



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006

de Goede, M.

Publication date

2007

Document Version

Author accepted manuscript

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

de Goede, M. (2007). *Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006*. Ministerie van Justitie.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Literatuurstudie Terrorismefinanciering 2004-2006

rapport aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

Juli 2007

Dr. Marieke de Goede
Universitair Hoofddocent Europese Studies
Onderzoeksinstituut voor Cultuur en Geschiedenis
Universiteit van Amsterdam
m.degoede@uva.nl



FACULTEIT DER GEESTESWETENSCHAPPEN

Inhoudsopgave

	Pagina
Lijst met afkortingen	3
Lijst met figuren	4
Samenvatting	5
Inleiding	9
1 Onderzoeksvragen en methodologie	12
2 Behoeften terrorismefinanciering	18
3 Legitieme bronnen van terrorismefinanciering	31
4 Criminele bronnen van terrorismefinanciering	41
5 Kanalen van terrorismefinanciering	49
6 Conclusies en aanbevelingen	62
Met dank aan	84
Bibliografie	84

Lijst met afkortingen

BIF	Benevolence International Foundation
OFAC	Office of Foreign Assets Control
EU	Europese Unie
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FSA	Financial Services Authority
IRA	Irish Republican Army
IVTS	Informal Value Transfer System
GRF	Global Relief Foundation
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
SOCA	Serious Organised Crime Agency
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
Wid	Wet identificatie bij dienstverlening
Wgt	Wet inzake geldtransactiekantoren

Lijst met figuren

	Pagina
Figuur 2.1 Bedragen terrorismefinanciering	21
Figuur 2.2 <i>Funding Evil</i>	24
Figuur 2.3 Kosten aanslagen	26
Figuur 3.1 Zakat	33
Figuur 3.2 Jean-Charles Brisards 'rapport voor de VN'	37
Figuur 5.1 Halal Bankieren	51
Figuur 5.2 Hawala	55
Figuur 5.3 Al Barakaat	59
Figuur 6.1 Negen speciale aanbevelingen van de FATF	62
Figuur 6.2 Conclusies en aanbevelingen	64
Aanbeveling 1. Juridisch raamwerk 'follow the money'	68
Aanbeveling 2. Rechtsorde bevrozingen	72
Aanbeveling 3. Studie terrorisme en criminaliteit	74
Aanbeveling 4. Evaluatie Wid	79
Aanbeveling 5. Ontwikkelen producten overdrachten	81

Samenvatting

1. Na 11 september 2001 heeft op weinig beleidsterreinen in de strijd tegen terrorisme regelgeving zich zo snel ontwikkeld als op het terrein van het tegengaan van terrorismefinanciering. Er is echter relatief weinig feitelijke kennis over methoden en kanalen van terrorismefinanciering in Europa. Het is van vitaal belang dat beleid inzake terrorismefinanciering gestoeld is op accurate aannames omtrent de dreiging en methodologie van terrorismefinanciering.
2. De doelstelling van deze literatuurstudie is het bieden van een inventarisatie en analyse van beschikbaar openbronmateriaal betreffende jihadistische terrorismefinanciering in Europa. De studie maakt daarbij een onderscheid tussen *behoeften*, *bronnen* en *kanalen* van terrorismefinanciering. De studie analyseert drie soorten openbronmateriaal, namelijk nieuwsartikelen, openbare onderzoeksrapporten en relevante academische literatuur, verschenen in de periode 2004-2006, met relevantie voor Europa in het algemeen en Nederland in het bijzonder.
3. Terrorismefinanciering in haar huidige vorm in Europa kenmerkt zich door kleine bedragen en onopvallende, vaak legitieme, transacties, die meestal in een normaal levenspatroon passen. Het beeld van centraal gedirigeerde ondergrondse internationale jihadistische financieringsnetwerken lijkt achterhaald te zijn. Terroristische netwerken zijn veel minder dan gedacht afhankelijk van internationale financiële stromen.
4. Wat betreft *behoeften* kunnen we concluderen dat de autonome, lokale groepen die het huidige dreigingsbeeld in Europa kenmerken, geringe operationele kosten en geringe kosten om het netwerk in stand te houden, hebben. Terroristische aanslagen zijn goedkoop. De aanslagen in Madrid kostten minder dan € 55.000, de aanslagen in Londen zelfs minder dan € 12.000. Het is vrijwel onmogelijk dergelijke bedragen (preventief) te identificeren.
5. Wat betreft *bronnen* kunnen we vaststellen dat een diversiteit van bronnen kan worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Niet één inkomstenbron kan na de analyse van beschikbare literatuur aangewezen worden als dominant of bijzonder geschikt voor terrorismefinanciering.

6. De studie maakt onderscheid tussen *legitieme* en *criminele* financieringsbronnen. Aangaande legitieme bronnen blijkt dat aanslagen met volledig legale inkomsten uit salaris, bedrijf of lening kunnen worden gefinancierd, zoals bijvoorbeeld in Londen en Madrid is gebeurd. Daarnaast is het aantal stichtingen dat legitieme gelden heeft misbruikt voor terroristische doeleinden vooralsnog beperkt. Stichtingen kunnen gevoelig zijn voor fraude en criminaliteit, maar dit gevaar beperkt zich niet tot islamitische stichtingen.
7. Aangaande criminele bronnen blijkt dat volgens de beschikbare literatuur een integratie tussen terrorisme en georganiseerde misdaad in Europa vooralsnog onwaarschijnlijk is. Hoewel inkomsten uit drugs belangrijk waren voor de aanslagen in Madrid, is het niet mogelijk te generaliseren vanuit deze casus en vast te stellen dat drugshandel en terrorisme in Europa sterk verweven zijn. De literatuur signaleert wel een toename van kleine criminaliteit door lokaal autonome groepen in Europa en de VS. Dit betreft criminele daden die in dienst staan van het mogelijk maken van terroristische operaties. Daarbij horen fraude, wapenhandel en drugshandel tot de mogelijkheden, hoewel niet één bron dominant is. Vooralsnog is niet bekend of dergelijke verbanden ook in Nederland toenemen.
8. Wat betreft *kanalen* kan worden vastgesteld dat een diversiteit van kanalen gebruikt kan worden voor terrorismefinanciering. Het is niet mogelijk om te concluderen dat één bepaald kanaal zich bij uitstek leent voor terrorismefinanciering. Terrorismefinanciering is bovendien lang niet altijd afhankelijk van internationale geldstromen, zeker als het gaat om lokaal autonome en zelffinancierende groepen.
9. Banken, e-money, Informal Value Transfer Systems (IVTS) en cashtransport brengen verschillende soorten risico's met zich mee. Bancair verkeer kan, zonder medeweten van banken, worden misbruikt voor terrorismefinanciering. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen voor bewuste of verwijtbare betrokkenheid van banken bij terrorismefinanciering. Sommige producten die onder de noemer e-money vallen, kunnen een hogere mate van anonimiteit bieden dan traditionele financiële producten. E-money dient echter uit breder oogpunt te worden gezien dan vanuit het oogpunt terrorismefinanciering. Net als het bancaire verkeer, kunnen IVTS zonder medeweten van eigenaren voor terrorismefinanciering worden misbruikt. Misbruik van IVTS door terroristen in

Europa is vooralsnog echter niet bewezen. Sommige bronnen signaleren een toename van cashsmokkel in Europa, die samen zou hangen met de strengere regelgeving van banken en IVTS die sinds 2001 bestaat.

10. Op basis van de bevindingen in dit rapport is een aantal conclusies mogelijk ten aanzien van diverse beleidsterreinen in de strijd tegen terrorismefinanciering:

Behoeften

- Omdat terrorismefinanciering zich kenmerkt door kleine en onopvallende bedragen, is het bevroren van grote bedragen van verdachte organisaties niet zonder meer effectief in de strijd tegen terrorismefinanciering. De 'follow the money' benadering is internationaal in opkomst maar werpt belangrijke legitimiteits- en proportionaliteitskwesties op.

Bronnen

- Hoewel legale inkomsten uit beroepen en bedrijven voor terrorismefinanciering kunnen worden gebruikt, zijn er vooralsnog geen beroepen / bedrijfstakken te identificeren die bijzonder gevoelig zijn voor misbruik.
- Misbruik van liefdadigheidsgelden voor terrorisme in Europa is nog steeds een uitzondering. Beleid ten aanzien van stichtingen moet ook gezien worden in het kader van het voorkomen van radicalisering in Europa. Onrechtmatige en / of disproportionele actie tegen stichtingen zou radicalisering in de hand kunnen werken, vooral als daarbij legitieme humanitaire werkzaamheden worden ondermijnd. Beleid ten aanzien van Islamitische charitatieve instellingen moet passen binnen het beleid ten aanzien van stichtingen in het algemeen, om stigmatisering te voorkomen
- De toename van kleine, faciliterende criminaliteit door lokaal autonome groepen die in de literatuur wordt gesignaleerd, onderstreept dat de aanpak van terrorismefinanciering zich niet kan beperken tot banken en andere financiële sectoren, maar alleen zin heeft binnen het kader van een bredere aanpak, waaronder de strafrechtelijke aanpak door politie en justitie.

Kanalen

- Omdat terrorismefinanciering zich kenmerkt door kleine en onopvallende bedragen, is de effectiviteit van bankregulering beperkt in de strijd tegen

terrorismedinanciering. Typologieën van terrorismedinanciering zijn vrijwel onmogelijk te formuleren.

- E-money dient uit breder oogpunt te worden gezien dan vanuit het oogpunt terrorismedinanciering. De toename van het gebruik van e-money kan samenhangen met financiële uitsluiting. Een manier om het gebruik van deze soorten e-money tegen te gaan, is dan ook het voorkomen en tegengaan van financiële uitsluiting.
- IVTS spelen een belangrijke rol bij het versturen van overdrachten. Overregulering van de IVTS-sector kan geldstromen verder ondergronds doen verdwijnen. Het creëren van goede en betaalbare producten voor overdrachten is een belangrijke stap om cliënten van IVTS te stimuleren om naar de bancaire sector over te stappen.
- Vooralsnog is niet bekend of er in Europa ook sprake is van een toename van cashsmokkel. Het is ook nog niet duidelijk of nieuwe EU regelgeving die in juni 2007 van kracht werd, effectief zal zijn bij het tegengaan van terrorismedinanciering.

11. De strijd tegen terrorismedinanciering is een belangrijke internationale beleidsdoelstelling. Het is van belang dat Nederland zorgvuldig invulling geeft aan haar internationale verplichtingen op dit gebied, waarbij de effectiviteit van bestaande regelgeving kritisch wordt geëvalueerd. Nieuwe maatregelen in de strijd tegen terrorismedinanciering zijn niet wenselijk totdat een kosten-batenanalyse van bestaande regelgeving, waarin ook haar ongewenste neveneffecten worden meegewogen, is uitgevoerd.

Inleiding

Na 11 september 2001 heeft regelgeving op weinig beleidsterreinen in de strijd tegen terrorisme zich zo snel ontwikkeld als op het terrein van het tegengaan van terrorismefinanciering. Minder dan twee weken na 11 september tekende president George W. Bush Executive Order 13224, waarin 27 organisaties en individuen als financiers van terrorisme werden aangeduid, en hun tegoeden werden bevroren. Volgens Bush werd de eerste stap in de 'oorlog' tegen terreur gezet met een "stroke of the pen."¹ Vele internationale maatregelen volgden. De belangrijkste daarvan met directe relevantie voor Nederland zijn: resoluties 1373 en 1390 van de VN Veiligheidsraad, die lidstaten onder andere verplichten om de financiering van terrorisme stafbaar te stellen;² de acht speciale aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) in oktober 2001 (nu negen);³ en de Derde Witwasrichtlijn van de Europese Unie die in 2007 van kracht wordt in de lidstaten.⁴ In Nederland bevat het actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid, gepresenteerd door de regering op 5 oktober 2001, een speciaal hoofdstuk over de integriteit van de financiële sector en terrorismebestrijding. Nieuwe Nederlandse regelgeving naar aanleiding van dit plan was onder andere het versterken van de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid); en het uitbreiden van het instrumentarium om verdachte rekeningen te bevriezen.⁵ Deze maatregelen hebben tot doel om geldstromen naar terroristen af te snijden en aanslagen te voorkomen. Politici en beleidsmakers benadrukken regelmatig dat het aanpakken van financiering een preventieve werking kan hebben in de strijd tegen terrorisme.⁶

De VN-sanctiecommissie 1267, die belast is met de implementatie van (economische) sancties tegen al Qa'ida en de Taliban, rapporteert dat er in maart 2007 mondiaal ongeveer \$ 91,4 miljoen aan tegoeden is bevroren door 35 lidstaten.⁷ In Nederland is ten minste € 267.490,22 bevroren behorende aan

¹ US Department of State (2001).

² VN Veiligheidsraad (2001).

³ FATF is een intergouvernementele organisatie gebaseerd in Parijs en gelieerd aan de OECD. FATF is opgericht in 1989 om nationale en internationale beleidsaanbevelingen te ontwikkelen om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan. Voor haar speciale aanbevelingen inzake terrorismefinanciering zie: Financial Action Task Force (2004).

⁴ *Official Journal of the European Union* (2005). De derde witwasrichtlijn zal voor 15 december 2007 in Nederland geïmplementeerd moeten zijn. Voor een overzicht van ontwikkelingen in verschillende Europese landen op dit gebied, zie bijvoorbeeld Neve, Vervoorn, Leeuw en Bogaerts (2006), pp. 61-63.

⁵ Tweede Kamer (2001), pp. 8-11.

⁶ Council on Foreign Relations (2007), p. 3. Vooralsnog is er weinig openbaar bewijsmateriaal dat deze preventieve werking bevestigt. Hoofdstuk 6 gaat nader in op de vraag of de aanpak van terrorismefinanciering effectief is.

⁷ Dit is een schatting. De commissie meldt dat de exacte bedragen van bevroren tegoeden niet bekend zijn. United Nations 1267 monitoring Team (2007), p. 19.

Stichting Al Aqsa en € 2.763 behorende aan de Stichting Benevolence International Nederland.⁸

Hoewel regelgeving op het terrein van terrorismefinanciering zich in sneltempo ontwikkelt, hebben we eigenlijk weinig feitelijke kennis over de behoeften, bronnen en kanalen van terrorismefinanciering. Zoals de VN-sanctiecommissie 1267 schrijft in haar rapport van september 2006: "States and international organizations should spend more time tracking the way in which the Taliban and Al-Qaida are currently funded. The Team believes that *solid knowledge in this area is seriously lacking*."⁹ Het tekort aan (wetenschappelijke) kennis op dit gebied betekent echter niet dat er weinig over het onderwerp wordt gepubliceerd. Integendeel: er was wellicht een exponentiële groei van berichtgeving, analyse en speculatie over het onderwerp terrorismefinanciering in de laatste vijf jaar. De literatuur over terrorismefinanciering kenmerkt zich volgens Nikos Passas bij uitstek door *facts by repetition*.¹⁰ Gezien de hoge beleidsprioriteit die op dit moment door de politiek wordt toegekend aan terrorismefinanciering, is het interessant voor lobbygroepen om hun agenda aan het probleem te verbinden. Dit kan leiden tot het blijven circuleren van onbetrouwbare berichten en incidentele gevallen.

Het is van vitaal belang dat beleid inzake terrorismefinanciering gestoeld is op accurate aannames omtrent de dreiging en methodologie ervan. De doelstelling van deze literatuurstudie is het bieden van een inventarisatie en analyse van beschikbaar openbronmateriaal omtrent de financiering van jihadistisch terrorisme in Europa. De bevinding van het rapport is dat terrorismefinanciering in haar huidige vorm in Europa zich kenmerkt door kleine, onopvallende bedragen, die meestal in een normaal levenspatroon passen. Het is vrijwel onmogelijk dergelijke bedragen (preventief) te identificeren. Wel maken terroristische groepen soms gebruik van kleine criminaliteit. Dit biedt mogelijk aanknopingspunten voor beleid. Met deze inzichten kan de effectiviteit van het huidige beleid, en haar vermeende preventieve effect nader worden beschouwd.

Het rapport is ingedeeld in de volgende hoofdstukken: hoofdstuk 1 zet de definities en doestellingen van de studie uiteen; hoofdstuk 2 evalueert bestaande schattingen over de financiële behoeften van jihadistische terroristen evenals het

⁸ Zie United Nations 1267 Monitoring Team (2004), p. 23 en Meijnen (2007). Het is niet bekend hoeveel is bevroren als gevolg van het plaatsen van de leden van de Hofstadgroep op de Europese sanctielijst.

⁹ United Nations 1267 Monitoring Team (2006), pp. 26-27, cursief toegevoegd.

¹⁰ Passas (2007), p. 23.

bewijsmateriaal betreffende de kosten van recente aanslagen in Europa; hoofdstuk 3 analyseert beschikbaar materiaal over de legitieme bronnen van terrorismefinanciering; hoofdstuk 4 analyseert beschikbaar materiaal over de criminele bronnen van terrorismefinanciering; hoofdstuk 5 analyseert beschikbaar materiaal over de kanalen van terrorismefinanciering; hoofdstuk 6 tot slot biedt conclusies en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1.

Onderzoeksvragen en methodologie

1.1 Onderzoeksvragen

Dit hoofdstuk zet de afbakening en methodologie van deze literatuurstudie uiteen. De doelstelling van deze studie is het bieden van een inventarisatie en analyse van beschikbaar openbronmateriaal betreffende jihadistische terrorismefinanciering in Europa. Veel experts maken een onderscheid tussen methoden van *fundraising* en *fundtransfer*.¹¹ Dit onderscheid wordt hier overgenomen, en resulteert in een analyse van *bronnen* van terrorismefinanciering (*fundraising*, hoofdstukken 3 en 4) en *kanalen* van terrorismefinanciering (*fundtransfer*, hoofdstuk 5).¹² Daarnaast gebruikt dit rapport de categorie *behoeften* van terrorismefinanciering, om de orde van grootte van betreffende geldstromen te analyseren. De onderzoeksrapporten over de aanslagen in Madrid in 2004 en Londen in 2005 bieden gedetailleerde financiële analyses die voor de doelstelling van dit rapport van belang zijn.

Afgeleid van de doelstelling zijn de centrale onderzoeksvragen in deze studie als volgt:

- Is het mogelijk een inschatting te maken van de financiële behoeften van terroristische netwerken en de omvang van transacties die aanslagen mogelijk maken? (Hoofdstuk 2.)
- Welke feiten zijn er in openbronmateriaal te traceren aangaande de legitieme financiële bronnen van jihadistisch terrorisme? (Hoofdstuk 3.)
- Welke feiten zijn er in openbronmateriaal te traceren aangaande de criminele financiële bronnen van jihadistisch terrorisme? (Hoofdstuk 4.)
- Welke financiële transactiekkanalen worden in verband gebracht met de financiering van jihadistisch terrorisme en waarom? (Hoofdstuk 5.)

Door middel van deze vragen zal een afgewogen oordeel mogelijk worden omtrent de *generaliseerbaarheid* van bepaalde gerapporteerde behoeften, bronnen en kanalen van terrorismefinanciering. Hierdoor ontstaat een basis om conclusies en aanbevelingen te formuleren, en onderwerpen voor verdere studie te identificeren (hoofdstuk 6).

¹¹ Passas (2007), p. 22.

¹² Dit is een methodologische keuze: het onderscheid tussen bronnen en kanalen is zeker niet altijd scherp.

1.2 Definities

Terrorismefinanciering wordt door de Verenigde Naties in het *Internationaal Verdrag ter Bestrijding van de financiering van terrorisme* uit 1999 als volgt gedefinieerd:

[Het] met enig middel, rechtstreeks of onrechtstreeks, wederrechtelijk en opzettelijk fondsen verstrekken of vergaren met de bedoeling die te gebruiken of met de wetenschap dat die, geheel of gedeeltelijk, gebruikt zullen worden voor terroristische gedragingen/handelingen.¹³

Het verdrag is door Nederland ondertekend.

Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding van de Europese Ministerraad van juni 2002 verplicht lidstaten bovendien om staftbaar te stellen:

het deelnemen aan de activiteiten van een terroristische groep, waaronder het verstrekken van gegevens of middelen aan de groep of het in enigerlei vorm financieren van de activiteiten van de groep, wetende dat deze deelneming bijdraagt aan de criminele activiteiten van de groep.¹⁴

Het EU-kaderbesluit hanteert de volgende terrorismedefinitie:

Opzettelijke gedragingen, die door hun aard of context een land of een internationale organisatie ernstig kunnen schaden...met het oogmerk om:

- een bevolking ernstig vrees aan te jagen, of
- de overheid of een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling, dan wel
- de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.¹⁵

In Nederland werkt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding met een terrorismedefinitie die van dit kaderbesluit is afgeleid.

Het strafbaar stellen van terrorismefinanciering zoals vastgelegd in dit kaderbesluit is niet onomstreden. Verschillende instanties, waaronder Amnesty International, hebben kritiek op de terrorismedefinitie van het kaderbesluit omdat die onvoldoende precies zou zijn en legitiem protest kan criminaliseren. Amnesty schrijft dat het criminaliseren van de financiering en facilitering van terroristische groepen bovendien kan leiden tot de "criminalisation of activities which are

¹³ Tractatenblad (2001), Artikel 2.

¹⁴ Raad van de Europese Unie (2002).

¹⁵ Ibid., artikel 1.1.

unrelated in any way to acts of violence.”¹⁶ Deze bezwaren tegen de definiëring van terrorismefinanciering zijn ook geuit in de VS, waar een hof in Californië delen van de Executive Order 13224 onconstitutioneel heeft verklaard, omdat haar juridische formuleringen onvoldoende afgebakend zijn.¹⁷

Terrorismefinanciering is een rekbaar en soms politiek gekleurd begrip, waar een diversiteit aan financiële en economische praktijken onder verstaan kan worden. Volgens Stephen Kroll, onderzoeker bij de Amerikaanse Senaat, kan het begrip ‘terrorismefinanciering’ in het huidige politieke en publieke debat ten minste zes betekenissen hebben:

- (1) Het financieren van het ontwikkelen van massavernietigingswapens in bijvoorbeeld Iran en Noord-Korea.
- (2) Staatssteun voor bepaalde politieke groepen, met name Hezbollah en Hamas.
- (3) (Particuliere) fondsenwerving voor dezelfde politieke groepen.
- (4) Financiële steun voor de opstandelingen in Irak.
- (5) Fondsenwerving en financiële steun voor de terroristische netwerken die gecoördineerd of geïnspireerd zijn door al Qa’ida.
- (6) De activiteiten van internationale criminele groepen die terroristische groeperingen steunen, bijvoorbeeld in Tsjetsjenië.¹⁸

In Europa zijn betekenissen (1) en (4) niet gangbaar, maar ook hierover verschijnen af en toe mediaberichten.¹⁹ Betekenissen (2) en (3) zijn in Europa omstreden: de EU heeft zich immers lang verzet tegen het definiëren van de politieke takken van Hamas en Hezbollah als terroristisch, omdat het hier legitieme politieke partijen betreft. Desondanks werd Hamas in 2003 op de bevrozingslijst van de EU geplaatst. Hezbollah staat niet op de EU-lijst, maar haar militaire tak (ESO) is in Nederland wel aan sancties onderhevig.²⁰

Dit rapport concentreert zich op betekenis (5), namelijk ‘fondsenwerving en financiële steun voor de terroristische netwerken die gecoördineerd of geïnspireerd zijn door al Qa’ida.’ Maar ook categorieën (2), (3) en (6) komen ter sprake in dit rapport. Berichtgeving is niet altijd scherp gescheiden tussen deze categorieën. De problematiek rondom de financiering van al Qa’ida is van een andere aard dan de financiering van bijvoorbeeld Hamas, maar toch worden deze vaak onder één noemer geplaatst. Kroll merkt op dat de breedte van het begrip

¹⁶ Amnesty International EU Office (2005), p. 9; zie ook EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (ongedateerd), p. 9; Versteegh (2006), p. 147.

¹⁷ Eggen (2006).

¹⁸ Kroll (2007).

¹⁹ Bijvoorbeeld ANP (2006b).

²⁰ Bod (2003).

'terrorismedfinanciering' soms leidt tot onduidelijkheid over de juridische en politieke verantwoordelijkheid voor regelgeving en de naleving ervan. In ieder geval moet duidelijk zijn dat het strafbaar stellen van terrorismedfinanciering zowel juridische als politieke definiëringsproblemen behelst.

1.3 Afbakening

Deze studie beperkt haar bronmateriaal over terrorismedfinanciering door middel van drie criteria:

1. De studie richt zich op de financiering van **jihadistisch terrorisme**. Dit is terroristische activiteit die wordt ontplooid in naam van een extreme politieke ideologie die gebruik maakt van een bepaalde (en volgens vele geleerden, foutieve) interpretatie van de islam. Het betreft met name categorie (5) zoals genoemd hierboven: fondsenwerving en financiële steun aan terroristische netwerken die gecoördineerd of geïnspireerd zijn door al Qa'ida. De term 'jihadistisch terrorisme' is te prefereren boven 'islamitisch terrorisme,' omdat er geen eenduidig verband bestaat tussen de aanslagen van al Qa'ida en de islam.²¹ Ook de term 'jihadistisch' voor het aanduiden van bepaalde terroristische netwerken is echter problematisch. In de islam verwijst de term 'jihad' in eerste instantie naar een religieus en altruïstisch streven tot zelfverbetering en verbetering van maatschappelijke omstandigheden.²² Het begrip 'heilige oorlog' zoals het wordt benut door sommige terroristische netwerken is dus gebaseerd op een omstreden interpretatie van het religieuze concept jihad. In dit rapport duidt de term 'jihadistisch' op die groeperingen die deze omstreden interpretatie hebben geadopteerd.
2. De studie richt zich op bronmateriaal met relevantie voor **Europa**. Een geografische afbakening in bronmateriaal is niet eenduidig te maken, omdat de studie een internationale problematiek behandelt. Veel belangrijke bronnen over dit onderwerp zijn Amerikaans, omdat terrorismedfinanciering in de VS eerder en hoger op de politieke agenda stond dan in Europa. Er is daarom besloten niet *alleen* materiaal uit of over Europa te gebruiken, maar materiaal met relevantie voor Europa prioriteit te geven. In de praktijk betekent de afbakening tot Europa dat bijvoorbeeld bronnen over de huidige financiering van partijen in de Irakese burgeroorlog, alsmede documenten over de

²¹ Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding (ongedateerd).

²² Crone (2007).

bevriezingsmaatregelen tegen Iran en Noord-Korea, buiten beschouwing zijn gelaten.

3. De studie beperkt richt zich in eerste instantie op materiaal gepubliceerd in de **periode 2004-2006**. Deze tijdsindeling is flexibel opgevat, en zeer relevante bronnen gepubliceerd in 2003 en de eerste helft van 2007 zijn ook in het onderzoek meegenomen. Bronmateriaal uit 2004-2006 heeft natuurlijk wel vaak betrekking op gebeurtenissen in 2002 of 2003.

1.4 Bronnen

Deze literatuurstudie is gebaseerd op drie soorten bronmateriaal:

1. Nieuwsartikelen waarin terrorismefinanciering expliciet wordt genoemd, in vooraanstaande westerse dag- en weekbladen, waaronder: *NRC Handelsblad*; *Trouw*; *De Volkskrant*; *Der Spiegel*; *The Guardian*; *The Financial Times*; *The Economist*; *Le Figaro* en *The New York Times*.
2. Openbare onderzoeksrapporten van overheden en internationale organisaties, waaronder: de officiële onderzoeken naar de aanslagen in New York en Washington in 2001, Madrid in 2004 en Londen in 2005; rapporten van de Financial Action Task Force; rapporten van het VN 1267 Monitoring Team inzake de sancties tegen Taliban en al Qa'ida en documenten van de Britse Charity Commission.
3. Relevante wetenschappelijke literatuur, waaronder artikelen en boeken van vooraanstaande experts op het gebied van terrorisme en/of terrorismefinanciering, zoals Martin Rudner, Nikos Passas, Louise Richardson, Laura Donohue en Jeroen Gunning.

Het bronmateriaal is in een driestaps methodologie verzameld. Ten eerste zijn nieuwsbronnen bijeen gebracht door, onder andere, het zoeken met kernwoorden in het *LexisNexis*-krantenbestand. Ten tweede zijn bronnen verzameld door middel van de sneeuwbalmethode, waardoor de rapporten, rechtszaken en wetenschappelijke onderzoeken achter de nieuwsberichten zijn vergaard. Ten slotte is er een gedegen *open search* gedaan naar academische onderzoeken over terrorismefinanciering in een aantal relevante academische databases, waaronder OnlineContents, Worldwide Political Science Abstracts, Econlit en Sociological Abstracts.

1.5 Methodologie

De volgende hoofdstukken documenteren en analyseren beschikbare berichten over terrorismefinanciering in Europa. We kunnen een inschatting maken hoe vaak een bepaalde financieringsbron of methode in verband gebracht wordt met terrorismefinanciering. Tegelijkertijd wordt de betrouwbaarheid van bronnen ingeschat. Dat gebeurt door het herleiden van (media) berichten naar de (wetenschappelijke) onderzoeken of rechtszaken waarop zij zijn gebaseerd. Gezien de observatie van het VN 1267 Monitoring Team dat er weinig 'solid knowledge' met betrekking tot terrorismefinanciering in het openbare domein beschikbaar is, is het niet verbazingwekkend dat er een grote circulariteit van bronmateriaal in dit domein bestaat. Ook berichtgeving gebaseerd op mager bewijs wordt gecirculeerd. Men kan dus niet aannemen dat frequentie van berichtgeving duidt op een toenemende hardheid van de bewijsvoering.

Hoofdstuk 2.

Behoeften terrorismefinanciering

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de vraag of het mogelijk is een inschatting te maken van de financiële behoeften van terroristische netwerken en de omvang van transacties die aanslagen mogelijk maken. In de literatuur lopen schattingen van de financiële behoeften van terroristen uiteen van enkele duizenden tot enkele miljarden dollars. Dit hoofdstuk analyseert deze uiteenlopende schattingen, alsmede de kosten van recente aanslagen in Europa. We zullen zien dat jihadistische aanslagen en netwerken uiterst goedkoop zijn.

2.2 Definiëring financieringsbehoeften

Het is nuttig om onderscheid aan te brengen tussen de directe kosten van een aanslag en de kosten van het instandhouden van een terroristisch netwerk. De directe kosten van een aanslag, die, zoals we zullen zien, bij recente Europese aanslagen heel laag zijn, geven immers slechts een gedeeltelijk beeld van de financiële aspecten van een terroristisch netwerk.

De Canadese terrorisme-expert en econoom Martin Rudner deelt de operationele kosten van terroristische netwerken als volgt in:

- a. Terrorist planning
- b. Recruitment of activists and operatives
- c. Training
- d. Procurement, preparation, and delivery of materieel (including passports)
- e. Communications
- f. Persuasion, propaganda and incitement
- g. Creating an infrastructure of safe houses and sleeper cells
- h. Reconnaissance of targets
- i. Assaults on targets.²³

Rudner maakt geen schattingen, maar concludeert wel op basis van deze classificatie dat de directe kosten van een bepaalde aanslag (categorie i) slechts een fractie zijn van de totale kosten van het instandhouden van terroristische netwerken. Toch is zijn classificatie problematisch. Ten eerste is het praktisch onmogelijk om terroristische geldstromen onder te verdelen in negen categorieën. Zelfs over veel beter gedocumenteerde terroristische netwerken dan

²³ Rudner (2006), p. 35; zie ook bijvoorbeeld Williams (2005), pp. 6-7; Ehrenfeld (2005), p. 1.

al Qa'ida, bijvoorbeeld de Provisional Irish Republican Army (PIRA), is empirische kennis onvoldoende om tot een dergelijk gedetailleerde classificatie te komen.²⁴ Ten tweede is Rudners classificatie onduidelijk en onwerkbaar: wat is eigenlijk het verschil tussen (a) *planning*, (d) *preparation* en (h) *reconnaissance*? Is het mogelijk geldstromen in de diverse stadia van de planning van een aanslag te onderscheiden? Het is mogelijk te concluderen dat Rudners classificatie vooral tot doel heeft de directe kosten van een aanslag te minimaliseren ten opzichte van andere mogelijke kostenposten, zonder dat hij daarbij een werkbare methodologie aanbiedt.²⁵

Lijnrecht tegenover Rudners veelomvattende classificatie staat de benadering van diegenen die benadrukken dat men alleen zeker kan zijn van criminele of terroristische gelden die door de rechter of politie zijn vastgesteld.²⁶ Deze methodologie baseert zich op een analyse van politiedossiers, rechtszaken en bevrozingen om te komen tot een schatting van de financiële behoeften van criminelen of terroristen. In 2006 werd 8 procent van alle terrorismeverdachten in de Europese Unie vervolgd voor terrorismefinanciering. Deze rechtszaken zouden een belangrijk aanknopingspunt kunnen bieden.²⁷ Het is onbekend hoeveel veroordelingen er zijn voor terrorismefinanciering in Europa. In mei 2007 legde een Franse rechtbank een gevangenisstaf van negen jaar op aan de financier van de groep *filières tchéthènes* die beschuldigd wordt van het plannen van aanslagen in Frankrijk;²⁸ ook in mei 2007 werden drie Spaans-Pakistaanse verdachten veroordeeld voor het sturen van ongeveer € 17.500 naar al Qa'ida leden in Pakistan, onder wie de kidnappers van Daniel Pearl.²⁹ Bevrozingszaken, daarentegen, komen zelden voor de rechter, en zijn vrijwel nooit gebaseerd op openbare bewijslast. Dat maakt het hanteren van deze methodologie voor het analyseren van terroristische financieringsbehoeften lastig in de praktijk.

Een derde benadering vinden we in het meest recente jaarverslag van Europol. Europol verdeelt terrorismefinanciering onder in twee aspecten: de financiering van aanslagen en de financiering van netwerken.³⁰ Hoewel ook in deze classificatie de geldstromen voor beide doelen niet scherp van elkaar te scheiden zijn, is dit een eenvoudige en werkbare classificatie. Deze indeling maakt een

²⁴ Donohue (2006), pp. 310-325; Kiser (2005), pp. 51-61.

²⁵ Zie bijvoorbeeld ook Prober (2005).

²⁶ van Duijne (2006), pp. 38-39; zie ook van Duijne, Groenhuijsen en Schudelaro (2005); Hamm (2005).

²⁷ Europol heeft het hier over 8% van 706 verdachten. Slechts eenderder van de 706 verdachten werd verdacht van jihadistisch terrorisme. Europol (2007), pp. 14-15.

²⁸ *Le Monde* (2007).

²⁹ *CNN* (2007); *Het Financieele Dagblad* (2007); *Agence France Presse* (2007).

³⁰ Europol (2007), p. 21; zie ook Bakker en Hidde Donker (2006), p. 11.

analyse van bredere netwerkkosten mogelijk, zonder dat er gespeculeerd hoeft te worden over gedetailleerde en slecht afgebakende kostenposten. De rest van dit hoofdstuk zal uitgaan van deze tweedeling en is als volgt ingedeeld: paragraaf 2.4 gaat in op de financiering van aanslagen. Paragraaf 2.5 gaat in op de financiering van netwerken. Eerst is het echter nuttig om in paragraaf 2.3 nog eens de meest gecirculeerde bedragen over de financiering van mondiaal jihadistisch terrorisme op een rij te zetten.

2.3 Belangrijke bedragen op een rijtje

Hoe groot is nou eigenlijk het probleem terrorismefinanciering? Welke orde van grootte van geldstromen probeert de nieuwe regelgeving te identificeren en te ondervangen?

In 2004 was in de Europese Economische Ruimte en Zwitserland ongeveer \$ 31,2 miljoen bevroren gerelateerd aan de sancties tegen al Qa'ida en de Taliban.³¹ Bevriezen is een preventieve maatregel, en staat vaak los van criminele procedures.³² Bekende zaken rond bevrozingen in verband met jihadistisch terrorisme in Europa zijn die van Youssef Nada, Mamoun Darkanzanli en Mohammed al-Ghabra. De in Zwitserland woonachtige Nada is directeur van Al-Taqwa en wordt verdacht van het financieren van de Egyptische radicale organisatie Moslim Broederschap.³³ De Zwitserse autoriteiten hebben in januari 2007 het strafrechtelijk onderzoek naar hem afgebroken, omdat zij onvoldoende bewijsmateriaal konden vergaren voor een rechtszaak.³⁴ Darkanzanli wordt verdacht van de financiering van al Qa'ida en zou banden hebben met de daders van 9/11. In Spanje loopt een arrestatiebevel tegen hem, maar de Duitse rechter verbiedt vooralsnog zijn uitlevering.³⁵ Volgens de Amerikaanse 9/11 Commission is er trouwens geen bewijs dat Darkanzanli geld heeft gegeven aan de Hamburgse groep van Atta.³⁶ Al-Ghabra werd in december 2006 op de Amerikaanse, Britse en Europese bevrozingslijsten geplaatst voor vermeende financiële steun aan al Qa'ida en gewelddadige groepen in Irak.³⁷ Ook zou hij de daders van de mislukte aanslagen in Londen van 21 juli 2005 hebben geholpen.³⁸ Omdat bevrozingen meestal niet in de rechtszaal worden getoetst, en vaak

³¹ Dit bedrag is een schatting: het is berekend met informatie van de VN, waar echter niet *alle* EU lidstaten hun bevrozingen hebben gemeld. Zie, United Nations 1267 Monitoring Team (2004), p. 23

³² Cameron (2006)

³³ *Le Temps* (2005); Naylor (2006), pp. 172-173.

³⁴ Isikoff en Hosenball (2007).

³⁵ Connan (2005); *BBC News* (2005a).

³⁶ Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 132.

³⁷ The Press Trust of India (2007); States News Service (2006); AFX Asia (2006); Associated Press (2007).

³⁸ Leppard (2007). Een rechtszaak tegen Al-Ghabra wordt verwacht.

gebaseerd zijn op geheim bewijsmateriaal, is dit aspect van de strijd tegen terrorismefinanciering omstreden, zoals de EU zelf ook meldt.³⁹ In hoofdstukken 3 en 6 komen we hierop terug, onder andere in verband met de sancties tegen de Stichting Al Aqsa.

Naast deze bevroezingzaken, is er een aantal schattingen omtrent de financiële behoeften van terroristische netwerken in omloop in de literatuur. Hierbij worden enorme bedragen genoemd, die echter enige nuancering behoeven (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Bedragen terrorismefinanciering				
<i>Bedrag</i>	<i>Bron</i>	<i>Jaar</i>	<i>Gebaseerd op</i>	<i>Betrouwbaar?</i>
\$ 1,5 biljoen	Napoleoni	2003	Mondiaal circulerende dollars	Nee
\$ 20-50 miljoen per jaar	Schneider	2004	Macro-economische berekeningen, ondergrondse economie	Nee
\$ 10-20 miljoen per jaar	9/11 Commission	2004	CIA informatie	Ja (maar niet actueel)

In Nederland is een van de meest bekende en frequent geciteerde bedragen betreffende terrorismefinanciering afkomstig van de Italiaanse econome Loretta Napoleoni. In haar boek *NV Terreur*, dat in 2003 in Nederlandse vertaling verscheen, schat zij het bedrag van de 'nieuwe economie van de terreur' op \$ 1,5 biljoen.⁴⁰ In Napoleoni's lezing bestaat er een coherente en goed georganiseerde terroristische economische structuur, waarin FARC, IRA en al Qa'ida probleemloos samenwerken met criminele organisaties, drugshandelaren en mondiale wapenhandelaren. Dit idee van een coherente economie van terreur vinden we terug bij andere auteurs, zoals Rachel Ehrenfeld (zie figuur 2.2). Het bedrag \$ 1,5 biljoen is gebaseerd op het aantal mondiaal circulerende dollars, waarvan Napoleoni veronderstelt dat ze grotendeels voor criminele doeleinden worden gebruikt. Dit is zeer problematisch: hoewel de dollar wellicht geliefd is bij criminelen, is zij ook geliefd bij toeristen, investeerders, spaarders, handelaars, speculanten en zelfs regeringen. Bovendien betreft Napoleoni zonder nuancering en zonder empirisch bewijs geldstromen die samenhangen met islamitisch

³⁹ Council of the European Union (2004), § 7; zie ook Cameron (2006), Watson Institute for International Studies (2006).

⁴⁰ Napoleoni (2004), (2005).

bankieren en zogenaamde hawala overdrachten bij de 'economie van terreur.' In Nederland was er dus terecht veel kritiek op het werk van Napoleoni.⁴¹ Toch wordt zij veel geciteerd: bijvoorbeeld door het magazine van de Nederlandse Bank, dat in 2006 het bedrag van \$ 1,5 biljoen zonder kritische kanttekening noemt.⁴²

In haar meer recente werk heeft Napoleoni haar schattingen bijgesteld en signaleert zij de opkomst van "decentralised, loosely connected, and often self-financing networks" in Europa.⁴³ Toch spreekt zij ook hier over een mondiaal georganiseerde financieringsstructuur waarin miljoenen dollars via netwerken van moskeeën worden verplaatst, zonder dat zij zich daarbij op degelijk bronmateriaal baseert. Zo brengt Napoleoni bijvoorbeeld het totale bedrag van creditcardfraude van \$ 424 miljoen in de EU in 2002 in verband met terrorisme.⁴⁴ Hoewel creditcardfraude mogelijk wel eens is gebruikt voor terrorismefinanciering (zie hoofdstuk 4), betekent dat natuurlijk niet dat *alle* creditcardfraude die doelstelling heeft en dus met terrorisme geassocieerd kan worden.

Het tweede bedrag dat in Nederland wordt aangehaald betreffende terrorismefinanciering is afkomstig van de Oostenrijkse econoom Friedrich Schneider. Schneider stelt dat terroristische netwerken hiërarchisch zijn georganiseerd en dat alleen de top van de hiërarchie inzicht heeft in de cellen- en financieringsstructuur van het netwerk.⁴⁵ Schneider ontwikkelt een macro-economisch model met als variabelen onder andere de financiële stromen van moslimorganisaties, bedragen van de mondiale diamanthandel en drugshandel, en het Bruto Nationaal Product van islamitische landen.⁴⁶ Op basis hiervan schat Schneider de rijkdom van al Qa'ida op circa \$ 5 miljard, en de jaarlijkse internationale geldstromen van al Qa'ida tussen 1999 en 2001 op \$ 20 tot 50 miljoen.⁴⁷ Schneiders berekeningen worden gebruikt door Brigitte Unger in haar rapport over witwassen voor het Ministerie van Financiën. Hoewel Unger en haar collega's vraagtekens zetten bij de vermeende samenhang tussen witwassen en terrorismefinanciering, accepteren zij Schneiders model en aannames. Op basis van onder andere het werk van Schneider komt Ungers rapport tot de conclusie

⁴¹ Boer (2005), pp. 222-224; de Goede (2006a), pp. 121-123.

⁴² Van der Heijden (2006), p. 15.

⁴³ Napoleoni (2007), p. 172.

⁴⁴ Ibid., p. 177.

⁴⁵ Schneider (2004), p. 99; zie ook Schneider (2002), p. 5.

⁴⁶ Ibid., pp. 101-102.

⁴⁷ Ibid., pp. 120-121.

dat "terrorist finance networks operate globally and have the capability of infiltrating the financial systems in developed and developing countries."⁴⁸

Het grootste probleem met Schneiders methodologie is dat hij zich niet baseert op literatuur die de behoeften en bronnen van terrorismefinanciering empirisch heeft onderzocht.⁴⁹ Hoewel sommige moslimorganisaties en islamitische landen wellicht incidenteel materiële steun verlenen of hebben verleend aan terroristische netwerken, kan men er zeker niet van uitgaan dat terrorismefinanciering direct afhankelijk is van variabelen als het Bruto Nationaal Product (BNP) van islamitische landen. De proportionele relaties tussen diamantsmokkel en drugshandel en terrorisme zijn bovendien ook voor diegenen die deze problemen al decennia empirisch onderzoeken moeilijk in te schatten. Het meest opmerkelijke aan Schneiders onderzoek is dat een verantwoording van de gekozen variabelen ontbreekt.⁵⁰ Gezien het ontbreken van een empirische verantwoording voor de aannames van zijn model, is het noodzakelijk te concluderen dat Schneiders berekeningen niet betrouwbaar zijn.

Het derde veel geciteerde bedrag over jihadistische terrorismefinanciering is het jaarlijkse al Qa'ida budget van \$ 30 miljoen, genoemd in het rapport van de Amerikaanse 9/11 Commission.⁵¹ Op basis van rapporten van de CIA, concludeert de commissie dat \$ 10-20 miljoen van het jaarlijkse budget van \$ 30 miljoen als betaling voor *safe haven* naar de Talibanregering van Afghanistan ging.⁵² Naar schatting bleef dus \$ 10-20 miljoen over voor trainingskampen, propaganda, communicatie en operaties (zie figuur 2.1). Het is aannemelijk dat de bedragen in het rapport van de 9/11 Commission redelijk betrouwbaar zijn. Ze zijn weliswaar afkomstig uit geheime rapporten van de CIA, maar aangevuld en geverifieerd door de commissie door middel van interviews en ander bronmateriaal. In het algemeen kan men bovendien stellen dat de *Monograph on Terrorist Financing* van de 9/11 Commission een van de meest betrouwbare en best gedocumenteerde publiek beschikbare studies over terrorismefinanciering is.

Hoewel redelijk betrouwbaar, betreft de schatting van de commissie de financiële situatie van al Qa'ida vóór 2001 en is dus niet langer actueel. In haar *Monograph*

⁴⁸ Unger (2006), p. 96.

⁴⁹ In een interview met Deutsche Welle geeft Schneider wel toe dat aanslagen niet veel kosten. Toch benadrukt hij dat het onderhouden van "terrorist bases" substantiële bedragen vergt. Zie Schrader (2006).

⁵⁰ Schneider (2004), pp. 101-102.

⁵¹ Het bedrag van \$ 30 miljoen wordt zeer regelmatig geciteerd in de onderzochte periode. Zie bijvoorbeeld Comras (2005); Europol (2007). Niet altijd wordt erbij vermeld dat het gaat om een schatting van vóór 2001 gaat.

⁵² Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 19; zie ook Bittner en Lederer (2005), p. 61.

on *Terrorist Financing* benadrukt de commissie dat de financieringsstructuren van al Qa'ida en mondiale jihadistische netwerken substantieel zijn veranderd sinds 2001 en het einde van de Talibanregering. In 2004 schatte de commissie het budget van al Qa'ida op niet meer dan "a few million dollars per year."⁵³ Het gedetailleerde rapport omtrent de financiering van de 2001 aanslagen concludeert:

The very concept of al Qaeda financing may have to be reconsidered. Rather than the al Qaeda model of a single organization raising money that is then funneled through a central source, we may find we are contending with an array of loosely affiliated groups, each raising funds on its own initiative.⁵⁴

Deze conclusie, die in scherp contrast staat met de representatie van een centraal georganiseerde terroristische ondergrondse economie, wordt bevestigd door bewijsmateriaal van de financiering van recente Europese aanslagen, zoals duidelijk wordt in de volgende paragrafen.

Figuur 2.2 Funding Evil

Een invloedrijk boek over terrorismefinanciering dat veel stof heeft doen opwaaien is Rachel Ehrenfelds *Funding Evil: How Terrorism is Financed and How to Stop It*. In dit boek stelt Ehrenfeld dat "the total cost of maintaining the global Islamist network is estimated to be in the *billions* of dollars".⁵⁵ Volgens Ehrenfeld is dat geld met name afkomstig uit de drugshandel en van Saoedi-Arabië, maar zij betreft ook liefdadigheidsinstellingen, smokkelen, diefstal, fraude, *hawala*, corruptie, et cetera in haar analyse.

Ehrenfeld is directeur van de neoconservatieve denktank American Center for Democracy in New York. Al ruim vóór 9/11 besteedde Ehrenfeld aandacht aan de geldstromen van islamitische staten en organisaties. In haar boek *Evil Money* uit 1992 identificeerde zij een "Islamic/Arab conspiracy against the West," die gelieerd zou zijn aan communistische regimes. Een van de belangrijkste doelstellingen van Ehrenfelds focus op geldstromen was toen, en is nog steeds, de politieke strijd tegen westerse economische steun aan de Palestijnse Autoriteit.⁵⁶

⁵³ Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 28.

⁵⁴ Ibid., p. 29.

⁵⁵ Ehrenfeld (2005), p. 2, cursief in origineel.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Ehrenfeld (2007).

Ehrenfeld is een zeer omstreden figuur en haar wetenschappelijke integriteit is in een Britse rechtszaak in twijfel getrokken. Saoedisch zakenman Khalid bin Mahfouz, die in *Funding Evil* beschuldigd wordt van het financieren van al Qa'ida, spande in 2004 een rechtszaak aan tegen Ehrenfeld. De Britse rechter stelde Bin Mahfouz in het gelijk en veroordeelde Ehrenfeld en haar uitgever Bonus Books tot de maximale boete onder de Britse wet. In zijn oordeel schrijft de rechter dat Ehrenfeld en haar uitgever voldoende gelegenheid hebben gekregen om de beschuldigingen tegen Bin Mahfouz te onderbouwen, maar dat zij slechts "flimsy en unreliable" bewijsmateriaal hebben weten te produceren.⁵⁷ Ondanks deze vraagtekens rond Ehrenfelds betrouwbaarheid, wordt zij regelmatig geciteerd.

2.4 Kosten aanslagen

Terroristische aanslagen zijn niet duur. Zoals terrorisme-expert Louise Richardson het formuleerde voor het Amerikaanse congres:

The crucial point to bear in mind about terrorism, of course, is that it is cheap. This is part of its appeal. The attack on September 11th is probably the most expensive terrorist operation in history, and it is estimated to have cost half a million dollars. It takes a great deal less to buy some fertilizer, rent a truck, and use them to bring down a building.⁵⁸

In figuur 2.3 zijn de geschatte kosten van recente aanslagen op een rijtje gezet. In tegenstelling tot het idee van een centraal georganiseerde jihadistische financieringsstructuur,⁵⁹ zien we dat de meeste aanslagen na 2001 lokaal werden gefinancierd. De rest van dit hoofdstuk gaat nader in op de financiering van de twee meest recente Europese aanslagen: de aanslagen in Madrid op 11 maart 2004 (11-M); en die in Londen op 7 juli 2005 (7/7).

⁵⁷ High Court of Justice (2005), §73.

⁵⁸ Richardson (2003), pp. 5-6; zie ook Richardson (2006), p. 209; Rice-Oxley (2006b).

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Muller, Spaaij en Ruitenbergh (2003), pp. 39-40.

Figuur 2.3 Kosten aanslagen⁶⁰

<i>Plaats</i>	<i>Jaar</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Kostenposten (o.a.)</i>	<i>Geldbronnen (o.a.)</i>
New York, Washington (9/11)	2001	€ 300.000-370.000	Vlieglessen, huur, levensonderhoud, reiskosten	Overboekingen uit Dubai, financiering door al Qa'ida
Casablanca	2003	€ 4.000	Taxi's, levensonderhoud	Zelffinanciering
Istanbul	2003	€ 30.000	Niet bekend	Niet bekend
Madrid (11-M)	2004	€ 54.271	Huur, explosieven, mobiele telefonie	Zelffinanciering; drugs
Londen (7/7)	2005	€ 12.000	Reiskosten, explosieven, huur	Zelffinanciering

2.4.1 11-M

Over de kosten van de aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid zijn verschillende schattingen in omloop in de literatuur. In augustus 2004 meldt een VN rapport dat de aanslagen zo'n \$ 10.000 kosten.⁶¹ Het rapport geeft geen bronvermelding voor deze schatting, maar het bedrag wordt veel geciteerd, onder andere door de EU die in oktober 2004 meldt dat de kosten van de aanslagen in Madrid € 8.000 bedroegen.⁶²

Het Spaanse gerechtelijk onderzoek naar 11-M schat de kosten van de aanslagen echter op € 54.271. De explosieven die bij de aanslag zijn gebruikt kosten volgens het onderzoek tussen de € 31.875 en € 45.000; daarnaast identificeert het rapport woonkosten (huur e.d.) van € 8.021,60 en kosten voor SIM-kaarten en mobiele telefoons (waarvan sommigen bij de aanslag zijn gebruikt) van € 1.250.⁶³ Het rapport rekent de kosten voor een gestolen vuurwapen, een gestolen auto, en een aantal (amateuristisch) vervalste paspoorten niet mee.

De conclusie van het onderzoeksrapport over 11-M is dat de aanslagen zijn gefinancierd door middel van een diversiteit aan financiële middelen, waaronder legitieme werkzaamheden, drugshandel en 'zelffinanciering,' ofwel het

⁶⁰ Cijfers samengesteld uit: Roth, Greenburg and Wille (2004), p. 133; Kalpakian (2005); United Nations 1267 Monitoring Committee (2004), p. 12; Administración de Justicia, (2004), pp. 1129-1137; House of Commons (2006).

⁶¹ United Nations 1267 Monitoring Committee (2004), p. 12.

⁶² Commission of the European Communities (2004), p. 3.

⁶³ Administración de Justicia (2004), pp. 1134-1137.

aanwenden van eigen gespaarde middelen voor de aanslag.⁶⁴ Het rapport stelt vast dat er verbanden bestonden tussen de groep daders en de drugshandel in Madrid, zoals in hoofdstuk 4 verder zal worden besproken.⁶⁵ Het rapport vindt geen bewijs voor de financiering van de 11-M operatie vanuit een centraal al Qa'ida netwerk of andere externe jihadistische groeperingen.

2.4.2 7/7

De kosten van de aanslagen in Londen op 7 juli 2005 zijn goed gedocumenteerd en bedroegen zo'n £ 8.000 (minder dan € 12.000). Uitgaven betroffen onder andere een reis naar Pakistan door twee van de daders, materiaal om explosieven te maken, huur, autohuur en treinreizen.⁶⁶ De daders betaalden zelf voor de kosten van de operatie: er is geen bewijs gevonden dat zij extern werden gefinancierd door al Qa'ida of andere sponsors. Mohammad Sidique Khan, leider van de 7/7-groep, had drie jaar lang een baan gehad. Hij had verschillende bankrekeningen met kleine bedragen erop, en hij was in het bezit van een creditcard. Bovendien had hij een persoonlijke lening. Khan betaalde voor de meeste kosten, en had op 7/7 een negatief saldo op zijn bankrekening.⁶⁷ Het officiële rapport van de aanslagen van 7/7 concludeert: "The operation did not cost much and was financed by methods that would arouse little suspicion."⁶⁸

2.5 Netwerkfinanciering

Naast de directe kosten van aanslagen, moet er volgens veel auteurs over terrorismefinanciering rekening gehouden worden met netwerkfinanciering, zoals training, rekrutering en levensonderhoud van diegenen die aanslagen voorbereiden. Dit kan volledig legitieme geldstromen betreffen, zoals gewone dagelijkse kosten van levensonderhoud, huur en reiskosten. Hoe kunnen we deze netwerkkosten analyseren en inschatten?

Vrijwel alle experts zijn het erover eens dat het huidige dreigingsbeeld in Europa wordt gekenmerkt door een losse netwerkstructuur in plaats van een centraal aangestuurde jihadistische organisatie. Zo schreef bijvoorbeeld de VN 1267 sanctiecommissie in 2004: "Al-Qaida is currently a global network rather than an organization with a structure and hierarchy...Its current manifestation [is] a loose network of affiliated underground groups with certain goals in common"⁶⁹ Het

⁶⁴ Ibid., pp. 1129-1132.

⁶⁵ Ibid., p. 1137.

⁶⁶ House of Commons (2006), p. 23.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid., p. 27.

⁶⁹ United Nations 1267 Monitoring Committee (2004), pp. 6, 9.

beeld van een "fluïde netwerk van groeperingen,"⁷⁰ of losjes geaffilieerde autonome cellen komt steeds duidelijker naar voren in zowel academische studies als beleidsanalyses.⁷¹ De Amerikaanse Congressional Research Service constateert een huidige trend naar een *homegrown* en diffuse jihadistische dreiging.⁷² Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding wordt ook het dreigingsbeeld in Nederland gekenmerkt door autonome lokale netwerken.⁷³

Hoe autonoom lokale groepen zijn, is onderwerp van debat: volgens sommigen staan dergelijke groepen wel degelijk in verband met een centraal al Qa'ida bestuur, door middel van identificeerbare financiële stromingen of communicatiepatronen.⁷⁴ Dit is echter niet het beeld dat uit de analyse van de aanslagen in Madrid en Londen naar voren komt. Hoewel er gespeculeerd wordt dat de 7/7-daders tijdens hun verblijf in Pakistan ontmoetingen hebben gehad met al Qa'ida leden, is dit niet bewezen. De Britse Intelligence and Security Committee oordeelt dat de 7/7-daders "only loosely affiliated to al Qaida or entirely separate" waren.⁷⁵ Ook de daders van 11-M kunnen, na een gedetailleerd gerechtelijk onderzoek, niet in verband gebracht worden met al Qa'ida.⁷⁶ Zij waren vermoedelijk geïnspireerd door een speech van bin Laden, en door de ontwikkelingen in Irak. Maar bewijs voor materiële of andere steun vanuit al Qa'ida voor de 11-M daders is er niet. *The Independent* vat de conclusie van het Spaanse gerechtelijke onderzoek van Juan del Olmo als volgt samen:

While the bombers may have been inspired by Bin Laden, a two-year investigation into the attacks has found no evidence that al-Qa'ida helped plan, finance or carry out the bombings, or even knew about them in advance.⁷⁷

Het beeld van autonome groepen zonder financiële band met al Qa'ida is zeer relevant voor Europa in het algemeen.⁷⁸ De Nederlandse Hofstadgroep wordt gekenmerkt door "puur lokale daden zonder operationele aansturing vanuit internationale netwerken."⁷⁹ De kosten van de moord op Theo van Gogh waren zeer gering: naar schatting kostte het wapen dat bij de moord werd gebruikt op

⁷⁰ Bakker en Boer (2006), p. 420.

⁷¹ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006b), pp. 89-92.

⁷² Perl (2007), pp. 4-9.

⁷³ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006c).

⁷⁴ Bijvoorbeeld Kiser (2005), pp. 62-73; Hoffman (2007).

⁷⁵ Intelligence and Security Committee (2006), p. 27.

⁷⁶ Pingree en Abend (2006).

⁷⁷ Nash (2006); zie ook Roman (2006). De omstreden Spaanse terroristen aanklager Baltazar Garzon bestrijdt trouwens de conclusies van het onderzoek van Del Olmo, en probeert aan te tonen dat de daders van 11-M wel degelijk connecties hadden met de daders van 9/11, zie Epstein (2007).

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld: Bakker (2006); Benjamin (2006); Burke (2007).

⁷⁹ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2006), p. 23.

de zwarte markt niet meer dan € 1.500.⁸⁰ De Libanese studenten die in 2006 twee kofferbommen in Duitse treinen achterlieten, opereerden volgens de meeste berichten op eigen initiatief en waren gemotiveerd door de Deense cartoonrellen.⁸¹ Zij ontmoetten elkaar in Duitsland, en, hoewel de vader van een van de verdachten lid zou zijn van de in Duitsland verboden radicale moslimorganisatie Hizb-ut-Tahir, zijn er geen bewijzen dat de verdachten externe logistieke of financiële steun hebben ontvangen. Volgens *Der Spiegel* is de onprofessionele manier waarop de verdachten te werk gingen – het plan mislukte omdat de ontstekingen niet werkten – een indicatie dat zij spontaan en op eigen houtje opereerden.⁸² Volgens Europol waren zowel de Britse verdachten die van plan waren om vliegtuigen op te blazen met liquide explosieven in de zomer van 2006, als de Deense groep verdachten die in 2006 werd gearresteerd, lokale autonome groepen.⁸³ Het recente *White Paper on Domestic Security Against Terrorism* van de Franse regering noemt de ontwikkeling van een *generation of 'home grown' rebels* een van de belangrijkste dreigingen voor Frankrijk.⁸⁴ Ook de zelfmoordacties in Casablanca in mei 2003 en april 2007 waren lokaal georganiseerd en gefinancierd.⁸⁵ Volgens de eerste berichten waren de aanslagen van 2007 “amateuristisch haastwerk” door daders die niet in trainingskampen waren geweest en geen banden met al Qa’ida hadden.⁸⁶ De mislukte aanslagen in Londen van 21 juli 2005 ten slotte, waren volgens de veroordelende rechter wél goed voorbereid en lang tevoren gepland.⁸⁷ De daders gaven ongeveer £ 550 uit aan waterstofperoxide voor de bommen.⁸⁸ Er is verder echter weinig bekend over de financiering van het plan, en het is onbekend of de daders externe financiële steun hebben ontvangen.⁸⁹

Het beeld van autonome, spontane en zelffinancierende groepen werpt nieuw licht op de vragen rond terrorismefinanciering. Niet alleen waren recente aanslagen (en mislukte operaties) goedkoop en lokaal gefinancierd, zij werpen ook twijfel op het belang van netwerkkosten als *aparte categorie*. Volgens

⁸⁰ Bakker en Hidde Donker (2006), p.12

⁸¹ Europol (2007), p. 18.

⁸² *Der Spiegel* (2006).

⁸³ Europol (2007), pp. 18-19.

⁸⁴ De Villepin (2006), p. 35; zie ook Beyler (2006), pp. 97-103.

⁸⁵ Sageman (2005).

⁸⁶ Adolf (2007), p. 5; zie ook Fisher (2007).

⁸⁷ Campbell (2007); Perlez (2007).

⁸⁸ *BBC News* (2007a); (2007c).

⁸⁹ In juli 2007, tijdens de afronding van dit onderzoek, verschijnen er een aantal berichten dat het operationeel vermogen van al Qa’ida is toegenomen (zie bijvoorbeeld *NRC Handelsblad* 2007b). In de openbare samenvatting van de Amerikaanse *National Intelligence Estimate*, waarop deze berichten zijn gebaseerd, wordt geconstateerd dat al Qa’ida in toenemende mate allianties zou kunnen vormen met regionale jihadistische groepen, bijvoorbeeld in Irak en Pakistan, en dat dit kan leiden tot toenemende dreiging voor de VS (zie *National Intelligence Council* 2007, p. 6).

terrorismeanalist Aidan Kirby kunnen we niet meer spreken van een (mondiaal) terroristisch *netwerk* en zijn de groeperingen beter aangeduid als *self-starter cells*. Volgens Mark Sageman kunnen we bovendien niet meer spreken van rekrutering in de traditionele zin, omdat daders vrijwillig en zonder sturing van buitenaf opereren.⁹⁰ In ieder geval moet men zich afvragen wat de omvang en de structuur van netwerkkosten is op het moment dat groepen bestaan uit personen met "little or no affiliation with the original al Qaeda network...[and who] have never attended a formal terrorism training camp and whose attacks occur seemingly spontaneously."⁹¹ Uit het profiel van lokaal opererende autonome groepen moet men concluderen dat kosten voor bijvoorbeeld training, rekrutering en communicatie vrij gering zijn.

2.6 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft geprobeerd om tot een inschatting van de financiële behoeften van Europese jihadistische terroristische netwerken te komen. Terroristische aanslagen zijn goedkoop. De aanslagen in Madrid kostten minder dan € 55.000, de aanslagen in Londen zelfs minder dan € 12.000. Naast directe kosten voor aanslagen lijkt het er in toenemende mate op dat Europese jihadistische terroristische netwerken weinig substantiële operationele kosten hebben. Kosten voor training, rekrutering en communicatie zijn voor de daders van de aanslagen in Madrid, Londen en Casablanca, alsmede voor de verdachten van de Duitse treinbommen, minimaal geweest.

Nieuwe begrippen van autonome, zelfgefinancierde radicale groepen werpen twijfel op de aanname dat terroristische netwerken afhankelijk zijn van internationale financieringsstructuren die verstoord kunnen worden. Het beeld van centraal gedirigeerde ondergrondse internationale jihadistische financieringsnetwerken lijkt achterhaald te zijn, zo die al ooit zouden hebben bestaan. In vergelijking met de miljarden die dagelijks in bijvoorbeeld de drugshandel omgaan, vallen de bedragen voor terrorismefinanciering in het niet.⁹² Bovendien gaat het vaak om onopvallende financiële transacties, die passen in een normaal patroon van levensonderhoud. Hoofdstuk 6 gaat nader in op deze conclusies. Eerst volgt, in de hoofdstukken 3 en 4, een inventarisatie van vermeende bronnen van terrorismefinanciering.

⁹⁰ Sageman (2005). Volgens diverse auteurs kan internet een belangrijke rol spelen bij radicalisering, zie: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006b); Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2006), pp. 47-51; Conway (2006).

⁹¹ Kirby (2007), p. 415; zie ook Block (2006), pp. 5-6.

⁹² *De Tijd* (2005b).

Hoofdstuk 3.

Legitieme bronnen van terrorismefinanciering

3.1 Inleiding

Hoofdstukken 3 en 4 inventariseren en analyseren openbronmateriaal over de vermeende geldbronnen van jihadistische terroristische groepen. Een breed scala aan activiteiten wordt in verband gebracht met terrorismefinanciering. Van liefdadigheid tot drugshandel, van diamantsmokkel tot creditcardfraude. Zoals Nikos Passas schrijft: "There is such a diversity of sources and transfer methods that one can hardly find a single way in which funds have not been raised or transferred by some militant group."⁹³ Het is dus belangrijk om tot een oordeel te komen over de significantie en omvang van bepaalde financieringsbronnen en -methoden.

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat volledig legitieme geldstromen met terrorismefinanciering in verband kunnen worden gebracht. Verdachten die deel uitmaken van autonome lokale jihadistische groepen hebben vaak gewoon een baantje, en gebruiken spaargeld of lopende persoonlijke leningen voor de financiering van hun daden. Dit hoofdstuk gaat nader in op de vermeende legitieme bronnen van terrorismefinanciering.⁹⁴ Het maakt een driedeling in staatssteun (3.2), bedrijven (3.3) en stichtingen (3.4).

3.2 Staatssteun

Er wordt algemeen aangenomen dat de financiële steun van soevereine staten aan terroristische netwerken dramatisch is afgenomen sinds het einde van de Koude Oorlog.⁹⁵ Sommige auteurs spreken over de 'privatization'⁹⁶ van terrorisme, andere over de 'amateurization of terror'.⁹⁷ Terrorismexpert Richardson laat zien dat staatssteun aan terroristische groeperingen een diversiteit aan historische vormen kent, maar dat staten eigenlijk nooit terroristische groepen *creëren*, en altijd gebruik maken van eerder bestaande terroristische groeperingen.⁹⁸

⁹³ Passas (2007), p. 22

⁹⁴ Het hoofdstuk kiest bewust voor een analyse van *legitieme* (en niet alleen legale) geldstromen. De definitie van legitiem is breder dan van legaal: sommige geldstromen, bijvoorbeeld inkomsten uit zwart werk, zijn niet legaal, maar ook niet per definitie crimineel, en kunnen dus onder de noemer legitiem vallen. Zie ook Unger (2006), p. 4.

⁹⁵ Jenkins (2006), pp. 117-118.

⁹⁶ Hamm (2007), p. 2.

⁹⁷ O'Neill (2007), pp. 3-4.

⁹⁸ Richardson (2006), p. 52.

Voor zover die plaatsvindt, gaat de discussie over staatssteun in de onderzochte periode over de banden van Iran en Syrië met Hezbollah en/of groepen in Irak. Ook is er veel discussie over Saoedische (financiële) steun aan stichtingen en religieuze instellingen in Europa en de VS, zoals verderop in dit hoofdstuk zal worden besproken (zie paragraaf 3.4).

3.3 Bedrijven

Enkele berichten in de onderzochte periode maken melding van het gebruik van legitieme bedrijven, zoals belwinkels en kledingzaken voor terrorismefinanciering.⁹⁹ Twee van de verdachten van de facilitering van 11-M bezaten een belwinkel.¹⁰⁰ In Nederland vinden al langer discussies plaats over een mogelijke relatie tussen belwinkels en terrorismefinanciering. Het Van Traa-rapport *Belhuizen in Amsterdam* concludeert dat belhuizen fraudegevoelig zijn, omdat het een laagdrempelige, snelgroeïende branche is waarop weinig overheidstoezicht bestaat. Toch kunnen we er niet zonder meer vanuit gaan dat belhuizen dan ook wel bij terrorisme betrokken zullen zijn – daarvoor is immers geen bewijs.¹⁰¹ De vermeende relatie tussen belhuizen en terrorisme kan ook voortkomen uit het feit dat sommige belhuizen ook als *hawala*, of informele geldtransmitter, fungeren.¹⁰² *Hawala* wordt vaak met terrorismefinanciering geassocieerd, zoals in hoofdstuk 5 verder zal worden besproken.

De vraag of er bepaalde bedrijfstakken zijn die bijzonder gevoelig zouden kunnen zijn voor misbruik en/of infiltratie door terroristen is op basis van het hier onderzochte materiaal niet te beantwoorden. Het is mogelijk dat ondernemers incidenteel legitieme inkomsten gebruiken voor terroristische doelen, net zoals sommigen hun legitieme salaris hiervoor aanwenden. In Bakkers analyse van de economische situatie van 103 terrorismeverdachten in Europa waren er twaalf ondernemer.¹⁰³

3.4 Stichtingen

Over weinig vermeende legitieme bronnen van terrorismefinanciering is meer geschreven dan over het potentiële misbruik van liefdadigheidsgelden voor terroristische doelen.¹⁰⁴ Volgens J. Millard Burr en Robert O. Collins zijn liefdadigheidsinstellingen “among the wealthiest” sponsors van al Qa’ida en

⁹⁹ Obbema (2005a); Rotella (2007).

¹⁰⁰ Administración de Justicia (2004), p. 1129; *Agence France Presse* (2007).

¹⁰¹ Van Traa Team (2003); zie ook Verhoeven (2004).

¹⁰² Van Traa Team (2003), p. 6; *Financial Times* (2007).

¹⁰³ 65 hadden werk, 24 waren werkloos, 2 waren professioneel sporter, zie Bakker (2006), p. 42.

¹⁰⁴ Zie bijvoorbeeld Burr en Collins (2006); Ehrenfeld (2005); Rudner (2006); Looney (2006); Kohlmann (2006); Eikelenboom (2004), pp. 207-234.

andere terroristische groeperingen.¹⁰⁵ Er wordt beweerd dat ongeveer een derde van islamitische niet-gouvernementele organisaties steun geeft aan terroristische organisaties, of anderszins banden met potentiële terroristen heeft.¹⁰⁶ Sommige auteurs gaan zover dat zij *zakat*, een van de pilaren van de islam, die gelovigen verplicht aan liefdadigheid te schenken, als gevaarlijk op zichzelf beschouwen (zie figuur 3.1). In andere bronnen worden moslimorganisaties en moskeeën zonder onderscheid in verband gebracht met terrorismefinanciering.¹⁰⁷

Figuur 3.1 Zakat

Zakat is een van de pilaren van de islam, en verplicht gelovigen een percentage van verworven rijkdom te doneren aan goede doelen. In de discussie over misbruik van liefdadigheidsgelden wordt zakat soms genoemd als een reden waarom islamitische instellingen extra gevoelig zouden zijn voor misbruik van gelden.¹⁰⁸

In Europa functioneert zakat echter niet wezenlijk anders dan de traditionele collectebox in andere geloofsinstellingen zoals de christelijke kerk. Hoewel een aantal liefdadigheidsinstellingen met terrorismefinanciering in verband zijn gebracht en het mogelijk is dat zakatgelden zijn misbruikt door deze stichtingen, is er geen bewijsmateriaal dat zakatgelden structureel en op grote schaal misbruikt worden voor terroristische doeleinden. Meerdere auteurs wijzen erop dat potentiële radicalisering in de hand wordt gewerkt, wanneer de geloofsprincipes van de islam expliciet en zonder bewijs herhaaldelijk met terrorisme in verband worden gebracht.¹⁰⁹

Na 11 september 2001 volgde er in de VS actie tegen een aantal islamitische liefdadigheidsinstellingen die werden verdacht van het hebben van banden met terroristische organisaties. 27 islamitische stichtingen werden op de Amerikaanse bevroeringslijst geplaatst en hun tegoeden werden bevroren.¹¹⁰ De grootste en meest bekende stichtingen die werden getroffen zijn de Global Relief Foundation (GRF) en de Benevolence International Foundation (BIF), die werden beschuldigd van banden met al Qa'ida, en de United Holy Land Foundation, dat niet aan al

¹⁰⁵ Burr en Collins (2006), p. 2.

¹⁰⁶ Kohlmann (2006), pp. 1-2.

¹⁰⁷ Burr en Collins (2006), pp. 237-262. In sommige bronnen is een overduidelijke islamofobische toon. Islamofobie maakt de bron minder betrouwbaar, omdat de auteur zich wantrouwend opstelt tegenover alle islamitische organisaties, in plaats van zich te richten op stichtingen die door middel van bewijsmateriaal geïmpliceerd kunnen worden in terrorismefinanciering. Zie met name Ehrenfeld (2005); Burr and Collins (2006).

¹⁰⁸ Bijvoorbeeld Eikelenboom (2004), p. 214; Rudner (2006), p. 42.

¹⁰⁹ Donohue (2006); Ruff (2005).

¹¹⁰ Ruff (2005), p 449.

Qa'ida maar aan Hamas zou zijn gelieerd. De Holy Land Foundation was sinds 1997 verboden in Israël, dat al langer politieke druk uitoefende op de VS om actie tegen de stichting te ondernemen.¹¹¹ Andere stichtingen zijn in de VS om uiteenlopende redenen in opspraak geraakt, bijvoorbeeld vanwege banden met GRF en Hamas (KindHearts),¹¹² of vanwege het sturen van geld en humanitaire hulp naar Irak ten tijde van de sancties (Life for Relief and Development).¹¹³

Hoewel de acties tegen de stichtingen als groot succes in de strijd tegen terrorisme zijn gepresenteerd, zijn om politieke en juridische redenen veel van de beschuldigingen nooit in de rechtszaal bewezen. Tegen GRF is nooit een aanklacht ingediend, maar één van haar fondsenwervers werd in 2003 uit de VS gedeporteerd.¹¹⁴ BIF werd schuldig bevonden aan het misbruik van liefdadigheidsfondsen voor materiele steun aan Tsjetsjeense en Bosnische gewapende groeperingen. BIF directeur Enaam Arnaout werd veroordeeld tot elf jaar gevangenisstraf voor fraude, maar de veroordelende rechter stelde expliciet dat dit *geen* veroordeling voor terrorisme was, en dat er geen bewijzen waren om Arnaout in verband te brengen met terrorisme.¹¹⁵ De tegoeden van Holy Land zijn nog steeds bevroren op basis van haar banden met Hamas. De rechtszaken betreffende Holy Land hebben alleen getoetst of de actie tegen de stichting procedureel correct was, maar niet of de inhoud van de beschuldigingen correct is.¹¹⁶ In juli 2007 is de strafrechtelijke rechtszaak tegen Holy Land van start gegaan in Dallas.¹¹⁷ Een bron binnen het Amerikaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft sindsdien gezegd dat de bevrozingen van tegoeden van stichtingen na 9/11 politiek was gemotiveerd, "driven by the need for public action and the availability of a hammer."¹¹⁸

Dit deel van hoofdstuk 3 bespreekt een aantal van de organisaties die in de onderzochte periode (2004-2006) in Nederland en omliggende landen in opspraak raakten.

¹¹¹ Naylor (2006), pp. 206-207.

¹¹² *Algemeen Dagblad* (2006a); *Washington Times* (2006).

¹¹³ Warikoo (2006); Lueke (2007); Associated Press (2006).

¹¹⁴ Donohue (2006), p. 417; Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 110.

¹¹⁵ Arnaout werd veroordeeld voor fraude, zie Roth, Greenburg en Wille (2004), pp. 108-109.

¹¹⁶ Ruff (2005), p. 460; MacFarquhar (2006).

¹¹⁷ Trahan (2007).

¹¹⁸ geciteerd in Clunan (2007), p. 278.

3.4.1 Stichtingen in Europa

Non-profitorganisaties en stichtingen kunnen gevoelig zijn voor fraude, omdat barrières tot oprichting laag zijn, en er weinig transparantie en toezicht in de sector is.¹¹⁹ In de Europese Unie worden 22 stichtingen vermeld op de Europese Sanctielijst voor vermeende steun aan, dan wel banden met Hamas of al Qa'ida.¹²⁰ In Nederland worden zeven stichtingen verdacht van banden met Hamas of al Qa'ida.¹²¹ Dit betreft onder andere Benevolence International Nederland (vanwege banden met BIF), Stichting Al Aqsa en Al Haramain Humanitarian Aid Amsterdam.¹²²

Deze aantallen zijn zorgwekkend, maar beduidend minder dan het genoemde aantal van een derde van alle islamitische stichtingen. Een derde van alle islamitische stichtingen zou volgens berekeningen van Jeroen Gunning van de universiteit van Aberysthwyth zo'n 3.000 stichtingen in Nederland en Engeland alleen zijn.¹²³ Sinds 2001 heeft de Britse Charity Commission, die stichtingen registreert en bewaakt, naar eigen zeggen slechts één of twee terrorismegerelateerde onderzoeken per jaar geïnitieerd.¹²⁴ De *Quick Scan Non-Profitorganisaties* van het Financieel Expertise Centrum constateert in 2004 dat vastgesteld misbruik van Nederlandse stichtingen voor terrorismefinanciering vooralsnog zeer beperkt is, maar dat er in het algemeen weinig zicht is op de activiteiten van stichtingen.¹²⁵ Het moet duidelijk zijn dat veel van de stichtingen die in de onderzochte periode in opspraak raakten vanwege terrorismefinanciering niets met al Qa'ida te maken hebben, maar verdacht worden van steun aan het Palestijnse Hamas.

Het overgrote deel van (islamitische) stichtingen is volledig legitiem en vervult belangrijke sociale, religieuze en humanitaire functies.¹²⁶ Incidenten waarbij terroristen frauduleuze stichtingen hebben opgericht, zijn, voor zover bekend, zeer zeldzaam.¹²⁷ Vaker komt het voor dat stichtingen worden geïdentificeerd aan de periferie van jihadistische netwerken, bijvoorbeeld omdat verdachten lid waren van of werkzaam waren bij een stichting.¹²⁸ In het onderzoek naar de aanslagen

¹¹⁹ Financieel Expertise Centrum (2004); zie ook Versteegh (2006).

¹²⁰ Gunning (2007), p. 160.

¹²¹ Ibid., p. 204.

¹²² Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004c), p. 30.

¹²³ Gunning (2007).

¹²⁴ Andrew Hind, geciteerd in Timmons (2006); zie ook Burns (2007). Onderzocht werden onder andere de North London Central Mosque, de Tamils Rehabilitation Organisation en Interpal.

¹²⁵ Financieel Expertise Centrum (2004), p. 2. Het rapport schrijft hier dat misbruik zich "beperkt....tot drie stichtingen."

¹²⁶ Zie bijvoorbeeld NAVO Parliamentary Assembly (2004), punt 26 en 27; Looney (2006), p. 3.

¹²⁷ Home Office (2007), p. 17; Burns (2007).

¹²⁸ Home Office (2007), p. 17.

in Londen in 2005 zijn directe of indirecte verbanden met acht stichtingen gevonden.¹²⁹

Verschillende stichtingen die hulp geven aan de Palestijnse gebieden worden verdacht van steun aan Hamas en zijn derhalve in de onderzochte periode door pers en politiek met terrorismefinanciering in verband gebracht. Sinds 2003 staat Hamas als (politieke) organisatie op de Europese Sanctielijst. In april 2003 werden de tegoeden van Stichting Al Aqsa in Nederland bevroren, vanwege vermeende financiële steun aan Hamas.¹³⁰ Al Aqsa werkte soms samen met de Britse stichting Palestinians Relief en Development Fund, aangeduid als Interpal, die in 2003 door de VS op haar bevroeringslijst werd geplaatst vanwege vermeende steun aan Hamas.¹³¹ Het onderzoek van de Britse Charity Commission naar Interpal concludeert in 2003 echter dat er geen bewijs was voor de Amerikaanse beschuldigingen en sluit het onderzoek vanwege "absence of clear evidence showing Interpal had links to Hamas' political or violent militant activities."¹³² Volgens de Charity Commission was de samenwerking met Stichting Al Aqsa niet verdacht en werden de gelden ontvangen van Al Aqsa gebruikt voor "humanitarian work already carried out by Interpal."¹³³ Naar aanleiding van de BBC documentaire *Faith, Hate and Charity*, die in 2006 werd uitgezonden, loopt er momenteel echter een nieuw onderzoek van de Charity Commission naar Interpal.¹³⁴ Ook in Italië raakten Palestijnse stichtingen in opspraak, bijvoorbeeld de Charitable Association for Solidarity for the Palestinian People (ABSPP).¹³⁵

Zoals reeds vermeld, wordt een aantal Saoedische liefdadigheidsorganisaties in de VS en Europa in verband gebracht met terrorismefinanciering. Volgens een veel geciteerd maar onbetrouwbaar rapport van Jean-Charles Brisard uit 2002 zijn Saoedische individuen, bedrijven en stichtingen de belangrijkste sponsors van al Qa'ida (zie figuur 3.2). In Nederland stelt de AIVD in 2004 vast dat van sommige afdelingen van de Saoedische stichtingen Al Haramain Islamic Foundation en World Assembly of Muslim Youth (WAMY), bekend is dat er slecht

¹²⁹ Ibid., zie ook Travis (2007). Het is niet bekend welke stichtingen dit zijn, noch wat de aard van de gevonden verbanden is.

¹³⁰ Eikelenboom (2004), pp. 207-220; zie ook Böhler (2004), pp. 216-222. Stichting Al Aqsa werd in juni 2003 op de Europese Sanctielijst geplaatst. In juli 2007 bepaalde het Europese Hof van Justitie dat Al Aqsa onrechtmatig op de Europese Lijst is geplaatst omdat de stichting geen recht op verdediging en geen motivering omtrent haar plaatsing heeft gehad (Gerecht van Eerste Aanleg 2007). Zie ook hoofdstuk 6.

¹³¹ Eikelenboom (2004), p. 220-221; Burr en Collins (2006), p. 257; *BBC News* (2003b); (2003c).

¹³² UK Charity Commission (ongedateerd), §9; *BBC News* (2003d).

¹³³ UK Charity Commission (ongedateerd), §4.

¹³⁴ BBC Panorama (2006). Voor een kritische discussie van de documentaire, waaraan ook Charity Commission directeur Kenneth Dibble deelneemt, zie Islam Channel (2006).

¹³⁵ *BBC Monitoring Europe* (2006).

toezicht werd gehouden op geldstromen. In conflictgebieden hebben filialen van deze organisaties (para)militaire groepen gesteund.¹³⁶ Om deze redenen werden de Bosnische en Somalische afdelingen van Al Haramain in 2002 op de VN-sanctielijst geplaatst. Over Nederland stelt de AIVD vast dat Saoedische stichtingen bijdragen aan het uitdragen van een "conservatieve en puriteinse vorm van de islam,"¹³⁷ maar dat deze stichtingen niet "openlijk oproepen tot jihad."¹³⁸ De AIVD uit haar zorg dat bepaalde organisaties "sterk...anti-integratieve opvattingen" verkondigen,¹³⁹ maar schrijft ook dat het ontvangen van Saoedische steun niet betekent dat men zich inlaat met activiteiten die strijdig zijn met de rechtsorde.¹⁴⁰

In 2004 plaatsten de VS de Nederlandse afdeling van Al Haramain op haar bevrozingslijst, omdat een van de bestuursfunctionarissen van Al Haramain Humanitarian Aid Amsterdam van terrorisme wordt verdacht.¹⁴¹ Op basis hiervan verzoekt het OM de Amsterdamse rechtbank om Stichting Al Haramain te ontbinden. De rechtbank wijst het verzoek af en oordeelt in 2005 "dat niet aannemelijk is dat sprake is van een werkzaamheid van Stichting Al Haramain waarvan kan worden gezegd dat zij daarmee direct of indirect terroristische organisaties ondersteunt."¹⁴² In augustus 2006 ontbindt de Kamer van Koophandel de organisatie alsnog en schrijft haar uit het handelsregister uit.¹⁴³

Figuur 3.2 Jean-Charles Brisards 'rapport voor de VN'

In 2002 publiceerde Jean-Charles Brisard een rapport "prepared for the President of the UN Security Council," waarin werd beweerd dat heersende families en vooraanstaande bedrijven in Saoedi-Arabië de belangrijkste sponsors van al Qa'ida zijn.¹⁴⁴ Het rapport wordt regelmatig geciteerd in de literatuur over terrorismefinanciering, en is een van de belangrijkste documenten die ten grondslag liggen aan de verdenkingen die regelmatig worden geuit ten aanzien van Saoedische financiële steun aan al Qa'ida.

¹³⁶ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004a), p. 3; zie ook Groen en Nicolassen (2004).

¹³⁷ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004a), p. 2.

¹³⁸ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004b), p. 2.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid., p. 1.

¹⁴¹ Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004a), p. 9-10; ook Bessems (2004); Bessems en Butijn (2004).

¹⁴² Rechtbank Amsterdam (2005), §4.3; zie ook Openbaar Ministerie (2005).

¹⁴³ *De Telegraaf* (2006).

¹⁴⁴ Brisard (2002).

¹⁴⁵ Prados en Blanchard (2004), pp. 6-7.

¹⁴⁶ Förster (2006); Agence France Presse (2006b).

¹⁴⁷ *Voltaire.net* (2006).

Het rapport is echter omstreden en naar alle waarschijnlijkheid onbetrouwbaar.¹⁴⁵ Hoewel Brisard het rapport presenteerde als zijnde van de VN Veiligheidsraad, en het ook vaak zo wordt geciteerd, heeft Brisard niets met de VN te maken, en is het rapport niet geschreven in opdracht van de VN. In 2006 moest Brisard zijn beschuldigingen tegen Khalid bin Mafouz, een van de genoemde Saoedische bankiers, publiekelijk terugnemen door middel van paginagrote advertenties in internationale media.¹⁴⁶ Naar aanleiding hiervan noemt een Franse bron Brisard en zijn coauteur Guillaume Dasquié "pseudo-experts."¹⁴⁷

In België werd Stichting Wereldhulp in 2003 op de terroristenlijst geplaatst vanwege 'banden' met GRF, dat, zoals besproken, door de VS verdacht werd van terrorismefinanciering. Stichting Wereldhulp was door een Belgisch echtpaar opgericht en financierde noodhulp en educatieve projecten in Kosovo en Bosnië. In 2005 bepaalde de Belgische rechtbank dat het echtpaar onschuldig was en van de VN-lijst geschrapt moest worden.¹⁴⁸

In augustus 2006 werd bericht dat de stichting Jawaad ud Dawa die in Engeland opereert,¹⁴⁹ geld zou hebben gegeven aan de groep die ervan verdacht wordt vliegtuigen te willen opblazen met liquide explosieven. Het geld dat was ingezameld door de stichting was bestemd voor slachtoffers van de aardbeving in Pakistan, maar zou mogelijk gebruikt zijn voor de aanschaf van vliegtickets voor de verdachten,¹⁵⁰ alsmede voor het financieren van radicale groepen in Kashmir.¹⁵¹ Het werk van Jawaad ud Dawa illustreert de verwevenheid tussen sociale welvaartsorganisaties en politieke groeperingen in gebieden zoals Kashmir, Libanon of de Palestijnse gebieden, waar geen verzorgingsstaat bestaat.¹⁵² Jawaad ud Dawa was een van de eerste groeperingen die in het gebied getroffen door de aardbeving reddingswerk uitvoerde en medische voorzieningen trof, soms in samenwerking met hulporganisaties van de VN.¹⁵³ De organisatie ontkent de beschuldigingen.¹⁵⁴

Ook de Britse stichting Crescent Relief kwam in opspraak, omdat de stichting was opgericht door de vader van twee van de verdachten van het plan met de liquide explosieven. Ook zou Crescent Relief samen hebben gewerkt met een

¹⁴⁸ *De Volkskrant* (2006a); ook *De Telegraaf* (2005b).

¹⁴⁹ Dit literatuuronderzoek hanteert voor het leesgemak de term 'Engeland'. Hiermee wordt het hele Verenigd Koninkrijk bedoeld.

¹⁵⁰ Filkins en Mekhennet (2006).

¹⁵¹ Wilkonson (2006).

¹⁵² Filkins en Mekhennet (2006); over Hamas zie Gunning (2007).

¹⁵³ Hussain Qureshi (2006); zie ook Kohlmann (2006), pp. 14-18.

¹⁵⁴ Partlow en Khan (2006).

hulporganisatie die vermeld staat op de zwarte lijst van US Treasury.¹⁵⁵ Er waren echter geen concrete aanwijzingen dat het geld verzameld door *Crescent Relief* direct ten goede is gekomen aan aanslagen of terroristische netwerken.¹⁵⁶ In augustus 2006 bevroor de Charity Commission de tegoeden van Crescent Relief en begon een onderzoek.¹⁵⁷ Ten tijde van het schrijven van dit rapport waren de resultaten van het onderzoek nog niet klaar.¹⁵⁸

In december 2006 werd stichting Islamic Relief in een uitzending van het NOS-journaal beschuldigd van steun aan gewelddadige activiteiten van extremistische moslims.¹⁵⁹ Islamic Relief Worldwide is een niet-gouvernementele hulporganisatie met een hoofdkantoor in Birmingham. Zij steunt humanitaire projecten in bijvoorbeeld Afghanistan, Bosnië en Tsjetsjenië, en werkt daarbij samen met onder andere Unicef, het Rode Kruis en VN-organisaties. De beschuldigingen aan het adres van Islamic Relief waren foutief, en de NOS moest een rectificatie publiceren.¹⁶⁰ Het hoofdkantoor van Islamic Relief in Engeland zet zich in voor het ontwikkelen van *best practices* voor stichtingen, waaronder politieke onafhankelijkheid en financiële transparantie.¹⁶¹

De valse beschuldiging van Islamic Relief laat zien dat de link tussen islamitische stichtingen en terrorisme soms (te) snel is gelegd, waardoor het legitieme werk van stichtingen ondermijnd kan worden. Dit kan leiden tot substantiële humanitaire kosten. Veel van deze stichtingen opereren in politiek omstreden gebieden, en verlenen medische en educatieve hulp aan groepen die in werkelijke nood verkeren.¹⁶² Verschillende experts waarschuwen voor een ondermijning van legitieme noodhulp en een afname in legitieme donaties door overhaaste overheidsacties.¹⁶³ Zij wijzen erop dat ingrijpen in het werk van stichtingen moet berusten op consultatieprocessen met culturele gemeenschappen.¹⁶⁴

Dit wijst erop dat het beleid inzake stichtingen ook gezien moet worden in het kader van het voorkomen van radicalisering in Europa. Preventieve actie tegen stichtingen op basis van onvolkomen en/of geheim bewijsmateriaal zou

¹⁵⁵ SITE Institute (ongedateerd); *Algemeen Dagblad* (2006c).

¹⁵⁶ Fisher (2006).

¹⁵⁷ UK Charity Commission (2006); zie ook O'Neill (2006); Timmons (2006); *Nieuwsblad.be* (2006).

¹⁵⁸ Persoonlijke communicatie met de UK Charity Commission.

¹⁵⁹ *NOS Journaal* (2006).

¹⁶⁰ ANP (2006c).

¹⁶¹ Islamic Relief won in 2006 een transparantie-prijs van het Britse Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW).

¹⁶² Zie onder andere International Crisis Group (2003).

¹⁶³ Gunning (2007), p. 194; Ruff (2005); Cooperman (2006).

¹⁶⁴ Looney, 2006, p. 10.

radicalisering in de hand kunnen werken, vooral als legitieme humanitaire werkzaamheden worden getroffen.¹⁶⁵ Zo stelt een rapport van de International Crisis Group dat het afsnijden van geld naar de humanitaire takken van Hamas de situatie van de bevolking kan verslechteren, en zo een voedingsbodem voor radicalisme kan kweken. Het rapport concludeert:

Eradicating Islamic social welfare activism...would worsen the humanitarian emergency, increasing both the motivation for Hamas to sustain its military campaign and popular support for it....Rather than attack Islamic social welfare, a better response for those who seek to reduce its influence is to establish an equally effective social welfare network.¹⁶⁶

3.5 Conclusie

Bij terrorismefinanciering gaat het vaak om legitieme gelden, die *mogelijk* in de toekomst voor criminele of terroristische daden gebruikt zullen worden. Lokaal autonome groepen wenden vaak hun normale legitieme inkomsten uit werkzaamheden of leningen aan om hun plannen te realiseren. Dergelijke groepen verkrijgen meestal geen internationale fondsen van stichtingen of andere instellingen, hoewel het wel mogelijk is dat zij (financiële) steun ontvangen van vrienden en/of lokale sympathisanten.¹⁶⁷

Fraude en misbruik van stichtingen is een reëel gevaar, dat zich echter niet tot islamitische stichtingen beperkt.¹⁶⁸ Het aantal islamitische stichtingen dat aantoonbaar geld heeft misbruikt voor terroristische doeleinden is vooralsnog kleiner dan men op basis van bepaalde bronnen zou vermoeden. Hoofdstuk 6 gaat nader in op het huidige beleid inzake stichtingen.

¹⁶⁵ Gunning, 2007, pp. 196-199; Donohue (2006), p. 424; NAVO Parliamentary Assembly (2004).

¹⁶⁶ International Crisis Group (2003).

¹⁶⁷ Kiser (2005), p. 77.

¹⁶⁸ Financieel Expertise Centrum (2004), p. 17.

Hoofdstuk 4.

Criminele bronnen van terrorismefinanciering

4.1 Inleiding

De literatuur in 2004-2006 brengt een grote diversiteit aan criminele geldbronnen in verband met terrorisme. Een gangbare analyse is dat lokale autonome jihadistische groepen zich vaker door middel van criminaliteit moeten financieren, omdat centrale financiële steun van al Qa'ida niet langer beschikbaar is. Volgens de *Christian Science Monitor* is het huidige beeld van al Qa'ida dat van een "constellation of franchises that sustain themselves primarily through crime."¹⁶⁹

Dit hoofdstuk zet de verschillende berichten over criminaliteit en terrorisme op een rij. Uit het hier besproken materiaal zal blijken dat jihadistische groeperingen zich naar alle waarschijnlijkheid schuldig maken aan diverse vormen van kleine gelegenheidscriminaliteit. Er is vooralsnog weinig bewijs voor structurele en bewuste samenwerking tussen jihadistische groepen en de georganiseerde misdaad in Europa.

4.2 Drugs

Veel bronnen en rapportages over drugs en jihadistisch terrorisme in de periode 2004-2006 gaan over de rol van de opiumteelt bij het financieren van de Taliban en/of al Qa'ida in Afghanistan. Deze discussie valt eigenlijk buiten het afbakeningsgebied van dit rapport. Toch is het is nuttig op te merken dat de 9/11 Commission geen bewijs vond voor de participatie van Qa'ida in de drugshandel, en schrijft dat er "substantial reasons" zijn om te veronderstellen dat al Qa'ida niets met de drugshandel te maken heeft. Deze redenen zijn onder andere dat het voor al Qa'ida leden moeilijk is om te reizen, en dat drugshandelaren er geen baat bij hebben om terroristen bij hun lucratieve handel te betrekken.¹⁷⁰ De meeste auteurs komen tot de conclusie dat de oorlog in Afghanistan en het beleid van de VS hebben geleid tot een toename van de opiumteelt.¹⁷¹ Tussen 2002 en 2004 is de opiumteelt in Afghanistan volgens het VN Office on Drugs and Crime (UNDOC) met 55 procent toegenomen.¹⁷² Volgens UNDOC-directeur Antonio Maria Costa kan drugsmokkel vanuit opiumproducerende gebieden leiden tot financiering van terroristische groepen in *transit regions* in bijvoorbeeld Oost-Europa en Midden-Amerika. Costa meldt ook dat de relatie tussen drugs en

¹⁶⁹ Rice-Oxley (2006a); zie ook Robinson (2004); Picarelli en Shelley (2007), p. 45.

¹⁷⁰ Roth, Greenburg and Wille (2004), pp. 22-23.

¹⁷¹ Richardson (2006), p. 235; Dolan (2005); *Canadian Press* (2006); maar zie van Ham en Kamminga (2007), p. 70; Wright (2006).

¹⁷² Verbraeken (2006).

terrorisme zeer complex is, en dat drugsmokkel eerder met goed georganiseerde paramilitaire groepen samenhangt dan met de lokale autonome groepen die de dreiging in Europa kenmerken.¹⁷³

Autonome jihadistische groepen in Europa worden na de aanslagen in Madrid steeds vaker in verband gebracht met handel in (soft)drugs. Een van de daders van 11-M, Jamal Ahmidan, die zich later opblies in een appartement in Légnés, was een hasjdealer, die waarschijnlijk tijdens een gevangenisstraf was geradicaliseerd.¹⁷⁴ Het officiële onderzoek van de Spaanse rechtbank acht het waarschijnlijk dat de explosieven die bij de aanslag zijn gebruikt, betaald werden met geld uit een hasjdeal (ongeveer € 32.000 tot € 45.000).¹⁷⁵ Ook werd er een grote hoeveelheid drugs (hasj en MDMA-tabletten) gevonden bij neven van Ahmidan.¹⁷⁶ Een van de drie Spaans-Pakistaniërs die in 2007 in een ongerelateerde zaak werden veroordeeld voor terrorismefinanciering, kreeg ook een veroordeling voor drugshandel.¹⁷⁷

Op basis van deze bevindingen concluderen een aantal nieuwsberichten dat het jihadistisch terrorisme en de drugshandel in Europa sterk verweven zijn. Zo schrijft *US News & World Report* in 2005: "The terrorists behind the Madrid attacks were major drug dealers, with a network stretching from Morocco through Spain to Belgium and The Netherlands."¹⁷⁸ Dit is echter nog maar zeer de vraag. Het onderzoek van de Spaanse rechtbank meldt namelijk ook dat de meeste daders en verdachten van 11-M een "laag economisch profiel" hadden, en met tijdelijke baantjes in de bediening, bewaking en bouw de kost verdienden.¹⁷⁹ De bankrekeningen die in het kader van het onderzoek zijn bestudeerd, laten zien dat sommige van de verdachten problemen hadden om huur en basisvoorzieningen zoals water en licht te betalen.¹⁸⁰ Men kan zich moeilijk voorstellen dat deze betalingsproblemen zich hadden voorgedaan als deze verdachten deel hadden uitgemaakt van een lucratief drugsnetwerk.

Verder is het vooralsnog niet duidelijk in hoeverre we kunnen generaliseren naar aanleiding van de bevindingen in Madrid. Voor zover bekend waren geen van de daders van 7/7 en geen van de andere Britse terroristische netwerken betrokken

¹⁷³ Costa (2005).

¹⁷⁴ Jasparro (2005), p. 20.

¹⁷⁵ Administración de Justicia (2004), p. 1133.

¹⁷⁶ Ibid., p. 1136.

¹⁷⁷ CNN (2007).

¹⁷⁸ Kaplan (2005); zie ook Mili (2006).

¹⁷⁹ Administración de Justicia (2004), p. 1129.

¹⁸⁰ Ibid., p. 1130.

bij drugshandel. Wel meldt een recent rapport van de Spaanse en Franse inlichtingendiensten dat hasjhandel vanuit Marokko een rol speelt bij de financiering van jihadistisch terrorisme in Europa.¹⁸¹

4.3 Fraude

Verschillende soorten fraude worden in de onderzochte periode in verband gebracht met terrorisme.

Berichten die verbanden leggen tussen terrorisme en creditcardfraude in Europa hebben meestal betrekking op fraude door criminele groepen geassocieerd met de Tamil Tijgers (LTTE).¹⁸² De belangrijkste casus waarbij fraude met creditcards in verband gebracht werd met financiering van jihadistisch terrorisme betreft een serie arrestaties in 2001 in diverse Europese landen waaronder Nederland, België en Engeland.¹⁸³ Twee Britse verdachten werden in 2003 veroordeeld voor terrorismefinanciering, omdat zij met creditcardfraude zo'n £ 200.000 hadden vergaard, dat mogelijk bestemd was voor het financieren van jihadistisch terrorisme. Bij een van de veroordeelden werd militair materieel gevonden, waaronder een accu op zonne-energie, bestemd voor trainingskampen in Afghanistan.¹⁸⁴ Bij de Nederlandse verdachten zou ook apparatuur zijn gevonden om creditcards na te maken.¹⁸⁵ De Nederlandse verdachten werden vrijgesproken, omdat de rechtbank oordeelde dat de huiszoeking bij de mannen onrechtmatig was. De rechtbank voegde aan het vonnis toe dat het bewijsmateriaal in de zaak onvoldoende was om tot een veroordeling voor terrorisme te komen.¹⁸⁶ In een meer recente zaak in Engeland, werden drie mannen veroordeeld omdat zij met gestolen creditcards jihadistische websites hadden opgezet, waarmee zij bezoekers opriepen geweld te plegen in Irak en elders.¹⁸⁷

In mei 2005 wordt gemeld dat drie mannen in Duitsland van plan waren om te frauderen met levensverzekeringen. Een van de verdachten had 33 levensverzekeringen afgesloten, met een totaalbedrag van € 4,3 miljoen.¹⁸⁸ De verdachten zouden van plan zijn de dood van een van hen te fingeren in Egypte, om met het geld van de levensverzekeringen zelfmoordaanslagen in Irak te

¹⁸¹ Duval Smith (2007); zie ook *De Volkskrant* (2006b).

¹⁸² LTTE zou gegevens van creditcards gestolen hebben in onder andere Noorwegen en Engeland om haar activiteiten te financieren. Zie, *The Sunday Times* (2007); *BBC News* (2007b); Andersen (2007).

¹⁸³ Macarthur (2006); *NRC Handelsblad* (2005).

¹⁸⁴ *BBC News* (2003a).

¹⁸⁵ Eikelenboom (2004), p. 256.

¹⁸⁶ Böhler (2004), pp. 224-229; *CNN* (2002b).

¹⁸⁷ Metropolitan Police (2007); Krebs (2007).

¹⁸⁸ WRD.de (2006).

financieren.¹⁸⁹ Het proces tegen de mannen begon in mei 2006 in Düsseldorf. Deze casus lijkt op zichzelf te staan, en geen andere, soortgelijke zaken werden tijdens de onderzochte periode gerapporteerd.

In oktober 2006 uitte de Britse minister voor Binnenlandse Zaken, John Reid, bezorgdheid dat btw-fraude binnen de EU terrorisme zou kunnen financieren. Bij deze vorm van fraude worden goederen herhaaldelijk tussen EU-landen geïmporteerd en geëxporteerd zodat de importeurs btw-voordelen kunnen claimen. Reid zei op een persconferentie: "Although it is very difficult to prove where the fraudulent money is going, it would not be surprising if terrorists benefited."¹⁹⁰ Reid presenteerde echter geen voorbeelden of bewijsmateriaal van terroristische groepen of verdachten die zich met deze vorm van fraude bezighouden.

Begin 2007 wordt de Canadees Brian David Anderson in Spanje gearresteerd omdat hij met frauduleuze investeringsfirma's geld zou hebben ingezameld voor terrorisme. Anderson zou hebben samengewerkt met de New Yorkse zakenman Abdul Tawala Ibn Ali Alishtari, ook bekend als Michael Mixon, die in 2006 geld en materieel naar trainingskampen in Afghanistan zou hebben gestuurd. Anderson heeft laten weten zijn uitlevering niet aan te vechten; het proces tegen Alistari begon in februari 2007 in New York.¹⁹¹

Ten slotte wordt documentfraude regelmatig in verband gebracht met terrorisme.¹⁹² Voor zover terroristische groepen behoefte hebben aan frauduleuze identiteitspapieren, valt deze categorie van fraude in de bredere categorie van terrorismefacilitatie. Daarbij moet worden opgemerkt dat daders en verdachten van bijvoorbeeld de aanslagen in Londen en Madrid niet illegaal in Europa respectievelijk de VS verbleven (hoewel een aantal van de verdachten in Madrid meerdere gefingeerde identiteiten hadden). Volgens de Dienst Nationale Recherche houden lokale jihadistische netwerken zich incidenteel bezig met paspoortfraude.¹⁹³

¹⁸⁹ Zie *The Wall Street Journal* (2005); *Deutsche Welle* (2006); Bundesministerium des Innern (2006), p. 204. *DNB Magazine* noemt dit voorbeeld in een artikel over terrorismefinanciering in 2006. Volgens Heidi Broekhuis, die voor het artikel wordt geïnterviewd was het plan zelfs al ten uitvoering gebracht, en was het verzekeringsgeld al geclaimd (van der Heijden 2006, p. 15). Alle bronnen over deze zaak rapporteren echter dat de fraude nog in het planningsstadium was.

¹⁹⁰ *Agence France Presse* (2006a); Travis (2006).

¹⁹¹ Lackner en Baines (2007); *The Canadian Press* (2007).

¹⁹² Europol (2007), p. 22.

¹⁹³ Boerman en Mooij (2006), p. 91.

4.4 Nepartikelen (counterfeiting)

Het fabriceren en verhandelen van nepartikelen wordt sinds 2001 regelmatig genoemd als een mogelijke financiële bron voor terroristische netwerken. In een speech voor de Amerikaanse Senaat uit 2003 noemt Ronald K. Noble, secretaris-generaal van Interpol, een aantal voorbeelden van terroristische groeperingen die profiteren van handel in nepartikelen. Op georganiseerde schaal lijkt dit te gebeuren door de IRA in Noord-Ierland en in de *triborder area* in Zuid-Amerika (grens tussen Argentinië, Brazilië en Paraguay).¹⁹⁴ Ook Hezbollah wordt incidenteel met namaakartikelen en merkvervalsing van sigaretten in verband gebracht.¹⁹⁵ Noble noemt ook een zaak waarbij nepartikelen afkomstig uit Dubai en onderschept in Denemarken afkomstig zouden zijn van een al Qa'ida lid.¹⁹⁶ Hoewel meerdere bronnen uit 2004-2006 dit voorbeeld hebben overgenomen,¹⁹⁷ volgen er geen berichten over een rechtszaak of veroordeling die deze verdenkingen onderbouwt.

Of er een significant verband bestaat tussen jihadistisch terrorisme en de handel in nepartikelen is nog lang niet bewezen. De 9/11 Commission zegt geen bewijs te hebben gevonden voor de relatie tussen terrorisme en nepartikelen.¹⁹⁸ Het *EU Terrorism Situation and Trend Report* van Europol uit 2007 noemt nepartikelen niet als bron van terrorismefinanciering.¹⁹⁹ Gezien de hoge prioriteit die toegekend wordt aan terrorismefinanciering in het huidige politieke klimaat, is het aantrekkelijk voor lobbygroepen om hun agenda te verbinden aan het probleem, en dit lijkt te gebeuren wat betreft de discussie over nepartikelen. Zo wijdt het *White Paper* van de International Anti-Counterfeiting Coalition uit 2005 maar liefst 15 van haar 35 pagina's aan verbanden tussen nepartikelen en terrorisme. Hierbij worden echter ook voorbeelden genoemd die niets met terrorisme te maken hebben.²⁰⁰ Dit betekent niet dat bovenstaande berichten onjuist zijn, maar wel dat het vermeende verband tussen terrorisme en counterfeiting op enkele voorbeelden berust, die veel en vaak worden herhaald.²⁰¹

¹⁹⁴ Noble (2003); ook International Anti Counterfeiting Coalition (2005), p. 20-30.

¹⁹⁵ International Anti Counterfeiting Coalition (2005); ook General Accounting Office (2003), pp.11-13.

¹⁹⁶ Noble (2003).

¹⁹⁷ Bijvoorbeeld Picarelli en Shelley (2007), p. 44; International Anti Counterfeiting Coalition (2005), p. 27. Van het White Paper gaan paginas 20-35 over verbanden met terrorisme.

¹⁹⁸ Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 19.

¹⁹⁹ Het rapport noemt als criminele bronnen wel creditcardfraude en fraude met identiteitsdocumenten, Europol (2007), p. 26.

²⁰⁰ Zoals een geval van sigarettensmokkel vanuit China naar de VS. Zie International Anti Counterfeiting Coalition (2005), p. 24.

²⁰¹ Zie bijvoorbeeld Daling (2005).

4.5 Kleine criminaliteit

Een aantal bronnen signaleren dat lokaal autonome jihadistische groepen zich vaker schuldig maken aan diverse vormen van kleine criminaliteit, zoals diefstallen, inbraken en paspoortfraude.²⁰² Volgens Bakker was een kwart van de verdachten van aanslagen in Europa eerder veroordeeld voor kleine criminaliteit, met name voor wapenbezit.²⁰³ Een rapport van de Amerikaanse Congressional Research Service stelt in mei 2007 vast dat terroristische groeperingen zich vaker schuldig maken aan kleine criminaliteit om hun plannen te realiseren, zoals smokkel, fraude en diefstal.²⁰⁴ Volgens het rapport komt deze toename aan criminele activiteit door vier factoren: (1) de afname van staatssteun; (2) de decentralisatie van terroristische organisaties; (3) de effectiviteit van contraterrore; en (4) veranderingen in de ideologie en doelstellingen van terroristische groepen.²⁰⁵ Het rapport schrijft:

there are indications that terrorists are increasingly relying on non-terroristic, precursor crimes to facilitate their terrorist attacks and/or further their terrorist campaign. Additionally, it appears that terrorist groups are diversifying and expanding the variety of crimes they commit.²⁰⁶

Het gaat hier met name om kleine gelegenheidscriminaliteit, die in dienst staat van het mogelijk maken van de terroristische operatie.

Of de toename van het gebruik van kleine criminaliteit door terroristen direct samenhangt met afnemende steun vanuit een centrale al Qa'ida organisatie is vooralsnog onduidelijk. De zeer gedegen studie van Mark S. Hamm naar jihadistische terrorismefinanciering in de jaren 90 concludeert ook dat daders gebruikmaakten van "menial criminal acts necessary for a terrorist attack."²⁰⁷ Hamm constateert een patroon van kleine gelegenheidscriminaliteit in de operaties die leidden tot de aanslag op het WTC in 1993 en de aanslagen op de Amerikaanse ambassades in Kenia en Tanzania in 1998. Criminele aspecten aan deze operaties waren onder andere fraude, diefstal en verboden wapenbezit.²⁰⁸ Hamm concludeert dat jihadistische terroristen wel criminelen zijn, maar geen criminele *masterminds*.²⁰⁹

²⁰² Boerman en Mooij (2006), p. 91.

²⁰³ Bakker (2006), p. 42. In Nederland werden Samir A. en twee mede-verdachten vrijgesproken van het beramen van een overval op een supermarkt, zie, Groen (2005).

²⁰⁴ O'Neil (2007).

²⁰⁵ Ibid., p. 2.

²⁰⁶ Ibid. Het rapport schrijft dat dit *niet* voor alle groeperingen en / of leden geldt: sommigen maken op grond van ideologische redenen bezwaar tegen het gebruik van criminaliteit.

²⁰⁷ Hamm (2005), p. vii.

²⁰⁸ Ibid., pp. 22-96; zie ook Jasparro (2005).

²⁰⁹ Ibid., p.vii; zie ook Hamm (2007).

In Europa wordt criminaliteit ook vaak in verband gebracht met de Algerijnse groep GSPC (Salafisten Groep voor Predeking en het Gevecht), die zich sinds 2006 ook wel al Qa'ida in de Maghreb (AQIM) noemt.²¹⁰ In december 2005 arresteerde de Franse politie een aantal terrorismeverdachten die bij een serie overvallen in Lille betrokken zouden zijn geweest.²¹¹ Ook in Italië zouden GSPC-groepen actief zijn die handelen in illegale wapens en vervalste documenten om aanslagen in Algerije te faciliteren.²¹² In 2007 begint het proces tegen drie Zwitserse verdachten die met overvallen geld zouden hebben verzameld voor de Algerijnse extremisten, en die contacten zouden hebben met een groep die in Spanje inbraken pleegde.²¹³ Rond dezelfde tijd verschijnt een rapport van de Franse en Spaanse inlichtingendiensten dat meldt dat de GSPC zich vanuit Europa financiert door middel van onder andere kleine criminaliteit zoals hasjhandel en autodiefstal.²¹⁴

Het is vooralsnog onduidelijk of (gewapende) overval, inbraak en/of autodiefstal een nieuw financieringsmodel vormt voor jihadistische groepen in Europa in het algemeen. Volgens het genoemde Frans-Spaanse rapport is criminaliteit één aspect van een diversiteit aan financieringsbronnen. Bovendien is de relatie tussen de GSPC in Algerije en de Europese groepen onduidelijk.²¹⁵

4.6 Conclusie terrorisme en criminaliteit

De bevindingen in dit hoofdstuk staven vooralsnog de berichten niet, dat er in Europa substantiële en structurele samenwerkingsverbanden tussen jihadistisch terrorisme en georganiseerde misdaad zouden bestaan.²¹⁶ Sommige auteurs hebben dergelijke samenwerkingsverbanden gesuggereerd. In navolging van Amerikaanse bronnen spreekt bijvoorbeeld Ko Colijn van een mogelijk "monsterverbond" tussen misdaad en terrorisme.²¹⁷ Anderen wijzen er echter op dat de belangen van jihadistisch terrorisme en georganiseerde misdaad volledig tegengesteld zijn:

²¹⁰ Crumley (2007).

²¹¹ Obbema (2005b); *Le Figaro* (2005).

²¹² Haahr-Escolando (2006); US Department of State (2007).

²¹³ Rotella (2007).

²¹⁴ Cambon (2007).

²¹⁵ Boudali (2007).

²¹⁶ Raphaeli (2003); Lal (2005). Dat sommige Amerikaanse bronnen wel een relatie tussen terrorisme en georganiseerde misdaad signaleren, kan zijn omdat zij een zeer brede definitie van georganiseerde misdaad hanteren, zoals bijvoorbeeld "crime that involves repeated activity involving more than two people" (Picarelli and Shelley, 2007, p. 40).

²¹⁷ Colijn (2005); zie ook bijvoorbeeld Sanderson (2004).

- Terroristische groeperingen laten zich leiden door politieke en niet door economische doelen.
- Samenwerking met terroristen brengt te veel risico's met zich mee voor beroepscriminelen.
- Terroristische groepen hebben baat bij media en politieke aandacht, criminele groepen juist niet.²¹⁸

Volgens het Canadese Centre for Intelligence and Security Studies is de kans op criminaliteit groter naarmate een terroristische groepering zelf "organizational characteristics akin to those of organized crime" heeft.²¹⁹ Dit zijn de kenmerken van groepen als FARC of IRA, maar niet van de autonome jihadistische groepen die het huidige dreigingsbeeld in Europa kenmerken. Volgens de studie van de Canadese Centre for Intelligence and Security Studies is het waarschijnlijker dat lokaal autonome groepen zich bezighouden met "low-risk, low-yield crime."²²⁰

Over het algemeen kenmerkt de financiële situatie van lokaal autonome jihadistische groepen zich door een marginaal economisch bestaan. Een aantal van de daders van de aanslagen in Madrid had tijdelijke baantjes in de bouw en bewaking, en had problemen met het betalen van huur, licht en water. Een van de daders van de aanslag in 2005 had een redelijk goede opleiding, maar was ten tijde van de aanslag werkloos, en had een negatief saldo op zijn bankrekening. Van een andere dader is bekend dat hij een lening van de overheid had, die speciaal bedoeld was voor kansarme jongeren. De verdachten die recent veroordeeld zijn voor de geplande aanslagen in Londen op 21 juli 2005 woonden in goedkope en gedeelde flats in Noord-Londen. Ten minste een van hen had huursubsidie.²²¹ Dit betekent niet dat terroristen in absolute armoede leven: het is bekend dat verdachten in Europa vaak een redelijk goede opleiding en/of sociaal-economische positie hebben.²²² Het is echter onwaarschijnlijk dat daders en verdachten dergelijke levenspatronen zouden hebben als zij zich inlieten met de georganiseerde handel in drugs of nepartikelen.

Wel lijkt het erop dat lokaal autonome groepen zich vaker schuldig maken aan diverse vormen van kleine criminaliteit, zoals diefstallen, inbraken en paspoortfraude, om hun plannen te realiseren. Hoofdstuk 6 gaat nader in op de vraag wat deze conclusies kunnen betekenen voor Europa en Nederland.

²¹⁸ O'Malley en Hutchinson (2006), pp. 8-9; zie ook Giraldo and Trinkunas (2007), pp. 14-15.

²¹⁹ Ibid., p. 3.

²²⁰ Ibid., p. 6.

²²¹ *BBC News* (2005b).

²²² Zie bijvoorbeeld Beyler (2006), p. 102.

Hoofdstuk 5.

Kanalen van terrorismefinanciering

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk analyseert berichtgeving over de kanalen die gebruikt worden door terroristen om gelden (internationaal) te verplaatsen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen legale en informele kanalen. Legale kanalen zijn onderverdeeld in bankverkeer en elektronische betalingsmiddelen; informele kanalen zijn *hawala* en cashtransporten. Informele kanalen zijn niet per definitie illegaal of crimineel. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of het mogelijk is kanalen aan te wijzen die bijzonder gevoelig zijn voor misbruik door terroristen. In eerste instantie gaat het hierbij om de vraag of en hoe jihadisten in Europa extern worden gefinancierd, bijvoorbeeld door een centraal al Qa'ida netwerk. Berichtgeving over het gebruik van financiële kanalen voor terrorismefinanciering gaat in toenemende mate ook over de problematiek rond het versturen van fondsen *vanuit* Europa naar conflictgebieden in het buitenland, zoals Afghanistan, Irak en de Palestijnse gebieden.

5.2 Banken

Het gewone bankwezen lijkt vooralsnog de meest gangbare manier waarop terroristen, net als ieder ander, fondsen internationaal verplaatsen. Zo is bijvoorbeeld het geld voor de 9/11-aanslagen door middel van bankoverboekingen, traveller's checks en via pinautomaten de VS binnengekomen. Bijna \$ 120.000 werd vanuit Dubai door middel van verschillende transacties naar de 9/11-daders overgemaakt in 2000 door een vermeend lid van al Qa'ida. Deze transacties verliepen volgens de 9/11 Commission via westerse financiële instanties zoals Union Bank of California, SunTrust Bank (Florida), Citibank en Western Union.²²³ De commissie concludeert dat dit onopvallende en ontraceerbare transacties waren, en schrijft: "none of the wire transfers associated with the plot...raised any significant suspicion or concern. They were essentially invisible in the billions of dollars in wire transfers that take place everyday throughout the world."²²⁴ De commissie concludeert dat de banken die betrokken waren bij deze transacties niets te verwijten valt.

Berichten over de betrokkenheid van banken bij terrorismefinanciering in de onderzochte periode vallen in twee groepen uiteen. Ten eerste zijn er banken die

²²³ Roth, Greenburg and Wille (2004), p. 134.

²²⁴ Ibid., p. 135.

in het nieuws kwamen omdat zij niet aan regelgeving voldeden en boetes kregen. Ten tweede zijn er banken waartegen civiele rechtszaken zijn aangespannen in de VS, waarin zij beschuldigd worden van terrorismefinanciering.

5.2.1 Boetes voor banken

Het bankwezen is sinds 9/11 aan aanzienlijke nieuwe regelgeving onderworpen. Bovendien is in de laatste vijf jaar vrijwel in alle landen het toezicht op de naleving van de witwasregelgeving verscherpt. Dit heeft geleid tot een aantal boetes voor banken, waarbij geconstateerd werd dat zij vereiste regelgeving niet voldoende of niet correct geïmplementeerd hadden. In Engeland legde de Financial Services Authority (FSA) in 2003 en 2004 aan Northern Bank, Abbey National en Bank of Scotland boetes van meer dan £ 1 miljoen op, onder andere omdat procedures voor het registreren van de identiteit van nieuwe cliënten onvoldoende werden bevonden.²²⁵ Dat betekent natuurlijk niet dat er sprake was geïdentificeerde gevallen van terrorismefinanciering bij deze banken.

In 2005 kreeg ABN Amro in de VS een boete van \$ 80 miljoen van het Amerikaanse Office of Foreign Assets Control (OFAC) omdat haar filiaal in Dubai de herkomst van transacties uit Libië en Iran zou hebben verzwegen om zo de afhandeling van transacties te versoepelen. Zo zou de bank bewust economische sancties hebben omzeild.²²⁶ De bank zou bovendien verdachte geldstromen uit Rusland onvoldoende hebben gecontroleerd.²²⁷ ABN Amro geeft toe dat er tekortkomingen waren in de branche in Dubai, maar wijst erop dat er geen expliciete aanwijzingen zijn dat met de betreffende transacties terrorisme is gefinancierd.²²⁸

5.2.3 Rechtszaken tegen banken

Een aantal Saoedische banken wordt regelmatig voor en tijdens de onderzochte periode in verband gebracht met terrorismefinanciering. Sommige auteurs lijken alle financiële instellingen die zich bezig houden met islamitisch of *halal* bankieren in verband te brengen met terrorismefinanciering (zie figuur 5.1). Vaker wordt echter de verdenking geworpen op de banken die genoemd worden op de zogenaamde golden-chainlijst. Dit is een lijst met namen van individuen en banken die werd gevonden tijdens een huiszoeking bij het Bosnische filiaal van de islamitische liefdadigheidsinstelling BIF (zie hoofdstuk 3), en die volgens sommige

²²⁵ Financial Services Authority (2007).

²²⁶ Rotteveel (2005); *Trouw* (2005b); Dekker (2005).

²²⁷ *Het Parool* (2005).

²²⁸ *Trouw* (2005b). Ook ING-dochter Netherlands Caribbean Bank werd in 2006 op de zwarte lijst van OFAC geplaatst, maar dat was vanwege haar zaken met Cuba, zie *De Volkskrant* (2006c).

auteurs een opsomming van sponsors van al Qa'ida is.²²⁹ De grootste Saoedische banken worden op de lijst genoemd. De lijst werd gebruikt door de aanklager bij de rechtszaak tegen BIF-oprichter Enaam Arnaout in de VS, alsmede bij de civiele rechtszaak die de 9/11-nabestaanden hebben aangespannen tegen een groot aantal Saoedische personen, stichtingen en banken omdat zij al Qa'ida zouden hebben gefinancierd en gefaciliteerd.²³⁰

De oorsprong en betrouwbaarheid van de golden-chainlijst zijn echter onduidelijk. Bij de zaak tegen Arnaout werd de lijst als bewijsstuk door de rechter geweigerd. Volgens de Britse High Court is de herkomst van de lijst onduidelijk, en zou het net zo goed een lijst met *potentiële* donors als een lijst met *daadwerkelijke* donors kunnen zijn.²³¹ Ook de AIVD meldt de echtheid van de lijst niet te kunnen bevestigen.²³² Berichtgeving over vermeende terrorismefinanciering door Saoedische banken blijft desondanks regelmatig voorkomen, maar moet als onbetrouwbaar worden bestempeld of grijpt terug op eerdere geruchten of beschuldigingen.²³³

Figuur 5.1 Halal bankieren

In het islamitische geloof geldt een verbod op het innen van rente (*riba*), wat het benutten van reguliere financiële producten zoals hypotheeklen bemoeilijkt voor gelovigen. Islamitische banken zoals Al Rajhi bieden alternatieve compensatiestructuren die het verbod op het innen van rente niet schenden. In de laatste jaren hebben ook steeds meer westerse banken, zoals Barclays, HSBC en Citibank een islamitisch 'loket.' Sommige banken bieden ook complexe beleggingsinstrumenten aan islamitische investeerders, inclusief een alternatief voor de Dow-Jones, vrij van bijvoorbeeld bedrijven die handelen in alcohol en varkensproducten. In Nederland zijn onder andere de Rabobank en de financiële

²²⁹ bijvoorbeeld Burr en Collins (2006), pp. 51-71; zie ook discussie in Prados en Blanchard (2004), p. 5.

²³⁰ Bijvoorbeeld Stern (2002); *CNN* (2002a). De zaak is in hoger beroep.

²³¹ De High Court deed deze uitspraak tijdens een rechtszaak die door al Rajhi bank was aangespannen tegen *Wall Street Journal*, omdat de krant de bank van terrorismefinanciering had beschuldigd. Zie, High Court of Justice (2003), §23.

²³² Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004c), p. 30.

²³³ Bijvoorbeeld Burr en Collins (2006), pp. 65-66. Tijdens de afronding van dit rapport in augustus 2007 werd bekend gemaakt dat Cambridge University Press alle onverkochte exemplaren van het Burr en Collins boek *Alms for Jihad* laat vernietigen, omdat de Saoedische bankier Khalid bin Mahfouz, die in het boek wordt beschuldigd van terrorismefinanciering, een rechtszaak tegen de uitgever wilde aanspannen (Glenn 2007). In eerdere rechtszaken is vastgesteld dat eerdere beschuldigingen tegen bin Mahfouz niet werden onderbouwd door betrouwbaar bewijsmateriaal (zie figuur 2.2). In dit rapport wordt het Burr en Collins boek af en toe, en altijd zeer kritisch, gebruikt.

instelling Bilaa-Riba van plan om zogenaamde halal hypotheeklen aan te gaan bieden.²³⁴ Minister van Financiën Bos heeft onlangs laten weten de ontwikkeling van Nederland als centrum van islamitisch bankieren aan te moedigen.²³⁵ Islamitisch bankieren wordt regelmatig, maar onterecht bij de discussie over terrorismefinanciering betrokken.²³⁶ Er is geen bewijs dat islamitische banken betrokken zijn bij terrorismefinanciering, noch dat islamitische financiële producten zich hiervoor meer zouden lenen dan reguliere financiële producten. Islamitisch bankieren is een legitieme financiële industrie, waarin miljarden omgaan. Zo heeft bijvoorbeeld het Amerikaanse Ministerie van Financiën sinds 2004 een *scholar-in-residence*, gespecialiseerd in islamitisch bankieren.²³⁷ In Engeland wordt islamitische bankieren fiscaal aangemoedigd.²³⁸ In Nederland is de discussie over de vraag of halal hypotheeklen in aanmerking komen voor fiscale voordelen, zoals hypotheekrenteaftrek, nog gaande.²³⁹

In 2004 werd in New York door nabestaanden van aanslagen in Israël een rechtszaak begonnen tegen Arab Bank voor het financieren van Palestijnse terroristen. Volgens de klacht die bij de rechtbank is ingediend, zouden de rekeningen van Hamasleiders bij Arab Bank lopen, en zou de bank bovendien gelden uit Saoedi-Arabië uitbetalen aan nabestaanden van daders als 'levensverzekering'.²⁴⁰ Volgens de klacht kunnen deze premies potentiële daders aanmoedigen. Een kernvraag in de zaak is of Arab Bank wist waarvoor de transacties en rekeningen naar en in de Palestijnse gebieden gebruikt werden.²⁴¹ Volgens de bank zelf boekte zij uitkeringen en humanitaire hulp over naar Palestijnse gebieden, en deed zij niet bewust zaken met terroristen.²⁴² Het Amerikaanse filiaal van Arab Bank kreeg in 2005 een boete voor het niet naleven van witwas- en terrorismefinancieringregelgeving. Het filiaal functioneert inmiddels niet meer, omdat de bank geen transacties in dollars meer uit mag voeren.²⁴³ De Europese filialen van Arab Bank opereren nu onder de naam EuropeArab Bank.

In 2006 bepaalde de Amerikaanse rechter dat de banken NatWest en Crédit Lyonnais verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor materiele steun aan

²³⁴ *Algemeen Dagblad* (2006b); Stoker (2006).

²³⁵ *NRC Handelsblad* (2007c), p. 9.

²³⁶ Zie bijvoorbeeld Napoleoni (2004), pp. 158-186.

²³⁷ US Treasury (2004).

²³⁸ *Trouw* (2006b).

²³⁹ Zie bijvoorbeeld: *Trouw* (2006a); *Algemeen Dagblad* (2006b); Kamps (2006).

²⁴⁰ Prados en Blanchard (2004), pp. 5-6; ook Schult, Sandberg en Mertin (2007).

²⁴¹ *BBC News* (2004).

²⁴² Meyer (2007).

²⁴³ Schult, Sandberg en Mertin (2007).

terrorisme, omdat zij financiële diensten verlenen aan de stichtingen Interpal en Comité de Bienfaisance et de Secour aux Palestiniens in Engeland en Frankrijk, respectievelijk, die worden verdacht van steun aan Hamas (zie hoofdstuk 3). Volgens de Amerikaanse rechter maakt het niet uit dat de stichtingen in Engeland en Frankrijk niet verdacht zijn.²⁴⁴ In afwachting van de rechtszaak heeft NatWest haar relatie met Interpal beëindigd.

Anders dan bij deze rechtszaken in de VS, die veel media-aandacht genereren, worden in Europa weinig banken expliciet en openbaar met terrorismefinanciering in verband gebracht.²⁴⁵ Schendingen van de anti-terreurregels door banken worden in Nederland meestal niet openbaar gemaakt.²⁴⁶ Vooralsnog hebben de Amerikaanse rechtszaken over de verantwoordelijkheid van banken voor de financiering van Hamas en andere groepen niet veel juridische consequenties voor Europa. Wel worden grote banken die zowel in Europa als de VS opereren geconfronteerd met een complex nieuw juridisch terrein en substantiële transatlantische verschillen.

5.3 E-money

Een aantal berichten in de onderzochte periode wijst op risico's van nieuwe elektronische betalingsmethoden zoals *e-purses*, waarbij geld wordt bewaard op een kaart (bijvoorbeeld een chipkaart), *prepaidcards* (of *Cash-U cards*), die eigenlijk eenmalige debitcards zijn, en betalingsmethoden per internet of mobiele telefoon. Deze nieuwe betalingsmethoden kunnen voordelen bieden aan gebruikers, zoals gemak, snelheid van betaling en het feit dat men niet altijd een bankrekening hoeft te hebben om geld te versturen of te ontvangen. Het is echter niet per se zo dat e-money een groter geografisch bereik heeft of goedkoper is dan traditionele betalingsmethoden. Een aantal bronnen uit de zorg dat e-money anonieme transacties mogelijk zou maken, en zo de aangescherpte cliëntidentificatieprocedures die voor banken gelden, kunnen omzeilen.²⁴⁷ Op haar websites zou al Qa'ida suggereren donaties aan de Mujahadeen via Cash-U cards te versturen.²⁴⁸ Ook het Franse *White Paper* over terrorisme en veiligheid suggereert dat jihadisten vaker gebruikmaken van elektronische betalingsmiddelen zoals Cash-U cards.²⁴⁹

²⁴⁴ Perelman (2006).

²⁴⁵ Een bekende uitzondering hierop is Bank al Taqwa, waarvan de in hoofdstuk 1 genoemde Youssef Nada directeur is.

²⁴⁶ Rotteveel (2005).

²⁴⁷ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006b), pp. 80-81; Freedman (2005a); Holahan (2006); Opiniano (2006); Evans (2007).

²⁴⁸ SITE Institute (2006); Katz en Devon (2006).

²⁴⁹ De Villepin (2006), pp. 30-31.

In 2006 publiceerde de Financial Action Task Force (FATF) een rapport over *new payment methods*. Het rapport documenteert een aantal casussen van fraude en witwassen met gebruik van prepaidcards, maar meldt geen gevallen van terrorismefinanciering.²⁵⁰ Het rapport stelt dat e-money tegemoet komt aan legitieme betalingswensen en dat de meeste e-moneyopties lokaal georiënteerd zijn.²⁵¹ Een aantal financiële producten die aangeduid worden als e-money, zoals prepaidcards, spelen in op de financiële behoeften van diegenen die van het reguliere bankverkeer zijn uitgesloten. Prepaidcards zijn van bijzonder belang voor mensen die niet in aanmerking komen voor een creditcard en voor migranten die overdrachten versturen.

Meestal zijn prepaidcards verbonden aan een bestaande bankrekening; waar ze dat niet zijn, kunnen ze een verhoogd risico voor witwassen en terrorismefinanciering vormen, omdat in sommige gevallen onvoldoende cliëntidentificatieprocedures gevolgd worden.²⁵² Bij prepaidcards en *stored value cards* worden deze risico's verminderd door het feit dat de methoden vaak lage betalingslimieten hebben en/of een beperkte geografische toepassing. De hoogste risico's signaleert FATF bij internetbetalingsmethoden (zoals PayPal) en digitale *precious metals*, omdat deze anonieme transacties mogelijk maken. In Europa kennen we een hoge mate van elektronisch betalingsverkeer, dat echter meestal aan het reguliere bankieren is gekoppeld.²⁵³ Digitale *precious metals* komen in Europa bijna niet voor. Elektronisch betalen is volgens FATF in ieder geval minder risicovol dan cashbetalingen.²⁵⁴ FATF concludeert dat nieuwe regelgeving voor e-money niet nodig is, maar dat bestaande regels betreffende cliëntidentificatieprocedures ook bij nieuwe elektronische betalingsmethoden toegepast moeten worden. Het feit dat e-money samen kan hangen met financiële uitsluiting wijst erop dat e-money vanuit een breder perspectief dan dat van terrorismefinanciering beschouwd moet worden.

5.4 Informal Value Transfer Systems (hawala)

Weinig financiële kanalen worden vaker in verband gebracht met terrorismefinanciering dan informele overdrachtsystemen (Informal Value Transfer Systems, IVTS), ook wel *hawala* genoemd (zie figuur 5.2). Volgens berichten zouden IVTS buitengewoon geschikt zijn voor criminaliteit en terrorisme

²⁵⁰ Financial Action Task Force (2006b), pp. 14-16.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid., pp. 11-12.

²⁵³ Ibid., p. 20.

²⁵⁴ Ibid., p. 10.

vanwege de anonimiteit van het systeem en de afwezigheid van een *paper trail*.²⁵⁵ *Time Magazine* noemde IVTS in 2001 een "banking system built for terrorism", en harde acties tegen een aantal IVTS volgden in de VS, waaronder de Al Barakaat bank (zie figuur 5.3).²⁵⁶

Figuur 5.2 Hawala

'Hawala' betekent, losjes vertaald uit het Arabisch, 'schuldoverdracht'. Het is een algemene term geworden voor informele internationale geldoverdrachten. In Nederland spreekt men ook wel over 'ondergronds bankieren.' Professor Nikos Passas heeft het in zijn rapport voor het Ministerie van Justitie liever over Informal Value Transfer Systems (IVTS), omdat 'informeel' een objectievere term is dan 'ondergronds'.²⁵⁷ FATF gebruikt weer de term Alternative Remittance Systems (ARS). Omdat Passas een van de belangrijkste experts op het gebied van hawala is, kiest dit rapport ervoor om zijn term IVTS te gebruiken.²⁵⁸

Bij IVTS-transacties worden geldsommen niet fysiek verplaatst. Een agent in land A neemt, na ontvangst van een geldsom, contact op met een agent in land B om ervoor te zorgen dat de begunstigde in land B de geldsom krijgt uitbetaald. Agenten A en B verrekenen hun transacties op een later tijdstip, meestal via het gewone bancaire verkeer. Deze werkwijze is niet wezenlijk anders dan de werkwijze van reguliere banken die internationaal opereren. Het belangrijkste verschil is dat bankoverdrachten geregistreerd worden in de internationale handelsbalansen, en IVTS-transacties niet.

Ook in Nederland worden IVTS soms met terrorismefinanciering in verband gebracht.²⁵⁹ In haar jaaroverzicht van 2004 spreekt het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties zijn bezorgdheid uit over het gebrek aan toezicht op IVTS, waardoor de sector zich zou lenen voor crimineel misbruik.²⁶⁰ In 2005 verschenen berichten dat "honderden miljoenen euro's per jaar voor terroristische activiteiten" via ondergrondse banken in Nederland zouden lopen.²⁶¹

Het is echter geenszins bewezen dat terrorismegelden in Nederland of elders in Europa via IVTS lopen. Het bericht dat miljoenen euro's voor terrorisme via

²⁵⁵ *Jane's Terrorism & Security Monitor* (2006); *Trouw* (2005a).

²⁵⁶ Ganguly (2001).

²⁵⁷ Passas (2005).

²⁵⁸ Hoewel men de term IVTS zou kunnen bekritisieren op basis van het feit dat hawala geen *systeem* vormt.

²⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Spaaij (2003), p. 82.

²⁶⁰ Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (2005), pp. 15-18.

²⁶¹ Janssen (2005a), p. 1; ook Janssen (2005b), p. 13.

ondergrondse banken zouden lopen blijkt gebaseerd te zijn op cijfers in een brief die de ministers Donner en Zalm in juli 2005 naar de Tweede Kamer stuurden. In de brief wordt het bedrag van € 600 miljoen genoemd als het geschatte totale bedrag van "inkomensoverdrachten door buitenlandse werknemers in Nederland," geregistreerd door de Nederlandse Bank.²⁶² Inkomensoverdrachten vanuit Nederland zijn inderdaad significant: in Marokko ontvangt 30 procent van de bevolking geld van migranten in Nederland; in Suriname is dat maar liefst 50 procent van de bevolking.²⁶³ Het is echter zeker niet zo dat alle inkomensoverdrachten via IVTS lopen, noch dat alle geldstromen die wel via IVTS lopen crimineel of terroristisch zijn. Welk percentage van overdrachten via informele kanalen loopt is niet bekend en kan per land variëren.²⁶⁴

Sommige IVTS in Nederland staan geregistreerd als stichtingen: het web van stichtingen dat volgens het Financieel Expertise Centrum regelmatig "onverklaarbaar grote sommen geld" overmaakt naar rekeningen in het Midden-Oosten en Afrika, opereert naar alle waarschijnlijkheid als een IVTS, waarbij geld van migranten wordt overgeboekt naar familie in het thuisland.²⁶⁵ Ook zijn IVTS soms gevestigd in beluizen of videotheken.²⁶⁶ In een onderzoek door de Amsterdamse politie in 1998 naar een Nederlands-Belgische IVTS bleken er contacten met beluizen te zijn.²⁶⁷ Het rapport van de commissie-Van Traa over beluizen in Amsterdam stelt vast dat aard en klandizie van beluizen zich lenen voor IVTS. Het rapport benadrukt dat IVTS "zeker niet crimineel in uitgangspunt" zijn, en oordeelt dat een strafrechtelijke benadering ongewenst zou zijn.²⁶⁸ Ook lijkt het erop dat informele transacties incidenteel via moskeeën kunnen lopen. In 2006 werd bericht dat 6 procent van de overdrachten naar Marokko via gebedshuizen verloopt.²⁶⁹ De belangrijkste reden hiervoor is de afwezigheid van Marokkaanse banken in Nederland, die zijn gesloten omdat zij volgens DNB niet aan de vergunningseisen voldeden.²⁷⁰

²⁶² Zalm en Donner (2005), p. 10. Waarschijnlijk zijn de schattingen van Janssen (2005a; 2005b) gebaseerd op dit bedrag.

²⁶³ van der Boon (2006a).

²⁶⁴ Voor cijfers omtrent de meest voorkomende manieren van het versuren van overdrachten uit Nederland zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën (2006c), p. 8.

²⁶⁵ Financieel Expertise Centrum (2004), pp. 2-3.

²⁶⁶ In de VS en Engeland zijn IVTS soms gevestigd in kleine supermarktjes: FATF spreekt van *shopfront* IVTS. Het is mogelijk dat *shopfront* IVTS in Nederland minder voorkomen vanwege de relatief strenge winkelsluitingstijden, die voor beluizen en videotheken niet gelden.

²⁶⁷ van Traa-team (2003), p. 18.

²⁶⁸ *Ibid.*, pp. 21-22.

²⁶⁹ Barendse *et al* (2006).

²⁷⁰ van der Boon (2006b); *De Standaard* (2006).

De Zalm-Donnerbrief van juli 2005 werd geschreven naar aanleiding van het verschijnen van een onderzoek over IVTS door professor Nikos Passas voor het Nederlandse Ministerie van Justitie. Belangrijke inzichten in het rapport van Passas en andere recente bronnen over IVTS zijn:²⁷¹

- IVTS bieden een belangrijke manier voor migranten om overdachten naar hun land van herkomst te sturen. Het systeem is niet crimineel in oorsprong of opzet. Zoals ook *Forbes magazine* schrijft: "It is not plausible to shut down the entire hawala industry. Families back in the home countries would starve."²⁷²
- Er bestaan verschillende redenen waarom migranten van deze kanalen gebruikmaken. Soms hebben migranten geen bankrekening in het vestigingsland. Vaak zijn IVTS simpelweg sneller, goedkoper en betrouwbaarder dan reguliere banken of transfernetwerken als Western Union. IVTS kunnen bovendien geld overboeken naar landen of (rurale) gebieden waar geen bankfilialen aanwezig zijn.²⁷³
- IVTS zijn *niet ondergronds*. In de meeste gevallen adverteren zij in lokale pers. In de meeste landen zijn IVTS bovendien niet illegaal. Wel geldt in veel landen een vergunningsplicht.²⁷⁴ In India en Pakistan zijn IVTS verboden.
- IVTS zijn *niet paperless* en *niet anoniem*: de meeste IVTS houden wel degelijk een boekhouding bij, hoewel niet altijd in een vorm of taal die voor westerse regulerende instanties makkelijk toegankelijk is. Passas schrijft: "it is simply a stubborn myth that hawala-type of transactions are paperless and leave no trails. In certain instances, there is just too much evidence rather than no lead to follow."²⁷⁵
- IVTS worden regelmatig gebruikt door overheden en hulporganisaties als de VN om gelden te versturen naar gebieden waar geen banken opereren, zoals Somalië en Afghanistan. Zo maakt bijvoorbeeld het Wereldvoedselprogramma van de VN gebruik van IVTS om voedselhulp naar het noorden van Afghanistan mogelijk te maken.²⁷⁶

Er zijn vooralsnog *geen* gedocumenteerde zaken van misbruik van IVTS voor terrorismefinanciering in Europa. In 2004 stelt de 9/11 Commission vast dat de daders van 9/11 geen gebruik maakten van IVTS. De commissie concludeert:

²⁷¹ Passas (2005); zie ook Passas (2004); Passas (1999).

²⁷² Freedman (2005b).

²⁷³ Financial Action Task Force (2005), p. 7.

²⁷⁴ Ibid., p. 38.

²⁷⁵ Passas (2005), p. 17; zie ook Financial Action Task Force (2005), p. 8.

²⁷⁶ Edwina Thompson in Correy (2005).

"The extensive investigation into the financing of the 9/11 plot has revealed no evidence to suggest that the hijackers used hawala or any other informal value transfer mechanism to send money to the United States."²⁷⁷ In Nederland schrijft het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties in 2004: "In Europa zijn geen gevallen bekend waarin IVTS werden gebruikt bij terreurfinanciering."²⁷⁸ De evaluatie van de Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt) van 2006 bespreekt enkele casussen waarbij IVTS verdacht werden van betrokkenheid bij mensensmokkel, maar maakt geen melding van terrorismegerelateerde zaken.²⁷⁹ Het FATF-rapport uit 2005 documenteert gevallen van frauduleuze boekhouding en het witwassen van drugsgelden via IVTS, maar geen gevallen van terrorismefinanciering.²⁸⁰ Het rapport van Passas, ten slotte, concludeert dat IVTS soms voor criminele doeleinden worden misbruikt: de snelheid, geografische reikwijdte en gunstige kosten van IVTS-transacties kunnen voor criminelen net zo interessant zijn als voor gewone cliënten. Passas documenteert een aantal casussen van crimineel misbruik van IVTS, waarbij bijvoorbeeld drugsgeld vanuit Nederland met IVTS naar Turkije is verzonden.²⁸¹ Maar ook Passas documenteert geen casussen van terrorismefinanciering in Europa, en schrijft: "This study has encountered no instance of terrorist finance in the US or Europe through traditional IVTS. In South Asia and Africa, there are such instances, but this is mostly because [of] the general use of IVTS for all kinds of transfers and payments."²⁸²

In conclusie stelt Passas dat IVTS niet méér fraudegevoelig zijn dan het normale bankverkeer, en hij schrijft:

Just like formal banks, hawala and similar IVTS are not by definition criminal. Yet, just like banks and other financial institutions, they are vulnerable to abuse...The IVTS-related crime and risks may be exaggerated. Many IVTS practices are still misunderstood and treated with suspicion even when nothing illegal or unethical is involved.²⁸³

²⁷⁷ Roth, Greenburg and Wille (2004), p. 139.

²⁷⁸ Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (2005), p. 18.

²⁷⁹ Ministerie van Financiën (2006b), pp. 41-43.

²⁸⁰ Behalve het omstreden geval van de Hussein broers, waarvan één in de VS is veroordeeld voor het opereren van een IVTS zonder vergunning, en de ander in Canada is vrijgesproken, zie Financial Action Task Force (2005), pp. 17-26

²⁸¹ Ibid., pp. 10-12.

²⁸² Passas (2005), p. 36.

²⁸³ Ibid., p. 36.

Figuur 5.3 Al Barakaat

Zonder twijfel het bekendste IVTS-netwerk dat na 9/11 door de Amerikaanse autoriteiten werd onderzocht en waarvan de tegoeden werden bevroren was het Somalische bedrijf Al Barakaat. Al Barakaat werd ervan beschuldigd dat het financiële en logistieke steun aan al Qa'ida had verleend. Veel bronnen in de periode 2004-2006 refereren aan deze zaak om een verband tussen IVTS en de financiering van al Qa'ida aan te tonen.²⁸⁴

Er is echter substantiële twijfel gerezen over de juistheid van de beschuldigingen aan het adres van Al Barakaat.²⁸⁵ Zo vond de 9/11 Commission, na uitgebreide inzage in de boeken van het bedrijf, geen bewijs dat Al Barakaat zich met terrorismefinanciering bezighield. In 2004 schreef de commissie:

"Despite...complete and unfettered access to al-Barakaat's financial records, the FBI could not substantiate any links between al-Barakaat and terrorism."²⁸⁶ In 2002 werd een aantal medewerkers van Al Barakaat van de VN-sanctielijst gehaald.²⁸⁷ Zelfs John B. Taylor, voormalig hoofd van de International Finance Division van het Amerikaanse Ministerie van Financiën, en belangrijk architect van de actie tegen Al Barakaat, schrijft in zijn memoires dat "the evidence of ties to al-Qaeda was not as clear-cut as we had thought and I had indicated in my press briefing."²⁸⁸

5.4 Cashtransporten

In 2004 bericht de Amerikaanse onderminister van Financiën Stuart Levey dat terroristen steeds vaker gebruik maken van cashtransporten, waarschijnlijk omdat de regulering van het bankwezen sinds 9/11 is toegenomen.²⁸⁹ Ook het rapport van de 9/11 Commission stelt dat het mogelijk is dat al Qa'ida sinds 2001 meer gebruikmaakt van cashtransporten.²⁹⁰ Of dit een nieuwe ontwikkeling is, is niet helemaal duidelijk: zo bracht terrorismeverdachte Zacharias Moussaoui ongeveer \$ 35.000 aan cash mee toen hij in 2001 in de VS arriveerde.²⁹¹

De Amerikaanse Rekenkamer (General Accounting Office) rapporteert in 2003 dat in de VS *bulk cash smuggling* gebruikt wordt voor witwassen en mogelijk voor terrorismefinanciering. Smokkel heeft als doel om witwaswetgeving in de

²⁸⁴ Bijvoorbeeld Burr en Collins (2006), p. 40.

²⁸⁵ De Goede (2003).

²⁸⁶ Roth, Greenburg and Wille (2004), p. 84.

²⁸⁷ Security Council (2002).

²⁸⁸ Taylor (2007), p. 22.

²⁸⁹ Levey (2004); zie ook Scott-Joynt (2004).

²⁹⁰ Roth, Greenburg and Wille (2004), p. 9.

²⁹¹ Ibid., p. 137.

reguliere sector te omzeilen. Het smokkelen van goud en edelstenen kan hetzelfde doel dienen.²⁹² Het voordeel van cashsmokkel is dat er geen registratie van transacties plaatsvindt en dat smokkelaars niet zijn aangewezen op de diensten van banken of andere financiële instellingen. Het nadeel is dat de smokkel niet eenvoudig is en detectierisico's met zich meebrengt; bovendien is er het gevaar dat de koerier er met (een deel van) het geld vandoor gaat.²⁹³

Tussen 2001 en 2003 nam de Amerikaanse douane ongeveer \$ 28 miljoen in beslag. Het is niet bekend of hier geld gerelateerd aan terrorismezaken bij was.²⁹⁴ In Nederland werd op Schiphol in 2006 ruim € 4 miljoen in beslag genomen, maar hier was naar alle waarschijnlijkheid geen geld van of voor terroristen bij.²⁹⁵ Vooralsnog is niet bekend of er in Europa ook sprake is van een toename van cashsmokkel.

5.5 Conclusie kanalen terrorismefinanciering

Alle financiële kanalen die beschikbaar zijn voor het internationaal verplaatsen van fondsen worden in de onderzochte periode met terrorismefinanciering in verband gebracht. Het is vooralsnog niet mogelijk om te concluderen dat één bepaald financieel kanaal zich meer leent voor terrorismefinanciering dan andere kanalen. Hoewel hawala, of IVTS, waarschijnlijk het vaakst wordt genoemd in verband met terrorismefinanciering, blijken er weinig casussen bekend te zijn in Europa waarbij hawala ook werkelijk voor terrorismefinanciering is benut. Hoofdstuk 2 liet zien dat lokaal autonome groepen in Europa lang niet altijd extern worden gefinancierd, en dus lang niet altijd gebruik (hoeven te) maken van internationale financiële kanalen.

Bij gebruik van financiële kanalen – banken en IVTS – voor het versturen van fondsen *vanuit* Europa naar conflictgebieden in het buitenland, zoals Afghanistan, Irak en de Palestijnse gebieden, is het bijzonder moeilijk te achterhalen welke precieze bestemming de gelden hebben.²⁹⁶ Of dergelijke financiële stromen vanuit Europa een substantieel probleem vormen is niet bekend. Zoals besproken in hoofdstuk 2, hebben enkele veroordelingen en bevrozingen plaatsgevonden van personen in Europa die verdacht worden van het sturen van geld naar

²⁹² General Accounting Office (2003), pp. 19-21.

²⁹³ Ibid., p. 19.

²⁹⁴ Ibid., p. 20.

²⁹⁵ *NRC Handelsblad* (2007a).

²⁹⁶ Ministerie van Financiën, (2006b), p. 41.

terroristische groepen in Pakistan en Irak. Een Amerikaans rapport uit 2006 stelt daarentegen vast dat Irakese opstandelingen grotendeels zelffinancierend zijn.²⁹⁷

²⁹⁷ Burns en Semple (2006); Buncombe (2006).

Hoofdstuk 6.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Huidig beleid terrorismefinanciering

Zoals reeds opgemerkt, heeft regelgeving zich na 11 september 2001 op weinig beleidsterreinen zo snel ontwikkeld als op het terrein van het tegengaan van terrorismefinanciering. Belangrijke ontwikkelingen met directe relevantie voor Nederland zijn: Resolutie 1373 van de VN Veiligheidsraad van september 2001 die lidstaten verplicht financiering van terrorisme strafbaar te stellen; de negen speciale aanbevelingen van de FATF tegen de financiering van terrorisme (zie figuur 6.1); en de Derde Witwasrichtlijn van de Europese Unie die in 2007 in de lidstaten van kracht wordt.

Figuur 6.1 Negen speciale aanbevelingen van de FATF²⁹⁸

- I. Het ratificeren van VN-instrumenten inzake terrorismefinanciering.
- II. Het criminaliseren van terrorismefinanciering.
- III. Het bevrozen van de tegoeden van terroristen.
- IV. Het melden van verdachte transacties die met terrorisme verband zouden kunnen houden.
- V. Internationale samenwerking.
- VI. Registratie van IVTS.
- VII. Regulering van aanbieders van *wire transfers*.
- VIII. Beoordeling in hoeverre de regulering van non-profitorganisaties adequaat is.
- IX. Het registreren van cashtransporten.

Nederland is zeer actief in het implementeren van deze (internationale) regelgeving en speelt een Europese voortrekkersrol.²⁹⁹ Conform de negen speciale aanbevelingen van de FATF richt het Europese en Nederlandse beleid zich op een aantal speerpunten, voornamelijk de regulering van banken, het bevrozen van tegoeden van personen en stichtingen en de aanpak van IVTS. Op sommige gebieden, bijvoorbeeld door de Wet identificatie dienstverlening (Wid) en de Wet inzake geldtransactiekantoren (Wgt), is Nederlands beleid strenger dan in omliggende landen, zoals in dit hoofdstuk zal worden besproken. Zo geldt in de meeste Europese landen aangescherpte cliëntidentificatieplicht alleen bij nieuwe, en niet bij bestaande, financiële cliënten.

²⁹⁸ Financial Action Task Force (2004). Vertaling door auteur; een officiële vertaling van de aanbevelingen in het Nederlands is nog niet beschikbaar.

²⁹⁹ de Goede (2006a).

Het is niet mogelijk of wenselijk voor Nederland om zich aan deze internationale verplichtingen te onttrekken. Het afsnijden van financiële stromen naar terroristen, ook als het gaat om kleine bedragen, is een belangrijke internationale beleidsdoelstelling. Het is wel van belang te overwegen hoe Nederland zo goed mogelijk invulling aan haar internationale verplichtingen kan geven, waarbij de effectiviteit van bestaande regelgeving nauwkeurig wordt geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden bestaande maatregelen tegen terrorismefinanciering geëvalueerd in het licht van de bevindingen van deze literatuurstudie. Hoe verhoudt het huidige beleid voor terrorismefinanciering in Nederland zich tot de conclusies van dit rapport? Zijn de huidige speerpunten in beleid nog steeds de juiste?

6.2 Huidig beeld terrorismefinanciering

Het algemene beeld van terrorismefinanciering in haar huidige vorm in Europa kenmerkt zich door kleine bedragen en onopvallende, vaak legitieme, transacties, die meestal in een normaal levenspatroon passen. Terroristische netwerken hebben relatief kleine financiële behoeften, putten hun gelden uit een diversiteit van bronnen zonder dat één van die bronnen dominant is en maken gebruik van een diversiteit van kanalen zonder dat één van de kanalen dominant is. Het is niet mogelijk om een bepaalde bron, methode of transactiekanaal aan te wijzen als bijzonder kwetsbaar voor misbruik. Zoals Max-Peter Ratzel, directeur van Europol, zegt over jihadistisch terrorisme in Europa: "The pattern now is that there is no common pattern. There is no common modus operandi."³⁰⁰

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal beleidsdiscussies die rond het onderwerp terrorismefinanciering worden gevoerd. Tabel 6.2 op de volgende pagina zet de belangrijkste bevindingen en conclusies van dit rapport op een rij. In deze tabel is de driedeling tussen behoeften, bronnen en kanalen zoals gebruikt in het rapport gehandhaafd. In de kolommen 'bevindingen,' zijn de bevindingen zoals gepresenteerd in eerdere hoofdstukken samengevat. In de kolom 'conclusies' is samengevat wat op grond van de analyse van beleidsdiscussies in dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd. In de kolom 'aanbevelingen' zijn een beperkt aantal aanbevelingen genoteerd. Conform de literatuur over het beleid inzake terrorismefinanciering, zijn sommige onderwerpen meer uitgewerkt dan andere in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing over de vraag of de aanpak van terrorismefinanciering een apart speerpunt in contraterrorismebeleid moet blijven.

³⁰⁰ Milliken (2006).

Figuur 6.2 Conclusies en Aanbevelingen

<i>Bevindingen</i>	<i>Bevindingen Deelonderwerpen</i>	<i>Conclusies</i>	<i>Aanbevelingen</i>
<p>Behoeften</p> <p>Terrorisme-financiering wordt gekenmerkt door geringe behoeften, kleine bedragen, en onopvallende, vaak legitieme transacties.</p>		<p>Bevriezen grote bedragen niet zonder meer effectief; 'follow the money' in opkomst maar werpt legitimiteitskwesties op.</p>	<p>1. Nadere studie over juridisch raamwerk 'follow the money' wordt aanbevolen.</p>
<p>Bronnen</p> <p>Terrorisme-financiering kan gebruikmaken van een diversiteit aan bronnen.</p>	<p><i>Legitiem</i> Aanslagen kunnen met legale inkomsten uit salaris, bedrijf of lening worden gefinancierd.</p> <p>Misbruik van liefdadigheidsgelden voor terrorisme in Europa is nog steeds een uitzondering.</p>	<p>Vooralsnog geen beroepen / bedrijfstakken te identificeren die gevoelig zijn voor misbruik.</p> <p>Onrechtmatige actie tegen stichtingen zou radicalisering in de hand kunnen werken.</p>	<p>2. Nadere studie over de rechtsbasis van bevrozingen in Europa wordt aanbevolen.</p>
	<p><i>Crimineel</i> Literatuur signaleert toename van kleine criminaliteit door lokaal autonome groepen.</p>	<p>Strijd tegen terrorismefinanciering kan niet op zichzelf staan; strafrechtelijk onderzoek nog steeds van het grootste belang.</p>	<p>3. Nadere studie over de samenhang van terrorisme en criminaliteit wordt aanbevolen.</p>
<p>Kanalen</p> <p>Een diversiteit van kanalen kan gebruikt worden; niet één kanaal is dominant. Terrorisme-financiering is niet altijd afhankelijk van internationale geldstromen.</p>	<p><i>Banken</i> Bancair verkeer kan, zonder medeweten van banken, worden misbruikt voor terrorismefinanciering.</p>	<p>Effectiviteit bankregulering is beperkt; typologieën terrorismefinanciering zijn vrijwel onmogelijk te formuleren.</p>	
	<p><i>E-money</i> Sommige producten bieden anonimiteit; e-money dient uit breder oogpunt te worden gezien dan terrorismefinanciering</p>	<p>Een manier om het gebruik van e-money tegen te gaan, is het voorkomen van financiële uitsluiting.</p>	<p>4. Nadere studie van de effecten van Wid wordt aanbevolen.</p>
	<p><i>IVTS</i> Misbruik IVTS in Europa niet bewezen; IVTS vervullen legitieme behoeften bij overdrachten.</p>	<p>Creëren van geschikte en betaalbare financiële producten voor migranten gemeenschappen, kan cliënten IVTS stimuleren om naar de bancaire sector over te stappen.</p>	<p>5. Actieve ontwikkeling financiële producten overdrachten wordt aanbevolen.</p>
	<p><i>Cashtransporten</i> Sommige bronnen signaleren een toename van cashsmokkel vanwege strengere regelgeving banken.</p>	<p>Vooralsnog is niet bekend of er in Europa sprake is van een toename van cashsmokkel.</p>	

6.3 Behoeften: van bevroren naar 'follow the money'

Wat betreft *behoeften* hebben we gezien dat aanslagen goedkoop zijn. Terroristische netwerken, zeker in het geval van *homegrown* terrorisme, hebben relatief beperkte operationele kosten en kosten om het netwerk in stand te houden. Terroristische netwerken zijn daardoor veel minder dan gedacht afhankelijk van internationale financiële stromen. Terrorismefinanciering wordt bovendien gekenmerkt door kleine bedragen en onopvallende, vaak legitieme transacties.

Welke gevolgen dit heeft voor beleid inzake de regulering van banken wordt verderop in dit hoofdstuk besproken (§6.5.1). Hier is het belangrijk te constateren dat het bevroren van grote bedragen van verdachte organisaties niet zonder meer effectief is in de strijd tegen terrorismefinanciering.³⁰¹ Zoals de EU schrijft: "Action to counter terrorist financing needs to be better targeted, based on an intelligence-led approach."³⁰² Dit leidt ertoe dat een toenemend aantal experts op dit gebied meer vertrouwen heeft in het analyseren van financiële transacties, dan in het bevroren van tegoeden.³⁰³ Deze zogeheten 'follow the money' benadering houdt in het analyseren van financiële transacties van verdachten en potentiële verdachten, om inzicht verschaffen in hun contacten en sociale netwerken. Dergelijk inzicht zou preventief ingrijpen in terroristische netwerken mogelijk moeten maken. Volgens het Britse Ministerie van Financiën, dat voorstander is van de 'follow the money' benadering, is financieel onderzoek niet alleen nuttig in het kader van reeds gepleegde strafbare feiten, maar is het ook mogelijk om op deze wijze terroristische activiteit preventief te identificeren en te verstoren.³⁰⁴

'Follow the money,' soms ook financieel rechercheren genoemd, kan nuttig zijn nadat een strafbaar feit is gepleegd. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen politie en banken na de aanslagen van 7 juli 2005 in Londen. Volgens velen heeft deze samenwerking het onderzoek naar de daders bespoedigd. Daarbij kan trouwens worden opgemerkt dat de daders van de aanslagen in Londen niet bijzonder veel moeite hadden gedaan hun identiteit te verhullen. Richardson schrijft: "The bombers did carry identification with them on their mission so presumably they wished to be identified."³⁰⁵

³⁰¹ Council of the European Union (2004), §5.

³⁰² *Ibid.*, §20.

³⁰³ Zie bijvoorbeeld Wintour (2006); *De Telegraaf* (2005a); Townsed (2006).

³⁰⁴ HM Treasury (2007), pp. 10-11.

³⁰⁵ Richardson (2006), p. 132.

Er is echter geen duidelijke scheidslijn tussen het gebruik van financiële data in het kader van strafrechtelijk onderzoek (dus nádat een strafbaar feit is gepleegd) en het gebruik van diezelfde data als preventieve methode (dus vóórdát een strafbaar feit is gepleegd). Volgens de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding vereist de 'follow the money' aanpak een "pro-actief gebruik" van financieel onderzoek, dus zowel voor als na aanslagen.³⁰⁶ In Nederland heeft de Wet Vorderen Gegevens uit 2006 het makkelijker gemaakt voor politie en justitie om (financiële) gegevens op te vragen.³⁰⁷ Hoewel in Nederland het preventief analyseren van financiële gegevens op grote schaal niet gebruikelijk is, hebben de internationale discussies rondom deze ontwikkelingen relevantie voor Nederland, en wordt er daarom hier kort op ingegaan.

Met name bij preventief gebruik, brengt de 'follow the money' aanpak substantiële kwesties van proportionaliteit en legitimiteit met zich mee. Een onderzoek van het Britse House of Lords raadt aan voorzichtig te zijn met het gebruik van financieel onderzoek in de strijd tegen terrorisme, en schrijft:

It would be unrealistic to expect action of this kind to make a major contribution to identifying terrorists and frustrating their operations. Consequently we urge caution, on the grounds of both effectiveness and proportionality, in adopting measures that would give financial information units direct access to financial databases.³⁰⁸

Het is de vraag of het bewaren en beschikbaar maken van grote hoeveelheden financiële transactiedata aan politie en justitie wenselijk is. Het gaat daarbij immers om de analyse van transacties die op zichzelf niet verdacht zijn, van burgers die niet onder verdenking staan. De discussie rond het gebruik van de data in SWIFT door de Amerikaanse autoriteiten voor contraterroreonderzoek illustreert deze problemen. De SWIFT data werden voornamelijk gebruikt voor de analyse van de contacten van verdachten en personen op de sanctielijst. De Belgische Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer maakt bezwaar tegen het feit dat hierbij "niet geïndividualiseerde massale opvragingen" van data werden benut. De Belgische Commissie acht de Europese privacywetgeving geschonden bij deze opvragingen.³⁰⁹ Ook de Europese Data Protection Supervisor acht privacywetgeving geschonden in deze zaak, en waarschuwt dat de stabiliteit van het internationale financiële systeem aangetast kan worden als cliënten er niet op kunnen vertrouwen dat hun financiële

³⁰⁶ Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006a), p. 16.

³⁰⁷ Vedder *et al* (2007): 31-32.

³⁰⁸ House of Lords (2005), §88.

³⁰⁹ Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (2006), p. 5.

dienstverlener relevante privacy- en dataproctiewetgeving naleeft.³¹⁰ In juli 2007 sloten de VS en de EU een nieuw akkoord met afspraken over de privacy en de veiligheid van de SWIFT data die aan Amerikaanse autoriteiten worden overgedragen.³¹¹ De privacybescherming in dit nieuwe akkoord is echter gelimiteerd: Europese financiële cliënten weten nu *dat* hun data kunnen worden overgedragen aan Amerikaanse autoriteiten, maar weten niet welke data, wanneer aan wie worden overgedragen, noch op welke wijze de data worden bewaard en geanalyseerd, en hebben geen mogelijkheid hun data in te zien of te corrigeren.³¹² Volgens het Nederlandse College Bescherming Persoonsgegevens kan de huidige afspraak alleen “een (nood)oplossing voor de korte termijn” zijn.³¹³

Ten tweede werpt de ‘follow the money’ benadering een aantal belangrijke legitimiteitskwesties op.³¹⁴ Op welk moment in een onderzoek mogen financiële data ingezien worden door politie en justitie? Wie heeft toegang tot financiële data, op basis van welke bewijslast, op welke voorwaarden, en hoe lang? Hoe worden data bewaard en hoe wordt de veiligheid van data gegarandeerd? Hoe kan de correctheid van de gebruikte data worden gegarandeerd, zeker omdat bekend is dat commerciële databases ernstig vervuild kunnen zijn?³¹⁵ Hoe wordt verantwoording afgelegd over beslissingen die worden genomen op grond van financiële data? Welke procedures zijn beschikbaar voor burgers om de juistheid van data te controleren en om beslissingen die worden genomen op basis van dergelijke data aan te vechten? De discussie die in Nederland ontstond toen bekend werd dat (Amerikaanse) autoriteiten niet alleen toegang hebben tot data in het SWIFT systeem, maar ook gegevens direct van Nederlandse banken opvragen, illustreert dat publieke opinie niet bereid is om extensieve toegang van veiligheidsdiensten tot financiële data te tolereren, zolang dergelijke juridische kwesties niet goed zijn geregeld.³¹⁶ Een recent rapport van de Amerikaanse Algemene Rekenkamer bevestigt dat misbruik en lekken van persoonlijke data geregeld voorkomt, wat veiligheidsrisico’s met zich meebrengt.³¹⁷

³¹⁰ European Data Protection Supervisor (2007), §39.

³¹¹ Er is afgesproken dat SWIFT toetreedt tot de zogeheten ‘Safe Harbor Agreement,’ die de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de VS en de EU mogelijk maakt. Zie Council of the European Union (2007); Ministerie van Financiën (2007), p. 7.

³¹² Bunyan (2007).

³¹³ Ministerie van Financiën (2007), p. 8.

³¹⁴ Zie ook Hosein (2005).

³¹⁵ Zie bijvoorbeeld Technology and Privacy Advisory Committee (2004), pp. 37-42.

³¹⁶ Zie bijvoorbeeld Douwes (2007); Dohmen en Tokmetzis (2007), p. 23.

³¹⁷ General Accounting Office (2007).

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de 'follow the money' benadering, hoewel mogelijk nuttig in het kader van onderzoek naar strafbare feiten of gegronde verdenkingen, geen wondermiddel is. Zo is de 9/11 Commission bijvoorbeeld terughoudend met het aanbevelen van financieel rechercheren als contraterrorestrategie en schrijft: "Most intelligence on terrorist financing is not actionable...The intelligence tends to be limited and speculative, and it frequently relies on dubious sources of information."³¹⁸ Er kan immers veel informatie worden vergaard, waarvan de betekenis en betrouwbaarheid onduidelijk is zolang er geen strafbaar feit is gepleegd. Zo kan men achteraf bijvoorbeeld speculeren dat veiligheidsdiensten de daders van de aanslagen in Londen van juli 2005 hadden kunnen identificeren, omdat zij losse connecties hadden met verdachten in een ander terrorismegerelateerd onderzoek genaamd Operation Crevice.³¹⁹ Maar MI5 zelf schrijft hierover dat de daders van 7/7, Khan en Tanweer, slechts marginale connecties hadden met de verdachten in Operation Crevice en niet preventief hadden kunnen worden geïdentificeerd of gearresteerd.³²⁰

Er kan dus worden geconcludeerd dat de 'follow the money' benadering in opkomst is, en vaak gezien wordt als bijzonder geschikt om verdachte bedragen die gering en legitiem zijn, te identificeren. Hoewel financieel onderzoek nuttig kan zijn in strafrechtelijk onderzoek naar gepleegde strafbare feiten, is het bijzonder moeilijk is om daders *preventief* te identificeren via deze weg. 'Follow the money' is dus niet zonder meer effectief in de strijd tegen terrorismefinanciering, en brengt bovendien substantiële legitimiteits- en proportionaliteitsvragen met zich mee. Als 'follow the money' in toenemende mate gebruikt zal worden in terrorismeonderzoeken in Nederland, dan is het bovendien belangrijk om een gedegen juridisch raamwerk te ontwikkelen.

Aanbeveling 1. Juridisch raamwerk 'follow the money'

Hoewel financieel rechercheren in Nederland niet nieuw is, werpt het gebruik van financiële data in contraterrorestrategie nieuwe proportionaliteits- en legitimiteitsvragen op. Mogen financiële data ook preventief worden geanalyseerd? Wie heeft toegang tot financiële data, op basis van welke bewijslast, op welke voorwaarden, en hoe lang? Hoe wordt verantwoording afgelegd over beslissingen die worden genomen op grond van financiële data?

³¹⁸ Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 63.

³¹⁹ *The Times* (2007).

³²⁰ MI5 (2007).

Het is van belang om democratische controlemechanismen vast te leggen voor het gebruik van financiële data door politie en justitie. Het strekt tot aanbeveling dat het College Bescherming Persoonsgegevens een studie doet naar implicaties van 'follow the money' in terrorismegerelateerde onderzoeken, en daarbij een onderscheid maakt tussen gebruik van financiële data *voordat* en *nadat* een strafbaar feit is gepleegd.

6.4 Bronnen

Wat betreft *bronnen* moeten we vaststellen dat een diversiteit van bronnen kan worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Niet één inkomstenbron kan na de analyse van beschikbare literatuur aangewezen worden als dominant of bijzonder geschikt voor terrorismefinanciering. Beleid ten aanzien van legitieme bronnen richt zich met name op de regulering van stichtingen; beleid ten aanzien van criminele bronnen vindt plaats in een veel breder kader van strafrechtelijke aanpak door politie en justitie.

6.4.1 Legitieme bronnen

Aanslagen kunnen met volledig legale inkomsten uit salaris, bedrijf of lening worden gefinancierd, zoals bijvoorbeeld in Londen en Madrid is gebeurd. Uit het beschikbare bronmateriaal zijn voornamelijk echter geen beroepen / bedrijfstakken te identificeren die bijzonder gevoelig zijn voor misbruik.

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat fraude en misbruik van stichtingen voor terroristische en criminele doeleinden een reëel gevaar is, maar dat terrorismefinanciering door stichtingen aanzienlijk minder is dan in de meer sensatiebeluste pers wordt verondersteld. Misbruik van liefdadigheidsgelden voor terrorisme in Europa is nog steeds een uitzondering.

Beleid ten aanzien van potentieel misbruik van legitieme bronnen richt zich, conform de FATF aanbevelingen, vaak op de aanpak van stichtingen. De belangrijkste aspecten van de FATF-aanbevelingen op het gebied van stichtingen zijn:

- de noodzaak van *outreach* naar de sector
- regulering van de sector
- het vastleggen van informatie over de sector
- internationale samenwerking.³²¹

³²¹ Financial Action Task Force (2006a), §6.

De *interpretative note* van de FATF laat de mogelijkheid open van zelfregulering, en dat is in overeenstemming met het Nederlandse beleid.³²² In Nederland is wetgeving in voorbereiding die stichtingen verplicht hun jaarrekeningen te publiceren.³²³ In Nederland ontbreekt een politiek onafhankelijke organisatie of commissie die onderzoeken kan initiëren naar stichtingen die onder verdenking komen, los van een eventueel strafrechtelijk onderzoek. In Engeland bijvoorbeeld, functioneert de Charity Commission als een politiek onafhankelijke organisatie die onderzoek kan initiëren naar stichtingen die onder verdenking komen van terrorismefinanciering, en die tegelijkertijd de belangen van de non-profit sector behartigt.

In juli 2007 bepaalde het Europese Hof dat Stichting Al Aqsa onrechtmatig op de Europese sanctielijst is geplaatst, omdat de fundamentele rechten van verdediging en motiveringsplicht niet zijn gewaarborgd bij het besluit tot bevrozing van de tegoeden van de stichting.³²⁴ Dat dergelijke fundamentele rechten gewaarborgd moeten worden binnen het Europese Sanctieregime werd door het Europese Hof van Justitie erkend in december 2006 in de zaak-Mujahedeem Khalq. In deze zaak werd bepaald dat organisaties en individuen die direct op de Europese sanctielijst worden geplaatst (zonder dat zij eerst op de VN-sanctielijst staan) recht hebben op wederhoor en op inzage in hun dossier.³²⁵ Deze beide uitspraken zullen moeten leiden tot een herziening van het Europese sanctieregime.

Een volledige behandeling van de discussies rond het Europese bevrozingsregime valt buiten de parameters van dit rapport. Hier volstaat op te merken dat er veel (juridische) controversies zijn rond het regime. Zo schrijft jurist Iain Cameron in zijn rapport voor de Raad van Europa: "For a lawyer trained in the idea of the *Rechtsstaat*, blacklisting strikes at such a basic level of his or her understanding of what *is* law that it calls into question why it should be obeyed."³²⁶ Belangrijke kwesties rondom het Europese sanctieregime volgens Cameron en andere juristen zijn dat procedures voor plaatsing geen openbare bewijsvoering vereisen en dat plaatsing niet door een politiek onafhankelijk panel wordt geëvalueerd; dat de beschuldigingen niet in de rechtszaal worden getoetst; dat procedures voor verwijdering van de lijst niet voldoen; en dat getroffen individuen geen inzage

³²² Ministerie van Financiën (2006a).

³²³ Ibid.

³²⁴ Gerecht van Eerste Aanleg (2007).

³²⁵ Gerecht van Eerste Aanleg (2006).

³²⁶ Cameron (2006), p.9, cursief in origineel.

hebben in de bewijsvoering tegen hen.³²⁷ Ook de VN Veiligheidsraad constateert dat er problemen zijn met het sanctieregime, en dat voornamelijk de procedures voor verwijdering van de lijst onvoldoende helder en toegankelijk zijn.³²⁸ Het is bekend dat een aantal landen, waaronder Canada en Noorwegen, geen gebruik wenst te maken van het VN-sanctieregime vanwege genoemde controverses.

Deze discussies zijn van bijzonder belang bij het voorkomen van radicalisering in Europa. Onrechtmatige en / of disproportionele actie tegen stichtingen zou radicalisering in de hand kunnen werken, vooral als daarbij legitieme humanitaire werkzaamheden worden ondermijnd.³²⁹ Gunning stelt dat het demoniseren van islamitische stichtingen de aantrekkelijkheid van radicale ideologieën zoals die van al Qa'ida kan vergroten.³³⁰ In de VS, waar een aantal van de grootste islamitische stichtingen inmiddels zijn gesloten, stellen analisten vast dat vaak geen openbaar bewijsmateriaal tegen getroffen stichtingen is geproduceerd, geen goede juridische procedures bestaan voor stichtingen om hun sluiting aan te vechten, en er een aanname lijkt te bestaan dat bepaalde organisaties "guilty until proven innocent" zijn.³³¹ Op deze manier kan de indruk gewekt worden dat politie en justitie kun pijlen richten op een bepaalde geloofsgroep (de islam), in plaats van op aantoonbaar frauduleuze instellingen. Juist dergelijke percepties van een "negatieve bejegening van de islam op een generaliserende manier," kunnen, volgens een recent onderzoek naar radicalisering in Nederland, leiden tot "gevoelens van onrecht die een sterke rol spelen bij mensen die radicaliseren."³³² Deze studie van het Amsterdamse Instituut voor Migratie- en Etnische Studies (IMES) wijst ook op het grote belang van het maatschappelijk middenveld, waartoe stichtingen behoren, bij het voorkomen van radicalisering.³³³

Bij het bevroren van tegoeden van stichtingen en andere (rechts)personen is het dus van belang de volgende punten in overweging te nemen. Ten eerste is het noodzakelijk een onderscheid te blijven maken tussen de sociaal-politieke en militaire takken van organisaties als Hamas en Hezbollah. Neoconservatieve auteurs in de VS dringen erop aan dat een dergelijk onderscheid onmogelijk te maken is.³³⁴ Hamasexpert Gunning wijst er echter op dat organisaties als Hamas juist een reputatie voor transparantie hoog te houden hebben, en dat de

³²⁷ Ibid.; zie ook Andersson, Cameron en Nordback (2003); Tappeiner (2005).

³²⁸ United Nations 1267 monitoring Team (2006), pp. 14-17; Watson Institute for International Studies (2006).

³²⁹ Gunning (2007), pp. 196-199; Donohue (2006), p. 424; NAVO Parliamentary Assembly (2004)

³³⁰ Ibid., p. 198.

³³¹ OMB Watch (2006), p. 2; zie ook OMB Watch (2005).

³³² Sloodman en Tillie (2006), p. 7.

³³³ Ibid.

³³⁴ Zie bijvoorbeeld Levitt (2004).

organisatie met een zeer strikte scheiding tussen haar sociale en politieke takken opereert.³³⁵ Het afsnijden van geld naar humanitaire takken van dergelijke groeperingen kan de situatie van de bevolking verslechteren, en zo een voedingsbodem voor radicalisme kweken.³³⁶

Ten tweede is meer helderheid over de juridische basis waarop stichtingen voor terrorismefinanciering veroordeeld kunnen worden wenselijk. Stichtingen worden vaak met terrorismefinanciering in verband gebracht omdat ze zogeheten 'associaties' hebben (gehad) met verdachte personen of verdachte andere stichtingen. De aard en strafbaarheid van dergelijke associaties werpt substantiële juridische vragen op. Wanneer is een dergelijke associatie grond voor sanctie en bevrozing? Welke bewijslast is vereist om dergelijke associaties aan te tonen, en hoe wordt het recht op verdediging gewaarborgd in dergelijke zaken?³³⁷

Er kan worden geconcludeerd dat de aanpak van stichtingen een gevoelig beleidsterrein is, waar onrechtmatige actie serieuze neveneffecten kan hebben, en zelfs radicalisering in de hand zou kunnen werken. Een transparante en goed gereguleerde non-profitsector is een belangrijke FATF doelstelling. Dergelijke transparantie zou ook juridische helderheid over de aard en strafbaarheid van terroristische 'associaties' moeten behelsen. Bovendien zou het beleid ten aanzien van Islamitische charitatieve instellingen moeten passen binnen het beleid ten aanzien van stichtingen in het algemeen, om stigmatisering te voorkomen. Het strekt tot aanbeveling om de rechtsorde van bevrozingen in Europa nader te bestuderen.

Aanbeveling 2. Rechtsorde bevrozingen

Naar aanleiding van de recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie zal het bevrozingsregime in Europa moeten worden herzien. Het strekt tot aanbeveling dat een dergelijk ingrijpen in het Europese Sanctieregime gepaard gaat met een serieuze analyse van de kritiek die de Raad van Europa heeft geuit op het regime.³³⁸ Nederland zou zich kunnen profileren als voorvechter van het bevrozingsregime én van de internationale democratische rechtsorde, als zij op Europees niveau een studie naar de democratische legitimiteit van het regime zou

³³⁵ Gunning (2007), pp. 172-173.

³³⁶ International Crisis Group (2003).

³³⁷ Gunning (2007), p. 194; Donohue (2006), p. 412, waar ze schrijft: "mere associational links are sufficient to lose access to one's assets."

³³⁸ Cameron (2006).

initiëren. Een dergelijke onafhankelijke studie is inmiddels beschikbaar over het VN-sanctieregime.³³⁹

6.4.2 Criminele bronnen

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat volgens de literatuur een integratie tussen terrorisme en georganiseerde misdaad in Europa onwaarschijnlijk is. Hoewel inkomsten uit drugs belangrijk waren voor de aanslagen in Madrid, is het vooralsnog niet mogelijk te generaliseren vanuit deze casus en vast te stellen dat drugshandel en terrorisme in Europa sterk verweven zijn.

De literatuur signaleert wel een toename van kleine criminaliteit door lokaal autonome groepen in Europa en de VS. Dit betreft criminele daden die in dienst staan van het mogelijk maken van terroristische operaties. Daarbij horen fraude, wapenhandel en drugshandel tot de mogelijkheden, hoewel niet één bron dominant is. Vooralsnog is niet bekend of dergelijke verbanden ook in Nederland toenemen.

Als er inderdaad een toename van kleine criminaliteit door lokaal autonome groepen plaatsvindt, dan worden hier belangrijke mogelijkheden voor politie en justitie geboden om in te grijpen in jihadistische netwerken. Zo stelt de studie die criminoloog Mark S. Hamm deed met steun van het Amerikaanse Ministerie van Justitie vast dat jihadistische operaties vaak criminele aspecten kennen, maar dat jihadistische terroristen geen criminele *masterminds* zijn. Hamm schrijft: "Jihadists are inexperienced criminals who often fail to conceal incriminating evidence."³⁴⁰ Verreweg de vaakst voorkomende overtreding in de studie van Hamm is verboden wapenbezit of wapenhandel.³⁴¹ Deze conclusies onderstrepen dat de aanpak van terrorismefinanciering zich niet kan beperken tot banken en andere financiële sectoren, maar alleen zin heeft binnen het kader van een bredere aanpak, waaronder de strafrechtelijke aanpak door politie en justitie.³⁴²

De toename van aan terrorisme gelieerde criminaliteit kan belangrijke aanknopingspunten voor beleid bieden. Volgens Hamm zijn deze criminele handelingen zijn de beste manier om terroristen op het spoor te komen en te vervolgen, en hij schrijft: "The most successful method of both detecting and prosecuting cases of terrorism is through the pursuit of conventional criminal

³³⁹ Watson Institute for International Studies (2006).

³⁴⁰ Hamm (2005), p.vii.

³⁴¹ Hamm (2007), p. 16.

³⁴² Bittner en Lederer (2005), p. 69.

investigations.”³⁴³ Ook het rapport van de Congressional Research Service komt tot een dergelijke conclusie, en schrijft: “Each criminal act...in which terrorists engage has the potential to expose the elements that perform it.”³⁴⁴ Door strafrechtelijke vervolging kunnen jihadistische netwerken worden verstoord en kunnen potentiële daders worden ondervraagd en, wellicht, van hun doel worden afgehouden. Tegelijkertijd kan getracht worden de terroristische groep in kaart te brengen. Financieel onderzoek kan onderdeel zijn van dergelijke vervolging, mits het plaatsvindt binnen een gedegen juridisch raamwerk, zoals hierboven besproken (zie §6.3). Een nadeel van deze aanpak is dat processen van radicalisering zich juist ook in gevangenissen kunnen voltrekken.

Aanbeveling 3. Studie terrorisme en criminaliteit

Nadere studie over de samenhang van terrorisme en faciliterende (kleine) criminaliteit in Nederland en omliggende landen wordt aanbevolen. Een doel bij dergelijke studie kan zijn het identificeren van nieuwe aanknopingspunten voor beleid en ingrijpen in terroristische netwerken.

6.5 Kanalen

Wat betreft *kanalen* moet worden vastgesteld dat een diversiteit van kanalen gebruikt kan worden voor terrorismefinanciering. Het is niet mogelijk is om te concluderen dat één bepaald kanaal zich bij uitstek leent voor terrorismefinanciering. Terrorismefinanciering is bovendien lang niet altijd afhankelijk van internationale geldstromen, zeker als het gaat om lokaal autonome en zelffinancierende groepen. Banken, e-money, IVTS en cashtransport brengen verschillende soorten risico's met zich mee.

Uit onderstaande analyse blijkt dat beleid inzake de regulering van financiële transactiekkanalen in Nederland op sommige punten tegenstrijdig is. Terwijl het wenselijk wordt geacht dat geldstromen zich zoveel mogelijk 'bovengronds,' dat wil zeggen in de reguliere, geregistreerde, bancaire sector afspelen,³⁴⁵ zouden bepaalde beleidsmaatregelen, zoals het verscherpen van cliëntidentificatieprocedures en de aanpak van IVTS, ertoe kunnen leiden dat geldstromen juist uit het zicht van banken en overheden verdwijnen.

³⁴³ Hamm (2007), p. 16.

³⁴⁴ O'Neill (2007), p. 20.

³⁴⁵ Ministerie van Financiën (2006c), p. 11.

6.5.1 Banken

Bancair verkeer kan, zonder medeweten van banken, worden misbruikt voor terrorismefinanciering. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen voor bewuste of verwijtbare betrokkenheid van banken bij terrorismefinanciering. Het feit dat het vaak normale en legitieme gelden zijn waarmee terroristische aanslagen worden gefinancierd is één van de grootste verschillen met witwassen, waar het immers om crimineel verkregen gelden gaat. In plaats van witwassen, spreekt men soms van 'zwartwassen' om dit soort geldstromen aan te duiden.³⁴⁶ Volgens sommige auteurs maakt dit fundamentele verschil de bestrijding van terrorismefinanciering door uitbreiding van de regelgeving tegen witwassen ineffectief en problematisch.³⁴⁷ Witwasregelgeving en sanctiewetten zijn gericht op het identificeren en bevriezen van grote bedragen, en zijn dus niet zonder meer effectief in de strijd tegen terrorismefinanciering.³⁴⁸

Anderen wijzen erop dat het creëren van een goed gereguleerde, transparante financiële omgeving het beste middel is tegen zowel witwassen als terrorismefinanciering. Daarbij moet in acht worden genomen dat de huidige focus op terrorismefinanciering volgens sommigen het antiwitwasregime heeft doen verzwakken. In 2006 stelt *Le Monde Diplomatique* dat de financiële strijd tegen terrorisme een negatief effect heeft op de strijd tegen witwassen in het algemeen.³⁴⁹ Volgens witwasexpert professor Prem Sikka gaat de huidige focus op verdachte geldstromen van en naar bepaalde gebieden (bijvoorbeeld Syrië, Iran en de Palestijnse gebieden) gepaard met een lakse houding van regulerende instanties ten opzichte van trustkantoren en andere financiële vehikels die witwassen kunnen faciliteren.³⁵⁰ In de bestudeerde periode nam de aantrekkelijkheid van Nederlandse trustkantoren voor internationale bedrijven en artiesten toe.³⁵¹ In 2006 werden in Nederland de meeste nieuwe brievenbusbedrijven in de geschiedenis opgericht.³⁵² Dit zou gepaard kunnen gaan met een toenemende aantrekkelijkheid voor witwassen en / of terrorismefinanciering. Unger concludeert in haar rapport voor het Ministerie van Financiën: "The Netherlands is a tax haven and this makes it vulnerable to money laundering."³⁵³

³⁴⁶ Financieel Expertise Centrum (2004), p. 37.

³⁴⁷ Donohue (2006), p. 393; zie ook Robinson (2006); *De Tijd* (2005b).

³⁴⁸ Clunan (2007), p. 278

³⁴⁹ Warde (2006).

³⁵⁰ Sikka (2006).

³⁵¹ Browning (2007); Rengers (2006).

³⁵² *De Volkskrant* (2006d).

³⁵³ Unger (2006), p. 11.

Eén van de belangrijkste kwesties in de beleidsdiscussies rondom het reguleren van banken en het melden van verdachte transacties is de vraag of het mogelijk is typologieën en/of risico-indicatoren te ontwikkelen die terroristische gelden preventief zouden kunnen identificeren. Een FATF-rapport uit 2002 deed een eerste poging dergelijke typologieën te ontwikkelen. Zo werden bijvoorbeeld slapende rekeningen die plotseling een grote storting ontvangen als mogelijk verdacht aangemerkt.³⁵⁴ Inmiddels twijfelen veel analisten aan de betrouwbaarheid van dergelijke indicatoren, omdat het bij terrorismefinanciering immers vaak gaat om kleine bedragen die passen in een normaal patroon van levensonderhoud. Zoals Douglas Greenburg van de 9/11 Commission het formuleert: "Als iemand werkt en zijn loon naar de bank brengt, daar af en toe zelf geld van opneemt, 's nachts onderdelen koopt voor een bom en die in de kelder in elkaar zet, wat kan een bank daaraan doen?"³⁵⁵ Bovendien zijn financieringsmethoden zo divers dat het bestempelen van bepaalde methoden als verdacht vrijwel altijd achter de feiten aanloopt. De officiële onderzoeksrapporten naar de aanslagen van 9/11 en die in Londen concluderen dat de geldstromen die met de aanslagen waren gemoeid ook door nieuwe regelgeving niet geïdentificeerd hadden kunnen worden (zie hoofdstuk 2).

De effectiviteit van bestaande meldingsregimes van ongebruikelijke transacties is punt van discussie in de literatuur. In 2005 leverde onder andere *The Economist* kritiek op de hoge kosten en geringe effectiviteit van de bestrijding van terrorismefinanciering in het bankwezen, en schreef "hindering flows across international financial networks is costly and does not stop terrorists' primary activity."³⁵⁶ *The Economist* noemt maatregelen tegen terrorismefinanciering "costly and ineffective."³⁵⁷ Volgens een wereldwijde studie van KPMG hebben banken de afgelopen drie jaar gemiddeld 58 procent meer geïnvesteerd in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, maar is 30 procent van de banken niet tevreden over de effectiviteit van meldingssystemen.³⁵⁸ De recente analyse van het Britse meldingsregime door het Serious Organised Crime Agency (SOCA)³⁵⁹ concludeert onder andere dat er te weinig dialoog tussen overheid en gereguleerde instanties is, te weinig feedback over het nut van meldingen aan gereguleerde instanties, en dat de vertrouwelijkheid van meldingen soms niet

³⁵⁴ Financial Action Task Force (2002), p. 7; de Goede (2006b).

³⁵⁵ ANP (2006a); zie ook Buchanan (2006); *De Tijd* (2005a).

³⁵⁶ *The Economist* (2005a).

³⁵⁷ *The Economist* (2005b); zie ook *De Tijd* (2005a).

³⁵⁸ KPMG (2007).

³⁵⁹ SOCA is een overheidsinstelling gelieerd aan het Britse Ministerie van Binnenlandse Zaken. SOCA bestaat uit afgevaardigden van, onder andere, de nationale recherche en de douane, en werd in 2006 opgericht om georganiseerde misdaad in Engeland pro-actief te bestrijden.

wordt gewaarborgd.³⁶⁰ SOCA is voorstander van het meldingsregime, maar pleit voor een betere analyse van meldingen en betere samenwerking tussen banken, regulerende instanties, en politie.

In Nederland deed Capgemini in samenwerking met Nyenrode en het Nederlandse Compliance Instituut onderzoek naar internationale complianceregelgeving. Het Capgemini-rapport stelt dat de effectiviteit van maatregelen tegen terrorismefinanciering moeilijk aantoonbaar is, terwijl regelgeving kostbaar en soms onduidelijk is.³⁶¹ Het is onbekend hoeveel meldingen in Nederland tot strafrechtelijke vervolging leiden. Ongeveer een kwart van de meldingen wordt door het MOT als verdacht bestempeld en aan opsporingsdiensten doorgemeld.³⁶² Volgens criminologisch onderzoek wordt slechts een fractie van deze doormeldingen gebruikt voor strafrechtelijk onderzoek.³⁶³ Sinds november 2005 kent Nederland een *risk-based* meldingssysteem, waarbij minder meldingsindicatoren expliciet zijn vastgelegd, en het oordeel van de melder of een transactie als ongebruikelijk aangemerkt dient te worden een grotere rol speelt.³⁶⁴ Tot nu toe levert deze benadering minder meldingen op; het is nog niet bekend of deze meldingen ook van betere kwaliteit zijn.³⁶⁵

Er kan geconcludeerd worden dat de effectiviteit van bankregulering bij het tegengaan van terrorismefinanciering beperkt is, omdat het vaak legitieme, geen criminele gelden betreft, en omdat het gaat om (zeer) kleine bedragen. Het is vrijwel onmogelijk om betrouwbare typologieën van terrorismefinanciering te formuleren. Het is derhalve niet bewezen dat meldingsregimes effectief zijn in de strijd tegen terrorismefinanciering. Wel wijzen veel analisten op het belang van een goed gereguleerde, transparante financiële omgeving als het beste middel tegen zowel witwassen als terrorismefinanciering.

6.5.2 E-money

We hebben gezien sommige, niet alle, producten die onder de noemer e-money vallen een hogere mate van anonimiteit kunnen bieden dan traditionele financiële producten. E-money dient echter uit breder oogpunt te worden gezien dan vanuit het oogpunt terrorismefinanciering. De toename van het gebruik van e-money kan samenhangen met financiële uitsluiting. Dit wijst erop dat de ontwikkeling en

³⁶⁰ Lander (2006), pp. 13-15; zie ook van Leeuwen (2004).

³⁶¹ CapGemini (2007).

³⁶² Ministerie van Justitie (2006), p. 24.

³⁶³ Nelen (2004), p. 529, 532. Volgens dit onderzoek is het mogelijk dat slechts 3% van *verdachte* meldingen in Nederland leidt tot strafvervolging.

³⁶⁴ Ministerie van Financiën (2005).

³⁶⁵ Ministerie van Justitie (2006), p. 2.

risico's van e-money gezien moeten worden in de bredere context van de ontwikkelingen van de financiële sector en financiële uitsluiting in Nederland.

Een doelstelling van de strijd tegen terrorismefinanciering dat geldstromen zich grotendeels 'bovengronds,' dat wil zeggen in de reguliere, geregistreerde, bancaire sector afspelen.³⁶⁶ Een aantal financiële producten die aangeduid worden als e-money, zoals prepaidcards, spelen in op de financiële behoeften van diegenen die van het reguliere bankverkeer zijn uitgesloten. Een manier om het gebruik van deze soorten e-money tegen te gaan, is dan ook het voorkomen en tegengaan van financiële uitsluiting.

De Wet MOT en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) in Nederland behoren tot de strengste in de wereld. Het vereiste onder de Wid om het identiteitsbewijs van alle bestaande financiële cliënten te laten registreren door financiële dienstverleners gaat aanzienlijk verder dan in omringende landen, waar verscherpte identificatieprocedures vaak alleen bij *nieuwe* cliënten gelden. De effectiviteit van deze maatregel bij het tegengaan van terrorismefinanciering valt nog te bezien. Het is mogelijk dat de maatregel zal leiden tot de verwijdering van bepaalde (groepen) cliënten uit het reguliere banksysteem. Cliënten die wel een bankrekening hebben maar zich niet kunnen of willen identificeren, kunnen in het ergste geval hun bankrekening bevroren of opgeheven zien. Het is de vraag of dit wenselijk is in het kader van de strijd tegen terrorismefinanciering, waarbij het juist van belang is zoveel mogelijk transacties via het gereguleerde en geregistreerde banksysteem te laten verlopen. In een getuigenis voor het Amerikaanse congres in 2005 wijst John Byrne, voorzitter van de American Banking Association, erop dat financiële uitsluiting in de VS is toegenomen als gevolg van wetgeving inzake terrorismefinanciering. Byrne zegt hierover: "governmental action that discourages the unbanked from entering depository institutions may have the effect of also making anti-money laundering goals far more difficult to attain."³⁶⁷ Met andere woorden, maatregelen die financiële uitsluiting veroorzaken, werken contraproductief ten opzichte van antiwitwasdoelstellingen.

In Nederland komt financiële uitsluiting vooralsnog veel minder voor dan in de VS en Engeland. In Engeland bijvoorbeeld had 7 procent van de huishoudens, ofwel

³⁶⁶ Ministerie van Financiën (2006c), p. 11.

³⁶⁷ Byrne (2005), p. 4.

1,5 miljoen huishoudens, in 2000 *geen* bankrekening.³⁶⁸ Een neveneffect van de Wid zou een toename in financiële uitsluiting in Nederland kunnen zijn, en een toename van het gebruik van alternatieve financiële producten zoals Cash-U cards. Een analyse van deze neveneffecten in het kader van de doelstellingen van strijd tegen terrorismefinanciering is wenselijk.

Aanbeveling 4. Evaluatie Wid

In 2007 wordt de derde witwasrichtlijn van de Europese Unie in Nederland geïmplementeerd. De effectiviteit van bestaande maatregelen ter bestrijding van terrorismefinanciering zouden in dit kader nader bekeken kunnen worden. Specifiek zou daarbij aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen van de identificatieplicht voor bestaande financiële cliënten die in 2006 van start is gegaan. Net als eerder is gebeurd bij de Wgt, zou een effect van de Wid kunnen zijn dat bepaalde geldstromen ondergronds verdwijnen. Zijn er cliënten die niet aan de identificatieoproep gehoor hebben gegeven? Zal de identificatieplicht leiden tot de bevrozing van tegoeden of het sluiten van rekeningen? Leidt de identificatieplicht tot de verwijdering van bepaalde (groepen) cliënten uit het reguliere banksysteem? Is dit wenselijk in het kader van de bestrijding van terrorismefinanciering?

6.5.3 IVTS

Net als het bancaire verkeer, kunnen IVTS zonder medeweten van eigenaren voor terrorismefinanciering worden misbruikt. We hebben echter gezien dat misbruik van IVTS door terroristen in Europa niet is bewezen, en dat IVTS legitieme behoeften bij overdrachten vervullen. In de brief die de ministers Zalm en Donner in juli 2005 naar de Tweede Kamer stuurden, wordt een hogere prioriteit voor de aanpak van IVTS bepleit.³⁶⁹ De vergunningsplicht voor geldtransactiekantoren in Nederland hoort bij de strengste ter wereld. De Wgt (Wet inzake geldtransactiekantoren) legt geldtransactiekantoren registratie- en integriteitverplichtingen op die beduidend strenger zijn dan in omliggende landen.³⁷⁰ Zo kent bijvoorbeeld alleen Nederland het vereiste van een bankgarantie voor geldtransactiekantoren.³⁷¹ Het is vooralsnog niet bekend of het strenge Nederlandse beleid ten opzichte van IVTS succesvol is in het onderscheppen van terroristisch geld. In 2003 en 2004 deed FIOD-FEC invallen bij Nederlandse Somalische stichtingen die zonder vergunning als IVTS

³⁶⁸ Financial Services Authority (2000).

³⁶⁹ Zalm en Donner (2005), p.16.

³⁷⁰ Ministerie van Financiën (2006b), pp. 5, 24-26. Voor een vergelijking van regelgeving in 14 landen, zie ook Financial Action Task Force (2005), pp. 38-39.

³⁷¹ Ibid., p. 5.

opereerden. Het is niet bewezen dat hierbij gelden waren "met een andere bestemming dan familie-ondersteuning".³⁷²

Net als het beleid ten aanzien van e-money, dient het beleid ten aanzien van IVTS rekening te houden met de doelstelling dat geldstromen zich zoveel mogelijk in de reguliere bancaire sector afspelen. Er gaan stemmen op die waarschuwen tegen té strenge regulering van de sector, waardoor legitieme maar kleine aanbieders van IVTS zouden kunnen verdwijnen en geldstromen verder ondergronds worden gedreven. FATF schrijft hierover: "Although it is difficult to determine which factors drive money remitters underground, overly strict regulation and monitoring and associated costs could indeed play a role."³⁷³ Verder merkt FATF op dat publieke associatie met terrorisme betrouwbare IVTS kunnen schaden.³⁷⁴ Een harde, repressieve aanpak van IVTS zou kunnen leiden tot het verder ondergronds verdwijnen van IVTS. Deze aanpak wordt door FATF niet bepleit voor IVTS die niet aantoonbaar crimineel zijn. In Nederland is in 2006 besloten dat de registratie van IVTS zal worden versoepeld, zodat informele transacties zoveel mogelijk bovengronds plaatsvinden.³⁷⁵

Passas benadrukt dat de aanpak van IVTS gepaard moet gaan met consultatieprocedures met betreffende gemeenschappen. De risico's van IVTS moeten afgewogen worden tegen de risico's van maatschappelijke uitsluiting en radicalisering die gevoed kunnen worden door hard optreden tegen legitieme geldstromen van migranten naar hun landen van herkomst. FATF onderschrijft deze conclusies en stelt dat het belangrijk is voor politie en justitie om een beeld te hebben van de socio-economische achtergrond van de gemeenschappen die gebruikmaken van bepaalde IVTS; alleen in dit kader kan worden vastgesteld of de transactievolumes verdacht zijn.³⁷⁶ Vaak onderschatten westerse politie en justitie hoeveel geld migranten bereid zijn naar familie in landen van herkomst te sturen.³⁷⁷

Een preventieve aanpak, gericht op het creëren van geschikte en betaalbare financiële producten voor migrantengemeenschappen, kan cliënten van IVTS stimuleren om naar de bancaire sector over te stappen. Een dergelijke aanpak heeft baat bij het verlagen van kosten voor bancaire overboekingen, het

³⁷² Ministerie van Financiën (2006b), p. 41; Openbaar Ministerie (2004).

³⁷³ Financial Action Task Force (2005), p. 36.

³⁷⁴ Ibid., p. 37.

³⁷⁵ Ministerie van Financiën (2006b).

³⁷⁶ Financial Action Task Force (2005), p. 22.

³⁷⁷ Roth, Greenburg en Wille (2004), p. 74.

ontwikkelen van een goed en breed toegankelijk financieel stelsel voor ontwikkelingslanden, en het bevorderen van nieuwe, snelle en goedkope overboekingstechnologieën.³⁷⁸ Op deze manier kunnen de neveneffecten van overregulering worden vermeden, terwijl het enorme belang van overdrachten voor niet-westerse landen wordt erkend.³⁷⁹ Tegelijk zal moeten worden erkend dat vraag naar IVTS zal blijven bestaan, vooral waar het overdrachten betreft naar (rurale) gebieden waar banken slecht vertegenwoordigd zijn.

De studie die minister Zalm initieerde naar de mogelijkheden om internationale overboekingen goedkoper te maken,³⁸⁰ concludeerde in 2006 dat bancaire overboekingen in Europa nog steeds relatief duur zijn en kunnen oplopen tot 15 procent van het verzonden bedrag.³⁸¹ De ontwikkeling van goedkope en gepaste financiële instrumenten voor migrantengemeenschappen vordert niet goed in Nederland. Verdere maatregelen met als doel het bevorderen van de toegang van marginale groepen tot het reguliere financiële verkeer en bij het ontwikkelen van geschikte financiële producten voor overdrachten worden aanbevolen.

Aanbeveling 5. Ontwikkelen producten overdrachten

Het ministerie acht verlaging van de transactiekosten voor overdrachten wenselijk, en onderzoekt hoe de concurrentie op de Nederlandse markt voor overboekingen bevorderd kan worden.³⁸² Verdere maatregelen op dit vlak zijn denkbaar. Zo wijst de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de mogelijkheid om allianties tussen financiële instellingen in Nederland en overdrachtontvangende landen te stimuleren.³⁸³ Voorts kan gedacht worden aan het fiscaal stimuleren van overdrachten als een soort ontwikkelingshulp, zoals wordt bepleit door Gibril Faal van de Britse African Foundation for Development,³⁸⁴ en aan het versoepelen van de identificatieverplichtingen van bepaalde groepen financiële cliënten. Dit laatste is reeds gebruikelijk in de VS, waar banken Mexicaanse identiteitsdocumenten accepteren, zodat migranten makkelijker overdrachten kunnen versturen binnen het bancaire systeem.³⁸⁵

³⁷⁸ Slot (2006), pp. 18-19.

³⁷⁹ Over het belang van overdrachten, zie bijvoorbeeld Ratha (2003); Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005), pp. 47-59.

³⁸⁰ ANP (2005).

³⁸¹ Ministerie van Financiën (2006c), p. 5.

³⁸² Ibid., p. 11-12.

³⁸³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005), p. 51.

³⁸⁴ Volgens Faal zouden overdrachten, net als donaties aan goede doelen, fiscaal aftrekbaar moeten worden. Zie bijvoorbeeld Faal (2006).

³⁸⁵ In de VS accepteren veel banken, waaronder Bank of America, het Mexicaanse identiteitsdocument *Matricula Consular*. Zie bijvoorbeeld Jordan (2006); Pew Hispanic Center (2002).

6.5.4 Cashtransporten

We hebben gezien dat sommige bronnen een toename van cashsmokkel signaleren, die samen zou hangen met de strengere regelgeving van banken en IVTS die sinds 2001 bestaat. Vooralsnog is niet bekend of er in Europa ook sprake is van een toename van cashsmokkel. Op 15 juni 2007 werd in de Europese Unie nieuwe regelgeving van kracht die cashsmokkel moet tegengaan, en die reizigers verplicht transporten boven de € 10.000 aan te geven. Of deze regelgeving effectief zal zijn tegen terrorismefinanciering is nog onduidelijk: de analyse in dit rapport laat immers zien dat er bij recente aanslagen in Europa niet altijd sprake was van internationale geldtransporten, en zeker niet boven de € 10.000.

6.6 Slotbeschouwing

Een transparante en schone financiële sector, alert op misbruik door criminelen en terroristen, is een belangrijke nationale en internationale beleidsdoelstelling. Uit deze studie kan vooralsnog worden vastgesteld dat de effectiviteit van de strijd tegen terrorismefinanciering nog niet bewezen is. Het idee dat jihadistisch terrorisme in het Westen gevoed wordt door substantiële internationale geldstromen die kunnen worden afgesneden lijkt te zijn achterhaald, als het al ooit accuraat was. Voor zover bekend, werden de meeste groepen en individuen die in verband worden gebracht met recente jihadistische operaties in Europa niet gefinancierd door externe of verdachte gelden die hadden kunnen worden onderschept. Operaties werden gefinancierd door eigen middelen en alledaagse transacties. De vermeende repressieve en preventieve effecten van de aanpak van terrorismefinanciering kan derhalve ter discussie worden gesteld.³⁸⁶ Zoals een medewerker van de Britse Financial Services Authority zich liet ontvallen: "In de bestrijding van het terrorisme moet niet te veel worden verwacht van het doen opdrogen van de bronnen van geld. Aanslagen plegen kost niet zo veel."³⁸⁷

Effectiviteit van maatregelen tegen terrorismefinanciering wordt bijna altijd gemeten aan de hand van *compliance*. Met andere woorden, regulerende organisaties, zoals FATF, gaan na in hoeverre landen of sectoren regelgeving correct hebben geïmplementeerd. Zelden of nooit wordt effectiviteit van maatregelen tegen terrorismefinanciering gemeten aan de hand van het succes van de doelstelling van het onderscheppen van geldstromen naar terroristische groepen of organisaties.³⁸⁸ Dit is natuurlijk lastig te meten, omdat gegevens over

³⁸⁶ Zie ook Block (2006), p. 6.

³⁸⁷ Graeme Ford, geciteerd in Dekker (2006).

³⁸⁸ In Nederland is de Algemene Rekenkamer bezig met onderzoek naar de doelen, middelen en prestaties van witwas- en terrorismefinancieringwetgeving. Hopelijk zal dit onderzoek uitspraken over

bevroren of onderschepte gelden vaak geclassificeerd zijn. Bovendien kan de grootte van bevroren fondsen maar gedeeltelijk een indicator van succes zijn, om twee redenen. Ten eerste zijn deze bedragen relatief klein, vooral ten opzichte van de miljarden dollars die dagelijks in de financiële markten omgaan. Ten tweede zijn veel bevroeringszaken omstrede en wordt een aantal zaken nog aangevochten in de rechtbank, zoals in dit hoofdstuk ter sprake is gekomen ten aanzien van Stichting Al Aqsa.

Zonder duidelijke cijfers of zelfs meetbare indicatoren voor de effectiviteit van de aanpak van terrorismefinanciering, gaan echter steeds meer stemmen op dat terrorismefinanciering als apart speerpunt in contraterrorisme zijn doel voorbyschiet. Het beleid brengt substantiële compliancekosten met zich mee voor de financiële industrie, zonder dat daar vooralsnog meetbare resultaten tegenover staan. Daarnaast is het belangrijk te erkennen dat de financiële strijd tegen terrorisme ongewenste neveneffecten met zich meebrengt, die in een kosten-batenanalyse van de wetgeving meegewogen moeten worden. Dit betreft onder andere maatschappelijke kosten in termen van de bescherming van de privacy en civiele rechten; het voeden van radicalisering door preventieve, niet-transparante en / of onrechtmatige acties tegen islamitische stichtingen; en een mogelijke toename van financiële uitsluiting in Europa, waardoor financiële transacties ondergronds worden gedreven.

Het is van belang dat Nederland zorgvuldig invulling geeft aan haar internationale verplichtingen, waarbij de effectiviteit van bestaande regelgeving kritisch wordt geëvalueerd. Gezien de omvang van de regelgeving voor de bestrijding van terrorismefinanciering die sinds 2001 van kracht is geworden, zijn nieuwe maatregelen op dit gebied niet wenselijk totdat een kosten-batenanalyse van bestaande regelgeving, waarin ook genoemde neveneffecten worden meegewogen, is uitgevoerd.

de effectiviteit van de wetgeving kunnen doen. De resultaten van het onderzoek worden eind 2007 verwacht.

Met dank aan

De auteur dankt Alice Hazelton voor onderzoeksassistentie, Erwin Rooyackers voor taalcorrectie en Merel Rumping voor vertalingen uit het Spaans. De auteur dankt Dr Bastiaan van Apeldoorn en Erna Rijdsdijk voor commentaar op een eerdere versie van delen van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de eindversie van het rapport rust bij de auteur.

Bibliografie

Administración de Justicia (2004) *El Auto de Procesamiento Por el 11-M*.

Adolf, Steven (2007) 'Casablanca Gist naar Motief van Zelfmoordaanslagen,' *NRC Handelsblad*, 18 april, p. 5.

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2005) *Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de Samenhang tussen Twee Beleidsterreinen*, No 43, Den Haag, juni.

AFX Asia (2006) 'US Freezes Accounts of British Citizen,' 20 december.

Agence France Presse (2006a) 'EU 6 Fight Tax Scam Crime Gangs, Fear Terrorists Involved,' 26 oktober.

Agence France Presse (2006b) 'Financement d'Al Qaïda: Deux Auteurs Français s'excusent d'avoir mis en Cause des Saoudiens,' 31 oktober.

Agence France Presse (2007) 'Spanish Trial of Pakistani 'Al-Qaeda' suspect opens,' 6 maart.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004a) *Saoedische Invloeden in Nederland*, 9 juni.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004b) *Aanbiedingsbrief Rapport Saoedische Invloeden*, 9 juni.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2004c) *Jaarverslag 2003*. Den Haag.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2006) *De Gewelddadige Jihad in Nederland*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, maart.

Algemeen Dagblad (2006a) 'VS Bevriezen Tegoeden van aan Hamas Gelieerde Groep,' 19 februari.

Algemeen Dagblad (2006b) 'Lenen met een Zuiver Geweten,' 29 juli.

Algemeen Dagblad (2006c) 'Terroristen Kregen Hulpgeld,' 16 augustus.

Amnesty International EU Office (2005) 'Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-Terrorism and EU Criminal Law,' 31 mei.

Andersen, Morten (2007) 'Svindlet til seg 5,3 mill. med falske kredittkort,' *Aftenposten*, 27 april.

Andersson, Torbjörn, Iain Cameron en Kenneth Nordback (2003) 'EU Blacklisting: the Renaissance of Imperial Power,' *European Business Law Review* 14 (2): 111-141.

ANP (2005) 'Zalm Bekijkt Goedkopere Geldtransacties naar Buitenland,' 2 november.

ANP (2006a) 'Aanslagen Londen Kostten Slechts Duizend Euro,' 3 januari.

ANP (2006b) 'Rice: Iran Centrale Bankier van het Terrorisme,' 16 februari.

ANP (2006c) 'Islamic Relief Wijst de Beschuldigingen Hulp Terrorisme van de Hand,' 4 december.

Associated Press (2006) 'Comerica to Close Muslim Charity's Accounts,' 15 november.

Associated Press (2007) 'Londoner Denies Being 'Al Qaeda Banker,' 7 januari.

- Bakker, Edwin (2006) *Jihadi Terrorists in Europe*, Clingendael Security Paper No 2, december.
- Bakker, Edwin en Leen Boer (2006) 'Al Qaida Vijf Jaar na '9/11,' *Internationale Spectator* 60 (9): 419-425.
- Bakker, Edwin en Teije Hidde Donker (2006) 'Bestrijding van Terrorismedinanciering,' *Atlantisch Perspectief* 30 (3): 11-17.
- Barendse, Jacqueline, Christian Hiddink, Agnes Janszen en Arjan Stavat (2006) *The Remittance Corridor The Netherlands—Morocco*, ECORYS Nederland, Rotterdam, 27 oktober.
- BBC Monitoring Europe* (2006) 'Magistrates Allege Italian Sources of Funding for Hamas,' 21 augustus 2006 [vertaling van: Massimo Numa, *La Stampa*, 18 augustus 2006]
- BBC News* (2003a) 'Terror-Link Pair Jailed,' 1 april.
- BBC News* (2003b) 'UK Charity's Assets Frozen,' 28 augustus.
- BBC News* (2003c) 'Muslims Fight over Banned Charity,' 11 september.
- BBC News* (2003d) 'Islamic Charity Cleared of Hamas Link,' 24 september.
- BBC News* (2004) 'Arab Bank Hit with Terror Lawsuit,' 6 juli.
- BBC News* (2005a) 'Al-Qaeda Man' Wins German Appeal,' 18 juli.
- BBC News* (2005b) 'Bombings Police Search Seized Car,' 26 juli.
- BBC News* (2007a) 'Bomb Jury told of Peroxide Buying,' 19 januari.
- BBC News* (2007b) 'Motorists Hit by Card Clone Scam,' 24 april.
- BBC News* (2007c) 'Timeline: 21 July Bomb Plot,' 10 juli.
- BBC Panorama* (2006) 'Faith, Hate and Charity,' 30 juli.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/5234586.stm>
- Benjamin, Daniel (2006) 'The Changing Face of Terror,' *Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee*, 13 juni.
- Bessems, Kustaw (2004) 'Nederland Gewaarschuwd: Interview,' *Trouw*, 4 juni.
- Bessems, Kustaw en Helene Butijn (2004) 'Andere Landen Pakten Terreurfonds Eerder Aan,' *Trouw*, 5 juni.
- Beyler, Clara (2006) 'The Jihadist Threat in France,' in Hillel Fradkin, Husain Haqqani en Eric Brown (eds) *Current Trends in Islamist Ideology*. Washington: Hudson Institute.
- Bittner, Jan en Markus Lederer (2005) 'Finanzmärkte und Sicherheit: Die Bekämpfung der Finanzquellen des Terrorismus,' *WeltTrends* 46: 57-70.
- Block, Ludo (2006) 'Devising a New Counter-Terrorism Strategy in Europe,' *Jamestown TerrorismMonitor IV* (21), 2 november.
- Bod, B. R. (2003) 'Beantwoording Toezegging Inzake de Positie van Hezbollah,' Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 december.
- Boer, Leen (2005) 'De Nieuwe Economie van Terreur,' *Internationale Spectator* 59 (4): 222-224.
- Boerman, Frank en Anne Mooij, Anne (2006) *Vervolgstudie Nationaal Dreigingsbeeld 2004*, Dienst Nationale Recherche Informatie.
- Böhler, Britta (2004) *Crisis in de Rechtsstaat*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Boon, Vasco, van der (2006a) 'Afhankelijk van Geld van Nederlanders,' *Het Financieele Dagblad*, 27 oktober.
- Boon, Vasco, van der (2006b) 'Moskeeën Gebruikt als Illegale Bank,' *Het Financieele Dagblad*, 27 oktober.

- Boudali, Lianne Kennedy (2007) *The GSPC: Newest Franchise in al-Qa'ida's Global Jihad*, The Combating Terrorism Centre, United States Military Academy, West Point, april.
- Brisard, Jean-Charles (2002) *Terrorism Financing: Roots and Trends of Saudi Terrorism Financing*, JCB Consulting, 19 december.
- Browning, Lynnley (2007) 'The Netherlands, the New Tax Shelter Hot Spot,' *The New York Times*, 4 februari.
- Buchanan, Michael (2006) 'London Bombs Cost Just Hundreds,' *BBC News*, 3 januari.
- Bundesministerium des Innern (2006) *Verfassungsschutzbericht 2005*, mei.
- Buncombe, Andrew (2006) 'Report Says Iraqi Insurgents are Financially Self-Sufficient,' *The Independent*, 27 november.
- Bunyan, Tony (2007) *Comments on EU-USA-SWIFT Agreement*, <http://www.statewatch.org/>
- Burke, Jason (2007) 'Al Qaeda: the Second Coming,' *The Observer*, 11 maart.
- Burns, Jimmy (2007) 'Tougher Terror Checks on Charity Cash,' *Financial Times*, 28 februari.
- Burns, John F. en Kirk Semple (2006) 'US Finds Iraq Insurgency has Funds to Sustain Itself,' *New York Times*, 26 november.
- Burr, J. Millard en Robert O. Collins (2006) *Alms for Jihad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Byrne, John J. (2005) *Testimony before the United States House of Representatives*, 4 mei.
- Cambon, Diane (2007) 'Al-Qaida se Finance en France et en Espagne,' *Le Figaro*, 2 mei.
- Cameron, Iain (2006) *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*, Report for the Council of Europe, February 6.
- Campbell, Duncan (2007) '21/7 Bomb Plotters Sentenced to Life as Judge Says they were Under Control of al-Qaeda,' *The Guardian*, 12 juli.
- The Canadian Press* (2006) 'Afghan Opium Funds Terrorists, Secret Study Says,' 9 maart.
- The Canadian Press* (2007) 'Alleged Fraud Artist Caught in Spanish FBI-Sting,' 14 maart.
- CapGemini (2007) 'Compliance Onderzoek Wijst Uit: Effect Maatregelen Terrorismefinanciering Moeilijk Aantoonbaar,' Utrecht, 18 januari.
- Clunan, Anne L. (2007) 'US and International Responses to Terrorist Financing,' in Jeanne K. Giraldo en Harold A. Trinkunas (eds) *Terrorism Financing and State Responses*. Stanford: Stanford University Press.
- CNN (2002a) '\$ 116 trillion lawsuit filed by 9/11 families,' 16 augustus.
- CNN (2002b) 'Dutch Court Frees Terror Suspects,' 18 december.
- CNN (2007) 'Spain Convicts Three on Terror Charges,' 29 mei.
- Colijn, Ko (2005) 'De Digitale Jachtvelden,' *Vrij Nederland*, 19 november.
- Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (2006) *Advies betreffende de doorgifte van persoonsgegevens door de CVBA SWIFT*, Nr 37/2006, Koninkrijk België, 27 september.
- Commission of the European Communities (2004) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing*, Brussel, 20 oktober.
- Comras, Victor (2005) 'Al Qaeda Finances and Funding to Affiliated Groups,' *Strategic Insights IV* (1), januari.
- Connan, Julie (2005) 'L'Allemagne Libere un Financier Pr sum  d'al-Qa'ida,' *RFI Actualit *, 19 juli.
- Conway, Maura (2006) 'Terrorism and the Internet: New Media – New Threat?,' *Parliamentary Affairs* 59 (2): 283-298.

- Cooperman, Alan (2006) 'Muslim Charities Say Fear is Damming Flow of Money,' *Washington Post*, 9 augustus.
- Correy, Stan (2005) *The Other Moneytraders*, ABC Radio National, Background Briefing, 4 december. <http://www.abc.net.au/rn/talks/bbing/stories/s1519959.htm>
- Costa, Antonio Maria (2005) 'Drugs, Crime and Terrorist Financing: Breaking the Links,' *OSCE Conference on Combating Terrorist Financing*, Wenen, 9 november.
- Council of the European Union (2004) *The Fight Against Terrorist Financing*, 16089/04, 14 december.
- Council of the European Union (2007) *Processing of EU originating Personal Data by United States Treasury Department for Counter Terrorism Purposes – 'SWIFT'*, 10741/2/07, 29 juni.
- Council on Foreign Relations (2007) *The War on Terrorism: the Financial Front*, online transcript.
- Crone, Patricia (2007) 'Jihad and History,' *Open Democracy* 1 mei, http://www.opendemocracy.net/faith-europe_islam/jihad_4579.jsp
- Crumley, Bruce (2007) 'The Algeria Bombing: Target Europe?,' *Time Magazine*, 11 april.
- Daling, Tjabel (2005) 'Namaken kan nog lucratiever zijn dan maken,' *Het Financieele Dagblad*, 26 oktober.
- Dekker, Geert (2005) 'Toezicht Fileert Controles van ABN Amro,' *De Volkskrant* 21 december.
- Dekker, Geert (2006) 'Geduldig Zoeken naar Verdacht Patroon,' *De Volkskrant* 11 maart.
- Deutsche Welle* (2006) 'Trial Against Al-Qaeda Suspects Begins in Düsseldorf,' 9 mei.
- De Villepin, Dominique (2006) *Prevailing Against Terrorism: White Paper on Domestic Security Against Terrorism*, Parijs: La Documentation Française.
- Dohmen, Joep en Dimitri Tokmetzis (2007) 'CIA Kijkt Via Achterdeur Mee Bij Banken,' *NRC Handelsblad*, 10 maart, p. 23.
- Dolan, Chris J. (2005) 'United States' Narco-Terrorism Policy,' *Review of Policy Research* 22 (4): 451-471.
- Donohue, Laura K. (2006) 'Anti-Terrorist Finance in the United Kingdom and the United States,' *Michigan Journal of International Law* 27 (4): 303-435.
- Douwes, Douwe (2007) 'Bos Onderzoekt Vrijgeven Bankgegevens aan de VS,' *De Volkskrant*, 14 maart.
- Duijne, Petrus C. van (2006) 'Witwonderzoek, Luchtspiegelingen en de Menselijke Maat,' *Justitiële Verkenningen*, 32 (2) pp. 38-39.
- Duijne, Petrus C. van, Marc S. Groenhuijsen en A.A.P. Schudelaro (2005) 'Balancing Financial Threats and Legal Interests in Money-Laundering Policy,' *Crime Law and Social Change* 43: 117-147
- Duval Smith, Alex (2007) 'Cannabis Cash 'Funds Islamist Terrorism,' *The Observer*, 13 mei.
- The Economist* (2005a) 'Financing Terrorism: Looking in the Wrong Places,' 22 oktober.
- The Economist* (2005b) 'The Lost Trail,' 22 oktober.
- Eggen, Dan (2006) 'Judge Strikes Down Parts of Executive Order on Terrorism,' *Washington Post*, 29 november.
- Ehrenfeld, Rachel (2005) *Funding Evil: How Terrorism is Financed and How to Stop It*. Chicago: Bonus Books.
- Ehrenfeld, Rachel (2007) 'The World Bank Continuing to Aid Palestinian Terrorism,' 7 maart. http://terrorfinance.typepad.com/the_terror_finance_blog/
- Eikelenboom, Siem (2004) *Jihad in de Polder: Radicale Islam in Nederland*. Amsterdam, LJ Veen.
- Epstein, Edward Jay (2007) 'The Spanish Connection,' *The Wall Street Journal*, 22 februari.

EU Network of Independent Experts in Fundamental Rights (ongedateerd) *The Balance between Freedom and Security in the response by the European Union and Its Member States to the Terrorist Threats*, Thematic Comment to the European Commission.

European Data Protection Supervisor (2007) *EDPS Opinion on the Role of the Central Bank in the SWIFT Case*, Brussel, 1 februari.

Europol (2007) *TE-SAT: EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, Den Haag, maart.

Evans, Michael (2007) 'Why MI5 Will be Watching,' *The Times*, 13 februari.

Faal, Gibril (2006) *AFFORD Calls for Remittance Tax Relief at Ministerial Conference of LCDs*, African Foundation for Development, 22 maart.

Le Figaro (2005) 'French Police Arrest Four More Islamist Terrorist Suspects,' 15 december.

Filkins, Dexter en Souad Mekhennet (2006) 'The Money Trail – Pakistani Charity Under Scrutiny,' *New York Times*, 13 augustus.

Financial Action Task Force (2002) *Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorist Financing*, Parijs, 24 april.

Financial Action Task Force (2004). *Nine Special Recommendations on Terrorist Financing*, Parijs, 22 oktober.

Financial Action Task Force (2005) *Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005*, Parijs, 10 juni.

Financial Action Task Force (2006a) *Interpretative Note to Special Recommendation VIII: Non Profit Organisations*, Parijs, 15 februari.

Financial Action Task Force (2006b) *Report on New Payment Methods*, Parijs, 13 oktober.

Financial Services Authority (2000) *FSA Publishes Research on the Causes and Issues of Financial Exclusion*, FSA/PN/093/2000, 12 juli.

Financial Services Authority (2007) *Press Releases and Statements*, http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/What/financial_crime/library/press/index.shtml

Financial Times (2007) 'Italian Antiterror Strategy Focuses on Telecoms, Money Transfer Agencies,' 21 maart.

Het Financieele Dagblad (2007) 'Vrijspreek in Groot Spaans Terreurproces,' 30 mei.

Financieel Expertise Centrum (2004) *Rapportage Quick scan Non-profitorganisaties en Terrorismefinanciering*, FEC-Reeks: 10, 21 januari.

Fisher, Ian (2006) 'Airplane Terrorism Case Prompts Questions about the Work of Islamic Charities in Britain,' *New York Times*, 24 augustus.

Fisher, Ian (2007) 'Bombings Leave Moroccans Both Worried and Confused,' *New York Times*, 21 april.

Förster, Andreas (2006) 'Artige Entschuldigung an die Scheichs; Zwei Terrorexperten Widerrufen Ihre Vorwürfe,' *Berliner Zeitung*, 21 november.

Freedman, Michael (2005a) 'Muddying the Money,' *Forbes*, 17 oktober.

Freedman, Michael (2005b) 'The Invisible Bankers,' *Forbes*, 17 oktober.

Ganguly, Meenakshi (2001) 'A Banking System Built for Terrorism,' *Time Magazine*, 5 oktober.

General Accounting Office (2003) *Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists' Use of Alternative Financing Mechanisms*, Report to Congressional Requesters, november.

General Accounting Office (2007) *Personal Information: Data Breaches are Frequent, but Evidence of Resulting Identity Theft is Limited*, Report to Congressional Requesters, juni.

Gerecht van Eerste Aanleg (2006) *Judgement of the Court of First Instance in Case T-228/02*, Press Release No 97/06, 12 december.

Gerecht van Eerste Aanleg (2007) *Arrest van het Gerecht van eerste aanleg in de zaken T-47/03 en T-327/03*, Perscommuniqué nr. 47/07, 11 juli.

Giraldo, Jeanne K. en Harold A. Trinkunas (2007) 'The Political Economy of Terrorism Financing,' in Jeanne K. Giraldo en Harold A. Trinkunas (eds) *Terrorism Financing and State Responses*. Stanford: Stanford University Press.

Glenn, David (2007) 'Cambridge U. Press Agrees to Destroy Book on Terrorism in Response to Libel Claim,' *The Chronicle of Higher Education*, August 10.

Goede, Marieke, de (2003) 'Hawala Discourses and the War on Terrorist Finance,' *Environment and Planning D: Society and Space* 21 (5): 513-532.

Goede, Marieke, de (2006a) 'De Nederlandse Oorlog Tegen Terrorismefinanciering in Mondiaal Perspectief,' *Vrede & Veligheid* 35 (2), pp. 121-123.

Goede, Marieke, de (2006b) 'Financial Regulation in the War on Terror,' in Libby Assassi, Duncan Wigan en Anastasia Nesvetailova (eds) *After Deregulation: Global Finance in the New Century*. London: Palgrave.

Groen, Janny (2005) 'Radicale 'Brains' Zoeken 'Losers,'" *De Volkskrant* 7 november.

Groen, Janny en Lidy Nicolassen (2004) "'Wij Gaven Nooit Geld om Pijn te Doen': Volgens Saoedische Ambassadeur is zijn land Slachtoffer van Terrorisme en Geen Dader,' *De Volkskrant* 5 juni.

Gunning, Jeroen (2007) 'Terrorism, Charities and Diasporas: Contrasting the Fundraising Practices of Hamas and Al Qaeda Among Muslims in Europe,' in Thomas J. Biersteker en Sue E. Eckert, *Countering the Financing of Terrorism*. Londen: Routledge.³⁸⁹

Haahr-Escolando, Kathryn (2006) 'GSPC in Italy: The Forward Base of Jihad in Europe,' *Jamestown Terrorism Monitor* 4 (3), 9 februari.

Ham, Peter, van, en Jorrit Kamminga (2007) 'Poppies for Peace: Reforming Afghanistan's Opium Industry,' *The Washington Quarterly* 30 (1): 69-81.

Hamm, Mark S. (2005) *Crimes Committed by Terrorist Groups: Theory, Research and Prevention*, Report to the US Department of Justice, September.

Hamm, Mark S. (2007) *Terrorism as Crime: From Oklahoma City to al Qaeda and Beyond*. New York: New York University Press.

Heijden, Frans, van der (2006) 'Op Zoek naar het Bloedgeld van Terreur,' *DNB Magazine*, 3 juni.

High Court of Justice (2003) *Al Rajhi Banking and Investment Corporation versus Wall Street Journal Europe*, Queen's Bench Division, 21 juli.

High Court of Justice (2005) *Summary of the Judgement of Mr Justice Eady*, Queen's Bench Division, Claim NO HQ04X011988, 3 mei.

HM Treasury (2007) *The Financial Challenge to Crime and Terrorism*, februari.

Hoffman, Bruce (2007) 'Remember Al Qaeda: They're Baaack,' *Los Angeles Times*, 20 februari.

Holahan, Catherine (2006) 'Policing Online Money Laundering,' *Business Week*, 6 november.

Home Office (2007) *Review of Safeguards to Protect the Charitable Sector from Terrorist Abuse: A Consultation Document*, mei.

Hosein, Gus (2005) *Threatening the Open Society: Comparing Anti-terror Policies and Strategies in the U.S. and Europe*, Privacy International, 13 december.

House of Commons (2006) *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, 11 mei.

House of Lords (2005) *After Madrid: the EU's Response to Terrorism*, European Union Committee. London: The Stationary Office, 8 maart.

³⁸⁹ Het is mogelijk dat de paginanummers van het stuk van Gunning zoals genoteerd in deze studie afwijken van de gepubliceerde versie van het hoofdstuk. Deze studie heeft met een prepublicatie van het hoofdstuk gewerkt, omdat het boek nog niet was gepubliceerd tijdens het schrijven.

Hussain Qureshi, Jawad (2006) 'Earthquake Jihad: The Role of Jihadis and Islamist Groups after the October 2005 Earthquake,' *International Crisis Group*, Brussel, 24 juli.

Intelligence and Security Committee (2006) *Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005*, mei.

International Anti Counterfeiting Coalition (2005) *White Paper on the Negative Consequences of Intellectual Property Theft*, Washington, januari.

International Crisis Group (2003) 'Islamic Social Welfare in the Occupied Territories: A legitimate Target?,' *Middle East Report No 13*, 2 april.

Isikoff, Michael en Mark Hosenball (2007) 'Cracking Pakistan's Terror Pipeline,' *Newsweek*, 3 januari.

Islam Channel (2006) *Special Debate*, 2 augustus, http://www.interpal.org/news/Islam_Channel_Special_Debate.html

Jane's Terrorism & Security Monitor (2006) 'Curbing the Use of Hawala,' 21 maart.

Janssen, Roel (2005a) 'Veel Geld voor Terrorisme Via Nederland,' *NRC Handelsblad*, 19 juli.

Janssen, Roel (2005b) 'Terrorist Bankiert op Basis van Vertrouwen,' *NRC Handelsblad*, 20 juli.

Jasparro, Chris (2005) 'Low-level Criminality Linked to Transnational Terrorism,' *Jane's Intelligence Review*, mei.

Jenkins, Brian Michael (2006) 'The New Age of Terrorism,' in David Kamien (ed.) *The McGraw-Hill Homeland Security Handbook*. New York: McGraw-Hill.

Jordan, Miriam (2006) 'US Banks Woo Migrants, Legal or Otherwise,' *Wall Street Journal*, 11 oktober.

Kalpakian, Jack (2005) 'Building the Human Bomb: The Case of the 16 May 2003 Attacks in Casablanca,' *Studies in Conflict & Terrorism* 28: 113-127.

Kamps, H. (2006) 'Halal,' *Het Financieele Dagblad*, 12 september.

Kaplan, David E. (2005) 'Paying for Terror,' *US News & World Report*, 27 november.

Katz, Rita en Josh Devon (2006) 'Jihadists Use Online Remittance System to Fundraise and Transfer Money,' SITE Institute, Washington, 26 oktober.

Kirby, Aidan (2007) 'The London Bombers as 'Self-Starters,'" *Studies in Conflict & Terrorism* 30 (5): 415-428.

Kiser, Steve (2005) *Financing Terror: An Analysis and Simulation for Affecting Al Qaeda's Financial Infrastructure*, Rand Graduate School.

Kohlmann, Evan F. (2006) *The Role of Islamic Charities in International Terrorist Recruitment and Financing*, Danish Institute for International Studies, Working Paper no 2006/7, Kopenhagen.

KPMG (2007) 'Banken Investeren Steeds Meer in Maatregelen tegen Witwassen,' 11 juli.

Krebs, Brian (2007) 'UK Case Shows Links Between Online Fraud and Jihadist Networks,' *The Washington Post*, 5 juli 2007.

Kroll, Stephen R. (2007) 'Combating Terrorist Financing and the 110th Congress,' *Hudson Institute*, 30 januari, <http://www.hudson.org/files/publications/SteveKrollICTConferenceSpeech.pdf>

Lackner, Chris en David Baines (2007) 'BC Man Charged with Financing Terrorism,' *The Calgary Herald*, 13 maart.

Lal, Ronnie (2005) 'Terrorists and Organized Crime Join Forces,' *International Herald Tribune*, 24 mei.

Lander, Sir Stephen (2006) *Review of the Suspicious Activity Reports Regime*, Serious Organised Crime Agency, maart.

Leeuwen, Arthur, van (2004) 'Secrets that Block the War on Terror Financing,' *The Financial Times*, 7 oktober.

Leppard, David (2007) 'Fixer for 21/7 Plot Free in London,' *The Sunday Times*, 15 juli.

- Levey, Stuart A. (2004) 'Testimony Before the House Financial Services Committee', 22 september.
- Levitt, Matthew (2004) 'Untangling the Terror Web,' *SAIS Review* XXIV (1): 33-48.
- Looney, Robert (2006) 'The Mirage of Terrorist Financing: The Case of Islamic Charities,' *Strategic Insights* V (3), maart.
- Lueke, Jacob (2007) 'Sanctions Linked to Search of Islamic Charity,' *Columbia Tribune*, 17 februari.
- Macarthur, Greg (2006) 'The Invention that Makes Al-Qaeda Rich,' *The Globe and Mail*, 18 maart.
- MacFarquhar, Neil (2006) 'Muslim Charity Seeks Dismissal of Charges of Terrorism,' *New York Times*, 12 december.
- Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (2005) *Jaaroverzicht 2004, Vooruitblik 2005*, Den Haag, juni.
- Metropolitan Police (2007) 'Trio Jailed for Using Internet to incite Murder,' 5 juli.
- Meijnen, Joop (2007) 'Vanaf nu bent u 'terrorist',' *NRC Handelsblad*, 1 februari.
- Meyer, Josh (2007) 'Arab Bank Accused of Funding Terrorists,' *Los Angeles Times*, 4 maart.
- MI5 (2007) 'Rumours and Reality,' 2 mei.
- Mili, Hayder (2006) 'Tangled Webs: Terrorist and Organized Crime Groups,' *Jamestown Terrorism Monitor* 4 (1), 12 januari.
- Milliken, David (2006) 'Interview: Europol Chief Worried over Lack of Terrorism Pattern,' *Reuters News*, 15 november.
- Ministerie van Financiën (2005) *Vereenvoudiging Indicatoren Wet Melding Ongebruikelijke Transacties*, november.
- Ministerie van Financiën (2006a) *Verslag FATF-Vergadering 15-17 februari 2006*, 4 mei.
- Ministerie van Financiën (2006b) *Evaluatie Wet Inzake Geldtransactiekantoren*, FM06-1142, 12 juni.
- Ministerie van Financiën (2006c) *Kosten van Buitenlandse Overboekingen door Migranten*, FM 2006-01047 M, 12 juni.
- Ministerie van Financiën (2007) *Verslag van het Onderzoek naar Gegevensverstrekking door Banken aan de Amerikaanse Autoriteiten*, 27 juni.
- Ministerie van Justitie (2006) *Jaaroverzicht 2005 en Vooruitblik 2006 Meldingen Ongebruikelijke Transacties*, Bijlage MOT in Kengetallen.
- Le Monde* (2007) 'Procès des 'Filières Tchétchènes': la Majorité des Peines Alourdies en Appel,' 22 mei.
- Muller, E.R., R.F.J. Spaaij en A.G.W. Ruitenber (2003) *Trends in Terrorisme*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Napoleoni, Loretta (2004) *NV Terreur: De Nieuwe Economie van Terreur*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Napoleoni, Loretta (2005) 'The New Economy of Terror,' *OpenDemocracy*, 21 januari.
- Napoleoni, Loretta (2007) 'Terrorism Financing in Europe,' in Jeanne K. Giraldo en Harold A. Trinkunas (eds) *Terrorism Financing and State Responses*. Stanford: Stanford University Press.
- Nash, Elizabeth (2006) 'Madrid Bombers 'Were Inspired by Bin Laden Address,' *The Independent*, 7 november.
- National Intelligence Council (2007) *National Intelligence Estimate: the Terrorist Threat to the US Homeland*, juli.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (ongedateerd) *Jihadisme en Jihadistisch Terrorisme* http://www.nctb.nl/wat_is_terrorisme/Jihadisme.asp
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006a) *Vierde Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding*, Den Haag, 7 juni.

- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006b) *Jihadisten en het Internet*, Den Haag, december.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (2006c) *Vijfde Voortgangsrapportage Terrorismebestrijding*, Den Haag, 20 december.
- NAVO Parliamentary Assembly (2004) *Conference on the Economic and Financial Aspects of the Fight against Terrorism*, 14 en 15 oktober.
- Naylor, R.T. (2006) *Satanic Purses: Money, Myth and Misinformation in the War on Terror*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Nelen, Hans (2004) 'Hit Them Where it Hurts Most?: The Proceeds-of-Crime Approach in The Netherlands,' *Crime, Law and Social Change* 41: 517-534.
- Neve, Rudie, Lisette Vervoorn, Frans Leeuw en Stefan Bogaerts (2006) *Eerste Inventarisatie Contraterrorismebeleid*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Cahier 2006-3.
- Nieuwsblad.be* (2006) 'NGO verdacht van banden met verijdelde aanslagen,' 20 augustus.
- Noble, Ron K. (2003) 'The links between intellectual property crime and terrorist financing, testimony before the United States House Committee on International Relations, 16 juli.
- NOS Journaal* (2006) 'Weer Kritiek op Islamitisch College,' 2 december.
- NRC Handelsblad* (2005) 'Spanje Arresteert Terreurverdachten,' 24 november.
- NRC Handelsblad* (2007a) 'Geldhond Tara Onderschept Miljoenen Euro's op Schiphol,' 3 januari.
- NRC Handelsblad* (2007b) 'Al-Qaeda Terug op Peil van voor 9/11,' 12 juli.
- NRC Handelsblad* (2007c) 'Minister Bos: Nederland Moet Spil Islamitisch Bankieren Worden,' 16 juli.
- Obbema, Fokke (2005a) 'Parijs Verdent Verkoopers van Petjes,' *De Volkskrant*, 8 september.
- Obbema, Fokke (2005b) 'Aanhouding Franse Terreurverdachten,' *De Volkskrant*, 13 december.
- Official Journal of the European Union* (2005) 'Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing,' L 309/15-L 309/36, 11 november.
- O'Neill, Sean (2006) 'Charity's Assets Frozen,' *The Times*, 25 augustus.
- O'Neill, Siobhan (2007) 'Terrorist Precursor Crimes: Issues and Options for Congress,' *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 24 mei.
- O'Malley, Pat en Steven Hutchinson (2006) *Actual and Potential Links Between Terrorism and Criminality*, Canadian Centre for Intelligence and Security Studies, Volume 2006-5.
- OMB Watch (2005) *Safeguarding Charity in the War on Terror*, Washington, oktober.
- OMB Watch (2006) *Muslim Charities and the War on Terror*, Washington, maart.
- Openbaar Ministerie (2004) *Onderzoek naar Somalische Stichtingen*, Landelijk Parket, 15 maart.
- Openbaar Ministerie (2005) 'Geen Verbod Stichting Al Haramain,' 31 maart.
- Opiniano, Jeremiaiah M. (2006) 'Using Text Message to Send Cash,' *Siliconvalley.com*, 18 december.
- Het Parool* (2005) 'Bank Sluisde Volgens Zakenkrant Miljarden naar de VS Zonder Herkomst de Checken,' 31 december.
- Partlow, Joshua en Kamran Khan (2006) 'Charity Funds Said to Provide Clues to Alleged Terrorist Plot,' *Washington Post*, 15 augustus.
- Passas, Nikos (1999) *Informal Value Transfer Systems and Criminal Organizations: a Study into So-Called Underground Banking Networks*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum.
- Passas, Nikos (2004) 'Law Enforcement Challenges in Hawala-related Investigations,' *Journal of Financial Crime* 12 (2): 112-119.

- Passas, Nikos (2005) *Informal Value Transfer Systems and Criminal Activities*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Cahier 2005-1.
- Passas, Nikos (2007) 'Terrorist Financing Mechanisms and Policy Dilemmas,' in Jeanne K. Giraldo en Harold A. Trinkunas (eds) *Terrorism Financing and State Responses*. Stanford: Stanford University Press.
- Perelman, Marc (2006) 'When is Banking a Terrorist Act?,' *Fortune*, 27 november.
- Perlez, Jane (2007) 'Judge Sentences 4 in Botched '05 London Bomb Plot to Life Terms,' *New York Times* 12 juli.
- Pew Hispanic Center (2002) *Billions in Motion: Latino Immigrants, Remittances and Banking*. <http://www.iadb.org/exr/prensa/2002/REMITTANCES.pdf>
- Picarelli, John T. and Louise I. Shelley (2007) 'Organized Crime and Terrorism,' in Jeanne K. Giraldo en Harold A. Trinkunas (eds) *Terrorism Financing and State Responses*. Stanford: Stanford University Press.
- Pingree, Geoff en Lisa Abend (2006) 'Judge Assesses Madrid Attacks,' *Christian Science Monitor*, 13 april.
- Perl, Raphael (2007) *Trends in Terrorism: 2006*, CRS Report to Congress, Congressional Research Service, 12 maart.
- Prados, Alfred B. en Christopher M. Blanchard (2004) *Saudi-Arabia: Terrorist Financing Issues*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service 8 december.
- The Press Trust of India* (2007) 'Bank Accounts of Key al-Qaeda Suspect Frozen,' 7 januari.
- Prober, Joshua (2005) 'Accounting for Terror,' *Policy Watch #1041*, The Washington Institute for Near East Policy, 1 november.
- Raad van de Europese Unie (2002) *Kaderbesluit inzake Terrorismebestrijding*, 13 juni.
- Raphaeli, Nimrod (2003) 'Financing of Terrorism: Sources, Methods and Channels,' *Terrorism and Political Violence* 15 (4): 59-82.
- Ratha, Dilip (2003) 'Worker's Remittances: an Important and Stable Source of External Development Finance,' in *Global Development Finance 2003*, Worldbank, Washington.
- Rechtbank Amsterdam (2005) LJN: AT2894, *Openbaar Ministerie tegen Stichting Al Haramain Humanitarian Aid*, 31 maart.
- Rengers, Merijn (2006) 'Welkom in Belastingparadijs Nederland,' *De Volkskrant*, 11 november.
- Rice-Oxley, Mark (2006a) 'Why Terror Financing is so Tough to Track Down,' *Christian Science Monitor* 8 maart.
- Rice-Oxley, Mark (2006b) 'Financiële Steun Terrorisme Moeilijk te Achterhalen,' *Nederlands Dagblad*, 9 maart.
- Richardson, Louise (2003) 'Oral Statement,' Hearing of the US Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, 22 oktober.
- Richardson, Louise (2006) *What Terrorists Want*. New York: Random House.
- Robinson, Jeffrey (2004) 'The Money Trail: How Petty Crime Funds Terror,' *International Herald Tribune*, 13 augustus.
- Robinson, Jeffrey (2006) 'Brown's War Just Does Not Add Up,' *The Times*, 14 februari.
- Roman, Mar (2006) 'Prosecutors Target Spain Terror Suspects,' *Associated Press*, 7 november.
- Rotella, Sebastian (2007) 'Theft, Fraud in Europe Fund Terrorist Group, Police Say,' *Los Angeles Times*, 1 april.
- Roth, John, Douglas Greenburg en Serena Wille (2004) *Monograph on Terrorist Financing*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United States.

- Rotteveel, Mathijs (2005) 'Financiering Terreur Moeilijk te Bestrijden,' *Leeuwarder Courant*, 21 december.
- Rudner, Martin (2006) 'Using Financial Intelligence Against the Funding of Terrorism,' *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 19 (1): 32-58.
- Ruff, Kathryn A. (2005) 'Scared to Donate': an Examination of the Effects of Designating Muslim Charities as Terrorist Organizations,' *New York University Journal of Legislation and Public Policy* 9 (1): 447-502.
- Sageman, Mark (2005) 'Al Qaeda Today: The New Face of Global Jihad,' interview met Marlena Telvick, PBS, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/front/etc/today.html>
- Sanderson, Thomas M. (2004) 'Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines,' *SAIS Review* XXIV (1): 49-61.
- Schneider, Friedrich (2002) *Money Supply for Terrorism: The Hidden Financial Flows of Islamic Terrorist Organisations*, Draft paper, p. 5.
- Schneider, Friedrich (2004) 'Macroeconomics: The Financial Flows of Islamic Terrorism,' in Donato Masciandro (ed.) *Global Financial Crime*. Aldershot: Ashgate,
- Schrader, Martin (2006) 'Why the Fight Against Terrorist Financing is Faltering,' *Deutsche Welle*, 15 maart.
- Schult, Christoph, Britta Sandberg en Ansgar Mertin (2007) 'Blutgeld für die Söhne,' *Der Spiegel*, 29 januari.
- Scott-Joynt, Jeremy (2004) 'Cash Couriers Reveal Terror Fund Challenge,' BBC News, 12 mei.
- Security Council (2002) 1267 *Committee Approves Deletion of Three Individuals and Three Entities from Its List*, Press Release SC/7490, 27 augustus, <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7490.doc.htm>
- Sikka, Prem (2006) 'The Corporate Scams that Aid Terrorist Money Launderers,' *The Guardian*, 23 februari.
- SITE Institute (ongedateerd) 'Fact Sheet on Crescent Relief.'
- SITE Institute (2006) 'Chatter Regarding Methods of Providing Donations to the Mujahideen,' Washington, 11 oktober.
- Slootman, Marieke en Jean Tillie (2006) *Processen van Radicalisering: Waarom Sommige Amsterdamse Moslims Radicaal Worden*, Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, oktober.
- Slot, B.M.J. (2006) 'Is Ondergronds Bankieren een Reëel Gevaar?,' *Justitiële Verkenningen: Witwassen*, 2: 9-20.
- Spaaij, Ramon (2003) 'De Financiering van Terrorisme,' *Proces* 82 (2): 72-86.
- Der Spiegel* (2006) 'Every Investigator's Nightmare,' 25 augustus.
- De Standaard* (2006) 'Dutch Mosques Said to do 'Illegal Banking' in Absence of Moroccan Banks,' 28 oktober.
- States News Service* (2006) 'Treasury Designates Individual Supporting Al-Qaeda,' 19 december.
- Stern, Seth (2002) 'Can a Trillion Dollar Lawsuit Stop Saudi Terror-Cash Flow?,' *Christian Science Monitor*, 20 augustus.
- Stoker, Elsbeth (2006) 'Rente is voor Velen de Vijand van God,' *De Volkskrant*, 7 november.
- The Sunday Times* (2007) '30m Fuel Station Fraud Linked to Tamils,' 22 april.
- Tappeiner, Imelda (2005) 'The Fight Against Terrorism: the Lists and the Gaps,' *Utrecht Law Review* 1 (1): 97-125.
- Taylor, John B. (2007) *Global Financial Warriors*. New York: WW Norton.

Technology and Privacy Advisory Committee (2004) *Safeguarding Privacy in the Fight Against Terrorism*, Washington, maart.

De Telegraaf (2005a) 'Europa Opent Aanval op Financiering Terroristen,' 13 juli.

De Telegraaf (2005b) 'Netwerk over Al-Qaeda,' 14 november.

De Telegraaf (2006) 'Berucht Terreurfonds door KvK Ontbonden,' 26 augustus.

Le Temps (2005) 'Les Secrets d'Al-Taqwa, la Banque Suisse de L'Islam Radical,' 4 juli.

De Tijd (2005a) 'Jacht op Terreurgeld bij Banken Lijkt Hopeloos,' 5 oktober.

De Tijd (2005b) 'Witwascel Sukt met Jacht op Terreurgeld,' 13 december.

The Times (2007) 'MI5 criticised for missing 7/7 link to Operation Crevice,' 30 april.

Timmons, Heather (2006) 'British Study Charitable Organization for Links to Plot,' *New York Times*, 25 augustus.

Townsend, Mark (2006) 'Bank Deals of 5,000 Terror Suspects Tracked,' *The Observer*, 10 september.

van Traa-team (2003) *Verkeerd Verbonden? Beluizen in Amsterdam*, Gemeente Amsterdam, 25 augustus.

Tractatenblad van het Koninkrijk Der Nederlanden (2001), Jaargang 2001, No. 62.

Trahan, Jason (2007) 'Holy Land Terror Finance Case Heading to Court,' *The Dallas Morning News*, 16 juli.

Travis, Alan (2006) 'Reid Wants Europe to Fight VAT Fraud Linked to Terror Funds,' *The Guardian*, 26 oktober.

Travis, Alan (2007) 'Warning on Terrorist Charity Links,' *The Guardian*, 11 mei.

Trouw (2005a) 'Illegale Bankjes Financieren Al-Qa'ida,' 1 november.

Trouw (2005b) 'Miljoenenboete voor ABN na Dubieuze Transacties,' 21 december.

Trouw (2006a) 'De Halal-Hypotheek is Ingewikkeld, maar Verdient een Serieuze Kans te Krijgen,' 10 augustus.

Trouw (2006b) 'Zakenwereld Londen Stort zich IJverig op Moslim-Miljarden,' 25 oktober.

Tweede Kamer (2001) *Actieplan Terrorisme en Veiligheid*, Den Haag, 5 oktober.

UK Charity Commission (ongedateerd) 'Palestinians Relief and Development Fund,' Investigation. <http://www.charity-commission.gov.uk/investigations/inquiryreports/interpal.asp>

UK Charity Commission (2006) 'Charity Accounts Frozen as Regulator Investigates Terrorist Allegations,' *Press Release*, PR33/06, 24 augustus.

Unger, Brigitte (2006) *The Amounts and the Effects of Money Laundering*, rapport voor het Ministerie van Financiën, 16 februari.

United Nations 1267 monitoring Team (2004) *Letter dated 23 August 2004 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council*, First report.

United Nations 1267 monitoring Team (2006) *Letter dated 18 September 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council*, Fifth Report.

United Nations 1267 monitoring Team (2007) *Letter dated 7 March 2007 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council*, Sixth Report.

- US Department of State (2001) *President Freezes Terrorists' Assets*, Washington, 24 september. <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2001/5041.htm>
- US Department of State (2007) *Country Reports on Terrorism: Italy*, Office of the Coordinator for Counterterrorism, 30 april.
- US Treasury (2004) 'Treasury Launches New Islamic Finance Scholar-in-Residence Program,' *Press Release*, 2 juni.
- Vedder, Anton, Leo van der Wees, Bert-Jaap Knoops en Paul de Hert (2007) *Van Privacy Paradijs tot Controlestaat? Misdaad- en Terreurbestrijding in Nederland aan het Begin van de 21^e Eeuw*, Rathenau Instituut, Studie 49, februari.
- Verbraeken, Hans (2006) 'Afghaanse Heroïneproductie Baart Europa Zorgen,' *Het Financieele Dagblad*, 19 januari.
- Verhoeven, Maite (2004) 'Beluizen: Dekmantels voor Fraude en Terrorisme?,' *CIROC Nieuwsbrief* 4 (3), augustus.
- Versteegh, C.R.M. (2006) 'Civil Society Onder Druk,' *Tijdschrift voor Ondernemingsbestuur* 4: 145-155.
- VN Veiligheidsraad (2001) *Security Council Unanimously Adopts Wide-Ranging Anti-Terrorism Resolution*, Press Release SC/7158, 28 september. <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>
- De Volkskrant* (2006a) 'Geen Terrorist, Toch op VN-Lijst,' 16 januari.
- De Volkskrant* (2006b) 'Draai een Joint met Kif en Sponsor een Terrorist,' 22 augustus.
- De Volkskrant* (2006c) 'Dochter ING in de VS op Zwarte Lijst,' 3 oktober.
- De Volkskrant* (2006d) 'Een Schat aan Ervaring en ook nog de Antillen,' 11 november.
- Voltaire.net* (2006) 'Faux Experts et Vrais Mesonges,' 2 november.
- Wall Street Journal* (2005) 'Germany Detains Terror Suspect,' 22-23 mei.
- Warde, Ibrahim (2006) 'The Devil's Bankers,' *Le Monde Diplomatique*, juli.
- Warikoo, Niraj (2006) 'Raid on Metro Charity Troubles Area Muslims,' *Detroit Free Press*, 19 september.
- Washington Times* (2006) 'Imam Disputes Tie to Hamas,' 1 december.
- Watson Institute for International Studies (2006) *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, White Paper, 30 maart.
- Wilkonson, Isambard (2006) 'Earthquake Orphans 'in Hands of Jihadists,' *Daily Telegraph*, 7 oktober.
- Williams, Phil (2005) 'Warning Indicators, Terrorist Finances and Terrorist Adaptation,' *Strategic Insights* IV (1), januari.
- Wintour, Patrick (2006) 'Modern Day Bletchley Park to Tackle Terror Finance Networks,' *The Guardian*, 11 februari.
- WRD.de (2006) 'Terrorproces hat begonnen,' 9 mei.
- Wright, Joanna (2006) 'Afghanistan's Opiate Economy and Terrorist Financing,' *Jane's Intelligence Review*, 1 maart.
- Zalm, G. en J.P.H. Donner (2005) *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer betreffende Ondergronds Bankieren: Bestaansredenen, Risico's en Aanpak*, 19 juli.