

Vergaderjaar 2016–2017

29 614

Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 56

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN FINANCIËN EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2016

1. Aanleiding

De maatschappelijke en politieke discussie over buitenlandse financiering van islamitische instellingen, organisaties en activiteiten wordt al geruime tijd gevoerd. De discussie betreft met name de financiering van instellingen via moeilijk te doorgronden netwerken van natuurlijke personen en rechtspersonen in verschillende landen. Het is daardoor onduidelijk waar het geld precies vandaan komt en waar het voor gebruikt gaat worden.

Het kabinet, en ook de islamitische gemeenschappen zelf, maken zich zorgen over deze vormen van financiering. De gemeenschappen zien dit als mogelijke bedreiging van hun onafhankelijkheid. Dergelijke vormen van financiering vergroten het risico op buitenlandse beïnvloeding die bijdraagt aan anti-democratisch, anti-integratief, en onverdraagzaam gedrag dat haaks staat op de uitgangspunten van de rechtsstaat en de waarden die in Nederland worden gekoesterd. In dit verband is dan sprake van «ongewenste buitenlandse financiering».

Elke geloofsgemeenschap heeft in beginsel de vrijheid financiering vanuit binnen- of buitenland aan te trekken ten behoeve van een moskee, kerk, synagoge of tempel. Deze vrijheid mag echter niet door personen of organisaties misbruikt worden om de vrijheden van anderen te beperken. In dat geval treedt de overheid gericht op.

Het is de onduidelijkheid over de financiering vanuit het buitenland, met name bij de instellingen die de financiering ontvangen, die noopt tot het stellen van nadere regels om de transparantie van Nederlandse maatschappelijke en religieuze instellingen te vergroten. Onderdeel daarvan is – zoals ook verzocht door uw Kamer – de aankondiging tot

verkenning van mogelijkheden om via wet- en regelgeving ongewenste (buitenlandse) financiering in te perken.

2. Noodzaak tot nadere maatregelen

Aanvullend instrumentarium

Waar buitenlandse financiering wordt aangemerkt als terrorismefinanciering is het bestaande instrumentarium afdoende om die financiering aan te pakken. Gaat het echter om financiering die niet (of nog niet) als zodanig kwalificeert, maar waarvan wel het risico bestaat dat hiermee anti-democratisch, anti-integratief of onverdraagzaam gedrag wordt ondersteund, dan zijn aanvullende instrumenten nodig. Het kabinet heeft daarbij de volgende aangrijpingspunten voor ogen.

Het kabinet wil de transparantie van Nederlandse maatschappelijke en religieuze instellingen over de door hen (te) ontvangen (buitenlandse) financiering bevorderen. Daartoe onderzoekt het kabinet de mogelijkheid het wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen opnieuw in procedure te nemen en een zinvolle afbakening daarin te maken. Een dergelijke afbakening zou kunnen plaatsvinden door bijvoorbeeld de omvang van (cumulatieve) donaties te laten meewegen bij het verplicht stellen van publicatie. Het wetsvoorstel publicatieplicht stichtingen, waarover in 2010 internetconsultatie heeft plaatsgevonden, behelst een plicht voor (alle) stichtingen om de balans en staat van baten en lasten bij het handelsregister te deponeren. Op de balans moet het totale bedrag aan donaties afzonderlijk worden vermeld. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Sjoerdsma¹.

Het kabinet bekijkt of de signalering kan worden verbeterd. Hiertoe zal de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties worden geïntensiveerd om gemeenten en andere overheidsinstellingen in staat te stellen informatie over ongewenste financiering in beeld te krijgen en deze in te perken. Momenteel wordt gekeken naar de juridische mogelijkheden en praktische invulling van informatie-uitwisseling. Waar nodig worden aanvullende regelgeving of extra bevoegdheden gerealiseerd. In lijn met de wens van het kabinet onderzoekt het Financieel Expertise Centrum (hierna: FEC) een spoedige start van een nieuw (deel)project gericht op inzicht in en het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering van non-profit organisaties. Het doel van dat project is om meer zicht te krijgen op buitenlandse financieringsstromen van non-profit organisaties en het analyseren van deze informatie door een multidisciplinair team van FEC-partners en andere relevante organisaties. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het tegengaan van ongewenste financieringsstromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag.

Ook zal het kabinet een nader te selecteren groep deskundigen, waaronder hoogleraren, consulteren over mogelijkheden van een wettelijke inperking van ongewenste financieringsstromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag. Op basis van de resultaten van het beoogde FEC-project, de resultaten van de externe consultatie en de te maken afspraken met de moslimorganisaties (zie paragraaf 3), beziet het kabinet mogelijke criteria voor inperking van financiering. Het kabinet bereidt wetgeving voor waarin deze criteria, zodra ze zijn gevonden, operationeel zullen worden gemaakt. Met bovengenoemde acties wordt in de geest van de moties uitvoering gegeven aan motie Pieter Heerma/

¹ Motie Sjoerdsma, 25 mei 2016: Kamerstuk 29 614, nr. 42., over het verplichten van religieuze stichtingen om transparant en openbaar te zijn over de herkomst van hun financiering en daar jaarlijks over te informeren.

Karabulut² en Segers/Zijlstra³. Zoals ook gesteld in de brief aan de Kamer over buitenlandse financiering van 5 juli 2016⁴ tast het volledig en in alle gevallen verbieden van de buitenlandse financiering van instellingen de grondwettelijke vrijheden aan. Het kabinet zal daar dan ook niet op inzetten.

Casus Rotterdam

De noodzaak om tijdig in te grijpen om ongewenste buitenlandse financiering tegen te gaan, is onlangs nog geïllustreerd door de aankoop van een voormalig schoolgebouw in Rotterdam door de Sheikh Eid Charitable Association uit Qatar. Ondanks de zorgen van zowel gemeente als de rijksoverheid ten aanzien van mogelijk onwenselijk gedrag van de gebruiker van het pand, was er geen juridische grond om deze koop ongedaan te maken.

Zoals op 24 oktober jl. door het college van B&W van Rotterdam aan de gemeenteraad is gemeld⁵, heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in goede samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Qatar, gesprekken gefaciliteerd tussen de gemeente Rotterdam en de Sheikh Eid Charitable Association. De Sheikh Eid Charitable Association heeft aangekondigd de activiteiten in het pand stop te zetten en bereid te zijn het pand te verkopen aan de gemeente Rotterdam of aan een andere geïnteresseerde partij. Deze toezeggingen zijn in een brief van 11 oktober jl. bevestigd. De gemeente Rotterdam en de Sheikh Eid Charitable Association zijn in gesprek over de verkoop van het pand. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken blijft actief betrokken opdat deze kwestie spoedig wordt opgelost.

Samenwerking lokale en nationale autoriteiten

Gegeven het grote belang van een goede samenwerking tussen lokale en nationale autoriteiten bij de aanpak van dergelijke casuïstiek en de benodigde intensivering hiervan, nemen de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Veiligheid en Justitie het initiatief voor een bestuurlijk overleg met de burgemeesters van gemeenten waar deze casuïstiek zich voordoet. Doel hiervan is om, met inachtneming van elkaars bevoegdheden en verantwoordelijkheden, te komen tot een gebundelde, doeltreffende aanpak die meer inzicht verschaft in de complexiteit van buitenlandse financieringsstromen waardoor handelingsperspectieven eerder in beeld komen. Deze aanpak moet het mogelijk maken dat zowel de gemeenten als de rijksoverheid proportioneel en tijdig kan optreden als er sprake is van gebrek aan transparantie van de financiering. Daar waar er sprake is van strafbare gedragingen wordt gehandhaafd.

FIU-NL (Financial Intelligence Unit Nederland)

De FIU-NL levert een belangrijke bijdrage aan het voorkomen en opsporen van witwassen en terrorismefinanciering. Deze taak is neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Op grond van de Wwft moeten transacties waarbij aanleiding is om te

² Motie Pieter Heerma/Karabulut, 25 mei 2016: Kamerstuk 29 614, nr. 45., over te bewerkstelligen dat Nederlandse gebedshuizen niet langer worden gefinancierd vanuit buitenlandse overheden, en de Kamer verzoekt hiertoe voorstellen te doen.

³ Motie Segers/Zijlstra, 22 september 2016: Kamerstuk 34 550, nr. 17., over financiering niet toe te staan van instellingen vanuit landen die zelf geen godsdienstvrijheid en vrijheid van meningsuiting kennen.

⁴ Kamerstuk 29 614, nr. 50

⁵ Raadsinformatiebrief: «»Bestemming van het voormalige ROC pand gelegen aan de Vorkstraat / Ploegstraat / Sikkelstraat.«»

veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme («ongebruikelijke transacties») worden gemeld aan FIU-NL. Het kan hierbij ook gaan om buitenlandse financieringsstromen. Deze ongebruikelijke transacties worden door FIU-NL geanalyseerd en waar relevant aan rechtshandavings-autoriteiten verstrekt.

Door gegevensverstrekking van Justis, de screeningsautoriteit van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, naar FIU-NL mogelijk te maken en de informatieverstrekking van het ANBI-team van de Belastingdienst naar FIU-NL te intensiveren, kan waardevolle informatie over bepaalde natuurlijke personen en/of rechtspersonen en hun onderlinge relaties worden verkregen.

Gegevensverstrekking van Justis naar FIU-NL geeft FIU-NL meer mogelijkheden om te onderzoeken of ongebruikelijke transacties, ook als het buitenlandse financieringsstromen betreft, wijzen op strafbare feiten en daarom als verdachte transacties moeten worden aangemerkt.

Dat meldingen van ongebruikelijke financiële transacties aan FIU-NL ook daadwerkelijk leiden tot strafrechtelijk onderzoek, blijkt bijvoorbeeld uit de recente invallen van de financiële opsporingsinstanties bij vestigingen van stichtingen in Utrecht en Tilburg. Deze invallen illustreren het belang van het melden van ongebruikelijke transacties door poortwachters, zoals banken, andere financiële instellingen, notarissen, accountants en belastingadviseurs in het kader van de Wwft.

Ter versterking van de internationale inspanningen voor het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismebestrijding wordt in Europees verband gewerkt aan de uitbreiding van de mogelijkheden van de FIU's om te komen tot een intensievere gegevensuitwisseling.

De intensivering van de informatie-uitwisseling, de toename van het aantal ongebruikelijke transacties en de op basis daarvan uit te voeren analyses, de deelname aan projecten in internationaal verband met FIU's in andere landen en projecten in het kader van het FEC leggen een aanzienlijke druk op de capaciteit van FIU-NL. Ten behoeve van de uitvoering van deze werkzaamheden wordt de capaciteit van FIU-NL uitgebreid. Met deze capaciteitsuitbreiding kan FIU-NL zich verder inzetten op het analyseren van informatie en het delen van kennis ten aanzien van trends en fenomenen, onder meer inzake terrorismefinanciering met meldingsplichtige instellingen, toezichthouders, opsporings- en inlichtingendiensten en buitenlandse FIU's.

3. Eigen verantwoordelijkheid voor volledige transparantie door buitenlands gefinancierde organisaties

Het kabinet gaat nadrukkelijk uit van de eigen verantwoordelijkheid van islamitische organisaties en gemeenschappen als het gaat om transparant en verantwoord handelen rondom thema's als de wijze van financiering en de aanwending van middelen voor bijvoorbeeld de bouw van een gebedshuis of het organiseren van activiteiten. Het kabinet heeft eind oktober constructief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal moslimgemeenschappen om hierover afspraken te maken⁶.

De vertegenwoordigers van het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO), Samenwerkingsverband Islamitische Organisaties Regio Haaglanden (SIORH), Raad van Marokkaanse Moskeeën Nederland (RMMN) en Stichting Platform Islamitische Organisaties Rijnmond (SPIOR) delen de visie van het kabinet dat ongewenste (buitenlandse)

⁶ Kamerstuk 29 614, nr. 50.

financiering een bedreiging kan zijn van de onafhankelijkheid van gemeenschappen. Als aangegeven in de recente Kamerbrief inzake de uitvoering motie Oskam/Tellegen⁷, hebben de koepels aangegeven dat zij de eigen verantwoordelijkheid graag op zich willen nemen en in onderlinge samenwerking voorstellen zullen doen om transparantie en bewustwording over deze thema's binnen de gemeenschappen te vergroten. Het kabinet zal in de richting van de koepels duidelijkheid scheppen door helder te benoemen wat problematisch en ongewenst is. Vanuit de erkenning van het wederzijds belang van transparantie van (buitenlandse) financiering, maatschappelijk verantwoord handelen en autonomie van deze gemeenschappen, werken overheid en koepels toe naar vrijwillige afspraken die zullen worden vastgelegd in een convenant. Daarbij is van belang dat zoveel mogelijk partijen zich aansluiten, beoogd is immers een zo groot mogelijk en representatief bereik. Bij de te maken afspraken wordt elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden gerespecteerd. Uw Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de voortgang op deze uitwerkingen.

4. Intensievere diplomatie om doel en herkomst van buitenlandse financiering te achterhalen

Zoals aangegeven in de Kamerbrief Concretisering aanpak salafisme⁸ wordt de diplomatie actief ingezet ten behoeve van het verkrijgen en vergroten van transparantie over geldstromen vanuit de Golfstaten naar Nederlandse islamitische organisaties en instellingen.

Nederland ontvangt op ad-hoc-basis van een aantal Golfstaten informatie over financiering van instellingen in Nederland. Dat is een eerste stap om transparantie van financieringsstromen naar Nederlandse instellingen te bevorderen. De informatiebehoefte van gemeenten en de rijksoverheid sluit echter niet goed aan op de door Golfstaten verstrekte feiten over financieringsaanvragen van Nederlandse instellingen. Daarom wordt door het kabinet, via intensievere diplomatieke contacten, gewerkt aan betere afspraken over transparantie.

Koeweit, Qatar, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten tonen begrip voor de wens van Nederland om tot afspraken te komen over het vergroten van transparantie rondom financiering van Nederlandse organisaties. Deze landen hechten ook zelf belang aan transparantie naar de Nederlandse overheid en willen voorkomen dat er in Nederland maatschappelijke of politieke onrust ontstaat door ondoorzichtige financieringsstromen.

In zowel gesprekken met de Minister van Buitenlandse Zaken als in andere contacten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben desbetreffende landen aangegeven bereid te zijn om Nederland van meer informatie te voorzien over financieringsverzoeken die aldaar worden ingediend door Nederlandse instellingen. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatie over bestedingsdoel en -omvang. Dit zal de transparantie van deze financieringsstromen aanzienlijk vergroten en biedt meer dan voorheen ruimte voor een gesprek als herkomst en doel van financiering onduidelijk zijn. In zulke gesprekken zal Nederland de onwenselijkheid van financieringsstromen, indien van toepassing, duidelijk benadrukken.

⁷ Kamerstuk 29 614, nr. 54.

⁸ Kamerstuk 29 614, nr. 39.

5. Motie Segers en Tellegen⁹ over onderzoeken van de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD)

Tijdens het dertigledendebat van 11 juni 2015 (Handelingen II 2014/15, nr. 96, item 27) over de bouw van een nieuwe moskee in Gouda heeft de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, toegezegd dat de Kamer geïnformeerd zou worden over mogelijke onderzoeken die de AIVD heeft gedaan in het kader van buitenlandse financiering van islamitische instellingen in Nederland, zo mogelijk in het openbaar.

De aanpak van ongewenste buitenlandse financieringsstromen wordt uitgevoerd door diverse overheidspartijen. De AIVD kan in actie komen als er een ernstig vermoeden bestaat dat de financiering een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Wij hechten eraan om te benadrukken dat de AIVD daarbij voornamelijk kijkt naar de gedragingen van hetzij de donateur, hetzij de ontvanger van de financiering. De AIVD heeft in de afgelopen periode enkele gevallen onderzocht, waarbij buitenlandse financiering een rol speelde. In één enkel geval heeft de dienst, vanuit het hierboven genoemde mandaat om bedreigingen voor de nationale veiligheid te onderzoeken, contact gezocht met een buitenlandse veiligheidsdienst van het land waar de financiering vandaan kwam. In deze casus leidde het contact tot de beëindiging van de financiering. In enkele andere gevallen zijn ketenpartners binnen de Nederlandse overheid geïnformeerd over buitenlandse financiering en de organisaties achter deze financiering. De AIVD trachtte met het informeren de overheidspartners achtergrondinformatie te verschaffen die hen mogelijk kon helpen bij de eigen taakuitvoering. Omdat de hier genoemde gevallen operationele aangelegenheden betreffen, kunnen we in de openbaarheid niet nader ingaan op genoemde zaken.

6. Slot

Vanwege de ondoorgroendelijkheid van buitenlandse financieringsstromen en de daarbij behorende risico's op invloed en gedragingen die niet passen binnen de Nederlandse democratische rechtsstaat zet het kabinet nieuwe stappen ter bevordering van transparantie. Het gaat hierbij zowel om een intensivering van het buitenlands beleid, het nemen van maatregelen rondom transparantie als de voorbereiding van wetgeving om ongewenste (buitenlandse) financiering in te perken, zonder daarbij voorbij te gaan aan de nuance en precisie die noodzakelijk zijn bij het trekken van grenzen waar het gaat om onze (soms botsende) grondrechten en vrijheden en het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat.

⁹ Motie Segers/Tellegen, 11 juni 2015: Kamerstuk 34 000 VI, nr. 90

In deze brief is niet ingegaan op de uitvoering van de motie Van Haersma Buma cs.¹⁰ over de financiering van gebedshuizen in Nederland door de Turkse overheid. Het kabinet zal u hierover separaat informeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

¹⁰ Motie Van Haersma Buma cs., 13 september 2016, Kamerstuk 32 824, nr. 155, over voorkomen dat gebedshuizen in Nederland worden gefinancierd door de Turkse overheid.