

Position paper

Ten behoeve van de parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen.

Opgesteld naar aanleiding van de oproep gericht aan M.J.A.E. Rijssenbeek om als deskundige te worden gehoord door de ondervragingscommissie.

Inleiding

- De heer Rijssenbeek is tot 31 december 2019 werkzaam geweest als officier van justitie bij het functioneel parket van het openbaar ministerie. In die hoedanigheid is hij als programmaleider betrokken geweest bij FEC-TF en bij het deelproject BF. Dit programma en deelproject worden nader omschreven in deze position paper.
- Het programmaleiderschap van FEC-TF en BF wordt ingevuld namens alle betrokken partners en participanten.
- Als deskundige zal de heer Rijssenbeek verklaren vanuit zijn wetenschap als voormalig programmaleider van FEC-TF en BF.

FEC- Algemeen

- Het FEC is een **samenwerkingsverband** tussen autoriteiten met een toezicht-, controle-, vervolgings- of opsporingstaak in de financiële sector en is opgericht om de integriteit van deze sector te versterken.
- **FEC-partners** zijn: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU), Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), OM en Nationale Politie.
- **FEC-waarnemers** zijn: Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- **Informatie-uitwisseling:** De manier waarop en de voorwaarden waaronder de FEC-partners onderling informatie - waaronder persoonsgegevens - met elkaar kunnen uitwisselen, ligt vast in het Informatieprotocol FEC 2019. Dit protocol is onderdeel van het Convenant FEC 2014. Dit convenant is opgericht om de samenwerking tussen de partners van FEC een meer operationeel karakter te geven.

Programma Terrorismefinanciering (FEC-TF)

- Sinds 1 februari 2015 is binnen het FEC een programma gestart dat zich richt op het bestrijden van terrorismefinanciering (FEC-TF). Naast de vaste FEC-partners kan (afhankelijk van de casus) een aantal andere relevante organisaties als participant bij dit programma worden betrokken. De FEC-TF-participanten zijn middels een addendum op het FEC-convenant aan het programma verbonden
- **FEC-TF-participanten** zijn: Douane, Belastingdienst/Toeslagen, IND, BZK, BFT en KMar.

- Met het beschikbaar komen van structurele financiering is het programma FEC-TF een integraal onderdeel geworden van de taken van het FEC.
- **Doelomschrijving Programma FEC- TF**

Conform de Addenda op het Informatieprotocol heeft de samenwerking van de FEC-partners en –participanten op het gebied van bestrijding van terrorismefinanciering tot specifiek doel op lange termijn de samenwerking op dit gebied te vergroten:

1. De financiële netwerken van bij de FEC-partners en -participanten bekende personen die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme en andere relevante personen en entiteiten zijn op basis van FEC-signalen in kaart gebracht. Daardoor is onder meer inzicht verkregen in de wijze waarop en door wie deze personen worden gefinancierd;
2. In alle gevallen waarin het verkregen inzicht daartoe aanleiding geeft, is een interventiestrategie opgesteld;
3. De verworven kennis leidt tot het opstellen van getoetste typologieën en het verankeren van 'lessons learned' bij betrokken partners.

Deelproject Buitenlandse Financiering (FEC- project BF)

- Sinds september 2017 loopt binnen het FEC-TF een pilot die is gericht op het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non-profit instellingen (NPO's) waarvan één of meerdere betrokken partijen direct of indirect in verband kunnen worden gebracht met terrorisme of de financiering daarvan. Een dergelijke financiering van NPO's wordt vanwege de (al dan niet indirecte) relatie met subjecten die betrokken zijn bij terrorisme of de financiering daarvan als onwenselijk beschouwd.
- Deze pilot is gestart op verzoek van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie, van Financiën, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de Kamerbrief van deze ministers d.d. 4 december 2016 (29 614 Grondrechten in een Pluriforme samenleving) is daarover het volgende opgenomen:

"Het kabinet bekijkt of de signalering kan worden verbeterd. Hiertoe zal de informatie-uitwisseling tussen betrokken instanties worden geïntensiveerd om gemeenten en andere overheidsinstellingen in staat te stellen informatie over ongewenste financiering in beeld te krijgen en deze in te perken. Momenteel wordt gekeken naar de juridische mogelijkheden en praktische invulling van informatie-uitwisseling. Waar nodig worden aanvullende regelgeving of extra bevoegdheden gerealiseerd. In lijn met de wens van het kabinet onderzoekt het Financieel Expertise Centrum (hierna: FEC) een spoedige start van een nieuw (deel)project gericht op inzicht in en het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering van non-profit organisaties. Het doel van dat project is om meer zicht te krijgen op buitenlandse financieringsstromen van non-profit organisaties en het analyseren van deze informatie door een multidisciplinair team van FEC-partners en andere relevante organisaties. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het tegengaan van ongewenste financieringsstromen en bijbehorende ongewenste beïnvloeding en gedrag."
- Gedurende de pilot is een aantal informatieverzoeken uitgezet en geanalyseerd, hetgeen heeft geleid tot *interventies* door betrokken partijen. Hierbij kan gedacht worden aan een handavings- of opsporingsonderzoek dan wel een voorbereidend, verkennend of informatief onderzoek door een van de bij de pilot betrokken organisaties.
- In 2018 is besloten de pilot met twee jaar te verlengen (tot september 2020). In juni 2019 is besloten de pilot meerjarig incidenteel voort te zetten met een evenredige

verdeling van de kosten over alle betrokken departementen (FIN, JenV, SZW, BZ en m.i.v. september 2020 ook BZK).

- **Doelstelling FEC-project BF**

Binnen het programma FEC TF heeft de pilot BF de volgende doelstelling:

Primair

1. Het in kaart brengen van de (van origine) buitenlandse financiering van non profit instellingen (NPO's) die onderdeel uitmaken van de netwerken die zichtbaar worden of zijn geworden binnen het programma FEC TF.
2. Het beoordelen en analyseren van risico's verbonden aan deze financiële transacties.
3. Het opstellen van interventiestrategieën tegen risicovolle financiële transacties.

Secundair

1. Het beoordelen of de nu uiteengezette pilot-uitbreiding een effectieve aanpak is om risicovolle financiering van Nederlandse Non-Profit Organisaties (NPO's) tegen te gaan.
2. Het doen van suggesties voor het treffen van bestuurlijke maatregelen of het aanpassen van wet- en regelgeving om de risico's voor misbruik van NPO's te verkleinen en de transparantie van de risicovolle geldstromen te vergroten.
3. Het Opstellen van guidance voor banken voor cliëntonderzoeken en transactiemonitoring bij Nederlandse NPO's ten behoeve van betere toekomstige detectie en voor het doen van meldingen OT (ongebruikelijke transacties) in het kader van de Wwft.

- **Eindproducten van de pilot BF:**

1. Inzicht in (herkomst, route, bestemming, risico) van (van origine) buitenlandse en risicovolle geldstromen;
2. Interventievoorstellen bij geconstateerde risicovolle geldstromen (strafrechtelijke, bestuurlijke of fiscale);
3. Adviezen voor bestuurlijke maatregelen en/of aanpassing van wet- en regelgeving. Informatie kan (mits geschoond van informatie van toezichthouders DNB en AFM) met relevante partijen, waaronder gemeenten, wordt gedeeld (via de lokale driehoek of, onder bepaalde voorwaarden (zie hierna), via het Regionaal Informatie en Expertise Centrum);
4. Guidance/richting voor financiële instellingen ten behoeve van een betere detectie van risicovolle geldstromen naar Nederlandse NPO's.

- **Knelpunten die binnen de pilot BF zijn signaleerd:**

1. *Gebrek aan transparantie*
Er is nu vaak weinig financiële informatie beschikbaar ten aanzien van maatschappelijke en religieuze organisaties. Stichtingen zijn nu niet verplicht hun balans, de staat van baten en lasten en giften openbaar te maken.
2. *Gebrek aan handelingsperspectief*
Partners en participanten binnen het FEC beschikken niet altijd over een handelingsperspectief, terwijl dat soms vanuit de politiek en de maatschappij wel verwacht wordt. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer buitenlandse financiering

(met een indirecte link naar terrorismefinanciering) als "onwenselijk" of als "risicovol" wordt beschouwd, maar er geen of slechts beperkte strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden zijn.

3. *Informatieverstrekking vanuit het FEC is niet eenvoudig*

Informatieverstrekking vanuit het FEC naar gemeenten is niet altijd eenvoudig. Gemeenten maken immers geen onderdeel uit van het samenwerkingsverband (FEC). Binnen het bestaande juridisch kader van informatie-uitwisseling mag er alleen informatie met gemeenten worden gedeeld als deze geschoond is van toezicht informatie (d.w.z. info afkomstig van Belastingdienst, DNB, AFM). Verder kan informatie die binnen het FEC is gedeeld, niet zonder meer worden verstrekt aan een RIEC. De reden hiervoor is dat het FEC en het RIEC verschillende doelstellingen hebben. Als gevolg daarvan is de informatie binnen het FEC voor een ander (verwerkings)doel verzameld dan het verwerkingsdoel waaronder het RIEC samenwerkt. Ten slotte kan informatie vanuit de pilot BF niet worden gedeeld met de departementen.

Er zijn verschillende wetgevingstrajecten in gang gezet, die de binnen het FEC ervaren knelpunten moeten wegnemen en de effectiviteit van het FEC moeten verhogen. Als deze trajecten de eindstreep niet halen, wordt de "meerjarig incidentele" financiering van het project BF opnieuw tegen het licht gehouden (middels een evaluatie).