

Vergaderjaar 2008–2009

27 834

Criminaliteitsbeheersing

Nr. 53

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2008

Zoals toegezegd in de brief naar aanleiding van het rapport «Goed bedoeld. Preventieve doorlichting goede doelen-sector»¹ bericht ik u in deze brief, mede namens mijn ambtgenoten van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over de uitkomsten van de interdepartementale werkgroep die heeft onderzocht op welke wijze het toezicht op stichtingen kan worden verbeterd. Aan deze werkgroep hebben vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, Financiën en Economische Zaken deelgenomen, alsmede van het Openbaar Ministerie (OM), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB).

Aanleiding

Al enkele jaren groeit het besef dat de overheid en het publiek te weinig zicht hebben op de activiteiten van stichtingen. Dit maakt de stichting als rechtsvorm kwetsbaar voor verschillende vormen van criminaliteit. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om faillissements- en subsidiefraude, witwassen en ideologisch geïnspireerde criminaliteit. Zo kan een stichting een onschuldig ogend voorportaal zijn van een organisatie die terrorisme financiert of personen rekruteert voor illegale activiteiten vanuit een radicale doelstelling.

Hoewel ik wil benadrukken dat het grootste deel van deze sector volstrekt onschuldig is en zelfs een cruciale rol vervult binnen onze samenleving, beoordeel ik het huidige niveau van toezicht en transparantie in deze sector (waarin vele miljarden euro's omgaan) op dit moment als onvoldoende. Dit past niet bij de observatie dat criminelen in toenemende mate rechtspersonen misbruiken voor hun criminele activiteiten, zoals onlangs ook naar voren is gekomen in het Nationaal Dreigingsbeeld 2008². Om die reden acht ik het noodzakelijk om een jaarlijkse publicatie van de staat van baten en lasten en de balans verplicht te stellen voor stichtingen. In deze brief ga ik verder in op de noodzaak en de contouren van deze maatregel.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 27 834, nr. 51.

² Kamerstukken II 2007–2008, 29 911, nr. 17.

Huidige situatie

Op dit moment telt Nederland ongeveer 160 000 stichtingen. Hoewel dit aantal de laatste jaren sterk is toegenomen en er een aantal belangrijke ontwikkelingen zijn op het gebied van zelfregulering¹, bestaat er bij het publiek en overheidsdiensten niet veel zicht op de activiteiten van het grootste deel van deze groep. Van de stichtingen waar wel zicht op is, staan ongeveer 270 instellingen als goed doel onder het toezicht van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). Daarnaast maken naar schatting 24 000 organisaties gebruik van de fiscale regeling voor algemeen nut beogende instellingen (ANBI)² en hebben in dat kader extra verplichtingen tegenover de Belastingdienst. Tenslotte zijn stichtingen die ondernemingen drijven waarvan de netto-omzet gedurende twee opeenvolgende boekjaren zonder onderbreking nadien gedurende twee opeenvolgende boekjaren ten minste € 4.4 miljoen bedraagt, ingevolge artikel 2:360 van het Burgerlijk Wetboek op dit moment al onderworpen aan een (eventueel beperkte) publicatieplicht. Van het overige deel van de stichtingen zijn echter alleen de gegevens bekend uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Hierbij valt te denken aan adres- en contactgegevens, alsmede de personalia van de bestuurders van de stichting en de statuten.

In 2004 constateerde het Financieel Expertise Centrum (FEC)³ al dat er een gebrek aan toezicht en transparantie is ten opzichte van stichtingen. Ook uit twee in opdracht van het Ministerie van Justitie verrichte onderzoeken⁴ blijkt dat het voor stichtingen eenvoudig is om buiten het zicht van het publiek en van overheidsinstanties te blijven. Hoewel in de eerder aangehaalde preventieve doorlichting van de goedbedoelensector wordt geconcludeerd dat niet is gebleken dat er grootschalig misbruik wordt gemaakt van de stichting als rechtsvorm, geven de onderzoekers tegelijkertijd aan dat dit mogelijk wordt veroorzaakt door het huidige gebrek aan zicht op stichtingen.

Maatregel

Ik concludeer dat het vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding en het verbeteren van de integriteit in deze sector noodzakelijk is dat er meer informatie omtrent stichtingen beschikbaar komt. De overheid heeft behoefte aan gegevens die een basis vormen voor analyse en interventie, terwijl basistransparantie ook andere belanghebbenden in staat zal stellen om eventueel misbruik te signaleren. Zo zijn ook donateurs en financiers gebaat bij meer wetenschap over stichtingen. Omdat de risico's zich vooral in het veld van financieel-economische criminaliteit bevinden, is inzicht in de financiële situatie van stichtingen daarbij prioriteit.

Op dit moment heeft het bestuur van een stichting al te maken met een interne verslagleggingsplicht. Deze verplichting houdt in dat binnen 6 maanden na het einde van het boekjaar een staat van baten en lasten en een balans dient te worden opgesteld. Ik ben van plan om dit uit te breiden met een wettelijke verplichting om deze stukken ook te openbaren. Door deze publicatieplicht zullen stichtingen de staat van baten en lasten en de balans moeten deponeren in het openbare Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Hiermee wordt een grote stap gezet naar een betere informatiepositie ten opzichte van stichtingen, terwijl de extra administratieve last die een stichting hiervan ondervindt beperkt blijft tot de handeling die benodigd is om deze stukken (elektronisch) beschikbaar te stellen.

De voorgestelde maatregel biedt inzicht in de financiële positie van een stichting. De balans laat de totale omvang van het vermogen van een stichting zien, terwijl uit de staat van baten en lasten blijkt hoe groot de in-

¹ Zie daarvoor de brief van 8 september 2008, Kamerstukken II 2007–2008, 27 834, nr. 51.

² Daarnaast vallen circa 20 000 kerkelijke gemeenten onder een groepsbeschikking.

³ FEC (2004), «Quick-scan non-profit-organisaties en terrorismefinanciering».

⁴ Intraval (2007), «Goed bedoeld, preventieve doorlichting goede doelen-sector» en Intraval (2007), «Stichtingen, verenigingen en criminaliteit».

en uitstroom van financiële middelen is geweest gedurende een boekjaar. De publicatieplicht biedt daarmee de mogelijkheid om op een laagdrempelige manier analyses uit te voeren en de informatie te vergelijken met kennis uit rechercheonderzoek, iets dat tot dusver niet mogelijk is. De verwachting is bovendien dat er een preventieve werking uitgaat van een verplichting om financiële stukken openbaar te maken.

De wet geeft op dit moment weinig voorschriften voor de precieze inhoud van de balans en de staat van baten en lasten van een stichting. Ter verbetering van de transparantie en de verantwoording van stichtingen ben ik ben van plan om het opnemen van de totaal aan binnengekomen contante en girale donaties in de staat van baten en lasten verplicht te stellen. Overigens is het daarbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat de namen van individuele donateurs opgenomen worden.

Bij de implementatie van de publicatieplicht zal worden aangesloten bij het Herziene Toezicht op Rechtspersonen (HTR). In dit systeem wordt het mogelijk om grote hoeveelheden informatie over rechtspersonen automatisch te doorzoeken op basis van risicoprofielen. Deze analyse levert vervolgens meldingen op die een startpunt of bijdrage kunnen vormen voor nader (opsporings)onderzoek. HTR biedt daarmee een uitstekend platform om de aanvullende informatiestroom van stichtingen te kunnen verwerken, zonder dat daar veel extra uitvoeringskosten mee gemoeid zijn. Zonder de publicatieplicht beschikt de overheid ten aanzien van stichtingen over minder informatie in vergelijking met andere rechtsvormen, waardoor het toezicht op deze groep minder streng kan worden ingericht. Het is niet ondenkbaar dat daardoor een verschuivingseffect van misbruik van bijvoorbeeld bv's en nv's naar stichtingen zal optreden. Met de invoering van een publicatieplicht wordt dit voorkomen.

Met de invoering van een publicatieplicht komt er een jaarlijks contactmoment tussen stichtingen en het Handelsregister. Het bestuur van een stichting zal verplicht worden om de balans en staat van baten en lasten te ondertekenen, waarmee er een actueel beeld ontstaat van de samenstelling van het bestuur. Dit laatste is ook van belang in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft), op grond waarvan financiële instellingen de cliënt en de uiteindelijk belanghebbende dienen te identificeren en te verifiëren. Daarnaast moeten maatregelen worden genomen om inzicht te verwerven in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur van de cliënt. Instellingen kunnen de balans en staat van baten en lasten gebruiken om een beoordeling te maken van de kredietwaardigheid en het risicoprofiel van een stichting.

Internationaal

In internationaal verband heeft Nederland zich gecommitteerd aan de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF) inzake de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Eén van de 49 aanbevelingen van de FATF is gericht op meer transparantie van non-profit instellingen, onder meer door deze instellingen financiële jaarstukken te laten publiceren. De publicatieplicht en de reeds in de praktijk gebrachte zelfregulering voor «grote fondsen» die onder toezicht staan van het CBF, sluiten aan bij de betreffende aanbeveling. Er wordt bovendien aansluiting gemaakt met de situatie in omliggende landen, waar stichtingen in veel gevallen al verplicht zijn om inzicht te geven in hun financiële huishouding.

Slot

De thans bestaande gebrekkige transparantie van stichtingen levert een kwetsbaarheid op ten aanzien van verschillende vormen van criminaliteit. Gezien de omvang en het maatschappelijk belang van deze sector acht ik verbetering hiervan noodzakelijk. De in deze brief gepresenteerde publicatieplicht stelt de overheid in staat om doorlopend repressief toezicht op stichtingen te houden. Ook donateurs en handelspartners zijn gebaat bij openbaring van financiële stukken. Zoals bij elke nieuw op te leggen maatregel dienen de extra lasten te worden afgewogen tegen het nut ervan. De reeds verplichte interne verslagleggingsplicht vormt het uitgangspunt voor de publicatieplicht. Hierdoor kunnen de extra administratieve lasten beperkt blijven, terwijl de hiermee verkregen informatie wel de basistransparantie in deze sector garandeert. Voor de invoering van een publicatieplicht voor stichtingen is een wijziging van het Burgerlijk Wetboek nodig. Ik streef ernaar om deze wijziging in 2009 aan uw Kamer te sturen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak