

Samenvatting

Beleid Bestrijding Terrorismefinanciering

Effectiviteit en Effecten

(2013-2016)

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

December 2018

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

Samenvatting

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Opkomst nieuwe actoren**

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

- **Checks en Balances**

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

- **Verschuiving van rollen en vervaging van verantwoordelijkheden.**

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

(waar toezichhouders toezicht houden en operationele actoren zich met opsporing bezig houden).

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

- **Verschillende definities van effectiviteit**

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

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

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

- **Platformen en Informatie Delen**

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

- **Toename Nationale Sanctielijst Terrorisme**

De bestudering van het Bevriezingsoverleg laat zien dat sinds 2013 de Nationale Sanctielijst Terrorisme op nieuwe manieren is ingezet. Door een exponentiële uitbreiding van de lijst beoogt men proactief in te kunnen grijpen op het Syriëganger fenomeen. Het is van belang om de (mogelijke) effectiviteit van de maatregel te evalueren en de

zorgvuldigheid van het proces te blijven bewaken. Deze administratieve maatregel is een zware sanctie voor getroffenen, die immers (nog) geen verdachten in strafrechtelijke zin zijn.

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

- **Nieuw Dreigingsbeeld**

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

- **Derisking / Beleidscontradicties**

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

- **Privacy en Proportionaliteit**

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

- **Onderzoek en Transparantie**

Tenslotte een conclusie over transparantie en publieke verantwoording. Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel instanties terughoudend zijn met het delen van informatie, werkwijzen en cijfermatig materiaal met onderzoekers. Deels komt dit voort uit veiligheidsoverwegingen en verplichtingen inzake toezichtvertrouwelijkheid. Naast geheimhoudingsverplichtingen en privacywetgeving blijkt dat toegang tot documenten

ook lastig is vanuit organisatorisch oogpunt. Gegevens en documenten met betrekking tot TF worden vaak niet los van witwasgegevens bewaard. Vastgesteld is dat er weinig tot geen standaard protocol voor de uitwisseling van TF-gerelateerd informatie met belanghebbenden is. Het is belangrijk dat er stappen worden gezet met betrekking tot transparantie en de beschikbaarheid van gegevens ten behoeve van evaluatie en wetenschappelijk onderzoek. Dat is relevant voor wetenschappelijk onderzoek en het verder toetsen van doelmatigheid en efficiëntie van het beleid, het vergroten van transparantie is ook belangrijk met betrekking tot brede maatschappelijke legitimiteit van het beleid.