



FEC

Rapportage Quick scan Non-profitorganisaties en terrorismefinanciering

Autoriteit Financiële Markten

Belastingdienst / Amsterdam

De Nederlandsche Bank

FIOD - ECD

Korps Landelijke Politiediensten

Meldpunt Ongebruikelijke
Transacties

Openbaar Ministerie

Pensioen- & Verzekeringskamer

Politie Amsterdam - Amstelland

AIVD

Quick scan Non-profitorganisaties en terrorismedinanciering

FEC-reeks: 10

Ten geleide

Voor u ligt de quick scan 'Non-profitorganisaties en terrorismefinanciering' van de gelijknamige werkgroep van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Na de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika heeft de FATF het vraagstuk van het misbruik van non-profitorganisaties nader beschouwd. De FATF heeft aanbevolen het misbruik van non-profitorganisaties tegen te gaan via het vergroten van de transparantie van die organisaties en via toezicht en opsporing. In Nederland zijn de meeste organisaties die raakvlakken hebben met dit onderwerp vertegenwoordigd in het FEC. Ook is een FEC-werkgroep actief op het gebied van terrorismefinanciering en terrorismebestrijding. Daarom lag het voor de hand deze quick scan in FEC-verband uit te voeren.

De FEC-werkgroep heeft de quick scan verricht om inzicht te krijgen in de kwetsbaarheden waardoor non-profitorganisaties worden en kunnen worden gebruikt voor terrorismefinanciering. Het onderzoek naar deze kwetsbaarheden heeft lacunes in wet- en regelgeving en in taken van instellingen en organisaties zichtbaar gemaakt.

Aan de werkgroep is deelgenomen door de FEC-participanten Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, De Nederlandsche Bank, de FIOD-ECD (voorzitter), het Korps Landelijke Politiediensten en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Tevens hebben het ministerie van Financiën, directie Financiële Markten en Directoraat-generaal Belastingdienst en het ministerie van Justitie deelgenomen.

Het Financieel Expertise Centrum beoogt de integriteit van de financiële sector te versterken. Het nu voorliggende rapport levert daar een duidelijke bijdrage aan. Ik dank de werkgroep voor het uitvoeren van deze quick scan.

Amsterdam, januari 2004

Drs. R.L.N. Westra
Hoofd FEC

Inhoudsopgave Non-profit organisaties en terrorismefinanciering

Samenvatting 1

- 1. Inleiding 7**
 - 1.1. Aanleiding en voorgeschiedenis 7
 - 1.2. Inbreng in het Informatieoverleg FEC 7
 - 1.3. Opdrachtformulering en doelstellingen 8
 - 1.3.1. *Opdracht* 8
 - 1.3.2. *Deelnemers* 8
 - 1.4. Probleemafbakening 9
 - 1.5. Opzet van het onderzoek 13

- 2. Non-profit organisaties en mogelijk misbruik voor terrorismefinanciering 15**
 - 2.1. Inleiding 15
 - 2.2. Vormen van misbruik van non-profit organisaties 16

- 3. De stichting, de vereniging en misbruik van deze rechtsvormen 21**
 - 3.1. Inleiding 21
 - 3.2. De stichting 22
 - 3.2.1. *Inleiding* 22
 - 3.2.2. *De notaris* 22
 - 3.2.3. *De Kamer van Koophandel* 23
 - 3.2.4. *De bancaire sector* 24
 - 3.2.5. *De Belastingdienst* 25
 - 3.2.6. *Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)* 27
 - 3.2.7. *Het Openbaar Ministerie* 27
 - 3.3. De vereniging 28
 - 3.4. Mogelijkheden voor misbruik van een stichting 29
 - 3.5. Trends en ontwikkelingen op het gebied van stichtingen 30

- 4. Wijze van aanpak misbruik 33**
 - 4.1. Inleiding 33
 - 4.2. Toezicht en transparantie 33
 - 4.2.1. *Inleiding* 33
 - 4.2.2. *Lacunes in toezicht en transparantie* 34

- 4.3. Detectie en opsporing misbruik 36
 - 4.3.1. *Inleiding* 36
 - 4.3.2. *Lacunes in detectie en opsporing van misbruik* 37

5. Conclusie 39

- 5.1. Recapitulatie en conclusie 39

**Bijlage A: Overzicht geïnterviewden (extern) en deelnemers
expertmeeting** 41

Bijlage B: Enkele relevante wetteksten 43

Bijlage C: Rechtsvergelijking non-profit organisaties 47

Bijlage D: Cijfermatige informatie 51

Samenvatting

De aanslagen van 11 september 2001 zijn voor de Financial Action Task Force on Money Laundering aanleiding geweest het vraagstuk van het misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering nader te beschouwen. Dit heeft geleid tot een best practices paper waarin wordt aangegeven dit misbruik tegen te gaan via het vergroten van de transparantie van non-profit organisaties en via toezicht en opsporing¹, zodat zoveel mogelijk kan worden verzekerd dat non-profit organisaties doen wat zij zeggen dat zij doen (stated purpose).

Ook in Nederland bestaan er aanwijzingen voor misbruik, met name van stichtingen, waarbij terrorismefinanciering niet kan worden uitgesloten. Dit blijkt o.a. uit het onderzoek van de FEC-werkgroep Terrorismefinanciering en Terrorismebestrijding (T&T).

Om een oordeel te kunnen vellen of, en welke maatregelen nodig zijn in de sfeer van transparantie, is een kleine werkgroep samengesteld, in het verlengde van de FEC-werkgroep T&T, die middels een 'quick scan' de ervaringen en bestaande informatie van de deelnemers met betrekking tot de kwetsbaarheden van non-profit organisaties heeft verzameld. De werkgroep is op verzoek van het ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, directie Financiële Markten ingesteld door het Informatieoverleg van het Financieel Expertise Centrum (FEC). De werkgroep bestond uit een aantal FEC-participanten, en vertegenwoordigers van relevante beleidsdirecties van de ministeries van Financiën en Justitie.

De werkgroep heeft als opdracht:

'Verricht een 'quick scan' om inzicht te krijgen in de kwetsbaarheden waardoor non-profit organisaties worden en kunnen worden misbruikt voor terrorismefinanciering'

.....
¹ FATF/GAFI, Combating the Abuse of Non-profit Organisations, International Best Practices, 11 October 2002.

Deze rapportage vormt de uitkomst van de 'quick scan'. Er is primair gekeken naar de ervaringen met misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering. Hier en daar is ook iets breder gekeken dan terrorismefinanciering. Nadruk bij de FATF hierbij ligt op organisaties die zich bezighouden (of zouden kunnen houden) met het verzamelen en uitzetten van gelden voor charitatieve, religieuze (waaronder bijvoorbeeld kerkgenootschappen), humanitaire, politieke, sociale, culturele en/of andere vergelijkbare doelen/activiteiten. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat ook andersoortige organisaties (zonder winstoogmerk) zich zouden kunnen richten op terrorismefinanciering.

Misbruik en risico's

Opracht van de werkgroep was primair het in kaart brengen van misbruik en risico's gerelateerd aan terrorismefinanciering in Nederland. Het misbruik – geconstateerd en theoretisch – wat bij de 'quick scan' naar voren is gekomen laat zich in drieën verdelen:

1. Het geconstateerd misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering beperkt zich tot drie stichtingen in het afgelopen jaar, in Nederland. Deze stichtingen hebben een charitatieve doelstelling met een islamitische achtergrond en werven fondsen middels donaties en geldleningen onder het publiek. Zij zijn geregistreerd en streven vaak naar de schijn van legitimiteit, mede omdat zij een beroep (willen) doen op bonafide donateurs. Er vindt meestal vermenging plaats van geldinzameling voor charitatieve, humanitaire of sociale doelen en voor ongeoorloofde activiteiten die voortvloeien uit het feit dat de non-profit organisatie het gedachte goed deelt van radicaal-islamitische groeperingen. De non-profit organisatie lijkt hierdoor als een verhullingsvehikel te fungeren. Overigens wordt geconstateerd dat deze ervaring niet tot Nederland beperkt blijft, maar dat er sprake lijkt van een internationale trend van gebruik van dit soort stichtingen.
2. Er is voorts een sterk vermoeden van misbruik in welke vorm dan ook bij een web van stichtingen van één etnische bevolkingsgroep, die zeer regelmatig onverklaarbaar grote sommen geld ontvangen en overmaken naar slechts één of enkele rekeningen in het

Midden-Oosten en Afrika onder het mom van een charitatieve doelstelling. Onduidelijk is echter wat er daarna met het geld gebeurt. Enkele jaren geleden kwamen stortingen door individuen behorende tot die bevolkingsgroep via de meldketen aan het licht. Er is onderzoek naar deze personen gedaan, maar strafbare feiten zijn niet naar voren gekomen. Later is het web van stichtingen naar voren gekomen die op dezelfde rekeningen geld storten als de individuen voorheen. Dit web kent vele kleine stichtingen met slechts enkele eigenaren.

Hoewel ook in deze gevallen de stichtingen geregistreerd zijn, opereren zij minder transparant, c.q. lijkt ook hier sprake van een bewuste verhulling van de activiteiten.

3. Naast de hierboven beschreven casussen kwam uit de 'quick scan' naar voren dat het gebruik van met name stichtingen voor misbruik aantrekkelijk lijkt te zijn door gebrek aan transparantie en toezicht. Hierdoor zitten de risico's vooral ook in wat niet wordt gesignaleerd en niet bekend is. Er bestaat weinig zicht op werkelijke activiteiten van met name stichtingen en waarschijnlijk ook verenigingen. Voorbeeld is een ter sprake gebrachte stichting met een religieus doel die jarenlang sekslijnen kon exploiteren. De kans dat deze blinde vlek ook wordt misbruikt voor andere doeleinden, o.a. terrorismefinanciering, is dus groot, mede gezien de genoemde internationale trend van misbruik van stichtingen. Dit geconstateerde gebrek aan toezicht en transparantie staat haaks op de FATF-aanbevelingen.

Geconcludeerd kan worden dat er zorgen zijn ten aanzien van misbruik en risico's met betrekking tot non-profit organisaties. Die zorgen zijn mede gebaseerd op wat niet wordt gesignaleerd en niet bekend is, de ervaringen in het buitenland, de aanbevelingen en Best Practices paper van de FATF en de aanwezigheid van gelegenheidsstructuren. Ook is onduidelijk wie de feitelijke belanghebbende is. In Nederland is in zeer beperkte mate misbruik geconstateerd. Enkele nationale praktijkvoorbeelden laten zien dat de non-profit organisaties vaak naar een schijn van legitimiteit streven en zich richten op bonafide donateurs. Donateurs weten (veelal) niet dat hun geld voor andere doeleinden wordt gebruikt dan in de doelstelling

van de stichting staan. In andere gevallen kan echter sprake zijn van stichtingen die middelen werven in besloten (niet-bonafide) kring. Hoe dan ook blijkt het in de praktijk makkelijk om de feitelijke activiteiten te verhullen en af te wijken van formele doelstelling. Gezien de ingebrachte casuïstiek lijken goed functionerende en effectieve detectiemechanismen voor terrorismefinanciering zich op dit moment te beperken tot m.n. de AIVD en de MOT-meldketen.

Bestaand toezicht en transparantie

Verschillende organisaties en instellingen registreren stichtingen. Iedereen die daaraan behoefte heeft kan zonder medewerking van anderen bij notariële akte (of testament) een stichting oprichten. De oprichting van een stichting geschiedt bij notariële akte (of testament). De notaris maakt de oprichtingsakte (incl. statuten) op die bepaalde gegevens moet bevatten. De notaris toetst daarbij ook of de doelstelling van de stichting niet in strijd is met de openbare orde, de goede zeden of de wet.

Na de oprichting verzorgt de notaris meestal de inschrijving van de stichting in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel en stuurt hij de oprichtingsakte met de statuten naar de Belastingdienst (Registratie & Successie).

De Kamer van Koophandel legt van stichtingen enkele gegevens vast (art. 15 en 16 Hrb). Bij de KvK wordt de oprichtingsakte (incl. statuten) gedeponereerd (art. 2:289 BW). Stichtingen met een netto-omzet van EUR 3,5 miljoen of meer per jaar moeten hun jaarstukken deponeren.

De Belastingdienst toetst of er – gezien de doelstelling van de stichting – een heffingsbelang voor bijv. vennootschapbelasting en omzetbelasting is. Zo niet, dan is er verder geen bemoeienis meer door de Belastingdienst, behalve als de stichting een zogenaamde rangschikking wil verkrijgen. De Belastingdienst kent voor erfenissen of schenkingen een verlaagd tarief indien wordt geërfd of verkregen door een binnen het Rijk gevestigde kerkelijke, levensbeschouwelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke of het algemeen nut beogende instelling. De beoordeling van dit karakter geschiedt door de Belastingdienst Oost-Brabant, kantoor 's-Hertogenbosch.

Eventueel kan de stichting (vrijwillig) vragen om een zogenaamd CBF-keurmerk. Hiermee wordt aangegeven dat ten minste 75% van de ingezamelde gelden gaat naar de doelen van de fondsenwervende organisatie.

Bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel of het bestuur op een behoorlijke wijze wordt uitgeoefend, is het Openbaar Ministerie bevoegd aan het bestuur inlichtingen te verzoeken. Als het bestuur daar niet of niet behoorlijk aan voldoet, kan de president van de rechtbank, op vordering van het Openbaar Ministerie, beschikbaarstelling van alle gegevensdragers en inzage in alle vermogensbestanddelen van de stichting bevelen. In een dergelijke situatie is het ook mogelijk het bestuur door de rechtbank te laten ontslaan. Van belang in dit verband is verder dat de rechtbank op vordering van het Openbaar Ministerie, maar ook op verzoek van iedere belanghebbende een voorlopige voorziening kan treffen of een bestuurder kan schorsen, zolang het onderzoek duurt een tijdelijke bestuurder kan benoemen en een stichting kan ontbinden (art. 2:10 jo. 2:297 e.v. evt. jo. 2:20 BW). (art. 296 e.v. boek 2 BW).

Ten slotte kunnen de AIVD en de MOT-meldketen in het kader van hun taken op stichtingen stuiten.

Lacunes

Uit de 'quick scan' komt naar voren dat het gebruik van een stichting voor misbruik aantrekkelijk is door lacunes in wet- en regelgeving en lacunes in taken van organisaties en instellingen. Het misbruik kan zich op twee manieren manifesteren. Stichtingen zijn enerzijds kwetsbaar voor misbruik (bijvoorbeeld door infiltratie van terroristen en/of hun sympathisanten) en anderzijds zijn zij geschikt als instrument om (bewust) misbruik te plegen.

Als zwakheden in het huidige systeem kunnen worden genoemd:

1. Weinig ingebouwde zekerheden voor (juiste) registratie; bij oprichting geen koppeling van bestanden.
2. Geen registratie van, of makkelijk toegankelijke paper trail naar uiteindelijke belanghebbende van de stichting.
3. Weinig wettelijke of andere richtlijnen voor interne en externe verantwoording (transparantie); intern niet omdat stichtingen geen

leden kennen, en er dus geen toezicht op het bestuur is en extern niet omdat de grens voor externe verantwoording (deponering van jaarstukken) zeer hoog ligt.

4. Wettelijke middelen om doeloverschrijding aan te pakken en donateurs te beschermen zijn beperkt.
5. Er is vrijwel geen effectief risicogericht toezicht. Alleen als het Openbaar Ministerie kennis krijgt van wanbeleid of wetsovertreding door signalen van derden, zal het optreden. Toezicht door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) is vrijwillig en beslaat slechts een klein deel van charitatieve stichtingen (wel een groot deel van de ingezamelde geldstroom); controle door de Belastingdienst is primair gerelateerd aan een heffingsbelang.
6. Er is in de opsporings sfeer geen specifieke instantie die het voortouw neemt/heeft bij het risicogericht opsporen en bestrijden van misbruik van non-profit organisaties; mogelijk heeft ook – wellicht juist door het ontbreken van ‘aansprekend’ misbruik – het opsporen en vervolgen van misbruik van non-profit organisaties een relatief lage prioriteit.
7. Ook na oprichting vindt geen bestandvergelijking plaats.
8. Verbeteringen in meldketen zijn mogelijk om meer attent te zijn op misbruik van non-profit organisaties (o.a. specifieke guidance op dit punt voor banken ontbreekt).

Samenvattend: Er is reden voor zorg, ook in internationaal perspectief. Zorg is er met name ook over wat niet wordt gesignaleerd en niet bekend is.

In bijlage C is een internationale rechtsvergelijking van non-profit organisaties opgenomen. Hierin wordt de Nederlandse situatie met die in Engeland en Duitsland vergeleken.

Uiteraard moet bij het eventueel implementeren van maatregelen rekening worden gehouden met de administratieve lasten en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Aanbevolen wordt om dus – zoveel mogelijk – aan te sluiten bij bestaande systemen en bevoegdheden. Grondigere wijzigingen mogen echter niet worden uitgesloten.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en voorgeschiedenis

Na de aanslagen van 11 september 2001 bestaan er zowel nationaal als internationaal zorgen over mogelijk misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering. Een en ander heeft onder meer geleid tot een aanbeveling en een best practices paper van de Financial Action Task Force on Money Laundering, die vragen om het tegengaan van dit misbruik via het vergroten van de transparantie van non-profit organisaties en via toezicht en opsporing.² Tegelijkertijd bestaan er ook bredere zorgen over misbruik van non-profit organisaties voor andere criminele doeleinden (met name witwassen). Ook in Nederland bestaan er aanwijzingen van misbruik waarbij terrorismefinanciering niet kan worden uitgesloten.

1.2. Inbreng in het Informatieoverleg FEC

In Nederland zijn de meeste organisaties die raakvlakken hebben met het onderwerp 'non-profit organisaties en mogelijk misbruik voor terrorismefinanciering' vertegenwoordigd in het Financieel Expertise Centrum (FEC). Bovendien is in het kader van het FEC een werkgroep ingesteld die zich richt op terrorismefinanciering en terrorismebestrijding. Tegen de achtergrond, geschetst in par. 1.1., heeft het ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, directie Financiële Markten, een voorstel gedaan aan het Informatieoverleg van het FEC om een werkgroep te formeren met als opdracht het doen van een verkenning of 'quick scan' ten aanzien van het genoemde onderwerp.

.....
² FATF/GAFI, Combating the Abuse of Non-profit Organisations, International Best Practices, 11 October 2002.

In het Informatieoverleg van 26 mei 2003 is de werkgroep formeel ingesteld.

1.3. Opdrachtformulering en doelstellingen

1.3.1. Opdracht

Door de werkgroep is de volgende opdracht met daarin vervat de doelstelling, geformuleerd:

‘Verricht een ‘quick scan’ om inzicht te krijgen in de kwetsbaarheden waardoor non-profit organisaties worden en kunnen worden misbruikt voor terrorismefinanciering’

Een aantal begrippen die in deze opdracht naar voren komen, is nader uitgewerkt in par. 1.4.

1.3.2. Deelnemers

Het onderwerp ‘non-profit organisaties en mogelijk misbruik voor terrorismefinanciering’ is voor alle FEC-participanten relevant. De volgende FEC-participanten nemen deel aan de werkgroep:

FEC-participanten

.....
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)³

De Nederlandsche Bank (DNB)

Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD)

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT)

Openbaar Ministerie (OM)⁴

.....
³ Vanaf 25 oktober 2002 is de AIVD deelnemer aan het Informatieoverleg van het FEC.

⁴ Vertegenwoordigd door het Functioneel Parket.

Aan dit onderzoek is ook deelgenomen door:

- ministerie van Financiën, Generale Thesaurie, directie Financiële Markten;
- ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst;
- ministerie van Justitie (vertegenwoordigers van de relevante beleidsdirecties).

Het voorzitterschap van de werkgroep is neergelegd bij de FIOD-ECD.

1.4. Probleemafbakening

Het onderwerp 'non-profit organisaties en mogelijk misbruik voor terrorismefinanciering' en de voor deze verkenning geformuleerde doelstelling van de opdracht, kent enkele begrippen die nader moeten worden beschreven. Hiermee wordt tevens ten dele de onderzoeksgroep afgebakend.⁵ Deze begrippen zijn:

- kwetsbaarheden;
- misbruik;
- non-profit organisatie
- terrorismefinanciering

Kwetsbaarheden

Hieronder wordt begrepen omstandigheden waardoor misbruik ontstaat of misbruik mogelijk is. Dit kunnen onder andere zijn lacunes:

- in wet- en regelgeving;
- in de inrichting van de processen van toezicht, controle en opsporing;
- in het ontbreken van voldoende transparantie door bijvoorbeeld registratie, identificatieplicht, administratieplicht, deponeringsplicht;

.....
⁵ Het is overigens goed zich te realiseren dat de problematiek van misbruik van non-profit organisaties in een breed kader gezien zou moeten worden. Te denken valt aan de problematiek met betrekking tot het bankgeheim, het gebruik van buitenlandse rechtspersonen in Nederland en daarbuiten (Cayman Islands e.d.) en het nog steeds ontbreken van transparantie daarvan (wie is de uiteindelijke belanghebbende).

- in toezicht bij de oprichting van non-profit organisaties.

Misbruik

Onder misbruik wordt verstaan het gebruiken van non-profit organisaties voor andere doeleinden dan waarvoor zij zijn opgericht, waarbij – in het licht van deze ‘quick scan’ – die andere doeleinden te maken (kunnen) hebben met terroristische activiteiten en de financiering daarvan.

Hoewel het onderzoek primair ziet op misbruik voor terrorismefinanciering, wordt tevens gekeken naar andere vormen van misbruik, met name omdat dit aanwijzingen kan geven over kwetsbaarheden die ook voor terrorismefinanciering van belang zijn. Uit het onderzoek van de FEC-werkgroep ‘Terrorismefinanciering en Terrorismebestrijding’ komt naar voren dat er een nauwe relatie bestaat tussen de manier waarop criminele organisaties gebruik maken van de financiële sector en de manier waarop terroristische organisaties dat doen. Omdat non-profit organisaties misbruikt kunnen worden door terroristische groeperingen, is het waarschijnlijk dat ook criminele organisaties non-profit organisaties vergelijkbaar misbruiken, en omgekeerd. Maatregelen om lacunes te dichten zullen derhalve vaak ook ten dienste staan van het bestrijden van andere vormen van misbruik, dan misbruik ten behoeve van terrorismefinanciering alleen.

Non-profit organisatie

Non-profit organisatie is een ruim begrip, dat geen juridische afbakening kent, maar veel meer vanuit een economisch perspectief moet worden bekeken. Non-profit organisaties kunnen zich in allerlei juridische vormen voordoen, zoals stichting, vereniging of een buitenlandse rechtsvorm. Ook de FATF heeft in haar onderzoek aangegeven dat non-profit organisaties niet duidelijk af te bakenen zijn vanuit juridische oogpunt.

In het licht van deze ‘quick scan’ wordt daarom hier aangeduid waar het bij non-profit organisaties om gaat. Uiteraard betreft het onderwerp

van onderzoek niet iedere non-profit organisatie. Door de werkgroep is de onderzoeksgroep als volgt afgebakend.⁶

- Het betreft primair organisaties die zich bezighouden (of zouden kunnen houden) met het inzamelen en uitzetten van gelden voor charitatieve, religieuze (waaronder bijvoorbeeld kerkgenootschappen), humanitaire, politieke, sociale, culturele en/of andere vergelijkbare doelen/activiteiten. Dit laat onverlet de mogelijkheid dat ook andersoortige organisaties (zonder winst-oogmerk) zich zouden kunnen richten op terrorismefinanciering. Als hier aanwijzingen voor zijn, worden zij in deze verkenning meegenomen.
- Het gaat niet alleen om organisaties met de rechtsvorm stichting of vereniging. Ook andere rechtsvormen, Nederlands of buitenlands, die zich bezighouden met handelingen zoals hiervoor aangegeven, worden in het onderzoek betrokken. Activiteiten uitgeoefend op persoonlijke titel (natuurlijke personen) vallen buiten het onderzoek.
- Waar het gaat om terrorismefinanciering zal er over het algemeen sprake zijn van een internationaal opererende non-profit organisatie (niet alle vormen van geconstateerd misbruik vinden plaats in internationaal opererende non-profit organisaties). Hierbij moet wel op enigerlei wijze een Nederlands belang/aanknopingspunt zijn (voor alle duidelijkheid: de werkgroep richt zich niet op non-profit organisaties en terrorismefinanciering buiten de Nederlandse context).

Terrorismefinanciering

De werkgroep heeft voor haar werkzaamheden een definitie afgeleid uit artikel 1 van het Kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ).⁷ Terrorismefinanciering heeft

.....
⁶ De FATF geeft in *Combating the Abuse of Non-profit Organisations, International Best Practices*, 11 October 2002 aan dat non-profit organisaties vanuit een juridisch begrippenkader moeilijk te definiëren zijn. De FATF geeft er daarom de voorkeur aan een functionele benadering aan het begrip non-profit organisatie te geven, dus om het feitelijk handelen ervan richtinggevend te laten zijn.

⁷ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, Kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding, 2002/475/JBZ, 13 juni 2002.

volgens dit kaderbesluit tot doel de bevolking ernstig te intimideren; overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden; dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen. De werkgroep is zich bewust van eventuele tekortkomingen in deze definitie.⁸ Uit het Gemeenschappelijk Standpunt van de Europese Unie inzake terrorismebestrijding heeft de werkgroep een definitie van financiering van terrorisme afgeleid. Financiering van terrorisme is:

'het bewust met alle middelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, ter beschikking stellen of verzamelen van tegoeden door burgers, of op het grondgebied van elk van de lidstaten van de Europese Unie, teneinde deze te gebruiken om terroristische daden te plegen, of in de wetenschap dat deze daarvoor zullen worden gebruikt'.

De werkgroep sluit zich aan bij bovenstaande definitie afgeleid uit het Gemeenschappelijke Standpunt van de Raad van de Europese Unie. Hieraan liggen overwegingen van terminologische uniformiteit en internationale consensus ten grondslag.⁹

Uit het onderzoek van de FEC-werkgroep 'Terrorismedfinanciering en Terrorismebestrijding' komt naar voren dat de volgende fasen kunnen worden onderkend bij het volgen van de stroom van financiële middelen voor de financiering van terroristische activiteiten:

.....
⁸ Een FEC-participant plaatst onder andere een kanttekening bij de passage "de bevolking ernstig te intimideren" in de bovenstaande definitie van terrorisme. Deze participant beschouwt het intimideren of de dreiging van intimidatie niet zozeer als een doel maar als een middel om maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politieke besluitvorming te beïnvloeden.

⁹ Ondanks deze overwegingen wijst een van de FEC-participanten op onduidelijkheden in deze definitie. Onduidelijk is onder andere de interpretatie van het woord 'bewust'. Verstrek een begunstiger te goeder trouw een financiële bijdrage aan een charitatief doel zonder te weten dat zijn bijdrage uiteindelijk is bestemd voor terroristische daden dan is er wel sprake van financiering van terrorisme. Daarnaast hoeft geld niet bestemd te zijn voor terroristische daden maar voor het voortbestaan van een terroristische groepering. Er zou dan volgens deze definitie (ten onrechte) geen sprake zijn van financiering van terrorisme.

Verkrijgen → Parkeren/verplaatsen → Aanwenden

In elk van deze fasen kan een non-profit organisatie worden misbruikt. In het kader van deze verkenning wordt echter alleen naar de situatie gekeken dat een non-profit organisatie in Nederland voor een of meer van deze fasen wordt misbruikt.

1.5. Opzet van het onderzoek

Vanwege de gewenste korte doorlooptijd van deze verkenning, is op multidisciplinaire wijze de verkenning ter hand genomen. Vanuit de bij de initiatiefnemer en de FEC-werkgroep 'Terrorismefinanciering en Terrorismebestrijding' reeds beschikbare kennis en ervaring over misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering, is tezamen met enkele andere leden van de werkgroep verkennend over het onderwerp gesproken. Vervolgens zijn vragenlijsten opgesteld en gestuurd naar de organisaties die participeren in de werkgroep. Hiervoor is met enkele algemene standaardvragen gewerkt, die in sommige gevallen met op de geïnterviewde afgestemde specifieke vragen werden aangevuld. Aansluitend is met de zelfde groep een plenaire expertmeeting gehouden. Het doel hiervan was het inventariseren van de beschikbare informatie bij de hiervoor uitgenodigde organisaties en de (persoonlijke) deskundigheid en ervaring, met betrekking tot het onderwerp 'non-profit organisaties en terrorismefinanciering'.

Tenslotte zijn interviews gehouden met het Centraal Bureau Fondsenwerving, de Vereniging van Kamers van Koophandel en de Universiteit van Amsterdam. In enkele gevallen hebben zij een vragenlijst voorgelegd gekregen.

2. Non-profit organisaties en mogelijk misbruik voor terrorismefinanciering

2.1. Inleiding

Na de aanslagen van 11 september 2001 is in FATF-verband de kwetsbaarheid van non-profit organisaties voor de financiering van terrorisme onderkend. Geconstateerd werd dat er non-profit organisaties bestaan die voorwenden ingezamelde gelden te benutten voor goede doelen maar deze gelden – of een deel hiervan – in werkelijkheid bestemmen voor de financiering van terrorisme. Dit gebeurt soms zonder dat de donateurs zelf weten hebben van de aanwending van de ingezamelde gelden voor terroristische activiteiten. Ook kan het gebeuren dat het misbruik wordt gepleegd zonder medeweten van de leiding van de non-profit organisatie of van degenen die het geld inzamelen. Een enkeling in de organisatie kan hiervoor verantwoordelijk zijn. De FATF erkent ook dat het gebruik van non-profit organisaties voor terroristische doelen moeilijk is te detecteren.¹⁰

Dit beeld wordt herkend in de expertmeeting die in het kader van deze 'quick scan' is gehouden. Daaraan is toegevoegd dat het geldverkeer twee richtingen kent. Er wordt niet alleen geld in Nederland ingezameld dat naar andere landen gaat voor mogelijke aanwending ten behoeve van terroristische activiteiten. Ook komt geld uit andere landen naar Nederland, waarbij de aanwending in Nederland onduidelijk is.

Naar aanleiding van zijn bevindingen, heeft de FATF zich middels een aanbeveling uitgesproken voor meer aandacht voor non-profit organisaties.

.....
¹⁰ FATF/GAFI, Report on Money Laundering Typologies, 2002-2003, February 14, 2003, p. 6.

De tekst van de betreffende FATF-aanbeveling in de "Special Recommendations on Terrorist Financing" d.d. 31 oktober 2001 luidt als volgt:

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to entities that can be abused for the financing of terrorism. Non-profit organisations are particularly vulnerable, and countries should ensure that they cannot be misused:

- I. by terrorist organisations posing as legitimate entities;*
- II. to exploit legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset freezing measures; and*
- III. to conceal or obscure the clandestine diversion of funds intended for legitimate purposes to terrorist organisations.*

In een best practices paper van de FATF zijn diverse varianten besproken op welke wijze non-profit organisaties kunnen worden misbruikt.¹¹ Ten einde misbruik tegen te gaan, wordt o.a. (interne) transparantie omtrent de programma's van de non-profit organisaties verlangd, evenals auditing en een zekere (interne) controle op de besteding van de fondsen. Daarnaast verlangt de FATF een zekere mate van extern toezicht hierop. Doel is uiteindelijk dat er voldoende transparantie en controles bestaan om zoveel mogelijk zeker te stellen dat de fondsen van non-profit organisaties worden besteed conform hun doelstellingen (stated purpose).

2.2. Vormen van misbruik van non-profit organisaties

Aan de deelnemers aan de expertmeeting is gevraagd welke vormen van misbruik van non-profit organisaties men in het algemeen vanuit de eigen taak constateert, en in het bijzonder met betrekking tot (mogelijk) misbruik ten behoeve van terrorismefinanciering. In de beantwoording komen derhalve de geconstateerde vormen van misbruik van non-profit organisaties aan de orde. Een relatie met terrorismefinanciering was echter niet altijd te leggen. De

.....
¹¹ Zie voor verdere informatie: www.fatf-gafi.org

geconstateerde vormen van misbruik kunnen zich echter wel lenen voor misbruik ten behoeve van terrorismefinanciering.

Het misbruik kan zich op twee manieren manifesteren. Stichtingen zijn enerzijds kwetsbaar voor misbruik (bijvoorbeeld door infiltratie van terroristen en/of hun sympathisanten) en anderzijds zijn zij geschikt als instrument om (bewust) misbruik te plegen.

Er zijn slechts enkele concrete praktijkvoorbeelden naar voren gekomen. Over het algemeen was er in deze casussen sprake van misbruik door middel van misleiding. In deze gevallen had de non-profit organisatie als rechtsvorm de stichting.

In deze casusposities vond meestal een vermenging plaats van geldinzameling voor charitatieve, humanitaire of sociale doelen en voor ongeoorloofde groeperingen. De non-profit organisatie lijkt hierdoor als een verhullingsvehikel te fungeren.

Voorts worden non-profit organisaties soms gebruikt voor het creëren van ondoorzichtige structuren of voor het verhullen van de feitelijk leidinggevende of belanghebbende. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van een, aanvankelijk, volledig lege stichting die op zijn beurt weer fungeert als oprichter van een vennootschap. Zodra de vennootschap is opgericht, worden de bestuurders van de stichting vervangen door anderen, die het daarmee niet alleen voor het zeggen krijgen in de stichting zelf, maar ook in de vennootschap.

Ook is geconstateerd dat bestuursleden van sommige non-profit organisaties zich met criminele activiteiten bezig hielden. Eén non-profit organisatie (met de rechtsvorm stichting) was hierbij betrokken.

Uit de 'quick scan' kwam naar voren dat er stichtingen zijn die bonafide zijn en worden misbruikt, maar ook dat er stichtingen zijn die malafide zijn en bonafide willen overkomen. Zo werd bij de laatste vorm geconstateerd dat:

- zij zich inschreven bij de Kamer van Koophandel;¹²

.....
¹² Inschrijving bij de Kamer van Koophandel is voor stichtingen verplicht.

- sommige bekend waren bij de Belastingdienst;
- zij graag een keurmerk willen van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF).

In deze wens naar vertrouwenwekkendheid ligt ook een reden van het gebruik van de stichtingsvorm. Liefdadigheidsinstellingen opereren vaak in de vorm van een stichting of vereniging. In die zin boezemt deze rechtsvorm dus – wellicht ten onrechte – enige mate van vertrouwen in. Andere Nederlandse rechtsvormen om dit soort activiteiten te verrichten bestaan niet.

Zoals in par. 1.4. is aangegeven is bij terrorismefinanciering over het algemeen sprake van een internationaal opererende non-profit organisatie. Het internationale karakter van de bestemming van gelden kwam ook in de 'quick scan' naar voren.

Verder werd gewezen op Nederlandse stichtingen met rekeningen in het buitenland en buitenlandse stichtingen die vanuit het buitenland proberen geld te werven in Nederland, bijv. via tussenpersonen of internet.

In dat internationale licht verdient ook het geld dat door Nederland stroomt of naar Nederland komt de aandacht. Zo wordt gewezen op geld dat vanuit het buitenland op rekeningen van Nederlandse non-profit organisaties wordt gestort.

Het hedendaagse geconstateerde misbruik is er vooral een van islamistische origine, maar in het verleden verkreeg bijvoorbeeld ook de IRA fondsen van de Amerikaanse non-profit organisatie NORaid. Vanuit de expertmeeting is niet naar voren gekomen of misbruik van non-profit organisaties uniek is voor bepaalde terroristische groeperingen.

Ten slotte wordt erop gewezen dat misbruik niet alleen een geldelijke component kent (verplaatsing). Een heel andere vorm van misbruik van stichtingen is bijv. dat (onroerende) zaken in een stichting worden ingebracht en via de stichting aan terroristen (om niet) ter beschikking worden gesteld (aanwending).

Hoewel alle praktijkvoorbeelden betrekking hadden op stichtingen, beperkt misbruik zich niet tot deze specifiek rechtsvorm. De redenen om stichtingen te misbruiken kunnen ook gelden voor andere rechtsvormen. Niet alleen stichtingen, maar ook verenigingen en andere, met name buitenlandse, rechtsvormen, zoals de trust¹³ en de limited kunnen worden gebruikt. Daarbij bestaat het misbruik er niet alleen uit dat de betreffende rechtspersoon zelf wordt misbruikt, maar ook dat die als bestuurder van een BV of NV optreedt en daarbij de BV of NV misbruikt.¹⁴

.....

¹³ Opgemerkt moet worden dat er buitenlandse rechtspersonen en trusts zijn die winst beogen. In het licht van de afbakening, genoemd in par. 1.4.1., wordt het misbruik van deze vorm van rechtspersonen gezien de doelstelling van deze 'quick scan' vooral verwacht bij dergelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk.

¹⁴ Er wordt op gewezen dat ook reguliere ondernemingen, bijvoorbeeld in de vorm van een besloten vennootschap of privé personen kunnen worden misbruikt. Deze vallen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

3. De stichting, de vereniging en misbruik van deze rechtsvormen

3.1. Inleiding

In de expertmeeting is in het bijzonder stilgestaan bij misbruik van stichtingen, mede omdat in de praktijkvoorbeelden alleen stichtingen waren betrokken. De constatering was dat de non-profit organisaties die zich bezig houden met geldinzameling, voornamelijk opereren in de vorm van een stichting. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de stichting als rechtsvorm, de betrokkenheid die organisaties en instanties hebben met betrekking tot registratie en toezicht op stichtingen, en de redenen waarom juist de stichting geschikt lijkt om te misbruiken. In par. 3.2. zal daarom nader worden ingegaan op de stichting als rechtsvorm en de mate waarin organisaties en instellingen bij oprichting, maar ook daarna, mogelijk een rol bij stichtingen hebben. In par. 3.4. zal worden ingegaan op de manier waarop volgens de experts misbruik van de stichting kan worden gemaakt. In par. 3.5. zijn cijfermatige trends en ontwikkelingen op het gebied van stichtingen opgenomen.

Misbruik van verenigingen is in de praktijkvoorbeelden niet naar voren gekomen. Toch hebben verenigingen enkele kenmerken die overeenkomen met stichtingen en zijn daarom kwetsbaar voor misbruik. Daarom zal in par. 3.3. kort worden ingegaan op enkele overeenkomsten, maar ook verschillen met stichtingen.

In de naar voren gebrachte casuïstiek ging het om stichtingen met een islamitische achtergrond. Een oorzaak van het gebruik van stichtingen door Islamitische organisaties ligt in het feit dat Islamitische kringen van oorsprong hiermee vertrouwd zijn. In het Midden-Oosten heeft de overheid vaak slechts een beperkt takenpakket. Zaken als zorg en onderwijs zijn daar veelal geen overheidstaak. Deze zaken worden door de burgers zelf door middel van non-profit organisaties gefinancierd en opgezet. De financiering is afkomstig van de burgers, veelal rijke weldoeners. Het is gebruikelijk hiervoor een stichting op te

richten, en door de taakvelden zorg en onderwijs heeft een stichting bovendien een vertrouwenwekkend imago.

3.2. De stichting

3.2.1. Inleiding

Een stichting is een rechtspersoon die zelfstandig aan het rechtsverkeer deelneemt. Iedereen die daaraan behoefte heeft kan zonder medewerking van anderen bij notariële akte een stichting oprichten. Een stichting kent geen leden en het doel van de stichting mag niet zijn het doen van uitkeringen aan oprichters of bestuurders noch aan andere personen, tenzij wat deze laatstgenoemde personen betreft de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben. De stichting mist een toezichthoudend orgaan tegenover het stichtingsbestuur. Tenzij de statuten anders bepalen, is het bestuur dus geen rekening en verantwoording aan anderen schuldig. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bevat een aantal artikelen betreffende stichtingen. Een aantal daarvan is opgenomen in bijlage B bij deze rapportage.

Hieronder worden de taken van organisaties en instellingen geschetst die bij de oprichting en operationalisering van de doelen van een stichting een rol spelen. Opgemerkt wordt dat deze 'quick scan' niet ingaat op de huidige grenzen aan de capaciteit van de instanties die belast zijn met toezicht en registratie.

3.2.2. De notaris

De oprichting van een stichting geschiedt bij notariële akte (of testament). De notaris maakt de oprichtingsakte op, waarin de statuten zijn opgenomen. De akte bevat onder meer:

- de naam (het woord 'stichting' dient in de naam voor te komen);
- de plaats van vestiging;
- het doel van de stichting;

- de wijze waarop bestuurders van de stichting worden benoemd en ontslagen;
- de bestemming van het overschot na ontbinding van de stichting (of de wijze waarop de bestemming zal worden vastgesteld).

De notaris toetst of de doelstelling van de stichting niet in strijd is met de openbare orde, goede zeden of de wet.

Na de oprichting schrijft de notaris (of een bestuurder) de stichting in in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en stuurt hij de oprichtingsakte naar de Belastingdienst (Registratie en Successie). Wijzigingen van de statuten zullen steeds, na een daarop gericht besluit van het stichtingsbestuur, in een nieuwe notariële akte moeten worden vastgelegd en die dient ook weer te worden geregistreerd en gedeponereerd.

3.2.3. De Kamer van Koophandel

Op grond van de Handelsregisterwet (Hrw) registreert de Kamer van Koophandel (KvK) ondernemingen en rechtspersonen. Er geldt geen specifieke registratie van non-profit organisaties. Indien een non-profit organisatie rechtspersoonlijkheid heeft, bijv. stichting, dient zij te worden ingeschreven in het Handelsregister.

Wat per rechtsvorm wordt ingeschreven, is bepaald in het Handelsregisterbesluit (Hrb). Bij stichtingen worden naam, zetel, persoonlijke gegevens van bestuurders/commissarissen en gevolmachtigden (art. 15 en 16 Hrb) vastgelegd. Bij de KvK worden de oprichtingsakte (incl. statuten) gedeponereerd (art. 2:289 BW). Meestal draagt de notaris zorg voor de inschrijving bij de Kamer van Koophandel. Dit gebeurt bij de Kamer van Koophandel waaronder de plaats van vestiging van de stichting valt.

Stichtingen met een netto -omzet van EUR 3,5 miljoen of meer per jaar moeten hun jaarstukken deponeren.

De KvK controleert of de verstrekte gegevens afkomstig zijn van een bevoegd persoon en controleert de opgave summier (art. 4 en 5 Hrb).

Bij de oprichting van een rechtspersoon draagt de notaris zorg voor een rechtsgeldige akte. De KvK controleert de akte dan ook niet.

Bestuurders van stichtingen dienen bij inschrijving bij de KvK een geldig legitimatiebewijs te overleggen. De identiteit van bestuurders bij

stichtingen worden gecontroleerd aan de hand van een document waaruit persoonlijk gegevens blijken (paspoort, rijbewijs).

Na oprichting moet de opgaafplichtige ingevolge de Hrw mutaties binnen acht dagen doorgeven. Periodiek wordt aan de stichtingen een omgekeerde enquête¹⁵ toegestuurd om de vastgelegde gegevens te laten controleren. Het niet tijdig doen van (wijzigings)opgaven levert een overtreding op van de Wet Economische Delicten (art. 1 sub 4 WED). De FIOD -ECD is hiervoor de handhavingsorganisatie.

De KvK of een andere belanghebbende heeft, wanneer de inschrijving van een rechtspersoon onjuist, onvolledig of in strijd met de openbare orde of goede zeden, of dat een rechtspersoon ten onrechte niet is ingeschreven in het handelsregister, de mogelijkheid zich bij verzoekschrift te wenden tot de kantonrechter (art. 23 Hrw). De KvK kan, in aanvulling op de mogelijkheid van ontbinding door de rechter op vordering van het Openbaar Ministerie, onder bepaalde voorwaarden ook zelf rechtspersonen ontbinden (art. 2:19a BW).

3.2.4. De bancaire sector

Een stichting kan een rekening openen bij een bank. De eisen die daarbij gesteld zijn, zijn opgenomen in de Wet identificatie bij dienstverlening.

Voor een Nederlandse rechtspersoon dan wel een buitenlandse rechtspersoon die in Nederland is gevestigd, wordt de identiteit vastgesteld met behulp van een gewaarmerkt uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel waar die rechtspersoon is ingeschreven dan wel met behulp van een door een in Nederland gevestigde notaris opgemaakte akte. In dit uittreksel of deze akte dienen bepaalde gegevens te zijn opgenomen over de rechtspersoon en van degenen die de rechtspersoon bij de instelling vertegenwoordigen (art. 3 Wid).

.....
¹⁵ Bij een omgekeerde enquête verzoekt de gegevensbeheerder degene die de gegevens heeft aangeleverd of de vastgelegde gegevens nog steeds juist zijn. Indien niet gereageerd wordt, wordt ervan uitgegaan dat de gegevens nog juist zijn.

Indien de bank ongebruikelijk transacties op de rekening van de stichting constateert, zal dit worden gemeld aan het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties. Rekeningen van stichtingen vallen namelijk ook onder de meldplicht voor ongebruikelijke transacties. Alleen aan de naam (het woord 'stichting' moet hier immers in voorkomen) kan een rekening van een stichting worden herkend.

3.2.5. De Belastingdienst

De Belastingdienst is op twee manieren betrokken bij stichtingen, namelijk:

- om te beoordelen of er een heffingsbelang is;
- eventueel voor een rangschikking ingevolge art. 24, lid 4 Successiewet.

Heffingsbelang

Stichtingen worden in bepaalde gevallen als onderneming beschouwd. De stichting betaalt dan vennootschapsbelasting over de winst. Of een stichting ondernemer is wordt in grote lijnen op dezelfde punten beoordeeld als voor ondernemers voor de inkomstenbelasting. Voor de omzetbelasting is de stichting of vereniging ondernemer als die voldoet aan eisen van het ondernemerschap zoals die voor de omzetbelasting gelden. Voor de omzetbelasting is deelname aan het economisch verkeer voldoende om als ondernemer te worden aangemerkt. Voor de vennootschapsbelasting hoort het winststreven tot de criteria voor ondernemerschap.

De Belastingdienst stuurt aan een aangemelde stichting een vragenformulier toe aan de hand waarvan de belastingplicht wordt beoordeeld.

De bestuurder van een stichting kan in bepaalde gevallen aansprakelijk worden gesteld voor de belastingschulden van de stichting.

Rangschikking ingevolge art. 24, lid 4 Successiewet

De Belastingdienst kent voor erfenissen of schenkingen een verlaagd tarief ingevolge de Successiewet indien wordt geërfd of verkregen door een binnen het Rijk gevestigde kerkelijke, levensbeschouwelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke of het algemeen nut

beogende instelling, indien en voor zover aan de verkrijging niet een opdracht is verbonden, welke aan de verkrijging het karakter ontnemt van te zijn geschied in het algemeen belang.

De beoordeling van dit karakter geschiedt door de Belastingdienst Oost-Brabant, kantoor 's-Hertogenbosch. De instelling die gerangschikt wil worden moet bij dit kantoor een verzoek indienen. Bij het verzoek moeten statuten en jaarstukken worden overlegd. De beslissing op het verzoek wordt bij schriftelijk genomen besluit aan de instelling meegedeeld.

Jaarlijks komen er ongeveer 1.600 verzoeken om rangschikking binnen.

Een gerangschikte instelling heeft de verplichting om:

- jaarlijks de jaarstukken in te zenden;
- aangifte te doen van belaste schenkingen;
- melding te maken van een zodanige wijziging van de doelstelling of activiteiten dat zij niet meer aan de eisen van art. 24 Successiewet voldoet.

Momenteel hebben ongeveer 16.000 instellingen een rangschikking.

Jaarlijks beoordeelt het kantoor 's-Hertogenbosch de door deze instellingen ingezonden jaarstukken. Een instelling die geen jaarstukken inzendt, wordt gerappelleerd. Als ook na herhaald verzoek geen jaarstukken worden ingezonden, zal dit tot intrekking van de rangschikking leiden.

De jaarstukken worden getoetst op de volgende onderdelen:

- is er aanleiding nader onderzoek in te stellen op het punt van het al dan niet voldoen aan de criteria voor rangschikking;
- zijn er belaste schenkingen ontvangen waarvoor (nog) geen aangifte is gedaan.

Niet alle jaarstukken worden integraal getoetst. Toetsing van de jaarstukken vindt plaats na selectie op basis van een aantal criteria. Dit kan vervolgens er weer toe leiden dat aanvullende informatie of bewijsstukken worden opgevraagd. In het uiterste geval kan een boekenonderzoek bij de instelling zelf plaatsvinden.

Als een instelling om enige reden niet meer voor een rangschikking in aanmerking komt, wordt er een intrekkingbeschikking opgesteld en wordt zij verwijderd uit het bestand.

3.2.6. Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)

De centrale doelstelling van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) is te bevorderen dat fondsenwerving in Nederland door en voor charitatieve, culturele, wetenschappelijke of andere algemeen nut beogende instellingen en de voorlichting die door hen in dat kader wordt gegeven, op verantwoorde wijze plaats vinden.

Het CBF geeft op vrijwillige basis aan daartoe verzoekende fondsenwervende instellingen een keurmerk af, waarmee wordt aangegeven dat minimaal 75% van de ingezamelde gelden wordt besteed aan de doeleinden die de betreffende organisaties met het inzamelen willen ondersteunen. Controle door het CBF geschiedt voornamelijk aan de hand van de jaarstukken en accountantsverklaring namens de betreffende organisatie. Dit wordt eventueel aangevuld met eigen onderzoek door het CBF. Eind 2002 waren er ongeveer 165 keurmerken verstrekt.¹⁶

Een keurmerk is voor een non-profit organisatie niet alleen van belang om aan de donateurs te laten zien dat de gelden overeenkomstig de doelstelling besteed worden. Ook om in een gemeente te mogen collecteren is een CBF-keurmerk vereist.

3.2.7. Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is aangewezen om de publiekrechtelijke taak van bescherming van het algemeen belang te waarborgen. Voor dit toezicht zijn er enkele wettelijke regels. Het toezicht op stichtingen is wettelijk geregeld in de artikelen 2:297, 2:298 en 2:299 BW (zie bijlage B). Het Openbaar Ministerie is daarin bevoegd in bijzondere gevallen het stichtingsbestuur te controleren en zelfs tot ontslag van stichtingsbestuurders over te gaan (art. 2:10 jo. 2:297 e.v. evt. jo. 2:20 BW). Daarbij zal het gaan om wanbeleid of het niet voldoen of het

.....
¹⁶ Bron: Centraal Bureau Fondsenwerving: Fondsenwerving in Nederland 2001, Verslag Fondsenwerving.

nalaten in strijd met bepalingen van de wet. In de praktijk heeft het OM geen toezichtstaak. Alleen als het OM kennis krijgt van een dergelijk wanbeleid of wetsovertreding door signalen van derden, zal het optreden.

3.3. De vereniging

Bij de rechtspersoon verenigingen kunnen twee vormen worden onderscheiden, namelijk:

- vereniging met volledige rechtsbevoegdheid;
- vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid.

De vereniging met volledige rechtsbevoegdheid vertoont veel overeenkomsten met de stichting. Zo geschiedt de oprichting bij notariële akte, en toetst de notaris of de doelstelling van de vereniging niet in strijd is met de openbare orde, goede zeden of de wet. Ook de inschrijving bij de Kamer van Koophandel is verplicht en de Belastingdienst kent ten aanzien van verenigingen een overeenkomstige rol, zoals beschreven in par. 3.2.5. Ook kan een vereniging in aanmerking komen (vrijwillig) voor een CBF-keurmerk. Het belangrijkste verschil met de stichting is dat een vereniging leden kent, die toezicht kunnen houden op het bestuur. Een algemene ledenvergadering is verplicht.

De vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid kent meer verschillen met de stichting. Oprichting kan geschieden bij onderhandse akte of mondeling. Statuten hoeven er niet te zijn; alsdan gelden wettelijke bepalingen. Ook de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid kent leden en een algemene ledenvergadering. Inschrijving bij de Kamer van Koophandel is niet verplicht. De bestuursleden zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de verplichtingen van de vereniging. De Belastingdienst kan onderzoeken of er bij de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid een heffingsbelang is. Een faciliteit als art. 24, lid 4 Successiewet kent de vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid niet.

3.4. Mogelijkheden voor misbruik van een stichting

Uit de 'quick scan' zijn de volgende punten naar voren gekomen, die zouden kunnen verklaren waarom met name de stichting een rechtsvorm is die geschikt is voor misbruik. Deze mogelijkheden lijken aan te sluiten bij lacunes in de taken en het toezicht bij de organisaties en instellingen die hiervoor in par. 3.2. zijn geschetst.

Hoewel tijdens de expertmeeting geen voorbeeld van misbruik van verenigingen is genoemd, kunnen, gezien de overeenkomsten op sommige punten met verenigingen, enkele mogelijkheden voor misbruik van stichtingen ook navenant voor verenigingen gelden.

- Eenvoudig op te richten en kent weinig 'risico's': er zijn nauwelijks oprichtings criteria en er vindt geen antecedentenonderzoek van de oprichters (of andere vormen van preventief onderzoek) plaats (er zijn geen bestuursverboden).¹⁷
- Tenzij de opgegeven doelstelling van de stichting in strijd is met de openbare orde, goede zeden of de wet, zal de notaris aan de oprichting meewerken.
- De stichtingsvorm boezemt – onterecht – vertrouwen voor de buitenwereld, met name bij donateurs.
- Na oprichting vindt er nauwelijks of geen toezicht of externe verantwoording plaats (m.u.v. eventuele controle in verband met een fiscaal heffingsbelang en/of schenkings-/successiefaciliteiten, en een eventuele externe verantwoording ingevolge art. 2:10 jo. 2:297 e.v. evt. jo. 2:20 BW); zonder enige problemen is het mogelijk de feitelijke activiteiten te laten afwijken van opgegeven doelstelling.¹⁸
- Evenmin is er interne verantwoording verschuldigd (een stichting kent immers geen leden, dus er is geen (verplichte) ledenvergaderingen).

.....
¹⁷ Voor de oprichting van een stichting of een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is een notariële akte, en dus de tussenkomst van de notaris nodig. Voor een vereniging met beperkte bevoegdheid hoeft zelfs die tussenkomst niet.

¹⁸ De Belastingdienst beoordeelt of er een heffingsbelang is of niet. Dit gebeurt aan de hand van de omschrijving van het doel. Wanneer er geen heffingsbelang is dan is er geen (toe)zicht (zie beschrijving Belastingdienst, par. 3.2.5.).

- Na de oprichting kan de oprichter zich terugtrekken en plaats maken voor nieuwe mensen die het werkelijk voor het zeggen hebben in de stichting.¹⁹ (onvoldoende toezicht bij statutenwijzigingen of wijziging bestuurders).²⁰
- Het biedt een goede mogelijkheid voor het creëren van ondoorzichtige structuren en de verhulling van de feitelijke rol van individuen/personen; eenzelfde individu kan ook meerdere stichtingen gebruiken als vehikel.²¹
- Met de stichting kan eenvoudig een bankrekening worden geopend die op naam staat van de stichting, om daarop gelden te storten en over te maken.
- Het gebruik van een slecht geregleerde stichting in de combinatie met een geheel niet transparante derden-rekening bij notarissen. Inzage in de derden-rekening kan door de notaris worden tegengehouden door zich te beroepen op zijn verschoningsrecht.

3.5. Trends en ontwikkelingen op het gebied van stichtingen

Het aantal stichtingen is in de afgelopen jaren sterk gestegen. In aantallen ontstaat over de periode 1995 - 2003 het volgende beeld:

.....

¹⁹ Opmerkelijk is bijvoorbeeld een geschetst voorbeeld waarin een Nederlandse stichting wordt opgericht door personen die buiten Nederland wonen. Een gemachtigde (bijvoorbeeld een advocaat of notaris) zal dan de activiteiten van de stichting in Nederland verrichten.

²⁰ Weliswaar dienen veranderingen aan de Kamer van Koophandel te worden gemeld, maar in de praktijk vindt hier nauwelijks controle op plaats, behoudens bij sterke twijfel door de Kamer van Koophandel, of via een omgekeerde enquête. De bij de Kamer van Koophandel ingeschreven bestuurders zijn wel aansprakelijk in civielrechtelijke zin.

²¹ Dit argument kan overigens ook voor andere rechtsvormen gelden.

Datum	Aantal stichtingen
1 januari 1995	105.487
1 januari 1996	110.455
1 januari 1997	114.209
1 januari 1998	118.357
1 januari 1999	122.495
1 januari 2000	126.477
1 januari 2001	130.141
1 januari 2002	134.285
1 januari 2003	138.084

(Bron: Vereniging van Kamers van Koophandel)

In bijlage D zijn cijfers opgenomen van het aantal verenigingen en is van een drietal opvallende codes van de Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel over de periode 1995– 2003 het cijfermatige verloop weergegeven.

Uit de tellingen blijkt dat charitatieve (ideële) en religieuze organisaties vooral in stichtingsvorm worden gedreven en dat er over de periode 1995 – 2003 gesproken kan worden van een zeer sterke stijging (31%) van het aantal stichtingen. Opvallend is de sterke stijging van het aantal religieuze stichtingen in die periode, namelijk 43% (van 2.334 naar 3.354), de sterke stijging van het aantal steunfondsen in stichtingsvorm, namelijk 97% (van 5.456 naar 10.764) en de sterke stijging van het aantal ideële organisaties n.e.g., namelijk 91% (van 1.036 naar 1.978).

Uit de tellingen blijkt verder dat het aantal verenigingen slechts stijgt met 9%. Hierbij blijkt het vooral te gaan om gezelligheidsverenigingen, ouderverenigingen, huurdersverenigingen etc. Het aantal religieuze verenigingen (2003: 810), steunfondsen in verenigingsvorm (2003: 681) en ideële organisaties n.e.g. (2003: 463) is beperkt. Het aantal steunfondsen laat echter wel een sterke stijging zien (129%).

Het aantal buitenlandse rechtsvormen stijgt in de periode 1995 – 2003 met 117% (van 7.594 naar 16.478). Het aantal buitenlandse rechtsvormen die zich volgens de tellingen van de vereniging van kamers van koophandel bezighouden met charitatieve (ideële), religieuze, sociale en culturele activiteiten is echter zeer marginaal. In

2003 ging het in totaal om 17 entiteiten, tegenover 35.668 stichtingen en 38.153 verenigingen. Het aantal religieuze organisaties (2003: 0), steunfondsen (2003: 3) en ideële organisaties n.e.g (2003: 1) die worden gedreven binnen een buitenlandse rechtsvorm is zeer beperkt.

4. Wijze van aanpak misbruik

4.1. Inleiding

In hoofdstuk twee is een schets gegeven van vormen van misbruik van non-profit organisaties en mogelijke trends en ontwikkelingen die hierin te constateren zijn. In hoofdstuk drie zijn de taken van enkele organisaties die bij stichtingen zijn betrokken beschreven en is vanuit de praktijkervaring aangegeven dat stichtingen aantrekkelijk zijn om te misbruiken, mede omdat er een aantal lacunes zijn in wet- en regelgeving en toezicht.

Dit hoofdstuk gaat in op de mogelijkheden om de geschetste vormen van mogelijk misbruik te voorkomen en te detecteren. Misbruik kan mogelijk worden voorkomen door bij de oprichting en tijdens het bestaan van een stichting meer toezicht uit te oefenen. Indien de stichting zich aan het vereiste van transparantie tijdens het functioneren weet te onttrekken, zal middels (verbeterde) detectie het misbruik van de rechtsvorm stichting aan het licht moeten komen. Ook worden op deze punten de lacunes geschetst.

Overigens is in de expertmeeting ook naar voren gekomen dat bij de aanpak van misbruik niet alleen op detectie dient te worden gelet, maar ook hoe misbruik zou kunnen worden voorkomen en voor verschuivingstendensen moet worden gewaakt.

4.2. Toezicht en transparantie

4.2.1. Inleiding

Uit de vragenlijsten en de expertmeeting valt op te maken dat er risico's zijn bij het oprichten, gedurende het bestaan en bij de opheffing van een stichting. Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, is een 'voordeel' van een stichting dat oprichting eenvoudig is. Er worden betrekkelijk weinig eisen gesteld. Informatie-uitwisseling tussen organisaties en instellingen die gegevens bij de oprichting en het bestaan van een stichting (en de bestuursleden) vastleggen, vindt niet

of nauwelijks plaats. Eenmaal opgericht is er weinig toezicht en kunnen doelstellingen en bestuursleden veranderen zonder dat daar zicht op bestaat.

4.2.2. Lacunes in toezicht en transparantie

Oprichting stichting

De eerste lacunes lijkt te ontstaan nadat een stichting via de notaris is opgericht. Gebruikelijk is dat de notaris binnen 10 dagen na oprichting de Belastingdienst (Registratie en Successie) inlicht door het toezenden van de oprichtingsakte. Deze stuurt vervolgens een formulier op aan de stichting (niet naar de notaris), waarop moet worden aangegeven of er sprake is van winstoogmerk en dus van belastingplicht. Als de Belastingdienst vermoedt dat er sprake is van een heffingsbelang kan hij ook navragen of registratie bij de Kamer van Koophandel heeft plaatsgevonden, en hoe deze er uit ziet. Feitelijk zijn er dus enkele gerelateerde knelpunten:

- er is geen controle op de volledigheid van de meldingen van de notaris aan de Belastingdienst;
- er is geen controle op de volledigheid van de aanmeldingen van stichtingen die de Kamer van Koophandel krijgt, zowel van nieuwe stichtingen en de bestuurders, als op mutaties hiervan;
- er is geen registratie van, of makkelijk toegankelijke paper trail naar uiteindelijke belanghebbende van de stichting;
- de controle door de Belastingdienst beperkt zich tot vragen die kunnen duiden op een mogelijk heffingsbelang of op vragen – in een latere fase – wanneer eventueel een rangschikking wordt aangevraagd als algemeen nut beogende instelling;
- er zijn bij de oprichting verschillende partijen betrokken die telkens opnieuw de gegevens over de stichting en zijn bestuurders moeten invoeren.²² Ook na de oprichting is er geen koppeling van bestanden.

.....
²² Het koppelen van bestanden van verschillende organisaties, bijv. het Handelsregister, de gegevens van de Belastingdienst en de gegevens van het UWV levert waarschijnlijk actuelere bestanden op. Het, in ontwikkeling zijnde, Basis Bedrijven Register (BBR) brengt deze koppeling tot stand.

Gebrek aan toezicht en transparantie

Een tweede risico wordt gevoeld door het gebrek aan toezicht en transparantie op/van lopende activiteiten. Kort aangegeven gaat het om de volgende punten:

- er is geen controle op doeloverschrijding van stichtingen/verenigingen;
- er is – in het verlengde van het vorige punt – ook weinig bescherming voor donateurs;
- er is slechts een beperkte boekhoudplicht²³
- er is meestal geen publicatieplicht door de hoge omzetgrens²⁴, waardoor er weinig externe verantwoording is;
- er is geen interne verantwoording, omdat stichtingen geen leden kennen;
- het huidige preventief toezicht op vennootschappen (in deze context relevant wanneer aangehouden door een stichting) is slechts een momentopname en is bovendien gemakkelijk te ontduiken, o.a. door gebruik van buitenlandse rechtspersonen; wel zal in 2003 de Wet documentatie vennootschappen in werking treden. Die wet voorziet in meer instrumenten voor het voorkomen en tegengaan van het misbruik van rechtspersonen gedurende hun gehele levenscyclus, waaronder pro-actieve informatieverstrekking en grensoverschrijdende uitwisseling van informatie;
- er is weinig risicogericht toezicht, met uitzondering van de activiteiten van de Belastingdienst en het Centraal Bureau Fondsenwerving. Het Openbaar Ministerie is geen toezichthouder, maar zal naar aanleiding van signalen van anderen van de wettelijke mogelijkheden gebruik maken;
- als er al een vorm van toezicht is, werken betrokkenen, vanwege de verschillende verantwoordelijkheden van de diensten, bij het uitoefenen van hun taak als 'eilandjes';
- het is moeilijk om informatie te vergaren uit het buitenland;

.....
²³ Stichtingen hebben een boekhoudplicht (art. 2:10 BW) en zijn verplicht een jaarrekening op te stellen.

²⁴ Stichtingen met een netto-omzet van EUR 3,5 miljoen of meer per jaar moeten hun jaarstukken deponeren.

- ook in de opsporings sfeer is er geen specifieke instantie die het risicogericht opsporen initieert en coördineert.

4.3. Detectie en opsporing misbruik

4.3.1. Inleiding

Als de stichting is opgericht, bestaat de mogelijkheid dat deze wordt misbruikt voor terrorismefinanciering. Detectie van misbruik van non-profit organisaties (m.n. stichtingen) is grotendeels beperkt tot de volgende modaliteiten:

- Detectie via de meldketen.²⁵
- Detectie via de AIVD, eventueel gecombineerd met een ambtsbericht.
- Detectie via ministerie van Justitie, databank Vennoot.²⁶
- Detectie via de Belastingdienst, in het kader van een onderzoek naar een heffingsbelang vennootschapsbelasting (VpB) of omzetbelasting (OB) dan wel in het kader van een onderzoek voor een rangschikking ex art. 24, lid 4 Successiewet.
- Detectie door financiële toezichthouders in het kader van financiële toezichtswetgeving (betreft o.a. geld aantrekken zonder vergunning, overtreding art. 82 Wtk, of het handelen als geldtransactiekantoor zonder vergunning, overtreding art. 3 Wgt).
- Detectie via de FIOD-ECD (overtreding financiële toezichtswetgeving).
- Detectie door derden die van misbruik melding doen aan het Openbaar Ministerie.

.....
²⁵ Opgemerkt moet worden dat het MOT alleen ongebruikelijke contante stortingen (waarvoor objectieve en subjectieve indicatoren gelden) en ongebruikelijke girale overboekingen boven EUR 4 miljoen gemeld krijgt.

²⁶ Met de databank Vennoot, kunnen relaties worden gelegd tussen rechtspersonen en natuurlijke personen. Binnenkort wordt het nieuwe privacyregime van Vennoot van kracht dat - onder meer - expliciet voorziet in gebruik ten behoeve van het voorkomen van misbruik van rechtspersonen (Wet documentatie vennootschappen). Stichtingen zijn in Vennoot opgenomen voor zover zij in verbinding staan met een besloten of naamloze vennootschap.

Tijdens de expertmeeting werd hieraan het volgende toegevoegd:

Meldketen

In een geschetste casus waren het de banken die het mogelijke misbruik hebben geconstateerd en aan het MOT hebben gemeld. Los van objectieve indicatoren, viel het de bankmedewerkers op dat de mensen onvriendelijk waren. Ook vond de bank dat de stortingen erg hoog waren voor een stichting met het aangegeven doel. Een andere indicatie die aanleiding was voor het doen van een melding was dat de stortingen plaats vonden in aanwezigheid van derden.

Voor dit soort meer subjectieve meldingen is (in verband met de doormelding) een kritische houding van vooral de banken, maar ook van het MOT nodig.

Belastingdienst

Als mogelijkheid voor detectie is gewezen op de Belastingdienst Oost-Brabant, kantoor 's-Hertogenbosch in het kader van de vermindering van schenkings- en successierechten. Wanneer een stichting zich bij een controle blijkt bezig te houden met andere dan opgegeven, of zelfs criminele activiteiten, dan biedt dit de Belastingdienst de mogelijkheid dit te signaleren. Daarnaast is controle door de Belastingdienst mogelijk bij een vermoeden van winstoogmerk. Er is dan immers (mogelijk) alsnog een heffingsbelang. De Belastingdienst houdt alleen toezicht op stichtingen indien hij dit gerechtvaardigd acht vanuit het heffingsbelang.

4.3.2. Lacunes in detectie en opsporing van misbruik

De ervaringen met detectie en opsporing van misbruik van non-profit organisaties hebben – naast hetgeen al in par. 4.2.2. onder 'Gebrek aan toezicht en transparantie' is genoemd – ook enkele andere lacunes aan het licht gebracht:

- een lacune is dat bij de huidige indicatoren de nadruk op contante transacties ligt, waardoor ongebruikelijke girale transacties minder snel opvallen c.q. worden gemeld.²⁷
- het verkrijgen van informatie uit het buitenland is vaak een langdurig proces, hetgeen detectie van misbruik niet ten goede komt;
- er zijn landen – zeker in het licht van terrorismefinanciering – van waaruit het verkrijgen van informatie vrijwel onmogelijk is.

.....

²⁷ Een oplossing zou kunnen zijn dat – conform de huidige plannen - het MOT meer met informele richtlijnen en concrete typologieën zal gaan werken, die de banken beter in staat moeten stellen verdachte transacties te herkennen. Gemeld wordt ook dat de banken zelf al veel doen op het gebied van het bewaken van de integriteit van hun klantenbestand, o.a. via automatisering. Zo wordt er al veel met profielen gewerkt en worden automatische controles van transacties afgezet tegen deze profielen. Dit wordt van groot belang geacht.

5. Conclusie

5.1. Recapitulatie en conclusie

Het beeld dat bestaat van het misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering is tamelijk beperkt en gefragmenteerd. Binnen de FEC-werkgroep Terrorismefinanciering & Terrorismebestrijding heeft al een inventarisatie plaats gehad van mogelijkheden voor terroristische groeperingen om gebruik (misbruik) te maken van het financiële stelsel in Nederland. Het misbruik van non-profit organisaties voor het inzamelen en verplaatsen van geld kwam daarin ook naar voren. Gezamenlijk hebben de FEC-participanten in die werkgroep voor het eerst een gemeenschappelijk beeld van deze problematiek in zijn algemeenheid opgebouwd.

Dat beeld is in deze 'quick scan' voor wat betreft non-profit organisaties verder uitgebouwd. Er blijkt slechts een beperkt aantal casussen te zijn waarin misbruik van non-profit organisaties naar voren is gekomen. De relatie met terrorismefinanciering is niet altijd te leggen.

Er worden ook lacunes gevoeld in wet- en regelgeving en transparantie. De rechtsvorm 'stichting' lijkt o.a. aantrekkelijk om misbruik van te maken door een zeer gering toezicht en transparantie. De oprichting is eenvoudig, met weinig tot geen preventief toezicht en eenmaal opgericht is er weinig toezicht op de activiteiten. Misbruik zal dan slechts op een indirecte wijze kunnen blijken, namelijk via ongebruikelijke geldstromen, door klachten van gedupeerde donateurs of als 'bijvangst' in opsporingsonderzoeken.

Onduidelijk is ook hoe groot het probleem van het misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering is. Zien de deelnemers weinig misbruik omdat het er niet is, of omdat de transparantie van, en het toezicht op non-profit organisaties zo gering is. Dit laatste is met name het probleem waar de FATF zijn aanbevelingen op richt. Een uitkomst van deze 'quick scan' lijkt inderdaad te zijn dat door een gebrek aan toezicht en transparantie de deelnemers weinig misbruik zien c.q. kunnen zien.

Een belangrijke conclusie is voorts dat misbruik niet alleen voorkomt onder organisaties die zich bewust volledig buiten het gezichtsveld van de autoriteiten begeven. Het misbruik kan zich op twee manieren manifesteren. Stichtingen zijn enerzijds kwetsbaar voor misbruik (bijvoorbeeld door infiltratie van terroristen en/of hun sympathisanten) en anderzijds zijn zij geschikt als instrument om (bewust) misbruik te plegen.

Een van de belangrijkste kenmerken van een aantal van de geconstateerde gevallen van misbruik was namelijk dat de organisatie zich juist wel als volledig legitieme liefdadigheidsorganisatie presenteerde, teneinde op deze wijze zoveel mogelijk geld in te zamelen.

Uiteraard moet bij het eventueel implementeren van maatregelen rekening worden gehouden met de administratieve lasten en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Aanbevolen wordt om dus – zoveel mogelijk – aan te sluiten bij bestaande systemen en bevoegdheden. Een beter gebruik van de bestaande mogelijkheden derhalve door een betere samenwerking en informatie-uitwisseling.

Bijlage A: Overzicht geïnterviewden (extern) en deelnemers expertmeeting

Overzicht geïnterviewde organisaties en instellingen (extern)

Organisatie

.....

Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)

Vereniging van Kamers van Koophandel

Universiteit van Amsterdam

Overzicht deelnemende organisaties expertmeeting

Organisatie

.....

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)

Autoriteit Financiële Markten (AFM)

Belastingdienst

Bureau voor politieke ondersteuning van de Landelijke Officier voor de Wet

MOT (BLOM)

De Nederlandsche Bank (DNB)

Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – Economische Controledienst (FIOD-ECD)

Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT)

Ministerie van Financiën

Ministerie van Justitie

Openbaar Ministerie (OM)

Bijlage B: Enkele relevante wetteksten

Algemeen

Artikel 2:10 BW

Het bestuur is verplicht van de vermogenstoestand van de rechtspersoon en van alles betreffende de werkzaamheden van de rechtspersoon, naar de eisen die voortvloeien uit deze werkzaamheden, op zodanige wijze een administratie te voeren en de daartoe behorende boeken, bescheiden en andere gegevensdragers op zodanige wijze te bewaren, dat te allen tijde de rechten en verplichtingen van de rechtspersoon kunnen worden gekend.

Stichtingen

In art. 285 e.v. boek 2 BW wordt o.a. ingegaan op de oprichting, de ontbinding en het opleggen van een bestuursverbod of voorlopige voorzieningen. In het bijzonder zijn de volgende artikelen in het licht van deze 'quick scan' van belang.

Art. 296.

In een geding, waarin ontbinding van een stichting op een grond als vermeld in artikel 21 of 301, lid 1 onder a wordt verzocht of gevorderd, kan de rechtbank de bevoegdheden in de beide voorgaande artikelen genoemd, ambtshalve uitoefenen.

Art. 297.

1. Het openbaar ministerie bij de rechtbank is, bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel het bestuur naar behoren wordt gevoerd, bevoegd aan het bestuur inlichtingen te verzoeken. 2. Bij niet- of niet-behoorlijke voldoening aan het verzoek kan de president van de rechtbank, desgevorderd, bevelen dat aan het openbaar ministerie de boeken, bescheiden en andere gegevensdragers van de stichting voor raadpleging beschikbaar te stellen en de waarden der stichting worden getoond. Tegen de beschikking van de president staat geen hoger beroep of cassatie open.

Art. 298.

1. Een bestuurder die:

a. iets doet of nalaat in strijd met de bepalingen van de wet of van de statuten, dan wel zich schuldig maakt aan wanbeheer, of b. niet of niet behoorlijk voldoet aan een door de president der rechtbank, ingevolge het vorige artikel, gegeven bevel, kan door de rechtbank worden ontslagen. Dit kan geschieden op vordering van het openbaar ministerie of op verzoek van iedere belanghebbende.

2. De rechtbank kan, hangende het onderzoek, voorlopige voorzieningen in het bestuur treffen en de bestuurder schorsen.

3. Een door de rechtbank ontslagen bestuurder kan gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder van een stichting worden.

Art. 299.

Telkens wanneer het door de statuten voorgeschreven bestuur geheel of gedeeltelijk ontbreekt en daarin niet overeenkomstig de statuten wordt voorzien, kan de rechtbank, op verzoek van iedere belanghebbende of op vordering van het openbaar ministerie in de vervulling van de ledige plaats voorzien. De rechtbank neemt daarbij zoveel mogelijk de statuten in acht.

Art. 300.

Vervallen.

Art. 300a.

De artikelen 131, 138, 139, 149 en 150 zijn van overeenkomstige toepassing in geval van faillissement van een stichting die aan de heffing van vennootschapsbelasting is onderworpen.

Art. 301.

1. De rechtbank ontbindt de stichting op verzoek van een belanghebbende of op vordering van het openbaar ministerie, indien:

a. het vermogen van de stichting ten enenmale onvoldoende is voor de verwezenlijking van haar doel, en de mogelijkheid dat een voldoende vermogen door bijdragen of op andere wijze in afzienbare tijd zal worden verkregen, in hoge mate onwaarschijnlijk is; b. het doel der stichting is bereikt of niet meer kan worden bereikt, en wijziging van het doel niet in aanmerking komt.

2. De rechtbank kan ook ambtshalve de stichting ontbinden tegelijk met de afwijzing van een verzoek of vordering als bedoeld in artikel 294.

Art. 302.

In kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraken, inhoudende:

- doorhaling, aanvulling of wijziging van het in het register ingeschrevene;
- wijziging van de statuten van de stichting,
- wijziging van of voorziening in het bestuur, of
- vernietiging van een besluit tot wijziging van de statuten,
- worden door de zorg van de griffier van het college waarvoor de zaak laatste lijk aanhangig was ingeschreven in het in artikel 289 van dit Boek genoemde register.

VN-verdrag tegen georganiseerde criminaliteit

Art. 31.

State parties shall endeavour, in accordance with fundamental principles of their domestic law, to reduce existing of future opportunities for organised crime groups to participate in lawful markets with proceeds of crime, through appropriate legislative, administrative or other measures. These measures focus on:

(-)

(a) The prevention of the misuse of legal persons by organised criminal groups, such measures include:

- The establishment of public records on legal and natural persons involved in the establishment, management and funding of legal persons;
- The introduction of the possibility of disqualifying by court order or any appropriate means for a reasonable period of time persons convicted of offences covered by this convention from acting as directors of legal persons incorporated within their jurisdiction;
- The establishment of national records of persons disqualified from acting as directors of legal persons incorporated within their jurisdiction;

- The exchange of information contained in the records referred to in subparagraphs (d) (i) and (iii) of this paragraph with the competent authorities of other State Parties.

Bijlage C: Rechtsvergelijking non-profit organisaties

Hieronder volgt een beknopt overzicht van het (preventieve) toezicht op (goede doelen-)stichtingen/liefdadigheidsinstellingen in Engeland, Duitsland en Nederland. Een vergelijking op hoofdlijnen toont aan dat het Nederlandse systeem minder toezicht en transparantie kent.

1. Kernpunten Aanpak

Engeland: Overheidstoezicht gericht op liefdadigheidsinstellingen.

Duitsland: Overheidstoezicht gericht op de zelfstandige stichting als rechtsvorm.

Nederland: Geen overheidstoezicht met uitzondering van het (facultatieve) toezicht van de Belastingdienst en het repressieve toezicht van het OM.

2. Preventief toezicht

Engeland

Slechts na goedkeuring van, en registratie bij, de Charity Commission mag men zich een liefdadigheidsinstelling noemen en geld inzamelen, ongeacht de rechtsvorm. De registers zijn openbaar. De liefdadigheidsinstellingen met rechtspersoonlijkheid staan bovendien nog onder preventief toezicht van de Registrar of Companies. Dit orgaan beoordeelt de rechtsgeldigheid van de oprichting van vennootschappen.

Duitsland

In Duitsland is voor de oprichting van een stichting met rechtspersoonlijkheid goedkeuring van de overheid vereist. In eerste instantie van de federale overheid en aanvullend door de deelstaatoverheid. Er bestaan geen openbare registers.

Nederland

In Nederland bestaat geen preventieve overheidstoestemming. De notaris bekijkt slechts of de oprichtingsakte en statuten aan bepaalde minimum, in de wet opgenomen, eisen voldoet. Registratie in openbare registers is verplicht maar blijkt afhankelijk te zijn van het bestuur.

3. Transparantie

Engeland

Engeland kent een uitgebreide boekhoudplicht voor liefdadigheidsinstellingen. Naast een financiële verslaglegging dient een liefdadigheidsinstelling aan te geven in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en hoe deze te bereiken in de komende jaren. Beide documenten moeten binnen 10 maanden na afloop van het boekjaar worden ingediend bij de Charity Commission en zijn openbaar.

Duitsland

Duitsland kent een op federaal niveau neergelegde boekhoudplicht die op deelstaat niveau verder wordt uitgewerkt. In alle deelstaten dient na afloop van het stichtingsjaar, aan de toezichthoudende overheid, een financieel jaaroverzicht te worden overgelegd. Daarnaast verplicht de wetgeving van bijna alle deelstaten dat in de verslaglegging wordt aangegeven op welke wijze het stichtingsdoel wordt nageleefd. De stukken behoeven niet door een accountant te worden gecontroleerd en publicatie is niet verplicht.

Nederland

Het BW bevat geen specifieke voorschriften over de administratie van een stichting. Er bestaat alleen een algemene boekhoudplicht, welke voor stichtingen zeer beperkt is uitgelegd in de jurisprudentie. De boekhouding of een jaarrekening hoeft niet actief aan de overheid verstrekt te worden²⁸ en dienen enkel zeven jaar bewaard te worden.

4. Toezicht

Engeland.

In Engeland is het toezicht primair belegd bij de Charity Commission. Naast deze Charity Commission spelen nog diverse andere organisaties een rol binnen het toezicht op liefdadigheidsinstellingen.

.....
²⁸ Stichtingen met een netto-omzet van EUR 3,5 miljoen of meer per jaar moeten hun jaarstukken deponeren.

Ook het Court of Chancery, een afdeling binnen het High Court of Justice, en de Attorney-General (AG) hebben een rol in het toezicht. Daarnaast wordt door de Registrar of Companies aanvullend toezicht uitgeoefend op de liefdadigheidsinstellingen met rechtspersoonlijkheid en heeft ook de belastingdienst een rol.

De bevoegdheden van deze organisaties, en in het bijzonder van de Charity Commission, zijn vergaand. Enkele voorbeelden zijn: de Charity Commission kan een onderzoek in stellen naar de gang van zaken binnen de liefdadigheidsinstelling en op basis van de bevindingen maatregelen treffen over het vermogens-, investerings-, inkomsten- en uitgavenbeleid, het overdragen van het vermogen bij ontbinding, het geven van ontslag en het geven van instructies.

Duitsland

In Duitsland bestaat een systeem van overheidstoezicht dat bestaat uit "rechtstoezicht" en is gericht op de bescherming van het doel van de organisatie, het tegengaan van doeloverschrijding en het zekerstellen van een juiste wetstoepassing. De regels m.b.t. vermogensbeheer verschillen per deelstaat, zo ook het toezicht hierop.

Nederland

De Belastingdienst toetst of er – gezien de doelstelling van de stichting – een heffingsbelang is. Zo niet, dan is er verder geen bemoeienis meer door de Belastingdienst, behalve als de stichting een zogenaamde rangschikking wil verkrijgen. De Belastingdienst kent voor erfenissen of schenkingen een verlaagd tarief indien wordt geërfd of verkregen door een binnen het Rijk gevestigde kerkelijke, levensbeschouwelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke of het algemeen nut beogende instelling.

Bij ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd, dan wel of het bestuur op een behoorlijke wijze wordt uitgeoefend, is het Openbaar Ministerie bevoegd aan het bestuur inlichtingen te verzoeken. Als het bestuur daar niet of niet behoorlijk aan voldoet, kan de president van de rechtbank, op vordering van het Openbaar Ministerie, beschikbaarstelling van alle gegevensdragers en inzage in alle vermogensbestanddelen van de stichting bevelen. In een dergelijke situatie is het, op vordering van het Openbaar Ministerie

maar ook op verzoek van iedere belanghebbende, ook mogelijk het bestuur door de rechtbank te laten ontslaan. Van belang in dit verband is verder dat de rechtbank een voorlopige voorziening kan treffen of een bestuurder kan schorsen, zolang het onderzoek duurt een tijdelijke bestuurder kan benoemen en een stichting kan ontbinden. (art. 2:10 jo. 2:297 e.v. evt. jo. 2:20 BW). (art. 296 e.v. boek 2 BW)

Een beperkt deel van Nederlandse non-profit organisaties, die echter wel een substantieel deel van de geldstromen die in de non-profit sector omgaan verte genwoordigen, hebben zich vrijwillig onder het toezicht van het CBF gesteld

Bijlage D: Cijfermatige informatie

Aantal verenigingen en stichtingen

Datum	Aantal stichtingen	Aantal verenigingen
1 januari 1995	105.487	96.752
1 januari 1996	110.455	97.862
1 januari 1997	114.209	98.913
1 januari 1998	118.357	100.140
1 januari 1999	122.495	101.279
1 januari 2000	126.477	102.435
1 januari 2001	130.141	103.639
1 januari 2002	134.285	104.689
1 januari 2003	138.084	105.410

(Bron: Vereniging van Kamers van Koophandel)

Aantal stichtingen onderverdeeld naar specifieke bedrijfsindelingscodes van de Kamers van Koophandel

Datum	Religieuze organisaties (BIK-code 91311)	Steunfondsen (BIK-code 91333)	Ideële organisaties n.e.g. (BIK-code 913363)
1 januari 1995	2.334	5.456	1.036
1 januari 1996	2.472	6.034	1.131
1 januari 1997	2.606	6.615	1.246
1 januari 1998	2.762	7.244	1.447
1 januari 1999	2.876	7.882	1.595
1 januari 2000	2.974	8.571	1.674
1 januari 2001	3.083	9.333	1.765
1 januari 2002	3.239	10.061	1.888
1 januari 2003	3.354	10.764	1.978

(Bron: Vereniging van Kamers van Koophandel)

*Aantal verenigingen onderverdeeld naar specifieke
bedrijfsindelingscodes van de Kamers van Koophandel*

Datum	Religieuze organisaties (BIK-code 91311)	Steunfondsen (BIK-code 91333)	Ideële organisaties n.e.g. (BIK-code 913363)
1 januari 1995	718	297	356
1 januari 1996	718	313	369
1 januari 1997	736	336	383
1 januari 1998	746	366	395
1 januari 1999	764	435	414
1 januari 2000	776	489	433
1 januari 2001	794	564	442
1 januari 2002	806	630	463
1 januari 2003	810	681	463

(Bron: Vereniging van Kamers van Koophandel)

Overzicht FEC-publicaties

Publicatienummer:	Titel:
1.	Gevolmachtigd agenten
2.	Remisiers
3.	Geldelijke overmakingen
4.	Fiscale informatie voor toezichthouders
5.	Niet-geregistreerde groene instellingen
6.	Back-to-backleningen
7.	Wisselkantoren
8.	Participatieregelingen
9.	Terrorismefinanciering en terrorismebestrijding
10.	Quick scan Non profitorganisaties en terrorismefinanciering

Deze publicaties zijn op schriftelijk verzoek te verkrijgen bij het FEC.

E-mail: fec@fecinfo.nl

Orlyplein 71

1043 DS Amsterdam

De publicaties zijn ook beschikbaar op de website van het FEC:

www.fecinfo.nl.

