



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Cahier 2017-14

National Risk Assessment Terrorismefinanciering

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

Inhoud

Afkortingen — 5

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 13

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 13
- 1.2 Wat is terrorismefinanciering? — 13
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen — 14
- 1.4 Beperkingen van deze eerste NRA — 15
- 1.5 Leeswijzer — 15

2 Onderzoeksmethodiek — 17

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA — 17
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk — 19
- 2.3 Ingezette methoden — 20
- 2.4 Fase 1: contextanalyse — 22
- 2.5 Fase 2: risico-identificatie — 22
 - 2.5.1 Inventarisatie van dreigingen — 22
 - 2.5.2 Eerste expertmeeting — 23
 - 2.5.3 Inventarisatie beschikbaarheid data over geïdentificeerde risico's — 26
- 2.6 Fase 3: risicoanalyse — 26
 - 2.6.1 Tweede expertmeeting — 27
 - 2.6.2 Validerende interviews — 28

3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering? — 29

- 3.1 Kenmerken van Nederland — 29
 - 3.1.1 Geografische en demografische kenmerken — 29
 - 3.1.2 Economische kenmerken — 30
- 3.2 Terrorisme in Nederland — 32
- 3.3 Bronnen van terrorismefinanciering — 33
 - 3.3.1 Financiering uit criminele bron — 33
 - 3.3.2 Financiering uit legale bron — 34
- 3.4 Risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens eerder onderzoek — 35

4 Risico's op het terrein van terrorismefinanciering — 39

- 4.1 Longlist van dreigingen — 39
- 4.2 Bronnen van terrorismefinanciering — 40
- 4.3 Terrorismefinancieringskanalen en -methoden — 41
- 4.4 Identificatie van tien risico's met grootste potentiële impact — 43
 - 4.4.1 Aanvullen en aanpassen van longlist — 43
 - 4.4.2 Identificatie van de tien risico's — 44
 - 4.4.3 Inschatting potentiële impact van risico's — 46
- 4.5 Beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's — 48

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 51

- 5.1 Organisatie van de preventie en repressie van terrorismefinanciering — 51
- 5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium — 52
- 5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 57

- 5.3.1 Bepalen van de belangrijkste beleidsinstrumenten per risico — 58
- 5.3.2 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium — 60

6 Conclusies — 63

- 6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen — 63
- 6.2 Evaluatie van eerste NRA — 67
 - 6.2.1 Inleiding — 67
 - 6.2.2 Sterke punten van deze eerste NRA — 67
 - 6.2.3 Aandachtspunten van deze eerste NRA — 69
- 6.3 Lessen voor de volgende NRA — 70

Summary — 73

Literatuur — 79

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 85
- 2 Lijst van geïnterviewden — 87
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings — 89
- 4 Scripts expertmeetings — 91
- 5 Resultaten eerste expertmeeting — 99
- 6 Resultaten tweede expertmeeting — 107

Afkortingen

ABN AMRO	Algemene Bank Nederland, Amsterdam-Rotterdam bank
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMLC	Anti Money Laundering Centre
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
Aow	Algemene ouderdomswet
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Bureau Toezicht Wwft
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIA	Central Intelligence Agency
CT Infobox	Contraterrorisme Infobox
DNB	De Nederlandsche Bank
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EU	Europese Unie
EVA	Externe Verwijzingsapplicatie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit - Nederland
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GDR	Group Decision Room
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IMF	International Monetary Fund
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ING	Internationale Nederlanden Groep
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISIS	Islamitische Staat in Irak en al-Sham
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KOA	Kansspelen op Afstand
Ksa	Kansspelautoriteit
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVGTK	Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OM	Openbaar Ministerie

PESTLE	Methode voor contextanalyse waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken Political, Economic, Social, Technological, Legal and Environmental
RABO	Raiffeissen Bank, Boerenleenbank
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SEO	SEO Economisch Onderzoek
SNRA	Supra National Risk Assessment
UBO	Ultimate Beneficial Owner
VFN	Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wft	Wet op het financieel toezicht
WTR	Wire Transfer Regulation
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
WvS	Wetboek van Strafrecht
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie 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 intergouvernamenteel 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, hebben zich gecommitteerd aan de veertig FATF-aanbevelingen ter preventie en repressie van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering en maatregelen ten aanzien van de verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking op die terreinen. De aanbevelingen bevatten ook verplichtingen ten aanzien van het strafrechtelijke instrumentarium om terrorismefinanciering te bestrijden. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels door middel van peer reviews. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie¹ hebben het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd de eerste NRA uit te voeren. Doel van deze NRA is het in kaart brengen van de tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact en van de 'weerbaarheid' van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. Bij 'weerbaarheid' gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium (onder meer wet- en regelgeving), waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's worden tegengegaan. In deze eerste NRA worden ook enkele geleerde lessen waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

Parallel aan de uitvoering van deze NRA heeft het WODC een NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd. In de NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd en zijn veelal dezelfde expertorganisaties betrokken.

Wat is terrorismefinanciering?

Artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht 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 Wetboek van Strafrecht waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.

¹ Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

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 (of via) Nederland.

De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen een criminele herkomst hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om geld dat verkregen is uit drugscriminaliteit, wapensmokkel, fraude of mensenhandel. Terrorisme wordt ook gefinancierd met geld dat (mogelijk) legaal verkregen is, bijvoorbeeld donaties en opbrengsten uit legale ondernemingen. Ook kunnen terroristen gebruikmaken van hun eigen financiële middelen, bijvoorbeeld via het eigen salaris, voor het plegen van terroristische daden.²

Onderzoeksmethodiek

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA heeft een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering is/zijn:
 - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese Supra National Risk Assessment en overige relevante rapporten);
 - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van terrorismefinanciering, evenals koepel-/brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden; deze organisaties worden in deze rapportage aangeduid als 'expertorganisaties'³;
 - interviews afgenomen met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties;
- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de risico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat.
- Op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- In een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

² FATF (2015).

³ Het gaat om een groot aantal organisaties waaronder het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Financial Intelligence Unit – Nederland, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering?

Voor deze eerste NRA is een contextanalyse uitgevoerd, waarin ingegaan is op de kenmerken van Nederland die het optreden van terrorismefinanciering mogelijk maken of juist tegengaan. In de contextanalyse is onder meer aandacht besteed aan eerdere onderzoeken die iets zeggen over factoren die Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering. De laatste jaren is er voor zover ons bekend geen onderzoek gedaan naar de Nederlandse context van terrorismefinanciering. Wel worden de resultaten van een onderzoek uit 2007 naar terrorismefinanciering in Nederland door De Goede voor een belangrijk deel nog bevestigd door resultaten van recent onderzoek op Europees niveau. Terrorismefinanciering vindt zowel vanuit legale als criminele bronnen plaats, waarbij de criminele bronnen onder meer kunnen bestaan uit drugscriminaliteit en fraude. Voorbeelden van legaal verkregen vermogen die blijkens recent Europees onderzoek nog steeds voor terrorisme worden ingezet zijn salarissen, leningen, donaties en misbruik van stichtingen. De open economie en de internationaal georiënteerde financiële sector van Nederland, evenals de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude en illegale drugs kunnen Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering.

Risico's op het terrein van terrorismefinanciering

De tien risico's met de grootste potentiële impact zijn in een expertmeeting door vertegenwoordigers van expertorganisaties geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Die longlist is door de experts in twee stappen teruggebracht tot de tien risico's met de volgens hen grootste potentiële impact. Vervolgens hebben de experts in twee rondes de potentiële impact van de risico's ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse.

Tabel S.1 De tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens experts

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	66 t/m 70
Financiering via vergunde banken	
Misbruik van middelen van de staat	
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	56 t/m 65
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	
Financiering via virtuele valuta	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	46 t/m 55
Leningen/giften van familie/vrienden	
Eigen middelen	41 t/m 45

De tien risico's met de grootste potentiële impact worden in tabel S.1 weergegeven. Gekozen is de risico's geclusterd te presenteren omdat het maximum- en het minimumrisiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts gaven aan dat non-profit organisaties zonder ANBI⁴-status

⁴ Algemeen Nut Beogende Instelling.

naar hun verwachting vaker betrokken kunnen zijn bij terrorismefinanciering dan non-profit organisaties met een ANBI-status. Het is volgens de experts niet zeker dat het vaker om buitenlandse dan om binnenlandse organisaties gaat; evenmin gaat het vaker om religieuze dan om niet-religieuze organisaties.

In de expertmeeting is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van terrorismefinanciering die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Met betrekking tot mogelijke 'toekomstige risico's' is gedurende de expertmeeting en ook in verdiepende interviews beperkt informatie verkregen. Eén van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk terrorismefinanciering via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het risico te wensen over. De aandacht die onder meer de zeer hoge trendmatige waardestijging genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig risico.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering omvat de relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving, sectorale en branchegerichte regelgeving en regelgeving op organisatieniveau. Deze NRA beoogde niet om een compleet overzicht van alle beleidsinstrumenten weer te geven; in het onderzoek is ingegaan op het beleidsinstrumentarium dat door vertegenwoordigers van expertorganisaties is genoemd in de tweede expertmeeting.

Wat betreft nationale wet- en regelgeving vormt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een belangrijk instrument ter preventie van terrorismefinanciering. De wet legt een aantal verplichtingen op aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen: zo zijn zij verplicht onderzoek te doen naar cliënten (identificatieplicht en het vaststellen van de uiteindelijke begunstigde) dat bij verhoogde risico's van terrorismefinanciering aangescherpt dient te worden en moeten zij ongebruikelijke transacties van cliënten melden bij de *Financial Intelligence Unit – Nederland*. Andere nationale wet- en regelgeving die een rol spelen bij de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering, zijn onder de Sanctiewet 1977, de Wet op het financieel toezicht (die het toezicht op de financiële sector in Nederland regelt), het Wetboek van Strafrecht, en sociale en fiscale wetgeving.

Ook bestaat er specifieke Europese wet- en regelgeving ter preventie en repressie van terrorismefinanciering. Allereerst is dit de vierde anti-witwasrichtlijn, die op dit moment wordt omgezet in nationaal recht. Daarnaast is er de Europese verordening Aangifte liquide middelen die alle natuurlijke personen die het grondgebied van EU-lidstaten binnenkomen of verlaten en daarbij € 10.000 of meer aan liquide middelen meevoeren, verplicht tot aangifte hiervan. De vernieuwde Wire Transfer Verordening verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen.

Verder kan sectorale zelfregulering ter preventie en repressie van terrorismefinanciering worden onderscheiden, zoals de algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten worden beschreven. Ook kunnen banken, die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken en de Ver-

eniging van financieringsondernemingen in Nederland, cliënten die geld hebben witgewassen, opnemen in hun gezamenlijke fraudepreventiesysteem, de Externe Verwijzingsapplicatie.

De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de risico's op het terrein van terrorismefinanciering geheel kan wegnemen. In de tweede expertmeeting werden experts gevraagd te beoordelen welk deel van het risico weggenomen wordt dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Zij schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde risico's gemiddeld met ongeveer een zesde verkleint (zie tabel S.2).

Tabel S.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

	Type risico	Inschatting weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Financiering via vergunde banken	Financieringskanaal	31 t/m 40%
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	
Misbruik van middelen van de staat	Financieringsbron	21 t/m 30%
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	Financieringsbron	
Leningen/giften van familie/vrienden	Financieringsbron	11 t/m 20%
Eigen middelen	Financieringsbron	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	Financieringsmethode	
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	10% of minder
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	Financieringskanaal	
Financiering via virtuele valuta	Financieringsmethode	
Gemiddeld		17%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'financiering via vergunde banken' en 'financiering via vergunde betaaldienstverleners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet mogelijk zijn en die volgens de experts in Nederland effectief kunnen worden aangepakt. De laagste weerbaarheid daarentegen wordt aangetroffen voor financieringskanalen en -methoden die niet gereguleerd zijn en die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd. Ook is de weerbaarheid relatief laag bij terrorismefinanciering met persoonlijke financiële middelen, zoals eigen middelen of leningen/giften van familie/vrienden.

Tot slot

Deze eerste NRA heeft inzicht geboden in de tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering met volgens experts de grootste potentiële impact en in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA had, zoals gezegd, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Voor de volgende NRA's zou gestreefd moeten worden de onderzoeksmethodiek meer datagericht te maken, wat zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en de risico's verkleint die daaraan verbonden zijn. Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomsten, zodat de referentiekaders van de experts nog meer

'gelijk gezet worden'. Ook zou de longlist van dreigingen in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten worden op beschikbare data die iets zeggen over prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu wordt gesubstantieerd en – bij voorkeur met data – onderbouwd.

In deze eerste NRA was er in de expertmeetings onvoldoende tijd om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er toe geleid dat de voorliggende NRA op onderdelen nog een algemeen karakter heeft. In de volgende NRA zou de focus kunnen worden gelegd op een verdere verdieping van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen door de *Financial Action Task Force* (FATF)⁵ 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 veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige 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.⁶ Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn.⁷ Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie⁸ heeft in 2016 een verkennend onderzoek verricht naar de toe te passen methoden en data voor de eerste NRA.⁹ In deze verkenning werd een groeimodel voor de Nederlandse NRA gepresenteerd waarin de opeenvolgende risk assessments aan kwaliteit winnen door enerzijds gebruik te maken van de lessen die getrokken worden uit voorgaande assessments en anderzijds door de verhoging van de datagerichtheid van de opeenvolgende NRA's. Het voorliggende rapport betreft de eerste NRA voor Nederland.

Parallel aan de uitvoering van de NRA Terrorismefinanciering is een NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd.

1.2 Wat is terrorismefinanciering?

Artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht (WvS) 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 Wetboek van Strafrecht waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.

⁵ FATF (2012).

⁶ www.fatf-gafi.org.

⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

⁸ Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

⁹ Van der Veen & Ferwerda (2016).

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 (of via) Nederland.

De financiële middelen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering, kunnen een criminele herkomst hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om geld dat verkregen is uit drugscriminaliteit, wapensmokkel, fraude of mensenhandel. Terrorisme wordt ook gefinancierd met geld dat (mogelijk) legaal verkregen is, bijvoorbeeld donaties en opbrengsten uit legale ondernemingen. Ook kunnen terroristen gebruikmaken van hun eigen financiële middelen, bijvoorbeeld via het eigen salaris, voor het plegen van terroristische daden.¹⁰

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze eerste NRA is het in kaart brengen van de tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving) gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. Deze eerste NRA focust zich op de analyse van de tien risico's die door experts uit een longlist van dreigingen zijn geselecteerd omdat zij deze zien als de risico's met de grootste potentiële impact.

De NRA is opgebouwd met de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van terrorismefinanciering.
- In de fase van de *risico-identificatie* worden de tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering met de grootste potentiële impact vastgesteld en geordend. De risico's worden geselecteerd uit een longlist van dreigingen.
- De fase van de *risicoanalyse*. De analyse levert zicht op de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium, gericht op de preventie of repressie van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering, de risico's tegengaat die in de fase van de risico-identificatie naar voren kwamen als de tien risico's met de grootste potentiële impact.

De NRA biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke contextvariabelen maken Nederland kwetsbaar voor het optreden van terrorismefinanciering?
- 2 Welke tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering kunnen – gezien de Nederlandse context – worden aangemerkt als de risico's met de grootste potentiële impact?
- 3 Welke risico's zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? Hoe kan hier nader zicht op worden verkregen?
- 4 Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar om de risico's tegen te gaan?
- 5 In welke mate mag van het beschikbare beleidsinstrumentarium worden verwacht dat ze de risico's effectief tegengaan?
- 6 Tegen welke van de risico's zijn de Nederlandse beleidsinstrumenten ineffectief? Waarom is dat? Welke mogelijkheden bestaan om dit te herstellen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden ook uitvoerbaar?

¹⁰ FATF (2015).

7 Welke risico's blijven bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium? Wat is de ernst van de resterende risico's als ze met elkaar vergeleken worden?

Ten behoeve van de volgende NRA's biedt deze eerste NRA ook een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke kwantitatieve data kunnen bij volgende NRA's worden gebruikt om de risico's op terrorismefinanciering in beeld te krijgen?
- 2 Welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

1.4 Beperkingen van deze eerste NRA

Voor deze eerste NRA is voor de toe te passen methodologie aangesloten bij de FATF-richtlijnen¹¹ en aanbevelingen uit de in 2016 uitgevoerde methoden- en data-verkenning.¹² Dit impliceert dat in de eerste NRA beperkingen in acht genomen zijn:

- Er is een keuze gemaakt om niet meer dan tien risico's te analyseren. Het gaat om de risico's met de grootste potentiële impact die zijn geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering.
- De NRA is gebaseerd op de oordelen van experts op het terrein van terrorismefinanciering. Het vaststellen van de belangrijkste risico's krijgt daarmee een subjectief element en heeft daarmee mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden.
- De hier gepresenteerde NRA heeft geen betrekking op de situatie op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden).

Voor het groeiemodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leer-momenten te detecteren en te expliciteren. Voor het benutten van deze leer-momenten is het cruciaal transparantie te betrachten over de voor de NRA uitgevoerde analyses en de resultaten daarvan. Deze transparantie maakt het mogelijk de analyses te repliceren. Dit is ook belangrijk met het oog op de wetenschappelijke verantwoording. De methodenverkenning heeft laten zien dat de transparantie in de daar geanalyseerde NRA's van andere landen onvoldoende was om de analyses te kunnen repliceren.¹³

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende eerste 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 Nederlandse kwetsbaarheden voor terrorismefinanciering die in eerder onderzoek naar voren kwamen en onderbouwt deze aan de hand van enkele geografische, demografische, economische en criminologische kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op het vóórkomen van terrorismefinanciering. Tot slot worden enkele kenmerken beschreven die de kwetsbaarheid van Nederland voor terrorismefinanciering juist verminderen.

¹¹ FATF (2013a).

¹² Van der Veen & Ferwerda (2016).

¹³ Van der Veen & Ferwerda (2016).

In hoofdstuk 4 wordt allereerst de longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering uiteengezet. Deze lijst vormde de basis voor de expertmeeting waarin experts de tien risico's met de grootste potentiële impact konden identificeren. Vervolgens worden de resultaten van de eerste expertmeeting beschreven. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over de (al dan niet) beschikbare data over de prevalentie van de geïdentificeerde tien risico's.

Hoofdstuk 5 beschrijft allereerst het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is ter preventie en/of repressie van terrorismefinanciering. Vervolgens wordt per geïdentificeerd risico de door experts ingeschatte weerbaarheid van de beleidsinstrumenten weergegeven.

In hoofdstuk 6 worden door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen de belangrijkste resultaten van de NRA beschreven. Vervolgens wordt de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de aandachtspunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Ten slotte wordt ingegaan op enkele geleerde lessen waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van de volgende NRA.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak die voor deze eerste NRA op het terrein van terrorismefinanciering is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden worden beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de contextanalyse, de risico-identificatie en de risico-analyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 methode voor risicomanagement¹⁴ dat in deze NRA als centraal kader is gekozen.

2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In de NRA staan de begrippen dreigingen, gevolgen, kwetsbaarheden, risico's en weerbaarheid centraal. De *Guidance* van de FATF ter ondersteuning van de uitvoering van een NRA, bevat de volgende definities voor de sleutelconcepten dreigingen, kwetsbaarheden, gevolgen en risico's:¹⁵

- *Dreigingen* zijn (groepen) personen, objecten of activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan bijvoorbeeld de staat, de samenleving en de economie. Voor terrorismefinanciering gaat het om terroristen, hun al dan niet bewust meewerkende facilitators, en de activiteiten die ze ontplooiën met betrekking tot terrorismefinanciering.
- *Kwetsbaarheden* zijn de mogelijkheden waarvan dreigingen (dus personen of groepen personen, objecten of activiteiten die schade of andere gevolgen kunnen veroorzaken aan de staat, samenleving of economie) 'gebruik kunnen maken'. Te denken valt aan systeemzwakheden die voor terrorismefinanciering benut kunnen worden of de specifieke kenmerken/eigenschappen van een land, sector, diensten of financiële producten die het optreden van schade of andere gevolgen van een dreiging mogelijk maken.
- *Gevolgen* betreffen de effecten die optreden als gevolg van terrorismefinanciering, oftewel de impact. Hierbij kan worden gedacht aan de uitwerking van terrorismefinanciering op het financiële systeem, de economie, de maatschappelijke rechtsorde en het (subjectieve) veiligheidsgevoel.
- *Risico's* van terrorismefinanciering zijn een functie van de drie bovengenoemde factoren (dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen). Dit leidt tot de volgende risicofunctie: $r=f(d,k,g)$.¹⁶

De FATF-*risicofunctie* bevat, zoals hierboven weergegeven, het element kwetsbaarheden. In deze NRA gaat het daarbij om:

- De geografische, demografische en economische contextfactoren die van invloed kunnen zijn op het optreden van terrorismefinanciering in Nederland.
- Het Nederlandse landschap van de criminaliteit die op het verwerven van opbrengsten is gericht, waaronder vermogenscriminaliteit en drugscriminaliteit. Deze criminaliteitsvormen zijn een mogelijke financieringsbron van terrorisme. De contextanalyse bevat een overzicht van de vormen van voorafgaande criminaliteit in Nederland die op vermogensverwerving zijn gericht.

¹⁴ Risicomanagement volgens de standaarden van de *International Organization for Standardization*.

¹⁵ FATF (2013a).

¹⁶ Hierbij staat 'r' voor risico, 'd' voor dreiging, 'k' voor kwetsbaarheid en 'g' voor gevolgen.

In deze eerste Nederlandse NRA wordt behalve met de kwetsbaarheden ook rekening gehouden met factoren die mogelijkheden voor het optreden van schade of andere gevolgen juist beperken of wellicht zelfs opheffen. Hierbij valt te denken aan accurate registraties, toezicht, handhaving en opsporing van voldoende capaciteit, kwaliteit en professionaliteit. Deze factoren zijn opgenomen in het element weerbaarheid.

- Bij *weerbaarheid* gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is voor de preventie of repressie van terrorismefinanciering tegen de afzonderlijke risico's op dit terrein. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's op gevolgen worden tegen gegaan. Ook in de Ierse NRA werd aan de FATF-methodologie een element toegevoegd om rekening te houden met de mate waarin dreigingen worden tegengegaan door beleidsmaatregelen, te weten het element 'mitigants'.¹⁷

Voor de toevoeging van het element weerbaarheid aan de FATF-methodiek is gekozen omdat het mogelijkheden biedt aangrijpingspunten te vinden voor het formuleren van nieuw beleid of het aanscherpen van bestaand beleid voor het tegengaan van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering die de NRA oplevert, de risico's met de grootste potentiële impact.

Wat in deze NRA het precieze verschil is tussen dreigingen en risico's, verdient nog enige toelichting. Dit gebeurt aan de hand van de ingezette onderzoeksmethoden. In de volgende paragraaf wordt hierop dieper ingegaan. Op basis van een literatuurstudie, een mailenquête onder vertegenwoordigers van 'expertorganisaties'¹⁸ en interviews met wetenschappers is een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering opgesteld. Een 'dreiging' onderscheidt zich van 'risico' in de zin dat er (nog) *geen* rekening gehouden is met de kwetsbaarheden en potentiële impact van de dreiging (*gevolgen*).

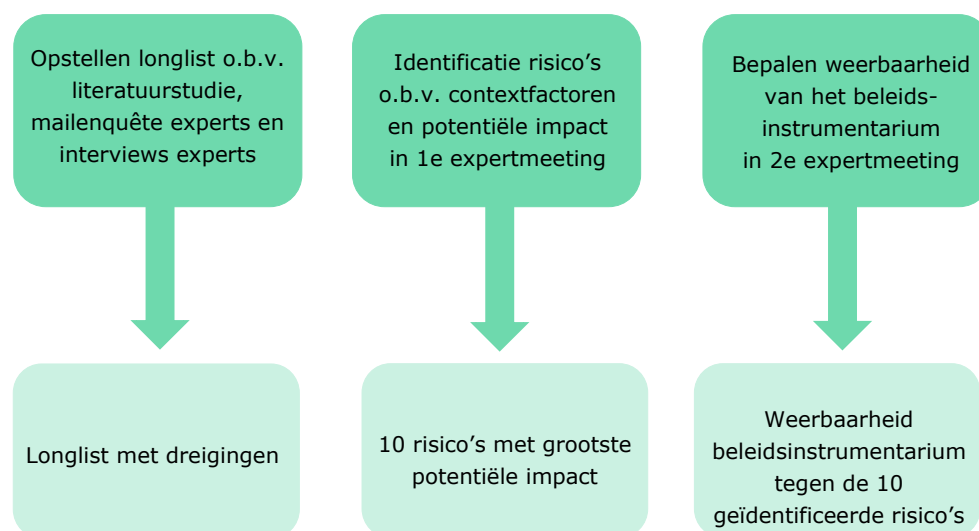
In de eerste expertmeeting zijn de dreigingen afgezet tegen de kwetsbaarheden en de potentiële gevolgen/impact van de dreigingen. De experts die deelnamen aan de expertmeeting, moesten allereerst uit een longlist van dreigingen een selectie maken van tien dreigingen die volgens hen de grootste potentiële impact hadden; daarbij hielden zij al rekening met de bestaande kwetsbaarheden en de door hen ingeschatte potentiële impact. Vanaf dat moment worden dreigingen aangeduid als 'risico's'. Vervolgens is de potentiële impact op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA) nader ingeschat door experts.

In de tweede expertmeeting is vervolgens ook de weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium ten behoeve van de preventie en repressie van de geïdentificeerde risico's in de analyse betrokken. In deze meeting is daarmee bepaald welk deel van het risico wordt tegengegaan door de inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Figuur 2.1 geeft dit schematisch weer.

¹⁷ Department of Finance & Department of Justice and Equality (2016).

¹⁸ Onder 'expertorganisaties' verstaan wij toezichhouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van terrorismefinanciering, evenals branche-/koepelorganisaties van instellingen die op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een meldplicht hebben voor ongebruikelijke transacties. Vanaf nu spreken wij in deze rapportage over 'expertorganisaties'.

Figuur 2.1 Methode Nederlandse NRA



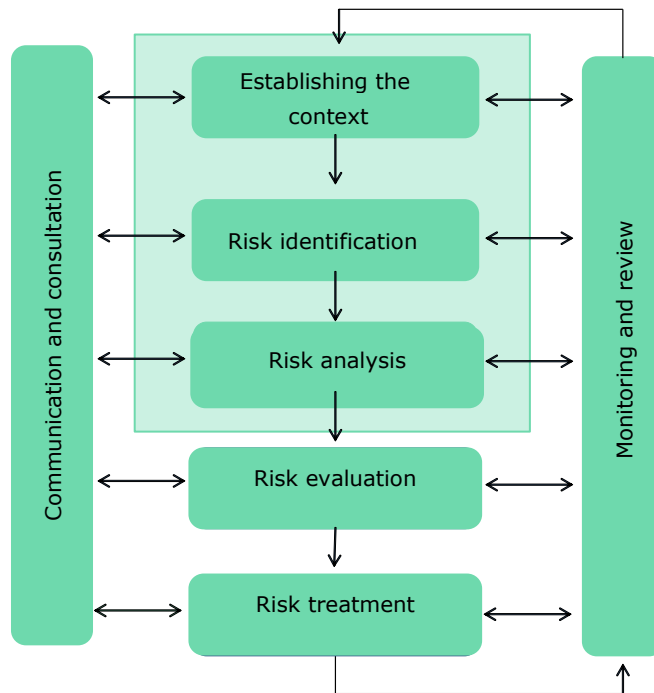
2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het raamwerk van ISO 31000 voor risicomanagement. Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF-Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen.¹⁹ De hier gepresenteerde NRA behandelt niet de complete cyclus van risicomanagement volgens ISO 31000, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. Dat de NRA volgens wetenschappelijke principes wordt uitgevoerd, is al in het verkennend onderzoek uit 2016 aangegeven.²⁰ 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 NRA. Risico-evaluatie en risicobehandeling vallen dus buiten de hier gepresenteerde NRA.

¹⁹ FATF (2013a).

²⁰ Van der Veen & Ferwerda (2016).

Figuur 2.2 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA



2.3 Ingezette methoden

Binnen het ISO 31000 raamwerk is het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. De methodenverkenning uit 2016 leverde op dat voor de eerste NRA checklists, brainstorming, een MCA (zie box 2.2 voor meer informatie) en de Delphi-methode (zie box 2.3 voor meer informatie) de meest relevante methoden zijn.²¹ De hier voorliggende NRA is gebaseerd op deze overwegend kwalitatieve methoden.

In eerste instantie zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd. Naast wetenschappelijke bronnen en statistieken gaat het om NRA's die andere landen hebben uitgevoerd en de Europese *Supra National Risk Assessment (SNRA)*²², parlementaire stukken en richtlijnen, en andere bronnen van de Europese Commissie en de FATF. De kern van de informatie voor de NRA is afkomstig uit een eigen dataverzameling bij wetenschappers, vertegenwoordigers van expertorganisaties en beleidsmede-

²¹ Van der Veen & Ferwerda (2016).

²² Vierde EU anti-witwasrichtlijn, artikel 6. In dit artikel staat onder meer het volgende: 'De Commissie verricht een beoordeling van het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering voor zover die risico's van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten. De Commissie stelt uiterlijk op 26 juni 2017 een verslag op waarin die risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld. Vervolgens actualiseert zij haar verslag om de twee jaar en indien nodig vaker (lid 1). Het in lid 1 bedoelde verslag heeft ten minste betrekking op de volgende elementen: a) de onderdelen van de interne markt met de grootste risico-blootstelling; b) de risico's per relevante sector; c) de middelen die door criminelen het meest voor het witwassen van illegale opbrengsten worden gebruikt (lid 2)'; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

werkers van de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie. De informatie die deze partijen leverden, is verzameld door middel van interviews, mailenquêtes en expertmeetings. De uiteindelijke risicobepaling vond plaats in expertmeetings waaraan vertegenwoordigers van expertorganisaties deelnamen. Het doel was alle relevante perspectieven op de preventie en repressie van terrorismefinanciering in de expertmeetings bij elkaar te brengen.²³

De expertmeetings werden vormgegeven en gestructureerd door het toepassen van *Group Decision Rooms* (GDR) die gekenmerkt worden door een afwisseling van ICT en groepsdiscussies (zie box 2.1 voor meer informatie). De scripts die voor de expertmeetings waren opgesteld, hielpen bij het indelen van de bijeenkomsten, ook met het oog op de beschikbare tijd.²⁴ Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zo veel als mogelijk in de gelegenheid te stellen hun oordelen toe te lichten, te onderbouwen, elkaar erover te bevragen en te bediscussieren.

Een bekende valkuil van het toepassen van GDR is groepsdenken. Dit gevaar is tegengegaan door een professionele, onafhankelijke voorzitter aan te stellen die de experts stimuleerde de oordelen die ze in de GDR-omgeving hebben ingebracht, te onderbouwen, uit te leggen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen. De expertmeetings zijn uitgevoerd door onderzoeksbureau APE; dit bureau leverde ook de voorzitter en verzorgde de verslaglegging van de expertmeetings.²⁵

Box 2.1 Group Decision Room (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. Om deze reden wordt GDR ook wel aangeduid als versnellingskamer. In de GDR krijgen de deelnemers via een tablet- of laptop-netwerk vragen voorgelegd, leveren zij input en wordt digitaal gestemd over stellingen en worden vragen beantwoord. De antwoorden en reacties van de deelnemers worden centraal verzameld en opgeslagen.

De GDR-omgeving levert *real time* de geaggregeerde overzichten en de mate van overeenstemming tussen de deelnemers. De overzichten worden centraal geprojecteerd en fungeren als input voor groepsdiscussies die kwalitatieve verdieping en onderbouwing van de resultaten mogelijk maakt. De toepassing van de GDR beoogt tijdswinst en verhoging van draagvlak voor de resultaten van de meeting. GDR maakt transparantie over de totstandkoming van de resultaten mogelijk.

Parallel aan de uitvoering van de NRA Terrorismefinanciering is een NRA op het terrein van witwassen uitgevoerd. Voor beide NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd. In veel – maar niet alle – gevallen zijn dezelfde vertegenwoordigers van expertorganisaties geïnterviewd en hebben dezelfde vertegenwoordigers deelgenomen aan de expertmeetings. Bij de NRA Terrorismefinanciering zijn de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) bij het onderzoek betrokken, wat niet het geval was bij de NRA Witwassen. Andersom geldt dat we bij de NRA Witwassen het Anti Money Laundering Centre (AMLC) bij het onderzoek hebben betrokken, wat niet het geval was bij

²³ Een overzicht van de expertorganisaties waarvan vertegenwoordigers hebben deelgenomen aan de expertmeetings, is opgenomen in bijlage 3.

²⁴ De gebruikte scripts staan in bijlage 4.

²⁵ De GDR-functionaliteit werd geleverd door het bedrijf Spilter. Bij de expertbijeenkomsten leverden medewerkers van Spilter de technische ondersteuning.

de NRA Terrorismedinanciering. Tot slot dient vermeld te worden dat voor de contextanalyse (zie hoofdstuk 3) voor een groot deel verschillende literatuur is geraadpleegd.

In de paragrafen hieronder wordt uitgewerkt en onderbouwd in welke fasen van de NRA de methoden zijn ingezet.

2.4 Fase 1: contextanalyse

Allereerst is een literatuurstudie uitgevoerd, gericht op de contextfactoren die relevant zijn voor terrorismedinanciering en de prevalentie van op financiële of materiële opbrengsten gerichte criminaliteit (de diverse vormen van criminaliteit op dat gebied, die het Centraal Bureau voor de Statistiek onderscheidt, zijn in kaart gebracht). Het gaat om de factoren die kunnen samenhangen met de prevalentie van terrorismedinanciering in Nederland.

De contextanalyse beoogde het referentiekader van de experts te voeden zodat zij bij het beoordelen van de potentiële impact van de dreigingen op het terrein van terrorismedinanciering zo veel mogelijk uitgingen van dezelfde basisinformatie over de Nederlandse context waarbinnen terrorismedinanciering plaatsvindt.

2.5 Fase 2: risico-identificatie

In de fase van de risico-identificatie werden de tien risico's op het terrein van terrorismedinanciering met de grootste potentiële impact vastgesteld. De risico's werden door de experts geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismedinanciering. Deze longlist werd samengesteld op basis van de bevindingen van onderstaande onderzoeksactiviteiten.

2.5.1 Inventarisatie van dreigingen

Bestudering van relevante documenten

Allereerst werden de resultaten van zes buitenlandse NRA's, de Europese SNRA en overige relevante rapporten bestudeerd. Dit bood inzicht in een groslijst aan bronnen en methoden van terrorismedinanciering.²⁶

Mailenquête vertegenwoordigers expertorganisaties

Ten tweede werd een beknopte mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van terrorismedinanciering. In totaal zijn 32 organisaties benaderd, waarvan 14 organisaties de enquête hebben ingevuld. Tot de respondenten behoren vijf toezichhouders, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, de FIOD, de Douane Nederland, de Haagse orde van advocaten/Kenniscentrum Wwft en drie koepel-/brancheorganisaties van meldingsplichtige instellingen. In deze enquête is gevraagd naar de volgens hen tien belangrijkste dreigingen op het terrein van terrorismedinanciering in Nederland. Dit heeft geleid tot een longlist van dreigingen op verschillende niveaus: het betrof *bronnen van terrorismedinanciering* met een criminele, een legale dan wel minder eenduidige (criminele of legale) herkomst, en *kanalen en methoden van terrorismedinanciering*. In de mailenquête is ook gevraagd

²⁶ Zie literatuurlijst voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

naar de criteria die volgens de vertegenwoordigers van de expertorganisaties van belang zijn bij het wegen en prioriteren van de dreigingen.

Verdiepende interviews

Tot slot zijn in deze fase van het onderzoek face-to-face interviews afgenomen met vier wetenschappers en twaalf interviews met in totaal 25 vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van terrorismefinanciering.²⁷ We hebben de volgende expertorganisaties geïnterviewd:

- vijf toezichthouders: Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT), Bureau Toezicht Wwft (BTW), De Nederlandsche Bank (DNB), Kansspelautoriteit (Ksa);
- Douane Nederland;
- FIOD;
- FIU-Nederland;
- Haagse orde van advocaten/Kenniscentrum Wwft;
- Nationale Politie;
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB);
- OM.

Deze interviews hebben onder meer beter inzicht opgeleverd in de wijze waarop bepaalde dreigingen (deels al in de mailenquête genoemd) zich precies (kunnen) voordoen. Ook hebben deze interviews een eerste indruk gegeven van (de werking van) het bestaande beleidsinstrumentarium.

2.5.2 Eerste expertmeeting

De eerste expertmeeting had tot doel om op basis van de longlist van dreigingen de tien risico's met de grootste potentiële impact vast te stellen. Aan deze eerste expertmeeting namen twaalf vertegenwoordigers van expertorganisaties deel:²⁸

- vier toezichthouders: AFM, BFT, BTW en DNB;
- zes koepel-/brancheorganisaties: Holland Quaestor (trustkantoren), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), NVB, Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) en Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren (NVTGK);
- Nationale Politie en FIOD.²⁹

De experts zijn door hun organisatie afgevaardigd vanwege hun kennis over de uitvoering en beleidsvorming van het Nederlandse beleid gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering. De deelnemende experts vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de zienswijze van hun organisatie. Hen is expliciet gevraagd hun licht te laten schijnen over de verschillende onderwerpen die in de expertmeeting voorlagen vanuit hun persoonlijke ervaring mét en hun brede expertise óver de preventie en repressie van terrorismefinanciering.

²⁷ In bijlage 2 staat het overzicht van de expertorganisaties waarvan vertegenwoordigers werden geïnterviewd.

²⁸ In totaal zijn twintig vertegenwoordigers van expertorganisaties uitgenodigd. Bijlage 3 bevat een overzicht van de expertorganisaties die waren vertegenwoordigd in de eerste expertmeeting.

²⁹ Voor de expertmeeting waren ook experts van de AIVD en FIU-Nederland uitgenodigd. Aan het einde van het veldwerk heeft een validerend interview met experts van de AIVD plaatsgevonden, omdat deze organisatie niet vertegenwoordigd was bij de expertmeeting. In het interview is nagegaan in hoeverre de tien geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact herkenbaar waren. Met FIU-Nederland heeft geen validerend interview plaatsgevonden.

In de bijeenkomst kregen de experts in de GDR-omgeving een longlist van 24 dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering voorgelegd. De experts konden dreigingen toevoegen aan de longlist. Vervolgens is de experts gevraagd uit de longlist de tien dreigingen te selecteren met de volgens hen grootste potentiële impact. Door aggregatie van de ingevoerde dreigingen kon een rangorde in de dreigingen worden aangebracht. Deze rangordening werd bediscussieerd waarna de experts is gevraagd met inachtneming van de gevoerde discussie opnieuw de tien dreigingen met de grootste potentiële impact te kiezen. Na deze exercitie ontstond een nieuwe top tien, die bestaat uit de dreigingen met naar het oordeel van de experts de grootste potentiële impact. Deze dreigingen worden in het vervolg aangeduid als risico's.

Bij de selectie van de tien dreigingen hebben experts rekening gehouden met de contextuele factoren die van invloed zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering. Ook werd hen gevraagd rekening te houden met de potentiële impact van de dreigingen, waarbij het begrip potentiële impact vooraf niet werd gedefinieerd.³⁰ Na het identificeren van de tien dreigingen met de grootste potentiële impact zijn 'dreigingen' aangeduid als 'risico's'. De potentiële impact van de tien risico's is aan de hand van een MCA vervolgens nader vastgesteld.

Box 2.2 Multi Criteria Analyse (MCA)

MCA is een methode om een zo rationeel mogelijke keuze te maken tussen beleids- of besluitvormingsalternatieven. Voor het afwegen van deze alternatieven wordt een set van criteria opgesteld die het mogelijk maken de besluitvormingsalternatieven te beoordelen, 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 tegemoet komt aan de eisen die de specifieke besluitvormings-situatie 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. Bij het nemen van de aankoopbeslissing zijn de criteria aankoopkosten, verbruik en kleur belangrijk. Deze criteria verschillen in de mate waarin ze de beslissing beïnvloeden. 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:

Criterium	Gewicht	Volkswagen	Ford
Aankoop	8	60	75
Verbruik	9	90	60
Kleur	6	80	60

De kosten van de Volkswagen zijn hoger dan de Ford, maar het brandstofverbruik is een stuk lager en de kopers vinden blauw een mooiere kleur dan rood. Toepassing

³⁰ Dit in tegenstelling tot bij de MCA waarbij de potentiële impact wordt bepaald aan de hand van vooraf gedefinieerde criteria.

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	Volkswagen	Ford
Aankoop	48	60
Verbruik	81	54
Kleur	48	36
Totaalscore	177	150

De toepassing van MCA structureert de besluitvorming en maakt ook complexe besluitvormingsprocessen transparant. Dit maakt ontwikkeling en aanscherping van de MCA-methode mogelijk. Indien de inzichten over de elementen in de methode wijzigen, bijvoorbeeld de criteria, dan kan de methode daarop worden aangepast. Een nadeel van de in de NRA toegepaste MCA is de afhankelijkheid van expertoordelen die een inherent subjectief element bevatten. De expertoordelen komen tot uiting in de scores waarmee de berekeningen voor de MCA worden verricht.

De toepassing van de MCA structureerde het afwegingsproces van de deelnemers van de expertmeeting. Eerst werden de risico's uitgewerkt die in de MCA fungeerden als besluitvormingsalternatieven. Daarna werden de criteria van gewichten voorzien en vervolgens volgde het scoren van de risico's aan de hand van de criteria. Uiteindelijk werden per risico de scores gesommeerd en ontstond een lijst waarin de risico's geordend waren naar hun potentiële impact.

In de expertmeeting werd de experts gevraagd een inschatting te maken van de (mate van) potentiële impact van deze tien risico's op basis van een zevental criteria. Voor deze benadering is gekozen vanwege drie redenen. In de eerste plaats objectificeert deze benadering de oordelen van de experts. De potentiële impact wordt bepaald aan de hand van vooraf bepaalde criteria en niet op basis van aspecten die per expert kunnen verschillen. In de tweede plaats vermindert deze aanpak de mogelijkheden die experts hebben hun eventuele belangen bij de uitkomst van de NRA te laten meewegen in hun oordelen. In de derde plaats maakt de gekozen benadering gebruik van gemiddelden waarin alle relevante invalshoeken op de risico's zijn meegewogen.

De keuze voor de zeven criteria kwam tot stand na indikking van het overzicht uit de FATF Guidance³¹ over de gevolgen en effecten van terrorismefinanciering, een evaluatie van de criteria die in de expertinterviews werd aangedragen, en een discussie over de criteria in de begeleidingscommissie. Aan de hand van de onderstaande criteria is in de MCA de potentiële impact van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering bepaald:

- de stabiliteit van het financiële stelsel;
- de reguliere economie;
- de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde;
- de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
- het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
- het (subjectieve) veiligheidsgevoel;
- het imago, de reputatie van Nederland.

In de eerste expertmeeting werden de criteria geïntroduceerd en kregen de experts ruimte om hier vragen over te stellen. De experts werd vervolgens gevraagd ge-

³¹ FATF (2013a, p. 26). De tabel verscheen voor het eerst in een rapport van Unger et al. uit 2006 (Unger et al., 2006a).

wichten aan de criteria toe te kennen. Het gewicht van het criterium drukt het relatieve belang van het criterium uit dat de expert toekent aan het criterium bij het beoordelen van de potentiële impact van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering. Per criterium konden de experts een gewicht van 1-10 toekennen, waarbij 10 het maximale gewicht aangeeft.

Vervolgens kwantificeerden de experts voor ieder risico de mate van potentiële impact op elk van de zeven criteria.³² Bijvoorbeeld voor het risico 'Terrorismefinanciering met eigen middelen' en het criterium 'De reguliere economie' luidde de te beantwoorden vraag: 'In welke mate kan terrorismefinanciering met eigen middelen ingrijpen op de reguliere economie?'. De experts konden de potentiële impact schatten door een score tussen de 0 en 100 toe te kennen, waarbij 0 staat voor 'geen enkele potentiële impact' en 100 voor 'extreem veel potentiële impact'. De experts kregen een hand-out met het genoemde voorbeeld en een hulpschaal voor de wijze waarop de inschattingen konden worden gemaakt. Per criterium vulden zij de relatieve impact van de risico's in.

De experts werd gevraagd bij deze inschattingen de werking van (preventief en repressief) beleid zo veel mogelijk buiten beschouwing te houden, omdat dit deel uitmaakte van de tweede expertmeeting. Tot slot werd per risico de gemiddelde potentiële impact en de daarbij horende spreiding vastgesteld. Dit maakte het mogelijk de risico's naar potentiële impact te rangordenen. De precieze werking van MCA is weergegeven in box 2.2.

2.5.3 Inventarisatie beschikbaarheid data over geïdentificeerde risico's

Na afloop van de eerste expertmeeting is opnieuw een beknopte mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting. In deze mailenquête werd gevraagd voor de tien risico's die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd, aan te geven welke *bestaande* data iets zeggen over de mate waarin deze risico's zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze bestaande data beschikbaar zijn voor derden. Tot slot is aan deelnemers de vraag gesteld op basis van welke – nu nog ontbrekende – data iets gezegd zou kunnen worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen. De helft van de deelnemers aan de expertmeeting (zes experts) vulde de mailenquête in. Eén expert vond het te lastig om de vragen te beantwoorden, een andere expert gaf aan geen data te mogen delen over de zes risico's waarmee de eigen organisatie in de praktijk te maken heeft gehad. Vanwege de beperkte respons maar ook de aard van de respons heeft de mailenquête weinig concrete informatie opgeleverd over de beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's.

2.6 Fase 3: risicoanalyse

De fase van risicoanalyse beoogde inzicht te bieden in de weerbaarheid van het huidige beleidsinstrumentarium ter preventie of repressie van tien geïdentificeerde risico's op het terrein van terrorismefinanciering.

³² Om het referentiekader van de experts 'gelijk te zetten' kregen de experts voorafgaand aan de expertmeeting een samenvatting van de contextfactoren van Nederland die van invloed kunnen zijn op het voorkomen van terrorismefinanciering in Nederland.

2.6.1 Tweede expertmeeting

Het doel van de tweede expertmeeting was het vaststellen van de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de tien risico's die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd, tegengaat. Vertegenwoordigers van de volgende twaalf expertorganisaties namen deel aan de tweede expertmeeting:³³

- vier toezichthouders: BTW, DNB, Ksa en Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA);
- vier koepel-/brancheorganisaties: KNB, NBA, NVB en NVGTK;
- FIU-Nederland, Douane Nederland, FIOD en Human Security Collective.³⁴

Allereerst werd de aanwezige experts gevraagd voor de tien geïdentificeerde risico's op het terrein van terrorismefinanciering een eerste inschatting te geven van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Voor elk risico konden de experts aangeven in welke mate (in procenten) de potentiële impact van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Vervolgens identificeerden de experts het in Nederland beschikbare beleidsinstrumentarium dat de tien belangrijkste risico's op het terrein van terrorismefinanciering tegengaat. Dit beleidsinstrumentarium omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale en internationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, regelgeving op sector- of brancheniveau en maatregelen die betrokken instellingen zelf nemen. De inventarisatie beperkte zich niet tot instrumenten die specifiek zijn ontworpen voor de preventie en/of repressie van terrorismefinanciering zoals de Wwft en het WvS, maar richtte zich ook op de beleidsinstrumenten die als *bijkomend* effect hebben dat ze de mogelijkheden voor terrorismefinanciering tegengaan, zoals fiscale wetgeving.

Per risico konden de experts in totaal 100 punten over de beleidsinstrumenten verdelen: hoe hoger de ingeschatte bijdrage bij de preventie of repressie van risico's op het terrein van terrorismefinanciering, hoe hoger de score. Bijvoorbeeld: indien aan een beleidsinstrument door een expert een zeer belangrijke bijdrage bij het bestrijden van terrorismefinanciering werd toegekend, kon de expert voor dit instrument (bijvoorbeeld) 80 van de 100 punten reserveren. Voor de andere relevante beleidsinstrumenten waren dan nog 20 punten beschikbaar. Het invoeren van de scores gebeurde in de GDR-omgeving en de resultaten werden geaggregeerd en centraal weergegeven en bediscussieerd. Bij het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium maakten de experts impliciet een schatting van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium. Hierbij hielden ze zowel rekening met de theoretische effectiviteit van de beleidsregels zelf, als met de praktische effectiviteit van de wijze van uitvoering van de regels.

Aan het einde van de expertmeeting – na afloop van de discussie over de verschillende beschikbare beleidsinstrumenten en de weerbaarheid daarvan – werden de experts in de gelegenheid gesteld hun initiële weerbaarheidsinschattingen te herzien. Dit betreft een (beperkte) toepassing van de Delphi-methode.

³³ In bijlage 3 staat een overzicht van de organisaties die vertegenwoordigd waren in de tweede expertmeeting.

³⁴ Voor de expertmeeting waren ook experts van de Nationale Politie en AIVD uitgenodigd. Omdat deze personen niet aanwezig waren, heeft aan het einde van het veldwerk een validerend interview met deze experts plaatsgevonden. In het interview is nagegaan in hoeverre de tien geïdentificeerde risico's met de grootste potentiële impact herkenbaar waren.

Box 2.3 De Delphi-methode

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren 1940-1950, 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 expertoordelen, -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 de experts kennis en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus.

De Delphi-methode is toegepast in de GDR-omgeving. Bij de bespreking van GDR is al een van de mogelijke nadelen van de Delphi-methode aangegeven, te weten groepsdenken. Experts kunnen er onterecht vanuit gaan dat ze alle relevante facetten van een probleem overzien. Door kritisch doorvragen van de moderator of voorzitter van de bijeenkomst kan aan dit probleem (deels) tegemoet gekomen worden.

2.6.2 Validerende interviews

In de eindfase van het onderzoek werden de voorlopige bevindingen van het onderzoek voorgelegd en besproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie, evenals met vertegenwoordigers van de AIVD, de Nationale Politie en het OM.³⁵ In de interviews is de lijst met de tien risico's met de grootste potentiële impact nagelopen; ze kregen daarbij de vraag voorgelegd of zij de risico's in de lijst herkenden en of er eventueel belangrijke risico's op de lijst ontbraken.

³⁵ In bijlage 2 staat een overzicht van de geïnterviewde organisaties in deze fase van het onderzoek. Het OM heeft per mail gereageerd op de lijst met risico's.

3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor terrorismefinanciering?

De eerste stap binnen de ISO 31000 systematiek voor risicomanagement is het uitvoeren van een contextanalyse. De contextanalyse die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is opgebouwd aan de hand van de risicofactoren met betrekking tot terrorismefinanciering voor Nederland die in ander onderzoek zijn benoemd. Deze analyse krijgt daarmee een andere opbouw en aanpak dan traditionele en volledige contextanalyses, bijvoorbeeld een contextanalyse volgens de PESTLE-methode.^{36,37} In deze contextanalyse presenteren we in eerste instantie enkele geografische, demografische en economische kenmerken van Nederland. Daarna vergelijken we de prevalentie van terrorisme in Nederland met die van de ons omringende landen. In de laatste paragrafen van deze contextanalyse belichten we de financiering van terrorisme die zowel vanuit criminele als legale bronnen kan plaatsvinden. Eerst gaan we in op de Nederlandse ontwikkeling van de (geregistreerde) criminaliteit die is gericht op het verwerven van vermogen die in principe voor het financieren van terrorisme kan worden aangewend. Het betreft een grote diversiteit aan vermogensdelicten, mensenhandel en de productie en smokkel van drugs. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de resultaten van het (beperkt beschikbare) wetenschappelijk onderzoek naar de financiering van terrorisme.

3.1 Kenmerken van Nederland

In deze paragraaf worden eerst enkele geografische, demografische en economische achtergrondkenmerken van Nederland geschetst, voordat in een latere paragraaf wordt ingegaan op de factoren met betrekking tot terrorismefinanciering die in eerder onderzoek zijn benoemd.

3.1.1 Geografische en demografische kenmerken

Nederland, een land in het noordwestelijk deel van Europa, is één van de 28 lidstaten van de Europese Unie (EU). Het land heeft ruim 17 miljoen inwoners.³⁸ Na Malta is Nederland met ruim 500 personen per km² het meest dichtbevolkte land van de EU.³⁹ Sinds 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten BES-eilanden) in het Caribisch gebied, met in totaal aantal circa 25.000 inwoners, als drie afzonderlijke openbare lichamen ('bijzondere gemeenten') deel uit van Nederland.⁴⁰ De BES-eilanden worden ook wel aangeduid als Caribisch Neder-

³⁶ PESTLE staat voor Political, Economic, Social, Technological, Legal and Environmental. Een PESTLE analyse beschrijft aan de hand van deze elementen de kenmerken van een land, regio, bedrijf of andere organisatie. Voor de hier voorliggende NRA is een beknopte contextanalyse uitgevoerd. In de volgende NRA's kan voor een meer uitgebreide contextanalyse worden gekozen, bijvoorbeeld volgens de PESTLE-methode.

³⁷ Voorafgaand aan de NRA zijn zes NRA's van andere landen geanalyseerd. Alleen de Ierse NRA bevat een (compacte) contextanalyse, waarbij aandacht is geschonken aan economische, geografische en politieke omgevingsvariabelen die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van terrorismefinanciering.

³⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek (2017). Statline.

³⁹ www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/bevolking/regionaal-internationaal/internationaal#node-bevolkingsomvang-eu-landen.

⁴⁰ Deze NRA gaat niet in op de risico's voor de BES-eilanden. Voor de BES-eilanden wordt een afzonderlijke NRA uitgevoerd.

land. Tot 2010 waren de drie eilanden onderdeel van de Nederlandse Antillen, een voormalig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat, behalve uit Nederland, ook uit de drie landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

3.1.2 Economische kenmerken

Algemeen

In 2016 had Nederland een Bruto Nationaal Product (BNP) van US\$ 51.285 per hoofd van de bevolking; daarmee heeft dit land volgens de OECD een van 's werelds hoogste BNP's.⁴¹ In 2017 stond Nederland op de vierde plaats van een ranglijst van meest concurrerende economieën ter wereld van het World Economic Forum; alleen Zwitserland, Singapore en de VS nemen een hogere positie op de lijst in. Volgens het World Economic Forum is de vierde positie van Nederland te danken aan een infrastructuur van wereldklasse, een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, een uitmuntend hoger onderwijs en een blijvende focus op innovatie.⁴² Andere sterke economische sectoren van Nederland zijn onder meer de chemische sector, de logistieke sector en de tuinbouwsector.⁴³ Dankzij de grote Rotterdamse haven en Schiphol is Nederland een belangrijk transportknooppunt in Europa.

Financiële sector

Nederland kent een relatief grote en internationaal georiënteerde financiële sector met in het eerste kwartaal van 2016 activa ter waarde van bijna acht keer (770%) het BNP.⁴⁴ De bankensector vormt qua omvang van de activa de helft van de financiële sector en is geconcentreerd in drie grootbanken: ING, Rabobank en ABN AMRO. De totaalbalans van alle banken bedroeg in 2016 2.066 miljard euro in 2016. ING is de grootste bank met een balanstotaal van 845 miljard euro. Daarna komen de Rabobank (663 miljard euro) en ABN AMRO (394 miljard euro).⁴⁵ De activa van de Nederlandse banken bedragen bijna vier keer (385%) het BNP; daarmee is de Nederlandse bankensector verhoudingsgewijs één van de grootste bankensectoren ter wereld.⁴⁶ De verzekeraars vormen de kleinste sector in de Nederlandse financiële sector met activa ter hoogte van 75% van het BNP. Het Nederlandse pensioensysteem is relatief de grootste ter wereld met in het eerste kwartaal van 2016 een omvang van bijna 200% van het BNP. Ten slotte, de relatieve omvang van de investeringsfondsen in Nederland in het eerste kwartaal van 2016 bedraagt 113% van het BNP.⁴⁷

⁴¹ data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm.

⁴² World Economic Forum (2017) ; zie: www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018.

⁴³ www.topsectoren.nl/topsectoren.

⁴⁴ International Monetary Fund (2017, p. 39).

⁴⁵ www.banken.nl/nieuws/20396/Ranglijst-grootste-Nederlandse-banken. Geraadpleegd op 13 september 2017.

⁴⁶ www.banken.nl.

⁴⁷ International Monetary Fund (2017,, p. 39).

Tabel 3.1 Omvang financiële sector in Nederland, eerste kwartaal 2016

Sector	Aantal instellingen	Activa	% totaal	
		(in miljarden €)	activa	% BNP
Banken	97	€ 2.605	50%	385
Verzekeraars	190	€ 505	10%	75
Pensioenfondsen	304	€ 1.330	26%	197
Investeringsfondsen	1.832	€ 767	15%	113
Totaal	2.423	€ 5.207	100%	770

Bron: IMF (2017, p. 39)

Het rapport van het IMF, waarin de bovenstaande informatie is opgenomen,⁴⁸ gaat niet in op een ander onderdeel van de financiële sector in Nederland, namelijk de trustsector. De Nederlandse trustsector is relatief groot en bestaat uit 224 trustkantoren⁴⁹ die drie kwart van de circa 12.000 bijzondere financiële instellingen beheren die volgens Transparency International in Nederland actief zijn.^{50,51} De dienstverlening van een trustkantoor kan onder meer bestaan uit het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap of het leveren van een postadres en het verlenen van administratieve diensten. Daarnaast kan een trustkantoor ten behoeve van een cliënt gebruikmaken van een rechtspersoon of vennootschap binnen de groep van het trustkantoor ('doorstroomvennootschap') voor het kapitaal en de bedrijfsinkomsten van een internationaal opererende onderneming. In de Nederlandse trustsector gaan grote bedragen om: een schatting door SEO uit 2013 becijferde dat er via trustkantoren jaarlijks ca. 4.000 miljard euro Nederland in- en uitstroomt.⁵²

Export

Nederland is in de EU de op één na grootste exporteur. De belangrijkste exportproducten zijn machines en machineonderdelen, aardgas, sierteelt (bloemen, planten en boomkwekerijproducten) en hoogwaardige kunststoffen.⁵³ De totale export van producten bedraagt ruim 20% van het BNP. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de export van diensten, stijgt dit tot ruim 30%.⁵⁴ Bij de export van diensten gaat het vooral om logistieke, technologische en zakelijke dienstverlening (royalty's en licentierechten).⁵⁵ Hoewel slechts 2% van de Nederlandse bevolking werkzaam is in de agrarische sector, is Nederland in de wereld, dankzij verregaande mechanisatie, de op een na grootste exporteur van voedingsmiddelen en agrarische producten. Bijna 75% van de totale export is gericht op andere EU-landen, voornamelijk Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁵⁶ Nederland importeert vooral producten en diensten uit Duitsland, België, China, de Verenigde Staten en het

⁴⁸ International Monetary Fund (2017).

⁴⁹ Stand per 19 juli 2017. Trustkantoren in Nederland dienen te beschikken over een vergunning en vallen vanwege de Wet Toezicht Trustkantoren onder het toezicht van de Nederlandsche Bank (DNB). DNB houdt het register van Nederlandse trustkantoren bij.

⁵⁰ Streiff & Scheltema Beduin (2017).

⁵¹ In het Statistisch Nieuwsbericht van DNB van 29 december 2014 wordt het aantal van 14.400 bijzondere financiële instellingen genoemd; zie: www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2014/dnb316987.jsp#.

⁵² Kerste et al. (2013).

⁵³ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/machines-lucratiefste-product-voor-nederlandse-export.

⁵⁴ Europees Parlement (2015).

⁵⁵ Bouman (2016).

⁵⁶ Europees Parlement (2015).

Verenigd Koninkrijk⁵⁷, vooral machines en minerale brandstoffen⁵⁸. In 2013 was er een exportoverschot van 46.751 miljoen euro.⁵⁹

Door de sterke afhankelijkheid van de export en de internationale financiële markten werd de Nederlandse economie vanaf 2009 hard getroffen door de economische crisis. In dat jaar kromp de economie met 4%.⁶⁰ Vooral de financiële sector maakte zware tijden door en diverse banken en een verzekeraar deden een beroep op staatssteun.⁶¹ Sinds 2014 is er weer sprake van een groei van de Nederlandse economie.⁶²

Werkloosheid

Nederland heeft in vergelijking met andere EU-landen een lage werkloosheid. In 2001 was slechts 2,5% van de beroepsbevolking werkloos. Door de economische crisis steeg het werkloosheidscijfer tot 7,9% in februari 2014. Vooral jongeren, laag opgeleiden en personen met een buitenlandse herkomst werden getroffen. Daarna daalde de werkloosheid gestaag. In juni 2017 bedroeg de werkloosheid nog 4,7%.⁶³

3.2 Terrorisme in Nederland

Vanaf 1970 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 of meer zoals in andere West-Europese landen deden zich in Nederland niet voor.⁶⁴ De onderstaande tabel illustreert dit. Het aantal dodelijke slachtoffers ten gevolge van terrorisme in Nederland is in vergelijking met de meeste omliggende landen laag. Alleen in Denemarken is het aantal incidenten en dodelijke slachtoffers ten gevolge van terrorisme (aanzienlijk) lager dan in Nederland.

Tabel 3.2 Terroristische incidenten en dodelijke slachtoffers ten gevolge van terrorisme in zes West-Europese landen*

Land	Aantal incidenten	Aantal dodelijke slachtoffers*
Nederland	128	36
België	148	77
Denemarken	41	5
Duitsland	703	83
Frankrijk	2.642	526
Verenigd Koninkrijk	5.098	3.352

* Registratie van 1970 tot en met 2016.

Bron: Global Terrorism Database

De *Global Terrorism Database* laat zien dat de terroristische incidenten in Nederland na de moord op Theo van Gogh op 2 november 2004 voornamelijk moslim-extremisme betreffen. Daarvoor kwamen de terroristische incidenten in Nederland vooral vanuit de extreemlinkse of anarchistische hoek.

⁵⁷ Europees Parlement (2015).

⁵⁸ <https://tradingeconomics.com/netherlands/imports>.

⁵⁹ 433.106 miljoen euro export tegenover 386.355 miljoen euro import (Europees Parlement, 2015).

⁶⁰ FATF (2011).

⁶¹ Europees Parlement (2015).

⁶² Eurostat (2016).

⁶³ BS Statline (2017).

⁶⁴ Global Terrorism Database. University of Maryland (www.start.umd.edu/gtd). Last updated: June 2017.

Volgens de AIVD bestaat de huidige dreiging voor Nederland uit de jihadistische hoek uit uitreizigers, terugkeerders en jihadisten die niet naar Syrië zijn vertrokken (thuisblijvers).⁶⁵ Deze jihadisten kunnen verschillen qua organisatiegraad, variërend van georganiseerde groepen en netwerken die worden aangestuurd om aanslagen te plegen (bijvoorbeeld de aanslagen in Parijs en Brussel), via kleinere jihadistische groepen tot eenlingen.

In het *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45* (DTN 45) wordt beschreven dat de Nederlandse jihadistische beweging bestaat uit enkele honderden personen.⁶⁶ Sinds 2012 zijn er circa 280 uitreizigers, waarvan ongeveer 190 naar ISIS-gebied. Zo'n 50 uitreizigers zijn inmiddels teruggekeerd. Sinds de teruggang van ISIS waren er – voor zover bekend – geen nieuwe uitreizigers. Volgens DTN 45 vormen terugkeerders (nog) een minderheid onder de plegers van de recente aanslagen binnen de EU.

Terroristen in Europa gebruikten in de afgelopen jaren bij aanslagen meestal relatief eenvoudige middelen, zoals een busje, vrachtwagen of mes. Bij verschillende Europese arrestaties werden echter ook wapens en explosieven gevonden.

DTN 45 benoemt ISIS als grootste terroristische dreiging in Nederland; verder neemt de dreiging vanuit al Qa'ida toe. Jihadisten zien alle landen van de anti-ISIS-coalitie als potentieel doelwit, maar concrete aanwijzingen voor voorbereidingshandelingen voor een aanslag in Nederland zijn er vooralsnog niet. Daarnaast is er in DTN 45 aandacht voor risico's uit de extreem rechtse en extreem linkse hoek. NCTV schat de terroristische dreiging voor Nederland in als substantieel, dreigingsniveau 4 op een schaal van 5. Dit betekent een reële kans op een terroristische aanslag.

3.3 Bronnen van terrorismefinanciering

Eerder is al vermeld dat terrorismefinanciering kan plaatsvinden via legale bronnen en criminele activiteiten.⁶⁷ In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op enkele criminele activiteiten die een financiële bron kunnen vormen van terrorismefinanciering. Vervolgens wordt op beknopte wijze stilgestaan bij enkele legale bronnen van terrorismefinanciering.

3.3.1 Financiering uit criminele bron

Bij deze criminele activiteiten kan het gaan om een scala aan vormen van vermogenscriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en drugscriminaliteit. In deze paragraaf gaan we in op de samenstelling en ontwikkeling in de laatste jaren van de (geregistreerde) vermogensmisdrijven in Nederland.

⁶⁵ AIVD (2017).

⁶⁶ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017).

⁶⁷ Zie onder meer: De Goede (2007).

Tabel 3.3 Geregisteerde vermogenscriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en drugsmisdrijven in de periode 2014-2016, in aantallen

	2014	2015*	2016*
<i>Misdrijven, totaal</i> ⁶⁸	1.025.630	978.730	928.870
1 Vermogensmisdrijven	631.450	614.065	576.525
– Diefstal/verduistering en inbraak	592.590	549.125	498.290
– Bedrog	19.735	37.410	45.385
– Valsheidsmisdrijf	9.850	18.400	24.635
– Heling	6.940	6.745	5.770
– Afpersing en afdreiging	1.515	1.635	1.660
– Bankbreuk (faillissement t.g.v. strafbare feiten)	170	180	165
– Witwassen	655	570	620
2 Mensenhandel, mensensmokkel	625	615	695
3 Drugsmisdrijven	16.310	14.810	13.450
– Harddrugs	7.715	7.400	6.770
– Softdrugs	8.195	7.035	6.445
– Drugsmisdrijf (overig)	400	375	230

* Voor 2015 en 2016 gaat het om voorlopige resultaten.

Bron: CBS Statline

Volgens het CBS heeft circa 65% van de geregisteerde criminaliteit in Nederland een vermogenscomponent. Tabel 3.2 laat zien dat de afgelopen jaren de geregisteerde vermogenscriminaliteit afnam. Het vaakst werden diefstal, verduistering en inbraak geregistreerd. Veel lager maar wel oplopend zijn de geregisteerde gevallen van bedrog en valsheidsmisdrijven. Bij bedrog gaat het vooral om oplichting; valsheidsmisdrijven betreffen vooral valsheid in geschriften. De registratie van de drugsmisdrijven laat een dalende trend zien. Daarbij valt op dat de afgelopen jaren de verdeling tussen de misdrijven met betrekking tot harddrugs en softdrugs is veranderd. Vanaf 2015 worden er meer harddrugs- dan softdrugsmisdrijven geregistreerd. Bij de harddrugsmisdrijven gaat het meestal om het bezit van harddrugs, bij de softdrugsmisdrijven gaat het meestal om de teelt van cannabis.⁶⁹

Witwassen staat als afzonderlijk vermogensmisdrijf in de tabel opgenomen. Volgens het CBS werden er de afgelopen jaren door de Politie jaarlijks circa 600 witwaszaken geregistreerd. Bij dit aantal zijn de witwaszaken die de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten registreren, echter niet meegeteld. Hierdoor komt het totaal aantal witwaszaken in Nederland hoger uit.⁷⁰

3.3.2 Financiering uit legale bron

Naast criminele financieringsbronnen is terrorismefinanciering ook mogelijk met legale middelen. In het volgende hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Het gaat bij legale middelen bijvoorbeeld om het eigen salaris, het eigen vermogen of misbruik van middelen van de staat (zoals een uitkering, toeslagen of een studiefinanciering).

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁷⁰ Het exacte aantal witwaszaken dat de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten registreren, kon niet worden achterhaald.

3.4 Risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens eerder onderzoek

De Goede constateert in 2007 dat de kosten voor het plegen van terroristische daden beperkt zijn, zeker in het licht van de schadeomvang die terrorisme veroorzaakt. De kosten van de 9/11 aanslagen in New York en Washington worden geschat op US\$ 300.000 tot US\$ 370.000. Voor de aanslagen in Madrid in 2004 lopen de schattingen uiteen van € 8.000 tot € 54.271 en de kosten voor de aanslagen in Londen in 2005 worden geschat op ongeveer € 12.000.⁷¹ Aan het in stand houden van een terroristische organisatie zijn echter hoge kosten verbonden. De kosten omvatten onder meer de rekrutering van terroristische strijders, het plannen van terrorisme, het verzorgen van training, levensonderhoud, reiskosten, het onderhoud van het terroristische netwerk, de aanschaf van wapens, PR en propaganda.

Terroristische organisaties kennen een grote diversiteit, variërend van omvangrijk en complex, zoals ISIS, al Qa'ida en Boko Haram, tot kleine gedecentraliseerde groepen met een platte organisatie. Daarnaast kunnen individuen, *lone actors*, terrorisme plegen zonder dat ze zijn verbonden aan een terroristisch netwerk. Terrorismefinanciering kent bijgevolg ook een grote verscheidenheid; vaak gaat het om kleine bedragen en onopvallende, vaak legitieme, transacties.⁷² Het Dreigingsbeeld Terrorismenederland 41 beschrijft mogelijkheden om terrorisme te financieren via non-profit organisaties.⁷³ Ook komt het voor dat aanslagen worden gefinancierd met middelen afkomstig uit stichtingen.⁷⁴ Niet altijd is eenduidig vast te stellen of een bron crimineel of legaal is.

Bronnen

Aangaande criminele bronnen bleek in het onderzoek van De Goede dat het onwaarschijnlijk is dat er in Europa sprake is van een integratie tussen terrorisme en georganiseerde misdaad. Wel vond ze voor lokale autonome groepen een relatie met de kleine criminaliteit. Als criminele bronnen voor terrorismefinanciering benoemde ze drugscriminaliteit, fraude, kidnapping en afpersing. Voorbeelden van legaal verkregen vermogen dat ook voor terrorisme wordt ingezet zijn salarissen, leningen, donaties, opbrengsten uit legale ondernemingen en van stichtingen.⁷⁵ Deze bronnen komen ook terug in het onderzoek van De Poot en Sonnenschein naar jihadistisch terrorisme in Nederland uit 2009. Zij voegen daaraan nog woninginbraak en diefstal toe.⁷⁶

Voor Nederland is ons geen recent wetenschappelijk onderzoek bekend naar bronnen, kanalen of methoden van terrorismefinanciering⁷⁷. Wel blijkt uit de vergelijking tussen de resultaten van het oude onderzoek van De Goede uit 2007 dat op Nederland is gericht, en de resultaten van recent Europees onderzoek dat een belangrijk deel van de conclusies van De Goede nog 'staat'.

⁷¹ De Goede (2007, p. 26).

⁷² De Goede (2007, p. 5).

⁷³ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016).

⁷⁴ De Goede (2007, p. 32).

⁷⁵ De Goede (2007, p. 69).

⁷⁶ De Poot & Sonnenschein (2009).

⁷⁷ Het proefschrift van M. Wesseling uit 2013 concentreerde zich op de vormgeving van de EU preventie en repressie van terrorismefinanciering en de bijdrage die massale databestanden daarbij leveren (Wesseling, 2013).

De recente terroristische aanvallen in de EU zijn volgens een onderzoek door Europol gefinancierd door een mix van legale en illegale bronnen.⁷⁸ Ongeveer 40% van de terroristische aanslagen of plannen is deels of geheel gefinancierd via voorafgaande criminaliteit, zoals drugshandel, diefstal, berovingen, overvallen, verkoop van namaakproducten en fraude met uitkeringen, toeslagen en studiefinanciering.

Kanalen en methoden

Volgens De Goede vindt terrorismefinanciering plaats via:⁷⁹

- financieel verkeer via banken dat zonder medeweten van de banken voor terrorismefinanciering wordt gebruikt;
- e-money (*e-purses*, prepaidcards en betalingsmethoden via internet of mobiele telefoon) die een hogere mate van anonimiteit bieden dan traditionele financiële producten;
- ondergronds bankieren en Hawala; en
- cashtransport.

In 2016 verplaatsten terroristen minder geld via de reguliere banksector dan de jaren daarvoor. Het ging daarbij om relatief lage bedragen waarmee financiers, waaronder familie, met name uitreizigers ondersteunden.⁸⁰

Vanwege het ontbreken van recent Nederlands onderzoek naar methoden van terrorismefinanciering beschrijven we hieronder recente onderzoeksresultaten die op Europees niveau zijn gericht en niet specifiek op Nederland. In de eerste plaats presenteren we resultaten van een onderzoek door Oftedal uit 2015.

Oftedal bestudeerde de financiering van veertig jihadistische cellen in Europa en constateerde evenals De Goede dat de financiële activiteiten van terroristen weinig opvallend zijn.⁸¹ Jihadi's die aanslagen beraamden in West-Europa, financierden dit in de helft van de gevallen vanuit eigen middelen. Negentig procent van de cellen genereerden hun eigen inkomen, voornamelijk via legale activiteiten. In 25% van de gevallen waren er aanwijzingen voor financiële ondersteuning door een terroristische organisatie. Daarbij werd het geld verplaatst in cash, via geldtransfers (vooral via wereldwijd opererende geldtransactiekantoren) en via gewoon bankieren. In de meeste gevallen nam die externe financiering na verloop van tijd af om te worden vervangen door zelffinanciering op basis van legale bronnen. Oftedal vond slechts in beperkte mate aanwijzingen voor het optreden van terrorismefinanciering via charitatieve stichtingen. Voor het gebruik van informele bank- of geldtransfersystemen, zoals Hawala, valse facturen, of nieuwe online betaalmethoden voor het financieren van jihadistische cellen vond Oftedal geen aanwijzingen.

Een onderzoek van Nesser et al. in 2016 naar 135 terroristische aanslagen of pogingen daartoe die in Europa plaatsvonden tussen 1994 tot november 2016 bevestigde de meeste bevindingen van Oftedal. De belangrijkste ontwikkeling was de toename van de geldstromen naar Europese landen die vanaf 2014 plaatsvindt vanuit de Islamitische Staat. Toch blijft de financiering van terrorisme in Europa voornamelijk zelffinanciering.⁸²

Oftedal verklaarde de geringe afhankelijkheid van externe financiers door enerzijds het succes van het stelsel van financiële controle en toezicht dat na de 9/11 aan-

⁷⁸ Europol (2017).

⁷⁹ De Goede (2007, p. 49-61).

⁸⁰ Europol (2017).

⁸¹ Oftedal (2015).

⁸² Nesser et al. (2016).

slagen is opgetuigd en de toegenomen zelffinanciering.⁸³ Volgens Europol zijn veel van de jihadistische terroristen jong en beschikken ze over goede ict-vaardigheden. Terroristen benutten deze kennis door het gebruik van financiële diensten en apps die 'real-time' versleutelde en geanonimiseerde financiële transacties mogelijk maken.⁸⁴ Meestal gaat het om transacties van relatief geringe omvang. Deze ontwikkelingen bemoeilijken de detectie van de financiële activiteiten van terroristen.

⁸³ Oftedal (2015).

⁸⁴ Europol (2017).

4 Risico's op het terrein van terrorismefinanciering

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst een groot aantal dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen enerzijds financieringsbronnen en anderzijds financieringskanalen en -methoden. Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de resultaten van de eerste expertmeeting, waarin experts op basis van een longlist van dreigingen de tien risico's met de grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd en daarin op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA) onderscheid in de potentiële impact hebben aangebracht. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over de (al dan niet) beschikbare data over de prevalentie van de geïdentificeerde tien risico's.

4.1 Longlist van dreigingen

Om tot een longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering te komen zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht (zie ook hoofdstuk 2):

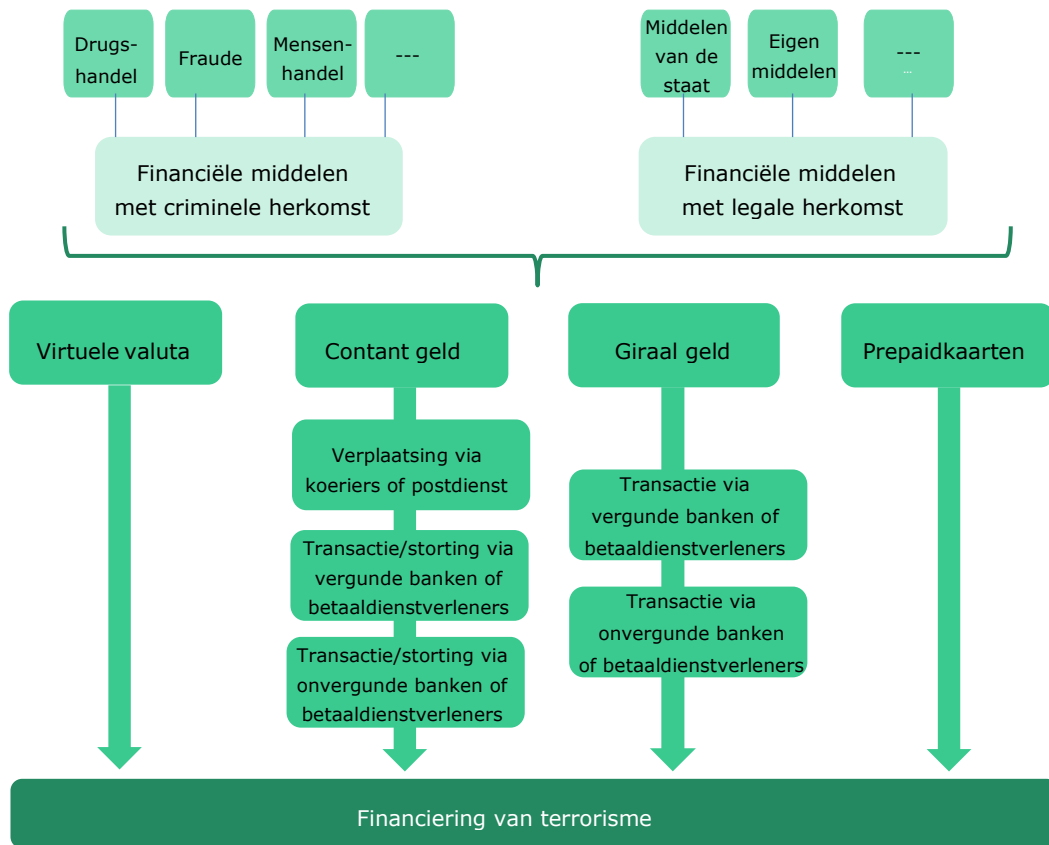
- de bestudering van de resultaten van buitenlandse NRA's, de Europese SNRA en overige relevante rapporten;
- een mailenquête waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de volgens hen tien belangrijkste dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering benoemden;
- interviews met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van terrorismefinanciering, ter verdieping en verduidelijking van bepaalde dreigingen (die deels al in de mailenquête waren genoemd).

Deze longlist is geen complete weergave van alle mogelijke dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering, maar is een brede selectie van dreigingen die het resultaat is van genoemde onderzoeksactiviteiten. Bij het al dan niet opnemen van een dreiging in de longlist is rekening gehouden met de frequentie waarop een dreiging genoemd werd in de mailenquête. Zo is een dreiging die slechts door een enkele respondent werd genoemd, vaak niet meegenomen in de longlist. Daarnaast zijn dreigingen die in de mailenquête zijn genoemd, soms samengenomen in een overkoepelende dreiging. Om te voorkomen dat op deze manier belangrijke dreigingen niet zouden worden meegenomen in het onderzoek, kregen de deelnemers aan de eerste expertmeeting de mogelijkheid om de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering.

De longlist van dreigingen bestaat enerzijds uit financiële bronnen waarmee terrorisme gefinancierd kan worden, anderzijds uit financieringskanalen en -methoden. Financieringsbronnen, -kanalen en -methoden kunnen al dan niet in samenhang met elkaar voorkomen.

De onderstaande figuur geeft de relatie weer tussen enerzijds de financieringsbronnen met een criminele en legale herkomst en anderzijds de financieringskanalen en -methoden.

Figuur 4.1 Schematische weergave van de relatie tussen financieringsbronnen,-kanalen en -methoden



4.2 Bronnen van terrorismefinanciering

Terrorisme kan met verschillende soorten financiële bronnen worden bekostigd. Deze bronnen kunnen zowel een criminele herkomst als een legale herkomst hebben. Daarnaast bestaan financiële bronnen waarbij het minder duidelijk is of er sprake is van een criminele dan wel legale herkomst.

Criminele financieringsbronnen

Terrorisme kan gefinancierd worden door middel van geld dat is verkregen uit een vorm van criminaliteit. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om geld dat op illegale wijze is verkregen uit fraude, drughandel, mensenhandel of -smokkel, diefstal of inbraak, etc. Dit criminele geld kan op directe wijze gebruikt worden voor terrorismefinanciering, maar er kan ook sprake zijn van een tussenstap waarbij het criminele geld eerst wordt witgewassen voordat het wordt ingezet voor terrorismefinanciering. In dat laatste geval kunnen criminelen gebruikmaken van verschillende witwaskanalen en/of -methoden. De tegelijk met deze NRA uitgevoerde *National Risk Assessment Witwassen* (Van der Veen & Heuts, 2017) besteedt uitvoerig aandacht aan de verschillende dreigingen op het terrein van witwassen.

Legale financieringsbronnen

Naast criminele bronnen van financiering is terrorismefinanciering ook mogelijk met legale financieringsbronnen. Zo kan terrorisme worden gefinancierd met de eigen financiële middelen, zoals het eigen salaris of het eigen vermogen. Ook kan terrorisme worden gefinancierd door misbruik te maken van middelen van de staat, zoals een uitkering, toeslagen (bijv. huur- of zorgtoeslag) of een studiefinanciering. Twee mannen zijn in het Verenigd Koninkrijk veroordeeld omdat ze geld dat grotendeels was verkregen via huursubsidie, hadden verstrekt aan een verdachte van de aanslag in Brussel in maart 2016.⁸⁵ De aanslagen in Parijs in november 2015 zijn gedeeltelijk gefinancierd met geld verkregen uit uitkeringen.⁸⁶ Een andere wijze waarop terrorisme met middelen van de staat gefinancierd kan worden, is met een (al dan niet terecht) ontvangen voorschot op een belastingteruggave.

Financieringsbronnen met minder eenduidige herkomst

Terrorismefinanciering vindt ook plaats via financiële bronnen waarvan het minder helder is of deze een criminele dan wel legale herkomst hebben. Leningen of giften van familie of vrienden zijn in beginsel een legale financieringsbron, maar de mogelijkheid bestaat dat het geleende of geschonken bedrag een criminele herkomst heeft. Andere financieringsbronnen met een minder eenduidige herkomst zijn donaties van Nederlandse of buitenlandse (vermogende) particulieren en donaties van religieuze instellingen en non-profit organisaties. In het laatste geval kan het gaan om stichtingen of (zogenaamd) goede doelen die via ongeregistreerde inzamelacties bij scholen of buurthuizen, fondsenwerving of *crowdfunding* geld inzamelen om dit vervolgens – al dan niet (als tussenstap) via een andere organisatie – in te zetten voor de financiering van terrorisme. Een derde soort financieringsbron waarvan de herkomst minder eenduidig is, is terrorismefinanciering met geld van (buitenlandse) organisaties met eventuele vertakkingen naar buitenlandse overheidsinstellingen. Tot slot kan terrorismefinanciering plaatsvinden met geld verkregen uit de verkoop van producten met een hoge waarde, zoals goud, sieraden, antiek en dergelijke.

4.3 Terrorismefinancieringskanalen en -methoden

Vergunde banken en betaaldienstverleners

Terrorismefinanciering kan via vergunde banken plaatsvinden door middel van geldstortingen of -transacties naar de persoon of organisatie die een terroristische activiteit voorbereidt en/of uitvoert. Dit kan via tussenpersonen of juridische entiteiten plaatsvinden.

Geldstortingen en -transacties zijn ook mogelijk via vergunde betaaldienstverleners. 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 betaalkaarten zoals creditcards, en het aanbieden van internationale money transfers. Terroristen die niet willen opvallen, splitsen bij geldstortingen en -transacties een groter geldbedrag op in verschillende kleinere bedragen, om zo onder de meldgrens te blijven die financiële instellingen en dienstverleners in het kader van de Wwft verplicht een ongebruikelijke transactie te melden bij FIU-Nederland.

Tot betaaldienstverleners worden ook geldtransactiekantoren gerekend. Geldtransactiekantoren dienen te beschikken over een DNB- of EU-vergunning. Het versturen

⁸⁵ The Crown Prosecution Service (2016).

⁸⁶ Wolf (2016).

van geld via geldtransactiekantoren is gebonden aan een maximumbedrag. Behalve geldtransactiekantoren kunnen ook winkels, met name reisbureaus, belwinkels en tabakzaken, de mogelijkheid bieden voor het verrichten van geldtransacties. Dit zijn zogeheten betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren, die genotificeerd moeten zijn bij DNB door het geldtransactiekantoor waarvan zij agent zijn (en dat geldtransactiekantoor moet weer een DNB- of EU-vergunning hebben). Deze betaal-dienstagenten staan onder toezicht van DNB, die daar ter plekke onderzoek kan doen.

Terrorismedinanciering via ondergronds bankieren en organisaties die zonder vergunning financiële dienstverlening bieden

Indien een bancaire instelling zonder vergunning van DNB actief is dan wel niet voldoet aan de DNB-voorwaarden en zich niet heeft gemeld bij deze instantie, dan is sprake van illegaal of ondergronds bankieren. Hawala bankieren is de bekendste vorm van ondergronds bankieren. Terrorismedinanciering kan ook plaatsvinden via geldstortingen of -transacties via ondergronds bankieren; dit is voor terroristen aantrekkelijk, omdat zij op deze manier geldstortingen of -transacties op relatief anonieme wijze (in vergelijking met vergunde banken) kunnen verrichten. Ook kan terrorisme – al dan niet via enkele tussenpersonen of juridische entiteiten – gefinancierd worden via organisaties die zonder vergunning (ongeveer) dezelfde financiële dienstverlening bieden als vergunde betaaldienstverleners. Deze organisaties, die zonder vergunning van DNB actief zijn en niet-genotificeerd zijn bij de toezichthouder, zijn illegaal. FIU-Nederland heeft in het verleden een aantal risico's geconstateerd van illegale winkels die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties bieden: de eigenaren ervan staan niet geregistreerd bij DNB en worden ook niet gescreend door DNB.⁸⁷

Terrorismedinanciering via betaalmiddelen

Terrorismedinanciering met *contant geld* kan op vele manieren plaatsvinden. Een voorbeeld dat hierboven al is genoemd, zijn geldstortingen of -transacties bij vergunde en onvergunde banken of betaaldienstverleners (al dan niet onder de meldgrens⁸⁸). Een andere methode van terrorismedinanciering met contant geld is het fysiek verplaatsen van contant geld vanuit/naar Nederland, bijvoorbeeld via geldkoeriers, een reguliere postdienst of verscheping, soms verhuuld in andere producten.⁸⁹

Een andere manier van terrorismedinanciering vindt via *virtuele valuta* plaats. De bekendste en ook meest gebruikte virtuele geldsoort, is de bitcoin.⁹⁰ Naast de bitcoin bestaan er nog zo'n 500-600 andere virtuele valuta,⁹¹ waaronder de monero en ethereum. Virtuele valuta vallen niet onder de verantwoordelijkheid van een land, een centrale bank of een andere financiële toezichthouder. In een eerder onderzoek van het WODC wordt genoemd dat criminelen bitcoins anoniemer kunnen maken door deze door een 'mixing service' te halen, waarna bitcoins kunnen worden overgemaakt naar een bitcoin-adres van een of meerdere tussenpersonen; de terrorist kan de bitcoins daarna verder omzetten en/of besteden.⁹² In 2017 gaat het OM in zeker drie strafzaken die voor de rechter komen, de handel en het omwisselen van bitcoins vervolgen als witwassen. De FIOD heeft op het 'dark web' criminele han-

⁸⁷ Kruisbergen et al. (2012).

⁸⁸ Hierbij gaat het om de bestaande indicatoren die gelden voor het melden van een ongebruikelijke transacties.

⁸⁹ Kruisbergen et al. (2012).

⁹⁰ www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archieef/dnbulletin-2014/dnb307263.jsp.

⁹¹ Europees Parlement (2016).

⁹² Oerlemans et al. (2016).

delaren en zogeheten bitcoincashers (die bitcoins tegen betaling omwisselen voor contant geld) opgespoord.⁹³

Naast contant geld en virtuele valuta vormen *anonieme prepaid betaalkaarten* een manier om terrorisme te financieren. Deze prepaidkaarten bestaan in verschillende vormen: bijvoorbeeld telefoonprepaidkaarten, cadeaukaarten en tegoedkaarten voor producten/diensten. Gebruikers kunnen anoniem blijven omdat zij zich niet hoeven te identificeren. Terroristen kunnen daardoor op anonieme wijze geld op de kaart plaatsen om dit vervolgens elders te besteden. Daarnaast kunnen dergelijke betaalkaarten eenvoudig in en uit de EU worden vervoerd, omdat er voor prepaid betaalkaarten geen aangifteplicht aan de buitengrenzen bestaat. Dat laatste is wel het geval bij contant geld: een EU-verordening⁹⁴ stelt dat personen die de EU binnenkomen of verlaten en 10.000 euro of meer aan contant geld bij zich hebben, aangifte moeten doen bij de Douane. Er ligt momenteel een voorstel voor aanpassing van deze verordening, waarin prepaidkaarten ook als 'liquide middelen' gezien worden.⁹⁵

4.4 Identificatie van tien risico's met grootste potentiële impact

In de vorige paragraaf zijn de bronnen en methoden van terrorismefinanciering die op de longlist van dreigingen zijn opgenomen, beknopt beschreven. In deze paragraaf worden de resultaten van de eerste expertmeeting beschreven. Aan experts is gevraagd om uit de lijst met dreigingen de tien dreigingen met de – volgens hen – grootste potentiële impact te selecteren. Aan deze eerste expertmeeting namen twaalf experts deel.

4.4.1 Aanvullen en aanpassen van longlist

Allereerst kregen de experts de mogelijkheid om de door het WODC opgestelde longlist desgewenst aan te vullen met dreigingen die volgens hen ontbraken. Er is aan deze lijst één dreiging toegevoegd, namelijk terrorismefinanciering via misbruik van crowdfunding. In de initiële longlist was deze dreiging onderdeel van de dreiging 'Donaties van non-profit organisaties (bijv. stichtingen/goede doelen via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding)'. Experts zien misbruik van crowdfunding echter als afzonderlijke dreiging, omdat dit volgens hen ook als directe financieringsbron voor terrorisme wordt gebruikt. De definitieve longlist van dreigingen waaruit de experts de tien risico's met de volgens hen grootste potentiële impact konden kiezen, zag er als volgt uit.

⁹³ <https://fd.nl/economie-politiek/1181589/om-voert-strijd-op-tegen-witwassen-via-bitcoin>.

⁹⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

⁹⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving. Tevens is in het kader van het voorstel tot wijziging van de Vierde EU anti-witwasrichtlijn een verruiming opgenomen van de verplichtingen om cliëntenonderzoek te verrichten in het geval van bepaalde prepaid betaalinstrumenten, onder meer door cliëntenonderzoek voor te schrijven vanaf een lager op het prepaid betaalmiddel te laden bedrag (€ 150 in plaats van € 250) en om een geclausuleerde uitzondering op de verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek in het geval van online gebruik van prepaid betaalmiddelen te schrappen.

Tabel 4.1 De longlist van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering

Financieringsbron	
Criminele herkomst	
Geld verkregen uit fraude/bedrog/oplichting	Geld verkregen uit drugshandel
Geld verkregen uit mensenhandel/-smokkel	Geld verkregen uit diefstal/inbraak
Legale herkomst	
Eigen middelen	Misbruik van middelen van de staat
Criminele/legale herkomst	
Donaties van religieuze stichtingen	Geld van buitenlandse organisaties met al dan niet met vertakkingen naar buitenlandse overheidsinstellingen
Donaties van non-profit organisaties	Donaties van (vermogende) particulieren in Nederland
Donaties van (vermogende) particulieren in buitenland	Geld verkregen uit (online) kansspelen
Leningen/giften van familie/vrienden	
Financieringskanalen	
Vergunde banken	Vergunde betaaldienstverleners
Ondergronds bankieren / Hawala bankieren	Onvergunde betaaldienstverleners
Financieringsmethoden	
Financiering via koeriers van contant geld	Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.
Financiering met geld verkregen uit verkoop van producten met een hoge waarde	Financiering via virtuele valuta
Financiering via derdengeldenrekeningen via notarissen	Financiering via derdengeldenrekeningen via advocaten
Financiering via misbruik van crowdfunding	Financiering via over-/onderfacturering

4.4.2 Identificatie van de tien risico's

De experts werden vervolgens uitgenodigd om uit de aangepaste longlist de tien dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact te selecteren. Hierna vond een plenaire discussie plaats over de dreigingen die de top tien haalden en daarmee zouden worden verheven tot risico, en over de dreigingen die daarbuiten vielen. Deelnemers hadden de mogelijkheid om te beargumenteren waarom bepaalde dreigingen die niet de top tien haalden, daar toch deel van uit zouden moeten maken. Besloten werd om vier dreigingen uit de longlist samen te nemen, namelijk 'donaties van religieuze stichtingen', 'donaties van non-profit organisaties', 'donaties van (vermogende) particulieren in buitenland' en 'donaties van (vermogende) particulieren in Nederland'. Volgens de experts maken financiers van terrorisme in de praktijk geen onderscheid tussen non-profit organisaties en religieuze instellingen en tussen binnen- of buitenlandse organisaties.

Hierna kregen de deelnemers de mogelijkheid om hun aanvankelijke selectie aan te passen. De eerste expertmeeting leidde tot onderstaande tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering (zie tabel 4.2). Zeven van de tien risico's werden door ten minste drie kwart van de experts opgenomen in hun persoonlijke lijst met grootste risico's. Vier risico's zijn financieringsbronnen, hetzelfde aantal heeft betrekking op financieringskanalen en de overige twee risico's zijn financieringsmethoden.

Aanvankelijk waren vier dreigingen door een gelijk aantal experts geselecteerd, waardoor er geen lijst met tien risico's maar met elf risico's bestond. De experts moesten om deze reden een keuze maken welke van de vier dreigingen buiten de top 10 zou vallen. Na een inhoudelijke discussie werd besloten om geen dreiging te selecteren waarbij een directe link bestaat met de voorafgaande criminaliteitsvorm. Om deze reden viel de dreiging 'financiering met geld verkregen uit fraude/bedrog/oplichting' buiten de lijst met grootste risico's.

Tabel 4.2 De tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens experts

	% van de experts (n=12)	Financierings-bron	Financierings-kanaal	Financierings-methode
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	100%	O		
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	92%		O	
Leningen/giften van familie/vrienden	92%	O		
Financiering via virtuele valuta	83%			O
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	83%			O
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	75%		O	
Financiering via vergunde banken	75%		O	
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	58%		O	
Misbruik van middelen van de staat	58%	O		
Eigen middelen	58%	O		

In de expertmeeting hadden de experts de mogelijkheid hun keuze voor de tien risico's toe te lichten en met elkaar te bespreken. Hieruit kwam het volgende naar voren:

- *Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties.* In de expertmeeting wordt genoemd dat dit risico een constructie betreft van binnen- of buitenlandse stichtingen die al dan niet non-profit zijn en/of mogelijk van religieus van aard zijn. Het is volgens de experts niet zeker dat het vaker om buitenlandse dan om binnenlandse organisaties gaat. Evenmin gaat het vaker om religieuze dan om niet-religieuze organisaties. Experts merken op dat non-profit organisaties die de intentie hebben terrorisme te financieren, geen ANBI⁹⁶-status aanvragen uit angst voor het striktere toezicht op non-profit organisaties dat daarmee gepaard gaat. Naar verwachting van de experts zijn non-profit organisaties *zonder* ANBI-status daarom vaker betrokken bij terrorismefinanciering dan non-profit organisaties *met* een ANBI-status.
- *Financiering via onvergunde betaaldienstverleners.* In de expertmeeting wordt opgemerkt dat er weinig zicht bestaat op de precieze omvang van dit risico. Volgens één van de experts is de beschikbare informatie over de omvang van het risico in ieder geval een grove onderschatting van de werkelijke omvang omdat veel hiervan zich buiten het zicht van de opsporing en het toezicht afspeelt. Experts noemen beluizen waar geldtransacties en/of -stortingen mogelijk zijn, als voorbeeld van onvergunde betaaldienstverleners. De bedragen die onvergunde betaaldienstverleners behandelen, zijn volgens experts klein in vergelijking met de bedragen die gemoeid zijn met ondergronds bankieren.
- *Leningen/giften van familie/vrienden.* Dit risico komt volgens de experts met name voor bij jihadistische uitreizigers. Genoemd wordt dat het voorkomt dat hun reis en/of verblijf (deels) worden betaald door vrienden of familie. Het gaat hierbij vaak – maar niet uitsluitend – om een veelvoud aan kleine geldbedragen.

⁹⁶ Een ANBI is een Algemeen Nut Beogende Instelling. Om door de Belastingdienst als ANBI te worden aangemerkt dient een instelling aan diverse voorwaarden te voldoen. Zo kan een instelling alleen een ANBI zijn, als deze zich voor minstens 90% inzet voor het algemeen nut; www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/wat_is_een_anbi.

- *Financiering via virtuele valuta.* In de expertmeeting wordt de aanschaf van wapens met virtuele valuta als concreet voorbeeld van dit risico genoemd.
- *Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten en dergelijke.* Experts lichten toe dat prepaidkaarten gebruikt kunnen worden om op anonieme wijze contant geld op te nemen of betalingen te verrichten met als doel de financiering van terrorisme. Hoewel de mogelijkheden hiertoe in Nederland beperkt zijn vanwege een maximumbedrag op prepaidkaarten, is van een dergelijke maximering in sommige andere landen geen sprake. Een prepaidkaart kan in een ander land dus zonder maximering worden opgeladen en op een later moment in Nederland te gelde worden gemaakt.
- *Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren.* In de expertmeeting vond een inhoudelijke discussie plaats over het eventuele verschil tussen 'ondergronds bankieren' en 'Hawala bankieren'. Genoemd wordt dat het bij ondergronds bankieren gaat om bankieren in het criminele circuit waarbij er vaak sprake is van zeer grote bedragen. Bij Hawala bankieren gaat het niet uitsluitend om criminelen die hiervan gebruikmaken. Ondergronds bankieren en Hawala bankieren zijn volgens experts in Nederland echter allebei illegaal en worden mogelijk gebruikt voor terrorismefinanciering.
- *Financiering via vergunde banken.* In de expertmeeting wordt dit risico niet nader gespecificeerd. In paragraaf 4.3 kwam al aan bod dat terrorismefinanciering via vergunde banken kan plaatsvinden door middel van geldstortingen of -transacties naar de persoon of organisatie die een terroristische activiteit voorbereidt en/of uitvoert, waarbij al dan niet gebruik wordt gemaakt van tussenpersonen of juridische entiteiten die als tussenschakels fungeren.
- *Financiering via vergunde betaaldienstverleners.* Experts geven aan dat het bij dit risico vaak gaat om geldtransacties naar gebieden waar terroristen actief zijn (bijvoorbeeld Syrië). Het betreft meestal de financiële ondersteuning van jihadistische uitreizigers door hun familieleden. In de expertmeeting wordt opgemerkt dat vergunde betaaldienstverleners in grote mate hierop worden gemonitord, wat er mogelijk voor zorgt dat financiers van terrorisme bij voorkeur een andere financieringsmethode hanteren.
- *Misbruik van middelen van de staat.* In de expertmeeting komt aan bod dat jihadistische uitreizigers in veel gevallen hun reis en verblijf (deels) bekostigen met hun studiefinanciering en financiële middelen uit een zorg- of huurtoeslag. Volgens experts bestaat er heden ten dage aandacht voor dit verschijnsel, waardoor de studiefinanciering en/of zorg- of huurtoeslag van uitreizigers worden stopgezet. Een andere manier waarmee middelen van de staat worden gebruikt voor terrorismefinanciering is met een voorgeschoten bedrag op de inkomstenbelastingteruggave; hier wordt volgens experts bovendien mee gefraudeerd door een hogere teruggave dan deze daadwerkelijk is, aan te vragen. Tot slot noemen experts dat terrorismefinanciering met middelen van de staat niet uitsluitend voorbehouden is aan uitreizigers; ook andere vormen van terrorisme kunnen hiermee gefinancierd worden.
- *Eigen middelen.* Bij de recente terroristische aanslagen in Europa blijken ook eigen middelen te zijn ingezet. In de expertmeeting wordt aangegeven dat er weinig zicht is op de precieze omvang (prevalentie) van deze vorm van terrorismefinanciering.

4.4.3 *Inschatting potentiële impact van risico's*

De experts is hierna gevraagd om in een MCA per risico een inschatting te maken van de mate waarin deze een potentiële impact kan hebben op een zevental terreinen:

- de stabiliteit van het financiële stelsel;
- de reguliere economie;
- de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde;
- de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
- het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
- het (subjectieve) veiligheidsgevoel;
- het imago / de reputatie van Nederland.

Allereerst werd de experts gevraagd om aan ieder criterium een gewicht van 1-10 toe te kennen, waarbij het gewicht van het criterium het belang van het criterium uitdrukt in vergelijking met het gewicht van de andere criteria.⁹⁷ Uit deze exercitie bleek dat experts het grootste gewicht toekenden aan het criterium 'het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten' (gemiddeld 9,3) en het laagste gewicht aan het criterium 'de stabiliteit van het financiële stelsel'. Ook werden de standaarddeviaties bepaald die zicht bieden op de spreiding van de expertoordelen. De tabel laat een relatief grote spreiding zien. Een mogelijke verklaring hiervoor vormt de samenstelling van de expertgroep. De gezamenlijke en soms complementaire expertises die in de expertgroep is samengebracht was er op gericht het gehele terrein van terrorismefinanciering te bestrijken. De verschillende perspectieven van de experts op terrorismefinanciering worden weerspiegeld in de spreiding van de toegekende gewichten. Tabel 4.3 geeft dit weer.

Tabel 4.3 Weging van de criteria door experts

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	9,3	1,0
De samenleving maatschappelijke orde en rechtsorde	8,3	1,6
Het veiligheidsgevoel	8,3	1,4
De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	6,9	1,7
Het imago, de reputatie van Nederland	6,3	2,2
De reguliere economie	5,3	2,0
De stabiliteit van het financiële stelsel	5,1	2,0

Er waren vervolgens twee momenten waarop de experts de mogelijkheid kregen om de potentiële impact van de tien risico's in te schatten op een schaal van 0-100: voorafgaande aan en na afloop van een gezamenlijke discussie over de risico's. Na de discussie over de risico's werd de experts – volgens de Delphi-methode – gevraagd een inschatting te maken van de potentiële impact van de tien risico's. Er bleek geen verschil tussen de eerste en tweede schatting.

De potentiële impact van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering na de MCA loopt uiteen van 66 tot 44 (op een schaal van 100). Hoewel er verschillen tussen de risico's worden bespeurd, lopen het maximum- en minimum risiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen. Ook ligt een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar en zijn de inschattingen van de experts niet volledig onderbouwd.⁹⁸ Om deze redenen worden in tabel 4.4 geclusterde risico's gepresenteerd. De tabel laat zien dat bij zes risico's de potentiële impact (bij de tweede inschatting) op een niveau van 56-65 lag, bij twee risico's lag deze op een niveau van 46-55, bij één risico was het niveau van de potentiële impact iets hoger dan 65, en bij één risico lag het niveau

⁹⁷ Box 2.2 legt de werking van MCA uit. Daar wordt ook aangegeven hoe de gewichten van de criteria worden bepaald.

⁹⁸ De criteriabepaling die in de MCA is toegepast en de frequentiebepaling die in tabel 4.2 is weergegeven, leiden tot aanmerkelijke verschillen in de rangordening van de risico's. Slechts voor vier van de tien risico's verschillen de rangordes maximaal twee plaatsen.

iets lager dan 45. De precieze cijfermatige resultaten van de MCA zijn te vinden in bijlage 6.

Tabel 4.4 Niveau van potentiële impact van de tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering (na MCA)

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0 t/m 100)
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	66 t/m 70
Financiering via vergunde banken	56 t/m 65
Misbruik van middelen van de staat	
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	
Financiering via virtuele valuta	46 t/m 55
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	
Leningen/giften van familie/vrienden	41 t/m 45
Eigen middelen	

4.5 Beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's

Na afloop van de eerste expertmeeting is een beknopte mailenquête uitgezet onder de deelnemers. In deze mailenquête werd gevraagd om voor de tien risico's die in de in de expertmeeting zijn geïdentificeerd, aan te geven:

- welke *bestaande* data iets zeggen over de mate waarin deze risico's zich daadwerkelijk voordoen;
- welke van deze bestaande data beschikbaar zijn voor derden;
- op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen.

De helft van de deelnemers aan de expertmeeting (6 experts) vulde de mailenquête in. Daarbij is gewezen op het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland, de door deze organisatie verdacht verklaarde transacties, het aantal strafrechtelijke onderzoeken en veroordelingen, en onderzoeken van de AIVD die betrekking hebben op de tien geïdentificeerde risico's. Andere experts geven aan dat data bij financiële instellingen, betaaldienstverleners, DNB, de Belastingdienst, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en uitkeringsinstanties iets kunnen zeggen over de prevalentie van de tien risico's. Ook data over geldstromen vanuit en naar risicolanden, data over de inkomsten en uitgaven van stichtingen evenals andere gegevens over stichtingen (oprichtingsaktes bij notarissen, opgerichte stichtingen volgens de Kamer van Koophandel) en transactiedata van bitcoin providers zijn genoemd. Over de beschikbaarheid van de genoemde data voor derden komt echter geen duidelijk beeld naar voren uit de mailenquête.

Daarnaast hebben de experts aangegeven op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen. Een van de experts noemt in algemene zin dat door samenvoeging van alle data van de financiële instellingen een beter overzicht ontstaat van transacties die mogelijk iets zeggen over de betreffende risico's. Twee experts geven aan dat data over (de besteding van) bitcoins waardevol zijn; op die manier wordt bijvoorbeeld duidelijk welke bedrijven of personen aankopen doen bij wapenhandelaars. Een van de experts merkt op dat data over overboekingen naar

oorlogsgebieden inzicht kunnen bieden in de vraag of personen daadwerkelijk in het oorlogsgebied zijn of terugkeren naar Nederland.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de mailenquête onder de experts slechts beperkt bruikbare informatie heeft opgeleverd over de beschikbare en gewenste data voor de betreffende risico's.

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en repressie van terrorismefinanciering in Nederland is georganiseerd. Vervolgens wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om terrorismefinanciering te bestrijden. Hierna worden de resultaten van de tweede expertmeeting weergegeven, waarin experts voor de tien risico's met de grootste potentiële impact de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium beoordeelden.

5.1 Organisatie van de preventie en repressie van terrorismefinanciering

In Nederland houden vele partijen zich bezig met de preventie en repressie van terrorismefinanciering. De ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie dragen de verantwoordelijkheid voor de centrale regie over de preventie en repressie van terrorismefinanciering en de aansturing daarvan. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) coördineert de terrorismebestrijding in Nederland, onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie.

In het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn er zes toezichthouders:

- De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op banken, financiële instellingen, verhuurders van safes, wisselinstellingen, levensverzekeraars, trustkantoren, betaaldienstverleners en betaaldienstagenten, elektronisch geldinstellingen en leasemaatschappijen.
- Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op notarissen, accountants, bedrijfseconomisch adviseurs, belastingadviseurs, onafhankelijk juristen en administratiekantoren.
- Het Bureau Toezicht Wwft (BTW) houdt toezicht op makelaars, domicilieverleners, taxateurs en grootwaardehandelaren.
- De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringsovereenkomsten.
- De deken van de orde van advocaten in de verschillende arrondissementen houdt toezicht op advocaten die diensten verlenen die onder de Wwft vallen. Voorbeelden van deze diensten zijn advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld.
- De Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op speelcasino's.

Op grond van de Wwft hebben de hierboven genoemde financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten ongebruikelijke transacties melden aan FIU-Nederland; ook zijn zij verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten (zie voor meer informatie volgende paragraaf). FIU-Nederland leidt vervolgens verdachte transacties af uit de ongebruikelijke transacties, en stelt deze vervolgens beschikbaar aan diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Bij de strafrechtelijke opsporing spelen de financieel-economische recherche van de regionale politie-eenheden, de FIOD en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) een centrale rol. Personen die worden verdacht van terrorismefinanciering, kunnen door het OM worden vervolgd om daarna eventueel te worden berecht.

Bij het bestrijden van terrorismefinanciering bestaan verschillende samenwerkingsverbanden:

- De Contraterrorisme (CT) Infobox is een samenwerkingsverband tussen tien organisaties binnen het veiligheids-, opsporings- en inlichtingendomein, waaronder de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), de Landelijke Eenheid van de politie, de Koninklijke Marechaussee, het OM, FIU-Nederland en NCTV. De CT Infobox brengt informatie over de aangemelde netwerken en personen die betrokken zijn bij terrorisme, bijeen.⁹⁹
- De infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), waarin de Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, CJIB, Financial Intelligence Unit, bijzondere opsporingsdiensten en het OM samenwerken. iCOV levert data-intelligence producten aan de deelnemende organisaties. Daarnaast ontwikkelt iCOV risico-indicatoren en patronen met als doel witwassen en fraudeconstructies bloot te leggen.
- Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband van de AFM, Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, OM en de Nationale Politie. Het FEC heeft als doel de integriteit van de financiële sector te versterken door preventief op te treden tegen integriteitsdreigingen. Daarnaast richt het FEC zich op de verhoging van de effectiviteit van de FEC-partners door voorlichting, informatievoorziening en onderlinge uitwisseling van inzichten, kennis en vaardigheden.
- Er zijn tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in Nederland opgericht met het oog op de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze organisaties verbinden de informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties, zoals gemeenten, provincies, OM, Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, FIOD, Inspectie SZW (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft een ondersteunende en faciliterende rol.
- De Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties komt tweemaal per jaar bijeen. Branche- of koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen, Wwft-toezichthouders, OM en FIU-Nederland voeren met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie onder meer overleg over de inrichting en uitvoering van de meldingsplicht en de vaststelling van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie.

Vanwege het internationale karakter van veel risico's op het terrein van terrorismefinanciering werken FIU-Nederland, de toezichthouders, de opsporingsdiensten en de andere handhavers zoals de Belastingdienst op internationaal niveau samen met internationale organisaties als Europol en Eurojust om een effectievere preventie en repressie van de risico's te bereiken. FIU-Nederland participeert in de Egmont Groep, een internationaal samenwerkingsverband van FIU's dat met name gericht is op het verbeteren van de internationale gegevensuitwisseling tussen de FIU's.

5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale wet- en regelgeving, internationale wet- en regelgeving,

⁹⁹ www.nctv.nl/onderwerpen_a_z/ctinfobox/index.aspx.

wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau.¹⁰⁰

FATF en EU anti-witwasrichtlijn

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen en van 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. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde EU anti-witwasrichtlijn. Met deze richtlijn zijn op Europees niveau regels vastgesteld ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en 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 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De implementatie van de vierde EU anti-witwasrichtlijn leidt dan ook in de eerste plaats tot wijziging van de Wwft.¹⁰¹ De richtlijn vervangt de derde EU anti-witwasrichtlijn en vult het bestaande instrumentarium op dit terrein verder aan. De richtlijn bestendigt de twee kernverplichtingen van de Wwft: de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten en de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. Er is inmiddels een vijfde EU anti-witwasrichtlijn in voorbereiding. De Europese Commissie heeft op 5 juli 2016 een richtlijnvoorstel gepresenteerd dat strekt tot wijziging van de vierde EU anti-witwasrichtlijn.¹⁰²

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)¹⁰³

De Wwft beoogt het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen, door het opleggen van verplichtingen aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen (zie ook vorige paragraaf). Zo zijn deze instellingen verplicht onderzoek te doen naar cliënten. Onderdeel van het cliëntenonderzoek is onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren van diens identiteit, alsmede het identificeren van de UBO van een cliënt en het nemen van redelijke maatregelen om diens identiteit te verifiëren. Een verscherpt cliëntenonderzoek dient plaats te vinden wanneer hogere risico's op terrorismefinanciering worden geconstateerd. Verder zijn de instellingen verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. De informatiestroom die deze meldplicht oplevert, kan ook dienst doen bij het signaleren door politie en opsporingsdiensten van handelingen die mogelijk te maken hebben met terrorismefinanciering en levert dus een instrument op bij het bestrijden er van. Ten behoeve van het melden van ongebruikelijke transacties bestaan er objectieve indicatoren en een subjectieve indicator. Een voorbeeld van een objectieve indicator is 'contante wisseltransacties met een waarde van € 15.000 of meer', de subjectieve indicator is

¹⁰⁰ De wet- en regelgeving die in deze paragraaf wordt behandeld, is door de experts ingebracht en besproken in de 2^e expertmeeting. Het biedt een overzicht van de wet- en regelgeving die experts van belang achten bij het ingrijpen op terrorismefinanciering. Het overzicht is echter niet geheel compleet. Niet genoemd zijn bijvoorbeeld het Wetboek van Strafvordering dat de vervolging van strafbare feiten regelt en de Wet controle op rechtspersonen die is gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik door rechtspersonen.

¹⁰¹ Concept wetsvoorstel ter implementatie van de vierde EU anti-witwasrichtlijn; zie: [www.internetconsultatie.nl/ implementatiewetvierdeantiwitwasrichtlijn/berichten](http://www.internetconsultatie.nl/implementatiewetvierdeantiwitwasrichtlijn/berichten).

¹⁰² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰³ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

'transacties waarbij een aanleiding bestaat bij een instelling om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met terrorismefinanciering'.

De Wwft hanteert een risicogebaseerde aanpak: 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.

Sanctiewet¹⁰⁴ en Sanctieregeling Terrorisme 2007-II¹⁰⁵

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 bestrijding van terrorisme. Sancties kennen verschillende vormen, bijvoorbeeld wapenembargo's, import- en/of exportembargo's, inreis- en visumbeperkingen, en financiële sancties. In de bestrijding van terrorismefinanciering zijn met name financiële sancties relevant. Financiële sancties omvatten meestal de volgende geboden en verboden:

- een gebod tot het bevriezen van tegoeden van aangewezen personen of organisaties;
- 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 sanctieregelgeving na te leven. Daarnaast zijn financiële ondernemingen zelf verantwoordelijk voor een correcte naleving van de sanctieregelingen.

Om de effectiviteit van sanctiemaatregelen 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 bestrijding van terrorisme twee belangrijke VN-resoluties, namelijk VN Veiligheidsraad (VNVR) Resolutie 1267 (1999)¹⁰⁶ en VNVR Resolutie 1373 (2001).¹⁰⁷ Nederland implementeert deze VNVR-resoluties middels EU-verordeningen, die rechtstreekse werking hebben in de Nederlandse rechtsorde.¹⁰⁸

- 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 zogenoemde 'EU Freeze list'¹⁰⁹, waarop instellingen kunnen zien van welke personen en entiteiten tegoeden bevroren dienen te worden op grond van in Nederland geldende financiële sanctieregelgeving.

¹⁰⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰⁶ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving..

¹⁰⁸ Zo wordt VNVR-resolutie 1267 geïmplementeerd middels EU Verordening 881/2002, en VNVR-resolutie 1373 middels EU Verordening 2580/2001.

¹⁰⁹ Zie: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8442/Consolidated%20list%20of%20sanctions.

- VNVR-resolutie 1373 biedt de basis voor de nationale sanctielijst terrorisme. Deze nationale lijst is opgesteld op grond van de Sanctieregeling Terrorismen 2007-II en bevat de namen van 108 personen of organisaties¹¹⁰. Op grond van deze sanctieregeling is de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister van Veiligheid en Justitie, 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 zijn van degenen die op de lijst staan. Tegelijkertijd is het verboden voor anderen om aan deze personen en organisaties financiële tegoeden en middelen ter beschikking te stellen of financiële diensten voor of ten behoeve van hen te verrichten.

Wet op het financieel toezicht (Wft) ¹¹¹

De Wet op het financieel toezicht (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 op financiële ondernemingen uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.
- De AFM heeft tot taak het gedragstoezicht op financiële markten uit te oefenen en te beslissen omtrent de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. Gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

Wetboek van Strafrecht¹¹²

Artikel 421 WvS 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 Wetboek van Strafrecht waarin deze verschillende typen (terroristische) misdrijven nader worden toegelicht.

De moeilijke detectie van terrorismefinanciering maakt de gerechtelijke bewijsvoering lastig. Dit wordt weerspiegeld door het beperkte aantal zaken van terrorismefinanciering in Nederland (zes zaken) waarin er een gerechtelijke veroordeling volgde voor terrorismefinanciering die op de website rechtspraak.nl is opgenomen. Het betreft vooral zaken met betrekking tot uitreizigers, bijvoorbeeld de zaak waarin een broer van een naar Syrië gereisde terrorist in Nederland een bedrag van bijna € 17.000 overmaakte naar de uitreiziger die zich had aangesloten bij de Islamitische Staat en die op de Nationale terrorismelijst was geplaatst.

¹¹⁰ Stand 3 april 2017.

¹¹¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

(Overige) Europese regelgeving

- *EU anti-witwasrichtlijn*. Zie eerder voor een beschrijving hiervan.
- *Europese verordening Aangifte liquide middelen*. Sinds 2007 moeten alle natuurlijke personen die het grondgebied van de lidstaten van de EU binnenkomen of verlaten en daarbij € 10.000 of meer aan liquide middelen (contant geld en verhandelbare instrumenten aan toonder) meevoeren hiervan aangifte doen bij de bevoegde (douane)autoriteiten van de lidstaat waar zij de EU binnenkomen of verlaten.¹¹³ Er ligt momenteel een voorstel voor aanpassing van deze verordening, waarin prepaidkaarten ook als 'liquide middelen' gezien worden.¹¹⁴
- *Wire Transfer Regulation 2*. Sinds juni 2017 is de vernieuwde Wire Transfer Regulation, aangeduid als de WTR2, in werking getreden. De WTR2 verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners ertoe naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen. Daarnaast zijn de verplichtingen aangescherpt voor betaalproducten die anoniem te gebruiken zijn of niet persoonsgebonden zijn.¹¹⁵

Overige wet- en regelgeving

- *Fiscale wetgeving*. Op basis van fiscale wetgeving controleert de Belastingdienst stichtingen met een ANBI-status,¹¹⁶ waarmee wordt beoogd dat het risico dat dergelijke stichtingen gebruikt worden ter financiering van terrorisme wordt verkleind. Ook kan op basis van fiscale wetgeving worden gehandhaafd in het geval van onrechtmatig ontvangen zorg- of huurtoeslagen.
- *Burgerlijk wetboek*.¹¹⁷ In de tweede expertmeeting kwam naar voren dat het Burgerlijk wetboek een relevant instrument kan zijn bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering. Het Burgerlijk wetboek gaat onder meer in op de rechten en plichten omtrent rechtspersonen/juridische entiteiten.
- *Sociale wetgeving*. In de expertmeeting werd sociale wetgeving, zoals de Participatiewet¹¹⁸, de Algemene ouderdomswet (Aow)¹¹⁹ en de Wet studiefinanciering 2000,¹²⁰ genoemd als relevant beleidsinstrument om terrorismefinanciering met middelen van de staat tegen te gaan.
- *Wet toezicht trustkantoren (Wtt)*.¹²¹ De Wtt is primair gericht op de bevordering van de integriteit van trustkantoren. Op grond van de Wtt wordt aan trustkantoren een poortwachterfunctie toegekend, die ertoe strekt dat trustkantoren integriteitsrisico's moeten herkennen en beheersen. De Wtt stelt in dat kader eisen aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van trustkantoren, aan de zeggenschapstructuur en aan de integere bedrijfsvoering van trustkantoren. Daartoe behoren ook de verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek, op grond van de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014. Het is verboden vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn zonder de vereiste vergunning.

¹¹³ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹⁶ Een ANBI is een algemeen nut beogende instelling. Een instelling kan alleen een ANBI zijn, als ze zich voor minstens 90% inzet voor het algemeen nut. Zie: www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/wat_is_een_anbi.

¹¹⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹⁸ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹¹⁹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹²⁰ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹²¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

- *Wet Bibob*.¹²² De Wet Bibob is een (preventief) 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. Dit voorkomt dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en hierdoor wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.
- *Handelsregisterwet 2007*.¹²³ De Handelsregisterwet – die in werking trad op 1 januari 2008 – bevat bepalingen omtrent de verplichte inschrijving in het handelsregister bij de Kamers van Koophandel. Deze verplichting geldt niet alleen voor ondernemingen maar ook voor alle Nederlandse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede hun vestigingen. De vierde EU anti-witwasrichtlijn verplicht EU-lidstaten tot de invoering van een centraal register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Naar verwachting wordt deze UBO-informatie onderdeel van het handelsregister.
- *Telecommunicatiewet*.¹²⁴ In de expertmeeting wordt de Telecommunicatiewet als potentieel instrument genoemd ter preventie en repressie van de financiering van terrorisme met behulp van telefoonkaarten. Op basis van deze wet is het volgens experts wellicht mogelijk om de handel van telefoonkaarten met belminuten tegen te gaan; telefoonkaarten kunnen gebruikt worden als (anoniem) ruilmiddel en als zodanig ingezet worden ter financiering van terrorisme. Wat de precieze mogelijkheden van de wet zijn om de handel van belkaarten te reguleren en misbruik tegen te gaan, is onbekend bij de experts.

Overige instrumenten

- *Algemene bankvoorwaarden*. In de algemene bankvoorwaarden zijn de omgangsregels tussen banken en hun klanten beschreven. Hierin staan de rechten en plichten die voor beide partijen gelden. Alle banken die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), gebruiken dezelfde algemene bankvoorwaarden.¹²⁵ Banken kunnen op basis van de algemene bankvoorwaarden klanten uitsluiten als daar aanleiding toe is. Indien een bank bij een cliënt een vermoeden heeft van terrorismefinanciering, mogen dergelijke vermoedens vanwege privacywetgeving niet gedeeld worden met andere banken.
- *Verwijzingsprotocol incidenten (EVA-register)*. De Externe Verwijzingsapplicatie (EVA) is het gezamenlijke fraudepreventiesysteem van de NVB en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Het verbindt de frauderegisters van de aangesloten organisaties met elkaar. Het EVA-register mag door banken die lid zijn van de NVB, onderling gedeeld worden.

5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

In de tweede expertmeeting is voor de tien risico's met de grootste potentiële impact aan de deelnemers gevraagd te beoordelen in welke mate het bestaande beleidsinstrumentarium en de uitvoering daarvan in de praktijk de geïdentificeerde risico's tegengaat. Aan de expertmeeting namen twaalf experts deel.¹²⁶

¹²² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹²³ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹²⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹²⁵ www.ing.nl/de-ing/algemenebankvoorwaarden/index.html.

¹²⁶ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties die waren vertegenwoordigd in de expertmeeting.

5.3.1 *Bepalen van de belangrijkste beleidsinstrumenten per risico*

Per risico is nagegaan in welke mate het beschikbare beleidsinstrumentarium kan ingrijpen op terrorismefinanciering. Hiertoe is eerst geïnventariseerd uit welke elementen het relevante beleidsinstrumentarium bestaat. Ter inspiratie kregen de experts een lijstje met landelijke beleidsinstrumenten die ingrijpen op de mogelijkheden voor terrorismefinanciering. Deze lijst bestond uit de Wwft, de Sanctiewet 1977, de Wft, het WvS en de Wtt. Per risico werd de mogelijkheid geboden dit lijstje aan te vullen met relevante andere beleidsinstrumenten, waaronder instrumenten die op andere niveaus zijn gericht. Zo werden Europese, andere landelijke, gemeentelijke en sectorale instrumenten toegevoegd. De deelnemers konden per risico 100 punten verdelen over het beschikbare beleidsinstrumentarium. Het aantal gegeven punten diende te corresponderen met de mate waarin het instrument een bijdrage kan leveren aan de preventie en/of repressie van het risico op het terrein van terrorismefinanciering.

Tabel 5.1 biedt een overzicht van de volgens experts belangrijkste beleidsinstrumenten per risico. Hierbij is zowel rekening gehouden met de strekking van het instrumentarium als met de uitvoering ervan. De tabel biedt een overzicht van de beleidsinstrumenten waaraan experts een relatieve bijdrage van ten minste 10 punten (van de 100) gaven. De experts noemden dus meer beleidsinstrumenten dan deze tabel weergeeft, maar deze kregen van experts minder dan 10 punten toegekend. In bijlage 7 worden voor alle risico's alle individuele bijdragen van de genoemde beleidsinstrumenten weergegeven.

De Wwft speelt volgens de experts een zeer belangrijke rol bij de preventie van haast alle tien risico's. Alleen bij het risico 'financiering met middelen van de staat' wordt de Wwft iets minder belangrijk geacht; sociale en fiscale wetgeving vormen bij dit risico de belangrijkste beleidsinstrumenten. Bij acht van de risico's wordt aan het WvS als repressief instrument relatief veel belang gehecht. Aan de Sanctiewet incl. VN-sancties worden bij vijf risico's tien punten of meer toegekend.

Tabel 5.1 Belangrijkste beleidsinstrumenten (10 punten of meer) per risico

Risico's	Beleidsinstrumenten (aantal punten tussen haakjes)
Geld van (buitenlandse) stichtingen / (non-profit)organisaties	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (24) • Wetboek van Strafrecht (16) • Sanctiewet 1977 incl. VN-sancties (13) • Fiscale wetgeving (11)
Financiering via vergunde banken	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (33) • Wet op het financieel toezicht (21) • Sanctiewet 1977 incl. VN-sancties (18)
Misbruik van middelen van de staat	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale wetgeving (24) • Fiscale wetgeving (24) • Sanctiewet 1977 incl. VN sancties (18) • Wetboek van Strafrecht (15) • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (11)
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (37) • Wet op het financieel toezicht (23) • Sanctiewet 1977 incl. VN sancties (17)
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	<ul style="list-style-type: none"> • Wetboek van Strafrecht (41) • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (26) • Wet op het financieel toezicht (20)
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	<ul style="list-style-type: none"> • Wetboek van Strafrecht (36) • EU-regelgeving (21) • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (17) • Wet op het financieel toezicht (13)
Financiering via virtuele valuta	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (34) • Sectorale regelgeving (33) • Wetboek van Strafrecht (15) • Fiscale wetgeving (13)
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	<ul style="list-style-type: none"> • EU-regelgeving (24) • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (19) • Wetboek van Strafrecht (18) • Telecomwet (18) • Wet op het financieel toezicht (11)
Leningen/giften van familie/vrienden	<ul style="list-style-type: none"> • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (35) • Sanctiewet 1977 incl. VN sancties (15) • EU-regelgeving (15) • Fiscale wetgeving (12) • Wetboek van Strafrecht (11)
Eigen middelen	<ul style="list-style-type: none"> • Wetboek van Strafrecht (24) • Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (21) • Fiscale wetgeving (20) • EU-regelgeving (17)

In de expertmeeting en in de interviews werden twee algemene aandachtspunten bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering naar voren gebracht die mogelijk van invloed kunnen zijn op de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

De toepassing van het beleidsinstrumentarium is volgens de experts mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij organisaties die zijn betrokken bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering. De capaciteit is een van de bepalende factoren voor de vormgeving van het preventieve en repressieve beleid. Zo gaf een

van de toezichthouders aan dat hun capaciteit van invloed is op de wijze hoe zij hun sectoronderzoeken verrichten, namelijk op basis van signalen in plaats van sectorbreed.

Bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering is informatie- en gegevensuitwisseling tussen toezichthouders, FIU-Nederland, de Belastingdienst, de politie, het OM en banken van groot belang. Al deze partijen beschikken in meer of mindere mate over data die belangrijk kunnen zijn bij het opsporen en aanpakken van (potentiële) handelingen die te maken hebben met terrorismefinanciering. Hoewel er diverse samenwerkingsverbanden zijn opgericht met het oog op de uitwisseling van informatie en gegevens, zoals de CT Infobox en de RIEC's, mogen vanwege privacywetgeving (de Wet bescherming persoonsgegevens¹²⁷, Europese privacywetgeving) en toezichtsvertrouwelijkheid¹²⁸ niet alle partijen die bij de preventie en repressie van terrorismefinanciering betrokken zijn, alle informatie met elkaar uitwisselen. In de interviews en expertmeetings zagen experts de beperkingen in de mogelijkheden van informatie- en gegevensuitwisseling tussen de organisaties met een rol in de preventie en repressie van terrorismefinanciering als knelpunt. Er wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel Wet gegevensverwerkingen door samenwerkingsverbanden dat als doel heeft knelpunten weg te nemen die daarbij kunnen optreden.

Dit aandachtspunt geldt binnen Nederland, maar op internationaal niveau is het nog lastiger om informatie- en gegevensuitwisseling te bewerkstelligen. Wel worden er momenteel initiatieven ontplooid om deze uitwisseling van informatie en gegevens tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers beter mogelijk te maken.

Tot slot dient vermeld te worden dat sommige vormen van terrorismefinanciering erg lastig zijn te bestrijden, ongeacht het beschikbare beleidsinstrumentarium. Een voorbeeld daarvan is de financiering van een terroristische daad waaraan slechts zeer beperkte kosten verbonden zijn en die door een *lone wolf* met eigen middelen wordt gefinancierd.

5.3.2 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium

De weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van terrorismefinanciering is op twee momenten vastgesteld. Aan het begin van de tweede expertmeeting maakten de deelnemers een eerste schatting van de weerbaarheid van het *totale beleidsinstrumentarium* tegen de tien risico's. Ze werden daarbij niet geholpen door het aanreiken van hulpmiddelen zoals criteria voor het beoordelen van de mate van weerbaarheid. Wel hielden de experts zowel rekening met de strekking van het beleidsinstrumentarium als met de uitvoering ervan. De deelnemers gaven per risico hun inschatting van de weerbaarheid van de beschikbare beleidsinstrumenten op een schaal van 0-100%. Het percentage diende te corresponderen met de mate waarin het totaal beschikbare beleidsinstrumentarium het specifieke risico op het gebied van terrorismefinanciering tegengaat.

¹²⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving. De Wet bescherming persoonsgegevens wordt op 25 mei 2018 vervangen door nieuwe privacywetgeving die voor heel Europa van toepassing is: de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

¹²⁸ In de Wet op het financieel toezicht en in de Wet toezicht trustkantoren gelden toezichtsvertrouwelijkheid als basisprincipe waarvan alleen in bepaalde limitatief opgesomde gevallen kan worden afgeweken.

De tweede schatting vond plaats na de inhoudelijke discussie over de relatieve bijdrage van de *afzonderlijke beleidsinstrumenten* per risico, waarvan de resultaten in de vorige paragraaf zijn weergegeven. Deze inhoudelijke discussie – conform de Delphi-methode – had ertoe kunnen leiden dat de experts hun aanvankelijke oordelen over de weerbaarheid bijstelden. De tweede schatting leidde echter slechts tot beperkte wijzigingen; de gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico is bij de tweede schatting nagenoeg ongewijzigd.¹²⁹ Om deze reden volstaan we met het presenteren van de tabel met de tweede weerbaarheidsinschatting. Analoog aan de risico-inschattingen in hoofdstuk 4 worden de weerbaarheden geclusterd weergegeven. De precieze cijfermatige inschattingen voor de twee meetmomenten zijn opgenomen in bijlage 7.

Tabel 5.2 Inschatting gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

	Type risico	Inschatting weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Financiering via vergunde banken	Financieringskanaal	31 t/m 40%
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	
Misbruik van middelen van de staat	Financieringsbron	21 t/m 30%
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	Financieringsbron	
Leningen/giften van familie/vrienden	Financieringsbron	11 t/m 20%
Eigen middelen	Financieringsbron	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	Financieringsmethode	10% of minder
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	Financieringskanaal	
Financiering via virtuele valuta	Financieringsmethode	
Gemiddeld		

Ruim een derde van de potentiële impact van terrorismefinanciering via vergunde banken wordt volgens de experts weggenomen door het beschikbare beleidsinstrumentarium. De laagste weerbaarheid wordt gevonden bij het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van terrorismefinanciering via virtuele valuta. Het totale beschikbare beleidsinstrumentarium leidt tot een beperkte reductie van ongeveer een zesde van de tien belangrijkste risico's.

De laagste weerbaarheid wordt aangetroffen voor (1). financieringsmethoden en -kanalen die niet gereguleerd zijn (financiering via prepaidkaarten, ondergronds bankieren en onvergunde betaaldienstverleners) en (2) financiering die in relatieve anonimiteit kan plaatsvinden (financiering via prepaidkaarten, ondergronds bankieren, onvergunde betaaldienstverleners en virtuele valuta). Daarentegen is de weerbaarheid van het bestaande instrumentarium hoger wanneer het gaat om vormen van terrorismefinanciering die binnen gereguleerde omgevingen worden toegepast. Wat betreft financieringsbronnen blijkt de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie of repressie van terrorismefinanciering met persoonlijke financiële middelen (eigen middelen of leningen/giften van familie/vrienden) relatief laag.

¹²⁹ Wel volgden na de bespreking van de bijdrage van het instrumentarium per risico en de daaruit volgende plenaire discussies iets lagere weerbaarheidsinschattingen voor zeven van de tien risico's.

6 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze eerste NRA op het terrein van terrorismefinanciering. De resultaten worden beschreven aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt 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 de volgende NRA.

6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Welke contextvariabelen maken Nederland kwetsbaar voor het optreden van terrorismefinanciering?

Voor deze eerste NRA is een contextanalyse uitgevoerd, waarin ingegaan is op de kenmerken van Nederland die het optreden van terrorismefinanciering mogelijk maken of juist tegengaan. Hierbij is rekening gehouden met de economische, geografische en demografische kenmerken van Nederland alsmede het criminologische landschap. In de contextanalyse is onder meer aandacht besteed aan eerdere onderzoeken die iets zeggen over factoren die Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering.

De laatste jaren is er voor zover ons bekend geen onderzoek gedaan naar de Nederlandse context van terrorismefinanciering. Wel worden de resultaten van een onderzoek uit 2007 naar terrorismefinanciering in Nederland door De Goede voor een belangrijk deel nog bevestigd door resultaten van recent onderzoek op Europees niveau. Terrorismefinanciering vindt zowel vanuit legale als criminele bronnen plaats, waarbij de criminele bronnen onder meer kunnen bestaan uit drugscriminaliteit en fraude. Voorbeelden van legaal verkregen vermogen die blijkens recent Europees onderzoek nog steeds voor terrorisme worden ingezet zijn salarissen, leningen, donaties en misbruik van stichtingen.

Wat betreft de criminele bronnen voor terrorismefinanciering kan worden geconcludeerd dat de contextvariabelen die in de NRA Witwassen naar voren kwamen, ook van belang zijn voor deze NRA Terrorismefinanciering. Het ging daarbij om de kwetsbaarheid die ontstaat uit de open economie, de internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude en illegale drugs. Met name de laatste twee hiervan kunnen ook relevant zijn voor terrorismefinanciering.

Uit de *Global Terrorism Database* blijkt dat terrorisme in Nederland minder vaak voorkomt dan in de meeste van de ons omringende landen.

Onderzoeksvraag 2: Welke tien risico's op het terrein van terrorismefinanciering kunnen – gezien de Nederlandse context – worden aangemerkt als de potentieel belangrijkste risico's?

De tien risico's met de grootste potentiële impact worden in tabel 6.1 weergegeven. Gekozen is de risico's geclusterd te presenteren omdat het maximum- en het minimum risiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts gaven aan dat non-profit organisaties zonder ANBI-status

naar hun verwachting vaker betrokken kunnen zijn bij terrorismefinanciering dan non-profit organisaties met een ANBI-status. Het is volgens de experts niet zeker dat het vaker om buitenlandse dan om binnenlandse organisaties gaat; evenmin gaat het vaker om religieuze dan om niet-religieuze organisaties.

Tabel 6.1 De tien grootste risico's op het terrein van terrorismefinanciering volgens experts

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	66 t/m 70
Financiering via vergunde banken	56 t/m 65
Misbruik van middelen van de staat	
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	
Financiering via virtuele valuta	46 t/m 55
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	
Leningen/giften van familie/vrienden	41 t/m 45
Eigen middelen	

Onderzoeksvraag 3: Welke risico's zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? Hoe kan hier nader zicht op worden verkregen?

In de expertmeetings van deze eerste NRA is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van terrorismefinanciering die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Hoewel het onderwerp 'toekomstige risico's' kort aan bod kwam tijdens de meetings, leverde dit weinig informatie op. Ook de verdiepende interviews met experts leverden slechts een beperkt zicht op toekomstige risico's. Eén van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk financiering via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het risico te wensen over. Wel kan worden gesteld dat er ondanks de grote waardeschommelingen bij virtuele valuta als bitcoin, ethereum en monero het afgelopen jaar een zeer hoge trendmatige waardestijging van deze 'cryptocurrencies' te bespeuren was.¹³⁰ De aandacht die dit genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig risico.

Onderzoeksvraag 4: Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar om de risico's tegen te gaan?

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van terrorismefinanciering is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijnen. Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van terrorismefinanciering omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale wet- en regelgeving, internationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau en maatregelen die betrokken instellingen zelf nemen. Het betreft:

¹³⁰ De waarde van de bitcoin, ethereum en monero steeg tussen 18 september 2016 en 17 september 2017 respectievelijk met 583%, 1.892% en 974%. Bron: www.coinmarket.cap.

Nationale wet- en regelgeving

- De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.
- De Sanctiewet 1977.
- De Wet op het financieel toezicht.
- Artikel 421 Wetboek v Strafrecht.
- Sociale wetgeving, zoals de Participatiewet, de Algemene ouderdomswet en de Wet studiefinanciering 2000.
- De Wet toezicht trustkantoren.
- Fiscale wetgeving.
- De Wet Bibob.
- De Handelsregisterwet 2007.
- Het Burgerlijk wetboek.

Europese wet- en regelgeving

- Anti-witwasrichtlijn.
- De Europese verordening Aangifte liquide middelen.
- De vernieuwde Wire Transfer Regulation.

Overige instrumenten

- De algemene bankvoorwaarden.
- De Externe Verwijzingsapplicatie (EVA).

Onderzoeksvraag 5: In welke mate mag van het beschikbare beleidsinstrumentarium worden verwacht dat ze de risico's effectief tegengaan?

De beantwoording van onderzoeksvraag 4 laat zien dat er een heel arsenaal aan beleidsinstrumenten bestaat om terrorismefinanciering tegen te gaan. De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de risico's op het terrein van terrorismefinanciering geheel kan wegnemen. De experts schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde risico's van terrorismefinanciering gemiddeld met ongeveer een zesde verkleint (zie onderstaande tabel).

Tabel 6.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

	Type risico	Inschatting weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Financiering via vergunde banken	Financieringskanaal	31 t/m 40%
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	
Misbruik van middelen van de staat	Financieringsbron	21 t/m 30%
Geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	Financieringsbron	
Leningen/giften van familie/vrienden	Financieringsbron	11 t/m 20%
Eigen middelen	Financieringsbron	
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	Financieringsmethode	
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	Financieringskanaal	10% of minder
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	Financieringskanaal	
Financiering via virtuele valuta	Financieringsmethode	
Gemiddeld		17%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'financiering via vergunde banken' en 'financiering via vergunde betaaldienstverle-

ners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet mogelijk zijn en die goed in Nederland kunnen worden aangepakt. De laagste weerbaarheid daarentegen wordt aangetroffen voor financieringskanalen en -methoden die niet gereguleerd zijn en die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd. Ook is de weerbaarheid relatief laag bij terrorismefinanciering met persoonlijke financiële middelen, zoals eigen middelen of leningen/giften van familie/vrienden.

Onderzoeksvraag 6: Tegen welke van de risico's zijn de Nederlandse beleidsinstrumenten ineffectief? Waarom is dat? Welke mogelijkheden bestaan om dit te herstellen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden ook uitvoerbaar?

Het beschikbare beleidsinstrumentarium (en de uitvoering daarvan) is volgens experts slechts beperkt toegerust voor de preventie en repressie van financieringskanalen en -methoden die niet gereguleerd zijn en die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast is terrorismefinanciering met persoonlijke financiële middelen lastig te bestrijden. Zeker wanneer er kleine geldbedragen zijn gemoeid met het plegen van een terroristische activiteit en/of er geen of zeer kleine geldtransacties naar terroristen of terroristische organisaties plaatsvinden, dan is het lastig om hier beleid op te richten. Tot slot bestaan er risico's waarvan de aard en methodiek nog in ontwikkeling zijn waardoor de risico's nog niet zijn uitgekristalliseerd, zoals financiering via virtuele valuta. Bij dit type risico's is er naar het oordeel van de experts slechts een geringe weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium.

Onderzoeksvraag 7: Welke risico's blijven bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium? Wat is de ernst van de resterende risico's als ze met elkaar vergeleken worden?

In het onderzoek is gekeken naar de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering daarvan in de praktijk (zie ook beantwoording onderzoeksvraag 5). Het beschikbare instrumentarium kan een groot deel van de tien geïdentificeerde grootste risico's niet wegnemen. Alle risico's blijven in meer of mindere mate bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium. Het beleidsinstrumentarium neemt bij de risico's 'financiering via vergunde banken' en 'financiering via vergunde betaaldienstverleners' ongeveer een derde van het risico weg. Bij zes van de tien risico's wordt minder dan vijftien procent van het risico weggenomen. Daarbij gaat het gaat met name om risico's die niet gereguleerd zijn en die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd.

Onderzoeksvraag 8: Welke kwantitatieve data kunnen bij een volgende NRA worden gebruikt om de risico's op terrorismefinanciering in beeld te krijgen?

Deze vraag is via een mailenquête beantwoord. De mailenquête leverde beperkte informatie op. Deels komt dit door de beperkte respons van experts die waren uitgenodigd voor de enquête, deels komt dit door het weinig specifieke karakter van de antwoorden van respondenten.

Bij de uitvoering van de volgende NRA is een momenteel lopend onderzoeksproject op het terrein van terrorismefinanciering afgerond, de 'Beleidsmonitor bestrijden terrorismefinanciering'. Dit onderzoek levert resultaten op die naar verwachting bij de volgende NRA betrokken kunnen worden.

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 waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

6.2 Evaluatie van eerste NRA

6.2.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze eerste NRA is uitgevoerd. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van terrorismefinanciering. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering is/zijn:
 - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese SNRA en overige relevante rapporten);
 - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van expertorganisaties;
 - interviews met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties afgenomen.
- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de risico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat;
- op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- in een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.
- in de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA heeft, zo blijkt uit bovenstaande, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest.

6.2.2 Sterke punten van deze eerste NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze eerste NRA is een aantal sterke punten te benoemen.

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Een algemeen sterk punt van deze eerste NRA is dat alle organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de

preventie en repressie van terrorismefinanciering, op een of meerdere momenten betrokken waren bij de uitvoering van het onderzoek. In deze organisaties – met ieder hun eigen expertisegebied – is de in Nederland beschikbare ervaring met de preventie en repressie van terrorismefinanciering samengebracht.

- *Transparante wijze van dataverzameling.* De (kwalitatieve) data voor deze eerste NRA zijn op een transparante wijze verzameld. Door de transparante wijze van dataverzameling is ook de reproduceerbaarheid van het onderzoek verhoogd.
- *Grote meerwaarde van Group Decision Rooms (GDR).* Ten eerste hebben de GDR als katalysator gewerkt: de experts konden hun oordelen en inschattingen in een digitaal systeem invoeren, waarna de geaggregeerde uitkomsten real-time werden gepresenteerd. Dit was in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst niet alleen tijdsefficiënt, maar het creëerde ook de mogelijkheid om de resultaten te verdiepen door middel van plenaire discussies. Ook zorgde de inzet van de GDR er voor dat de experts actief bleven deelnemen aan de gehele bijeenkomst door een voortdurende afwisseling van groepsdiscussie en het invullen van vragen of het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop. Ten derde werd het cijfermatige eindoordeel over de potentiële risico's en weerbaarheid bepaald aan de hand van de gegevens die de aanwezige experts inbrachten in de GDR-omgeving. Hiermee werd bereikt dat in deze eindoordeelen alle relevante invalshoeken vertegenwoordigd zijn. Het effect van een mogelijk knelpunt van een expert-georiënteerde benadering, dat de oordelen (deels) worden bepaald door (organisatie)belangen, werd hierdoor verminderd of weggenomen. Tot slot vergemakkelijkte de inzet van de GDR het verzamelen van de data.
- *Structureerende werking van Multi Criteria Analyse (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 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.* Het onderzoek bevatte een beperkte toepassing van de Delphi-methode. Experts oordeelden individueel over dreigingen en risico's op het terrein van terrorismefinanciering. De geaggregeerde resultaten werden centraal geprojecteerd en waren onderwerp van groepsdiscussie. Vervolgens werden de experts in de gelegenheid gesteld hun aanvankelijke oordelen bij te stellen.
- *Goede voorbereiding van expertmeetings van groot belang.* Voorafgaande aan de expertmeetings is een script opgesteld dat hielp bij het indelen van de bijeenkomsten. Om te voorkomen dat deelnemers aan de expertmeetings vragen en begrippen op verschillende manieren zouden interpreteren, is voorafgaande aan de expertmeeting informatie over de gehanteerde definities en de criteria van de MCA rondgestuurd aan experts om zo de 'klokken gelijk te zetten'. Ook hebben zij voorafgaande aan de expertmeeting een document met een samenvatting van de contextanalyse ontvangen. Tot slot zijn tijdens de beide expertmeetings handouts uitgedeeld met informatie over onder meer de definities en criteria van de MCA, waarna deze plenair zijn toegelicht. Een bekende valkuil van het toepassen van GDR is groepsdenken. Dit gevaar is zo veel mogelijk tegengegaan door de professionele onafhankelijke voorzitter van APE die de experts stimuleerde de oordelen die ze in de GDR-omgeving inbrachten, te onderbouwen, uit te leggen en casusvoorbeelden aan te dragen.
- *Uitgebreide longlist van dreigingen.* De verschillende onderzoeksactiviteiten in de beginfase van het onderzoek hebben geleid tot een uitgebreide longlist van drei-

gingen op het terrein van terrorismefinanciering. De eerste expertmeeting maakte duidelijk dat de voorgelegde longlist al nagenoeg compleet was; experts hadden slechts enkele aanvullingen op de lijst met dreigingen.

- *Validatie resultaten NRA*. In de eindfase van de NRA zijn sleutelexperts (politie, AIVD, OM¹³¹ en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën) geïnterviewd. Bij de politie, AIVD en OM was de belangrijkste vraag in hoeverre ze de geïdentificeerde risico's van terrorismefinanciering herkennen. Met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën is de lijst met risico's in meer algemene zin besproken. De validatie leidde tot de bevestiging dat alle risico's herkend werden en dat er volgens de geïnterviewden geen belangrijke risico's ontbraken.

6.2.3 Aandachtspunten van deze eerste NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze eerste NRA is ook een aantal aandachtspunten te benoemen. Deze hebben grotendeels betrekking op het voornamelijk kwalitatieve karakter van de onderzoeksmethodiek.

De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten, handhavers en koepel-/brancheorganisaties van meldingsplichtige instellingen. Het identificeren van de risico's, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium hebben daarmee een subjectief element en hebben daarmee mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden.

Tijdens de expertmeetings ontstond de indruk dat het kennisniveau van de aanwezige experts verschilde; niet alle experts bleken even deskundig op alle besproken onderwerpen en niet alle oordelen konden bevredigend worden onderbouwd. Dit hangt mogelijk ook samen met 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, hadden deelnemers van sommige risico's veel kennis en van andere risico's minder kennis. Ook in algemene zin leek het kennisniveau van de deelnemers aan de expertmeetings te verschillen. Voor een dergelijk verschil in deskundigheid is niet gecorrigeerd, bijvoorbeeld door een weging toe te passen, omdat er geen objectieve gronden gevonden werden voor het bepalen van een gewicht. Er was bovendien niet één deelnemer 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 van de prevalentie en impact van risico's en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Om dit risico te verminderen is aan experts in de plenaire discussie gevraagd of zij beschikken over data over dan wel specifieke voorbeelden van risico's en beleidsinstrumenten. Daarnaast is aan experts gevraagd om *geen* kwantitatieve inschatting te maken van de potentiële impact van een risico en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium indien zij naar hun eigen mening niet over de benodigde kennis beschikken om tot een goede inschatting te komen. Bij zes van de tien risico's heeft ten minste één expert geen inschatting gemaakt van de weerbaarheid.

Tot slot bleek het lastig om *alle* relevante expertorganisaties aan tafel te krijgen tijdens de expertmeetings. Niet iedere expertorganisatie ging in op de uitnodiging

¹³¹ Het OM heeft per mail gereageerd op de risicolijst.

om deel te nemen aan de expertmeetings. Sommige experts hadden zich wel aangemeld, maar konden uiteindelijk niet aanwezig zijn bij een expertmeeting. Ook kwam het voor dat sommige expertorganisaties wel bij de ene maar niet bij de andere expertmeeting waren vertegenwoordigd. Omdat het denkbaar is dat hierdoor in de expertmeetings relevante kennis over risico's op het terrein van terrorismefinanciering gemist is, werden aan het einde van het onderzoek validerende interviews afgenomen bij expertorganisaties die niet aanwezig waren bij één of beide expertmeetings (zie ook vorige paragraaf).

6.3 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.

Grotere rol kwantitatieve onderzoeksresultaten bij volgende NRA

De opeenvolgende NRA's dienen steeds meer datagericht te worden. 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.

Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomst, zodat de referentiekaders van de experts nog meer 'gelijk gezet worden'. Hierbij kunnen de resultaten van de 'Monitor anti-witwasbeleid' en van het onderzoek 'Aard en omvang van criminele bestedingen', die momenteel in opdracht van het WODC worden uitgevoerd, belangrijk zijn. De resultaten van deze onderzoeken zijn naar verwachting beschikbaar bij de uitvoering van de volgende NRA. De longlist van dreigingen zou in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten zijn op beschikbare data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de experts de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu substantiëren en – bij voorkeur met data – onderbouwen.

Hierbij dienen echter wel twee belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst ontbreekt het in sommige gevallen gewoonweg aan data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van risico's. In andere gevallen zijn dergelijke data misschien wel beschikbaar bij bepaalde organisaties maar kunnen deze vanwege privacywetgeving of toezichtsvertrouwelijkheid niet beschikbaar worden gesteld voor de NRA. Ten tweede is het de vraag in hoeverre experts bij volgende expertmeetings hun oordelen kunnen (en mogen) onderbouwen aan de hand van harde data; dit bleek bij deze eerste NRA erg lastig voor de experts.

Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping

De expertmeetings kenmerkten zich door een volle programmering. Hoewel de scripts hielpen de expertmeetings zonder al te grote uitloop te laten verlopen en alle onderdelen aan de orde te laten komen, was er niet altijd voldoende tijd om 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 op onderdelen kennis ontbrak bij de experts, toe geleid dat de hier voorliggende NRA op onderdelen nog een oppervlakkig karakter heeft.

Handhaven inzet van GDR

Ook wanneer de volgende NRA een meer datagericht karakter krijgt, speelt het kwalitatieve oordeel van experts nog een belangrijke rol. Immers, expertoordelen

blijven van belang ter verdieping en duiding van het beeld dat verkregen is op basis van kwantitatieve gegevens. Ook zijn kwalitatieve oordelen nodig om informatie te verkrijgen over onderwerpen waarover (nu nog) geen kwantitatieve data beschikbaar zijn. Sommige data over risico's ontbreken of mogen niet beschikbaar worden gesteld door de betreffende instantie. Gezien de grote meerwaarde van de GDR bij de uitvoering van deze eerste NRA verdient het de aanbeveling ook bij de volgende NRA's gebruik te maken van dit instrument. Wel is het voor de volgende NRA's zinvol om te bezien of de (kwantitatieve) schattingsvragen die in de expertmeetings worden voorgelegd aan de experts, op een eenvoudigere wijze gesteld kunnen worden. In de vorige paragraaf werd genoemd dat het voor sommige experts lastig bleek om – ondanks hun kennis van (bepaalde delen) van het veld – hun kwantitatieve inschatting van de prevalentie en potentiële impact van de risico's van terrorismefinanciering en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium bevredigend te onderbouwen.

Ten aanzien van de opzet van de GDR hoeft niet veel veranderd te worden. Het aantal deelnemers van circa twaalf personen en de samenstelling van de expertmeeting, een afspiegeling van alle relevante betrokken organisaties, bleken geschikt om veel verschillende onderwerpen de revue te laten passeren en tegelijkertijd hierover inhoudelijk te discussiëren. Wel kan worden nagedacht over het verlengen van de duur van de bijeenkomsten naar, bijvoorbeeld, vier of vijf uur. Dit biedt extra ruimte om dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen. Bij de expertmeetings van deze eerste NRA ontbrak het soms aan tijd om alle punten even diepgaand te behandelen of de expertoordelen te checken. Meer beschikbare tijd had ook ruimte kunnen bieden aan het in grotere mate bespreken van casusvoorbeelden van de risico's op het terrein van terrorismefinanciering. Ten slotte was er geen ruimte om in te gaan op eventuele neveneffecten van beleid of contraproductieve aspecten van beleid. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat er mogelijk ook negatieve effecten verbonden zijn aan het verlengen van de duur van de expertmeetings. Dit zou een pauze noodzakelijk maken om de concentratie van de experts te behouden en het zou kunnen leiden tot een lagere deelname aan de bijeenkomsten (langere bijeenkomsten leggen een groter beslag op de agenda's van de experts).

Heroverweging criteria MCA

De potentiële impact van de tien risico's is door middel van een MCA nader vastgesteld; dit gebeurde op basis van een zevental criteria. De keuze voor deze zeven criteria kwam tot stand na indikking van het overzicht uit de FATF Guidance over de gevolgen en effecten van terrorismefinanciering, een evaluatie van de criteria die in de expertinterviews werd aangedragen en een discussie over de criteria in de begeleidingscommissie. 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'.

Uit een vergelijking van de rangordening van de frequentiebenadering en de MCA-benadering bleek dat de rangordeningen behoorlijk verschillend uitvielen. Slechts bij vier van de tien risico's is er een rangordeverschil van maximaal twee. Het betreft financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties, financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren, financiering via virtuele valuta en financiering met eigen middelen. Bij een volgende NRA dienen de criteria voor het vaststellen van de potentiële impact van terrorismefinanciering heroverwogen te worden

Beperkttere inzet van de Delphi-methode

Hoewel hierboven al is aangegeven dat de Delphi-methode meerwaarde had bij het identificeren van de risico's van terrorismefinanciering, bleek deze weinig meerwaarde te hebben bij het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Er was heel weinig verschil tussen de eerste weerbaarheidsinschatting en de tweede inschatting die plaatsvond na een groepsdiscussie. Voor een volgende NRA kan worden volstaan met één weerbaarheidsinschatting die plaatsvindt na de groepsdiscussie. De tijd die dit bespaart, kan dan worden besteed aan een verdere verdieping van de groepsdiscussies en het aandragen van casusvoorbeelden die het belang van de risico's onderstrepen.

Summary

National Risk Assessment on Terrorist Financing

Background

Dutch policy to prevent and combat terrorist financing is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and EU directives and regulations. The FATF – an intergovernmental body set up by the G7 in 1989 – focuses on global prevention of money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. Members of the FATF, including the Netherlands, have committed themselves to implement the forty FATF recommendations to prevent and combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation and measures to improve national legal and regulatory systems and international cooperation in this field. The recommendations also include obligations pertaining to adjust criminal law instruments in order to combat terrorist financing. The majority of the FATF's recommendations has been adopted into the fourth EU Anti-Money Laundering Directive, applicable to all EU member states. In short, 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)*.

The Ministry of Finance and the Ministry of Security and Justice¹³² have commissioned the Research and Documentation Centre (WODC) to carry out the first NRA. The goal of this NRA is to identify the ten most significant risks relating to terrorist financing in terms of their potential impact and to assess the 'resilience' of the policy instruments designed to prevent and combat terrorist financing. Resilience entails the functioning of policy instruments (including legislation), whereby the following is applicable: the greater the resilience, the more the risks are combatted. This initial NRA also describes a number of lessons learned that could be taken into account in the process of subsequent NRAs.

The WODC also conducted a NRA on money laundering at the same time as this NRA. For this purpose, the same research methodology was used and largely the same expert organisations were consulted.

What is terrorist financing?

Article 421 of the *Dutch Penal Code* defines terrorist financing. It states that a person has committed a criminal offence if he financially supports the perpetration of a terrorist crime or an offence involving the preparation or facilitation of a terrorist crime. The article refers to other articles in the *Dutch Penal Code* in which more detailed explanations of various types of (terrorist) crimes are given.

¹³² Since the Rutte III cabinet took office, on 26 October 2017, the Ministry of Security and Justice has been renamed Ministry of Justice and Security. Because the NRA was completed before the installation of the new cabinet, we refer to this ministry with the old name.

Terrorist financing can involve funding of terrorist activities in the Netherlands (either from the Netherlands or abroad) or funding of terrorist activities abroad from or via the Netherlands.

The financial resources used for terrorist financing may well originate from criminal activities, e.g. proceeds from drug-related crime, arms smuggling, fraud or human trafficking. Terrorism can also be funded by cash that was obtained legally, such as donations or income from legitimate businesses. Terrorists may also use their own money (e.g. wages) in order to carry out terrorist attacks.¹³³

Research methodology

The research methodology used for this initial NRA is qualitative in nature and predominantly based on experts' opinions and estimates. In short, the research methodology involves the following:

- A context analysis that depicts specific circumstances in the Netherlands that are believed to be of influence in regard to the prevalence of terrorist financing. For the purposes of this context analysis, a literature study was conducted.
- In order to identify threats relating to terrorist financing, the following activities were conducted:
 - An extensive literature study (examining six foreign NRAs, the European Supranational Risk Assessment and other relevant reports).
 - An e-mail questionnaire was sent to representatives of supervisory, investigative and law enforcement authorities in the area of terrorist financing, as well as umbrella or sector organisations of entities that are obliged to report unusual transactions. In this report, such organisations are referred to as 'expert organisations'¹³⁴.
 - Interviews were held with academics and representatives of expert organisations.
- An initial expert meeting was conducted in which representatives of expert organisations identified the terrorist financing risks which they perceive as having the most significant potential impact. They also estimated the potential impact of these risks.
- After the expert meeting, an e-mail questionnaire was sent to the participants to inquire which data reflect the prevalence of the ten identified risks. In the questionnaire, the experts were also asked if these data were available to third parties and which other – now unavailable – data exist that reflect the prevalence of the ten identified risks.
- In a second expert meeting, representatives of expert organisations assessed the resilience of the available policy instruments designed to prevent or combat the ten risks.
- In the final stage of the research, a series of validation interviews were conducted with key experts with the primary purpose of examining to what extent they recognise the identified risks and whether any significant risks have been overlooked.

¹³³ FATF (2015). *Emerging Terrorist Financing Risks*.

¹³⁴ These include a substantial number of organisations such as the Public Prosecution Service, the National Police, the Financial Intelligence Unit - the Netherlands, The Dutch Central Bank and the Dutch Authority for the Financial Markets.

What makes the Netherlands vulnerable to terrorist financing?

For the purposes of this initial NRA, a context analysis was conducted that examined circumstances in the Netherlands that are believed to be of influence in regard to the prevalence of terrorist financing. In this context analysis, earlier studies were taken into account which indicate factors that may make the Netherlands vulnerable to terrorist financing. As far as we are aware, no research has been done in recent years on the situation relating to terrorist financing in the Netherlands. However, the results of De Goede's 2007 study on terrorist financing in the Netherlands have largely been confirmed by a recent study conducted at European level. Terrorism is funded by both legal sources of income and criminal funds obtained via drug-related crime, fraud and other illicit activities. According to recent European research, examples of legally obtained financial resources that are currently used to fund terrorism include wages, loans, donations and misuse of charitable foundations. The Netherlands' open economy, internationally oriented financial sector and the scale of criminal income from fraud and drug-related crime could make it vulnerable to terrorist financing.

Risks relating to terrorist financing

The representatives of expert organisations selected the ten most significant risks in terms of potential impact from a longlist of threats related to terrorist financing. This longlist has been whittled down by experts using a two-step process resulting in the ten risks in terms of the most significant potential impact. They then estimated the potential impact of these risks over two rounds by means of a multi-criteria analysis.

Table S.1 The ten main risks relating to terrorist financing according to the experts

Risk	Potential risk level (on a scale of 0-100)
Funds from domestic/international foundations or (non-profit) organisations	66-70
Financing via licensed banks	
Misuse of state funds	56-65
Financing via licensed payment-service providers	
Financing via unlicensed payment-service providers	
Financing via underground/hawala banking	
Financing via virtual currencies	
Financing via prepaid cards, debit cards, telephone cards, etc	41-45
Loans/gifts from family members/friends	
Own funds	

The estimated potential impact of the ten most significant risks related to terrorist financing are displayed as a range (see Table S.1). A range was used as the maximum and the minimum risk levels of the risks were not substantially far apart, a number of risk levels were relatively close to one another and not all estimates by the experts were or could be entirely substantiated. Terrorist financing via funds from domestic/international foundations or (non-profit) organisations was deemed to pose the greatest threat. The experts said they expected non-profit organisations that do not have Public Benefit Organisation (ANBI) status would be more frequently involved in terrorist financing than those with this status. According to the experts, it is not certain that international organisations are more frequently involved in ter-

terrorist financing than domestic organisations or that religious organisations are more frequently involved than non-religious organisations.

During the expert meeting, the attention focused on terrorist-financing risks that the participants believe to exist *at this current moment*. During both the expert meeting and the in-depth interviews, only limited information was obtained regarding possible 'future risks'. One of the ten risks identified during the expert meetings – terrorist financing via virtual currencies – is 'future-oriented' in nature. As the experts have as yet barely encountered this risk in their everyday professional practice, the substantiation of this risk leaves something to be desired. Virtual currencies were identified as a possible future risk mainly because of the attention generated by its sharp increase in value and the (as yet) limited resilience of the instruments to mitigate the risks.

Resilience of policy instruments

The available policy instruments targeting the prevention and/or combat of terrorist financing include the relevant instruments stemming from local, national and international legislation, sector-oriented regulations, and regulations within organisations. The intention of this NRA was not to create a complete list of these policy instruments: the research focused on the policy instruments mentioned by the representatives of the expert organisations during the second expert meeting.

With regard to national legislation, the *Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act* is an important instrument in preventing terrorist financing. The act imposes a number of obligations on financial institutions and designated non-financial businesses and professions (the DNFBPs) such as obligations to undertake customer due diligence measures (obligatory identification of the customer and the ultimate beneficial owner) that need to be enhanced if there are higher risks of terrorist financing, and to report unusual transactions of customers to the Financial Intelligence Unit – the Netherlands. Other national laws and regulations that play a role in the prevention of and/or fight against terrorist financing include the *Sanctions Act 1977*, the *Act on financial supervision* (which governs supervision of the financial sector in the Netherlands), the *Dutch Penal Code*, *Dutch tax law* and *social legislation*.

There is also specific European legislation designed to prevent and combat terrorist financing. Primarily, there is the fourth *EU Anti-Money Laundering Directive*, which is currently being implemented into national law. There is also the *EC Regulation on controls of cash entering or leaving the Community*, which obliges all natural persons who enter or leave the EU in possession of EUR 10,000 or more in cash to report this to the authorities. Furthermore, the revised *Wire Transfer Regulation* obliges all payment-service providers and intermediary payment-service providers to record information not only about the sender, but also the recipient.

The sector also has a number of self-regulatory measures to prevent and combat terrorist financing, such as the general banking terms and conditions that describe the rules of conduct between banks and their customers. Furthermore, banks affiliated with the Dutch Banking Association and the Dutch Finance Houses' Association can record the names of clients who committed money laundering in their collective fraud-prevention system (the *External Referral Application*).

The experts who were consulted during this study indicated that in principle, they are positive about the instruments at their disposal. According to them no important elements are missing. However, this does not mean that they believe the available policy instruments can entirely eliminate the risks relating to terrorist financing. During a second expert meeting, the experts were invited to consider to what degree the risks would be eliminated by the application of the policy instruments. They estimated that the instruments would reduce the terrorist financing risks identified in this NRA on average by around one-sixth (see Table S.2).

Table S.2 Average resilience of the entire range of policy instruments per risk

	Type of risk	Estimated resilience (on a scale of 0-100%)
Financing via licensed banks	Financing channel	31-40%
Financing via licensed payment-service providers	Financing channel	
Misuse of state funds	Financing source	21-30%
Funds from domestic/international foundations or (non-profit) organisations	Financing source	
Loans/gifts from family members/friends	Financing source	11-20%
Own funds	Financing source	10% or less
Financing via prepaid cards, debit cards, telephone cards, etc.	Financing method	
Financing via unlicensed payment-service providers	Financing channel	
Financing via underground/hawala banking	Financing channel	
Financing via virtual currencies	Financing method	
Average		17%

The resilience of the policy instruments is relatively highest for the risk of 'financing via licensed banks' and 'financing via licensed payment-service providers' since these sectors are regulated, and (prohibited) anonymous transactions, according to experts, are addressed effectively in the Netherlands. The policy instruments were found to be least resilient to financing channels and methods that are unregulated and can be used relatively anonymously. The resilience is also relatively low for terrorist financing via personal financial means, such as savings, loans or gifts from family or friends.

In conclusion

The initial NRA gave insight in the ten risks that experts believe to have the most significant potential impact and in the resilience of the policy instruments available for the prevention and/or combat of terrorist financing. As mentioned earlier, the research methodology used for this initial NRA is qualitative in nature and is predominantly based on experts' opinions and estimates. During subsequent NRAs, efforts could be made to ensure the research methodology is more data-oriented, as this will reduce dependency on possibly subjective expert opinions and mitigate the risks involved in this. Quantitative data could be incorporated into expert meetings as much as possible in order to help 'synchronise' the experts' frames of reference. Also, the longlist of threats should – to the greatest extent possible – be based on available data that indicate the prevalence and potential impact of these threats. Finally, greater substantiation could be given for the identification of the ten risks, preferably backed up with data.

During the expert meetings for this first NRA, there was not sufficient time to substantiate all expert opinions or to elaborate case studies. As a result, certain parts of this NRA are more general in nature. In the next NRA, attention could be paid to deepen the insight in the risks relating to terrorist financing and the resilience of the policy instruments.

Literatuur

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2017). *Uitreizigers, terugkeerders en thuisblijvers*. Geraadpleegd op augustus 2017: www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme/dreiging/uitreizigers-terugkeerders-en-thuisblijvers. Zoetermeer: AIVD.
- Bouman, M. (2016). Export van diensten neemt de Nederlandse economie op sleeptouw. *Financieel Dagblad*, 13 mei 2016.
- Europese Commissie (2017). *Supranational risk assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- Europees Parlement (2015). *Economic, social and territorial situation of the Netherlands: In-depth analysis*. Brussel: Europees Parlement. IP/B/REGI/INT/2015-01 February 2015, PE 540.353 EN.
- Europees Parlement (2016). *Virtual currencies: Challenges following their introduction: Briefing March 2016*. Brussel: Europees Parlement.
- Europol (2017). *European Union terrorism situation and trend report 2017*. Den Haag: Europol.
- FATF (2011). *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: The Netherlands: Mutual evaluation report*. . Parijs: FATF.
- FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Parijs: FATF.
- FATF (2013a). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- FATF (2013b). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AMF/CFT systems*. Parijs: FATF.
- FATF (2014). *2nd Follow-Up Report: Mutual evaluation of the Netherlands. February 2014*. Parijs: FATF.
- FATF (2015). *Emerging Terrorist Financing Risks*. Parijs: FATF www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/emerging-terrorist-financing-risks.html.
- Goede, M. de (2007). *Literatuurstudie terrorismefinanciering 2004-2006: Rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Geesteswetenschappen.
- International Monetary Fund (2017). *Kingdom of the Netherlands-Netherlands: Financial system stability assessment*. Washington, DC: International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department. Country Report No. 17/79.
- ISO 31000:2009 (2009). *Risk management: Principles and guidelines*. Genève: International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009). *Risk management: Risk assessment techniques*. Genève: International Organization for Standardization.
- Kerste, M., Baarsma, B., Weda J., Rosenboom N., Rougoor W., & Risseeuw, P. (2013). *Uit de schaduw van het bankwezen: Feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- 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.
- Laar, M. van, & Ooyen-Houben, M. van (red) (2016). *Nationale Drugs Monitor 2016*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 41*. Den Haag: NCTV.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 45*. Den Haag: NCTV.
- Nesser, P., A. Stenersen, & E. Oftedal (2016). *Jihadi terrorism in Europe: The IS-effect: Perspectives on terrorism. Perspectives on Terrorism, 10(6)*, 3-24.
- Oerlemans, J.J., Custers, B.H.M., Pool, R.L.D., & Cornelisse, R. (2016). *Cybercrime en witwassen: Bitcoins, online dienstverleners en andere witwasmethoden bij banking malware en ransomware*. Den Haag: Boom juridisch. Onderzoek en beleid 319.
- Oftedal, E. (2015). *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*. Z.pl.: Norwegian Defence Research Establishment (FFI). FFI-rapport 2014/02234.
- Poot, C.J. de, & Sonnenschein, A., m.m.v. Soudijn, M.R.J. Bijen, J.G.M. & Verkuylen, M.W. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland: Een beschrijving op basis van afgesloten opsporingsonderzoeken*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 281.
- Streiff, F., & Scheltema Beduin, A. (2017). *Behind the scenes: Beneficial ownership transparency in the Netherlands*. Z.pl.: Transparency International Nederland.
- The Crown Prosecution Service (2016). *Two men jailed for giving money to Brussels bombings suspect*. Geraadpleegd op 12 december 2016: www.cps.gov.uk/news/latest_news/two_men_jailed_for_giving_money_to_brussels_bombings_suspect/.
- Unger, B. (2013). Money laundering regulation: From Al Capone to Al Qaeda. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 19-32). Cheltenham, Engeland: Edward Elgar.
- Unger, B., H. Addink, J. Walker, J. Ferwerda, M. van den Broek, & I. Deleanu (2013). *Project 'ECOLEF': The economic and legal effectiveness of antimoney laundering and combating terrorist financing policy: Final report*. Utrecht: Utrecht University. Project funded by the European Commission DG Home Affairs JLS/2009/ISEC/AG/087.
- Unger, B., Rawlings, G., Busuioc, M., Ferwerda, J., Siegel, M., Kruijf, W. de, & Wokke, K. (2006). *The amounts and the effects of money laundering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- United Nations (2001). *Resolution 1373: Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001*. New York: United Nations.
- 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.
- Wesseling, M. (2013). *The European fight against terrorism financing: Professional fields and new governing practices*. Proefschrift. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Wolf, B. (2016). *Paris attacks showed role of small transactions in terror finance; UN meeting hears*. Geraadpleegd op 15 april 2016: www.un.org/en/sc/ctc/docs/2016/thomson_reuters_15_april_2016.pdf.
- World Economic Forum (2017). *Global Competitiveness Report 2017-2018*. Genève: World Economic Forum.

Andere bronnen

NRA's

- Department of Finance Canada (2015). *Assessment of inherent risks of money laundering and terrorist financing in Canada*. Z.pl.: Department of Finance, Department of Justice and Equality.

Department of Finance & Department of Justice and Equality (2016). *National risk assessment for Ireland: Money laundering and terrorist financing*. Z.pl.: Department of Finance, Department of Justice and Equality.

Department of the Treasury (2015). *National money laundering risk assessment*. Washington, DC: Department of the Treasury.

Financial Security Committee (2014). *Analysis of Italy's national money laundering and terrorist financing risks: Methodology*. Rome: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Financial Security Committee Uitgever.

HM Treasury and Home Office (2015). *UK national risk assessment of money laundering and terrorist financing*. Z.pl.: HM Treasury / Home Office.

Swedish Companies Registration Office, The Swedish National Council for Crime Prevention, The Swedish Economic Crime Authority, The Swedish Estate Agents Inspectorate, Finansinspektionen (the Swedish financial supervisory authority), The Swedish Enforcement Authority, The Swedish Gambling Authority, Stockholm County Administrative Board, Västra Götaland County Administrative Board, Skåne County Administrative Board, The Swedish Supervisory Board of Public Accountants, The Swedish National Police Board, The Swedish National Tax Board, The Swedish Bar Association, The Swedish Security Service, Swedish Customs, and The Swedish Prosecution Authority (2014). *Terrorist Financing. A National Risk Assessment*. 28 March 2014. Joint report.

Websites

- <https://data.oecd.org>.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- <https://eeas.europa.eu>.
- <http://eur-lex.europa.eu>.
- <https://fd.nl>.
- <https://tradingeconomics.com>.
- <http://wetten.overheid.nl>.
- www.banken.nl.
- www.belastingdienst.nl.
- www.bijzonderstrafrecht.nl.
- www.cbs.nl
- www.dnb.nl.
- www.fatf-gafi.org.
- www.ing.nl.
- www.internetconsultatie.nl.
- www.nctv.nl.
- www.rechtspraak.nl.
- www.rijksoverheid.nl.
- www.start.umd.edu/gtd (Global Terrorism Database).
- www.toezicht.dnb.nl.
- www.topsectoren.nl.
- www.un.org.
- www.volksgezondheidenzorg.info.

Vindplaatsen wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats	Website
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2008, 303 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2008, 304 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 11 augustus 2016, <i>Stb.</i> 2016, 297	http://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2016-08-11
Wet op het financieel toezicht	Wft	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2006, 475 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2006, 664 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 september 2017, <i>Stb.</i> 2017, 174	http://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2017-09-01
Wet toezicht trustkantoren	Wtt	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2004, 9 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2004, 58 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 januari 2015, <i>Stb.</i> 2014, 534	http://wetten.overheid.nl/BWBR0016189/2015-01-01
Wetboek van Strafrecht	WvS	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 1881, 35 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 1886, 64 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 januari 2015, <i>Stb.</i> 2017, 191	http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2017-09-01
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	Wet Bibob	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2002, 347 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2002, 502 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 juli 2016, <i>Stb.</i> 2016, 243	http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/2016-07-01
Wet bescherming persoonsgegevens	Wbp	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2000, 302 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2001, 337 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 juli 2017, <i>Stb.</i> 2017, 279	http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2017-07-01
Telecommunicatiewet	-	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 1998, 610 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 1998, 664 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 juli 2017, <i>Stb.</i> 2016, 218	http://wetten.overheid.nl/BWBR0009950/2017-07-01
Burgerlijk Wetboek Boek 2	-	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 1976, 395 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 1976, 339 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 september 2017, <i>Stb.</i> 2017, 174	http://wetten.overheid.nl/BWBR0003045/2017-09-01
Participatiewet	-	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2003, 375 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2003, 386 Door <i>Stb.</i> 2014/270 is de citeertitel gewijzigd per 1 januari 2015. Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 oktober 2017, <i>Stb.</i> 2017, 287	http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2017-10-01
Algemene Ouderdomswet	AOW	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 1956, 281 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 1956, 281 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 oktober 2017, <i>Stb.</i> 2017, 354	http://wetten.overheid.nl/BWBR0002221/2017-10-01
Wet studiefinanciering 2000		Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2000, 286 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2000, 286 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 oktober 2017, <i>Stb.</i> 2017, 354	http://wetten.overheid.nl/BWBR0011453/2017-10-01

Titel	Afkorting	Vindplaats	Website
Sanctiewet 1977	-	Ontstaansbron en inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2002, 270 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 januari 2015, <i>Stb.</i> 2014, 576	http://wetten.overheid.nl/BWBR0003296/2015-01-01
Sanctieregeling terrorisme 2007-II		Ontstaansbron en inwerkingtreding: <i>Stcrt.</i> 2007, 248 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 14 april 2010, <i>Stcrt.</i> 2010, 5507	http://wetten.overheid.nl/BWBR0023131/2010-04-14
Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie	Vierde anti-witwasrichtlijn	<i>PbEU</i> 2015, L 141/73	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN
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)	<i>PbEU</i> 2015, L 141/1	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0847&from=EN
Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten	Europese verordening Aangifte liquide middelen	<i>PbEU</i> 2005, L 309/9	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1889&from=NL
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005	-	<i>Com</i> (2016) 825	http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4c6c5737-c8f5-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF
Resolution 1267 (1999). Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999	VN Veiligheidsraad (VNVR) Resolutie 1267 (1999)	S/RES/1267 (1999)	http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29
Resolution 1373. Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001	VNVR Resolutie 1373 (2001)	RES/1373 (2001)	http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams

Universiteit Maastricht, School of Business and Economics

Leden

Mr. J.C. Glimmerveen

Ministerie van Financiën, Financiële Markten, Institutioneel Beleid en Integriteit

Mr. E. Meijer

Ministerie van Financiën, Financiële Markten, Institutioneel Beleid en Integriteit

Mr. M. Rehorst

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Analist

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Decision Support

Dr. J. van der Knoop

Universiteit Utrecht

Dr. J. Ferwerda

D. Weggemans MSc

Universiteit Leiden, Institute for Security and Global Affairs

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.

Organisatie	Naam
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	2 medewerkers
Autoriteit Financiële Markten	3 medewerkers
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit - Nederland	2 medewerkers
Haagse orde van advocaten/ Kenniscentrum Wwft	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	1 medewerker
Ministerie van Veiligheid en Justitie	1 medewerker
Nationale Politie	3 medewerkers
Nederlandse Vereniging van Banken	3 medewerkers van 2 banken die zijn aangesloten bij de NVB
Openbaar Ministerie	3 medewerkers
Tilburg University	1 medewerker
Universiteit Leiden / Institute for Security and Global Affairs	1 medewerker
Universiteit Utrecht	1 medewerker
Vrije Universiteit Amsterdam	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 beide expertmeetings. Omdat dit soms niet het geval was, wordt een onderscheid gemaakt tussen 'medewerker I' en 'medewerker II'.

Organisatie	1e expertmeeting	2e expertmeeting
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Autoriteit Financiële Markten	Deelnemer I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Bureau Financieel Toezicht	Deelnemer I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Bureau Toezicht Wwft	Deelnemer I	Deelnemer I
De Nederlandsche Bank	Deelnemer I	Deelnemer II
Douane Nederland	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	Deelnemer I
Financial Intelligence Unit - Nederland	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	Deelnemer I
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Deelnemer I	Deelnemer II
Holland Quaestor	Deelnemer I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
HS Collective	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	Deelnemer I
Kansspelautoriteit	¹³⁵	Deelnemer I
Koninklijke Marechaussee	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Deelnemer I	Deelnemer I
Nationale Politie	Deelnemer I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants	Deelnemer I	Deelnemer I
Nederlandse Orde van Advocaten	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	Deelnemer I
Nederlandse Vereniging van Banken	Deelnemer I	Deelnemer I
Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren	Deelnemer I	Deelnemer I
Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs	Deelnemer I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Openbaar Ministerie	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>

¹³⁵ Na de eerste expertmeeting bleek dat de uitnodiging niet bij de medewerker van Ksa was aangekomen.

Bijlage 4 Scripts expertmeetings

Script eerste expertmeeting

Dit document beschrijft het verloop van de eerste bijeenkomst (invullen gevolgenmatrix) met experts op het terrein van terrorismefinanciering (d.d. 11 mei 2017).

Welkom en toelichting op NRA's door WODC (10 min.)

- WODC heet de deelnemers welkom en vraagt de deelnemers zich elk kort voor te stellen.
- WODC geeft een toelichting op de NRA's en het onderzoek.
- WODC licht kort de gehanteerde methodologie, concepten en definities toe en deelt de eerste hand-out uit waar dit in beschreven staat.

Welkom en toelichting op expertbijeenkomst door APE (10 min.)

- APE heet de deelnemers welkom en introduceert zichzelf.
- APE geeft toelichting op de expertbijeenkomst:
- Dit is de eerste bijeenkomst in het kader van het analyseren van risico's op het terrein van terrorismefinanciering. Doel van de eerste bijeenkomst is het identificeren van de belangrijkste risico's op het terrein van terrorismefinanciering en het inschatten van de potentiële impact van de risico's. We gaan vandaag als volgt te werk:
 - We bekijken een *longlist* van dreigingen. Deze is samengesteld aan de hand van een mailenquête, interviews met wetenschappers en met vertegenwoordigers van expertorganisaties, en het bestuderen van zes buitenlandse NRA's, de SNRA en overige relevante rapporten. Het veld heeft input gegeven bij het opstellen van deze *longlist*. Uit deze *longlist* vragen wij u de in uw ogen tien dreigingen met de grootste potentiële impact te selecteren. Hiervoor zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer.
 - Vanaf het moment dat de deelnemers in gezamenlijkheid zijn gekomen tot een lijst met tien dreigingen met de grootste potentiële impact, spreken wij niet meer van 'dreigingen' maar van 'risico's'.
 - Van de tien risico's gaan we vervolgens het potentiële risiconiveau dat van elk van de risico's uitgaat, inschatten. Hiervoor zullen we gebruikmaken van een Multi Criteria Analyse (MCA) in de digitale versnellingskamer ofwel Group Decision Room.
 - Met de MCA wordt u gevraagd om per risico de potentiële impact in te schatten op een zevental criteria. Bijvoorbeeld: wij vragen u in te schatten in welke mate het risico 'online kansspelen' een versturende werking kan hebben op de stabiliteit van het financiële stelsel op een schaal van 0-100, waarbij 100 staat voor een maximale potentiële impact
 - Wij vragen u de verwachte maximale omvang van het gevolg/de schade in te schatten, in de hypothetische situatie dat er geen preventief en repressief beleid is. Wij lichten dit later verder toe.
 - In de tweede bijeenkomst worden beleidsexperts gevraagd in welke mate het bestaand preventieve en repressieve beleid het door u ingeschatte risiconiveau tegengaat.
 - Uw inschatting van het risiconiveau resulteert in een rangorde van de tien belangrijkste risico's op het terrein van terrorismefinanciering, geordend naar potentieel risiconiveau.

- Tijdens deze bijeenkomst zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer. Daarin zullen wij u enkele vragen voorleggen. De antwoorden wordt op geaggregeerd niveau real-time geprojecteerd om het scherm. Dit is vervolgens aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan. Ook de MCA wordt gedaan in de versnellingskamer.
- APE licht toe dat zij op basis van de digitale en mondelinge inbreng van de experts een verslag van de bijeenkomst zal opstellen. Om te voorkomen dat feitelijke onjuistheden worden gerapporteerd, worden de verslagen van de bijeenkomsten teruggelegd bij de experts. Zij worden in de gelegenheid gesteld eventueel feitelijke onjuistheden aan te passen. In het uiteindelijke rapport zullen uitkomsten niet herleidbaar tot personen worden gepresenteerd.

Longlist van dreigingen bekijken en eventueel dreigingen toevoegen (20 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop de dertig dreigingen en vraagt de expert deze te bekijken. WODC licht de totstandkoming van de longlist kort toe. Eventuele vragen van experts kunnen nu gesteld worden.
- APE vraagt de deelnemers om – mits zij dreigingen missen - maximaal twee dreigingen toe te voegen. Hierbij wordt benadrukt dat de dreigingen op de *longlist* van een bepaald abstractieniveau zijn. De experts wordt gevraagd hiermee rekening te houden bij hun overweging om dreigingen toe te voegen. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer.

Bekijk onderstaand overzicht met dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Mist u een belangrijke dreiging? Zo ja, voeg maximaal 2 dreigingen toe. Indien u geen dreiging mist vult u deze vraag niet in.

- De toegevoegde dreigingen worden centraal geprojecteerd.
- De dreigingen worden plenair langsgelopen en besproken. Hierbij is het zaak eventueel gelijksoortige of overlappende dreigingen samen te voegen en te toetsen of de genoemde dreigingen echt niet zijn opgenomen in de *longlist* of onder een van de dreigingen in de *longlist* vallen. De overblijvende toegevoegde dreigingen worden toegevoegd aan de *longlist* van dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering.

Belangrijkste dreigingen selecteren in twee ronden (20 min.)

- De aangevulde *longlist* wordt digitaal voorgelegd aan de experts. Hen wordt gevraagd de in hun ogen tien belangrijkste dreigingen te selecteren. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer.

Selecteer uit onderstaand overzicht de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen.

- De uitkomsten worden meteen centraal geprojecteerd in een duidelijk overzicht waaruit direct valt op te maken welke dreigingen het meest belangrijk worden gevonden door de experts in de vorm van een frequentieverdeling van de dreigingen op de longlist inclusief de aanvullingen hierop.
- De experts worden vervolgens uitgenodigd hun keuze plenair toe te lichten. APE zal de discussie richten op de dreigingen die in de frequentieverdeling rond de tiende plek vallen (zowel daarbinnen als daarbuiten).
- Na toelichting en discussie worden de vijftien dreigingen die het hoogst op de frequentieverdeling staan nogmaals digitaal voorgelegd. De experts worden nogmaals gevraagd individueel de tien in hun ogen belangrijkste dreigingen te selecteren. Dit gebeurt vanwege de mogelijkheid dat de plenaire discussie experts

van mening heeft doen veranderen. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer:

•
Selecteer uit onderstaand overzicht nogmaals de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen.

- De uitkomst hiervan wordt geprojecteerd. De tien dreigingen die het hoogst staan in de frequentieverdeling worden vervolgens vastgesteld. Deze dreigingen, vanaf nu 'risico's' genoemd, worden gedurende de rest van de bijeenkomst verder onderzocht.

WODC licht de criteria toe (10 min.)

- De experts schatten de potentiële impact van de risico's in aan de hand van de mate waarin het risico een versturende werking kan hebben of kan ingrijpen op:
 - a de stabiliteit van het financiële stelsel;
 - b de reguliere economie;
 - c de samenleving;
 - d de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
 - e het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
 - f het veiligheidsgevoel;
 - g het imago, de reputatie van Nederland.
- Deze criteria worden voorgelegd aan de experts en toegelicht door het WODC. WODC deelt ook een hand-out uit met de genummerde (a-g) criteria. Vervolgens wordt voorgesteld om de criteria vast te stellen. De lijst met criteria staat in principe vast. De relevantie en volledigheid ervan staan niet ter discussie.
- De experts worden nogmaals uitgelegd dat zij aan de hand van de zeven criteria het risiconiveau van de geselecteerde risico's gaan inschatten. Hen zal worden gevraagd voor elke risico in te schatten in hoeverre dit risico een versturende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk van de criteria.

Gewicht toedelen (15 min.)

- De criteria a-g worden van een gewicht voorzien door de experts. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, absoluut en relatief aan de andere criteria. Deze stap wordt genomen omdat we niet verwachten dat de criteria door de experts van gelijk belang worden geacht. Elk criterium krijgt een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. De experts doen dit ieder afzonderlijk digitaal:

Geef elk van onderstaande criteria een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, ook ten opzichte van de andere criteria.

- Het gemiddelde toegekende gewicht wordt meteen berekend en centraal geprojecteerd en plenair besproken. Daartoe worden ook de standaardafwijking per gemiddelde van de criteria bekeken.
- Vervolgens wordt digitaal gestemd over het gemiddelde gewicht per criterium. De deelnemers zien de zeven criteria met daarbij de bijbehorende gemiddelde gewichten. Dit is van belang zodat de experts de gewichten (ook) ten opzichte van elkaar kunnen beoordelen.

Bekijk de gemiddelde gewichten voor de criteria. Bent u het eens met de gewichten?

- Als een meerderheid van de experts het eens is met het gemiddelde gewicht, wordt het gewicht vastgesteld.
- Als na de eerste stemronde niet meer dan de helft van de experts het eens is met het gemiddelde gewicht, worden voor- en tegenstanders gevraagd een toelichting te geven. Vervolgens kunnen de experts opnieuw stemmen. Na deze twee stemronde wordt het gewicht vastgesteld.

Pauze (15 min.)

Na de pauze wordt de MCA gemaakt: wordt op basis van de gewogen gemiddelde expertoordelen het potentiële risiconiveau van de geselecteerde risico's bepaald.

Invullen gevolgenmatrix (25 min.)

- Voor ieder risico wordt door de experts de mate waarin een (schadelijk) gevolg kan optreden bepaald. Dit doen de experts individueel en digitaal.
- De experts houden hierbij rekening met de context van Nederland (bijvoorbeeld geografische ligging) en dus met de kans dat een risico schade oplevert, voor zover de kans hierop bepaald wordt door de context.
- De experts houden *geen* rekening met het bestaande preventieve en repressieve beleid dat de mate waarin een (schadelijk) gevolg kan optreden beperkt. De experts wordt gevraagd de verwachte maximale omvang van de schade in te schatten, in de hypothetische situatie dat er geen preventief en repressief beleid is.
- De experts schatten de potentiële impact van de risico's in aan de hand van de mate waarin de risico's een versturende werking kunnen hebben of kunnen ingrijpen op de zeven criteria.
- De expert wordt gevraagd de matrix verticaal in te vullen. Dit zorg ervoor dat voor elk risico de inschatting op het criterium op dezelfde manier gemaakt wordt.
- WODC legt kort uit hoe de experts de mate waarin een risico een versturende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk criterium kunnen scoren, c.q. hoe zij de schaal 0-100 kunnen interpreteren. Hiertoe deelt zij ook een hand-out uit waar de schaal 0-100 is opgedeeld in categorieën.

Vul onderstaande matrix in. Bepaal voor elk criterium de mate waarin het risico een versturende werking kan hebben of er op ingrijpt. Geef een score van 0-100 bij elk criterium voor elk van de tien risico's, waarbij 0 staat voor geen impact en 100 voor maximale impact.

- Voor elk risico wordt op geaggregeerd niveau een totaalscore berekend door het gewogen gemiddelde te nemen van de mate waarin het risico een versturende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk van de zeven criteria.
- Dit gewogen gemiddelde wordt centraal geprojecteerd. Hier wordt voor het eerst een mogelijke rangorde van de risico's duidelijk.

Bespreken uitkomst invullen matrix (35 min.)

- De rangorde wordt centraal geprojecteerd. De expert worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde rangorde en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking op de onderliggende criteria van de tien totaalscores) – hun oordeel te substantiëren zodat duidelijk is op basis van welke overwegingen, kennis en concrete ervaringen de experts tot hun oordelen komen. Het is hier zaak om door te vragen en te vragen naar ondersteunende databronnen en concrete ervaringen. Als deze bronnen er niet of onvoldoende zijn, wordt de experts

gevraagd welke databronnen zij nodig achten om tot een geïnformeerd oordeel te komen. Hier wordt voldoende tijd voor genomen.

Mogelijkheid tot aanpassen matrix (5 min.)

- De experts worden in de gelegenheid gesteld hun eigen ingevulde gevolgenmatrix aan te passen. Zij kunnen op basis van de gevoerde discussie en toelichting van de andere experts hun inschatting op de risico's aanpassen.

Bespreken rangorde risico's en vaststellen rangorde (15 min.)

- De gemiddelden totaalscores – na eventuele aanpassingen door de experts – worden centraal geprojecteerd en besproken.
- De experts worden om een laatste toelichting op de rangorde gevraagd.
- De uitkomst van deze exercitie is een onderlinge rangorde van de tien meest belangrijke risico's gebaseerd op expertoordelen.

Afsluiting (5 min.)

- APE en WODC bedanken alle deelnemers voor hun tijd en inbreng.

Script tweede expertmeeting

Dit document beschrijft het verloop van de tweede bijeenkomst (vaststellen weerbaarheidsscore) met experts op het terrein van terrorismefinanciering (d.d. 1 juni 2017).

Welkom en toelichting op NRA's door WODC (10 min.)

- WODC heet de deelnemers welkom en vraagt de deelnemers zich elk kort voor te stellen.
- WODC geeft een korte toelichting op de NRA's en het lopende en komende onderzoek
- WODC licht kort de definitie van *weerbaarheid* toe en deelt de eerste hand-out uit waar dit in beschreven staat. Weerbaarheid heeft betrekking op het beschikbare beleidsinstrumentarium (op organisatie, gemeentelijke, nationaal en internationaal niveau) en op de uitvoeringspraktijk (de mate waarin het beleidsinstrumentarium wordt benut).

Welkom en toelichting op expertbijeenkomst door APE (5 min.)

- APE heet de deelnemers welkom en introduceert zichzelf.
- APE geeft toelichting op de expertbijeenkomst:
- Dit is de tweede bijeenkomst in het kader van het analyseren van risico's op het terrein van terrorismefinanciering. De bijeenkomst staat in het teken van de weerbaarheid als gevolg van beleid. Doel van de tweede bijeenkomst is het vaststellen van de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium risico's op het terrein van terrorismefinanciering tegengaat. We gaan vandaag als volgt te werk:
 - We vragen u een inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid. Dit vragen wij u te doen voor tien risico's. Dit zijn de risico's die in de hier voorgaande bijeenkomst zijn geïdentificeerd en waarvan een eerste risico-analyse is gemaakt. Van deze risico's is het risiconiveau bepaald. Daarbij is geen rekening gehouden met de weerbaarheid als gevolg van beleid. Dat vragen wij u vandaag wel te doen. Zodoende zullen we de risicoanalyse verdiepen.

- In een volgende stap vragen wij u het beleidsinstrumentarium dat de tien risico's tegengaat, te identificeren. We vragen u de bijdrage aan de weerbaarheid per instrument aan te geven.
- Vervolgens vragen wij u nogmaals een inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid en spreken wij hier over. Deze inschatting zullen wij gebruiken om het niveau van het risico (restrisico) te bepalen wanneer wel rekening wordt gehouden met beleid. Uiteindelijk hebben we een ordening van de tien risico's naar risiconiveau.
- Tijdens deze bijeenkomst zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer. Daarin zullen wij u enkele vragen voorleggen. De antwoorden worden op geaggregeerd niveau real-time geprojecteerd om het scherm. Dit is vervolgens aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan.
- APE licht toe dat zij op basis van de digitale en mondelinge inbreng van de experts een verslag van de bijeenkomst zal opstellen. Om te voorkomen dat feitelijke onjuistheden worden gerapporteerd, worden de verslagen van de bijeenkomsten teruggediept bij de experts. Zij worden in de gelegenheid gesteld eventueel feitelijke onjuistheden aan te passen. In het uiteindelijke rapport zullen uitkomsten niet herleidbaar tot personen worden gepresenteerd.

Toelichten geïdentificeerde risico's door WODC (5 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop de tien risico's die in de vorige bijeenkomst zijn geïdentificeerd en geanalyseerd.
- De risico's en de rangorde wordt besproken. Daarbij wordt verteld dat door de experts bij de inschatting van het risiconiveau geen rekening is gehouden met preventief en repressief beleid.

Eerste inschatting weerbaarheid (5 min.)

- APE vraagt de deelnemers een eerste inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid. De deelnemers wordt gevraagd voor elk risico een weerbaarheidsscore te geven. Dit doen zij in de digitale versnellingskamer:

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium. U kunt ook aangeven dat u niet over voldoende kennis en ervaring beschikt om een inschatting te maken.

- De uitkomsten worden niet op dit moment besproken. Later vragen wij de deelnemers nogmaals een inschatting te maken van de weerbaarheid. Dan zullen de uitkomsten worden besproken. Tevens wordt er dan gekeken naar de verandering in de gemiddelde weerbaarheidsscores.

Bijdrage aan weerbaarheid per instrument bepalen (110 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop vier beleidsinstrumenten (wetten) en licht deze toe. Deze instrumenten zijn in elk geval relevant om de risico's tegen te gaan.
- APE vraagt de experts per risico aan te geven in welke mate de verschillende instrumenten bijdragen aan de totale weerbaarheid.
- In de eerste stap wordt voor elk risico het voor dat risico relevante beleidsinstrumentarium geïnventariseerd. Dit gebeurt plenair door te vragen welke instrumenten (anders dan de vier wetten) voor het betreffende risico relevant zijn.
- In de tweede stap wordt aan de experts gevraagd voor de instrumenten (oorspronkelijke + aanvullende) aan te geven in welke mate elk instrument bijdraagt aan de totale weerbaarheid als gevolg van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Dit doen zij in de digitale versnellingskamer. De experts wordt gevraagd hier

alleen een inschatting te geven als zij hiervoor een weerbaarheidsscore voor dat risico hebben gegeven. Als zij dit niet hebben gedaan wordt hen gevraagd dat risico over te slaan.

Kunt u van onderstaande beleidsinstrumenten aangeven in welke mate zij bijdragen aan het tegengaan van het genoemde risico? Verdeel 100 punten over de beleidsinstrumenten. Hoe meer punten, hoe groter de bijdrage van een instrument.

- De gemiddelde uitkomst wordt per instrument geprojecteerd. De expert worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde gemiddelden en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking) – hun oordeel te substantiëren.

Tweede inschatting weerbaarheid (5 min.)

- APE vraagt de deelnemers hun eerste inschatting van de weerbaarheid als gevolg van het beleid aan te passen (als zij dit nodig achten). Dit doen zij in de digitale versnellingskamer door hun eerste inschatting (als nodig) aan te passen.

Bespreken definitieve inschatting weerbaarheid (20 min.)

- De gemiddelde inschatting van de mate waarin beleid het risico tegengaat wordt centraal geprojecteerd. De experts worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde gemiddelden en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking) – hun oordeel te substantiëren.
- Tevens worden mogelijke *knelpunten* die de weerbaarheid als gevolg van het beleid bemoeilijk uitgevraagd (zal met name gaan om gebrekkige informatie uitwisseling).
- Een tweede aandachtspunt bij het bespreken van de weerbaarheidsscores is het *verbeterpotentieel* van het beleidsinstrumentarium. Welke mogelijkheden zien de experts voor het vergroten van de weerbaarheid als gevolg van het beleid om de risico's tegen te gaan? En op welke termijn wordt deze winst geboekt?

Resterend risico berekenen en bespreken (15 min.)

- Op basis van de weerbaarheidsscores worden de risicoscores berekend.
- De risico's worden weergegeven naar resterend risico.
- De experts worden om een laatste toelichting op de rangorde gevraagd.

Afsluiting (5 min.)

- WODC herinnert de experts eraan dat zij een e-mail consultatie over databronnen hebben uitstaan en vraagt de experts deze in te vullen.
- APE en WODC bedanken alle deelnemers voor hun tijd en inbreng.

Bijlage 5 Resultaten eerste expertmeeting

Dreigingen

Bekijk onderstaand overzicht met dreigingen op het terrein van terrorismefinanciering. Mist u een belangrijke dreiging? Zo ja, voeg maximaal 2 dreigingen toe. Indien u geen dreiging mist vult u deze vraag niet in.

Dreigingen
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.
Financiering via virtuele valuta
Financiering via derdengeldenrekeningen via advocaten
Financiering via over-/onderfacturering
Financiering via derdengeldenrekeningen via notarissen
Financiering via koeriers van contant geld
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners
Financiering via vergunde betaaldienstverleners
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)
Financiering met geld verkregen uit verkoop van goederen (bijv. gebruikte vrachtwagens) of andere producten van hoge waarde (goud etc.)
Financiering met geld verkregen uit (online) kansspelen
Financiering met geld verkregen uit mensenhandel/-smokkel
Financiering met geld verkregen uit diefstal/inbraak
Financiering met geld verkregen uit fraude/bedrog/oplichting
Financiering met geld verkregen uit drugshandel
Financiering met geld van buitenlandse organisaties met al dan niet met vertakkingen naar buitenlandse overheidsinstellingen (herkomst geld al dan niet transparant)
Donaties van non-profit organisaties (bijv. stichtingen/goede doelen via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding)
Donaties van religieuze stichtingen (bijv. via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding)
Donaties van (vermogende) particulieren in buitenland
Donaties van (vermogende) particulieren in Nederland
Financiering met middelen van de staat (bijv. uitkering, toeslagen of studiefinanciering)
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden
Financiering met eigen middelen
Toevoeging: Financiering via misbruik crowdfunding

Ronde 1: selecteer uit onderstaand overzicht de in uw ogen 10 belangrijkste dreigingen

Dreigingen	Aantal keer genoemd
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	9
Financiering met geld verkregen uit fraude/bedrog/oplichting	8
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	8
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	7
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)	7
Financiering via virtuele valuta	7
Financiering met eigen middelen	7
Financiering door misbruik van middelen van de staat	7
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	6
Donaties van religieuze stichtingen (bijv. via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding)	6
Donaties van non-profit organisaties (bijv. stichtingen/goede doelen via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding)	6
Financiering met geld van buitenlandse organisaties met al dan niet met vertakkingen naar buitenlandse overheidsinstellingen (herkomst geld al dan niet transparant)	5
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	5
Financiering met geld verkregen uit drugshandel	5
Financiering via koeriers van contant geld	5
Financiering met geld verkregen uit verkoop van goederen (bijv. gebruikte vrachtwagens) of andere producten van hoge waarde (goud etc.)	4
Financiering via over-/onderfacturering	3
Financiering met geld verkregen uit mensenhandel/-smokkel	3
Financiering met geld verkregen uit diefstal/inbraak	2
Donaties van (vermogende) particulieren in Nederland	2
Donaties van (vermogende) particulieren in buitenland	2
Financiering via misbruik crowdfunding	1
Financiering via derdengeldenrekeningen via notarissen	1
Financiering met geld verkregen uit (online) kansspelen	0
Financiering via derdengeldenrekeningen via advocaten	0

Ronde 2: Selecteer uit onderstaand overzicht nogmaals de in uw ogen 10 belangrijkste dreigingen

Dreigingen	Aantal keer genoemd
<i>Samenvoeging dreigingen:</i> Donaties van religieuze stichtingen (bijv. via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding) + Donaties van non-profit organisaties (bijv. stichtingen/goede doelen via ongeregistreerde inzamelacties, fondsenwerving of crowdfunding) + Financiering met geld van buitenlandse organisaties met al dan niet met vertakkingen naar buitenlandse overheidsinstellingen (herkomst geld al dan niet transparant)	12
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	11
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	11
Financiering via virtuele valuta	10
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	10
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	9
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)	9
Financiering met geld verkregen uit fraude/bedrog/oplichting	7
Financiering met eigen middelen	7
Financiering door misbruik van middelen van de staat	7
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	7
Financiering met geld verkregen uit drugshandel	6
Financiering via koeriers van contant geld	6
Financiering met geld verkregen uit verkoop van goederen (bijv. gebruikte vrachtwagens) of andere producten van hoge waarde (goud etc.)	4
Financiering via over-/onderfacturering	3

Criteria

Ronde 1: Geef elk van onderstaande criteria een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, ook ten opzichte van de andere criteria.

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	9,2	1,2
F Het veiligheidsgevoel	8,3	1,5
C De samenleving	8,3	1,8
G Het imago, de reputatie van Nederland	6,7	2,1
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	6,3	2,1
B De reguliere economie	5,6	2,2
A De stabiliteit van het financiële stelsel	5,3	2,5

Ronde 2: Geef elk van onderstaande criteria een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, ook ten opzichte van de andere criteria.

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	9,3	1,0
C De samenleving	8,3	1,6
F Het veiligheidsgevoel	8,3	1,4
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	6,9	1,7
G Het imago, de reputatie van Nederland	6,3	2,2
B De reguliere economie	5,3	2,0
A De stabiliteit van het financiële stelsel	5,1	2,0

Matrix

Vul onderstaande matrix in. Bepaal voor elk criterium de mate waarin de dreiging een versturende werking kan hebben of er op ingrijpt. Geef een score van 0-100 bij elk criterium voor elk van de tien dreigingen, waarbij 0 staat voor geen potentiële impact en 100 voor maximale potentiële impact.

A De stabiliteit van het financiële stelsel - Weging: 5

B De reguliere economie - Weging: 5

C De samenleving - Weging: 8

D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld - Weging: 7

E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten - Weging: 9

F Het veiligheidsgevoel - Weging: 8

G Het imago, de reputatie van Nederland - Weging: 6

Risico	A	B	C	D	E	F	G	Gemiddeld
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	37,8	26,5	72,7	78,9	113,4	74,8	59,7	66,2
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)	46,1	31,5	70,0	61,3	84,7	71,6	66,8	61,7
Financiering door misbruik van middelen van de staat	25,9	30,2	80,6	54,8	89,5	80,6	70,0	61,6
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	40,4	31,2	62,6	60,3	88,9	68,4	64,4	59,5
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	43,8	27,2	58,3	66,8	109,8	57,3	51,7	59,3
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	38,4	26,8	47,7	70,5	108,6	58,3	51,7	57,5
Financiering via virtuele valuta	40,4	32,1	43,5	71,5	103,8	58,3	50,5	57,2
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten	32,1	24,9	47,7	64,0	102,6	57,3	48,9	53,9
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	29,2	26,5	58,3	52,0	102,0	49,8	39,8	51,1
Financiering met eigen middelen	21,2	27,8	41,9	44,5	85,9	48,8	37,0	43,9

Financiering met geld van (buitenlandse)stichtingen/(non-profit)organisaties

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	51,8	19,9
B De reguliere economie	36,4	20,6
C De samenleving	62,3	18,5
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	77,3	13,5
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	86,4	6,4
F Het veiligheidsgevoel	64,1	23,0
G Het imago, de reputatie van Nederland	68,2	20,8

Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	63,2	26,5
B De reguliere economie	43,2	27,5
C De samenleving	60,0	20,0
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	60,0	20,9
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	64,5	23,1
F Het veiligheidsgevoel	61,4	20,7
G Het imago, de reputatie van Nederland	76,4	11,5

Financiering door misbruik van middelen van de staat

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	35,5	28,7
B De reguliere economie	41,4	28,9
C De samenleving	69,1	19,3
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	53,6	25,7
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	68,2	24,1
F Het veiligheidsgevoel	69,1	21,5
G Het imago, de reputatie van Nederland	80,0	17,6

Financiering via vergunde betaaldienstverleners

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	55,5	27,1
B De reguliere economie	42,7	24,8
C De samenleving	53,6	19,7
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	59,1	19,8
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	67,7	21,9
F Het veiligheidsgevoel	58,6	20,5
G Het imago, de reputatie van Nederland	73,6	13,7

Financiering via onvergonde betaaldienstverleners

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	60,0	18,1
B De reguliere economie	37,3	20,5
C De samenleving	50,0	16,5
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	65,5	15,6
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	83,6	8,8
F Het veiligheidsgevoel	49,1	20,2
G Het imago, de reputatie van Nederland	59,1	18,8

Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	52,7	27,0
B De reguliere economie	36,8	23,0
C De samenleving	40,9	25,4
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	69,1	16,8
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	82,7	13,5
F Het veiligheidsgevoel	50,0	25,9
G Het imago, de reputatie van Nederland	59,1	20,2

Financiering via virtuele valuta

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	55,5	21,9
B De reguliere economie	44,1	21,8
C De samenleving	37,3	20,0
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	70,0	14,8
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	79,1	20,2
F Het veiligheidsgevoel	50,0	26,3
G Het imago, de reputatie van Nederland	57,7	21,9

Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	44,1	23,0
B De reguliere economie	34,1	21,6
C De samenleving	40,9	19,8
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	62,7	11,4
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	78,2	19,9
F Het veiligheidsgevoel	49,1	23,1
G Het imago, de reputatie van Nederland	55,9	22,4

Financiering met leningen/giften van familie/vrienden

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	40,0	22,6
B De reguliere economie	36,4	24,7
C De samenleving	50,0	21,3
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	50,9	20,2
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	77,7	18,8
F Het veiligheidsgevoel	42,7	21,8
G Het imago, de reputatie van Nederland	45,5	25,0

Financiering met eigen middelen

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	29,1	21,5
B De reguliere economie	38,2	24,9
C De samenleving	35,9	25,1
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	43,6	27,1
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	65,5	27,8
F Het veiligheidsgevoel	41,8	23,7
G Het imago, de reputatie van Nederland	42,3	27,9

Nieuwe matrix na discussie

Risico	A	B	C	D	E	F	G	Gemiddeld
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	37,8	26,5	72,7	78,9	113,4	74,8	59,7	66,2
Financiering via regulier bankieren (bijv. opname krediet, lening e.d.)	46,1	31,5	70,0	61,3	84,7	71,6	66,8	61,7
Financiering met middelen van de staat (bijv. uitkering, toeslagen of studiefinanciering)	25,9	30,2	80,6	54,8	89,5	80,6	70,0	61,6
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	40,4	31,2	62,6	60,3	88,9	68,4	64,4	59,5
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	43,8	27,2	58,3	66,8	109,8	57,3	51,7	59,3
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	38,4	26,8	47,7	70,5	108,6	58,3	51,7	57,5
Financiering via virtuele valuta	40,4	32,1	43,5	71,5	103,8	58,3	50,5	57,2
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	32,1	24,9	47,7	64,0	102,6	57,3	48,9	53,9
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	29,2	26,5	58,3	52,0	102,0	49,8	39,8	51,1
Financiering met eigen middelen	20,5	27,5	43,0	48,3	85,9	48,8	37,0	44,4

Inschatting potentiële impact van de tien risico's (op een schaal van 0-100)

	1e inschatting potentiële impact	2e inschatting potentiële impact	Vershil met 1 ^e inschatting
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	66	66	-
Financiering via vergunde banken	62	62	-
Financiering door misbruik van middelen van de staat	62	62	-
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	60	60	-
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	59	59	-
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	58	58	-
Financiering via virtuele valuta	57	57	-
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten	54	54	-
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	51	51	-
Financiering met eigen middelen	44	44	-

Bijlage 6 Resultaten tweede expertmeeting

Eerste inschatting weerbaarheid

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Risico	Gemiddelde score	
	(0-100%)	Standaarddeviatie
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	23,5	15,0
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)	37,4	24,3
Financiering door misbruik van middelen van de staat	23,8	19,9
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	29,9	21,9
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	7,7	9,4
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	6,8	8,6
Financiering via virtuele valuta	6,0	6,2
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten	10,0	9,3
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	7,8	15,3
Financiering met eigen middelen	9,4	15,0
Gemiddeld	16,1	18,8

Beleidsinstrumentarium

Kunt u van onderstaande beleidsinstrumenten aangeven in welke mate zij bijdragen aan het tegengaan van het genoemde risico? Verdeel 100 punten over de beleidsinstrumenten. Hoe meer punten, hoe groter de bijdrage van een instrument.

Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	24,4	8,6
Wetboek van Strafrecht	15,7	7,8
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	13,2	9,2
Fiscale wetgeving	10,9	6,8
De Wet toezicht trustkantoren	8,5	6,9
Wet Bibob	7,3	6,2
De Wet op het financieel toezicht	7,3	4,3
Handelsregister	6,1	3,7
Sectorale regelgeving	5,1	2,8
Burgerlijk wetboek	1,5	2,1

Financiering via regulier bankieren (vergonde banken)

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	33,1	7,3
De Wet op het financieel toezicht	21,2	6,3
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	18,1	9,0
Wetboek van Strafrecht	8,7	6,7
Sectorale regelgeving	5,7	4,4
De Wet toezicht trustkantoren	4,3	3,9
Fiscale wetgeving	3,4	3,6
Handelsregister	2,6	2,7
Wet Bibob	2,1	5,6
Burgerlijk wetboek	1,0	1,9

Financiering door misbruik van middelen van de staat

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Sociale wetgeving	24,8	10,0
Fiscale wetgeving	24,8	10,2
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	18,2	7,5
Wetboek van Strafrecht	14,2	9,9
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	10,1	9,4
De Wet op het financieel toezicht	2,3	4,2
Sectorale regelgeving	2,2	3,7
Handelsregister	1,3	2,4
Wet Bibob	1,1	2,1
Burgerlijk wetboek	0,8	1,8
De Wet toezicht trustkantoren	0,4	1,3

Financiering via vergonde betaaldienstverleners

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	36,8	10,8
De Wet op het financieel toezicht	22,7	9,0
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	16,5	8,3
EU-regelgeving	7,2	4,0
Wetboek van Strafrecht	5,6	5,9
De Wet toezicht trustkantoren	4,0	6,6
Sectorale regelgeving	3,2	3,2
Handelsregister	2,3	2,2
Fiscale wetgeving	1,2	2,0
Burgerlijk wetboek	0,4	1,1
Wet Bibob	0,2	0,6

Financiering via onvergonde betaaldienstverleners

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Wetboek van Strafrecht	41,3	12,6
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	25,5	8,0
De Wet op het financieel toezicht	19,7	13,8
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	4,8	8,4
Handelsregister	4,1	6,0
Fiscale wetgeving	3,4	5,2
Sectorale regelgeving	1,2	3,7
Burgerlijk wetboek	0,0	0,0
Wet Bibob	0,0	0,0
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Wetboek van Strafrecht	36,2	8,5
EU-regelgeving	21,3	15,0
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	16,8	16,5
De Wet op het financieel toezicht	13,2	7,8
Fiscale wetgeving	5,4	7,8
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	3,3	4,5
Handelsregister	2,3	2,5
Sectorale regelgeving	1,6	4,3
Burgerlijk wetboek	0,0	0,0
Wet Bibob	0,0	0,0
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Financiering via virtuele valuta

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	33,5	15,9
Sectorale regelgeving	32,8	19,3
Wetboek van Strafrecht	15,3	11,9
Fiscale wetgeving	13,3	18,5
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	2,5	8,3
Burgerlijk wetboek	0,8	2,8
Handelsregister	0,8	1,9
De Wet op het financieel toezicht	0,8	2,8
Wet Bibob	0,0	0,0
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
EU-regelgeving	23,5	17,4
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	19,2	10,4
Wetboek van Strafrecht	18,2	6,3
Telecom wetgeving	17,9	10,8
De Wet op het financieel toezicht	10,9	9,1
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	5,3	6,5
Fiscale wetgeving	1,9	4,5
Sectorale regelgeving	1,8	4,3
Handelsregister	1,1	1,9
Wet Bibob	0,2	0,6
Burgerlijk wetboek	0,1	0,3
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Financiering met leningen/giften van familie/vrienden

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	35,2	11,9
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	15,0	12,9
Fiscale wetgeving	12,0	17,5
Wetboek van Strafrecht	11,1	9,6
EU-regelgeving	15,0	9,9
Sectorale regelgeving	9,2	7,4
De Wet op het financieel toezicht	4,8	6,3
Burgerlijk wetboek	0,9	2,9
Handelsregister	0,9	1,9
Wet Bibob	0,0	0,0
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Financiering met eigen middelen

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Wetboek van Strafrecht	23,6	8,0
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	21,3	11,4
Fiscale wetgeving	19,9	11,8
EU-regelgeving	17,4	10,0
De Sanctiewet 1977 incl. VN sancties	6,6	8,3
Sectorale regelgeving	5,9	5,3
Handelsregister	3,9	6,1
De Wet op het financieel toezicht	1,4	2,1
Burgerlijk wetboek	0,0	0,0
Wet Bibob	0,0	0,0
De Wet toezicht trustkantoren	0,0	0,0

Tweede inschatting weerbaarheid

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Risico	Gemiddelde score	
	0-100%)	Standaarddeviatie
Financiering via regulier bankieren (vergunde banken)	36,7	25,2
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	30,8	21,1
Financiering door misbruik van middelen van de staat	23,9	17,9
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	23,5	15,0
Financiering met eigen middelen	12,5	15,0
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	10,0	14,7
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten	9,1	9,7
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	9,1	8,7
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	6,8	8,6
Financiering via virtuele valuta	6,4	6,1
Gemiddeld	16,9	18,6

Vergelijking eerste en tweede inschatting weerbaarheid

Inschatting gemiddelde weerbaarheid van totale beleidsinstrumentarium per risico (op een schaal van 0-100%)

	1 ^e inschatting weerbaarheid	2 ^e inschatting weerbaarheid	Vershil met 1 ^e inschatting
Financiering via vergunde banken	37%	37%	-
Financiering via vergunde betaaldienstverleners	30%	31%	+1 procentpunt
Financiering door misbruik van middelen van de staat	24%	24%	-
Financiering met geld van (buitenlandse) stichtingen/(non-profit)organisaties	24%	24%	-
Financiering via prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	10%	13%	+3 procentpunten
Financiering met eigen middelen	9%	10%	+1 procentpunt
Financiering via onvergunde betaaldienstverleners	8%	9%	+1 procentpunt
Financiering met leningen/giften van familie/vrienden	8%	9%	+1 procentpunt
Financiering via ondergronds bankieren / Hawala bankieren	7%	7%	-
Financiering via virtuele valuta	6%	6%	-
Gemiddelde	16%	17%	+1 procentpunt