

Vergaderjaar 2004–2005

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 181

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2005

Bijgaand doe ik u, mede namens mijn ambtsgenoten van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een nota toekomen inzake de nadere uitwerking van maatregelen ter bestrijding van misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering. Met deze nota wordt invulling gegeven aan de tijdens het algemeen overleg met de Vaste Kamer Commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken van 23 september 2004 (kamerstuk 27 925/29 754, nr. 149) gedane toezegging, dat de Kamer zou worden geïnformeerd over de nadere uitwerking en implementatie van deze maatregelen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Inleiding

De bestrijding van terrorismefinanciering heeft een hoge prioriteit voor dit kabinet. Nationaal en internationaal maakt de aanpak van misbruik van non-profit organisaties hiervan een belangrijk onderdeel uit. Op 14 juli 2004 heb ik u, mede namens mijn collega's van Justitie en van BZK, een eerste nota¹ doen toekomen met reeds in gang gezette en voorgenomen maatregelen op dit terrein. Tijdens het algemeen overleg met de Vaste Kamer Commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken in oktober 2004 is toegezegd dat de Kamer zou worden geïnformeerd over de nadere uitwerking en implementatie van deze maatregelen. Met deze nota beoog ik, mede namens mijn collega's van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze toezegging gestand te doen.

De onderhavige nota richt zich op het voorkomen van misbruik van non-profit organisaties in zijn algemeenheid en meer in het bijzonder op de in de nota van 14 juli 2004 genoemde maatregelen met betrekking tot de rechtsvorm van de stichting.

Zoals reeds benadrukt in de nota van 14 juli 2004 zijn er met name voor wat betreft deze rechtsvorm kwetsbaarheden geconstateerd. Aangezien er thans geen gegevens zijn waaruit blijkt dat de rechtsvorm vereniging even kwetsbaar is voor misbruik als de stichting, worden er op dit moment geen voorstellen gedaan voor deze rechtsvorm. Mochten er in de toekomst echter toch signalen van misbruik beschikbaar komen dan zullen overeenkomstige maatregelen genomen worden voor de rechtsvorm vereniging.

Ook mag niet voorbij gegaan worden aan het risico van verschuiving van misbruik naar nog andere rechtsvormen, zoals buitenlandse rechtspersonen en kerkgenootschappen. Het kabinet onderkent de potentiële risico's hieromtrent en zal zich, wanneer zou blijken dat zich een verschuiving voordoet, bezinnen op nadere maatregelen.

Ook internationaal wordt, zowel in Europees als in FATF (Financial Action Task Force) verband, gesproken over concrete maatregelen inzake het tegengaan van misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering. Deze discussies kunnen op termijn aanleiding zijn voor additionele maatregelen.

Van belang om hier te melden is dat in internationaal verband de aandacht zich niet enkel op de non-profit organisaties in zijn algemeenheid richt (die in Nederland voornamelijk in de rechtsvormen stichting en vereniging worden gedreven), maar in het bijzonder ook op «goede doelen» organisaties. Dit is een onderscheid naar activiteit, niet naar rechtsvorm. Slechts een beperkt deel van de groep non-profit organisaties valt ook onder deze specifieke groep van «goede doelen» organisaties. Voor deze specifieke groep «goede doelen» worden vooralsnog geen specifieke bindende maatregelen voor transparantie en controle voorgesteld. Terzijde kan wel worden opgemerkt dat het kabinet – in de discussienotitie algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit – steun heeft uitgesproken voor de inmiddels op gang gekomen discussie over zelfregulering in de sector.

Hoe dan ook zal gelijktijdig met de dialoog over de nadere invulling van de fiscale criteria met de sector gesproken worden over de wijze waarop, door maatregelen geïnitieerd vanuit de sector zelf, het risico van misbruik van hulpstromen zoveel mogelijk kan worden uitgesloten. Van belang is om hier op te merken dat de sector, door middel van een commissie onder de leiding van de heer Wijffels, onlangs is gekomen met een eerste concept van een «good governance» code voor de «goede doelen» sector. Het kabinet benadert dit initiatief, mede gezien de eerste ervaringen met de zogenaamde Code Tabaksblat, positief.

¹ Nota inzake de bestrijding van misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 136.

Naar onze mening is een brede verspreiding van algemene standaarden op het terrein van goed bestuur en transparantie in deze sector van groot belang, ook voor het voorkomen van misbruik, waaronder de mogelijkheid van terrorismefinanciering.

2. Maatregelen

Op het punt van transparantie zijn in de nota van 14 juli 2004 twee belangrijke maatregelen voorgesteld. De eerste maatregel betreft het creëren en vormgeven van inzicht in de financiële situatie van alle stichtingen. De tweede maatregel betreft het vergroten van de betrouwbaarheid van het handelsregister van de Kamer van Koophandel.

2.1 Inzicht in de financiële situatie van stichtingen

Zoals reeds aangegeven in de nota van 14 juli 2004 achten wij het noodzakelijk om de transparantie van stichtingen te vergroten door middel van de invoering van een algemene publicatieplicht van de staat van baten en lasten en een balans die nu reeds jaarlijks dient te worden opgesteld (zie ook § 2.2). Hiermee maakt Nederland zijn internationale achterstand op dit gebied goed. Deze transparantie draagt niet alleen bij aan versterking van de integriteit van de sector, maar ook aan de bestrijding van misbruik in het algemeen en de bestrijding van terrorismefinanciering in het bijzonder. De roep om meer transparantie wordt alleen maar versterkt door de aanzienlijke stijging van het gebruik van de rechtspersoon stichting in de afgelopen vijftien jaar (van ruim 80 000 in 1990 naar bijna 150 000 in 2005), zonder dat hier enig zicht op is.

Een voor ieder vrij toegankelijk financieel overzicht kan dienen als input bij een eventuele risicoanalyse door diverse overheidsorganen. Ook andere belanghebbenden zullen door de grotere transparantie in staat zijn om eventueel misbruik te signaleren. Zo krijgen donateurs of andere financiers enig inzicht in de activiteiten en de financiële positie van stichtingen. Voorts kunnen ook private organisaties gebruik maken van de informatie; de financiële sector kan de informatie bijvoorbeeld in voorkomende gevallen gebruiken ten behoeve van haar zogeheten «customer due diligence» activiteiten. Als laatste positief neveneffect van een dergelijke «basistransparantie» kan de verwachte preventieve werking genoemd worden.

De additionele administratieve lasten van een dergelijke publicatieplicht kunnen gering blijven, aangezien de aan de te publiceren stukken te stellen basisvereisten grotendeels kunnen aansluiten bij hetgeen nu reeds onderdeel uitmaakt van de interne boekhoudplicht¹ voor stichtingen.

Uit een recent onderzoek², dat in opdracht van het Ministerie van Financiën is uitgevoerd, kan overigens worden afgeleid dat ruim 30% van de stichtingen in Nederland niet voldoet aan de bestaande wettelijke verplichtingen om een jaarverslag op te stellen met een balans en een staat van baten en lasten. Uit ditzelfde onderzoek blijkt dat dit percentage bij zogenaamde «religieuze, levensbeschouwelijke» stichtingen en verenigingen zelfs stijgt tot 75%. Dergelijke percentages mogen uiteraard geen verbazing wekken wanneer hier, vanwege het ontbreken van een publicatieplicht, geen externe controle op bestaat.

2.2 Vormgeving financiële verslaggeving en verantwoording stichtingen

In Nederland zijn alleen stichtingen die een onderneming drijven (met een omzet boven de € 3 650 000) gehouden een jaarrekening op te stellen. De vorm van deze jaarrekening is vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek. De meerderheid van de Nederlandse stichtingen houdt echter geen onderne-

¹ Artikel 2:10 Burgerlijk Wetboek.

² Het onderzoek «Stichtingen, verenigingen en charitas» is eind 2004 door Interview-NSS uitgevoerd.

ming in stand en heeft bovendien een relatief klein financieel belang. Zo beschikt volgens het eerdergenoemde onderzoek ongeveer 60% van de stichtingen en verenigingen over een eigen vermogen onder de € 25 000 en hebben zij jaarlijks inkomsten en uitgaven van minder dan € 10 000. Deze grote groep van kleine stichtingen moet niet onevenredig worden belast met nieuwe administratieve lasten. Dit betekent dat de reeds bestaande interne verslaggevingsverplichting voor stichtingen als uitgangspunt zal dienen. Deze in het tweede boek van het Burgerlijk Wetboek opgenomen verplichting houdt in dat binnen 6 maanden na het einde van het boekjaar een staat van baten en lasten en een balans dient te worden opgesteld. Aan deze interne verslaggevingsverplichting wordt enkel een publicatieplicht toegevoegd in de vorm van een deponering bij de Kamer van Koophandel (al dan niet elektronisch).

Overigens wordt wel gedacht aan een beperkte uitbreiding van de vorm en inhoud van de staat van baten en lasten. Zo kan bijvoorbeeld gevraagd worden om in de staat van baten en lasten een aparte categorie «donaties» op te nemen. Via deze weg wordt met minimale lastenverzwaring een aanzienlijke verbetering van de transparantie en verantwoording van stichtingen bereikt. De staat van baten en lasten geeft immers inzicht in de inkomsten en uitgaven van de stichtingen.

Vanwege het zicht op de inkomsten en uitgaven van stichtingen zullen de staat van baten en lasten en de balans ook een belangrijke rol gaan vervullen bij het toezicht in de stichtingen dat reeds is aangekondigd in de eindrapportage werkgroep toezicht rechtspersonen van 18 maart 2005. De noodzakelijke wetwijziging voor de in deze nota geïntroduceerde publicatieplicht wordt meegenomen bij de reeds in gang gezette wijziging van het Burgerlijk Wetboek naar aanleiding van eindrapportage werkgroep toezicht rechtspersonen. Zodoende wordt een voortvarende implementatie van de maatregel bereikt.

Voorts wordt nogmaals benadrukt dat ook internationaal, binnen EU-verband en de binnen de FATF, wordt gesproken over de financiële verantwoording door non-profit organisaties. De uitkomsten van die gesprekken kunnen de beoogde wettelijke regeling nog beïnvloeden.

Tot slot wordt benadrukt dat de publicatieplicht behalve de genoemde beperkte stijging van de administratieve lasten ook zekere uitvoeringskosten met zich mee zal brengen, met name voor de Kamer van Koophandel. Bij de indiening van het wetsvoorstel zal hier samen met een uitgewerkte schatting van de administratieve lasten nader op worden ingegaan. Ook zal dan nader worden ingegaan op de handhaving van de publicatieplicht en de daarmee gepaard gaande uitvoeringskosten.

2.3 Vergroten van de betrouwbaarheid van het register van de Kamer van Koophandel

De huidige registratie bij de Kamer van Koophandel kent een aantal zwakke punten. Zo blijkt o.a. dat bestuurswisselingen lang niet altijd onmiddellijk worden doorgegeven aan de Kamer van Koophandel. In uitzonderlijke gevallen kan dit ertoe leiden dat nieuwe bestuurders in het geheel niet of pas na enige jaren geregistreerd worden. Dit vermindert de bruikbaarheid van het register van de Kamer van Koophandel voor risicoanalyses gekoppeld aan personen (zie ook § 3). Naast de bijdrage voor misbruikbestrijding, is een betrouwbaar register ook in het economische verkeer van essentieel belang. Zo zijn bijvoorbeeld financiële instellingen voor de identificatie van hun cliënten afhankelijk van de informatie van de Kamer van Koophandel. Het belang van de gegevens die de Kamer van Koophandel beheert, rechtvaardigt een strikte handhaving van de

registratie- en publicatieplichten die de wet aan ondernemers en aan verschillende rechtspersonen oplegt. Op dit moment wordt een internationaal onderzoek uitgevoerd naar de handhavingssystemen in andere EU-lidstaten. Resultaten van dit onderzoek worden in augustus 2005 verwacht. Op basis van deze benchmark zullen verbetervoorstellen geformuleerd worden. Het invoeren van een systeem van bestuurlijke boetes, aanvullend naast de bestaande privaatrechtelijke en strafrechtelijke sancties, behoort tot de mogelijkheden.

Tevens wordt voorgesteld om de jaarlijkse balans en staat van baten en lasten van stichtingen te laten ondertekenen door het vigerende bestuur, zoals ook in het jaarrekeningenrecht gebruikelijk.

3. Risicoanalyse en informatie-uitwisseling

3.1 Toezicht rechtspersonen

Met de nota toezicht rechtspersonen van 18 maart 2005 is uw Kamer inmiddels separaat geïnformeerd over concrete voorgenomen maatregelen om het huidige systeem van controle van de achtergronden van bestuurders van BV's en NV's tijdens de oprichtingsfase te vervangen door een klantvriendelijker en effectiever systeem. In dit nieuwe systeem zal de mogelijkheid van controles op de achtergronden van bestuurders openstaan gedurende de gehele levensloop van een rechtspersoon. Voor dit toezicht zal de Dienst Justis van het Ministerie van Justitie verantwoordelijk worden. De Dienst Justis zal echter niet alleen BV's en NV's gaan controleren maar zal dit ook gaan doen voor stichtingen. Dit betekent dat naast het Openbaar Ministerie (zie § 4.1) de Dienst Justis een belangrijke rol zal gaan vervullen in het bestrijden van de misbruik van stichtingen.

Zoals reeds vermeld in de nota van 14 juli 2004 kan een dergelijk systeem een belangrijke bijdrage leveren aan het signaleren van integriteitrisico's in de non-profit sector. De Dienst Justis zal hier een centrale positie innemen door te fungeren als ontvanger van signalen van misbruik van non-profit organisaties en andere rechtspersonen afkomstig van andere instanties zoals het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), Belastingdienst en Kamer van Koophandel. Een dergelijk centraal punt voor het verwerken en analyseren van signalen van mogelijk misbruik is cruciaal voor een effectieve bestrijding van misbruik van rechtspersonen.

3.2 Guidance en wijziging Wet MOT

Inmiddels is ook gesproken met de toezichthouders en vertegenwoordigers van het bankwezen (en andere melders) over de invoering van een «terrorisme indicator», waarbij banken en andere melders rapporteren aan het MOT bij een vermoeden van terrorismefinanciering (anders dan alleen in het geval van betrokkenheid van een persoon of organisatie die voorkomt op een sanctielijst in het kader van de relevante VN-resoluties). Dit hangt ook samen met de voorgestelde wijziging van de Wet MOT en de aanpassing van het indicatorenstelsel voor het melden van verdachte transacties. Deze aanpassing wordt binnenkort gepubliceerd en zal vervolgens drie maanden later in werking treden. Hierbij is speciale aandacht gevraagd (en toegezegd) voor mogelijke terrorismefinanciering via non-profit organisaties. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het kunnen herkennen van dergelijke transacties zeer lastig is, te meer daar terrorismefinanciering niet volgens geijkte patronen verloopt en het veelal gaat om kleine bedragen. Zoals reeds vermeld in de nota van 14 juli 2004 is tijdens de gesprekken ook geconcludeerd dat een goed en risicogericht «ken uw klant beleid» hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren.

3.3 Informatie-uitwisseling

Zowel de in de nota van 14 juli 2004 aangekondigde maatregelen op het terrein van informatie-uitwisseling tussen verschillende overheidsinstanties als de maatregelen op het terrein van het analyseren van organisaties met verdachte kenmerken zijn voortvarend ter hand genomen. Zo voert het Financieel Expertisecentrum (FEC) momenteel een project uit waarin tussen de FEC-deelnemers informatie-uitwisseling plaatsvindt over een aantal specifieke stichtingen die mogelijk bijdragen aan terrorismefinanciering en/of radicaliseringsprocessen.

Het FEC heeft bij deze subjectspecifieke onderzoeken een centrale rol gekregen. Met inachtneming van de geheimhoudingsclausules zijn de aangesloten deelnemers (toezicht en opsporing) in staat informatie te delen over specifieke stichtingen en subjecten. Waar individueel deze informatie onvoldoende is voor een «zaak» kan de gezamenlijke informatie wel voldoende zijn voor eventueel onderzoek.

4. Toezicht, controle en sancties

4.1 Toezicht/sancties Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie oefent op basis van het Burgerlijk Wetboek een toezichtstaak uit op o.a. stichtingen. Deze civielrechtelijke taak is wat betreft signalen van misbruik van stichtingen met betrekking tot mogelijke terrorismefinanciering en radicaliseringsprocessen belegd bij het Functioneel Parket. Daarnaast neemt het Functioneel Parket signalen in ontvangst over mogelijke andere vormen van financieel-economisch misbruik, voorzover deze moeten worden onderzocht door de bijzondere opsporingsdiensten.

Daar waar andere vormen van misbruik van stichtingen of andere rechtspersonen worden geconstateerd tijdens een strafrechtelijk onderzoek worden de civielrechtelijke bevoegdheden als logisch vervolg meegenomen bij de afhandeling van de desbetreffende strafzaak door het betreffende (arrondissements)parket. Bij het aanleveren van duidelijke en concrete aanwijzingen van mogelijk misbruik van rechtspersonen/stichtingen zullen de parketten, opsporingsdiensten, Kamer van Koophandel en de Dienst Justis een belangrijke rol spelen.

Op dit moment wordt er door het Parket-Generaal gewerkt aan een beleidsregel/brief aan de parketten waarin de civielrechtelijke taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie nader uiteen worden gezet met het oog op het actiever gebruik hiervan.

Tot op heden heeft het Functioneel Parket een van de civielrechtelijke bevoegdheden, het verzoek om inlichtingen, in een tweetal gevallen gebruikt. Het betreft een tweetal stichtingen die mogelijk zijn te relateren aan (de financiering van) terrorisme en/of radicaliseringsprocessen. De gestelde vragen hebben ten doel het toezicht ten aanzien van deze stichtingen te versterken en te bezien of verdere civielrechtelijke stappen moeten worden genomen. De vragen betreffen doel en werkzaamheid van de betreffende stichtingen en de financiering daarvan. De inmiddels door het Functioneel Parket ontvangen antwoorden worden nader bestudeerd.

Ten aanzien van een aantal andere stichtingen wordt op dit moment onderzocht of het verzoeken om informatie aan de orde is. Onlangs heeft het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket bij rechtbank Amsterdam de verbodenverklaring en ontbinding verzocht van de stichting Al Haramain Humanitarian Aid. De rechtbank heeft dit verzoek afgewezen; het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket zal in appel gaan tegen deze beslissing.

Als laatste hier te melden actie is het onderzoek van het Functioneel Parket naar mogelijkheden om een verzoek tot verbodenverklaring en ontbinding in te dienen ten aanzien van een andere stichting te noemen.

In dit kader valt te melden dat door de Minister van Justitie inmiddels een wetsvoorstel¹ aan uw Kamer is aangeboden om aan artikel 20 boek 2 Burgerlijk Wetboek een derde lid toe te voegen. In dit nieuwe lid zal worden bepaald dat organisaties die zijn geplaatst op een EU terrorismelijst gedurende de vermelding op de lijst van rechtswege verboden zijn en niet bevoegd zijn om in Nederland rechtshandelingen te verrichten.

4.2 Controle Belastingdienst

Ook de Belastingdienst heeft in het afgelopen jaar het toezicht op «goede doelen» organisaties geïntensiveerd. Bij dit fiscale toezicht wordt mede gelet op omstandigheden die mogelijk wijzen op terrorismefinanciering. Indien een dergelijke aanwijzing zich voordoet wordt die via FIOD-ECD gemeld aan de justitiële autoriteiten. Verder is het in dit verband van belang te melden dat de Belastingdienst meer zichtbaar toezicht gaat uitoefenen. Hierover is uw Kamer reeds geïnformeerd door onder meer de zogenaamde contra legem brief². Zo is een project in voorbereiding dat betrekking heeft op de naleving van de fiscale verplichtingen rond moskeeën. Ook is recent een controleactie gehouden bij belwinkels. Voor beide voorbeelden geldt dat mogelijke signalen van terrorismefinanciering worden doorgegeven aan de bevoegde autoriteiten.

5. Samenvatting en conclusie

Met deze nota hebben wij uw Kamer willen informeren over de genomen en de te nemen maatregelen op het gebied van het beperken van de dreiging van terrorismefinanciering via non-profit organisaties. Zo betekent de aangekondigde invoering van de publicatieplicht een belangrijke eerste stap in het bevorderen van de transparantie binnen de non-profit sector. Het belang hiervan gaat in de ogen van het kabinet verder dan alleen terrorismebestrijding.

Naast de uitbreiding van hetgeen dat moet worden gepubliceerd is het evenzeer van groot belang dat de inhoud van het handelsregister van de Kamer van Koophandel ook accuraat en actueel is. De op stapel staande maatregelen op dit vlak zullen hiertoe bijdragen.

Ook op het gebied van toezicht en handhaving staat de komende periode het nodige te gebeuren met de afschaffing van het preventieve toezicht op rechtspersonen en de invoering van toezicht gedurende de gehele bestaansperiode van een NV, BV én stichting. Tezamen met de reeds in gang gezette intensiveringen van de civiele taak van het Openbaar Ministerie, de inzet van de Belastingdienst en diverse andere partijen als de AIVD, Kamer van Koophandel en MOT-melders zal een adequaat palet aan toezicht-, handhaving- en sanctiemogelijkheden ontstaan.

Wij benadrukken nogmaals dat, zoals bij elke nieuw op te leggen maatregel, de extra lasten die de maatregel veroorzaakt voor burgers, bedrijven en overheid nadrukkelijk zijn afgewogen tegen het nut van de maatregel. Alhoewel een en ander gepaard zal gaan met een zekere (beperkte) stijging van de administratieve lasten en uitvoeringskosten, is dit ons inziens alleszins gerechtvaardigd door de bijdrage aan de versterking van de integriteit van de non-profit sector in zijn algemeenheid en de bestrijding van de financiering van terrorisme in het bijzonder.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 764.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 643, nr. 2.