NRA

In deze paragraaf wordt een aantal lessen geformuleerd waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden.

- *Versterking van de FANO-enquête.* Hoewel de FANO-enquête in deze tweede NRA een duidelijke meerwaarde had, kan de opzet van de enquête verder versterkt worden. Het verdient de aanbeveling om in de enquête nog explicieter te vragen naar de *eigen* praktijkkennis van (vertegenwoordigers van) organisaties met de prevalentie van de tf-dreigingen op de longlist. De indruk bestaat dat sommige respondenten de enquête toch op een andere manier hebben ingevuld. Zij gaven aan bekend te zijn met bepaalde dreigingen terwijl zij deze informatie vermoedelijk van andere organisaties of via andere bronnen hebben vernomen. Een verdere versterking van de FANO-enquête biedt aangrijpingspunten voor het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings. Ook zou een versterkte formulering in de FANO-enquête aangrijpingspunten kunnen bieden voor een weging van de expertoordelen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de MCA of bij de bepaling van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

- *Grotere betrokkenheid experts bij MCA-criteria.* Eerder in dit hoofdstuk is de nauwe betrokkenheid van het veld als sterk punt van de tweede NRA genoemd. Bij één onderzoeksonderdeel waren experts echter niet betrokken: het formuleren en vaststellen van de MCA-criteria op basis waarvan experts de potentiële impact van de grootste tf-dreigingen hebben ingeschat. De MCA-criteria zijn op basis van literatuuronderzoek in samenspraak met de begeleidingscommissie vastgesteld. In een volgende NRA kan worden overwogen experts meer te betrekken bij het vaststellen van de MCA-criteria. Hiermee zou nog meer draagvlak voor de te hanteren criteria kunnen worden bereikt en kan de lijst van MCA-criteria mogelijk verder worden aangescherpt.
- *Kwantitatieve data-analyse.* In deze tweede NRA is in samenwerking met iCOV en Justis de nodige aandacht besteed aan een kwantitatieve data-analyse. De kwantitatieve data-analyse heeft inzicht geboden in een aantal ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen. Al eerder is gerapporteerd dat het op basis van deze data niet mogelijk blijkt een directe relatie met terrorismefinanciering te leggen. Zelfs wanneer in een volgende NRA aanvullende databronnen bij het onderzoek betrokken worden, is het niet de verwachting dat deze inzicht zullen bieden in de prevalentie van het betreffende tf-risico. Een harde relatie met terrorismefinanciering is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek. Een complicerende factor bij het uitvoeren van een meer data-gebaseerde NRA is de grote verscheidenheid in de aard van de tf-risico's en de benodigde databronnen. Bijvoorbeeld het tf-risico 'virtuele valuta's' vereist andere databronnen dan de risico's 'fysieke verplaatsing van contant geld' en 'ondergronds bankieren'. De NRA betreft een complexe analyse over alle risico's heen, waarbij de verschillende databronnen met elkaar in relatie dienen te worden gebracht. Om dit mogelijk te maken dienen de databronnen te voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit. Op dit moment is er onvoldoende kennis en inzicht in welke mate aan deze kwaliteitseisen tegemoetgekomen kan worden. Daarnaast is uit de uitgevoerde exercitie met betrekking tot het uitvoeren van een kwantitatieve data-analyse gebleken dat het verkrijgen van toestemmingen voor het gebruik van de data geen sinecure is. Bij iedere databronhouder dient precies te worden aangegeven welke data met welk doel worden opgevraagd. Daarbij dient een afweging te worden gemaakt tussen de wenselijke en de beschikbare data om de risico's betrouwbaar in beeld te kunnen brengen. Ten slotte dienen de databronhouders toestemming te verlenen om hun data te mogen gebruiken voor het doel van de NRA. Alle databronhouders dienen afzonderlijk toestemming te verlenen. Hoewel al in de beginfase van het NRA traject gesprekken met iCOV zijn gevoerd, bleek dit traject te tijdsintensief om het binnen het beslag van de NRA te kunnen afronden. Om het dataverzamelingstraject te kunnen stroomlijnen en in een volgende NRA een betekenisvolle data-analyse te kunnen opnemen wordt geadviseerd een afzonderlijk verkennend onderzoek uit te laten voeren voorafgaand aan de komende NRA. In het onderzoek zou nagegaan kunnen worden hoe in een volgende NRA de beschikbare databronnen onderling compatibel, geschikt en beschikbaar gemaakt kunnen worden voor een betekenisvolle data-analyse. De ervaring in de nu uitgevoerde NRA heeft uitgewezen dat het uitvoeren van de NRA lastig te verenigen is met de uitvoering van deze verkenning. Op dit moment moet er nog worden geconcludeerd dat data-analyses nog niet geschikt zijn als alternatief voor en nog slechts een beperkte meerwaarde hebben op een kwalitatief uitgevoerde NRA.

Summary

Dutch National Risk Assessment on Terrorist Financing 2019

Background

Dutch policy to prevent and combat terrorist financing is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and European Union (EU) directives and regulations. The FATF – an intergovernmental body set up by the G7 in 1989 – focuses on global prevention and combat of money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. Members of the FATF, including the Netherlands, are committed to implement the FATF recommendations aimed at taking preventive and repressive measures by 'reporting institutions'¹⁹² and to implement measures to improve national legal and regulatory systems and international cooperation in this field. In addition, the FATF supervises the correct functioning and effectiveness of those (legal) rules. The majority of the FATF's recommendations has been adopted into the (amendments of the) fourth EU Anti-Money Laundering Directive, applicable to all EU Member States. Article 7 of this directive obliges EU Member States to implement a risk-based policy against money laundering and terrorist financing and to establish a National Risk Assessment (NRA). In 2017 the Research and Documentation Centre (WODC) carried out the first NRA on terrorist financing and on money laundering for the European part of the Netherlands. A year later, the WODC also conducted an NRA on both topics for the Caribbean Netherlands: the islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba.

A second NRA for the European Netherlands on terrorist financing has been carried out by the WODC, with the aim of identifying the greatest risks in the field of terrorist financing. These are terrorist financing risks with the greatest residual potential impact. To this end, the terrorist financing threats with the greatest potential impact have been identified, an estimate has been made of the impact these threats can have and the 'resilience'¹⁹³ of the policy instruments aimed at preventing and combating terrorist financing has been determined. The residual potential impact is the impact that threats still have following the application of policy instruments to prevent or mitigate the potential impact of the threats. This means the objective of the second NRA is slightly broader than the objective of the first NRA, which was limited to separately estimating the potential impact of the identified risks and the resilience. Other differences with the first NRA are that this second NRA provides more insight into the nature and 'mechanisms'¹⁹⁴ of the identified risks and that a first step has been taken to use quantitative data. In accordance with the first NRA, this NRA also describes some lessons learned, which can be taken into account carrying out the following NRAs. The second NRA on

¹⁹² In the Netherlands, the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft) requires many institutions to report unusual transactions to the Financial Intelligence Unit (FIU) – the Netherlands.

¹⁹³ Resilience is the ability of the policy instruments to prevent threats or mitigate the impact of threats, whereby the higher the resilience, the better the threats are mitigated. It concerns the content/scope as well as the implementation of the policy instruments.

¹⁹⁴ The mechanisms relate the process of a risk, to the way in which a certain risk precisely works.

money laundering (for the European part of the Netherlands) has been conducted by the WODC at the same time as this NRA.

What is terrorist financing?

Article 421 of the Dutch Penal Code (WvSr) deals with the criminalization of financing terrorism. It states that a person commits a criminal offense when he provides financial support to committing a terrorist offense or a crime in preparation or facilitation of a terrorist offense. The article refers to other articles of the WvSr in which these different types of (terrorist) crimes are explained in more detail.

Terrorist financing may involve financing terrorist activities in the Netherlands (whether or not from abroad), but also financing terrorist activities abroad from the Netherlands. The financial resources used for terrorist financing can have criminal as well as legal origins.

In the previous NRA of 2017, it was reported that six cases of a criminal conviction in the field of terrorist financing were registered in the Netherlands. This number has since risen to twelve convictions. Almost all convictions involve providing financial support to friends or family members who have traveled to jihadist conflict zones ('uitreizigers'). In addition, approximately 35 terrorist financing investigations which include 50 suspects are currently being carried out. Most of these investigations also concern the financing of friends or family members who have traveled to conflict zones (foreign terrorist fighters).

Research methodology

As in the first Dutch NRA on terrorist financing of 2017, the applied research approach is structured on the basis of the ISO 31000 framework for risk management. In short, the research methodology used comes involves the following:

- A context analysis has been conducted in which the specific, relatively fixed characteristics of the Netherlands that may influence the prevalence of terrorist financing are outlined. A literature study was carried out for this context analysis.
- A literature study was also carried out for an inventory of threats in the field of terrorist financing. The so-called FANO survey was then carried out, in which expert organizations¹⁹⁵ were asked to indicate on a sent long list of terrorist financing threats whether they are aware of facts/cases of the threats and to what extent they consider the prevalence of the threats plausible or not, based on the information available at their organization.
- In a first expert meeting, experts subsequently identified the terrorist financing threats with the greatest potential impact. In the phase after this first expert meeting in-depth interviews with experts were held, which focused on the nature and mechanisms of the identified largest terrorist financing threats. In a second expert meeting, experts assessed the potential impact of the further specified twelve largest terrorist financing threats using a Multi Criteria Analysis.

¹⁹⁵ Expert organizations concern the following types of organizations: supervisory authorities under the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft); government agencies or government-affiliated organizations that play a role in the prevention and/or combating of terrorist financing; and private entities under Wwft supervision and sector/umbrella organizations of those private entities.

- In a third expert meeting, experts assessed the resilience of the available policy instruments to prevent and repress the twelve largest terrorist financing threats. Prior to the third expert meeting, a survey among experts provided insight into the policy instruments available for the prevention and combating of terrorist financing.
- By balancing the estimated potential impact of the largest terrorist financing threats against the estimated resilience, insight has been obtained into the largest terrorist financing risks in the Netherlands, ranked by their residual potential impact.
- In the final phase of the study, validating interviews with seven key experts were conducted with the main aim of examining to what extent they recognize the ranking of the identified terrorist financing risks and how these risks can be further mitigated.
- In addition to the above mainly qualitative research methods, in collaboration with Justis, the screening authority of the Ministry of Justice and Security, a limited quantitative data analysis was carried out for one of the terrorist financing risks.

A lesson learned in the first NRA was that the second NRA (and subsequent NRAs) should focus more on substantiating and providing in-depth insight in the largest terrorist financing threats identified by experts. In the NRA that has now been carried out, more attention has been paid to this in various ways: by setting up the FANO survey, a larger number of expert meetings (three instead of two) with more time for a plenary discussion on terrorist financing threats, a large number of in-depth interviews with experts, including case descriptions in the report and conducting a survey among experts on the policy instruments for the prevention and combating of terrorist financing.

Another lesson learned from the first NRA on terrorist financing is that a quantitative data analysis should be conducted in the second NRA. The intention was, as a first step, to conduct a quantitative data analysis in the NRA for the risk 'acquisition and/or financing via foundations or other legal structures (charitable, religious, educational) in the Netherlands'. To this end, cooperation was initially sought with iCOV (Information Exchange on Criminal and Unexplainable Wealth), which has access to a large number of data sources.¹⁹⁶ Unfortunately, the necessary declarations of consent from the various data source holders were not completed within the time frame of the study. When this became clear, contact was made with Justis and a quantitative data analysis was carried out via Justis for this risk based on data from the Commercial Register of the Chamber of Commerce, which was assumed in advance to contribute to a further explanation of the risk. The analysis carried out demonstrated that on the basis of such a data analysis without linkage to other data sources, such as data on suspicious declared transactions by the Financial Intelligence Unit – the Netherlands and other criminal or fiscal information, no direct relationship with terrorist financing can be determined. The analyses only provide limited insight into a number of 'unusual situations'.

If including additional data sources in a subsequent NRA will be possible, it is unlikely that this analysis will provide insight into the prevalence of the terrorist

¹⁹⁶ Via iCOV data from, among others, the Tax and Customs Administration, the National Police, the Public Prosecution Service, the Dutch Fiscal Intelligence and Investigation Service, the National Police Internal Investigations Department, FIU – the Netherlands, the Chamber of Commerce, the Netherlands' Cadastre, Land Registry and Mapping Agency and Dutch Central Bank can be accessed.

financing risk in question. After all, a direct relationship with terrorist financing cannot be determined without further criminal investigation. Another complicating factor in implementing a more data-based NRA is the wide variety in the nature of the terrorist financing risks and the required data sources. The NRA is an overall analysis of all risks. The different data sources must therefore be analyzed in relation to each other. This requires meeting quality requirements in terms of completeness, reliability, validity and mutual compatibility of data sources. At present there is insufficient knowledge to what extent this can be met. It is recommended to carry out a separate exploratory study in order to examine how in a subsequent NRA the separately available relevant data sources can be made compatible and suitable and can become available for a meaningful data analysis.

What makes the Netherlands vulnerable to terrorist financing?

The General Intelligence and Security Service of the Netherlands (AIVD), the National Coordinator for Security and Counterterrorism (NCTV) and the experts consulted for the NRA agreed in their opinion that the terrorist threat for the Netherlands mainly is jihadist. As a consequence, this NRA focuses on jihadist terrorist threats. The major terrorist financing threats identified in this NRA therefore relate to the financing of jihadist terrorism.

For this second NRA, a context analysis has been carried out that examines the characteristics of the Netherlands that may relate to the prevalence of terrorist financing in our country. The geographical, demographic, religious, socio-cultural, economic and criminological characteristics of the Netherlands were examined. A direct relationship between these characteristics and the prevalence of jihadist terrorism and its financing cannot be established; this requires an in-depth study for each individual characteristic. This NRA does describe a number of characteristics of the Netherlands that *possibly* relate to jihadist terrorism and the methods of financing of this form of terrorism.

Jihadists support an extreme ideology that calls for a 'holy war' against 'non believers' and claim Islam to violently impose their beliefs and way of life on others. In this context, it has been noted about religious characteristics of the Netherlands that more than half of the population is affiliated with a particular ecclesiastical denomination and that only five percent of the Dutch sees themselves as a Muslim. According to the AIVD, the jihadist movement in the Netherlands is estimated to have more than 500 supporters and several thousand sympathizers. Although an unambiguous profile of jihadists or the 'uitreizigers' (foreign terrorist fighters) who traveled to conflict zones in Syria, Iraq or other countries cannot be made according to the intelligence service, relatively many Dutch jihadists are of Moroccan descent. The majority of Dutch 'uitreizigers' are also of Moroccan descent. The demographic characteristics of the Netherlands show that Moroccans are one of the largest migrant groups in the Netherlands.

A characteristic that may be related to the prevalence of jihadist terrorism in the Netherlands is the involvement of the Dutch armed forces in military peace missions, including in Iraq, Afghanistan, Bahrain, Libya and Mali. The fact that there are parties active in the Dutch political system that are explicitly anti-Islam and anti-immigration may also play a role in the prevalence of jihadist terrorism in the Netherlands.

Finally, a link can be made between some of the economic characteristics of the Netherlands and the methods of terrorist financing used. Money transactions can take place by physical movement of cash or by cashless transfers via licensed banks or (un)licensed payment service providers. Terrorism can also be financed by exports of goods, for example via Amsterdam Airport Schiphol or the port of Rotterdam.

Terrorist financing threats with the greatest potential impact

The twelve terrorist financing threats with – according to terrorist financing experts – the greatest potential impact are shown categorized in table S1. The level of the potential impact of the threats has been determined by means of an MCA. Experts used the following six criteria to make quantitative estimates that ultimately determined the level of the potential impact: 'prevalence of terrorist activities in the Netherlands', 'prevalence of terrorist activities abroad', reduction of subjective security', 'undermining of authority', 'encroachment of the financial sector' and 'infringement of the image of the Netherlands abroad'. The terrorist financing threat that experts say has the greatest potential impact is 'acquisition and/or financing via foundations or other legal structures (charitable, religious, educational) in the Netherlands'. 'Acquisition of and/or financing with funds obtained from own company' has the lowest potential impact. Most terrorist financing threats have a potential impact with an impact level of 46 to 55 on a scale of 0 to 100.

Table S1 The 12 largest terrorist financing threats

Threats	Potential impact level (scale from 0-100)
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) in the Netherlands	56 to 65
Acquisition and or financing with funds obtained through fraud (horizontal and vertical)	
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) abroad	
Relocation via underground banking including unlicensed payment service providers	46 to 55
Acquisition and/or financing with legally obtained own resources	
Movement (physical) of cash	
Acquisition and/or financing with gifts or loans from private persons including family/friends	
Acquisition of and/or financing with funds obtained through 'charities' without a legal form	
Movement via fictitious or non-fictitious flows of goods	
Acquisition and/or financing via online platforms/payment service providers	30 to 45
Acquisition, movement and/or financing with crypto currencies	
Acquisition of and/or financing with funds obtained from own company	

Terrorist organizations have a wide diversity, ranging from large and complex, such as ISIS, Al-Qaida and Boko Haram, to small decentralized groups with a flat organization. In addition, individuals, so-called lone actors, can commit terrorist acts without being formally associated with a terrorist network. The diversity in the manner/degree of organization and the resulting complexity of the organization influences the amount of the terrorist financing required.

The amount of financial resources used to finance terrorism may, in principle, affect the degree of complexity of the methods of acquiring and spending the financial resources. Terrorist financing methods can include financial resources obtained through criminal activities such as fraud. However, most of the identified terrorist financing threats with the greatest potential impact may also involve legally obtained financial resources. The use of own, legally obtained financial resources to commit terrorist activities in Europe seems to have increased in recent years.

Terrorist financing methods often contain an element of 'acquiring' (methods of acquiring funds) as well as an element of 'financing' (methods of getting the acquired funds to its destination). Finally, the methods can also contain an element of 'concealment' in order to reduce the chance of being caught. In practice, various methods can be used in combination to acquire funds intended for terrorist financing and/or to finance terrorism.

Although the major terrorist financing threats identified in this NRA relate to the financing of jihadist terrorism, it cannot be excluded that other forms of terrorism, for example from right-wing extremists, will become more prevalent in the coming years. This may also involve other types of threats to the financing of those forms of terrorism.

Resilience of policy instruments

The available policy instruments for the prevention and combating of terrorist financing include all relevant instruments arising from international and national laws and regulations, municipal ordinances and regulations, sectoral and sector-

Table S2 Policy instruments prevention and combat of terrorist financing

International laws and regulations	National laws and regulations	Other policy instruments
FATF-recommendations EU Anti-Money Laundering Directive United Nations Security Council Resolutions 1267 and 1373 EU Regulation on Controls of Cash Wire Transfer Regulation 2	Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act Sanctions Act 1977 Terrorism Sanctions Scheme 2007-II Dutch Penal Code Code of Criminal Procedure Intelligence and Security Services Act 2017 Temporary law on administrative measures to combat terrorism Financial Supervision Act Legal Entities Supervision Act Commercial Register Act 2007 Tax legislation Social legislation Public Administration Probity Screening Act Economic Offences Act Right to report Tax and Customs Administration 2003	National partnerships International partnerships Sectoral and sector-oriented regulations and terms and conditions Guidelines, guides and policy plans

oriented regulations, and regulations at organizational level. However, in this NRA the term 'policy instrument' is interpreted more broadly than just laws and regulations. According to experts, guidelines, guidances and policy plans of organizations that play a role in the prevention and/or combat of terrorist financing can also be seen as policy instruments. Partnerships between organizations with a role in the prevention and/or combat of terrorist financing are also seen by experts as a policy instrument. Table S2 provides an overview of the policy instruments to prevent and combat terrorist financing that were available in 2019.

Terrorist financing experts have estimated the mitigating effect of the total package of existing policy instruments on the potential impact of the twelve largest terrorist financing threats. In their assessment of the resilience of the policy instruments, experts took into account the policy instruments that existed at that time. This means that in their assessment they have not taken into account laws and regulations and other policy instruments that have been or will be introduced since the start of 2020. The results of the expert meeting are shown categorized in table S3.

Regarding one terrorist financing threat, resilience approaches 50%, namely 'acquisition of and/or financing with funds obtained through fraud (horizontal and vertical)'. This means that, according to experts, the mitigating effect of the total package of available policy instruments is relatively great with this terrorist financing threat. This score means that almost 50% of the estimated potential impact of this threat is counteracted. For most other terrorist financing threats, the resilience amounts between 31% and 40%. Regarding one threat, the available policy instruments are not very resilient, namely 'acquisition of and/or financing with legally obtained own resources'. The experts estimate the resilience of this threat to be less than 20%.

Table S3 Resilience total package of policy instruments per terrorist financing threat

Threats	Resilience level (scale from 0-100)
Acquisition and or financing with funds obtained through fraud (horizontal and vertical)	41 to 50
Acquisition and/or financing via online platforms/payment service providers	31 to 40
Acquisition of and/or financing with funds obtained from own company	
Movement (physical) of cash	
Acquisition and/or financing with gifts or loans from private persons including family/friends	
Movement via fictitious or non-fictitious flows of goods	21 to 30
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) in the Netherlands	
Acquisition of and/or financing with funds obtained through 'charities' without a legal form	
Relocation via underground banking incl. unlicensed payment service providers	
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) abroad	11 to 20
Acquisition, movement and/or financing with crypto currencies	
Acquisition and/or financing with legally obtained own resources	

Although the available instruments have a clearly mitigating effect on the twelve largest terrorist financing threats that are central to this NRA, these threats can still have a greater or lesser impact. The extent to which the so-called AIU principle, already introduced in the first NRA, applies to terrorist financing threats, affects the resilience of the policy instruments. A few terrorist financing methods have one or

more of the following three components: Anonymity (the method conceals the identity of the person who finances terrorism), International (the method has an international character and is used via or from abroad) and Unregulated (the method relates to or is used in an unregulated sector). The more the AIU elements apply to terrorist financing threats, the lower the resilience of the policy instruments for the prevention and combating of the threats. With such threats the chance of being caught for the person who finances terrorism is therefore relatively low.

Effective prevention and combating of the terrorist financing threats with a strong international component requires close cooperation and exchange of information at international level between supervisory, investigative and law enforcing authorities. With regard to the terrorist financing threats at (financial) institutions and service providers that operate without a license, for example underground banking, the available policy instruments, according to the experts, are limited in both scope and implementation to effectively counter the risks. Finally, relatively low resilience is found for methods that increase the anonymity of transactions, such as terrorist financing through crypto currencies, underground banking and the physical movement of cash.

The second NRA on terrorist financing has made it clear that the prevention and combat of terrorist financing in the Netherlands has a very large focus on financing jihadist terrorism. In view of the current terrorist threat that, according to the AIVD and NCTV, is mainly expected from the jihadist angle, this is also adequate. However, a possible consequence of this is that knowledge of financing other forms of terrorism currently appears to be very limited.

In view of the possible prevalence of non-jihadist terrorist activities – in recent years, including in Europe, there have been several attacks from right-wing extremists – it seems to make sense that expert organizations start to gain knowledge about the financing of other forms of terrorism. Examples include the way in which right-wing extremist or left-wing extremist organizations finance their ideologies or what can be learned from the financing of right-wing extremist attacks abroad.

Table S4 Residual Potential Impact (RPI) of the 12 largest terrorist financing risks

Risks	Residual Potential Impact (scale from 0-100)
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) in the Netherlands	41 to 50
Acquisition and/or financing via foundations or other legal entities (charitable, religious, educational) abroad	
Acquisition and/or financing with legally obtained own resources	
Relocation via underground banking incl. unlicensed payment service providers	
Acquisition of and/or financing with funds obtained through 'charities' without a legal form	31 to 40
Acquisition, movement and/or financing with crypto currencies	
Movement via fictitious or non-fictitious flows of goods	
Movement (physical) of cash	
Acquisition and/or financing with gifts or loans from private persons including family/friends	21 to 30
Acquisition and or financing with funds obtained through fraud (horizontal and vertical)	
Acquisition and/or financing via online platforms/payment service providers	
Acquisition of and/or financing with funds obtained from own company	

Largest terrorist financing risks in the Netherlands

By balancing the estimated potential impact of the largest terrorist financing threats against the estimated resilience, insight has been obtained into the largest terrorist financing risks in the Netherlands, ranked by their residual potential impact (RPI). Four of the twelve terrorist financing risks come in the highest category with an RPI score of 41 to 50 on a scale that can theoretically run up to 100. 'Acquisition of and/or financing with funds obtained from own company' has the lowest RPI score, which is the result of the relatively highly estimated resilience concerning this risk. It can be concluded that the impact that terrorist financing threats can have is considerably mitigated by the available policy instruments.

Literatuur

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2019). *Jaarverslag 2018*.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2020). *Jaarverslag 2019*.
- Asia/Pacific Group on Money Laundering & Middle East and North Africa Financial Action Task Force (2019). *Social Media And Terrorism Financing. January 2019*. Sydney South: AGP/MENAFATF.
- Belastingdienst (2004). *Jaarverslag Belastingdienst 2003*.
- Besamusca, E., & Verheul, J. (2010). Introduction. In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017 georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Organisatieinformatie Nationale Politie.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Minder traditionele criminaliteit, meer cybercrime*. www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/minder-traditionele-criminaliteit-meer-cybercrime.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). *Belang dienstensector sinds 1969 sterk toegenomen*. www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/27/belang-dienstensector-sinds-1969-sterk-toegenomen.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). *Nederland Handelsland 2019*.
- Central Bank of Cyprus en FIU-Cyprus (2018). *National Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing Risks*. Cyprus: CBC/MOKAS.
- De Nederlandsche Bank/Betaalvereniging Nederland (2019). *Betalen aan de kassa 2018*.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2019a). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and chemical control*. United States Department of State.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2019b). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume II. Money laundering and financial crimes*. United States Department of State.
- Egmont Group of Financial Intelligence Units (2019). *Counter Terrorist Financing Project: Lone actors and small cells*.
- Europese Centrale Bank (2017). *The use of cash by households in the euro area*.
- Europese Commissie (2019a). *Supranational risk assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2019b). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*. Europese Commissie: Brussel
- Europol (2019). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.
- FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Parijs: FATF.
- FATF (2013). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- FATF (2015). *Emerging terrorist financing risks*.
- FEC (2019). *FEC Jaarplan 2020*.
- Financial Intelligence Unit – New Zealand Police (2019). *National Money Laundering and Terrorism Financing Risk Assessment*. FIU: Wellington.
- FIU Nederland (2019). *Jaaroverzicht 2018*. Zoetermeer: FIU-Nederland.

- Gestel, B., Berkel, J.J. van, & Kouwenberg, R.F. (2019). *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten: Het gebruik van de 'Tijdelijk wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*. Den Haag: WODC. Cahier 2019-4.
- Goede, M. de (2007). *Literatuurstudie terrorismefinanciering 2004-2006: Rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Geesteswetenschappen.
- Hong Kong Special Administrative Region Government (2018). *Hong Kong Money Laundering And Terrorist Financing Risk Assessment Report*. Hong Kong: HKSAR Government.
- Informatie Knooppunt Zorgfraude (2018). *Rapportage Signalen zorgfraude 2017*.
- ISO 31000:2009 (2009a). *Risk management: Principles and guidelines*. Genève: International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009b). *Risk management: Risk assessment techniques*. Genève: International Organization for Standardization.
- Jonsson, M. (2015). *Funding the Islamic State: Sources of revenue, financing requirements and long-term vulnerabilities to counter-measures*. Asia Security Briefing, December, 2015. FOI Memo 5525, Projekt Nr: A15103.
- Justis (2017). *De Wet controle op rechtspersonen: Een continue controle op rechtspersonen*. Den Haag: Justis.
- Keatinge, T. & Keen, F. (2017). *Lone-actor and small cell terrorist attacks: A new front in counter-terrorist finance? RUSI. Occasional Paper*.
- Keatinge, T. & Keen, F. (2019) *Social media and terrorist financing: What are the vulnerabilities and how could public and private sectors collaborate better?* London: RUSI, Global Research Network on Terrorism and Technology. Paper 10.
- Korps Landelijke Politiediensten (2008). *Witwassen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD.
- Kroon, M. (1992). *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations: Laboratory and field studies*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R., Kouwenberg, R.F., Huisman, K., Meerts, C.A., & Jong, D. de (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma. Onderzoek en beleid 306.
- Lees, F.P. (1980). *Loss Prevention in the Process Industries*. London: Butterworth-Heinemann.
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg – Ministère des Finances (2018). *National risk assessment of money laundering and terrorist financing*.
- Mijnhardt, W. (2010). A tradition of tolerance, In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019). *Plan van aanpak witwassen*. Juni 2019.
- Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2020). *Voortgang plan van aanpak witwassen*. Kamerbrief 14 januari 2020.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Ons Water in Nederland. Nieuw Nationaal Waterplan 2016-2021*.
- Minister van Justitie en Veiligheid (2020). Brief reactie op bericht '9 doden bij aanslagen op Duitse waterpijpcafés, OM vermoedt rechts-extremisme'. 6 april 2020. Brief aan de Tweede Kamer.
- National Commissioner of the Icelandic Police (2019). *National Risk Assessment Money Laundering and Terrorist Financing 2019*. Reykjavik NCIP.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016). *Nationale contraterorismestrategie 2016-2020*. Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019a). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 50*. Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2019b). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51*. Den Haag: NCTV.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2020). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 52*. Den Haag: NCTV.
- Oftedal, E. (2015). *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*. Z.pl.: Norwegian Defence Research Establishment (FFI). FFI-rapport 2014/02234.
- Rijksoverheid (2019). *Miljoenennota 2020*.
- Schulten, N., Doosje, B., Spaaij, R., & Kamphuis, J.H. (2019). *Psychopathologie en terrorisme: Stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Soudijn, M. (2017). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*.
- Soudijn, M. (2019). Van salafistisch gedachtegoed alleen kun je niet leven: De financiële zelfredzaamheid van 131 uitreizigers nader bekeken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 2019(1).
- The Swedish Companies Registration Office, the Swedish National Council for Crime Prevention, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Estate Agents Inspectorate, Swedish Financial Supervisory Authority, the Swedish Enforcement Authority, the County Administrative Board of Skåne, the County Administrative Board of Stockholm, the County Administrative Board of Västra Götaland, the Swedish Police Authority, the Swedish Inspectorate of Auditors, the Swedish Tax Agency, the Swedish Gambling Authority, the Swedish Bar Association, the Swedish Security Service, Swedish Customs, and the Swedish Prosecution Authority (2019). *National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in Sweden 2019*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2019-2020, Kamerstukken 29 754, nr. 536.
- US Department of the Treasury – Office of Terrorist Financing and Financial Crimes (2018). *National Money Laundering Risk Assessment 2018*. Washington (DC): US Department of the Treasury.
- Veen, H.C.J. van der, & Ferwerda, J. (2016). *Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Cahier 2016-12.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017a). *National Risk Assessment Witwassen*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-13.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017b). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-14.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2018). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-17.
- Wesseling, M., & De Goede, M. (2018). *Beleid bestrijding terrorismefinanciering: Effectiviteit en effecten (2013-2016)*. Amsterdam/Den Haag: University of Amsterdam, AISSR/WODC.
- World Economic Forum (2019). *Global Competitiveness Report 2019*. Genève: World Economic Forum.
- Zanden, J.L. van (2010). The Economy of the Polder. In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Websites

<https://aci.aero/news/2019/03/13/preliminary-world-airport-traffic-rankings-released/>.

<https://coinmarketcap.com/charts/>.

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/main-tables>.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/nl#Internettoegang.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I33208&from=NL>.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/list_of_scoping-priority-hrtc_aml-cft-14112018.pdf.

<https://hollandquaestor.nl>.

<https://icov.nl/>.

<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019/>.

<https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>.

<https://nos.nl/artikel/2216178-aanbod-aan-migrantenpartijen-sterk-toegenomen.html>.

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>.

<https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=mainproduct>

https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-11305.pdf>.

www.afm.nl/nl-nl/professionals/onderwerpen/ico.

www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme.

www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/links-extremisme.

www.aivd.nl/onderwerpen/extremisme/rechts-extremisme.

www.aivd.nl/onderwerpen/jaarverslagen/jaarverslag-2018/extremisme.

www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/jihadistische-beweging-in-nederland.

www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-en-terugkeerders.

www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland.

www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019.

[www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/ goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/).

www.cbf.nl.

www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines.

www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur.

www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland.

www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2019/51/prognose-bevolking-naar-migratieachtergrond--2019-2060--.

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html.

www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#.

www.defensie.nl/onderwerpen/missies/huidige-missies.

www.ebf.eu/the-netherlands/.

www.europa-nu.nl/id/vh1alz099lwi/schengen_en_visabeleid.

www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese_economische_ruimte_eer.

www.fatf-gafi.org.

www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html.

www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/virtuele-betaalmiddelen.

www.hscollective.org/.
www.justis.nl/binaries/WEB_122911_FS_Track_ICOV_tcm34-415584.pdf.
www.nctv.nl/onderwerpen_a_z/ctinfobox/index.aspx.
www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn.
www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/.
www.rand.org/topics/delphi-method.html.
www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/.
www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp.
www.topsectoren.nl/.
www.transparency.org/cpi2018.
www.tweedekamer.nl/kamerleden_en_commissies/commissies/pocob.
www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/.

Casuïstiek

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHARL:2018:1864>.
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBGEL:2018:5215>.
www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta's-offline/.
www.om.nl/actueel/nieuws/2017/02/17/in-hoger-beroep-30-maanden-cel-geest-voor-terrorisめfinanciering.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2019/01/25/verdachte-van-terrorisめfinanciering-aangehouden.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2019/03/13/gevangenisstraffen-geest-op-themazitting-terrorisめfinanciering.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2019/04/15/fiod-houdt-twee-verdachten-aan-in-onderzoek-naar-hawalabankieren.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2019/11/11/zes-verdachten-aangehouden-in-onderzoek-naar-financieren-terrorisめ-met-benefieten-en-donaties.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2019/12/10/om-eist-in-hoger-beroep-onvoorwaardelijke-celstraffen-voor-financieren-terrorisめ.
www.om.nl/onderwerpen/terrorisめfinanciering/nieuws/2020/01/30/40-maanden-cel-geest-voor-hawala-bankieren-en-terrorisめfinanciering.
www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Levenslang-voor-schietpartij-in-tram-op-24-Oktoberplein-Utrecht.aspx.

Vindplaatsen internationale wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats
Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU	Vierde anti-witwasrichtlijn	PbEU 2018, L 156/43
Verenigde Naties Veiligheidsraad Resolutie 1267	VNVR Resolutie 1267	S/RES/1267
Verenigde Naties Veiligheidsraad Resolutie 1373	VNVR Resolutie 1373	RES/1373
Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006	Wire Transfer Regulation 2 (WTR2)	PbEU 2015, L 141/1
Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005	Europese verordening Aangifte liquide middelen	PbEU 2018, L 284/6

Vindplaatsen nationale wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats*
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft	Stb. 2019, 342
Sanctiewet 1977	Wft	Stb. 2018, 464
Sanctieregeling Terrorisme 2007-II		Stcrt. 2019, 62680
Wet op het financieel toezicht		Stb. 2020, 19
Wetboek van Strafrecht		Stb. 2019, 507
Wetboek van Strafvordering	WvSr	Stb. 2019, 507
Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017		Stb. 2019, 385
Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding	WvSv	Stb. 2017, 65
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	Wtt 2018	Stb. 2018, 248
Wet controle op rechtspersonen	Wet Bibob	Stb. 2018, 312
Handelsregisterwet 2007	-	Stb. 2019, 450
Wet op de economische delicten	-	Stb. 2020, 93
Wet toezicht trustkantoren 2018	WED	Stb. 2018, 464

* De vindplaats heeft betrekking op de inwerkingtreding van de meest recente wijziging van de wet.

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams	Universiteit Maastricht, School of Business and Economics
-----------------------	---

Leden

Dr. J. van der Knoop	Decision Support
Mr. dr. T.J. van Koningsveld	Offshore Kenniscentrum
Drs. C.S. van Nassau	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
D. Weggemans MSc	Universiteit Leiden, Institute for Security and Global Affairs
Dr. M. Wesseling	WES Consulting
Mr. drs. Z. Zuidema	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Met het oog op de anonimiteit van de respondenten wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar respondenten werkzaam zijn, weergegeven. Per organisatie wordt aangegeven hoeveel medewerkers geïnterviewd zijn.

Tabel B2.1 Verkennde interviews t.b.v. kwantitatieve data-analyse

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Autoriteit Financiële Markten	1 medewerker
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	3 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
iCOV	3 medewerkers
Openbaar Ministerie	2 medewerkers

Tabel B2.2 Verdiepende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
ABN-AMRO	4 medewerkers
Belastingdienst	2 medewerkers
Centraal Bureau Fondsenwerving	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers
Douane Nederland	1 medewerker
Europol	3 medewerkers
Financieel Expertise Centrum/Taskforce Terrorisme-financiering	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	2 medewerkers
Fondsen in Nederland	1 medewerker
Goede Doelen Nederland	2 medewerkers
ING	2 medewerkers
Interkerkelijk Contact in Overheidszaken	1 medewerker
Justis, Ministerie van Justitie en Veiligheid	2 medewerkers
Kamer van Koophandel	1 medewerker
Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid	2 medewerkers
Nationale Politie	1 medewerker
Openbaar Ministerie	1 medewerker
Rabobank	1 medewerker
Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie	1 medewerker
Volksbank	2 medewerkers

Tabel B2.3 Validerende interviews

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	1 medewerker
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	1 medewerker
ING	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	2 medewerkers
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	1 medewerker

Bijlage 3 Lijst van deelnemers expertmeetings

Met het oog op de anonimiteit van de deelnemers wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar deelnemers werkzaam zijn, weergegeven. In de meeste gevallen nam dezelfde vertegenwoordiger van een organisatie deel aan de drie expertmeetings. Omdat dit soms niet het geval was, wordt een onderscheid gemaakt tussen 'medewerker I' en 'medewerker II'.

Tabel B3.1 Deelnemers aan de drie expertmeetings

Organisatie	1 ^e expertmeeting	2 ^e expertmeeting	3 ^e expertmeeting
Belastingdienst	Medewerker I	<i>Niet uitgenodigd</i>	<i>Niet uitgenodigd</i>
De Nederlandsche Bank	<i>Niet uitgenodigd</i>	<i>Niet uitgenodigd</i>	Medewerker II
Douane Nederland	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker I
Financial Intelligence Unit Nederland	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker I
ING	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker II
Koninklijke Marechaussee	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>
Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Nationale Politie	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Openbaar Ministerie	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker I en medewerker II

Bijlage 4 FANO-enquête tf-dreigingen

Longlist van tf-dreigingen

Via deze mailenquête willen wij achterhalen of uw organisatie bekend is met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre uw organisatie de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk acht (op basis van de bij uw organisatie beschikbare informatie). Dit geschiedt volgens de zogeheten FANO-systematiek. Aan u wordt gevraagd om bij iedere dreiging op de longlist van tf-dreigingen een van de volgende letters te markeren:

- een F indien er sprake is van deze dreiging en er één of meer Feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een A indien het volgens u Aannemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een N indien het volgens u Niet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover uw organisatie beschikt;
- een O indien het voor u Onbekend is of een dreiging speelt, omdat uw organisatie geen zicht heeft hierop.

U kunt het betreffende vakje (F, A, N, O) van uw keuze markeren in de tabel (bijvoorbeeld via een kruisje). Doe dit voor *elke* dreiging in de tabel. Wanneer u dit bij een bepaalde dreiging niet doet, dan interpreteren wij dit in de analysefase als een O.

Financieringsbronnen	F	A	N	O
1. Eigen middelen: salaris of spaargeld (legaal dan wel crimineel verkregen)
2. Middelen uit eigen onderneming (legaal dan wel crimineel verkregen)
3. Giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen)
4. Giften en leningen van particulieren waaronder familie/vrienden (legaal dan wel crimineel verkregen)
5. Leningen bij financiële instellingen (legaal dan wel crimineel verkregen)
6. Middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)

Financieringsmethoden en -kanalen	F	A	N	O
7. Financiering met contant geld via vergunde banken
8. Financiering met contant geld via onvergunde banken (ondergronds bankieren)
9. Financiering met contant geld via vergunde betaaldienstverleners
10. Financiering met contant geld via onvergunde betaaldienstverleners
11. Financiering met contant geld zonder gebruik van kanaal (fysieke overhandiging financiële middelen), al dan niet door middel van grensoverschrijding
12. Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde banken
13. Financiering door middel van girale geldtransactie via onvergunde banken (ondergronds bankieren)
14. Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde betaaldienstverleners
15. Financiering door middel van girale geldtransactie via onvergunde betaaldienstverleners
16. Financiering met virtuele valuta's
17. Financiering met betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)
18. Financiering met (grootwaarde)producten (goud, juwelen, auto's e.d.), al dan niet door middel van grensoverschrijding

Verhullingsmethoden	F	A	N	O
19. Via geldkoeriers of 'money mules'
20. Via derdengeldenrekeningen (via notarissen of advocaten)
21. Via goede doelen
22. Via non profit organisaties / stichtingen
23. Via profit organisaties / ondernemingen

Niet genoemde financieringsbronnen, -methoden, -kanalen en/of verhullingsmethoden (in te vullen door respondent, max. 3)	F	A	N	O
...
...
...

Bijlage 5 Mailenquête beleidsinstrumentarium

Welke bijdrage leveren bestaande beleidsinstrumenten aan de preventie/bestrijding van terrorismefinanciering?	Geen of beperkte bijdrage	Redelijke bijdrage	Grote bijdrage	Kan geen inschatting van bijdrage maken	Onbekend met beleids-instrument
VN-resoluties: VN Veiligheidsraad (VNVR) Resolutie 1267 (1999) en VNVR Resolutie 1373 (2001).
EU anti-witwasrichtlijn
Europese verordening Aangifte liquide middelen
Wire Transfer Regulation 2
EU Verordening 2580/2001
CP 2001/931/CFSP
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
Sanctieregeling Terrorismen 2007-II
Wet op het financieel toezicht
Wet toezicht trustkantoren 2018
Wet controle op rechtspersonen
Wetboek van Strafrecht
Wetboek van Strafvordering
Burgerlijk wetboek
Handelsregisterwet 2007
Telecomwet
Wet op de inlichtingen- en veiligheids-diensten 2017
Fiscale wetgeving
Sociale wetgeving
Sectorale regelgeving
Wet Bibob
Algemene bankvoorwaarden
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA-register)

Welke beleidsinstrumenten ontbreken in bovenstaande lijst? En welke bijdrage leveren zij aan de preventie/bestrijding van terrorismefinanciering?	Geen of beperkte bijdrage	Redelijke bijdrage	Grote bijdrage	Kan geen inschatting van bijdrage maken
1...
2...
3...
4...
5...

Welke nu niet bestaande beleidsinstrumenten zouden een grote bijdrage kunnen leveren aan de preventie/bestrijding van terrorismefinanciering? Graag een toelichting geven
1...
2...
3...

Bijlage 6 Resultaten expertmeetings

Eerste expertmeeting

Tabel B6.1 Dreigingen met grootste potentiële impact (volgens de 1^e identificatieronde)

Dreigingen	Aantal experts
Middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)	9
Via goede doelen zonder rechtsvorm/crowd funding (oa middels sociale media)	7
Giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen)	7
Ondergronds bankieren	5
Via non profit organisaties / stichtingen	5
Giften en leningen van particulieren waaronder familie/vrienden (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Eigen middelen: salaris of spaargeld (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Trade-Based als waardeverplaatsingsmethode	4
Middelen uit eigen onderneming (legaal dan wel crimineel verkregen)	4
Financiering via nieuwe vormen van betaalmiddelen	3
Betalingen/verwervingen via online platforms/payment service providers	3
Administratieve verhullingsmethoden	3
Financiering met (grootwaarde)producten (goud, juwelen, auto's e.d.), al dan niet door middel van grensoverschrijding	3
Financiering met betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	3
Financiering met virtuele valuta's	3
Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde banken	3
Financiering met contant geld via onvergunde betaaldienstverleners	3
Financiering met contant geld via vergunde betaaldienstverleners	3
Financiering met contant geld via onvergunde banken	3
Financiering met contant geld via vergunde banken	3
Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde betaaldienstverleners	2
Financiering met contant geld zonder gebruik van kanaal (fysieke overhandiging financiële middelen), al dan niet door middel van grensoverschrijding	2
Via geldkoeriers of 'money mules'	1
Financiering via illegale handel (zoals sigarettenhandel)	0
Via profit organisaties / ondernemingen	0
Via derdengeldenrekeningen (via notarissen of advocaten)	0
Financiering door middel van girale geldtransactie via onvergunde betaaldienstverleners	0
Financiering door middel van girale geldtransactie via onvergunde banken	0
Leningen bij financiële instellingen (legaal dan wel crimineel verkregen)	0

Tabel B6.2 Dreigingen met grootste potentiële impact (volgens de 2^e definitieve identificatieronde)

Dreigingen	Aantal experts
Via goede doelen zonder rechtsvorm/crowd funding (oa middels sociale media)	8
Middelen van de staat zoals een uitkering of studiefinanciering (al dan niet frauduleus verkregen)	8
Giften van religieuze/non profit organisaties (legaal dan wel crimineel verkregen)	8
Via non profit organisaties / stichtingen	7
Trade-Based als waardeverplaatsingsmethode	6
Ondergronds bankieren	6
Giften en leningen van particulieren waaronder familie/vrienden (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Middelen uit eigen onderneming (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Eigen middelen: salaris of spaargeld (legaal dan wel crimineel verkregen)	5
Betalingen/verwervingen via online platforms/payment service providers	4
Financiering met virtuele valuta's	4
Administratieve verhullingsmethoden	3
Financiering met contant geld zonder gebruik van kanaal (fysieke overhandiging financiële middelen), al dan niet door middel van grensoverschrijding	3
Financiering met contant geld via onvergunde betaaldienstverleners	3
Financiering met contant geld via vergunde betaaldienstverleners	3
Financiering via nieuwe vormen van betaalmiddelen	2
Financiering met betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	2
Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde banken	2
Financiering met contant geld via vergunde banken	2
Via geldkoeriers of 'money mules'	1
Financiering met (grootwaarde)producten (goud, juwelen, auto's e.d.), al dan niet door middel van grensoverschrijding	1
Financiering door middel van girale geldtransactie via vergunde betaaldienstverleners	1
Financiering met contant geld via onvergunde banken	1
Financiering via illegale handel (zoals sigarettenhandel)	0

Tweede expertmeeting

Tabel B6.3 Gemiddelde potentiële impact per tf-dreiging (volgens de 1^e inschattingsronde)*

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)						Aantal experts	
	A	B	C	D	E	F		Gemiddeld
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	65	67	54	69	64	62	64	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	66	81	53	64	51	60	63	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	62	62	62	58	49	45	57	6
Verplaatsing via ondergronds bankieren	41	72	39	62	67	52	55	7
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	52	66	36	55	51	47	52	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	56	62	39	45	51	41	50	6
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	54	75	45	34	31	47	49	7
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	40	61	36	55	51	49	48	7
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	51	56	34	41	62	46	48	6
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	64	69	45	37	29	36	48	7
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	38	41	37	47	64	46	45	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	38	37	31	29	36	28	33	7

* Hierbij geldt dat A t/m F voor de MCA-criteria staan. A: Prevalentie terroristische activiteiten in Nederland, B: Prevalentie terroristische activiteiten in buitenland, C: Vermindering subjectieve veiligheid, D: Ondermijning gezag, E: Aantasting financiële sector, en F: Inbreuk imago Nederland in buitenland.

Tabel B6.4 Gemiddelde potentiële impact per tf-dreiging (volgens 2^e definitieve inschattingsronde)*

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)						Aantal experts	
	A	B	C	D	E	F		Gemiddeld
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	73	84	53	64	51	60	65	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	67	67	54	69	64	62	64	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	68	62	62	58	49	45	58	6
Verplaatsing via ondergronds bankieren	41	72	39	62	67	52	55	7
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	81	69	45	39	29	37	52	7
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	52	66	36	55	51	47	52	7
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	66	75	45	34	31	43	51	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	56	62	39	45	51	41	50	6
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	41	61	36	55	51	49	49	7
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	51	56	34	41	62	46	48	6
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	38	41	37	47	64	46	45	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	38	37	31	29	36	28	33	7

* Hierbij geldt dat A t/m F voor de MCA-criteria staan. A: Prevalentie terroristische activiteiten in Nederland, B: Prevalentie terroristische activiteiten in buitenland, C: Vermindering subjectieve veiligheid, D: Ondermijning gezag, E: Aantasting financiële sector, en F: Inbreuk imago Nederland in buitenland.

Derde expertmeeting

Tabel B6.5 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per tf-dreiging (volgens 1^e inschattingsronde)

Dreigingen	Gemiddelde weerbaarheid	Spreiding	Aantal experts
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	53,3	26,4	6
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	47,5	25,3	6
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	44,0	22,4	5
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	41,9	19,7	8
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	41,6	22,7	7
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	37,9	15,1	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	33,8	21,2	8
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	32,6	27,5	8
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	29,3	17,8	7
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	27,3	21,2	7
Verplaatsing via ondergronds bankieren	27,3	24,0	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	24,0	18,4	8
Gemiddelde over de 12 grootste tf-dreigingen	36,0	23,6	

Tabel B6.6 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per tf-dreiging (volgens 3^e definitieve inschattingsronde)

Dreigingen	Gemiddelde weerbaarheid	Spreiding	Aantal experts
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	49,2	22,4	6
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	39,3	16,6	7
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	38,3	18,9	6
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	36,0	16,2	5
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	35,6	17,2	8
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	31,6	17,8	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	31,3	18,3	8
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm (bijv. via crowdfunding)	30,6	17,0	8
Verplaatsing via ondergronds bankieren	26,6	21,0	7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	25,8	15,9	8
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	25,1	15,1	7
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen (bijv. salaris, uitkering, studiefinanciering)	18,3	12,0	8
Gemiddelde over de 12 grootste tf-dreigingen	31,7	19,0	

Tabel B6.7 Resterende Potentiële Impact van de grootste tf-risico's in Nederland

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland	44,7
Verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in buitenland	43,1
Verwerving van en/of financiering met legaal verkregen eigen middelen	42,5
Verplaatsing via ondergronds bankieren	40,5
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via 'goede doelen' zonder rechtsvorm	34,4
Verwerving van, verplaatsing van en/of financiering met virtuele valuta's	33,7
Verplaatsing via al dan niet fictieve goederenstromen	33,3
Verplaatsing (fysiek) van contant geld	33,0
Verwerving van en/of financiering met giften of leningen van particulieren waaronder familie/vrienden	32,8
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen via fraude (horizontaal en verticaal)	32,5
Verwerving en/of financiering via online platforms/payment service providers	29,3
Verwerving van en/of financiering met middelen verkregen uit eigen onderneming	20,6

Bijlage 7 Kwantitatieve data-analyse

Samenwerking met iCOV

iCOV is een samenwerkingsverband dat uitsluitend ten dienste van de samenwerkende overheidspartners rapportages oplevert of andere informatieproducten ontwikkelt. iCOV is dan ook volledig vraaggestuurd. De partners van het samenwerkingsverband zetten data klaar ten behoeve van zichzelf en elkaar, om onder strikte juridische voorwaarden rapportages te laten samenstellen. De juridische basis van iCOV is gelegen in de specifieke wet- en regelgeving die geldt voor iedere partner van het samenwerkingsverband.

Naast het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van het opstellen van een iCOV product worden binnen het samenwerkingsverband ook persoonsgegevens verwerkt in het kader van R&D. Binnen R&D vinden verschillende vormen van onderzoek plaats, waaronder wetenschappelijk onderzoek maar ook onderzoek met het oog op het (door)ontwikkelen van (nieuwe) producten. Zo dient bijvoorbeeld te worden nagegaan of een uitkomst uit wetenschappelijk onderzoek in een iCOV product kan worden meegenomen. Wetenschappelijk onderzoek bij iCOV moet verenigbaar zijn met de doeleinden van iCOV. De doeleinden voor R&D zijn vastgelegd in het *Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2018*, dat is gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁹⁷

Onderzoeksopzet

Vertegenwoordigers van expertorganisaties hebben in de eerste expertmeeting van deze NRA de tf-dreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd. In verdiepende interviews met experts is na afloop van de expertmeeting gesproken over de precieze aard en mechanismen van de geïdentificeerde dreigingen, wat zorgde voor een nadere specificering van de dreigingen. Na overleg tussen iCOV en WODC over de geïdentificeerde tf-dreigingen bleek de dreiging 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in het buitenland' gezien de beschikbare databronnen het meest kansrijk voor een kwantitatieve data-analyse. Door vanuit de bij iCOV beschikbare gegevens een aantal databestanden samen te stellen op basis van de genoemde tf-dreiging en deze databestanden vervolgens te analyseren, zou mogelijk iets zijn te zeggen over de prevalentie van de dreiging. De centrale vraag bij de kwantitatieve data-analyse over de dreiging is: hoe laat je zien dat deze samenhangt met terrorismefinanciering?

Het verwerven en besteden van financiële middelen ten behoeve van terrorismefinanciering via charitatieve, religieuze en educatieve stichtingen en andere rechtsvormen is in expertmeetings en verdiepende interviews met experts geïdentificeerd als een van de grootste tf-dreigingen. Wat maakt de inzet van stichtingen en andere rechtsvormen mogelijk verdacht?

- Groot aantal stichtingen en andere rechtsvormen op naam van 1 bestuurder/oprichter;
- Veel en snelle bestuurswisselingen bij stichtingen en andere rechtsvormen;
- Eerdere betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit.

¹⁹⁷ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-11305.pdf>.

Voor de daadwerkelijke vertaling naar meetbare kenmerken op basis van bovenstaande heeft iCOV in afstemming met het WODC een voorlopige uitwerking van de structuur van de op te leveren databestanden gemaakt. In de structuren is getracht eerst breed naar de omvang van een kenmerk te kijken, dat wil zeggen op de hele bron (de gehele populatie), en vervolgens de kenmerken verder uit te splitsen met verhullingselementen en eerdere betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit. Kenmerken kunnen verschillen in hun onderscheidend vermogen. Als een bepaalde combinatie van kenmerken die duidt op terrorismefinanciering verhoudingsgewijs even vaak voorkomt op de gehele populatie als in de onderzoeksgroep (samengesteld op basis van de onderscheidende kenmerken), dan is de set van kenmerken mogelijk niet onderscheidend genoeg. Uit verdiepende interviews met experts bleek dat de leeftijd van natuurlijke personen een onderscheidend kenmerk zou kunnen zijn. Daarom wordt waar mogelijk voor natuurlijke personen een uitsplitsing gemaakt in leeftijdscategorieën.

Ondanks het feit dat er slechts naar één tf-dreiging zou worden gekeken, leidde de concrete vertaling via kenmerken en indicatoren naar kwantitatieve maatstaven al tot een grootschalige uitvraag van data. Op basis van de kennis die bij het WODC en iCOV beschikbaar is, is getracht de voor de kwantitatieve onderbouwing meest kansrijke dreiging te selecteren. Vervolgens is in de uitwerking van de structuren van de te analyseren datasets getracht om alleen de vermoedelijk met de tf-dreiging samenhangende indicatoren te bepalen. Voor de tf-dreiging is een concept opgesteld van kenmerken waaraan de dreiging voldoet. Kenmerken die uit de data kunnen worden gehaald, zijn vertaald naar meetbare constructen. De te verwachten zeggingskracht hiervan is door onvoldoende inzicht in de prevalentiecijfers vooraf niet te bepalen. Ook was het niet altijd mogelijk de keuze van de parameters met inzichten vanuit de literatuur of vanuit de praktijk te onderbouwen. Dit is inherent aan het verkennende karakter van de kwantitatieve data-analyse. Het uitgangspunt was om te onderbouwen, aan te sluiten bij relevante literatuur en praktijkervaring waar mogelijk en om daarbij niet meer gegevens te gebruiken dan noodzakelijk.

De voorziene kwantitatieve data-analyse zou nadrukkelijk verkennend van aard zijn. Op voorhand is niet precies duidelijk tot hoever de data het toelaten om verder te kijken en koppelen op een wijze die betrouwbare resultaten oplevert. iCOV waarborgt de betrouwbaarheid door zinvolle koppelingen en een onderbouwing van de opbouw van het databestand en de uitwerking van de zoekvraag. Om de databestanden te kunnen samenstellen dienen keuzes te worden gemaakt wat betreft een aanzienlijk aantal parameters, zoals onderzoeksperiode/peildatum, categorieën waarin indicatoren worden ingedeeld, type rechtspersoon en de leeftijdscategorie van de natuurlijke persoon. Deze keuzes zijn zo goed als mogelijk gemaakt voorafgaand aan het onderzoek, hetgeen wil zeggen dat deze zonder inzicht in kwantitatieve maatstaven zijn gemaakt. De resulterende databestanden zouden door iCOV worden opgeleverd in de vorm van tabellen met geaggregeerde – en daarmee anonieme – aantallen. Nadere analyses op de bestanden zouden op locatie bij iCOV worden uitgevoerd door het WODC.

Samenwerking met Justis

Behalve bij iCOV kunnen organisaties met een publiekrechtelijke taak op het gebied van fraudebestrijding ook terecht bij de afdeling TRACK van Justis voor informatie ten behoeve van een strafrechtelijk, bestuurlijk of fiscaal onderzoek naar een

(rechts)persoon.¹⁹⁸ Vanwege haar taak in het toezicht op rechtspersonen wordt de basis van de informatievoorziening van TRACK gevormd door het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ten behoeve van individuele risicomeldingen of het in kaart brengen van netwerken rond een specifieke rechtspersoon kan TRACK ook strafrechtelijke en fiscale gegevens toevoegen aan de gegevens van de Kamer van Koophandel. De juridische basis daarvoor is vastgelegd in de Wet controle op rechtspersonen en het Besluit controle op rechtspersonen. Deze bevatten echter geen bepalingen voor grootschaliger verwerking van strafrechtelijke en fiscale gegevens voor operationele doeleinden of ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Deze gegevens zijn voor het kwantitatieve onderzoek voor de NRA dus niet beschikbaar. Ook beschikt TRACK niet over gegevens van het Kadaster. Dit betekent dat voor de samenstelling van geaggregeerde datasets zoals beschreven in ons onderzoeksvoorstel enkel gegevens van de Kamer van Koophandel kunnen worden gebruikt.

Na een verkennend interview met medewerkers van Justis en het verlenen van toestemming door de Minister van Justitie en Veiligheid voor verstrekking van gegevens in de vorm van geaggregeerde tabellen is het WODC in gesprek gegaan met dataspecialisten van TRACK. Dit gesprek had tot doel te bezien voor welke van de in het onderzoeksvoorstel opgenomen tf-risico's via TRACK kwantitatieve input zou kunnen worden verstrekt. Daaruit bleek dat met behulp van de beschikbare gegevens van de Kamer van Koophandel contextinformatie, verhullingselementen en de prevalentie van specifiek aan terrorismefinanciering gerelateerde (mogelijk) verdachte omstandigheden gekwantificeerd konden worden voor het risico 'verwerving en/of financiering via stichtingen of andere rechtsvormen (charitatief, religieus, educatief) in Nederland'. Concreet zijn de volgende kenmerken uitgevraagd:

- het aantal opgerichte rechtspersonen in 2015 en 2017, uitgesplitst naar type rechtsvorm;
- het aantal bestuurders van de opgerichte rechtspersonen, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen, en verder uitgesplitst naar land van wonen/vestigen;
- het aantal bestuurders met meerdere oprichtingen in de periode 2015-2019 en 2017-2019, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen, en verder uitgesplitst naar land van wonen/vestigen;
- het aantal oprichtingen per bestuurder in de periode 2015-2019 en 2017-2019, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen.

¹⁹⁸ Voor meer uitleg over de verschillen tussen bevraging voor operationele doeleinden bij iCOV en bij Justis/TRACK, zie: www.justis.nl/binaries/WEB_122911_FS_Track_ICOV_tcm34-415584.pdf.