

Vergaderjaar 2017–2018

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 71

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR RECHTSBESCHERMING EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2018

In Nederland zijn tal van maatschappelijke organisaties actief, waaronder religieuze, levensbeschouwelijke en politieke organisaties. Zij vervullen een belangrijke rol voor het functioneren van de Nederlandse samenleving. Maatschappelijke organisaties die vanuit het buitenland worden gefinancierd, lopen echter wel een risico op ongewenste beïnvloeding door vreemde mogendheden, organisaties of individuen. Vanuit het buitenland kunnen bepaalde gedragingen in Nederland ondersteund of bevorderd worden die weliswaar niet strafbaar, maar soms wel ontwrichtend en hoogst onwenselijk zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om antidemocratisch, anti-integratief en onverdraagzaam gedrag. Dit soort gedrag kan bestaan uit het afzonderen van de samenleving met vervreemding en isolatie als gevolg en het afwijzen van de democratische rechtsorde als staatsvorm en/of als manier van samenleven. Ook kan worden gedacht aan het opzettelijk en structureel belemmeren van anderen in de uitoefening van hun (grondrechtelijke) vrijheden zoals het recht om niet te worden gediscrimineerd of het aanzetten van anderen tot hetzelfde onwenselijke gedrag.¹ Gebrek aan transparantie ten aanzien van herkomst, doel en tegenprestaties van (buitenlandse) financiering stuit op onbegrip en voedt misvattingen en achterdocht.

In het regeerakkoord staat dat beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties via social media of door de financiering van organisaties in Nederland onwenselijk is. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel

¹ Normatief kader problematisch gedrag, bijlage bij Kamerstuk 29 614, nr. 39.

mogelijk worden beperkt.² Om onwenselijke invloed tegen te gaan, is het eerst nodig dat geldstromen naar dergelijke organisaties transparanter worden. In deze brief is de verkenning van de Minister voor Rechtsbescherming opgenomen hoe deze transparantie kan worden bereikt. Een tweede stap is om te bezien of geldstromen vanuit onvrije landen kunnen worden beperkt. In deze brief wordt daarom tevens ingegaan op het door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gecoördineerde traject dat is gericht op een verkenning van de mogelijkheden om geldstromen uit onvrije landen te beperken. Met deze brief wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van het lid Becker c.s. van 14 maart 2018 om voor het meireces van 2018 de Kamer te berichten over de uitwerking van de afspraak in het regeerakkoord om geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland transparant te maken en geldstromen vanuit onvrije landen zoveel mogelijk te beperken (Kamerstuk 32 824, nr. 215).

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ten aanzien van de transparantie van geldstromen naar *politieke* organisaties reeds wetgeving in werking is. Politieke partijen zijn op basis van de Wet financiering politieke partijen reeds verplicht om donaties te registreren. Indien een politieke partij in een kalenderjaar donaties van meer dan € 4.500 van dezelfde gever heeft ontvangen, worden deze openbaar gemaakt.³ De Wet financiering politieke partijen is zeer recentelijk door een onafhankelijke commissie geëvalueerd, waarbij ook de motie-Amhaouch is betrokken. In deze motie wordt de regering gevraagd voorstellen te doen om buitenlandse financiering van politieke partijen en politieke campagnes, waaronder referenda, te beperken.⁴ De evaluatiecommissie concludeert in haar rapport dat zelfs de schijn van buitenlandse beïnvloeding van de Nederlandse democratie moet worden voorkomen. De evaluatiecommissie adviseert daarom om giften uit het buitenland, anders dan giften van in het buitenland woonachtige kiesgerechtigde Nederlandse staatsburgers, aan Nederlandse politieke partijen te verbieden. In een eerste reactie op het rapport van de evaluatiecommissie heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd zich de komende tijd te zullen beraden over een regeling om de financiering van Nederlandse politieke partijen te beperken. In de kabinetsreactie op de evaluatie zal daartoe een voorstel worden gepresenteerd. De kabinetsreactie zal kort na het zomerreces van 2018 aan uw Kamer worden gestuurd.⁵

Reeds in gang gezette maatregelen ter bevordering van transparantie over geldstromen

Het vorige kabinet heeft bij brief van 4 december 2016 over ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, organisaties en activiteiten verschillende maatregelen aangekondigd.⁶ Zoals de pilot van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het FEC is in september 2017 gestart met een eenjarige pilot gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. De komende tijd zal door het analyseren van de (buitenlandse) financieringsstromen door het FEC meer zicht worden gekregen op ongewenste financierings-

² Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 4. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34

³ Artikel 25 van de Wet financiering politieke partijen.

⁴ Kamerstuk 34 270, nr. 22.

⁵ Kamerstuk 32 752, nr. 50.

⁶ Kamerstuk 29 614, nr. 56.

stromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag. Deze pilot wordt in dit najaar geëvalueerd. Als onderdeel van de evaluatie kijkt het kabinet ook naar mogelijke aanknopingspunten voor verdere beleidsontwikkeling wat betreft buitenlandse financiering.

Daarnaast zet het kabinet in op de versterking van de diplomatieke contacten. Nederland voert momenteel op politiek en (hoog)ambtelijk niveau een actieve dialoog met Saoedi-Arabië, Koeweit, de Verenigde Arabische Emiraten en Qatar om tot afspraken te komen over het vergroten van de transparantie rondom financieringsstromen en zo ongewenste financiering te ontmoedigen.⁷ Eén van de obstakels voor dergelijke afspraken is dat de betreffende landen vragen om wederkerigheid. Nederland heeft echter geen wettelijke basis om de eventuele financiële ondersteuning van organisaties vanuit Nederland, in het buitenland bij de overheid te melden, of om deze informatie met andere landen te delen. De diplomatieke contacten met deze vier landen hebben geresulteerd in mondelinge toezeggingen van de betreffende landen dat van overheidswege geen organisaties in Nederland gesteund worden zonder instemming van de Nederlandse autoriteiten. Sindsdien is alleen door Koeweit nog een zeer beperkt aantal aanvragen gemeld, waarover de Kamer op korte termijn geïnformeerd zal worden. Voor zover het kabinet bekend, zijn er geen aanvragen meer goedgekeurd door de Golflanden. De inzet om langs diplomatieke weg te komen tot duidelijke afspraken ten aanzien van transparantie wordt voortgezet door het kabinet.

In de brief is gemeld dat diverse islamitische koepels afspraken wilden maken over het vergroten van transparantie in een convenant. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft dit traject gefaciliteerd. Uit het proces is gebleken dat er onvoldoende draagvlak is, omdat een convenant niet wordt gezien als de juiste vorm om invulling te geven aan gezamenlijke afspraken over het vergroten van de transparantie. Momenteel beraden de koepels zich op de vraag of op een andere manier invulling gegeven kan worden aan het versterken van de maatschappelijke bewustwording en het weerbaar maken van organisaties tegen mogelijke ongewenste invloed.

Verkenning wettelijke regeling ter bevordering van transparantie over geldstromen naar maatschappelijke organisaties

In deze brief wordt verkend hoe de transparantie van geldstromen versterkt kan worden mede gelet op het eerdere voorstel van een publicatieplicht voor stichtingen.⁸ Daarmee wordt de toezegging in de begrotingsbehandeling van Justitie en Veiligheid in november 2017 gestand gedaan, alsmede de toezegging van de toenmalige Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in oktober 2017 om aan uw Kamer een verkenning toe te sturen over het voorstel over een publicatieplicht voor stichtingen.⁹ Hieronder worden twee mogelijke opties uiteengezet. Dat betreft ten eerste een verplichting tot het inzichtelijk maken van de balans en de staat van baten en lasten. Daarna wordt een verplichting uiteengezet voor het enkel melden van donaties.

Om een transparantieverplichting aan maatschappelijke instellingen en organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties, op te kunnen leggen, dienen deze organisaties nader te worden gedefinieerd. In een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2008

⁷ Kamerstuk 29 614, nr. 62.

⁸ https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details.

⁹ Handelingen II 2017/18, nr. 29, item 3 en Handelingen II 2017/18, nr. 9, item 12.

worden maatschappelijke organisaties omschreven als groepen, organisaties en sociale verbanden, actief op het maatschappelijk middenveld tussen overheid en de private sfeer.¹⁰ Maatschappelijke organisaties kunnen allerlei rechtsvormen hebben, doch hebben doorgaans de rechtsvorm van een stichting of een vereniging. Ook religieuze organisaties kunnen verschillende rechtsvormen hebben, zoals een stichting of een vereniging, maar kunnen ook zijn ingeschreven als kerkgenootschap. Kerkgenootschappen bezitten op grond van artikel 2:2 BW rechtspersoonlijkheid en worden geregeerd door hun eigen statuut, voor zover dit niet in strijd is met de wet. Om meer transparantie van geldstromen naar alle bedoelde organisaties te bewerkstelligen, ligt een transparantieregeling voor de hand die niet alleen geldt voor stichtingen, maar ook voor verenigingen en kerkgenootschappen. Bezien moet worden hoe een verplichting voor kerkgenootschappen om geldstromen transparant te maken zich verhoudt tot de eigenstandige positie van een kerkgenootschap.

Er zijn op dit moment ongeveer 219.000 stichtingen, 128.000 verenigingen en 1.500 kerkgenootschappen ingeschreven in het Handelsregister.

Een transparantieverplichting kan mogelijk worden ontlopen door te kiezen om de activiteiten niet in een stichting, vereniging of kerkgenootschap te verrichten maar in een buitenlandse rechtsvorm. Bezien wordt of ook relevante organisaties met een buitenlandse rechtsvorm die in Nederland activiteiten ontplooiën, onder de transparantieregeling kunnen worden gebracht.

In 2010 is geconsulteerd over een concept-regeling inzake een publicatieplicht voor stichtingen.¹¹ Het concept bevatte een verplichting voor stichtingen om de balans en de staat van baten en lasten via het Handelsregister voor eenieder openbaar te maken. Deze balans en staat van baten en lasten moeten zij reeds op grond van artikel 2:10 van het Burgerlijk Wetboek (BW) opmaken. Tevens werden zij verplicht om ontvangen donaties als afzonderlijke post op te nemen in de staat van baten en lasten. Het voorontwerp heeft niet geleid tot een wetsvoorstel dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. In de consultatiereacties op het voorstel zijn vragen gesteld over de noodzaak voor een regeling met het oog op de omvang van het misbruik van stichtingen en het reeds beschikbare wettelijke instrumentarium. Ook zijn aandachtspunten opgekomen over mogelijk negatieve consequenties van de openbaarheid van gegevens en (administratieve) lasten voor stichtingen. Zo is er op gewezen dat privacygevoelige informatie openbaar wordt, bijvoorbeeld de vermogenspositie van een goede-doelen-stichting. Gevraagd is ook waarom niet is gekozen voor een systeem dat uitgaat van het informeren van de overheid en – zo zij er zijn – andere specifieke belanghebbenden. De reacties op de concept-regeling inzake een publicatieplicht voor stichtingen zijn betrokken bij de hieronder beschreven verkenning van een wettelijke regeling ter bevordering van transparantie van geldstromen naar alle maatschappelijke organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties.

Sinds 2010 is verschillende wet- en regelgeving in werking getreden die bijdraagt aan transparantie van stichtingen en aan misbruikbestrijding. Zo is op 1 juli 2011 de Wet controle op rechtspersonen in werking getreden die voorziet in een systeem van doorlopend toezicht op rechtspersonen,

¹⁰ Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, september 2008.

¹¹ https://www.internetconsultatie.nl/publicatieplicht_stichtingen/details.

waaronder stichtingen. Ook zijn stichtingen die de status van algemeen nut beogende instelling (ANBI) hebben en daardoor bepaalde belastingvoordelen genieten, sinds 1 januari 2014 verplicht om informatie te publiceren via internet zoals de hoofdlijnen van het beleidsplan, de bestuursamenstelling alsook de balans en staat van baten en lasten. Daarnaast is in 2015 de vierde Europese anti-witwasrichtlijn tot stand gekomen alsmede de Europese Verordening betreffende bij geldovermakingen toe te voegen informatie. Deze regelgeving strekt tot het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of het financieren van terrorisme.

Het tegengaan van misbruik van stichtingen, waaronder het plegen van misdrijven en overtredingen van financieel economische aard, is vandaag de dag nog steeds van belang. Een mogelijke uitwerking van het regeerakkoord kan bestaan uit het verplichten van stichtingen om hun balans, de staat van baten en lasten en ontvangen donaties transparant te maken. Hiermee kan in ieder geval de informatiepositie van toezichts- en opsporingsdiensten, op grond waarvan kan worden besloten tot handhavend optreden, worden versterkt. Inzicht in de balans en de staat van baten en lasten van stichtingen kan een wezenlijke bijdrage leveren aan het tegengaan van misbruik van stichtingen en kan tevens dienen voor het inzichtelijk maken van geldstromen indien daarin een post donaties wordt opgenomen. Verkend wordt of het mogelijk is om hierin ook andere rechtspersonen dan stichtingen mee te nemen. De tweede optie betreft een verplichting om inzicht te geven in ontvangen donaties. Voor zicht op geldstromen is het transparant maken van donaties voldoende. Daarmee kan de regeldruk voor burgers en bedrijven beperkt worden gehouden. Dit heeft ook als gevolg dat de verplichting om te melden niet afhankelijk is van het opmaken van de jaarstukken van de rechtspersoon. Het bestuur van een rechtspersoon heeft op grond van artikel 2:10 BW na afloop van het boekjaar zes maanden de tijd om de balans en de staat van baten en lasten op te maken. Wanneer er alleen een plicht geldt voor het opgeven van donaties, kan een andere meldingstermijn worden gekozen. Te denken valt aan een termijn van ten hoogste drie maanden na ontvangst van de donatie. Dit betekent wel dat het bestuur voor elke donatie moet bijhouden wanneer de meldingstermijn begint te lopen. Ook kan een jaarlijkse meldplicht worden overwogen. Het bestuur moet dan wel het hele jaar door ontvangen donaties bijhouden maar hoeft deze maar op een moment (gezamenlijk) te melden.

Om tot een afbakening te komen, wordt voorgesteld om de omvang van (cumulatieve) donaties mee te wegen. Dit betekent dat er alleen een transparantieplichting geldt, indien de organisatie een donatie heeft gekregen die van zodanige omvang is dat daarmee significante invloed kan worden gekocht. Dit houdt in dat er alleen lasten zijn voor stichtingen, verenigingen en kerkgenootschappen die donaties vanaf een bepaald bedrag hebben ontvangen.

Om de hoogte van het bedrag van de donatie te bepalen, kan worden gekeken naar normen in bestaande wetgeving. Zo wordt in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) het bedrag van € 15.000 gebruikt als indicator voor het melden van ongebruikelijke transacties door financiële instellingen aan de Financial Intelligence Unit.¹² Op grond van de Wet financiering politieke partijen worden donaties aan politieke partijen van meer dan € 4.500 openbaar gemaakt. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de commissie die de Wet

¹² Zie voor nadere specificatie het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

financiering politieke partijen heeft geëvalueerd, heeft aanbevolen om dit laatste bedrag te verlagen naar € 2.500.

Wat betreft de herkomst van de donatie wordt het volgende opgemerkt. Bij een transparantieplichting die uitsluitend geldt voor donaties uit het buitenland (of specifieke landen), is er een risico van omzeiling. Door donaties via tussenpersonen in Nederland te laten verlopen, kan de buitenlandse donatie buiten zicht blijven. Een verplichting om alleen donaties uit het buitenland te vermelden, is daarom niet opportuun.

Het openbaar maken van zowel de balans en staat van baten en lasten, als het openbaar maken van enkel donaties raakt de privacy van de donateur. Per 25 mei 2018 geldt op basis van de Algemene Verordening Gegevensbescherming in de gehele Europese Unie dezelfde privacywetgeving voor de verwerking van persoonsgegevens.¹³ Zo moeten persoonsgegevens toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Vanwege bovenstaande zal worden onderzocht of volstaan kan worden met transparantie richting overheid door alleen (bepaalde) overheidsinstanties inzicht in de gegevens te verschaffen. Daarbij is ook van belang in hoeverre de informatie die beschikbaar komt, kan dienen voor (de handhaving van) de wettelijke beperking van geldstromen vanuit onvrije landen.

Verkenning wettelijke regeling beperking van geldstromen vanuit onvrije landen

In aanvulling op het transparant maken van financieringsstromen, verkent het kabinet of geldstromen vanuit zogenaamde onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van de vrijheden die we kennen in Nederland, beperkt kunnen worden. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leidt deze verkenning en doet dit in nauwe samenwerking met andere departementen, waaronder het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en Veiligheid.

Deze verkenning heeft als doel om enerzijds na te gaan hoe de in het regeerakkoord genoemde termen juridisch kunnen worden uitgewerkt en hoe de passage omgezet kan worden in handhaafbaar beleid binnen de kaders van de Grondwet en internationale wetgeving. Zo wordt invulling gegeven aan een begrip als «onvrije landen» en wordt bezien of het wederkerigheidsbeginsel aanknopingspunten kan bieden bij het inperken van geldstromen. In deze verkenning wordt informatie ingewonnen bij andere Europese landen die vergelijkbare verkenningen uitvoeren of hebben uitgevoerd. Daarnaast wordt mogelijk nader advies ingewonnen van juridische experts. Tevens dient een goede verbinding te worden gelegd met het traject rondom de opvolging van de aanbevelingen van de evaluatiecommissie Wet financiering politieke partijen.

Voor de volledigheid wordt gewezen op de nauwe samenhang van deze verkenning met het traject ten aanzien van ongewenste buitenlandse inmenging. Het kabinet vindt buitenlandse inmenging onwenselijk en daarmee ook ongewenste invloed die mee kan komen met buitenlandse financiering. Zoals in de brief van 18 december 2017 is toegezegd, is uw

¹³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L119).

Kamer recent geïnformeerd over de omgang van het kabinet met ongewenste buitenlandse inmenging.¹⁴

Vervolg

Op basis van deze verkenning zal het kabinet verder onderzoeken hoe de geldstromen naar maatschappelijke instellingen en organisaties, waaronder religieuze en levensbeschouwelijke organisaties transparanter kunnen worden gemaakt. Daarbij zullen de voor- en nadelen van de optie tot het transparant maken van de balans en de staat van baten en lasten en van de optie van het melden van donaties in kaart worden gebracht. Hiertoe zal het Ministerie van Justitie en Veiligheid met experts en betrokkenen in overleg treden, onder meer over de hierboven beschreven uitvoeringsvragen betreffende de toepassing van de regeling op buitenlandse rechtspersonen, de hoogte van de te melden donatie, de meldingstermijn en de instanties die inzicht in de donaties kunnen verkrijgen. Daarna kan een conceptwetsvoorstel worden opgesteld. Het streven is om rond de zomer van 2018 een conceptwetsvoorstel in consultatie te brengen. Ondertussen wordt ook verder gewerkt aan de hierboven reeds in gang gezette andere transparantiemaatregelen. Ook zal het kabinet het onderzoek naar de mogelijkheid van wettelijke beperking van geldstromen vanuit onvrije landen voortzetten. Uw Kamer zal na de zomer van 2018 nader over de verkenningen worden geïnformeerd.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

¹⁴ Kamerstuk 26 643, nr. 508.