



**POSITION PAPER<sup>1</sup>**  
**TWEEDE KAMER RONDE TAFEL DISCUSSIE**  
**7 FEBRUARI 2017**

PROF. DR. MARIEKE DE GOEDE, Universiteit van Amsterdam<sup>2</sup>  
[m.degoede@uva.nl](mailto:m.degoede@uva.nl)

- I. Het bestrijden van terrorismefinanciering is een complexe uitdaging en kan gezien worden als een ‘wicked problem,’ omdat beleid gebaseerd is op een snel veranderend dreigingsbeeld en incomplete informatie. Aanslagen zijn goedkoop. De aanslagen van 9/11 zelf kostte niet meer dan US\$500.000.<sup>3</sup> Dat was veel vergeleken bij de aanslagen in Madrid (2004) en Londen (2005). Meer recente aanslagen in Brussel, Parijs en Berlijn bevestigen dat er niet veel geld nodig is voor een aanslag met grote maatschappelijke impact.<sup>4</sup> De financiering van aanslagen behelst vaak kleine bedragen en alledaagse financiële patronen.<sup>5</sup> De daders in Londen in 2005 hadden bijvoorbeeld een kleine credit card schuld ten tijde van de daad. Twee mannen die in het VK veroordeeld zijn omdat ze geld hebben gegeven aan de verdachte van de aanslag in Brussel (Abrini), hadden dit geld verkregen door huursubsidie.<sup>6</sup> De daders van de schietpartij bij Charlie Hebdo hadden een consumenten lening van €6000.<sup>7</sup> De aanslagen in Parijs op onder andere Bataclan in november 2015 werden gefinancierd door geld verkregen van uitkeringen en verstuurd via een geldtransferbedrijf.<sup>8</sup> Terrorismefinanciering behelst bovendien vaak legitieme

---

<sup>1</sup> Dit position paper schetst een aantal vragen en dilemma’s rondom het huidige internationale beleid inzake de strijd tegen terrorismefinanciering. Deze vragen en dilemma’s zijn gebaseerd op lopend wetenschappelijk onderzoek. Het is niet de doelstelling van dit paper om een bepaalde (politieke) ‘position’ naar voren te brengen of te ondersteunen.

<sup>2</sup> Marieke de Goede is hoogleraar Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek richt zich op de regulering rondom terrorismefinanciering en de rol van financiële data in preventieve terrorismebestrijding. Zij is auteur van (o.a.) *Speculative Security: Pursuing Terrorist Monies*, en een bijdrage aan het *Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law* (2017). Zij is hoofdonderzoeker van *FOLLOW: Following the Money from Transaction to Trial*, een 5-jarig onderzoeksproject naar de bestrijding van terrorismefinanciering in Europees vergelijkend perspectief, gefinancierd door de European Research Council (ERC-CoG – 682317). De Goede was tussen 2009-2015 lid van de Commissie Vrede & Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

<sup>3</sup> John Roth, Douglas Greenburg en Serena Wille, *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Washington, 21 augustus 2004.

<sup>4</sup> Newsweek, ‘Brussels Attacks to Cost Belgium \$4.47 billion,’ 24 maart 2016.

<sup>5</sup> Roth, Greenburg en Wille, *Monograph on Terrorist Financing*.

<sup>6</sup> UK Crown Prosecution Service, *Two Men Jailed for Giving Money to Brussels Bombings Suspect*, December 12 2016.

<sup>7</sup> FATF, *Emerging Terrorist Financing Risks*, oktober 2015, p. 11.

<sup>8</sup> Informatie van het hoofd van de Belgische FIU, ‘Paris Attacks showed Role of Small Transactions in Terror Finance,’ Thomson Reuters, 15 april 2016, via:

[http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2016/thomson\\_reuters\\_15\\_april\\_2016.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2016/thomson_reuters_15_april_2016.pdf)



geldstromen die (nog) niet crimineel zijn en geen criminele bron hebben.<sup>9</sup> Onderzoek laat zien dat aanslagen in Europa werden gefinancierd met diverse bronnen, en geen vast financieel patroon hadden.<sup>10</sup> Dit alles maakt het preventief identificeren en afsnijden van deze geldstromen zo complex.

2. Bij de vraag of en hoe Nederland meer zou kunnen doen in de strijd tegen terrorismefinanciering, staat voorop dat Nederland op dit terrein is ingebed in internationale instituties en structuren (met als belangrijkste: EU, VN en FATF). Nederland is actief binnen de internationale discussies over de aanpak van terrorismefinanciering, bijvoorbeeld binnen de Financial Action Task Force (FATF). De FATF bestaat sinds 1989 met als doelstelling het bestrijden van witwassen. Na 11 september 2001 kreeg FATF een grote rol toebedeeld op het gebied van terrorismefinanciering. Witwassen en terrorismefinanciering zijn in toenemende mate met elkaar verweven in regelgeving, hoewel het witwassen van crimineel verkregen geld in opzet en doelstelling verschilt van de legitieme geldstroom die toekomstige criminele en terroristische daden moet ondersteunen (soms ook wel 'zwartwassen' genoemd). De FATF kende negen speciale aanbevelingen op het gebied van terrorismefinanciering, die sinds 2012 volledig zijn geïntegreerd in de FATF Forty Recommendations (Veertig Aanbevelingen). FATF is een vrijwillig samenwerkingsverband, waarbij 'peer-review' een belangrijke rol speelt. Alle landen die de FATF standaarden onderschrijven, worden regelmatig bezocht en beoordeeld door een commissie van peers. In de praktijk is het zo dat staten de FATF aanbevelingen en beoordelingen heel serieus nemen, en hun best doen om een goede beoordeling te verkrijgen. De politieke druk van FATF is zodoende aanzienlijk.<sup>11</sup> De laatste FATF evaluatie van Nederland in 2011 was over het algemeen positief, maar had kritiek op het feit dat terrorismefinanciering niet als autonome strafdaad in het Wetboek van Strafrecht was opgenomen.<sup>12</sup> Nederland kent sinds 2012 een aparte bepaling in het Wetboek van Strafrecht die 'Financieren van Terrorisme' strafbaar stelt.
3. Vragen rond effectiviteit en efficiency zijn van groot belang op dit beleidsterrein.<sup>13</sup> Leiden de substantiële beleidsinspanningen op dit terrein tot de gewenste resultaten? Het evalueren van contra-terrorisme is inherent moeilijk, vanwege onder andere brede

<sup>9</sup> Met enkele uitzonderingen omdat in sommige gevallen terroristen een achtergrond in cannabishandel of kleine criminaliteit bleken te hebben, zie bijvoorbeeld FATF, *Emerging Terrorist Financing Risks*, pp. 15-16.

<sup>10</sup> FATF, *Emerging Terrorist Financing Risks*, pp. 15-16; ook bijvoorbeeld: Intelligence and Security Committee, *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, mei 2006.

<sup>11</sup> Marieke de Goede, *Speculative Security: the Politics of Pursuing Terrorist Monies*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2012.

<sup>12</sup> 'The absence of an autonomous TF offense has a negative impact on the effective investigation and prosecution of terrorism financing activities' schrijft FATF, *Mutual Evaluation Report The Netherlands*. Parijs, februari 2011, p. 311. Zie ook het vervolg rapport: FATF, *2nd Follow-up Report: Mutual Evaluation of the Netherlands*. Parijs, februari 2014.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld Michael Levi, 'Combating the Financing of Terrorism,' *British Journal of Criminology* 50: 4 (2010): 650-696; Nationale Rekenkamer, *Bestrijden Witwassen en Terrorismefinanciering*, 3 juni 2008.



doelstellingen en het ontbreken van (kwantitatieve) indicatoren van succes.<sup>14</sup> Dit geldt misschien nog meer als het gaat om maatregelen die gericht zijn op terrorismefinanciering. Kritiek op FATF is dat de organisatie vooral gericht is op het 'meten' van papieren compliance met de Veertig Aanbevelingen, maar minder zicht heeft op de vraag of de maatregelen ook werkelijk effectief zijn in het afsnijden van geldstromen naar terroristische groeperingen of individuen. In 2011 stelde een studie van Deloitte vragen bij de effectiviteit van beleid inzake terrorismefinanciering, en schreef dat doelstellingen slecht gedefinieerd en moeilijk meetbaar zijn.<sup>15</sup> Het opstellen van een financieel 'profiel' van de terrorist wordt nagenoeg onmogelijke geacht (en hierin verschilt de strijd tegen terrorismefinanciering fundamenteel van anti-witwas initiatieven).

4. Meldplichtigen nemen de regelgeving op het gebied van terrorismefinanciering over het algemeen serieus. De financiële industrie opereert in een complexe en gefragmenteerde omgeving van nationale en internationale wetgeving en sanctielijsten. De kosten van compliance en transactions monitoring nemen elk jaar toe.<sup>16</sup> Een aantal grote Europese (niet-Nederlandse) banken kregen aanzienlijke boetes opgelegd voor het breken van de Amerikaanse sanctiewetgeving en andere AML/CTF problemen in de laatste jaren.<sup>17</sup> De VS wensen toezicht op alle internationale geldstromen die in US\$\$ zijn gedemineerd (ook als ze niet raken aan het VS territorium). De huidige wetgeving geeft banken en andere medeplichtigen ruimte om te werken met 'subjectieve indicatoren' en eigen risk assessments. Hierbij ontstaat binnen de bank een spanningsveld tussen privacy wetgeving enerzijds, en de bestrijding van terrorismefinanciering anderzijds. Ook zijn er spanningen tussen het strenge Amerikaanse boetebeleid, dat een risico-averse benadering aanmoedigt, en het maatschappelijke belang van brede toegang tot financiële diensten.
5. In het VK hebben we voorbeelden gezien van de uitsluiting van bepaalde groeperingen van het financiële stelsel. Dit betreft bijvoorbeeld 80 geldtransfer bedrijven die geld overmaken naar gebieden in Somalië.<sup>18</sup> Financiële uitsluiting leidt tot menselijke leed als migranten geen overdrachten kunnen overboeken naar thuisblijvers in conflict gebieden of vluchtelingenkampen waar geen financiële infrastructuur is. Maar het is ook een probleem vanuit het perspectief van efficiënte terrorismebestrijding. Het leidt tot het verder ondergronds verplaatsen van geldstromen, die daardoor uit het zicht raken van (internationale) autoriteiten. In Nederland zijn financiële instellingen tot nu toe

---

<sup>14</sup> Martha Crenshaw and Gary Lafree, *Countering Terrorism*, Washington: Brookings Press, 2017. Zie met name hoofdstuk 7.

<sup>15</sup> Deloitte, *Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive*, European Commission, DG Internal Market, 2011.

<sup>16</sup> KPMG, *Global Money Laundering Survey 2014*, pp. 13-24.

<sup>17</sup> Zoals bijvoorbeeld BNP Paribas en HSBC. Zie: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/Additional-Select-Settlement-Agreements.aspx>.

<sup>18</sup> *Dahabshiil Transfer Services Ltd v Barclays Bank Plc* [2013] EWHC 3379.



terughoudend met het uitsluiten van cliëntgroepen – ook wel ‘derisking’ genoemd.<sup>19</sup> Derisking houdt in dat banken bepaalde groepen cliënten geen faciliteiten meer verschaft, omdat de groep als high-risk, low-profit wordt gezien. Internationale hulporganisaties, inclusief grote organisaties zoals OxfamNovib en Cordaid, ondervinden steeds meer hinder, vertragingen en bevrozingen bij het overboeken van hulpgebden naar bepaalde (conflict) gebieden.<sup>20</sup> Twee-derde van Amerikaanse non-profits geeft aan hinder te ondervinden bij het internationaal overboeken van hulpgebden.<sup>21</sup> Ook geldstromen op het gebied van ontwikkelingshulp ondervinden problemen.

6. Er zijn meer dan 200 zwarte lijsten wereldwijd in de strijd tegen terrorisme, met als belangrijkste: de lijsten van de VN, OFAC, EU en Nederland zelf. Individuen die op een zwarte lijst staan, mogen niet reizen of bankieren – dit heeft een aanzienlijke impact op hun dagelijks leven, dat nagenoeg onmogelijk wordt gemaakt. Kritiek op de lijsten wijst erop dat procedures rondom effectieve verdediging en ‘delisting’ onvoldoende gewaarborgd zijn. Het Europese Hof voor Justitie heeft plaatsing op de VN en EU lijsten in een aantal zaken geannuleerd, en noemde in de bekende Kadi zaak de VN lijst in strijd met de mensenrechten.<sup>22</sup> Daarnaast werken banken met software programma’s die namen op de internationale sanctielijsten verzamelen in één database, en daar ook namen van andere ‘high-risk’ cliënten aan toevoegen. Deze databases – onder andere van Thomson Reuters World-Check – zijn recent in opspraak gekomen, omdat ze mogelijk worden samengesteld op basis van onduidelijke en zelfs onbetrouwbare informatie.<sup>23</sup>
7. Hoe kunnen we ervoor zorgen dat beleid en uitvoering beter evidence-based worden? Het EU “Action Plan for strengthening the fight against terrorist financing” geeft een – na Parijs en Brussel begrijpelijke – impuls aan dit beleidsterrein. Maar het geeft vooral nog niet meer handvaten om de effectiviteit én efficiency van beleid te verbeteren. Een belangrijk punt van aandacht is informatie uitwisseling binnen de meldketen. Onderzoek heeft aangetoond dat meldplichtigen weinig feedback ervaren van politie en justitie over wat er met meldingen gebeurt, en of meldingen tot onderzoek en/of veroordelingen hebben geleid.<sup>24</sup> Meer gerichte uitwisseling van informatie over verdachten zou kunnen bijdragen aan effectiviteit binnen de gehele meldketen. Wel zijn er vragen te beantwoorden over de privacy- en rechtsbescherming van personen waarover

<sup>19</sup> De Nederlandse Vereniging voor Banken onderschrijft het principe dat iedere volwassene een bankrekening moet kunnen hebben “om mee te kunnen doen in de maatschappij.” Zie: <https://www.nvb.nl/thema-s/bank-maatschappij/616/basisbankrekening.html>

<sup>20</sup> Tracy Durner and Liat Shretret, *Understanding Bank Derisking and Its Effects Financial Exclusion*, Global Center on Cooperative Security, november 2015; Tom Keatinge, *Uncharitable Behaviour*, London: Demos, 2014.

<sup>21</sup> Sue E. Eckert, *Financial Access for US Nonprofits*, Charity & Security Network, februari 2017.

<sup>22</sup> European Court of Justice, *Judgement of the Court In Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P*, 3 september 3 2008; General Court, *Judgement of the General Court in Joined Cases T-208/11 and T-508/11*, 16 oktober 2014. De secundaire literatuur over deze zaken is aanzienlijk, ik verstrek graag meer referenties.

<sup>23</sup> Zie onder andere, Tom Keatinge, ‘Who Checks World-Check?’, *Middle East Eye*, februari 2 2017; Tom Wills, ‘Banks Bar Honest Clients’, *The Times*, 24 december 2016.

<sup>24</sup> Stephen Lander, *Review of the Suspicious Activity Reports Regime*, Serious Organised Crime Agency (SOCA), London, maart 2006.



informatie wordt uitgewisseld. In 2009 omschreef het Britse House of Lords de FIU database in het VK als een ‘database of suspects’<sup>25</sup> Om bij te dragen aan evidence-based beleid, hebben ook onderzoekers meer informatie nodig. Hoewel het begrijpelijk is dat lopende operationele zaken vertrouwelijk zijn, zou meer informatie gedeeld kunnen worden over de rol die financiële informatie heeft gespeeld in onderzoek dat is afgerond, en zaken die tot veroordeling hebben geleid.

8. Het recente Nederlandse experiment waarbij concreet namen zijn uitgewisseld tussen politie en banken is opvallend en kan potentieel veel informatie opleveren.<sup>26</sup> Het is opmerkelijk dat waarborgen rond de rechten van genoemde personen nog onvoldoende zijn afgesproken. Deze genoemde personen zijn immers nog geen verdachten in strafrechtelijke zin. Hebben deze personen in de toekomst recht op een bankrekening? Hebben deze personen de mogelijkheid om de informatie die over hen aan hun bank wordt gegeven, te controleren op juistheid of om zich te verweren tegen fouten of onjuiste beslissingen? Dit zijn belangrijke politieke vraagstukken die beantwoord zullen moeten worden, voornamelijk zodat de banken weten binnen welke kaders ze moeten handelen.
9. De Monitor Bestrijding Terrorismedinanciering die in 2018 wordt verwacht, zal een completer beeld geven van de manier waarop actoren in dit krachtenveld opereren, en de mate waarin zij werken met risico-analyse.

---

<sup>25</sup> House of Lords, *Money Laundering and the Financing of Terrorism, Volume I: Report*. London: The Stationary Office Limited, 2009, p. 49.

<sup>26</sup> NOS, ‘Banken krijgen Namen van Vermoedelijke Jihadisten’, 8 juni 2016.