

Bestrijding van terrorismefinanciering

Succes en falen in beleid

Edwin Bakker en Teije Hidde Donker

De bestrijding van de financiering van terrorisme kreeg wereldwijd sinds '11 september' bijzonder veel aandacht van politici en beleidsmakers. Met name in de maanden na de aanslagen in New York en Washington D.C. werd onderzoek naar, en het blokkeren van de geldstromen naar terroristische organisaties gezien als een van de belangrijkste maatregelen in de strijd tegen het internationaal terrorisme. De aanpak van terrorismefinanciering was zelfs een van de eerste beleidswijzigingen van de regering Bush direct na de aanslagen. Op 24 september 2001 kwam de Amerikaanse president met zijn *Executive Order on Terrorist Financing*. Er zouden nog vele andere orders, directieven en wetten volgen, zowel in de Verenigde Staten als daarbuiten. In Nederland namen de ministers Bot en Zalm onlangs nog het besluit om alle financiële tegoeden en middelen van de veroordeelde leden van het Hofstadnetwerk te bevriezen. De ministers baseerden zich op een ander belangrijk besluit dat kort na 9/11 werd genomen, namelijk resolutie 1373 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties die de lidstaten oproept de financiering van terrorisme tegen te gaan en tegoeden van terroristen te bevriezen.

In dit artikel geven we een overzicht van belangrijke ontwikkelingen op het gebied van terrorismefinanciering en bestrijding hiervan. Daarnaast wordt gepoogd een antwoord te geven op de vraag in hoeverre de huidige bestrijding van de financiering van terrorisme effectief is en hoe dit eventueel verbeterd kan worden. We hanteren bij de afbakening van terrorismefinanciering de omschrijving zoals gebruikt in het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van de Europese Unie van 27 december 2001. Hierin wordt de financiering van terrorisme als volgt gedefinieerd: "Het bewust met alle middelen, rechtstreeks of niet rechtstreeks, ter beschikking stellen of verzamelen van tegoeden (en andere financiële of economische middelen) door burgers op het grondgebied van elk van de lidstaten van de Europese Unie, teneinde deze te gebruiken om terroristische daden te plegen of in de wetenschap dat deze daarvoor zullen worden gebruikt."

Kosten

Het instandhouden van een terroristische organisatie kost veel geld. Organisaties hebben financiële middelen nodig om rekruten te werven, te trainen en van wapens te voorzien. Hoeveel geld daarvoor nodig is, is onduidelijk. De schattingen lopen nogal uiteen.

Zo stelt journalist en econoom Loretta Napoleoni in haar veel besproken boek *NV Terreur*¹ dat er in het internationale economische stelsel dat terrorisme ondersteunt jaarlijks zo'n 1,5 biljoen dollar omgaat. Ze kreeg daarmee de nodige aandacht van de media. Het boek, en met name het getal van anderhalf biljoen dollar, werd door veel experts echter bekritiseerd. Een definitie van terrorisme ontbreekt bijvoorbeeld, waardoor het onduidelijk is waarop de getallen allemaal betrekking hebben. Een ander veel besproken publicatie is het rapport van de econoom Friedrich Schneider. In zijn 'Macroeconomics: The Financial Flows of Islamic Terrorism'² stelt de auteur dat het jaarlijkse budget van Al Qaeda rond '11 september' ergens tussen de 20 en 50 miljoen dollar lag. Het jaarlijkse budget van andere terroristische organisaties zoals Hamas en Hezbollah zou respectievelijk 10 miljoen en 50 miljoen bedragen. De betrouwbaarheid van de gebruikte rekenkundige methoden wordt echter betwist. Dat het bij deze grote organisaties om dergelijke hoge bedragen gaat lijkt wel zeker. Zo schatte de *National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* die '9/11' onderzocht, de jaarlijkse uitgaven van Al Qaeda ook op enkele tientallen miljoenen dollars. De terroristische organisatie die over de meeste financiële middelen beschikt is echter het links revolutionaire Colombiaanse FARC. Deze organisatie zou volgens het toonaangevende

blad *Jane's Intelligence Review* de beschikking hebben over een budget dat drie miljard dollar bedraagt.

Deze bedragen zijn nodig om het omvangrijke netwerk in stand te houden. Dit netwerk omvat niet alleen de relatief kleine groep van uitvoerders van aanslagen. Het behelst tevens de veel grotere groep 'terroristen' die zich bezig houden met radicalisering, rekrutering, bewapening en allerlei andere zaken die nodig zijn om uiteindelijk personen te vinden en van middelen te voorzien om aanslagen uit te kunnen voeren.

De benodigde financiële middelen voor een terroristische aanslag *an sich* zijn, vergeleken met de bedragen voor het in stand houden van het netwerk, bijzonder gering. De kosten voor de aanslagen op 11 september 2001 worden door de FBI geraamd tussen de 400.000 en 500.000 dollar; die op 11 maart 2004 in Madrid zouden maximaal 15.000 dollar hebben gekost en de aanslagen op 7 juli 2005 in Londen enkele honderden Britse ponden. De kosten van in Nederland uitgevoerde en – volgens het Openbaar Ministerie – beraamde aanslagen in Nederland zijn relatief gering. Het wapen dat Mohammed B. gebruikte om Theo van Gogh te doden, kost op de illegale markt tussen de 1.000 en 1.500 euro.

Bronnen

De wijzen waarop terrorisme gefinancierd wordt zijn divers. Grofweg zijn de volgende vier methoden te onderscheiden: steun door staten, donaties van sympathisanten, legale economische activiteiten en illegale of criminele activiteiten.

Bekende terroristische organisaties die (in het verleden) konden rekenen op steun van staten zijn de IRA (onder andere Libië), Hezbollah (onder andere Iran) en de Nicaraguaanse Contra's (Verenigde Staten). Mede onder internationale druk en dankzij het einde van de Koude Oorlog is staatssteun sterk in omvang afgenomen. Een aantal landen geeft echter nog steeds directe of indirecte steun aan organisaties die als terroristisch beschouwd kunnen worden. Volgens het US State Departement is Iran één van de meest actieve statelijke sponsors van terrorisme in de wereld. Teheran zou, onder meer, Hezbollah, Hamas en de Al Aqsa brigades voorzien van fondsen, opleidingen en wapens. Naast directe medeplichtigheid aan terrorisme is statelijke nalatigheid in het aanpakken van terrorisme een andere mogelijkheid om terroristische organisaties te steunen. Diverse landen hebben in het verleden de aanwezigheid van bepaalde organisaties op het eigen territorium oogluikend toegestaan. In extreme gevallen werd de aanwezigheid van trainingskampen getolereerd of lieten regimes zich door terroristische organisaties betalen voor allerlei faciliteiten, met als bekendste voorbeeld Al Qaeda en het Taliban-regime in Afghanistan.

Donaties door sympathisanten zijn met name voor nationalistische en islamistische terroristische organisaties een belangrijke bron van inkomsten. Volgens de National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States waren de aanslagen op New York en Washington D.C. vooral met donaties gefinancierd. In veel gevallen spelen internationaal opererende charitatieve instellingen een opvallende rol. In het geval van Hamas zijn de 'Benevolence International Foundation', 'The Holy Land Foundation' en de voorheen ook in Nederland opererende 'Al Aqsa Stichting' veroordeeld voor het verlenen van financiële steun aan Hamas. In sommige gevallen gebeurde dit zonder medeweten van de gevers die hoopten dat het geld terecht zou komen bij zieken, wezen of bijvoorbeeld vluchtelingen. Een bekend westers voorbeeld van donaties door sympathisanten aan terroristische organisaties is de steun van Noord-Amerikaanse katholieken van Ierse komaf die jarenlang de strijd in Noord-Ierland hielpen financieren.

Er zijn een aantal 'legale' activiteiten die terroristische organisaties ontplooiën om financiële middelen te genereren. Ten eerste kunnen legale bedrijven financiële middelen genereren die later voor terroristische doeleinden worden aangewend. Al Qaeda zou sinds de jaren

negentig in meerdere landen onder andere ondernemingen hebben opgezet in de bouw- en transportsector. Hamas zou bedrijven bezitten in de textielbranche. Ten tweede kunnen terroristische organisaties investeren en speculeren. Wat betreft dat laatste wordt beweerd dat hiervan sprake was vlak voor '11 september', maar harde bewijzen ontbreken. Wel is duidelijk dat bepaalde terroristische organisaties gedegen kennis bezitten van het reilen en zeilen van de financiële sector.

Illegale of criminele activiteiten zijn een vierde belangrijke inkomstenbron voor terroristen. Bekende voorbeelden van illegale methoden om terrorisme te financieren zijn drugshandel, smokkel in wapens en mensen, afpersing en (creditcard) fraude. Drugshandel door terroristische organisaties is bijzonder groot, vooral in Colombia en bij groeperingen die opereren in Turkije en Afghanistan. Met betrekking tot die gevallen wordt wel gesproken over 'narco-terrorisme'. Kampioen in het genereren van financiële middelen met behulp van drugs is het Colombiaanse FARC. Zoals eerder genoemd gaat het hier om astronomische bedragen. Deze bedragen zijn meer dan voldoende om de strijd te kunnen voortzetten. Dichter bij huis staat de Turks-Koerdische terreurbeweging PKK bekend om zijn betrokkenheid bij heroïnehandel. Daarnaast blijkt deze groepering zich bezig te houden met smokkel van wapens en mensen, en met afpersingspraktijken. Dat laatste wordt ook wel aangeduid met 'het innen van belastinggelden'. Ook in Nederland is sprake van het incasseren van een jaarlijkse 'belasting' onder Koerdische ondernemers, al dan niet in ruil voor 'bescherming'. Andere terroristische groeperingen die 'belastingen' inden zijn het Albanese Kosovaarse UÇK en de Taliban die zogeheten 'islamitische belastingen' op de opiumteelt hieven. Tenslotte maken terroristische individuen en organisaties zich schuldig aan allerlei vormen van fraude. In het bijzonder creditcardfraude en paspoortvervalsingen. Uitkeringsfraude lijkt een belangrijke inkomstenbron voor kleine islamistische cellen en netwerken zoals de groep die verantwoordelijk was voor de tweede, mislukte, bomaanslagen op het openbaar vervoer in Londen in juni 2005. De vier daders wisten met behulp van valse documenten uitkeringsinstanties voor meer dan honderdduizend Engelse ponden te tillen.

Verplaatsen

Om financiële middelen van A naar B te krijgen hoeven terroristische organisaties en sympathiserende groepen zich niet altijd in allerlei bochten te wringen. Met name voor 9/11 werd met grote regelmaat gebruik gemaakt van het reguliere bancaire systeem om geld te verplaatsen. In het bijzonder speelden geldtransactiekantoren een belangrijke rol bij het internationaal overboeken van financiële middelen. De transacties vielen niet op in de stroom overboekingen van bijvoorbeeld Saoedische ouders die hun studerende kinderen financieel ondersteunden. Daarnaast wordt er op grote schaal geld gesmokkeld. Genoemde groeperingen kunnen echter ook gebruik maken van zogeheten Alternative Remittance Systems (ARS), ook wel 'ondergronds bankieren' genoemd. Er bestaan diverse andere benamingen voor deze informele overboekingsystemen: Padala in de Filipijnen, Fei-ch'ien in China of Hawala in het Midden-Oosten.

Niet alleen terroristen maken hiervan gebruik. In Europa en Noord-Amerika maken gemeenschappen van niet-westerse immigranten via deze kanalen veel geld over aan hun families in ontwikkelingslanden. Het gaat hierbij om grote hoeveelheden: volgens de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) in 2004 om ruim 252 miljard dollar. Voor het verplaatsen van geld zijn informele overboekingsystemen vaak veel goedkoper, sneller en kunnen zij meer afgelegen gebieden bereiken dan bijvoorbeeld het wereldwijde netwerk van het grote Western Union. Informele overboekingsystemen zijn derhalve niet primair 'terroristisch overboekingsystemen', maar zijn wel uitermate geschikt om geld voor terroristische doeleinden te verplaatsen. De hoeveelheid transacties is enorm, er wordt vaak geen administratie bijgehouden en financieel toezicht is praktisch onuitvoerbaar. Hierdoor is anonimiteit voor (terroristische) financiële transacties via alternatieve overboekingsystemen min of meer gegarandeerd.

Ontwikkelingen

Terroristen, en de organisaties die zij vormen, zijn zeer flexibel. Onder druk van terrorismebestrijding en dankzij nieuwe technologische mogelijkheden, zoals internet en mobiele telefonie, zijn terroristische organisatiestructuren in de afgelopen tien jaar sterk veranderd. Waar eerst hiërarchische georganiseerde terroristische organisaties het beeld van dergelijke groeperingen bepaalden, worden we nu meer en meer geconfronteerd met decentraal opererende netwerken. De decentralisatie lijkt steeds verder door te zetten en we hebben tegenwoordig te maken met volledig onafhankelijke lokale terroristische groepen. De Hofstadgroep is hiervan een voorbeeld. Het enige verband tussen verschillende lokaal opererende groepen is een gemeenschappelijke ideologie die voor een belangrijk deel via internet is verspreid.

De toenemende decentralisatie van terroristische organisatiestructuren is van invloed op de wijze van financiering van terrorisme. In de traditionele hiërarchische organisatie worden vanuit een centrale financiële afdeling andere delen van de organisatie van de nodige middelen voorzien. Deze centrale afdeling heeft vaste en omvangrijke inkomstenbronnen nodig om de organisatie in stand te houden. Voorbeelden van hiërarchische terroristische organisaties zijn de FARC in Colombia, de PKK in Turkije en Hezbollah in Libanon. Door decentralisatie ontstaat de noodzaak tot meer financiële zelfstandigheid en meer ruimte voor eigen 'financieel beleid' voor de verschillende cellen. Vaak bestaat er nog wel een 'kern' in het netwerk dat financiële middelen ter beschikking stelt aan andere delen van het netwerk. Deze andere delen hebben echter veelal ook eigen inkomstenbronnen. De mate waarin eenheden van het netwerk nog steeds van de 'kern' afhankelijk zijn verschilt. Al Qaeda, bijvoorbeeld, verleende financiële steun aan min of meer zelfstandig opererende terroristische groepen die niet volledig onder controle stonden van het Al Qaeda leiderschap.

In het geval van onafhankelijke lokale terroristische groepen is sprake van een verzameling individuen. Deze groepen zijn niet afhankelijk van derden en er is weinig of geen steun van een centrale financiële afdeling of 'kern' van een netwerk. Aanslagen worden volledig plaatselijk gefinancierd, voorbereid en uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de twee groepen die verantwoordelijk waren voor de aanslagen in Londen in juli 2005. Het officiële onderzoek naar de 'succesvolle' aanslag op 7 juli concludeerde dat de vier terroristen de aanslag zelf georganiseerd en gefinancierd hebben. Ook de aanslagen in Madrid van 11 maart 2004 waren een min of meer lokale aangelegenheid.

De hierboven beschreven ontwikkelingen en kenmerken worden ook geobserveerd in Nederland. Het recent verschenen AIVD-rapport *De gewelddadige jihad in Nederland*⁸ maakt duidelijk dat de invloed van internationaal opererende terroristische groeperingen in Nederland tegenwoordig vooral van ideologische aard is. De grootste dreiging van terroristische aanslagen komt vooral van lokale, zogeheten *home grown* groeperingen die voor hun financiering niet afhankelijk zijn van 'donaties' uit het buitenland. In het geval van de Hofstadgroep zijn bijvoorbeeld geen aanwijzingen gevonden voor buitenlandse financiële steun. De financiële behoeften van deze en vergelijkbare groeperingen zijn bovendien erg beperkt. De aanslagen die zij voor ogen hebben vragen niet om een internationaal netwerk ter financiering van de operatie. Zij kunnen bekostigd worden met opbrengsten uit kleine criminaliteit, uitkeringsfraude, of gewoon een reguliere baan.

Beleidssterreinen

De algemene doelstellingen van de diverse internationale afspraken met betrekking tot de bestrijding van financiering van terrorisme zijn *grosso modo* in twee categorieën onder te verdelen. Enerzijds wordt beoogd de instandhouding van terroristische organisaties en het plegen van aanslagen te bemoeilijken, anderzijds beoogt de bestrijding van de financiering

van terrorisme bij te dragen aan het vinden van aanknopingspunten voor de opsporing en vervolging van terroristen. Met preventie en opsporing voor ogen, staan diverse overheden meerdere middelen ter beschikking om het de terroristen op financieringsgebied een stuk lastiger te maken. Progressie wordt geboekt op een aantal terreinen: bijvoorbeeld de bestrijding van staatssteun, multidisciplinaire aanpak in de bestrijding financiering van terrorisme, samenwerking tussen verschillende internationale instanties en de bestrijding van nieuwe (criminele) vormen van terrorismefinanciering.

Met name na '11 september' en vooral na de uitspraken van president Bush over de *axis of evil* is onder statelijke actoren het bewustzijn gegroeid dat het ondersteunen van terroristische organisaties ernstige consequenties kan hebben. De Verenigde Staten zwaaiden met de knuppel en de EU strooide met wortels: en met succes. Libië, ooit een 'grootmacht' op het gebied van het ondersteunen van buitenlandse terroristische organisaties, verlegde de koers radicaal en wil nu heel graag laten zien dat ze tot het kamp van de terrorismebestrijders hoort. De steun van Iran aan allerlei groeperingen lijkt in de afgelopen jaren te zijn afgenomen en de hulp van Syrië aan terreurorganisaties als Hezbollah en de PKK is verminderd. Tenslotte is de Saoedi-Arabisch overheid zich bewust geworden van de noodzaak om paal en perk te stellen aan de omvangrijke financiële steun aan – al dan niet terroristische – islamistische groeperingen door private personen en 'charitatieve organisaties'.

Positieve ontwikkelingen zijn er ook bij het bevorderen van een multidisciplinaire aanpak van de bestrijding van financiering van terrorisme. Steeds meer landen zijn overtuigd geraakt van het belang van betere samenwerking tussen de meest uiteenlopende relevante instanties, denk bijvoorbeeld aan belastingdiensten, douane-autoriteiten, veiligheidsdiensten en het bankwezen.

Internationale samenwerking is het derde terrein waarop in de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt. Bij politici en beleidsmakers is het besef dat internationaal terrorisme alleen gezamenlijk kan worden bestreden inmiddels goed doorgedrongen. Dat geldt ook specifiek voor de bestrijding van de financiering van terrorisme. Diverse internationale organisaties en nationale overheden hebben hiertoe initiatieven ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn de 'negen contra-terrorismefinanciering aanbevelingen' van de Financial Action Task Force (FATF) – opgericht op initiatief van de G8 – en de vorming van het Counter Terrorism Committee (CTC) binnen de Verenigde Naties om de implementatie van resolutie 1373 – gericht op het bestrijden van terrorismefinanciering – in de gaten te houden. Ondanks deze en andere initiatieven is de samenwerking op het gebied van de bestrijding van de financiering van terrorisme in de praktijk overigens beslist nog niet optimaal.

Tenslotte is sinds '9/11' de aandacht voor nieuwe vormen van terrorismefinanciering toegenomen. Overheden en financiële instellingen zijn zich meer en meer bewust van veranderingen in organisatievormen van terrorisme en de noodzaak om de aandacht te richten op zaken als het gebruik van Alternative Remittance Systems, financiële activiteiten van charitatieve instellingen, creditcardfraude en andere voorbeelden van kleine criminaliteit ter financiering van terrorisme. De AIVD signaleert bijvoorbeeld dat financiering van terroristische cellen steeds meer op lokaal niveau plaatsvindt, en noemt de toegenomen vermenging van criminaliteit en terrorisme die hierdoor ontstaat een zorgelijke ontwikkeling. Daarnaast zijn de ondernomen acties tegen de verschillende afdelingen van de Al Aqsa Stichting in Europa een duidelijk bewijs van de toegenomen bewustwording en bereidheid om op te treden tegen 'terroristische' charitatieve instellingen.

VN, EU en Nederland

Internationale instanties die, naast individuele staten – in het bijzonder de VS – een belangrijke rol spelen in de globale strijd tegen de financiering van terrorisme zijn de VN en de EU.

Bij de Verenigde Naties was terrorismefinanciering al voor '9/11' onderwerp van samenwerking en afspraken. Zo riep de Algemene Vergadering van de VN al op 17 december 1996 de lidstaten op tot het nemen van passende nationale maatregelen om de financiering van terroristen en terroristische organisaties te voorkomen en te verhinderen, of deze financiering nu rechtstreeks is of indirect via organisaties die ook liefdadige, sociale of culturele doelstellingen hebben of voorgeven te hebben. Tevens werd gesproken over wederrechtelijke activiteiten zoals onwettige wapenhandel, handel in verdovende middelen en afpersing, waaronder het inzetten van personen ten dienste van het financieren van terroristische activiteiten. De lidstaten werd ook gevraagd om te overwegen waar nodig regulerende maatregelen te nemen ten behoeve van het voorkomen en verhinderen van verkeer van fondsen waarvan wordt vermoed dat zij bestemd zijn voor terroristische doeleinden. Ook werd gevraagd de uitwisseling van informatie over het internationale verkeer van dergelijke fondsen te intensiveren. Hierop volgde direct na de aanslagen in New York en Washington, zoals eerder genoemd, VN-veiligheidsraadresolutie 1373. Hierin wordt niet alleen opgeroepen de financiering van terrorisme tegen te gaan en tegoeden van terroristen te bevriezen, maar ook gevraagd de financiering van terrorisme strafbaar te stellen.

Ook in het kader van de Europese Unie werden afspraken gemaakt over de strijd tegen de financiering van terrorisme. Dit beleid kenmerkt zich aan de ene kant in de eenheid van goede intenties en voornemens, en aan de andere kant in de verdeeldheid in gelijkschakeling van nationaal beleid. Eenheid toont zich vooral in de intentie een gezamenlijk bestrijdingsprogramma te vormen ten opzichte van terrorisme, zoals verwoord in het The Hague Programme. De intenties leveren meer dan alleen papier op. Zo werd een Europese Financial Investigation Unit (FIU) opgericht, waarin financieel gerelateerde informatie tussen verschillende lidstaten wordt uitgewisseld. Daarnaast zijn er Europese 'Freeze-' en 'Watch'-lijsten gecreëerd, waarop bedrijven en personen staan wiens tegoeden respectievelijk geblokkeerd en in de gaten gehouden worden. Andere relevante samenwerkingsverbanden die in de afgelopen jaren het licht zagen zijn de Counter Terrorist Group (CTG) – een na 11 september opgericht platform waar de voor contra-terrorisme verantwoordelijke inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 27 Europese landen samenwerken – en de Europese Werkgroep Terrorism, die bestaat uit vertegenwoordigers van inlichtingendiensten uit verschillende Europese landen. Zij analyseren een aantal keer per jaar de terroristische dreiging in Europa en evalueren het contra-terrorismebeleid van Europese landen.

Ondanks de creatie van verschillende Europese contra-terrorismeorganisaties, is nog steeds geen sprake van eenheid van beleid tussen de lidstaten. Dit komt naar voren in onder andere het uitblijven van een gelijkschakeling van antiterrorismewetgeving van verschillende lidstaten en onvolledige implementatie van gemaakte afspraken. Desondanks is er ook sprake van successen. Medio april werden bij een simultane operatie in het zuiden van Frankrijk en in Italië elf mensen gearresteerd op basis van een Europees aanhoudingsbevel. Dit gebeurde in het kader van een onderzoek van de Franse terreurbestrijdingsdienst DNAT naar de financiering van moslimterrorisme. In de zuidelijke Franse stad Marseille en omstreken werden vijf mensen gearresteerd. Tegelijkertijd pakte de Italiaanse politie bij invallen in en rond Napels zes anderen op. De arrestanten worden ervan verdacht op verschillende manieren betrokken te zijn bij terrorisme, in het bijzonder via misdrijven, om met de opbrengsten islamitische terreurorganisaties te financieren. Het zou daarbij gaan om het vervalsen van documenten en mensensmokkel.

Ook in Nederland zijn acties ondernomen op het terrein van de bestrijding van de financiering van terrorisme. Het betreft hier de aanpak van 'charitatieve' stichtingen die ongewenste vormen van radicalisering of zelfs terrorisme zouden ondersteunen. De aandacht gaat vooral uit naar in Nederland ingezamelde donaties en waaraan deze uiteindelijk in het buitenland worden uitgegeven. In het geval van de 'Stichting Al Aqsa' bleek uit onderzoek dat financiële middelen ten goede kwamen aan Hamas. De tegoeden van deze stichting werden daarop in april 2003 bevroren. Het Nederlandse beleid ten aanzien van het bevriezen van tegoeden van terroristische organisaties sluit aan bij internationale afspraken hierover. Hieruit vloeide het eerder genoemde besluit voort van de ministers Bot en Zalm om alle financiële tegoeden en middelen van de veroordeelde leden van het Hofstadnetwerk te bevriezen. Behalve door het kabinet wordt in Nederland inhoud gegeven aan internationale afspraken door instanties als de AIVD – zie de jaarverslagen en het rapport over Saoedische invloeden in Nederland – en het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het FEC is een samenwerkingsverband van onder andere de AIVD, de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank. Het expertisecentrum deed onder meer onderzoek naar de integriteit van de financiële sector in verband met terrorismebestrijding en de kwetsbaarheid van non-profitorganisaties voor misbruik ten behoeve van terrorismefinanciering.

Preventie en opsporing

Terrorisme en terrorismefinanciering zijn bijzonder dynamische verschijnselen. Terroristische organisatiestructuren decentraliseren, de methoden voor het genereren van financiële middelen diversifiëren, en de kosten voor het plegen van aanslagen lijken steeds lager te worden. Deze ontwikkelingen maken financiering van terrorisme zeer moeilijk te bestrijden. Bovendien blijkt het aanpassingsvermogen van terroristen helaas zeer goed ontwikkeld. Als een bepaalde financieringsmethode wordt aangepakt, komt weer een andere vorm van financiering op.

Ondanks de vermindering van staatssteun aan terroristen, de versterking van de multidisciplinaire aanpak, toegenomen internationale samenwerking, en een aantal successen bij de bestrijding van nieuwe vormen van terrorismefinanciering is het algemene beeld van het beleid niet bepaald positief. Wanneer we teruggaan naar de twee hoofddoelstellingen van de strijd – preventie en opsporing – moeten we constateren dat met betrekking tot preventie zelfs bijzonder weinig positiefs te melden is. Simpel gezegd: het is niet gelukt de geldkraan dicht te draaien en zo het terroristen onmogelijk te maken zich te organiseren en te bewapenen. Hoogstens kan gesteld worden dat, door het terroristen op financieel gebied in ieder geval een beetje moeilijker te maken, de mogelijkheden voor het verspreiden van radicaal gedachtegoed en de rekrutering en training van nieuwe leden enigszins beperkt zijn. Dit geldt echter niet voor de relatief zelfstandig opererende lokale netwerken die niet afhankelijk zijn van een internationaal netwerk ter financiering van operaties en sowieso weinig middelen nodig hebben. De conclusie met betrekking tot deze specifieke dreiging van *home grown* terrorisme kan niet anders zijn dan dat de bestrijding van de financiering van dit type terrorisme vrijwel niet kan bijdragen aan het voorkomen van aanslagen.

Ten aanzien van de doelstelling 'opsporing' kunnen wel een aantal positieve punten worden genoemd. Onderzoek naar de financiering van terrorisme kan bijzonder waardevolle inzichten opleveren die niet alleen van nut zijn bij de bestrijding van financiering van dit verschijnsel, maar tevens bij de opsporing en berechting van terroristische organisaties en individuele terroristen in het algemeen. Bovendien biedt het inzicht in de *modus operandi* van organisaties, netwerken en individuele terroristen. Onderstreept dient te worden dat de kosten van financieel rechercheren hoog zijn. Het vraagt veel tijd en expertise. Terroristen hebben, anders dan bijvoorbeeld criminelen in de wereld van de drugs, vaak geen opvallend

en eenduidig financieel profiel. De expertise op dit terrein is bovendien schaars. Dit geldt zowel voor de overheid als voor het bankwezen. Deze laatste beschikt vaak niet over de kennis om terroristische van niet-terroristische financiële stromen te onderscheiden of heeft geen toegang tot relevante, maar geheime, informatie van de overheid.

Gelet op de noodzaak om beter inzicht te krijgen in (financiële) terroristische netwerken en hun wijze van opereren is het belangrijk meer middelen vrij te maken voor het vergroten van de kennis over de financiering van terrorisme. Ook zou gekeken moeten worden naar nieuwe financiële opsporingstechnieken en naar mogelijkheden om het huidige beleid effectiever te laten zijn. Deze gedachten hebben betrekking op internationaal niveau, op Europees niveau en zeker ook op Nederland. Zoals onder andere bleek in het geval van de 'Stichting Al Aqsa' is terrorismefinanciering geen ver-van-m'n-bed-show. Ook in eigen land is aanhoudende alertheid gevraagd en verdienen financieel doorrecherchers en versterking van een multidisciplinaire aanpak meer prioriteit en meer inzet van financiële middelen, tijd en expertise.

Edwin Bakker en Teije Hidde Donker zijn verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Noten

1. Loretta Napoleoni, *NV Terreur. De nieuwe economie van de terreur* (Arbeiderspers, 2005) Vertaling van *TError Inc.* (Penguin Books, 2004).
2. Friedrich Schneider, 'Macroeconomics: The Financial Flows of Islamic Terrorism' in *Global Financial Crime. Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres*, Donato Masciandaro (ed.) (Ashgate, 2004).
3. Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst, *De gewelddadige jihad in Nederland. Actuele trends in de islamitisch-terroristische dreiging* (maart 2006). Het rapport is te vinden op <http://www.aivd.nl/contents/pages/65410/degewelddadigejihadinnederland2006.pdf>.