

Vergaderjaar 2021–2022

35 228

Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen

Nr. 40

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2022

Buitenlandse financiering en ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke organisaties die hiermee mogelijk gepaard gaat, is al langere tijd een punt van zorg voor zowel het vorige en huidige kabinet als uw Kamer. Dit bleek ook tijdens het debat naar aanleiding van het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste financiering uit onvrije landen (POCOB) op 14 januari 2021.¹

Zowel het vorige als het huidige kabinet erkent het belang om zicht te hebben op de buitenlandse financiering die mogelijk gepaard gaat met ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke organisaties. Het kabinet ziet het als zijn taak om de democratische rechtsorde en alle grondwettelijke vrijheden die burgers op basis daarvan toekomen te beschermen. Ongewenste beïnvloeding moeten we tegengaan om onze open en vrije democratische samenleving te beschermen.

In het verslag «(On)zichtbare invloed» van de POCOB, wordt voorgesteld om een wettelijke verplichting in te voeren voor goedbedoelen organisaties om zich aan te sluiten bij een toezichthouder, naar voorbeeld van de Charity Commission in het Verenigd Koninkrijk. De (toenmalige) leden Van Toorenborg (CDA) en Paternotte (D66) hebben een motie ingediend met het verzoek om na te gaan of een centrale toezichthouder, zoals de Charity Commission in het Verenigd Koninkrijk, hierbij een meerwaarde kan hebben.² Met deze brief informeren we uw Kamer, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de uitvoering van de motie.

De rol die de Charity Commission in het Verenigd Koninkrijk vervult bij het aanpakken van ongewenste beïnvloeding, wordt in Nederland vervuld

¹ Handelingen II 2020/21, nr. 44, items 4 en 7

² Kamerstuk 35 228, nr. 29.

door een combinatie van diverse toezichthoudende instanties; zowel vanuit de overheid als vanuit de filantropische sector zelf.

Wij zijn tot de conclusie gekomen dat de instrumenten die de Charity Commission heeft, in Nederland – weliswaar niet bij één centrale organisatie – in de combinatie van middelen ook beschikbaar zijn. De vormen van toezicht en mogelijke stappen die genomen kunnen worden, geven de Nederlandse toezichthouders mogelijkheden tot uitvoeren van toezicht dat de mogelijkheden van de Charity Commission overstijgt. Ook zijn we van mening dat de combinatie van vrijwillige zelfregulering door de sector en toezicht door de overheid op de ANBI's naar zijn aard wenselijk is en dat daarmee de beoogde transparantie effectief gerealiseerd kan worden. De zorgen die er zijn over organisaties waar momenteel geen adequaat toezicht op is, worden niet weggenomen door het inrichten van een centrale toezichthouder.

De meerwaarde van een overheidstoezichthouder zoals de Charity Commission ten opzichte van het huidige systeem achten we niet aangetoond. Dit leidt tot de conclusie dat een centrale toezichthouder op goede doelen in Nederland onvoldoende meerwaarde heeft en enkel een extra laag zou vormen met extra (administratieve) lasten.

Hieronder zetten we uiteen hoe in Nederland toezicht wordt gehouden op goededoelen organisaties vanuit de overheid en via zelfregulering. Vervolgens beschrijven we de toezichthoudende rol van de Charity Commission en lichten we toe waarom wij tot de conclusie komen dat een centrale toezichthouder op goede doelen in Nederland onvoldoende meerwaarde heeft.

Toezicht door de overheid

Algemeen Nut Beogende Instellingen

De overheid stimuleert (particuliere) initiatieven zoals goede doelen via de giftenaftrek en de regeling voor Algemeen Nut Beogende instellingen (ANBI). Het fiscaal beleid is erop gericht de giftenaftrek en ANBI-regeling robuuster en toekomstbestendiger te maken en draagt daardoor bij aan het stimuleren van de geefbereidheid.³ Een organisatie kan op verzoek worden aangemerkt als een algemeen nut beogende instelling indien is voldaan aan een aantal voorwaarden. Dit gebeurt door de Belastingdienst bij voor bezwaar en beroep vatbare beschikking. Er zijn momenteel circa 45.000 ANBI's geregistreerd. Dit zijn bijvoorbeeld (ook kleinere) fondsenwervende goede doelen, levensbeschouwelijke instellingen, vermogensfondsen.

Het toezicht op de ANBI-instellingen volgt de lijn van de uitvoerings- en toezichtstrategie van de Belastingdienst en is gericht op naleving van de ANBI-criteria. De strategie is erop gericht dat burgers en bedrijven zelf bereid zijn fiscale regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst. Aan de hand van deze strategie maakt de Belastingdienst voortdurend keuzes waar de beschikbare capaciteit op wordt ingezet. Het toezicht vindt risicogericht plaats met aandacht voor specifieke ANBI-gerelateerde aspecten zoals de besteding van giften, de feitelijke activiteiten en de integriteitstoets⁴. Het belangrijkste inhoudelijke criterium waaraan ANBI's moeten voldoen is dat zij statutair en met hun activiteiten uitsluitend of nagenoeg uitsluitend rechtstreeks een voldoende concreet algemeen nuttig doel beogen en dat er niet meer dan bijkomstig sprake mag zijn van particuliere belangen. Hiervoor wordt de

³ Kamerstuk 35 437, nrs. 7, p. 4 en 20.

⁴ Kamerstuk 35 437, nr. 20

uitgaande geldstroom bekeken van de ANBI. Het ANBI-team van de Belastingdienst kijkt vanuit zijn toezichtstaak in principe niet naar de financiering van de instelling (inkomende geldstroom). De Belastingdienst kan daarbij gebruik maken van convenanten, zoals het samenwerkingsconvenant met het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) dat voor een deel van de kerkgenootschappen geldt. Buitenlandse instellingen met de ANBI-status worden op dezelfde manier gecontroleerd als binnenlandse instellingen.

Via het digitale Meldpunt Misbruik ANBI ontvangt de Belastingdienst signalen, die aanleiding kunnen vormen voor het instellen van een onderzoek bij een instelling of nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor een ANBI en of de administratie volledig en op orde is. Dit geldt natuurlijk ook voor signalen vanuit de Belastingdienst zelf.

Andere vormen van toezicht door de overheid

Naast het ANBI-toezicht vinden op basis van wet- en regelgeving ook andere vormen van (financieel) toezicht plaats op allerlei organisaties waaronder maatschappelijke organisaties. Het gaat daarbij om wetgeving die bij kan dragen aan het tegengaan ongewenste buitenlandse financiering en terrorismefinanciering. Hieronder wordt de meest relevante wet- en regelgeving kort beschreven.

De Wet controle op rechtspersonen heeft als doel om (financieel-economisch) misbruik van en door rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden. Denk hierbij aan betrokkenheid bij fraude, witwassen, drugshandel of milieucriminaliteit. Dienst Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, is belast met de uitvoering van deze wet door bedrijven, de bestuurders en andere bij deze bedrijven betrokken personen/bedrijven doorlopend te screenen.

Met ingang van 1 juli 2021 zijn er voor stichtingen extra normen van goed bestuur vastgelegd in de Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR). De WBTR voorziet in maatregelen om de kwaliteit van bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen te verbeteren. Het gaat om verenigingen en stichtingen van klein tot groot, dus van beroepsorganisaties tot gezelligheids- en sportverenigingen.

De Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding maakt het daarnaast mogelijk voor een bestuursorgaan om bijvoorbeeld een beschikking in te trekken, indien er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zou worden gebruikt ten behoeve van (de ondersteuning van) terroristische activiteiten. De verlenging van deze wet is op 25 februari jl. bekend gemaakt in het Staatsblad⁵.

Tot slot is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in werking getreden op 1 juli 2021. Op grond van de Wwft moeten banken en andere meldingsplichtige instellingen, zoals makelaars, notarissen, belastingadviseurs en advocaten, transacties waarbij aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme melden aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). De FIU-Nederland analyseert deze meldingen en brengt zo transacties en geldstromen in kaart die in verband kunnen worden gebracht met witwassen en onderliggende basisdelicten alsmede financieren van terrorisme. Het kan hierbij ook gaan om buitenlandse financieringsstromen. Ongebruikelijke transacties die door het hoofd van FIU-Nederland verdacht zijn verklaard,

⁵ Stb. 2022, nr. 85

worden ter beschikking gesteld aan de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. FIU-Nederland vervult daarmee een belangrijke rol in het voorkomen en opsporen van misdrijven. Gegevensverstrekking (over bepaalde natuurlijke personen en/of rechtspersonen en hun onderlinge relaties) door de Dienst Justis, en het ANBI-team van de Belastingdienst geeft FIU-Nederland meer mogelijkheden om te onderzoeken of ongebruikelijke transacties wijzen op strafbare feiten en daarom als verdachte transacties moeten worden aangemerkt.

Waar is momenteel geen toezicht op?

Een van de maatregelen in de aanpak van problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering is onderzoek naar buitenlandse financiering door het Financieel Expertise Centrum. Stichtingen vormen het belangrijkste onderwerp van onderzoek binnen het Programma FEC-Terrorismefinanciering (FEC-TF) en daarbinnen het project Buitenlandse Financiering (FEC-BF). Het project is gericht op het verkrijgen van inzicht in herkomst, route en bestemming van buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme. Hierbij wordt onder andere ingezet op het beoordelen en analyseren van risico's aan deze financiële transacties en wordt nagedacht over interventies om deze tegen te gaan.

Binnen FEC-TF is geconstateerd dat er weinig financiële informatie over rechtspersonen beschikbaar is. Dit komt omdat dit type organisatie op dit moment niet verplicht zijn hun balans, de staat van baten en lasten en giften openbaar te maken of op verzoek van toezichthoudende en opsporingsdiensten ter inzage te geven. Alleen als de rechtspersonen een ANBI-status hebben of als ze zich aan het systeem van zelfregulering onderwerpen vindt er enige externe verantwoording plaats.

Het niet-verplichtende karakter van de ANBI-status dan wel van het zelfregulerende systeem maakt dat er een groep maatschappelijke organisaties is zonder adequaat toezicht. Dit geldt voor organisaties die geen ANBI-status hebben en/of zich niet aan zelfregulering van de goededoelen sector onderwerpen, in het bijzonder voor maatschappelijke organisaties waarbij sprake is van de stichting als rechtsvorm. Gelet op bovengenoemde constatering, biedt deze rechtsvorm nu nog ruimte tot het creëren van ondoorzichtige structuren en de verhulling van de feitelijke rol van personen of het doel van de financiën.

Het kabinet beschouwt het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo)⁶ als een instrument om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van financiering van maatschappelijke organisaties. Dergelijk inzicht is cruciaal voor bijvoorbeeld het Programma FEC-TF en het project FEC-BF, waarin gewerkt wordt aan een betere detectie en bestrijding van het misbruik van stichtingen als rechtspersoon⁷. Door de Wtmo wordt de informatiepositie van de diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken, die in het FEC-BF samenwerken, vergroot.

Wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties

Op 20 november 2020 is het wetsvoorstel Transparantie maatschappelijke organisaties (Kamerstuk 35 646) aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit

⁶ Kamerstuk 35 646, nr. 2.

⁷ In het FEC-project malafide stichtingen wordt publieke kennis over stichtingen en misbruikfenomenen en private kennis (over stichtingen, klantprofielen en transactiemonitoring en -analyse) bij elkaar gebracht.

wetsvoorstel regelt onder meer een verplichting tot het publiceren/inzichtelijk maken van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen in een afgesloten deel van het Handelsregister. Vanwege de wens om geldstromen niet alleen transparant te maken maar ook, waar nodig, te kunnen aanpakken, is begin juni 2021 een nota van wijziging bij de Wtmo in voorbereiding. De bevoegdheden van het Openbaar Ministerie op grond van de Wtmo worden uitgebreid waardoor, na tussenkomst van de rechter, bepaalde organisaties die de democratische rechtsstaat ondermijnen, kunnen worden aanpakt. Daarmee wordt de motie van het lid Becker c.s. uitgevoerd⁸. De wijziging voorziet tevens in uitbreiding van de reikwijdte van de regeling naar alle giften uit binnen- en buitenland in plaats van uitsluitend giften vanuit landen van buiten de EU/EER.

De Raad van State heeft advies uitgebracht op de nota van wijziging⁹. Dit advies wordt momenteel bestudeerd. Een reactie hierop zal samen met de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer over het wetsvoorstel aan uw Kamer worden aangeboden.

Toezicht door zelfregulering

De filantropische sector kent een systeem van vrijwillige zelfregulering. Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) is als private organisatie de toezichthouder op (erkende) goede doelen in Nederland. Goede doelen die voldoen aan door een onafhankelijke en onpartijdige commissie vastgestelde normen en kwaliteitseisen kunnen sinds 1 januari 2016 een erkenning van het CBF krijgen.¹⁰ Op dit moment hebben 654 organisaties een erkenning gekregen. Deze fondsenwervende organisaties vertegenwoordigen ruim 4,4 miljard aan geefgeld.¹¹ Elke drie jaar controleert het CBF of de erkende goede doelen nog voldoen aan de gestelde normen. Daarbij kijkt het CBF vooral naar de financiële gang van zaken bij een organisatie. Het CBF kan zo nodig de erkenning intrekken, verscherpt toezicht instellen en bij het vermoeden dat een goed doel in strijd handelt met wet- of regelgeving het Openbaar Ministerie of de Belastingdienst informeren met het oog op verdere maatregelen of om een strafrechtelijk onderzoek te starten.

Bij niet-erkende goede doelen registreert het CBF klachten en meldingen van derden en het publiek. Bij veelvuldige melding van dezelfde klachten plaatst het CBF een waarschuwing op zijn website en afhankelijk van de ernst van de klachten informeert het CBF het Openbaar Ministerie.

Andere vormen van toezicht binnen het systeem van zelfregulering

Een deel van het particulier geefgeld komt voort uit andere organisaties dan goededoelen organisaties. Het gaat dan om inkomsten van levensbeschouwelijke organisaties en de inkomsten uit het vermogen van vermogensfondsen. Deze organisaties hebben een eigen vorm van toezicht die op een soortgelijke manier is vormgegeven als het CBF. Vermogens-, familie- en bedrijfsfondsen houden toezicht door zelfregulering, gebaseerd op de Code Goed Bestuur van de brancheorganisatie Fondsen in Nederland (FIN). De code bevat 15 principes uitgewerkt in 7 normen voor toezicht, financiën, inrichting en verantwoording. De FIN verzoekt haar leden om jaarlijks een verklaring in te dienen ter zake van de

⁸ Kamerstuk 35 228, nr. 7.

⁹ No. W16.21.0261/II

¹⁰ De Commissie Normstelling bestaat uit zeven leden van maatschappelijke groeperingen die de belangen van donateurs en de goededoelensector behartigen. Zie ook: <https://commissienormstelling.nl>

¹¹ <https://www.cbf.nl/de-erkenning> Dat is ruim 75% van het geefgeld (<https://www.geveninnederland.nl/publicatie-geven-in-nederland-2020/>).

naleving van de code en om deze vierjaarlijks extern te laten toetsen door een onafhankelijke accountant.

Ook voor kerkgenootschappen is zelfregulering ingericht. Kerkgenootschappen en hun zelfstandige onderdelen zijn rechtspersoon op basis van artikel 2 boek 2 BW. Een kerkgenootschap is dan ook geen stichting of vereniging. Voor een groot deel van de kerkgenootschappen geldt het samenwerkingsconvenant tussen het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) en de Belastingdienst. Het convenant heeft als doel het vergroten van correcte naleving en effectief toezicht op de wet- en regelgeving voor Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's) die zijn verbonden aan de bij het CIO aangesloten kerkgenootschappen. De kerkgenootschappen zien ieder toe op de nakoming van de ANBI-voorwaarden bij de tot hun kerkgenootschap behorende rechtspersonen. Het CIO ziet toe op de deelnemende kerkgenootschappen en de Belastingdienst ziet erop toe dat het CIO de afspraken nakomt.

Charity Commission

De Charity Commission is een onafhankelijke overheidsinstelling die toezicht houdt op liefdadigheidsinstellingen in Engeland en Wales. Ze is verantwoordelijk voor het registreren en reguleren, inclusief toezicht, van goede doelen. Om in Engeland en Wales actief te kunnen zijn als liefdadigheidsinstelling is, bij een inkomen hoger dan 5.000 pond, registratie bij de Charity Commission verplicht. De Charity Commission houdt vervolgens toezicht op die geregistreerde liefdadigheidsinstellingen. Op liefdadigheidsinstellingen met een inkomen van minder dan 5.000 pond waarvoor geen registratieplicht geldt, houdt de Charity Commission veelal reactief toezicht.

Over de werkzaamheden en resultaten is de commissie direct verantwoording verschuldigd aan het Britse parlement. Dit gebeurt door het opstellen van een jaarlijks rapport.

De taken van de Charity Commission zijn meerledig;

1. Goede doelen ter verantwoording roepen ten aanzien van hun werkzaamheden en het nastreven van hun doelstellingen.
2. Omgaan met wangedrag en schade.
3. Inzicht geven in de actieve goede doelen en donateurs ondersteunen bij hun keuze om te doneren aan een goed doel.
4. Goede doelen de kennis en instrumenten geven die ze nodig hebben om hun doelen te bereiken en te professionaliseren.
5. Liefdadigheid relevant houden en actief meedenken en aansturen zodat goede doelen meebewegen met de behoefte en hun doel daarop aanpassen.
6. In het kader van deze motie zullen wij in het vervolg vooral aandacht besteden aan de eerste drie taken.

De Charity Commission vraagt aan de goede doelen waar zij toezicht op houdt jaarlijks een jaarverslag. Afhankelijk van de hoogte van de gelden die het goede doel jaarlijks ontvangt wordt meer informatie door de Charity Commission gevraagd. In het geval van misbruik, fraude en wanbeheer bij goede doelen heeft de Charity Commission de bevoegdheid om onderzoek te verrichten en eventueel handhavend op te treden. De Charity Commission kan een dergelijk onderzoek uitvoeren wanneer zij dit nodig acht, los van het jaarverslag. De afweging vindt plaats aan de hand van een risicokader, waarbij gekeken wordt naar de ernst van het probleem, de omvang van het risico en hoe het goede doel ermee omgaat. Wanneer een signaal valt binnen de prioritaire risicogebieden, dan zal dit signaal met voorrang worden opgepakt. De prioritaire risicogebieden zijn: fraude, financiële criminaliteit en financieel misbruik

en vermoeden van terroristische misbruik van de liefdadigheidsinstelling. De Charity Commission werkt bij een onderzoek samen met andere (overheids-)instanties, toezichthouders en opsporingsdiensten. Wanneer uit onderzoek volgt dat sprake is van misbruik, fraude of wanbeheer, wordt zo spoedig mogelijk beoordeeld of een strafrechtelijk onderzoek op zijn plaats is en welke rol de Charity Commissie daarin kan spelen.

Conclusie

In Nederland wordt door meerdere instanties toezicht gehouden op maatschappelijke organisaties. Zoals in het voorgaande geschetst onderhouden de toezichthoudende instanties op goede doelen nauw contact met het openbaar ministerie en de Belastingdienst, wanneer de constatering aanleiding geven tot nader onderzoek om te kunnen vaststellen of de goede doelen voldoen aan de gestelde eisen en kunnen maatregelen nemen wanneer dat nodig is. We stellen vast dat de instrumenten die de Charity Commission heeft, in Nederland – weliswaar niet bij één centrale organisatie – in de combinatie van middelen ook beschikbaar zijn. Zo controleert het CBF of de erkende goede doelen nog voldoen aan de gestelde normen, toetst de Belastingdienst de ANBI-status en screent de dienst Justis voor financieel-economisch misbruik. De vormen van toezicht en mogelijke stappen die genomen kunnen worden geven de Nederlandse toezichthouders een arsenaal dat dat van de Charity Commission overstijgt. De zorgen die er zijn bij organisaties waar momenteel geen adequaat toezicht op is, worden niet weggenomen door het inrichten van een centrale toezichthouder.

Daarbij vinden wij dat de combinatie van vrijwillige zelfregulering door de sector en overheidstoezicht op ANBI's en rechtspersonen een wenselijke vorm van duaal toezicht is waarmee de beoogde transparantie gerealiseerd kan worden. Overheid en filantropie richten zich beide op het publieke domein en beogen oplossingen voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Wij vinden het belangrijk dat daarbij niet alleen wordt samengewerkt aan maatschappelijke vraagstukken zelf, maar ook gezamenlijk wordt gezorgd voor transparantie en een betrouwbare sector. Filantropie in Nederland geeft ruimte aan burgers om vanuit altruïstische motieven een steentje bij te dragen aan de maatschappij. Dit versterkt de banden tussen mensen en gemeenschappen en bevordert de sociale cohesie. Het vergroten van de transparantie en betrouwbaarheid van de sector filantropie is een belangrijke randvoorwaarde om filantropie te stimuleren.

Dit alles overwegende zien wij dan ook geen aanleiding om het toezichtstelsel te wijzigen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind