

Goed bedoeld



PREVENTIEVE DOORLICHTING GOEDE DOELEN-SECTOR

R. van der Stoep

J. Snippe

B. Bieleman

INTRAVAL
Bureau voor onderzoek & advies

Goed bedoeld

PREVENTIEVE DOORLICHTING GOEDE DOELEN-SECTOR

Maart 2007

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© St. INTRAVAL

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail info@intraval.nl

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 184
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

Maart 2007

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	R. van der Stoep, J. Snippe, B. Bieleman
Omslag:	E. Cusiël
Opmaak:	M. Hoorn
Druk:	Repro GMW Groningen, Raster Prepress
Opdrachtgever:	Ministerie van Justitie
ISBN-13:	978 90 77115 92 3

VOORWOORD

Het ministerie van Justitie heeft in het kader van het 'Programma preventie georganiseerde criminaliteit' de goede doelen-sector preventief laten doorlichten. Het doel hiervan is te inventariseren in hoeverre er sprake is van kwetsbaarheid van de sector voor infiltratie door (georganiseerde) criminaliteit dan wel terrorismefinanciering.

Het ministerie heeft onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAL opdracht gegeven die kwetsbare plekken van de branche in kaart te brengen. Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior)onderzoekers J. Snippe en R. van der Stoep, geassisteerd door M. Hoorn en A. Kruize onder verantwoordelijkheid van B. Bieleman. J. Lasker, directeur van Mediad, bureau voor communicatieonderzoek, fungeerde als adviseur.

Vanaf deze plaats willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder leiding van J. Lely (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie) bedanken voor hun kritische en positieve bijdrage aan het onderzoek en de totstandkoming van het rapport. De begeleidingscommissie bestond verder uit: C.A. Hoving-Nienhuis (Ministerie van Economische Zaken); C.H. van der Laan, J. Overwater, K. Tielemans (allen Ministerie van Justitie); P.W.G.F. ten Westeneind (Ministerie van Financiën); J. Zwartjes en A. Kemps (beiden CBF). Medewerkers van het Functioneel Parket hebben als klankbord gefungeerd.

Voorts gaat onze dank uit naar onze contactpersonen bij het Functioneel Parket en Radventure, de heren G.E.L.M. de Wit en P. Rakké, voor hun hulp bij het werken met enkele databestanden. Tot slot willen wij alle respondenten bedanken voor hun medewerking. Zonder hun inzet was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens INTRAVAL,

B. Bieleman
R. van der Stoep

Groningen-Rotterdam
Maart 2007

INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Hoofdstuk 1	Inleiding 1
	1.1 Aanleiding 1
	1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen 2
	1.3 Onderzoeksopzet 3
	1.4 Leeswijzer 7
Hoofdstuk 2	Inventarisatie 9
	2.1 Definitie en afbakening 9
	2.2 Organisatie 15
	2.3 Omvang 24
	2.4 Financiën 30
Hoofdstuk 3	Verantwoording en toezicht 35
	3.1 Beleid 35
	3.2 Zelfregulering 44
	3.3 Interne verantwoording 48
	3.4 Discussie 52
Hoofdstuk 4	Kwetsbaarheid en risico's 57
	4.1 Achtergrond 57
	4.2 Kwetsbare aspecten 59
Hoofdstuk 5	Registraties 75
	5.1 Beschrijving bestanden 75
	5.2 Nadere analyse 81
Hoofdstuk 6	Samenvatting en conclusies 87
	6.1 Beschrijving sector 87
	6.2 Kwetsbaarheid 90
	6.3 Aanpak risico's 93
	6.4 Ten slotte 94
	Geraadpleegde literatuur 97
	Lijst van gebruikte afkortingen 101
Bijlage	Overzicht interviews 103

1. INLEIDING

Dit rapport behandelt de preventieve doorlichting van de goede doelen-sector in Nederland. In dit hoofdstuk wordt allereerst stilgestaan bij de aanleiding van het onderzoek. Vervolgens worden de doelstelling en de onderzoeksvragen besproken. In de derde paragraaf wordt de onderzoeksopzet beschreven. Aan het slot van dit hoofdstuk is een leeswijzer opgenomen.

1.1 Aanleiding

Voor het 'Programma preventie (georganiseerde) criminaliteit' (PPGC) worden voor bepaalde bedrijfstakken, sectoren en branches zogenoemde preventieve doorlichtingen en verkenningen uitgevoerd. Het gaat hierbij om bedrijfstakken en -sectoren, waarvan op grond van publicaties en onderzoeken wordt aangenomen dat zij kwetsbaar zijn voor infiltratie door (georganiseerde) criminaliteit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sectoren betaald voetbal, de gezondheidszorg, de transportsector, de cannabissector c.a., die al zijn doorgelicht en ook voor de sector van de goede doelen. In de doorlichting van de goede doelen-sector wordt tevens eventuele betrokkenheid van de sector bij financieel-economische criminaliteit, waaronder de financiering van terroristische organisaties, in kaart gebracht.

De overheid wil over informatie beschikken, waarmee zij in staat is zich beter te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten in bepaalde sectoren worden gefaciliteerd. De bedoeling is de resultaten van de doorlichting te bespreken met de sector, waarbij wordt nagegaan of er aanknopingspunten zijn voor het nemen van preventieve maatregelen. Op deze wijze wordt getracht de weerbaarheid van deze sectoren tegen (georganiseerde) criminaliteit te vergroten en de integriteit te bevorderen.

Een tweetal recente ontwikkelingen heeft verscherping van de zelfregulering en van extern toezicht in de hand gewerkt. Ten eerste is geconstateerd dat charitatieve instellingen door summiere wet- en regelgeving kwetsbaar zijn voor misbruik door terroristische organisaties (FATF-GAFI 2002). In de tweede plaats is er de, in verband met de publieke opinie, toenemende noodzaak om als fondsenwervende instelling transparanter te worden. Berichten in de media over (top)salarissen van bestuurders hebben deze noodzaak alleen maar versterkt.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Hieronder worden de doelstelling van de doorlichting en de bijbehorende onderzoeksvragen behandeld.

Doelstelling doorlichting

De geformuleerde doeleinden van de doorlichting zijn de volgende:

- Het in kaart brengen van risico's en kwetsbare plekken in de goede doelen-sector ten aanzien van het mogelijk doordringen van (georganiseerde) criminaliteit in de sector.
- Het in kaart brengen van eventuele betrokkenheid van de goede doelen-sector bij financieel-economische criminaliteit, waaronder de financiering van terroristische organisaties.

Onderzoeksvragen

De vraagstelling voor de doorlichting van de goede doelen-sector kan als volgt worden omschreven:

A. Beschrijving sector:

1. Hoe zit de sector in elkaar?
2. Hoe is de sector georganiseerd: organisatiestructuur, aantallen stichtingen en verenigingen, rol juridische en financiële adviseurs, koepels, controle en toezicht, onderlinge verwevenheid, belangenverstrengeling, concurrentie, buitenlandse invloeden?
3. Wat is het financiële belang: omzetten, vermogen en andere kengetallen waaronder het percentage van de verworven gelden dat daadwerkelijk aan doelen wordt besteed?
4. Is er sprake van afhankelijkheid van anderen van deze organisaties of van een economische machtspositie?
5. Waar komt het geld vandaan?
6. Waar gaat het geld naartoe?
7. Wat is de fiscale positie van de sector: heffingen, voorrechten en dergelijke?

B. Daadwerkelijke doorlichting:

8. Wat zijn de kwetsbare plekken in de sector voor wat betreft het risico van binnendringen van (georganiseerde) criminaliteit en terrorismefinanciering?
9. Welke repressieve of preventieve maatregelen van strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuurlijke aard kunnen worden genomen ter vermindering of voorkoming van de geconstateerde risico's en kwetsbare plekken van de sector?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek is te kenschetsen als een inventarisatie van de aanbodzijde van de goede doelen-sector in Nederland. Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet is getracht zo dicht mogelijk te blijven bij de beschikbare informatie over de sector, de organisatiestructuur van de bedrijfstak en de rol van de (georganiseerde) criminaliteit daarin. Er is daarnaast zoveel mogelijk gezocht naar harde cijfers en feitelijkheden over de branche. Deze zijn beschouwd in samenhang met de zachtere informatie, afkomstig uit interviews en literatuur.

De onderzoeksopzet bestaat uit drie onderdelen. Begonnen is met het bestuderen van relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot de goede doelen-sector. Vervolgens zijn gegevens van individuele organisaties verzameld en interviews gehouden met vertegenwoordigers van instellingen in de sector en externe experts. Met behulp hiervan is het landelijk beeld van de goede doelen-sector verder vormgegeven. Het derde onderdeel is de doorlichting zelf, waarbij een koppeling is gelegd tussen relevante gegevensbestanden.

Literatuurstudie

Begonnen is met het bestuderen van relevante (wetenschappelijke) publicaties, beleidsnota's, eerdere doorlichtingen (betaald voetbal, cannabisbranche, zorgsector en transportsector), jaarverslagen van goede doelen-organisaties, overige relevante documenten en openbare bronnen (onder meer het internet) met betrekking tot de goede doelen-sector. Hierbij is ook de zogenoemde grijze literatuur meegenomen.¹ Er is met name gezocht naar informatie over de risico's en kwetsbaarheid van de sector voor indringen van de (georganiseerde) criminaliteit.

Op basis van de beschikbare literatuur heeft een beschrijving van de sector plaatsgevonden, waarmee de vragen uit deel A voor een belangrijk deel zijn beantwoord. Over de organisatie van de sector was al het nodige bekend. De totale omvang en omzet waren echter onbekend, maar hangen uiteraard af van de gehanteerde definitie en afbakening. Op basis van de literatuur en gesprekken met (sleutel)informanten heeft een afbakening van de goede doelen- sector plaatsgevonden.

Beschrijving sector

Het landelijke beeld van de goede doelen-sector is verder ingevuld aan de hand van interviews met personen uit de praktijk die goed zicht hebben op de bedrijfstak en door gebruik te maken van kengegevens.

¹ Met grijze literatuur wordt bedoeld: onderzoeksrapporten die niet officieel gepubliceerd zijn, zoals afstudeerscripties en interne rapporten van instellingen.

Interviews

Er zijn gesprekken gevoerd met (sleutel)informanten, die op de hoogte zijn van (onderdelen van) de goede doelen-sector. In totaal zijn ongeveer 40 gesprekken met circa 45 personen gevoerd.² Er is gesproken met vertegenwoordigers van koepelorganisaties, toezichthouders, de rijksoverheid en diverse gemeenten. Voorts is met medewerkers van diverse grote, middelgrote en kleine goede doelen-organisaties gesproken, evenals met personen die actief zijn in de sectorschil. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met externe experts, die beroepsmatig kennis over de sector hebben verzameld.

Er is gezorgd dat met alle relevante koepel- en brancheorganisaties is gesproken, om een volledig inzicht te krijgen in de sector en de verhoudingen daarbinnen. Uiteraard is ook met vertegenwoordigers van toezichthouder Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) gesproken, evenals met ambtenaren van de rijksoverheid die rechtstreeks met beleid ten aanzien van de sector te maken hebben. Er is een selectie gemaakt van fondsenwervende instellingen, opdat instellingen van diverse omvang en werkwijze zijn vertegenwoordigd. Instellingen actief op het gebied van internationale samenwerking zijn relatief goed vertegenwoordigd in de gesprekken, omdat deze instellingen qua verantwoording en toezicht een interessante categorie vormen. Door met enkele vertegenwoordigers uit de sectorschil - instellingen die zelf geen goed doel zijn, maar wel rechtstreeks met de sector te maken hebben - te spreken, is meer duidelijk geworden over secundaire activiteiten van goede doelen. Voor een completer perspectief zijn de gesprekken met personen die actief zijn binnen de sector zijn afgewisseld met enkele gesprekken met externe experts.

In de interviews zijn onder meer de volgende onderwerpen aan bod gekomen: organisatiestructuur van de goede doelen-sector; financiële omzet; interne verantwoording; transparantie en toezicht; dreiging (georganiseerde) criminaliteit; risicofactoren; goede doelen-sector en (georganiseerde) criminaliteit; trends en ontwikkelingen; en beschikbare registratiegegevens.

Kengegevens

In het onderzoek naar de transportsector en de cannabissector c.a. is voor de beschrijving van de bedrijfstak gebruik gemaakt van diverse bronnen, onder meer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Nederlands Economisch Instituut (NEI), de Kamer van Koophandel (KvK) en van jaarverslagen en publicaties van brancheorganisaties. Voor het beschrijven van de kengegevens van de goede doelen-sector geven deze

² In het overzicht van interviews in de bijlage staan de instellingen vermeld waarvan vertegenwoordigers zijn gesproken.

bronnen echter een beperkt beeld. Anders dan de transportsector is de goede doelen-sector in de systematiek van het CBS en het NEI geen sector waarvan kengegevens worden gepubliceerd noch apart worden bijgehouden. De goede doelen organisaties hebben geen unieke codering in de registratie van de KvK, maar zijn verspreid over een groot aantal codes. Daarnaast zijn de meeste goede doelen niet verplicht financiële (jaar)gegevens te leveren aan de Kamer van Koophandel.

Voor het verkrijgen van inzicht in de financiële omvang van de goede doelen is vooral gebruik gemaakt van gegevens uit de literatuur over geefgedrag van huishoudens, bedrijven, fondsen en goede doelen loterijen. De werkgroep Filantropie van de Vrije Universiteit publiceert hier om het jaar gegevens over, die inzicht geven in de omzet van de goede doelen-sector. Deze gegevens zijn onder meer vergeleken met de overzichtcijfers van het CBF, waarin de inkomsten van een belangrijk deel van de fondsenwervende instellingen zijn opgenomen.

Verdieping

De landelijk verzamelde gegevens zijn in de daadwerkelijke doorlichting verbreed en verdiept. De landelijke gegevens leveren een beeld op van de organisatiestructuur en de risicofactoren voor binnendringing van (georganiseerde) criminaliteit. Voor de daadwerkelijke doorlichting is in concreto nagegaan welke kwetsbaarheden ten aanzien van criminaliteit er bestaan en welke risico's er zijn van binnendringing van (georganiseerde) criminaliteit in de goede doelen-sector.

Afbakening

De daadwerkelijke doorlichting is vooral gericht op instellingen die voorkomen in het gegevensbestand van de Belastingdienst.³ Dit betreft de instellingen die een zogenoemde rangschikking hebben als algemeen nut beogende instelling.

Bedrijfsgegevens goede doelen

Bij de Belastingdienst zijn alle ruim 18 duizend geregistreerde organisaties ten algemene nutte (artikel 24 van de Successiewet) opgevraagd. Deze zijn vergeleken met het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Alle bedrijven in Nederland dienen te zijn ingeschreven in dit Handelsregister. Dit geldt ook voor organisaties in de goede doelen-sector. De bedrijfsgegevens uit het bestand van de Belastingdienst zijn verrijkt met aanvullende gegevens uit het Handelsregister. Hierbij gaat het om adresgegevens, namen van bestuurdersleden van goede doelen inclusief

³ Voor de uitvoerbaarheid van het onderzoek is het maken van een afbakening van groot belang. Onderkend wordt dat daarmee een deel van de fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen niet wordt meegenomen.

functie, geboortedatum, geboorteland, geslacht, jaar van inschrijving en aantal medewerkers. Daarnaast zijn op basis van literatuur mogelijke risicogroepen in kaart gebracht. Bij de Justitiële Informatiedienst (Justid) zijn van personen die tot risicocategorieën worden gerekend de criminele antecedenten opgevraagd. Vervolgens is nagegaan bij welke typen goede doelen bestuursleden met criminele antecedenten actief zijn.

Triangulatie

De informatie uit de verschillende bronnen levert een triangulatie (driehoeksmeting) van onderzoeksresultaten op. Dat wil zeggen dat een combinatie van onderzoekstechnieken is gebruikt waarvan de resultaten in samenhang zijn geanalyseerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur, gegevens uit registers en zijn interviews met (sleutel)informanten afgenomen. Het toepassen van verschillende methoden en technieken heeft tot doel de interne validiteit te vergroten (Swanborn 1987). De meerwaarde bestaat eruit dat de conclusies die uit de ene bron zijn verkregen, worden aangevuld en ondersteund door conclusies uit een andere bron. De methode van triangulatie past bij exploratief onderzoek, waarbij het beeld van de werkelijkheid geleidelijk wordt opgebouwd.

Voor dit onderzoek betekent dit dat aan de hand van interviews, literatuurstudie en analyses van databestanden inzicht is verkregen in de organisatiestructuur van de goede doelen-sector en de rol van de (georganiseerde) criminaliteit en terrorismefinanciering daarin. Een volledig beeld levert dit niet op, aangezien illegale activiteiten per definitie lastig zijn vast te stellen. Bovendien wordt het beeld, dat oprijst uit de interviews en literatuur en beschikbare documenten naar vormen van (georganiseerde) criminaliteit en terrorismefinanciering waarbij de goede doelen-sector is betrokken, sterk bepaald door de aard en ernst van de criminaliteit en de prioriteit die hieraan door Justitie wordt gegeven. Bij een hogere prioriteit kan een diepgaander onderzoek worden uitgevoerd, hetgeen meer en betere informatie oplevert over de goede doelen-sector. De verwachting is dat de (georganiseerde) criminaliteit met name betrekking heeft op fraude en oplichting. Evenals terrorismefinanciering zijn deze vormen van criminaliteit lastig op te sporen. Het financieel rechercheren bij de politie heeft de afgelopen jaren wel een hogere prioriteit gekregen maar richt zich vooral op de bekendere criminele onderwerpen, zoals drugshandel, wapenhandel en afpersing. Hierdoor zal het gereconstrueerde beeld van de (georganiseerde) criminaliteit en terrorismefinanciering in de goede doelen-sector vaak zijn gebaseerd op een beperkt aantal feiten.

1.4 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk omvat een inventarisatie van de goede doelen-sector, die begint met de definiëring van goede doelen en een afbakening van de sector. In het hoofdstuk is vervolgens aandacht voor de organisatie van de sector en de omvang ervan, inclusief een financiële dimensie. Hoofdstuk 3 beschrijft de diverse vormen van verantwoording en toezicht die op de sector van toepassing zijn. Het overheidsbeleid ten aanzien van goede doelen wordt beschreven, evenals de zelfregulering binnen de sector en de interne verantwoording van organisaties. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de actuele discussie rond toezicht en transparantie. Hoofdstuk 4 behandelt de kwetsbaarheid en risico's met betrekking tot misbruik. De begrippen worden nader verklaard, waarna een overzicht wordt gegeven van de kwetsbare punten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een analyse gemaakt van gegevens over rechtspersonen en bestuurders uit diverse bestanden. Naast overzichten van algemene gegevens worden verbanden tussen gegevens uit verschillende bestanden geanalyseerd. Het zesde hoofdstuk betreft de samenvatting en conclusies, aan de hand van de onderzoeksvragen. In de bijlage is een lijst opgenomen van instellingen waarvan vertegenwoordigers zijn geïnterviewd.

2. INVENTARISATIE

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de goede doelen-sector. Er is aandacht voor het gebruik van het begrip 'goed doel', voor het soort en het aantal instellingen dat actief is in de sector en voor de bedragen die er omgaan. Paragraaf 2.1 is gewijd aan de afbakening van de sector en de definiëring van goede doelen. In paragraaf 2.2 wordt een beschrijving gegeven van de organisatie van de sector, in paragraaf 2.3 wordt nader stilgestaan bij de omvang. De laatste paragraaf geeft informatie over financiële kenmerken van de goede doelen-sector.

2.1 Definitie en afbakening

In deze paragraaf wordt aan de hand van diverse bronnen een definitie gegeven van het begrip 'goed doel'. Aangegeven wordt hoe verschillende gerelateerde termen en begrippen zich tot elkaar verhouden en hoe de goede doelen-sector het best kan worden afgebakend.

Algemeen nut

In het wetenschappelijk onderzoek naar de goede doelen-sector in Nederland speelt de Werkgroep Filantropie van de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit een belangrijke rol. In de onderzoeken van deze werkgroep krijgt filantropie de betekenis van "privaat geld ten gunste van het algemeen nut" (Website Geven in Nederland, 2005). Goede doelen, ook wel filantropische instellingen, zijn organisaties die privaat geld werven, beheren en besteden ten gunste van het algemeen nut.

Het definiëren van 'algemeen nut' of 'algemeen belang' is grotendeels een filosofische kwestie. Een discussie hierover past niet binnen de doelstelling van dit onderzoek. Het ligt meer voor de hand om rechtstreeks aandacht te besteden aan de organisaties die privaat geld besteden ten gunste van het algemeen nut, waarvoor in de wetgeving de gangbare term 'algemeen nut beogende instellingen' is. De beleidspraktijk en jurisprudentie hebben in de loop der tijd criteria aangeleverd, die als basis kunnen dienen voor het onderscheiden van organisaties in deze categorie.

In de 'Discussienota algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit', beter bekend als de Nota Wijn, wordt een overzicht gegeven

van het ontstaan van de huidige criteria (TK 2005).¹ De Hoge Raad bepaalde in 1980 dat "onder een instelling die het algemeen nut beoogt, dient te worden verstaan een lichaam wier doelstelling een werkzaamheid betreft, welke op zich zelf rechtstreeks het algemeen belang raakt".² In 1994 besliste de Hoge Raad dat "kerkelijke, charitatieve, culturele en wetenschappelijke instellingen als algemeen nut beogende instellingen worden aangemerkt indien de werkzaamheden van die instelling ongeveer in gelijke mate het algemeen en particulier belang dienen".³ Algemeen nut beogende instellingen zijn dus met andere woorden alle organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang, waarbij hooguit de helft van de activiteiten van de instelling een particulier belang mag dienen. Een doorsnee sportvereniging is geen algemeen nut beogende instelling, omdat de activiteiten en bestedingen in hoofdzaak de leden ten goede komen. Een stichting die zich inzet voor sportfaciliteiten voor gehandicapten geldt daarentegen wel als een instelling die het algemeen nut beoogt. Van sportverenigingen met activiteiten of faciliteiten voor gehandicapten is niet per definitie aan te geven of het algemeen nut beogende instellingen zijn. Daarvoor is een nader oordeel nodig over de primaire doelstelling van afzonderlijke organisaties.

Het arrest van de Hoge Raad uit 1994 impliceert eveneens dat kerkelijke, charitatieve, wetenschappelijke en culturele instellingen niet vanzelfsprekend als algemeen nut beogend moeten worden beschouwd, maar eveneens aan deze algemene voorwaarde dienen te voldoen. Als voorbeeld geldt de Scientology Kerk Nederland, weliswaar een kerkelijke instelling, maar niet als algemeen nut beogend erkend, omdat de activiteiten van de organisatie voornamelijk de eigen aanhang ten goede komen.

Fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen

Grofweg zijn er twee soorten instellingen waarin private middelen worden ingezet voor het algemeen nut. Enerzijds betreft dat organisaties die actief gelden inzamelen van particuliere en institutionele donateurs ten bate van een maatschappelijk doel, de zogenoemde fondsenwervende instellingen. Anderzijds zijn er instellingen die een particulier vermogen beheren en de daaruit voortkomende baten ter beschikking stellen aan een vastgesteld maatschappelijk doel. Deze worden vermogensfondsen genoemd. Er zijn belangrijke verschillen tussen fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen op het gebied van werkwijze, financiering en belangen. Een in het oog springend verschil

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 789, nr. 10.

² Hoge Raad, 17 december 1980, nr. 20 265, BNB 1981/28.

³ Hoge Raad, 13 juli 1994, nr. 29 936, BNB 1994/280.

heeft betrekking op de verhouding met het publiek: fondsenwervende instellingen bestaan bij de gratie van hun (naams)bekendheid en investeren veel in communicatie, terwijl vermogensfondsen veel minder bekend zijn en doorgaans in de luwte opereren. Fondsenwervende instellingen wenden zich regelmatig tot vermogensfondsen voor financiële steun, waardoor vermogensfondsen in de rol van particuliere donateur belanden.

Vaak worden naast fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen ook zogenoemde hybride fondsen onderscheiden, waarmee instellingen bedoeld worden die zowel uit een particulier vermogen als uit particuliere donaties middelen ter beschikking stellen aan een maatschappelijk doel. Meestal zijn hybride fondsen vermogensfondsen die zich gaandeweg ook op fondsenwerving zijn gaan richten. In dit onderzoek worden dergelijke fondsen beschouwd als fondsenwervende instellingen, omdat het gedrag van hybride fondsen overeenkomt met dat van fondsenwervende instellingen. Bovendien zijn er tal van fondsenwervende instellingen die een vermogen hebben opgebouwd waaruit ook aanzienlijke baten voortkomen, waardoor er - buiten de ontstaansgeschiedenis - geen aanwijsbare verschillen meer zijn met hybride fondsen.

Onder fondsenwervende instellingen die als algemeen nut beogend bekend staan, vallen ook diverse zorg- en onderwijsinstellingen. In tegenstelling tot de traditionele goede doelen-organisaties zijn deze instellingen niet van oudsher op het werven van fondsen gericht geweest en vormt de fondsenwerving geen kernactiviteit.

Kenmerken van fondsenwervende instellingen

Een verdere kenschets van fondsenwervende goede doelen-organisaties wordt gegeven door de Vereniging Fondsenwervende Instellingen, VFI (2005), in het rapport 'Advies goed bestuur goede doelen', ook wel de Code Wijffels genoemd. In dit rapport worden zes onderscheidende kenmerken van fondsenwervende instellingen vermeld:

- een externe doelstelling: voorzien in maatschappelijke behoeften;
- begunstigden hebben geen mogelijkheden voor substantiële invloed;
- de middelen van de organisatie zijn grotendeels afkomstig van donateurs, overheid en loterijen;
- individuele donateurs hebben veelal geen middelen om de besteding van gelden te bewaken;
- een paradoxale relatie tussen vertrouwen en professionaliteit: het maken van organisatiekosten wordt door het publiek kritisch bekeken;

- vrijwilligers leveren een belangrijke bijdrage aan de organisatie.

De eerste drie van bovengenoemde kenmerken zijn van een andere orde dan de laatste drie. De doelstelling, de beslissingsverantwoordelijkheid en de herkomst van middelen zijn inherent aan het concept 'goed doel', oftewel essentiële kenmerken van liefdadigheid. De laatste drie kenmerken zijn constatering over het huidige functioneren van organisaties binnen de sector, geen kenmerken die principieel bij goede doelen horen.

Stichtingen, non-profitorganisaties en goede doelen

De meeste fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen hebben de stichting als rechtsvorm. Een minderheid is georganiseerd in de vorm van een vereniging. Stichtingen en verenigingen zijn er in vele vormen, zowel met als zonder winstdoelstelling (non-profitorganisaties). Een juridische afbakening van non-profitorganisatie is er niet; onderscheid kan alleen op economische gronden worden gemaakt. De meeste, maar niet alle, non-profitorganisaties zijn stichtingen. Goede doelen-organisaties hebben nooit een winstoogmerk. Zij maken dus deel uit van de non-profitorganisaties. Andersom geldt dat niet, omdat een deel van de non-profitorganisaties een doelstelling heeft die niet te kenschetsen is als 'algemeen nut beogend'.

Gegevensbestanden

Een centraal register waarin alle goede doelen-organisaties als zodanig vermeld staan, bestaat niet. De belangrijkste gegevensbestanden die kunnen worden geraadpleegd om informatie over goede doelen-organisaties te verkrijgen zijn het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en de lijst met algemeen nut beogende instellingen van de Belastingdienst.

In het register van de Kamer van Koophandel zijn alle bedrijven, stichtingen en verenigingen ingeschreven en in branches ingedeeld met behulp van zogenoemde BIK⁴-codes. Onderzoek van Interview/NSS (2004) wijst uit dat organisaties die bij navraag een charitatieve doelstelling blijken te hebben over een breed scala aan BIK-codes verdeeld staan. Afhankelijk van de gebruikte definitie voor 'charitatieve instelling' constateert Interview/NSS - op basis van een steekproef - dat

⁴ BIK staat voor bedrijfsindeling Kamers van Koophandel.

tussen 76,7% en 86,2% van de organisaties buiten de drie vooraf meest waarschijnlijk geachte BIK-codes⁵ geregistreerd staat.

De Belastingdienst beheert een bestand met gegevens van instellingen die op eigen verzoek gerangschikt staan als algemeen nut beogende instelling, om zodoende in aanmerking te komen voor diverse fiscale voordelen.⁶ Een kleine 18 duizend instellingen zijn gerangschikt en daarmee van overheidswege erkend als algemeen nut beogend. Naar aanleiding van een steekproef stelt Interview/NSS (2004) vast dat van de geregistreerde instellingen circa 22% in de eerder genoemde drie brancheaanduidingen van de Kamer van Koophandel zijn terug te vinden. Ruim drie kwart valt daar dus buiten. Hieruit kan worden opgemaakt dat er geen BIK-codes zijn waarbinnen instellingen die bij de Belastingdienst als algemeen nut beogend bekend staan sterk geconcentreerd zijn.

Het gegevensbestand van de Belastingdienst vormt om diverse redenen een mogelijke basis voor een afbakening van de goede doelen-sector. Eerder is reeds aangegeven dat van goede doelen wordt verondersteld dat de activiteiten voor het merendeel ten goede komen aan het algemeen nut of belang. Organisaties die voldoen aan dit criterium zullen, indien zij financiële activiteiten van enige omvang hebben, een rangschikking bij de Belastingdienst nastreven om zodoende vrijstelling te verwerven van diverse heffingen. Aangenomen is dat het merendeel van de algemeen nut beogende instellingen zich als zodanig laat registreren bij de Belastingdienst. Het bestand van de Belastingdienst is in dat geval een weergave van de goede doelen-organisaties die in Nederland actief zijn.

Een ander argument om de lijst van de Belastingdienst als richtlijn te hanteren, is van maatschappelijke aard. Het hebben van een rangschikking is immers een voorwaarde om van fiscale regelingen gebruik te maken. Indirect betekenen deze regelingen een steun van de rijksoverheid en van belastingbetalers. Organisaties die daarvan gebruik maken, hebben om die reden ook de verplichting om over hun activiteiten verantwoording af te leggen (TK 2005).⁷ Sterker dan bij organisaties die geen rangschikking als algemeen nut beogende instelling hebben, is er bij deze organisaties reden voor overheid en

⁵ De onderzoekers verwachten de meeste charitatieve instellingen aan te treffen in de branches 'Steunfondsen' (BIK 91333*), 'Ideële organisaties' (BIK 91336*) en 'Religieuze/ levensbeschouwelijke organisaties' (BIK 9131*).

⁶ Voor instellingen die het algemeen nut beogen bestaat volgens artikel 24, lid 4 van de Successiewet 1956 een regeling waarmee een gereduceerd schenkingsrecht (8% in 2005; 0% sinds 1 januari 2006) wordt verkregen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 789, nr. 10

publiek om eisen te stellen aan het besteden van middelen en het afleggen van verantwoording.

Eerder is aangegeven dat de goede doelen-wereld met name bestaat uit fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen. De fiscale voordelen die gepaard gaan met een rangschikking als algemeen nut beogende instelling hebben betrekking op beide categorieën. Dat betekent dat in de lijst van de Belastingdienst zowel fondsenwervende instellingen als vermogensfondsen voorkomen. Het bestand bestrijkt daarmee het volledige spectrum waarbinnen goede doelen-organisaties actief zijn.

Toch gelden ook voor het gebruik van het bestand van de Belastingdienst als afbakening van de sector enkele bezwaren. In de eerste plaats zijn kerkgenootschappen niet in de lijst van algemeen nut beogende instellingen opgenomen, terwijl de fiscale faciliteiten wel op hen van toepassing zijn. Een tweede bezwaar komt naar voren in het eerder aangehaalde onderzoek van Interview/NSS (2004), waar wordt vastgesteld dat circa 10% van de onderzochte organisaties zonder rangschikking bij de Belastingdienst toch als 'charitatief' te bestempelen is. De steekproef levert overigens uitsluitend niet-geregistreerde organisaties op met een eigen vermogen kleiner dan 50 duizend euro. Tot slot bevat het bestand een aantal onderwijs- en zorginstellingen, waarvoor inkomsten uit private middelen van secundair belang zijn.⁸

Resumerend

Resumerend kan worden vastgesteld dat in het kader van dit onderzoek goede doelen(-organisaties) op dezelfde gronden kunnen worden gedefinieerd als algemeen nut beogende instellingen en dat beide begrippen onderling inwisselbaar zijn. *Goede doelen zijn non-profitorganisaties die private middelen werven, beheren en besteden om doelstellingen te verwezenlijken die vooral ten goede komen aan het algemeen belang. De activiteiten en bestedingen van een goed doel hebben voor minimaal de helft rechtstreeks het algemeen nut als doel.* Daarmee worden instellingen uitgesloten wier voornaamste doelstelling betrekking heeft op de instelling zelf of de leden daarvan.⁹ Een goede doelen-organisatie is ofwel een fondsenwervende instelling ofwel een vermogensfonds.

⁸ Instellingen die met een crimineel oogmerk fondsen werven, zullen registratie zo veel mogelijk mijden en zodoende buiten de onderzochte populatie vallen. Doel van de inventarisatie en doorlichting is evenwel het kennen van de sector, niet de opsporing van criminele activiteiten.

⁹ De karakterschets in de Code Wijffels (VFI 2005) geeft immers aan dat begunstigden van een fondsenwervende instelling in beginsel geen invloed hebben op de besluitvorming ten aanzien van bestedingen.

Met zekerheid kan worden gesteld dat er geen bestaand overzicht is waarin alle goede doelen als zodanig zijn geregistreerd. Wel kan worden aangenomen dat alle organisaties staan ingeschreven in het handelsregister van de Kamers van Koophandel, zij het verspreid over talloze brancheaanduidingen. Voor het afbakenen van de sector biedt de lijst met algemeen nut beogende instellingen van de Belastingdienst betere aanknopingspunten. Een nadeel is dat de lijst niet uitputtend is en dat onder meer kerkgenootschappen ontbreken. Voorts is het niet zeker dat alle algemeen nut beogende instellingen een rangschikking hebben aangevraagd en zijn er geen garanties over de mate waarin de Belastingdienst haar controlerende taak uitvoert.

Binnen dit onderzoek worden de definitie van de wetgever en de lijst van de Belastingdienst gebruikt ter afbakening van de sector. In voorkomende gevallen kan hiervan worden afgeweken, waarbij de keuze voor het loslaten van de oorspronkelijke afbakening zal worden beargumenteerd.

2.2 Organisatie

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de organisatie van de goede doelen-sector in Nederland. Er wordt stilgestaan bij de diverse koepel- en brancheorganisaties voor goede doelen en de organisatie van kerkelijke instellingen. Ook wordt aandacht besteed aan overleg tussen zowel koepelorganisaties als goede doelen onderling. Tot slot wordt een beknopt overzicht gegeven van de sectorschil: andersoortige instellingen die nauw betrokken zijn bij de goede doelen.

Er is geen vereniging of organisatie waarin alle fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen zijn vertegenwoordigd. Eerder is al vastgesteld dat het register van algemeen nut beogende instellingen van de Belastingdienst nog het dichtst in de buurt komt bij een totaaloverzicht. Niettemin zijn er binnen de sector diverse overkoepelende organisaties en brancheverenigingen waarin goede doelen zich hebben verenigd, elk met een eigen doelgroep. De meeste van deze organisaties zijn nog relatief jong. De sector was van oudsher zeer beperkt georganiseerd: er was vrijwel alleen afstemming van collecteerdata in gemeenten. In de eerste helft van de jaren negentig heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan, waarmee de interne organisatie van de sector een flinke impuls kreeg. De laatste jaren lijkt een nieuwe golf van ontwikkelingen op gang gekomen.

Overkoepelende instellingen en brancheorganisaties

Er zijn drie organisaties die in het bijzonder een overkoepelende functie hebben voor fondsenwervende instellingen. Twee van deze organisaties richten zich op instellingen, de derde organisatie is actief voor individuele fondsenwerfers. Voor vermogensfondsen bestaat er één koepelorganisatie. Er is daarnaast een brancheorganisatie voor instellingen op het gebied van internationale samenwerking. Tot slot is er een vereniging die zich richt op donateurs van goede doelen.

*Vereniging Fondsenwervende Instellingen (VFI)*¹⁰

De VFI is een branchevereniging voor landelijk wervende goede doelen. Fondsenwervende instellingen kunnen lid worden, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen. De belangrijkste voorwaarden zijn dat een instelling landelijk fondsen werft en dat zij een keurmerk of verklaring van geen bezwaar van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) voert. Eind 2006 telt de VFI circa 100 leden, doorgaans instellingen met (relatief) hoge inkomsten uit fondsenwerving. De laatste jaren is het ledental voortdurend gestaag toegenomen.

De voornaamste doelstelling van de VFI is het bevorderen van het publieksvertrouwen. Dat is immers in het belang van haar leden. De doelstelling krijgt vorm in drie kerntaken: belangenbehartiging, (zelf)regulering en diensten aan leden. Onder belangenbehartiging worden met name verstaan activiteiten op het gebied van externe communicatie en lobbyen. De recent verschenen 'Code Wijffels', ontwikkeld op instigatie van de VFI, is een voorbeeld van een initiatief gericht op (zelf)regulering. Naast publicitaire diensten aan leden, zoals de 'Goede doelen gids', wordt jaarlijks in samenwerking met andere instellingen het congres 'Civil Society' georganiseerd, bedoeld voor iedereen in de sector. Het bestuur van de VFI bestaat uit acht vertegenwoordigers van lidorganisaties.

De VFI ontstond in 1994, als resultaat van een initiatief van fondsenwerfers van enkele grote goede doelen-organisaties, die het ontbreken van een branchevereniging in de sector als een gemis ervoeren.¹¹ Voor de oprichting van de VFI was het CBF de voornaamste belangenbehartiger van de sector.

¹⁰ Blijkens Van Woelderens (2005) wordt alleen nog de afgekorte versie van de naam gevoerd.

¹¹ Deze beweging leidde overigens ook tot de oprichting van het Nederlands Genootschap van Fondsenwerfers.

Het Instituut voor Sponsoring en Fondsenwerving (ISF)

Het ISF is een kennisnetwerk voor instellingen die zich met sponsoring en fondsenwerving bezighouden. Oorspronkelijk is het ISF opgericht speciaal voor instellingen in de gezondheidszorg. Gaandeweg is de aandacht verbreed naar het hele veld van fondsenwerving. Wel ligt de nadruk op organisaties die lokaal werven. De voornaamste doelstelling van het ISF is het verspreiden en delen van kennis over sponsoring en fondsenwerving.

Er zijn ongeveer 320 instellingen aangesloten bij het ISF. Dat zijn formeel gezien geen leden - het ISF is geen vereniging maar een stichting - maar er zijn wel inspraakstructuren. Naast de gebruikelijke juridische voorwaarden wordt één eis gesteld aan instellingen om zich te mogen aansluiten bij het ISF: het onderschrijven van de door het instituut opgestelde gedragscode voor sponsoring en fondsenwerving. Met de aansluiting zijn de ondertekening van een contract en de betaling van een vaste contributie gemoeid. Er vindt geen toetsing plaats op basis van de gedragscode. Wel heeft het ISF een Raad van Toezicht, waar officiële klachten over aangesloten organisaties kunnen worden ingediend. De uiterste sanctie is uitsluiting van de betreffende organisatie.

Nederlands Genootschap van Fondsenwerfers (NGF)

Het NGF is een beroepsvereniging voor professionele fondsenwerfers. Leden van het genootschap zijn medewerkers van non-profitorganisaties die binnen hun organisatie belast zijn met de fondsenwerving. Het NGF is, zoals eerder vermeld, in 1994 tot stand gekomen uit dezelfde beweging waaruit ook de VFI voortkwam. Met de oprichting van een beroepsvereniging is uiting gegeven aan het toenemende besef dat fondsenwerving een professioneel domein is.

Voor de ongeveer 200 leden is het NGF een netwerk of platform, waar zij onderling kennis en ervaring kunnen uitwisselen. Ook profileert het genootschap zich als belangenbehartiger voor fondsenwerfers. Leden zijn lid op persoonlijke titel, toch zijn aspirant-leden die in dienst zijn van een organisatie waarover het CBF negatief adviseert niet welkom. Het bestuur van het NGF wordt uit de leden gekozen (NGF 2006).

Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN)

Ook voor vermogensfondsen bestaat een koepelorganisatie: de FIN. De vereniging is opgericht in 1987. Het bestuur bestaat uit negen personen die allen functies bekleden bij lidorganisaties van de FIN. Qua rol en doelstellingen is de FIN goed te vergelijken met de VFI. Wel verschilt het karakter van de belangen die worden behartigd. Vermogensfondsen die zich richten op welzijn, cultuur of liefdadigheid kunnen lid worden

van de FIN. Ongeveer 270 fondsen zijn lid. Belangrijke redenen om lid te zijn van de FIN, aldus de leden, zijn: het verkrijgen van informatie; het contact met andere fondsen; en de collectieve belangenbehartiging (Gouwenberg 2004). Er zijn enkele hybride fondsen, vermogensfondsen die eveneens actief werven, die zowel lid zijn van de FIN als van de VFI.

Door de FIN worden diverse zaken gepubliceerd, met name adviezen aan leden. Jaarlijks verschijnt bovendien het Fondsenboek, met daarin gegevens over ruim 600 fondsen. Niet alle FIN-leden staan in het boek vermeld, terwijl sommige fondsenwervende instellingen wel vermeld worden. Het boek moet ook niet worden opgevat als een register van Nederlandse vermogensfondsen of van leden van de FIN.

Partos

Speciaal voor particuliere organisaties die zich richten op internationale samenwerking is eind 2004 Partos opgericht. Als branchevereniging draagt Partos bij aan uitwisseling van kennis en ervaring, het bevorderen van professionaliteit en de behartiging van gezamenlijke belangen van de leden. Het ledenbestand telt 85 organisaties, van zeer verschillende omvang. Niet alle leden van Partos zijn fondsenwervende instellingen, ook diverse andersoortige organisaties op het terrein van ontwikkelings-samenwerking zijn lid.

Partos heeft op haar website een database, het informatieloket, waarin gegevens van alle lidorganisaties zijn verwerkt. Er is sinds april 2006 een gedragscode, met criteria voor kwaliteit, betrouwbaarheid, verantwoordelijkheid en openheid.

De Donateursvereniging

Eind 2003 is de Donateursvereniging opgericht, met de bedoeling om de belangen van donateurs te behartigen. Voornaamste missie van de vereniging is een vergroting van de transparantie in de goede doelen-sector en een verbetering van de verantwoording van instellingen naar donateurs. Geïnteresseerden kunnen gratis lid worden van de vereniging en ontvangen dan enkele malen per jaar een nieuwsbrief.

In oktober 2006 geeft de Donateursvereniging een persbericht uit waarin zij het voornemen om de vereniging op te heffen wereldkundig maakt. Het bestuur - zes personen, allen met een achtergrond binnen de goede doelen-wereld - is van mening dat de rol van de vereniging als aanjager voor transparantie en verantwoording is uitgespeeld en dat de

oorspronkelijke doelen gedeeltelijk zijn bereikt.¹² Projecten die de afgelopen jaren voor een belangrijk deel de activiteiten van de vereniging bepaalden, zijn overgedragen aan partners in het bedrijfsleven.¹³

In haar kortstondige bestaan¹⁴ heeft de Donateursvereniging voor zichzelf een rol opgeëist als een luis in de pels van de gevestigde orde in de goede doelen-sector. Haar positie als vertegenwoordiging van het gevend publiek was voortdurend omstreden, gezien het relatief beperkte ledental en de geringe ledenparticipatie.

Kerkelijke organisaties

Een aparte categorie instellingen wordt gevormd door kerkelijke organisaties. Deze zijn niet in eerste instantie gericht op het werven, beheren en besteden van gelden voor het algemeen nut, maar zijn wel betrokken bij de aanwending van aanzienlijke door particulieren gedoneerde bedragen. Van een tweetal organisaties is bekend dat zij een rol spelen in de goede doelen-sector: één organisatie namens een meerderheid van de christelijke kerkgenootschappen; en één organisatie namens het grootste deel van de Turkse islamitische kerkgenootschappen in Nederland.

Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)

Het CIO vertegenwoordigt 22 kerkgenootschappen, waaronder de Rooms-Katholieke Kerk Nederland en de Protestantse Kerk Nederland, en treedt namens hen op als belangenbehartiger in externe contacten, in het bijzonder met de overheid. De commissie voor de kerkelijke gebouwen (CIO-K) gaat over financiële en materiële zaken, waaronder ook geldwerving valt. Gezamenlijk hebben de aangesloten kerkgenootschappen circa 4.000 kerkgemeenten of parochies. Overigens is het CIO zelf geen rechtspersoon, maar een platform voor overleg.

¹² Diverse informanten uit de sector zijn het hiermee overigens niet eens en merken op dat opheffing van de Donateursvereniging om deze reden niet voor de hand ligt. Volgens hen kan er op het gebied van transparantie en verantwoording nog het een en ander worden verbeterd.

¹³ Het beheer van de 'Geefwijzer', een overzicht op internet waarin donateurs gegevens kunnen vinden over ruim 2.800 goede doelen, wordt door een IT-bedrijf voortgezet. De Transparantprijs, een onderscheiding die de Donateursvereniging samen met een accountantsfirma jaarlijks toekent aan goede doelen met de meest transparante jaarverslagen, zal door laatstgenoemde worden voortgezet.

¹⁴ Een commissie bestaande uit leden van de Donateursvereniging die de mogelijkheden voor een gedeeltelijke doorstart onderzoekt, wordt in november 2006, kort na aanvang, opgeheven.

Naast het behartigen van de belangen van de kerkgenootschappen is het CIO ook betrokken bij diverse fondsenwervende instellingen met een kerkelijke achtergrond. Van sommige organisaties wordt het bestuur (gedeeltelijk) geselecteerd of gekeurd door de verwante kerkgenootschappen; andere goede doelen zijn zelf een kerkelijke organisatie.

De Islamitische Stichting Nederland (ISN)

De ISN, ook wel 'Hollanda Diyanet Vakfi', is eindverantwoordelijk voor de activiteiten van 142 Turkse islamitische kerkgenootschappen die zijn aangesloten. De leden van de ISN vertegenwoordigen circa 80% van de Turkse moskeeën in Nederland. Islamitische kerkgenootschappen van andere minderheden zijn geen lid van de ISN.

Anders dan het CIO is de ISN niet in de eerste plaats een belangenbehartiger, maar veeleer een moederorganisatie die de verantwoordelijkheid draagt voor het beleid in de kerkgenootschappen. De ISN maakt deel uit van de wereldwijde Diyanet, de door de Turkse overheid ingestelde autoriteit op het gebied van religieuze zaken. Vanuit de Diyanet worden imams opgeleid en betaald en wordt financiële ondersteuning gegeven aan moskeeorganisaties. De ISN houdt toezicht op de werving van gelden door haar leden en coördineert inzamelingsacties voor externe doelen.

Overleg

De meeste koepel- en brancheorganisaties staan met elkaar in contact. Er vindt bijvoorbeeld tweemaandelijks een brancheoverleg plaats tussen VFI, FIN, ISF, NGF en CIO. De onderlinge verschillen nemen niet weg dat er veel gemeenschappelijke zaken overblijven waarover regelmatig onderling contact wenselijk is. De Donateursvereniging werd de afgelopen jaren betrokken bij diverse zaken. Tussen de VFI en Partos is regelmatig contact over overlappende belangen. De beide kerkelijke koepelorganisaties voeren geen structureel overleg, maar hebben nu en dan contact, indien daar aanleiding voor bestaat.

In dit verband moet ook het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) genoemd worden. Als toezichthouder¹⁵ op het gebied van fondsenwerving in Nederland ligt het voor de hand dat het CBF eveneens overlegt met brancheorganisaties. Met de VFI heeft het CBF het meest intensief contact. Er is in zekere mate een gedeeld belang: voor beide organisaties is het publieksvertrouwen in goede doelen een belangrijke doelstelling. Formeel gezien krijgt de onderlinge

¹⁵ Het betreft geen overheidstoezicht, maar een door de sector zelf georganiseerde vorm van toezicht.

verbondenheid op twee manieren vorm: enerzijds zijn twee van de bestuursleden van het CBF benoemd op voordracht van de VFI; anderzijds is het hebben van een CBF-Keur of Verklaring van geen bezwaar een voorwaarde om lid te worden van de VFI. Het onderling overleg tussen beide organisaties vindt zowel plaats op bestuursniveau, waar strategische (beleids)kwesties spelen, als op directieniveau, over beleidsuitvoering en lopende zaken.

In een aantal gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector komt de relatie tussen het CBF en de VFI ter sprake. Over de aard ervan bestaan verschillende opvattingen. Dat een zekere mate van samenwerking en overleg onontkoombaar is, wordt algemeen erkend. Wel zijn er vraagtekens bij de rol- en taakverdeling. De VFI handelt immers in het belang van haar leden: grote fondsenwervende instellingen. Diezelfde instellingen zijn gebonden aan de voorwaarden die het CBF stelt aan het voeren van zijn Keur. Weliswaar heeft de VFI formeel een minderheidspositie in het bestuur van het CBF, toch beslissen fondsenwervende instellingen zelf mee over de regels die hen worden opgelegd.

Ook noemen informanten de rolverwarring die soms optreedt tussen de VFI en het CBF. Daaronder wordt bijvoorbeeld verstaan de ontwikkeling van een 'Code goed bestuur voor goede doelen' door de VFI. De code is bedoeld als gedragscode voor de leden van de VFI, in die zin is de ontwikkeling ervan een plausibel gegeven. Een mogelijke spanning treedt op wanneer het CBF op onderdelen afwijkende, verdergaande richtlijnen hanteert of wil gaan hanteren. Zoals reeds vermeld noemt de VFI (zelf)regulering als een van haar kerntaken; een taak die momenteel primair wordt toegekend aan het CBF. Andersom wekt volgens sommige informanten het CBF de indruk de belangen van fondsenwervende instellingen in Nederland te behartigen, een taak die beter past bij de VFI. Het CBF ontkent dit na te streven.

De andere koepelorganisaties, de Islamitische Stichting Nederland uitgezonderd, hebben eveneens regelmatig contact met het CBF.¹⁶ Formele structuren, zoals bij de VFI het geval zijn, komen hierbij niet voor.

Samenwerkende Hulporganisaties (SHO)

Een aantal grote fondsenwervende instellingen voor internationale hulp is in 1989 een samenwerkingsverband aangegaan om bij grote rampen een gezamenlijke wervingsactie te kunnen voeren. Sindsdien is in ongeveer 25 gevallen in SHO-verband opgetreden. Er zijn op dit

¹⁶ Daarbij valt te denken aan overleg met het ISF, dat zich sterk maakt voor een keurmerk voor lokaal wervende organisaties.

moment acht vaste deelnemers.¹⁷ Per project kunnen gastdeelnemers aansluiten. Een voorwaarde om deel te nemen is het hebben van een CBF-Keur of Verklaring van geen bezwaar.

SHO heeft zelf geen rechtspersoonlijkheid. De secretariële en financiële administratie valt onder de verantwoordelijkheid van de vaste deelnemers. Het actiesecretariaat rouleert in periodes van 18 maanden; financiële zaken gaan via Oxfam Novib. Een en ander is vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst die de vaste deelnemers met elkaar gesloten hebben. Voor de inkomsten van de gezamenlijke wervingsacties is een verdeelsleutel vastgesteld op basis van de capaciteit en het draagvlak van de individuele organisaties. Deze wordt regelmatig aangepast en per actie herzien.

Overzicht

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste overkoepelende instellingen en brancheorganisaties die hierboven zijn beschreven.

Tabel 2.1 Overzicht overkoepelende instellingen en brancheorganisaties

instelling	van / voor	aard / rol
CBF	fondsenwervende instellingen	toezichthouder, keurmerkverstrekker
CIO	instellingen van de christelijke kerken	overlegorgaan
DVer*	donateurs	belangenbehartiger
FIN	vermogensfondsen	branchevereniging
ISF	fondsenwervende instellingen	kennisnetwerk
ISN	Turkse moskeeën	moederorganisatie
NGF	fondsenwerwers	beroepsvereniging
Partos	instellingen in ontwikkelingssamenwerking	branchevereniging
SHO	grote hulporganisaties	samenwerkingsverband
VFI	fondsenwervende instellingen	branchevereniging, belangenbehartiger

* Donateursvereniging

Sectorschil

Naast de goede doelen-organisaties en de overkoepelende organisaties is er nog een bonte verzameling instellingen actief in en rond de goede doelen-wereld. Hieronder worden kort de categorieën vermeld.

¹⁷ In februari 2006 maakt de negende deelnemer, Artsen zonder Grenzen, bekend uit de SHO te stappen. De organisatie heeft al bij meerdere acties haar deel van de opbrengst niet opgevraagd, omdat ze uit eigen fondsen reeds voldoende middelen had.

Loterijen

Loterijen zorgen voor ongeveer 6% van de inkomsten in de goede doelen-sector, met een inbreng van circa 370 miljoen euro. De grote loterijen (Staatsloterij, Postcodeloterij en Sponsorloterij) hebben onderling bepaald dat 50% van de inkomsten wordt uitgekeerd als prijzengeld en 50% ten goede komt aan goede doelen. Het aantal goede-doelenorganisaties dat kansspelbegunstigd is, is vrij beperkt en bestaat voor het merendeel uit bekende grote fondsenwervende instellingen. Een uitzondering is de Stichting Doen, wier inkomsten uitsluitend door de loterijen worden verzorgd.

Financieel

Een aantal banken en accountantsfirma's heeft medewerkers of afdelingen die zich hebben gespecialiseerd in de financiën van fondsenwervende instellingen en/of vermogensfondsen. Diverse grote goede doelen-organisaties doen, gezien de grote sommen geld waarmee gewerkt wordt, zaken met vermogensbanken. Het fiscale veld waarin de goede doelen actief zijn is levendig en complex, vandaar dat er behoefte bestaat aan de speciale expertise van financieel adviseurs.

De jaarverslagen van fondsenwervende instellingen van enige omvang worden vrijwel altijd door een accountant beoordeeld. Voor onder meer het verkrijgen van een beoordeling van het CBF is dat een vereiste. De accountant toetst of het jaarverslag voldoet aan de richtlijn jaarverslaggeving fondsenwervende instellingen. Daarnaast wordt nauwkeurig nagegaan of geldstromen voldoende verantwoord zijn. Een goedgekeurd jaarverslag wordt voorzien van een accountantsverklaring, een document dat ook in het financieel verkeer tussen partnerorganisaties als waarmerk wordt gebruikt.

Notariaat

Bij oprichting van een stichting of een vereniging toetst de notaris of de doelstelling van de stichting niet in strijd is met de wet, de openbare orde of de goede zeden. Na oprichting schrijft de notaris de stichting in bij de Kamer van Koophandel en stuurt de oprichtingsakte naar de Belastingdienst die op grond van die gegevens de belastingplicht vaststelt. Ook statutenwijziging geschiedt bij notariële akte.

Daarnaast speelt de notaris een rol bij diverse donaties aan fondsenwervende instellingen. Particulieren schakelen een notaris in om een grote schenking in meerdere termijnen te doen, bijvoorbeeld een lijfrenteschenking, en om zich te ontfemen over de afwikkeling van hun nalatenschap. In deze gevallen wordt de notaris door de particulier geselecteerd.

Marketing

Met de professionalisering van het fondsenwerversvak neemt het belang van kennis en ervaring op het gebied van marketing toe. Enkele bureaus in Nederland hebben zich exclusief toegelegd op marketing voor goede doelen. Met cliënten wordt nauw samengewerkt. Activiteiten die door marketingbureaus worden uitgevoerd dan wel gecoördineerd zijn voornamelijk: marktonderzoek, 'audits', voorlichtings- en wervingscampagnes, mailingacties¹⁸ en rechtstreekse benadering van (mogelijke) donateurs. De grote fondsenwervende instellingen hebben doorgaans een aparte communicatie- of marketingafdeling. Dit sluit overigens niet uit dat ook wordt gewerkt met externe bureaus.

2.3 Omvang

Zoals in paragraaf 2.1 reeds duidelijk wordt, bestaat er geen bron waaruit het aantal goede doelen eenvoudig kan worden afgeleid. Dat betekent eveneens dat uitspraken over de omvang van de sector een bepaalde mate van onzekerheid kennen. In deze paragraaf wordt getracht om aan de hand van diverse documenten en gesprekken tot een beredeneerde schatting te komen van de belangrijkste kengetallen van de sector. Steeds wordt aangegeven welke factoren zijn meegenomen om tot een waarheidsgetrouwe indruk te komen.

Aantal goede doelen

Het aantal instellingen dat een rangschikking heeft bij de Belastingdienst en wordt erkend als 'algemeen nut beogend' is begin 2006 circa 17.500. Hierin zijn zowel fondsenwervende instellingen als vermogensfondsen inbegrepen. Niet vermeld in dit bestand zijn vrijwel alle kerkgenootschappen in Nederland. Hun aantal is ongeveer 4.000 (Bernts 2005).

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt om welke reden het bestand van de Belastingdienst wordt beschouwd als het meest geschikte instrument om de sector af te bakenen. Daarmee is het ook de eerstaangewezen leidraad voor een benadering van de omvang van de goede doelen-sector in Nederland. Een onderverdeling in vermogensfondsen en fondsenwervende instellingen moet vervolgens een redelijke indicatie geven van het aantal actieve instellingen.

Niemand binnen de sector, ook niet de personen die daar vanuit hun functie of expertise het meest voor in aanmerking komen, claimt een

¹⁸ Adressen daarvoor worden aangeworven bij gespecialiseerde leveranciers van adressenbestanden.

exacte schatting te kunnen maken van het aantal vermogensfondsen. Er is een zekere consensus over een waarde tussen 2.000 en 4.000.¹⁹ Daarbij wordt aangetekend dat Gouwenberg en Schuyt (2004), die aan de Vrije Universiteit onderzoek verrichten naar vermogensfondsen, geen bovengrens noemen. Aangezien de Belastingdienst geen onderscheid maakt tussen fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen kan het bestand met instellingen van algemeen nut evenmin uitsluitend geven.

Onder de circa 17,5 duizend algemeen nut beogende instellingen bevinden zich, de bovenstaande schatting in acht genomen, tussen 13,5 en 15,5 duizend fondsenwervende instellingen. Inclusief de kerkgenootschappen, waardoor doorgaans eveneens fondsen worden geworven, gaat het dan over minimaal 17.500 fondsenwervende instellingen en maximaal 19.500.

Steekproeven

In diverse onderzoeken is met steekproeven gewerkt om een beeld te krijgen van het totaal aantal fondsenwervende instellingen. De gevonden aantallen komen niet altijd overeen met de aantallen die hierboven worden genoemd. Op basis van een eigen definitie en een steekproef komt Interview/NSS (2004) tot circa 16 duizend, op basis van enquêtes onder stichtingen en verenigingen die bij de Kamer van Koophandel staan ingeschreven.²⁰ De Donateursvereniging (2005) houdt het in haar overzicht van de goede doelen-wereld echter op 12 duizend fondsenwervende instellingen.²¹

Volgens het CBF (2005) wijzen gegevens van de Kamer van Koophandel globaal op een totaal van 100 duizend lokaal en regionaal wervende organisaties. Het CBF baseert zich daarbij op een onderzoek van Lasker e.a. (2005), waarin organisaties is gevraagd een vragenlijst over hun (fondsenwervende) activiteiten ingevuld te retourneren. Het aantal van 100 duizend is indicatief en ontleend aan een steekproef onder lokaal actieve verenigingen en stichtingen in het register van de Kamer van Koophandel. De betreffende steekproef leverde een respons op van 8,4% en daarmee gegevens van 167 instellingen. Zoals Lasker e.a. (2005) aangeven, is het zeer de vraag of deze respons representatief is. De kans is vrij groot dat een aanzienlijk deel van de inactieve c.q.

¹⁹ Voorzover informanten een aantal konden aanduiden, op basis van schattingen, viel dat binnen deze bandbreedte.

²⁰ In dit onderzoek worden instellingen in een steekproef op een viertal criteria getoetst. Instellingen die aan drie criteria voldoen, worden beschouwd als goed doel. Het actief werven van fondsen is een van de criteria.

²¹ In het overzicht wordt aangeduid dat deze 12 duizend instellingen binnen de bij de Belastingdienst gerangschikte instellingen vallen.

niet-fondsenwervende instellingen binnen de non-respons van ruim 90% valt.²² Met deze cijfers is de waarschijnlijkheid dat de gegevens van 167 instellingen in dezelfde mate van toepassing zijn op de totale populatie van 184 duizend gering. Het ligt voor de hand dat het resultaat uit de steekproef naar boven afwijkt en dat het totale aantal fondsenwervende instellingen lager ligt.

In hetzelfde onderzoek van Lasker e.a. (2005) is op dezelfde wijze een steekproef getrokken onder instellingen met een rangschikking bij de Belastingdienst. De respons in deze steekproef was iets hoger (14,75%) en de totale populatie geringer (circa 18 duizend).²³ In deze steekproef geeft 35% van de respondenten aan geen fondsenwervende activiteiten te ontplooiën. De steekproef is te gering voor verantwoorde extrapolatie (Lasker e.a. 2005), maar levert een illustratief aantal van ruim 11 duizend (actief) fondsenwervende instellingen op. Van instellingen die aangeven niet aan fondsenwerving te doen is niet onderzocht om welke reden dit was. Een mogelijke verklaring is dat er instellingen gerangschikt staan die in het geheel niet actief zijn. Onwaarschijnlijk is dat alle niet-wervende instellingen vermogensfondsen zijn. Gouwenberg en Schuyt (2004) stellen immers vast dat een belangrijk deel van de vermogensfondsen uit stille en slapende fondsen bestaat, deze zullen normaal gesproken niet bovenmatig bereid zijn om een vragenlijst over hun activiteiten te retourneren.

Landelijk of lokaal

Binnen de fondsenwervende instellingen wordt vaak onderscheid gemaakt tussen landelijk en lokaal wervende organisaties. De VFI vertegenwoordigt als branchevereniging uitsluitend landelijk wervende doelen, terwijl het ISF zich vooral richt op lokale organisaties. Bij het CBF staan in meerderheid landelijk wervende instellingen geregistreerd.

Slechts een klein deel van de fondsenwervende instellingen is op de landelijke markt actief. De VFI gaat, blijkens de website goededoelen.nl (2006), uit van circa 600 landelijk wervende instellingen. Bij het CBF (2005) zijn gegevens over 546 instellingen bekend; een jaar eerder waren dat er nog 466. Mede op basis van deze toename is het aannemelijk dat het feitelijke aantal landelijk opererende fondsenwervende instellingen *minstens* 600 bedraagt. Van dit aantal is

²² Het ligt immers voor de hand dat de geneigdheid om deel te nemen toeneemt naarmate de vragenlijst meer van toepassing is en - vanzelfsprekend - naarmate er überhaupt activiteit is.

²³ Het verschil tussen de hier vermelde 18 duizend en het eerder gebruikte getal van 17.500 is te verklaren uit het feit dat ook instellingen die om een rangschikking hebben verzocht, maar deze nog niet hebben, zijn opgenomen in de lijst van de Belastingdienst.

overigens een groot deel van beperkte omvang. Volgens een memo van het CBF is een vergaande overschrijding van het aantal van 600 onwaarschijnlijk.

Lokaal wervende instellingen zijn niet per definitie klein. Daaronder worden namelijk eveneens ziekenhuizen en andere zorginstellingen verstaan. De totale inkomsten van deze instellingen zijn in veel gevallen groter dan die van landelijke fondsenwervende instellingen, al is slechts een gering deel ervan daadwerkelijk uit fondsenwerving afkomstig. Ook bestaat een aanzienlijk deel van de gerangschikte stichtingen en verenigingen uit culturele en onderwijsinstellingen. Voor deze instellingen geldt eveneens dat zij veelal lokaal fondsen werven.

Voor het inzicht in de goede doelen-sector is het belangrijk te beseffen dat een groot deel van de algemeen nut beogende (fondsenwervende) instellingen niet in de eerste plaats van fondsenwerving afhankelijk is. Veel scholen, zorginstellingen en musea verwerven door middel van werving en sponsoring een aanvullend inkomen. De definitie van 'algemeen nut beogend' sluit deze organisaties echter niet uit.

Stichtingen en verenigingen

Begin november 2006 staan bij de Kamer van Koophandel in totaal 157.477 stichtingen en 110.862 verenigingen ingeschreven. Opgeteld zijn er daarmee in Nederland 268.339 instellingen die de rechtsvorm 'vereniging' of 'stichting' hebben. Met name het aantal stichtingen laat al jaren een sterke stijging zien. Op 1 januari 2003 is het aantal ingeschreven stichtingen 138 duizend, terwijl het er op 1 januari 2000 126,5 duizend zijn (FEC 2004). Gezien het huidige aantal kan bovendien geconstateerd worden dat de groei sinds 2003 is toegenomen.

Tussen 1995 en 2003 is in het algemeen voor stichtingen een stijging van 31% vastgesteld. In de drie categorieën van het KvK-handelsregister, waarin volgens het FEC (2004) naar verhouding veel goede doelen-organisaties voorkomen, is die groei aanmerkelijk groter: bij religieuze en overige levensbeschouwelijke organisaties 43%; bij ideële organisaties n.e.g.²⁴ 91%; bij steunfondsen 97%. Totaal zijn er in de genoemde categorieën 23,5 duizend instellingen geregistreerd bij de Kamer van Koophandel. Daarbij gaat het om 19,9 duizend stichtingen en 3,6 duizend verenigingen (Interview/NSS 2004). Eerder is overigens opgemerkt dat een aanzienlijk deel van de algemeen nut beogende instellingen juist buiten de genoemde BIK-codes valt.

²⁴ De aanduiding n.e.g. wordt gebruikt voor 'niet elders genoemd'.

De ruim 17 duizend instellingen die als 'algemeen nut beogend' gerangschikt zijn bij de Belastingdienst zijn vrijwel allemaal stichtingen en verenigingen. Een grote meerderheid (circa 92%) heeft de stichting als rechtsvorm.

In tabel 2.2 is een overzicht gegeven van de belangrijkste aantallen die hierboven zijn vermeld.

Tabel 2.2 Overzicht aantallen instellingen gerelateerd aan goede doelen-sector

Soort instellingen	globaal aantal
Stichtingen en verenigingen	268.500
- Stichtingen	157.500
- Verenigingen	111.000
Algemeen nut beogende instellingen	17.500
- Fondsenwervende instellingen	13.500 - 15.500
- Vermogensfondsen	2.000 - 4.000
Kerkgenootschappen	4.000
Landelijk wervende fondsenwervende instellingen	(minstens) 600

Indeling

Door diverse registrerende en onderzoekende instellingen worden allerlei criteria gehanteerd om een indeling te maken tussen goede doelen. Veelgebruikte criteria zijn daarbij de aard van de inkomsten, de aard van de bestemming en de organisatieomvang.

Aard van de inkomsten

In dit onderzoek wordt in eerste instantie onderscheid gemaakt tussen fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen, zoals in de voorgaande paragrafen reeds duidelijk werd. Dat is in principe een onderscheid op basis van de aard van de inkomsten. Vermogensfondsen wenden de baten van hun vermogens aan voor hun doelstelling; het vermogen is doorgaans te kenschetsen als een donatie van één of enkele donateurs.

Binnen de fondsenwervende instellingen bestaat verdere diversiteit op het gebied van inkomsten: de meeste instellingen zijn goeddeels afhankelijk van particuliere donaties. Een klein deel van de instellingen ontvangt vooral inkomen van institutionele donateurs, zoals diverse organisaties voor internationale hulp, die in belangrijke mate worden gesubsidieerd door het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Een derde categorie wordt gevormd door instellingen waarvan een belangrijk deel van het inkomen uit sponsoring door bedrijven afkomstig is.

Hieronder vallen hoofdzakelijk musea en zorginstellingen. Tot slot zijn er instellingen die vooral inkomsten in natura hebben, bijvoorbeeld kleding.

Aard van de bestemming

Het CBF, de werkgroep Filantropie van de VU en de Belastingdienst - drie belangrijke instituten in de wereld van de goede doelen - hebben elk een eigen indeling naar aard van de bestemming ontwikkeld. Het aantal categorieën waarin wordt onderverdeeld is respectievelijk 4, 9 en 15.

De vier hoofd categorieën waarin het CBF (2005) de bestedingen van goede doelen verdeelt zijn: Internationale hulpverlening; Gezondheid; Natuur en milieu; en Welzijn.

Het VU-onderzoek Geven in Nederland (Schuyt 2005) vervangt 'Welzijn' door zes afzonderlijke categorieën: Kerk en levensbeschouwing; Sport en recreatie; Cultuur; Maatschappelijke en sociale doelen; Onderwijs en onderzoek; Overig (niet gespecificeerd).

De onderverdeling van de Belastingdienst, door middel van activiteitscodes, heeft onder meer aparte categorieën voor Erfgoed en monumentenzorg en Familiefondsen.

De verschillen in indeling zijn vanuit de doelstellingen van de instituten goed te begrijpen. Een belangrijk deel van de categorieën uit Geven in Nederland is voor het CBF minder relevant, omdat dit met name lokaal actieve goede doelen betreft, in het bijzonder kerkgenootschappen. Het blijkt dat sommige categorieën in beide indelingen niet hetzelfde worden gedefinieerd, dat geldt, opnieuw, vooral voor de categorie die betrekking heeft op 'kerk en levensbeschouwing'. In het VU-onderzoek vallen hierin ook organisaties voor bijvoorbeeld internationale hulp met een kerkelijke achtergrond, terwijl deze organisaties door het CBF in de categorie 'Internationale hulpverlening' worden ingedeeld.

Organisatieomvang

Evenzeer als in andere sectoren bestaan er grote verschillen in omvang tussen goede doelen-organisaties. De grootste fondsenwervende instellingen hebben een jaaromzet van tussen de 150 en 200 miljoen euro, terwijl het merendeel van de instellingen minder dan 25 duizend euro te besteden heeft (CBF 2005; Interview/NSS 2004). Het aantal fondsenwervende instellingen met een inkomstentotaal boven 5 miljoen euro bedraagt 74. Worden alleen de inkomsten uit eigen fondsenwerving

beschouwd²⁵, dan blijven er nog 41 instellingen met inkomsten boven 5 miljoen euro over. Zeven organisaties halen met de eigen fondsenwerving meer dan 25 miljoen euro op (CBF 2005).²⁶ Er kan, kortom, worden vastgesteld dat de instellingen met een ruime miljoenenomzet een zeer klein deel uitmaken van het totale aantal fondsenwervende instellingen. Deze instellingen nemen wel het leeuwendeel van de fondsenwerving voor hun rekening.

Voor vermogensfondsen geldt, volgens informanten, ongeveer hetzelfde: het aantal fondsen met een miljoenenvermogen is relatief gering, tegenover een grote hoeveelheid vermogensfondsen met een klein(er) vermogen. Hierbij wordt, opnieuw, aangetekend dat uitspraken over vermogensfondsen een grotere onzekerheid kennen dan uitspraken over fondsenwervende instellingen. Bovendien is het verband tussen de omvang van het vermogen en de hoogte van de bestedingen minder evident dan het verband tussen inkomsten en bestedingen bij fondsenwervende instellingen doorgaans is.

Behalve een indeling naar inkomsten of bestedingen, kan ook een indeling naar het aantal medewerkers worden gemaakt. De meest omvangrijke fondsenwervende instellingen hebben plusminus 400 medewerkers in dienst. Het leeuwendeel van de instellingen heeft geen betaalde medewerkers. Er is slechts een globaal verband tussen de hoogte van de inkomsten en het aantal voltijdbanen van organisaties. Dit benadrukt de betrekkelijkheid van het onderling vergelijken van instellingen op basis van dit soort statistieken. Er bestaan bijvoorbeeld grote verschillen tussen instellingen die zich enkel met fondsenwerving bezighouden en instellingen die zelf de verantwoordelijkheid hebben voor het uitvoeren van projecten en programma's.

2.4 Financiën

Evenmin als er een afgebakend overzicht bestaat van de instellingen die actief zijn in de goede doelen-sector is er een heldere afbakening van de totale omzet. Een aanknopingspunt zijn de kwantitatieve resultaten van het onderzoek Geven in Nederland van de VU (Schuyt 2005). In dat onderzoek is in kaart gebracht hoe veel Nederlandse particulieren in

²⁵ Dit zijn de inkomsten van een organisatie exclusief overheidssubsidies, aandelen uit gezamenlijke acties en acties van derden en beleggingsresultaten.

²⁶ Gegevens over het boekjaar 2004. Alleen instellingen bekend bij het CBF zijn meegeteld. Volgens het CBF ontbreken in het overzicht bijna uitsluitend kleine tot zeer kleine organisaties.

2003 aan maatschappelijke doelen hebben gegeven. Het totaalbedrag wordt geschat op circa 5,2 miljard euro.

Totaal geefbedrag

Het bedrag van ruim 5 miljard bestaat voor een aanzienlijk deel uit giften en sponsoring door bedrijven. Schuyt becijfert dat 43% van de donaties aan maatschappelijke doelen afkomstig is van bedrijven, terwijl 42% door huishoudens is gedoneerd. Beide bronnen zijn goed voor circa 2,2 miljard. Daarnaast is door loterijen 369 miljoen euro gestort, is 189 miljoen euro bij legaat geschonken en is uit de eigen middelen van fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen respectievelijk 85 en 111 miljoen euro beschikbaar gekomen. De bijdrage van vermogensfondsen wordt overigens veel ruimer verondersteld (Schuyt 2005, Van Woelderens 2005), maar hierover bestaan geen harde gegevens.

Niet inbegrepen in de schatting van Schuyt (2005) zijn gelden afkomstig van de overheid. De door hem gehanteerde definitie van filantropie heeft immers betrekking op particulier geld. De totale omvang van overheidssubsidies binnen de sector bedraagt in 2003 736 miljoen euro (Van Woelderens 2005). Daarmee is er in dat jaar bijna 6 miljard euro ter beschikking gekomen voor maatschappelijke doelen.

Er wordt in het bovenstaande gesproken van maatschappelijke doelen, in plaats van goede doelen, omdat de berekening onderdelen omvat die in dit onderzoek niet tot de goede doelen-sector worden gerekend. In het bijzonder heeft deze opmerking betrekking op de ondersteuning door particulieren en bedrijven van sport- en recreatieverenigingen. Eerder is uitgelegd dat deze doorgaans niet als algemeen nut beogend worden beschouwd door de wetgever. Het bedrag dat in 2003 door particulieren aan doelen in de categorie 'Sport en recreatie' werd geschonken is circa 930 miljoen euro. Goede doelen hebben in 2003 dus ongeveer 5 miljard euro ontvangen.²⁷

De 546 fondsenwervende instellingen waarvan het CBF financiële gegevens heeft, hebben in 2004²⁸ totaal 2,1 miljard euro beschikbaar voor hun doelstellingen. Uit eigen fondsenwerving hebben de

²⁷ De Belastingdienst heeft van het merendeel van de gerangschikte instellingen een notering van het fiscaal belang opgenomen. Optelling van deze bedragen levert een waarde op van ruim 26 miljard euro. Nader onderzoek moet uitwijzen welke betekenis aan dit bedrag kan worden gegeven.

²⁸ Er wordt bewust gekozen voor een vergelijking met de CBF-cijfers van 2004, niet die van 2003, omdat het aantal instellingen waarvan financiële gegevens zijn meegenomen een aanzienlijke toename heeft gekend. Er wordt aangenomen dat de verschillen in het geefgedrag van Nederlanders in tussen 2003 en 2004 geen factor van groot belang vormen.

instellingen gezamenlijk circa 935 miljoen euro aan inkomsten. Het CBF schat, op basis van het eerder vermelde onderzoek van Lasker e.a. (2005) naar lokaal opererende organisaties, dat nog eens 250 tot 300 miljoen wordt geschonken aan kleine lokale instellingen die niet bij het CBF bekend zijn.

In tabel 2.3 wordt gerecapituleerd welke categorieën gevers de belangrijkste bijdrage leveren aan het totaal van 6 miljard euro die in Nederland op jaarbasis beschikbaar komt voor maatschappelijke doelen.

Tabel 2.3 Totaal gegeven bedrag per categorie gevers

Donateur/Sponsor	totaal bedrag in euro's
Huishoudens	2,2 mrd
Bedrijven	2,2 mrd
Overheid	1,0 mrd
Loterijen	0,4 mrd
Legaten	0,2 mrd
Vermogensfondsen	0,1 mrd
Overig	0,1 mrd
Totaal	6,0 mrd

Verdeling naar doelen

Zowel het CBF (2005) als Schuyt (2005) zijn van het totale geefbedrag nagegaan aan welk soort doelen het ten goede is gekomen. Dat levert twee nogal verschillende beelden op. Het onderzoek van Schuyt wijst uit dat aan 'Kerk en levensbeschouwing' het meest wordt gegeven: circa 1,2 miljard euro. Aan 'Internationale hulp' wordt volgens de indeling van Schuyt 483 miljoen euro gegeven, terwijl deze categorie in de indeling van het CBF het hoogste inkomen heeft: circa 945 miljoen. 'Kerk en levensbeschouwing' is in de indeling van het CBF een onderdeel van 'Welzijn', dat 50 miljoen euro aan inkomsten telt.

Voor de schijnbare discrepantie tussen de cijfers van Schuyt en het CBF is een aantal oorzaken aan te wijzen.²⁹ In de eerste plaats zijn in de optelling van Schuyt overheidssubsidies niet inbegrepen. De doelen in de categorie 'Internationale hulp' bij het CBF hebben meer dan de helft van hun inkomsten aan overheidssubsidies te danken. Niettemin is deze categorie ook zonder de subsidies de grootste. Het blijkt dat een deel van de instellingen die door het CBF onder 'Internationale hulp' worden geschaard, door Schuyt juist in de categorie 'Kerk en levensbeschouwing

²⁹ Vanzelfsprekend is de eerste factor die bij het vergelijken van deze gegevens van belang is, het feit dat de totale omvang van de door Schuyt berekende donaties aan goede doelen een factor 2,5 groter is dan de totale omvang van de geldstromen waarvan het CBF kennis heeft. In deze beredenering ligt de aandacht echter bij de relatieve verdeling.

worden geplaatst. Aangezien veel organisaties die in Nederland fondsen werven voor internationale doelen kerkelijke wortels hebben - en soms nog steeds officieel gelieerd zijn aan een kerkgenootschap³⁰ - kunnen hun doelen en activiteiten op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Dit verklaart echter slechts een deel van het grote bedrag van 1,2 miljard euro dat Schuyt berekent. Een ander, belangrijk deel daarvan is de opbrengst van werving door kerkgenootschappen onder leden en kerkbezoekers. Deze is bij het CBF niet bekend, omdat kerkgenootschappen doorgaans geen jaarcijfers aan het bureau aanleveren. In 2004 is ten behoeve van de eigen instellingen in totaal circa 380 miljoen euro opgehaald door de kerken (Klok, 2006). Dit bedrag is exclusief de inkomsten uit legaten en de inkomsten voor externe doelen.

Bovenstaande gegevens hebben steeds betrekking op 2003 en 2004. Het is, met het oog op grote nationale acties rond de tsunamiramp in Zuidoost-Azië en de aardbeving in Kasjmir, goed denkbaar dat de omvang, en daardoor het aandeel giften met bestemming 'Internationale hulp' in 2005 eenmalig groter is. De inzamelingsactie voor de slachtoffers van de tsunami heeft ruim 200 miljoen euro opgebracht (SHO 2005).

Samenvattend kan worden gesteld dat de categorieën 'Kerk en levensbeschouwing' en 'Internationale hulp' elk een belangrijk aandeel hebben in het genereren van geldstromen ten behoeve van goede doelen. Wat betreft de overige categorieën komen de gegevens van Schuyt en het CBF globaal overeen: 'Gezondheid' en 'Maatschappelijke en sociale doelen' zijn daarvan de meest omvangrijke.

Eigen vermogen

De eigen vermogens van fondsenwervende instellingen bestaan uit een vastgelegd deel en een besteedbaar deel. Het vastgelegd eigen vermogen bestaat onder meer uit activa, maar ook uit gelden die zijn toegewezen aan een toekomstige besteding. Het besteedbaar deel staat de organisatie vrij ter beschikking en kan aan doelstellingen worden besteed of als buffer worden gebruikt in geval van tegenspoed.

De totale eigen vermogens van 212 keurmerkhouders waarvan CBF over gegevens beschikt tellen op 31 december 2004 op tot 1,9 miljard euro. Dat is een toename van ruim 100 miljoen ten opzichte van een jaar eerder. Het besteedbaar deel hiervan bedraagt bijna 1,3 miljard euro, 56 miljoen meer dan eind 2003 (CBF 2005). Het totale eigen vermogen van

³⁰ Voorbeelden zijn Cordaid, Kerkinactie en Woord en Daad.

vermogensfondsen wordt geschat op meer dan 7 miljard euro (Gouwenberg en Schuyt 2004).

3. VERANTWOORDING EN TOEZICHT

Centraal in de discussie over goede doelen staat doorgaans de mate van verantwoording die wordt afgelegd en het functioneren van het toezicht. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan deze vraagstukken. Paragraaf 3.1 gaat in op het overheidsbeleid ten aanzien van goede doelen-organisaties en op verdere regelgeving die van toepassing is. In paragraaf 3.2 wordt het systeem van zelfregulering beschreven. De interne verantwoording van goede doelen-organisaties komt aan bod in paragraaf 3.3. Tot slot wordt een discussie gevoerd over het functioneren van het huidige systeem van zelfregulering en de eventuele noodzaak om overheidstoezicht te intensiveren.

3.1 Beleid

Nederland kent geen specifieke wetgeving voor goede doelen. Om fondsen te werven is, anders dan in een aantal buurlanden, geen vergunning nodig. Vertegenwoordigers van goede doelen-organisaties geven aan dat zij alleen met algemene wet- en regelgeving te maken hebben. Het overheidsbeleid ten aanzien van de algemene nutsector is tot op heden terughoudend geweest, omdat het geven aan goede doelen gezien wordt als iets dat zich voltrekt in het particuliere domein. Wel is er een toenemende aandacht voor de verantwoording van bestedingen door algemeen nut beogende instellingen.

Visie regering

Met de instelling van de werkgroep herziening successiewetgeving, de werkgroep Moltmaker, ving aan het einde van de jaren negentig een periode aan waarin er relatief veel politieke aandacht was voor filantropie en goede doelen. Het advies van de werkgroep Moltmaker aan de regering omvat onder meer de aanbeveling om algemeen nut beogende instellingen een volledige vrijstelling te geven van een aantal stringente (fiscale) voorwaarden, onder meer de heffing over ontvangen giften. Daartegenover staat een systeem van registratie en controle dat moet garanderen dat deze organisaties aan de criteria voor een algemeen nut beogende instelling voldoen (Moltmaker e.a. 2000). De bevindingen van de werkgroep Moltmaker zijn in 2004 aanleiding geweest voor het kabinet om zich verder te verdiepen in de fiscale regelgeving rond algemeen nut beogende instellingen. Het resultaat daarvan is de totstandkoming van de 'Discussienotitie algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit', beter bekend als de Nota Wijn.

Nota Wijn

In de Nota Wijn worden de aanbevelingen van de werkgroep Moltmaker in hoofdlijnen omarmd. Het kabinet stelt zich ten doel "een regime voor algemeen nut beogende instellingen te ontwikkelen waarin de algemeen nutsector enerzijds meer transparant wordt en anderzijds de fiscale faciliteiten op een efficiënte wijze door de Belastingdienst kunnen worden getoetst" (TK 2005, p.17).¹ Met 'fiscale faciliteiten' wordt bedoeld dat voor erkende algemeen nut beogende instellingen het successie- en schenkingsrecht tarief van 8% wordt vervangen door een volledige vrijstelling. Sinds 1 januari 2006 is dat een feit.

De Nota Wijn besteedt verder de nodige aandacht aan de wijze waarop van overheidswege kan worden omgegaan met algemeen nut beogende instellingen. Om voor de vrijstelling in aanmerking te komen, dienen instellingen te voldoen aan voorwaarden die betrekking hebben op openbaarheid en transparantie. Registratie van algemeen nut beogende instellingen op een openbare lijst is een van de voorstellen die in de nota worden gedaan. De Belastingdienst zou daarvoor de aangewezen uitvoerende instantie zijn. Daarnaast stuurt het kabinet aan op een systeem van zelfregulering en certificering, waarin organisaties vanuit de sector zelf criteria formuleren en instellingen controleren. In de nota wordt aangegeven welke criteria van toepassing behoren te zijn op algemeen nut beogende instellingen, waarbij wordt aangetekend dat deze in overleg met de sector verder kunnen worden ingevuld. In het kort hebben de criteria betrekking op:

- evenwicht tussen uitvoeringskosten en bestedingen;
- kosten fondsenwerving in redelijke verhouding tot opbrengsten;
- criteria met betrekking tot de besteding van rendementen van vermogensfondsen;
- transparante instellingen met een heldere bestuursstructuur;
- het hebben van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen;
- de mogelijkheid om het activiteitscriterium aan te scherpen (TK 2005)².

Het kabinet maakt in de nota duidelijk dat het een voorkeur heeft voor zelfregulering boven overheidsregulering van de sector. Een centraal begrip is certificatie, als officiële bevestiging dat een instelling aan gestelde criteria voldoet. Deze certificatie dient door de sector zelf te worden uitgevoerd. De nota sluit niet uit dat er meerdere categorieën van certificatie zullen ontstaan. Fiscaal relevante criteria moeten in de

¹ Kamerstukken II 2004-2005, 27 789, nr. 10

² Kamerstukken II 2004-2005, 27 789 nr. 10

wet worden opgenomen, stelt de nota, waarbij aangegeven wordt dat het wenselijk is dat deze zo goed mogelijk overeenstemmen met de criteria waaraan moet worden voldaan om een certificaat te verkrijgen (TK 2005)^{3,4} Kerkgenootschappen, die zich niet hoeven te registreren om voor fiscale faciliteiten in aanmerking te komen, zijn wat het kabinet betreft ook in de toekomst gevrijwaard van deelname aan het stelsel van certificatie.

De algemene teneur van de Nota Wijn wordt in de conclusies helder verwoord: "[Er zijn] signalen die aanleiding geven tot bezinning op maatregelen die zouden moeten leiden tot grotere transparantie in de sector, hoewel de aanleiding daartoe niet primair in de fiscaliteit ligt. Er lijkt een zekere consensus te bestaan dat grotere transparantie bevorderlijk zal zijn voor een goed bestuur in deze sector. De fiscale faciliteiten rechtvaardigen daarnaast een rol voor de overheid. [...] In de visie van het kabinet heeft de sector [...] een eigen verantwoordelijkheid naar het publiek en de overheid" (TK 2005, pp.22-23). Doel van het kabinet is de sector er met behulp van positieve stimuli toe te bewegen zelf maatregelen te treffen om transparantie en goed bestuur van instellingen te waarborgen.

Nota Zalm

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen zijn er de afgelopen jaren andere ontwikkelingen geweest die tot politieke aandacht voor goede doelen hebben geleid. Aanleiding is een notitie van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), het internationale samenwerkingsforum op het terrein van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, waarin nationale overheden wordt aangeraden om het misbruik van non-profitorganisaties ten behoeve van terrorismefinanciering tegen te gaan. In Nederland is dit uitgewerkt in de 'Nota inzake de bestrijding van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering', verschenen 14 juli 2004. In het vervolg wordt deze aangeduid met de meer gangbare titel Nota Zalm.

In de Nota Zalm is de kabinetsvisie beschreven over de bestrijding van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering.⁵ In deze nota wordt onder meer ingegaan op aanpak van misbruik via algemeen nut beogende instellingen of 'goede doelen', die een onderdeel

³ idem.

⁴ De voorkeur die wordt uitgesproken voor een zelfregulerend en vrijwillig stelsel voor certificering kan in verband worden gezien met de bestaande situatie, waarin fondsenwervende instellingen een certificaat (CBF-Keur) kunnen behalen indien zij voldoen aan de criteria van het CBF.

⁵ Kamerstukken II 2003-2004, 27 925, nr. 136

zijn van de non-profitsector. Het vergroten van transparantie in de algemeen nutsector kan een bijdrage leveren aan de bestrijding van terrorismefinanciering. Goede interne verantwoording evenals inzicht en controle op de eigen bestedingen zijn vooral van belang om goede doelen-organisaties en donoren zelf in staat te stellen te voorkomen dat hun financiering wordt misbruikt voor de verkeerde doelen (TK 2004)⁶.

Bij misbruik zal echter veelal sprake zijn van kwade wil en opzettelijke verhulling en zal de financiering bovendien vaak geschieden in besloten kring. Voor dergelijke gevallen vormen regels voor transparantie en controle, waar voornamelijk bonafide goede doelen zich aan onderwerpen (bijvoorbeeld bij de fiscus of via certificering en zelfregulering), geen oplossing. Volgens het kabinet is voor een effectieve bestrijding van terrorismefinanciering, verwoord in de Nota Zalm, primair een actieve en risicogerichte benadering nodig om verdachte omstandigheden op te sporen en - wanneer strafbare feiten worden geconstateerd - passende sanctiemaatregelen te treffen. Hierbij is het wel wenselijk dat minimale regels voor de transparantie in de non-profitsector in het algemeen (dat wil zeggen niet alleen goede doelen-organisaties) zullen gelden.

De Nota Zalm bevat een aantal voorstellen voor te nemen maatregelen om de risico's van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering te verkleinen. Er wordt gepleit voor een beter inzicht in de financiën van stichtingen, onder meer door het instellen van een publicatieplicht. Daarnaast wordt benadrukt dat de betrouwbaarheid van het register van de Kamer van Koophandel moet worden vergroot. De bruikbaarheid daarvan is volgens de nota niet optimaal, doordat bestuurswisselingen niet of te laat worden doorgegeven (TK 2004)⁷.

De uitgangspunten van de Nota Zalm en die van de Nota Wijn zijn in zekere zin complementair. Het streven naar transparantie, overzichtelijkheid en goed bestuur van goede doelen is zowel van belang voor de doelen zelf en de donateurs, als voor de instanties verantwoordelijk voor terrorismebestrijding. Beide thema's - de nadere invulling van de fiscale criteria enerzijds en de wijze waarop door maatregelen, geïnitieerd vanuit de sector zelf, het risico van misbruik van hulpstromen voor terrorismefinanciering zoveel mogelijk kan worden uitgesloten anderzijds - zullen gelijktijdig onderwerp zijn van de dialoog tussen de overheid en de algemeen nutsector (TK 2004)⁸.

⁶ idem.

⁷ idem.

⁸ idem.

Overheidstoezicht en regelgeving

In de Nota Zalm wordt gerefereerd aan het gebrekkig inzicht in de financiën van stichtingen. Verreweg de meeste goede doelenorganisaties hebben de stichting als rechtsvorm. De rest bestaat uit verenigingen en kerkgenootschappen. Op verenigingen wordt in de eerste plaats door de leden toezicht uitgeoefend; op stichtingen wordt door het Openbaar Ministerie (OM) toegezien. Daarnaast hebben stichtingen en verenigingen⁹ te maken met algemene regelgeving en zijn er diverse regels die door verschillende instanties kunnen worden opgelegd aan goede doelen. Hieronder wordt daarvan een beknopt overzicht gegeven.

Overheidstoezicht

De aangewezen instantie om toezicht te houden op stichtingen is het Openbaar Ministerie. De instrumenten en criteria inzake de civielrechtelijke aanpak van rechtspersonen zijn neergelegd in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Met name het verzoeken om inlichtingen (art 2:297 BW), een exclusieve bevoegdheid van het OM, is in het kader van de toezichttaak van belang. Om van deze bevoegdheid gebruik te kunnen maken, moet er sprake zijn van ernstige twijfel of de wet of de statuten te goeder trouw worden nageleefd. Bovendien moeten er gegronde redenen zijn om dit te veronderstellen. Voldoet een stichting niet, of niet behoorlijk, aan een verzoek van het OM, dan kan het OM de rechtbank verzoeken een bevel af te geven om onder meer de boeken en bescheiden ter inzage aan het OM te verstrekken. In documenten van het OM wordt opgemerkt dat er voor verkrijging van een rechterlijk bevel gegronde redenen aanwezig moeten zijn. Bovendien wordt aangegeven dat de procedure omslachtig is en vertragend werkt.

Het toezicht op rechtspersonen, waaronder stichtingen, wordt voor een belangrijk deel uitgevoerd door het Functioneel Parket (FP), een onderdeel van het Openbaar Ministerie. Het FP neemt de civielrechtelijke aanpak van rechtspersonen op zich indien duidelijke en concrete signalen bestaan die wijzen op misbruik van rechtspersonen met betrekking tot mogelijke vormen van financieel-economisch misbruik¹⁰ dan wel op radicaliseringstendensen of terrorismefinanciering.¹¹ In geval van signalen die wijzen op misbruik van rechtspersonen met betrekking tot mogelijke terrorismefinanciering

⁹ Kerkgenootschappen vallen onder de interne regelgeving van de moederkerk en zijn niet verplicht tot registratie bij notaris en Kamer van Koophandel.

¹⁰ Voor zover deze moeten worden onderzocht door de bijzondere opsporingsdiensten.

¹¹ Bij signalen waar hoogstens een verhoogd risico voor misbruik aan de orde is, moet eerst worden overwogen of andere (overheids)instellingen de signalen verder kunnen concretiseren.

besluit de landelijk officier van justitie voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering over het toepassen van civielrechtelijke bevoegdheden.

Het ministerie van Justitie werkt momenteel aan de herziening van onder meer de Wet documentatie vennootschappen, om tot een ander systeem van toezicht op rechtspersonen te komen. Op korte termijn zal het wetsvoorstel door de Tweede Kamer worden behandeld. Het betreft de afschaffing van het tot op heden geldende preventief toezicht op vennootschappen en de vervanging door een risicogestuurde screening van rechtspersonen. De nieuwe vorm van toezicht, waarvan de uitvoering ligt bij de Dienst Justis van het ministerie van Justitie, zal ook voor stichtingen gelden. Concreet betekent de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving dat door handhavers op basis van risicoprofielen wordt besloten welke rechtspersonen worden doorgelicht. De screening gebeurt aan de hand van bestaande gegevens die beschikbaar zijn via de koppeling van openbare gegevensbestanden en informatie uit justitiële of fiscale documentatie (Ministerie van Justitie 2006).

De Belastingdienst heeft een publieke verantwoordelijkheid om instellingen die een rangschikking als algemeen nut beogend willen, te controleren. De te controleren populatie bestaat uit circa 17.500 instellingen. Deze zijn verplicht jaardocumenten aan te leveren, waarop de Belastingdienst de controle baseert.

Om als algemeen nut beogende instelling in aanmerking te kunnen komen voor vrijstelling van successie- en schenkingsbelasting is een rangschikking ingevolge artikel 24 lid 4 van de Successiewet van 1956 vereist. In paragraaf 2.1 is reeds stilgestaan bij de voorwaarden waaraan voldaan dient te worden voor een rangschikking. Beoordeling van verzoeken tot rangschikking vindt plaats door de Belastingdienst te 's-Hertogenbosch, op basis van statuten en jaarstukken van de organisatie. Eenmaal gerangschikt dient een organisatie jaarlijks haar jaarstukken in te zenden. Een instelling die geen jaarstukken inzendt, wordt aangeschreven. Als ook na herhaald verzoek geen jaarstukken worden ingezonden, zal dit tot intrekking van de rangschikking leiden. De jaarstukken worden selectief getoetst. Toetsing kan aanleiding zijn tot aanvullende verzoeken om informatie of bewijsstukken. In het uiterste geval kan een boekenonderzoek bij de instelling plaatsvinden. Als een instelling niet meer voor een rangschikking in aanmerking komt, wordt een intrekkingbeschikking opgesteld en vindt verwijdering uit het bestand plaats.

Regelgeving

Behalve het toezicht door het OM en de Belastingdienst hebben stichtingen en verenigingen te maken met bepalingen uit het stichtingen- en verenigingenrecht, dat is opgenomen in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Het oprichten van een vereniging of stichting geschiedt bij notariële akte. In de oprichtingsakte, opgemaakt door de notaris, zijn onder meer de naam, de vestigingsplaats en de doelstelling van de organisatie opgenomen. Daarnaast wordt vastgelegd op welke wijze bestuurders worden aangesteld en ontslagen en wordt een bestemming aangewezen voor een eventueel overschot bij ontbinding van de organisatie. De notaris heeft de taak om te toetsen of de doelstelling van de organisatie niet in strijd is met de openbare orde, de goede zeden of de wet.

Na de oprichting van een stichting of vereniging volgt inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, op grond van de Handelsregisterwet (Hrw). De naam van de organisatie, de rechtsvorm, de zetel en de persoonlijke gegevens van bestuurders worden in het Handelsregister vastgelegd. Bovendien wordt de oprichtingsakte van de organisatie bij de Kamer van Koophandel gedeponereerd. Indien een vereniging of stichting een jaaromzet heeft van 3,75 miljoen euro of meer, dan is zij verplicht haar jaarstukken aan de Kamer te overleggen, waar ze globaal worden bestudeerd. De Kamer van Koophandel voert een periodieke controle uit door verzending van vragenlijsten aan ingeschreven organisaties. Indien blijkt dat wijzigingen niet tijdig zijn doorgegeven, dan kan sanctieering door de FIOD-ECD volgen.

Voor verenigingen geldt als aanvullende verplichting dat zij minimaal jaarlijks een algemene ledenvergadering beleggen, waarin aan de leden verantwoording wordt afgelegd over de activiteiten en de financiële zaken.

Er is, tot slot, een aantal vormen van regelgeving waaraan goede doelen niet wettelijk gebonden zijn, maar waaraan veel instellingen vrijwillig voldoen. Dat past in het principe van zelfregulering, waarop in de volgende paragraaf specifiek wordt ingegaan. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de richtlijn 650 voor jaarverslagen van fondsenwervende instellingen, die is opgesteld door de Raad voor de Jaarverslaggeving. Onder meer het CBF stelt de eis dat gecertificeerde instellingen hun jaarverslag conform deze richtlijn opstellen. Naast de verslagleggingsrichtlijn zijn er diverse (gedrags)codes waaraan goede doelen zich binden om te voldoen aan de voorwaarden voor lidmaatschap van een branchevereniging of het voeren van een keurmerk.

Kansspelbeleid en medefinancieringsbeleid

Buiten het beleid en de regelgeving die in het bovenstaande aan bod zijn gekomen, zijn er nog twee terreinen waarop de rijksoverheid en goede doelen-organisaties rechtstreeks met elkaar te maken hebben. In beide gevallen gaat het overigens om een selecte groep goede doelen-organisaties. Enerzijds is er het kansspelbeleid van het ministerie van Justitie, dat regels stelt voor loterijen en voor begunstigden daarvan. Anderzijds is er het medefinancieringsbeleid van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, dat zich richt op particuliere organisaties en in het bijzonder goede doelen.

Kansspelbeleid

Organisaties die op landelijke of regionale schaal een kansspel willen organiseren, bijvoorbeeld een loterij, moeten een vergunning van het ministerie van Justitie hebben. Voor een dergelijke vergunning worden zowel aan de kansspelorganisatie als aan de begunstigden eisen gesteld. De laatste jaren is dit beleid verscherpt, om aan de wens van de regering te voldoen om helder en eenduidig beleid te voeren ten aanzien van kansspelorganisaties.

Een aanzienlijk aantal goede doelen in Nederland is kansspelbegunstigd, ontvangt dus een deel van de opbrengsten van een loterij. Gezamenlijk keren de loterijen jaarlijks ruim 300 miljoen euro uit aan goede doelen. Vergunninghouders moeten zowel individueel als gezamenlijk een meerjarenplan indienen bij het ministerie van Justitie, waarin zij gedetailleerd hun activiteiten en bestedingen verantwoorden. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van de vergunninghouders om aannemelijk te maken dat de organisaties waaraan wordt uitgekeerd voldoen aan de eisen die het ministerie stelt. Het ministerie vindt dat kansspelbegunstigden moeten voldoen aan vijf algemene voorwaarden, die betrekking hebben op de kwaliteit van beleid, bestuur, fondsenwerving, besteding en verslaglegging. Een CBF-Keur, of het recent ontwikkelde CBF-keurmerk voor kansspelbegunstigden, wordt beschouwd als een waarmerk dat een organisatie aan de kwaliteitseisen voldoet. Het hebben van een dergelijk keurmerk is geen vereiste, zolang door de vergunninghouder kan worden aangetoond dat de begunstigde wel voldoet aan de gestelde eisen.

Medefinancieringsbeleid

Bij de uitvoering van het beleid in het kader van ontwikkelings-samenwerking wordt door de rijksoverheid al decennialang samengewerkt met particuliere organisaties. Van oudsher was dat een zeer selecte groep, de medefinancieringsorganisaties. Bij de laatste vaststelling van de subsidies in het oude medefinancieringsbeleid is aan

zes organisaties financiering verleend. Het gaat om Cordaid, Novib, ICCO, HIVOS, Plan Nederland en Terre des Hommes. Kort geleden is het beleid met betrekking tot medefinancieringsorganisaties (MFO) uitgebreid met het beleid gericht op thematische medefinanciering (TMF). Daarvoor wordt aan veel meer particuliere organisaties subsidie verleend, op basis van subsidieaanvragen op door het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking vastgestelde thema's.

Het ministerie eist van gesubsidieerde organisaties naast een meerjarenplan ook jaarlijks een gedetailleerd jaarplan met begroting. Achteraf wordt dat geëvalueerd met behulp van het jaarverslag van de organisatie. Verder voert het ministerie ook eigen controles uit en is bij jaarverslagen een accountantsverklaring verplicht.

Vanaf 2007 gaat wat betreft de medefinanciering een nieuw stelsel in werking. Het medefinancieringsstelsel (MFS) vervangt MFO en TMF, de laatste overigens geleidelijk. In het vervolg worden geen vaste instellingssubsidies meer verleend, maar wordt er door het ministerie een totaalbudget beschikbaar gesteld¹², waarbij in principe iedere organisatie aanspraak kan maken op een deel daarvan.¹³ Buiten de kwaliteitseisen die aan de aanvraag worden gesteld, wordt in het nieuwe stelsel ook de regel van kracht dat instellingen minimaal een kwart van hun inkomsten uit andere bronnen moeten halen, of aannemelijk maken dat dit uiterlijk in 2009 het geval zal zijn.

Lokaal beleid

De regelgeving rond collecten is een zaak van de gemeentelijke overheid. Voor collecten geldt dat altijd een vergunning benodigd is. Preciezer geldt het volgende: het in de openbare ruimte of van deur tot deur werven van geld of donateurs, alsmede het verkopen van goederen met een ideële doelstelling, is zonder vergunning verboden. De gemeente is de vergunningverlenende instantie.

De meeste gemeenten hebben geld- en goederenwerving opgenomen in een APV (algemene plaatselijke verordening). Daarin staat dan het bovenstaande verbod, aangevuld met omstandigheden waaronder ontheffing kan worden verleend. Algemeen gesproken geldt dat een ontheffing kan worden verleend in de vorm van een doorlopende vergunning, een eenmalige vergunning of voor activiteiten in de

¹² Voor het MFS zal jaarlijks circa 550 miljoen euro beschikbaar zijn, dat is een licht hoger bedrag dan de huidige som van subsidies.

¹³ Inmiddels is duidelijk dat de subsidieaanvraag van Plan Nederland, een van de traditionele MFO's, voor 2007-2010 is afgewezen. Op organisatieniveau heeft de beleidswijziging van het ministerie op deze manier grote consequenties.

besloten sfeer. Onder dat laatste wordt verstaan: in een niet-openbare gelegenheid, binnen een gezelschap dat op basis van kerkelijke of maatschappelijke banden verenigd is.

Uit gesprekken met enkele ambtenaren blijkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten wat betreft het vergunningenbeleid.¹⁴ Overal gelden dezelfde regels, maar in praktijk wordt daar nogal verschillend mee omgegaan. Het toezicht op formele en informele wervingsactiviteiten is afhankelijk van de gestelde prioriteiten. De ene gemeente heeft daar een actief beleid in, de andere gemeente verleent prioriteit aan andere zaken.

Bij de controle op vergunningen hebben de gemeenten veel contact met de lokale politie. In sommige gemeenten ontvangt de politie een afschrift van verleende vergunningen. Het toezicht op geldwerving wordt vaak beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en politie. Een goede registratie van meldingen ontbreekt in de gemeenten waarmee gesproken is.

3.2 Zelfregulering

De keuze van de Nederlandse overheid enerzijds om afstand te houden tot de goede doelen-sector en de gebleken noodzaak anderzijds om goede doelen-organisaties te binden aan regels en voorwaarden komen tot uiting in een systeem van zelfregulering¹⁵. In het belang van de sector zelf zijn regels en controlerende instellingen in het leven geroepen die moeten waarborgen dat personen en instellingen die het goede doel vertegenwoordigen dat op een verantwoorde wijze doen, opdat de samenleving vertrouwen heeft en houdt in de sector.

Centraal Bureau Fondsenwerving

De oorsprong van de zelfregulering is gelegen in onderlinge afspraken tussen collecterende instellingen, zoals die in vorige eeuwen reeds gemaakt werden. In 1925 werd een stichting in het leven geroepen die formeel toezicht kon houden op de werving van geld voor filantropische doelen, de Stichting Centraal Archief en Inlichtingenbureau inzake het Maatschappelijk Hulpbetoon voor Nederland. In 1989 kreeg deze stichting zijn huidige naam: het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). Nog altijd stelt het CBF op voorstel van de Stichting

¹⁴ Er is met vertegenwoordigers van een zestal gemeenten van uiteenlopende omvang gesproken.

¹⁵ Zelfregulering volgens Van Dale (2006): "het bestaan van onderling op elkaar afgestemde processen, die de voor het leven noodzakelijke omstandigheden constant houden".

Collectieplan het jaarlijks Collecterooster vast, waarin wordt afgestemd welke instelling in welke week collecteert, om de blootstelling van burgers aan collectebussen over het jaar te spreiden.

Het CBF heeft binnen de goede doelen-sector een centrale positie en geldt als de voornaamste toezichthouder op het gebied van fondsenwerving. Vermogensfondsen komen alleen indirect in aanraking met het CBF. Voor fondsenwervende instellingen heeft het CBF in 1996, aan het eind van de eerste professionaliseringsgolf in de sector, een keurmerk geïntroduceerd, het reeds eerder vermelde CBF-Keur. Het Keur en de Verklaring van geen bezwaar - een lichtere variant voor kleine organisaties - kwamen in de plaats van de tot dan toe gehanteerde Verklaring van steunwaardigheid. Inmiddels bestaan naast het Keur en de Verklaring van geen bezwaar ook aangepaste keurmerken voor kansspelbegunstigden en kledinginzamelende instellingen.

Voor fondsenwervende instellingen is het hebben van een CBF-Keur of Verklaring van geen bezwaar geen verplichting. Insteek van de zelfregulering is dat organisaties vrijwillig een verzoek voor een beoordeling indienen. Er wordt verondersteld dat het in het belang van de sector alsook in het belang van individuele instellingen is indien zij zich binden aan de voorwaarden die het CBF verbindt aan het toekennen van een keurmerk. Voor de samenleving en het gevend publiek in het bijzonder kan het CBF-Keur gelden als een belangrijke indicatie dat een keurmerkhouders verantwoord omgaat met donaties en op een verantwoorde wijze fondsen werft. Indien een instelling de waarde van het keurmerk onderkent zal zij ernaar streven om het zelf te mogen voeren.

Organisatie CBF

In principe kunnen alle in Nederland ingeschreven instellingen die zich met fondsenwerving bezighouden in het kader van het algemeen nut een verzoek indienen bij het CBF om een Keur of een Verklaring van geen bezwaar te verkrijgen. Laatstgenoemde kan alleen worden aangevraagd door fondsenwervende instellingen met een jaarinkomen van ten hoogste 120 duizend euro. Een instelling die in aanmerking wil komen voor een keurmerk moet een uitgebreid pakket aan gegevens aanleveren, inclusief statuten en gedetailleerde financiële gegevens. Vervolgens gaat een traject van start waarin zonnodig verder wordt overlegd tussen het CBF en de indiener van het verzoek om uiteindelijk aan de ingangseisen te voldoen. Dit traject beslaat doorgaans minimaal enkele maanden.

Instellingen die een keurmerk van het CBF voeren worden eens in de vijf jaar uitvoerig gecontroleerd. Bovendien vinden tussentijds diverse controles plaats. Door het CBF wordt dan beoordeeld of instellingen nog

aan alle gestelde criteria voldoen, waarna eventueel verbeterpunten worden aangedragen. Instellingen zijn voorts verplicht om hun jaarverslagen op te stellen in lijn met de richtlijn jaarverslaggeving voor fondsenwervende instellingen, en die jaarlijks aan te leveren, compleet met accountantsverklaring. Door het CBF worden op vijf onderwerpen eisen gesteld aan fondsenwervende instellingen: bestuur, beleid, fondsenwerving, besteding en verslaggeving. Een bekend voorbeeld van een eis op het gebied van fondsenwerving is de voorwaarde dat de kosten voor fondsenwerving niet meer dan 25% van de baten uit fondsenwerving bedragen, gemeten over een periode van drie jaar.

Het CBF wordt voor het grootste deel gefinancierd door de keurmerkhouders, die daarvoor per jaar een bijdrage betalen voor de beoordeling, die in verhouding staat tot de inkomsten. Daarnaast ontvangt het CBF vanwege zijn informatiefunctie subsidies van het ministerie van VWS en van de gemeenten en wordt door kansspelorganisaties een bijdrage geleverd. Er zijn begin 2006 331 instellingen met een beoordeling door het CBF, waarvan 260 met een CBF-Keur en 71 met een Verklaring van geen bezwaar.

Het bestuur van het CBF bestaat uit drie burgemeesters, die door de VNG worden voorgedragen, twee vertegenwoordigers van fondsenwervende instellingen, voorgedragen door de VFI en drie personen, waaronder de voorzitter, die op persoonlijke titel in het bestuur zijn gekozen. Het bestuur heeft een adviseur die door het ministerie van Justitie is afgevaardigd. Het bestuur wordt geflankeerd door een College van Beroep en een College van Deskundigen. Het CBF is erkend door de Raad voor de Accreditatie, de instelling die keurmerkverstrekkers controleert en beoordeelt.

De rol van de rijksoverheid met betrekking tot het CBF is zeer beperkt. Zoals opgemerkt is er een subsidie van het ministerie van VWS, waarover het CBF verantwoording moet afleggen en levert het ministerie van Justitie een bestuursadviseur. Beide connecties met de rijksoverheid zijn in zoverre vrijblijvend, dat het beleid en de werkwijze van het bureau buiten de directe invloedssfeer van de rijksoverheid vallen. Het CBF hoeft, behoudens over de ontvangen subsidie, geen verantwoording af te leggen aan het Rijk.

Het CBF-Keur

Het aantal instellingen met een CBF-Keur neemt nog altijd gestaag toe. Nagenoeg alle landelijk bekende fondsenwervende instellingen voeren het keurmerk. Voor diverse lidmaatschappen en activiteiten is het voeren van een CBF-Keur of Verklaring van geen bezwaar een vereiste, onder meer voor de VFI en de SHO. In publiciteitscampagnes wordt

door instellingen die het keurmerk bezitten het logo van het CBF doorgaans zichtbaar vermeld. Bovendien zijn er nu en dan campagnes om het publiek te wijzen op het bestaan en de betekenis van het keurmerk.

Eind 2005 zijn de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar publieksvertrouwen in de goede doelen-sector, waarin ook het CBF en het keurmerk aan bod komen. In dit onderzoek geeft 41% van de respondenten aan het Keur te kennen en bovendien globaal te weten wat het inhoudt; 31% geeft aan wel van het CBF-Keur te hebben gehoord maar niet precies te weten wat het inhoudt. Een grote meerderheid (80%) van de respondenten geeft aan het belangrijk te vinden dat een instelling een CBF-Keur heeft en ruim drie kwart geeft aan vertrouwen te hebben in het keurmerk. Overigens is het al dan niet voeren van een CBF-Keur voor een minderheid van de respondenten reden om de hoogte van de bijdrage aan te passen (Zalpa van Berkel en WWAV 2005).

Overige initiatieven

De zelfregulering van de goede doelen-sector berust niet alleen bij het CBF. Eerder zijn al gedragscodes genoemd die door diverse koepelorganisaties zijn opgesteld, waaraan leden worden geacht te voldoen. Zowel de VFI, de FIN en het ISF hebben een of meerdere gedragscodes. Buiten deze initiatieven zijn er nog enkele externe partijen die een rol spelen in de zelfregulering van de sector.

Keurende instellingen

In 1992 is door twee vertegenwoordigers van fondsenwervende instellingen met een christelijke grondslag een orgaan opgericht dat moet toezien op het financieel beleid van christelijke goede doelen-organisaties: de Raad voor Financiële Betrouwbaarheid (RFB). De strekking van het toezicht is voor een deel te vergelijken met de activiteiten van het CBF, maar daarnaast heeft de RFB ook aanvullende criteria. Belangrijke criteria zijn dat organisaties niet onderling concurreren en dat zij bij de werving alleen feitelijkheden vermelden en de werkelijkheid niet manipuleren. Aan de aangesloten organisaties wordt jaarlijks, mits is voldaan aan de eisen van de Raad, een nieuw keurmerk verstrekt. Er zijn 32 instellingen die door de RFB zijn erkend.¹⁶

In 2005 is door een ondernemer in de sector het Keurmerk Goed Besteed opgericht. Eind 2006 is aan zes instellingen een keurmerk

¹⁶ De meeste instellingen die door de RFB zijn erkend, beschikken tevens over een CBF-Keur.

verleend en is een tiental aanvragen in behandeling. Het betreft hoofdzakelijk relatief kleine goede doelen.

Informatiebronnen

Voor het publiek zijn er in de afgelopen twee jaar nog enkele initiatieven ontstaan waarmee het zich kan laten informeren over goede doelen en hun activiteiten en bestedingen. Voorbeelden hiervan zijn de Geefwijzer van de Donateursvereniging en de Nationale Goede-doelentest, een toepassing op internet waar persoonlijke voorkeuren worden gekoppeld aan fondsenwervende instellingen.

Daarnaast bestaat er op het domein van Geefgratis de mogelijkheid om informatie over goede doelen te vergaren en direct via internet-toepassingen aan door de donateur te selecteren instellingen een geldbedrag over te maken. De totale bedragen die via Geefgratis bij goede doelen terechtkomen zijn sinds 2003 toegenomen, zo blijkt uit de overzichten op de website allegoededoelen.nl (2006). In de meeste maanden van 2006 werd meer dan 10 duizend euro op deze wijze gedoneerd.

3.3 Interne verantwoording

Slechts een klein deel van de inspanningen met betrekking tot toezicht en verantwoording gebeurt door externe organisaties. Voor het overgrote deel maken instellingen gebruik van de eigen organisatie om de bedrijfsvoering en in het bijzonder de bestedingen te verantwoorden. Organisaties dienen daarbij rekening te houden met algemene wetgeving en met afspraken die zijn gemaakt met toezichthoudende c.q. overkoepelende organen. Binnen deze kaders geven instellingen de verantwoordingsstructuren naar eigen inzicht vorm. Onderling bestaan er daarom verschillen. In het onderstaande wordt stilgestaan bij de diverse structuren en mechanismen waarmee instellingen de verantwoording intern organiseren.

Bestuur

Bij het bestuur van een organisatie ligt de eindverantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid. Grofweg bestaan bij fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen drie varianten. De meest gangbare variant bij middelgrote en grote instellingen is die van het toezichthoudend bestuur. Bij organisaties met een toezichthoudend bestuur is de uitvoering van het beleid, de bedrijfsvoering, een zaak van de directie. Het bestuur is in deze variant verantwoordelijk voor het (mede) uitzetten van de beleidslijn en het toezicht houden op de bedrijfsvoering door de directie. Een variant die recent in zwang is

geraakt, met name bij grote organisaties, is de 'governance'-structuur, waarbij een statutaire directie ook de beleidsmakende rol van het bestuur vervult en verantwoording aflegt aan een Raad van Toezicht en een Raad van Bestuur of Ondernemingsraad. De derde variant, die bij kleine organisaties voorkomt, is een bestuur dat zowel beleidsvormend als uitvoerend als toezichthoudend opereert. Een verdere structurering van dergelijke organisaties blijft uit vanwege de geringe omvang en personele capaciteit.

Leden van besturen en Raden van Toezicht in de sector ontvangen doorgaans geen beloning, behoudens onkostenvergoedingen. Het aantal bestuursleden verschilt sterk per organisatie, drie is het minimum naar de maatstaven van de Belastingdienst. Instellingen met meer dan tien bestuursleden zijn zeldzaam. De meest gangbare wijze waarop bestuursleden worden aangesteld is de coöptatie, waarbij de zittende bestuursleden een besluit nemen over een nieuw in te stellen bestuurslid. De wijze van werving varieert. Bij veel instellingen wordt door de bestuursleden in de eigen kring gezocht naar mogelijke nieuwe bestuurders. Het vergt een tamelijk hoge organisatiegraad, aldus informanten, om publiek bestuursleden te werven, met behulp van een advertentie en aan de hand van een kandidaatprofiel.

Door vertegenwoordigers van fondsenwervende instellingen wordt aangegeven dat bij het werven voor bestuursfuncties nog een professionaliseringsslag moet worden gemaakt. Specifieke criteria voor het kunnen vervullen van een bestuurspositie binnen een fondsenwervende instelling - of koepelorganisatie - worden niet altijd opgesteld. Het blijkt niet voor alle organisaties eenvoudig om voldoende gekwalificeerde bestuursleden aan zich te kunnen binden. Voorts geven gesprekspartners aan dat als gevolg van geringe keuzemogelijkheden diversiteit moeilijk te waarborgen is bij de bestuurssamenstelling.

Verantwoordingsstructuren

Grote en middelgrote fondsenwervende instellingen hebben een breed pakket aan regels en maatregelen om intern de beleidsuitvoering te kunnen verantwoorden. Kleine organisaties hebben vaak geen budget beschikbaar om veel inspanning te steken in interne controle en evaluatie. Daar staat tegenover dat deze organisaties door hun geringe omvang en omzet meestal zeer overzichtelijk zijn. Bij de overige organisaties worden grofweg twee soorten evaluaties uitgevoerd ten behoeve van verantwoording: financiële controle en (beleids) inhoudelijke evaluaties.

Het voert te ver om in dit onderzoek uitgebreid weer te geven welke financiële controles plaatsvinden binnen fondsenwervende instellingen,

te meer omdat deze niet wezenlijk verschillen van de financiële controles bij andersoortige bedrijven en instellingen. Wel wordt vermeld dat vrijwel alle fondsenwervende instellingen van enig formaat een externe accountantscontrole laten uitvoeren op de jaarcijfers. In de meeste gevallen krijgt de accountant de opdracht om te controleren of de jaarcijfers in overeenstemming zijn met de financiële documenten, voorts om vast te stellen of het jaarverslag volgens de richtlijn voor de jaarverslaggeving van fondsenwervende instellingen is opgesteld.

Voor fondsenwervende instellingen is het vrij gangbaar om met partnerorganisaties te werken. Vooral bij organisaties voor internationale hulp komt dit veel voor. Buiten de controle van geldstromen die door de eigen organisatie te overzien zijn, ontstaat dan tevens de noodzaak om verantwoording af te leggen over geldstromen die binnen een andere instelling plaatsvinden. Die verantwoording is noodzakelijk omdat de partnerorganisatie zelf niet bestemming van de gelden is, maar een instrument om de doelstelling te verwezenlijken. Door fondsenwervende instellingen wordt op verschillende wijzen verantwoording geëist van partnerorganisaties. In de meeste gevallen wordt minimaal een jaarverslag en een jaarrekening gevraagd, indien bedragen boven een bepaalde grens worden verstrekt wordt meestal ook verzocht om een accountantsverklaring. Daarnaast komt het voor dat medewerkers van de fondsenwervende instelling zelf een bezoek brengen aan de partnerorganisatie tijdens de uitvoering van een project. Grote organisaties voor internationale samenwerking hebben over het algemeen een vast stramien voor het omgaan met partnerorganisaties in landen in Het Zuiden, compleet met controle- en evaluatie-instrumenten.

Inhoudelijke evaluaties

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van fondsenwervende instellingen ontstaat de indruk dat in toenemende mate belang wordt gehecht aan inhoudelijke evaluaties. Uitgangspunt daarbij is het beoordelen of en in hoeverre de ingezette middelen hebben bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling en welke verbeterpunten er zijn. In het kader van het vergroten van transparantie spannen instellingen zich in om meer inzicht in de effectiviteit van investeringen te kunnen bieden. Dergelijke evaluaties worden in de meeste gevallen intern uitgevoerd en leiden tot een document waarin kenmerken, pluspunten en minpunten in de uitvoering van een project worden belicht. Het belangrijkste is de inventarisatie van minpunten of verbeterpunten. Die moeten aan de basis staan van organisatiebrede beleidsverbeteringen.

Binnen zeer grote organisaties komt het ook voor dat inhoudelijke evaluaties door een externe partij worden uitgevoerd. Dit is overigens een fenomeen dat (nog) relatief weinig voorkomt. Bij sommige

organisaties, waarvan vertegenwoordigers zijn gesproken, wordt op beperkte schaal inhoudelijk geëvalueerd. Gesprekspartners geven aan dat het gebruik om projecten te (laten) evalueren nog niet tot volle wasdom is gekomen binnen hun organisaties en dat de vraag naar resultaten uit evaluaties gering is.

Internationale structuren

Veel in Nederland actieve fondsenwervende instellingen maken deel uit van een internationaal verband. Dat geldt het meest voor instellingen op het gebied van internationale hulp, maar ook in andere deelsectoren zijn instellingen actief die moeder- of dochterorganisaties hebben in andere landen. Een dergelijke structuur betekent meestal een extra schakel in de verantwoordingscyclus.

In de meeste voorkomende gevallen gaat het om een Nederlandse tak van een grote internationale organisatie. Dan wordt van de Nederlandse instelling verwacht dat er gerapporteerd wordt naar de moederorganisatie. De mate waarin er buitenlands toezicht is varieert. Een voorbeeld is een organisatie die eenmaal is beoordeeld op een aantal criteria, waarna ze de naam van een wereldwijde organisatie mag voeren. De organisatie in kwestie heeft een code onderschreven, door de moederorganisatie wordt op willekeurige momenten nagegaan of de code voldoende wordt nageleefd. Een ander, meer gangbaar voorbeeld, is een instelling die in Nederland is opgericht als afdeling van een internationale organisatie. Hierbij worden de statuten voor een belangrijk deel door de moederorganisatie bepaald. Aan de moederorganisatie worden jaarstukken gerapporteerd om verantwoording af te leggen over het beleid en de bestedingen. Er is een vrij nauwe financiële band tussen de moederorganisatie in de Verenigde Staten en de Nederlandse afdeling. Een derde voorbeeld is een organisatie die zich in Nederland alleen met fondsenwerving bezighoudt en de opbrengsten daarvan overdraagt aan de moederorganisatie in het buitenland. Vanzelfsprekend legt deze organisatie alleen verantwoording af over fondsenwervende activiteiten.

Het komt in uitzonderingsgevallen ook voor dat een Nederlandse fondsenwervende instelling dochterorganisaties of afdelingen heeft in het buitenland. In deze gevallen werkt het andersom en wordt door buitenlandse instellingen verantwoording afgelegd aan de Nederlandse moederorganisatie. In de gesprekken is hiervan een enkel geval aangetroffen. Daarbij gaat het om een constructie waarin de buitenlandse afdelingen zich beperken tot fondsenwerving en voorlichting. De besturen van deze instellingen hebben inspraak bij het beleid van de Nederlandse moederorganisatie, die overigens zelf ook deel uitmaakt van een internationaal netwerk.

3.4 Discussie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat zich de afgelopen jaren geleidelijk een nieuwe golf van ontwikkelingen in de sector heeft voorgedaan. Zowel de overheid als de sector zelf zijn met voorstellen en initiatieven gekomen om - met name - de transparantie van organisaties en de sector als geheel te verbeteren. De status quo staat, kortom, ter discussie. Die indruk wordt bevestigd in de gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector en externe experts. Hieronder wordt stilgestaan bij de argumenten die zijn genoemd in de discussie rond het handhaven van zelfregulering voor de goede doelen-sector.

Transparantie

De roep om transparantie in de goede doelen-sector heeft wortel geschoten en is een van de voornaamste aanjagers van de vele ontwikkelingen van de laatste jaren. De motieven om voor meer transparantie te pleiten zijn divers. Van overheidswege wordt waarde gehecht aan een tegenprestatie voor het ontvangen van fiscale faciliteiten en wordt de noodzaak genoemd inzicht te hebben in geldstromen in de sector om het wegvloeien van middelen naar terroristen te vermijden of te bestrijden (TK 2004, 2005).¹⁷ Een deel van de donateurs heeft door enkele misstanden die recent aan de oppervlakte zijn gekomen een kritische houding aangenomen, en spreekt de behoefte uit om duidelijker te worden geïnformeerd over de wijze waarop het gedoneerde geld wordt ingezet om de doelstelling te bereiken. Fondsenwervende instellingen, goeddeels afhankelijk van particuliere donateurs, zien in transparantie een thema waarop ze zich tegenover andere instellingen kunnen profileren.

Transparantie gaat hand in hand met toezicht. Met de constatering dat de noodzaak van transparantie algemeen omarmd wordt, doet de vraag zich voor welke vorm en welke mate van toezicht daarbij passen. Het vraagstuk spitst zich toe op het fenomeen zelfregulering: betekent het streven naar meer transparantie en beter toezicht dat deze vorm van regulering moet worden losgelaten in een sector die van oudsher op deze wijze is georganiseerd? Het is een feit dat de zelfregulering binnen de sector ter discussie staat. Daarbij spelen zowel de vraag *of* zelfregulering een passende vorm van toezicht vormt en de vraag *hoe* zelfregulering een passende vorm van toezicht kan zijn.

¹⁷ Kamerstukken vergaderjaar 2003-2004, 27 925 nr. 136 en vergaderjaar 2004-2005, 27 789 nr. 10

Zelfregulering

De teneur in het beleid van de rijksoverheid is een voortzetting van de situatie van zelfregulering. Wel wordt aangegeven dat daarin een steviger pakket aan voorwaarden kan worden ingezet van overheidswege, getuige onder meer het voorstel van publicatieplicht in de Nota Wijn (TK 2005)¹⁸. Door een meerderheid van de informanten wordt benadrukt dat zelfregulering alleen voldoende kan functioneren indien er een helder wettelijk kader van toepassing is. Zelfregulering onder (strengere) voorwaarden van de overheid dus. Er is geen duidelijke consensus tussen de informanten over de strekking en omvang van een wettelijk kader. Voor sommigen is de huidige situatie, met enkele verbeteringen op het punt van uitvoering en handhaving¹⁹, een voldoende wettelijk kader, anderen achten het nodig dat nieuwe voorwaarden worden geformuleerd.

In de huidige situatie is voor fondsenwervende instellingen het CBF de belangrijkste factor in het systeem van zelfregulering. Het CBF-Keur wordt door veel organisaties en in het bijzonder door diverse overheidsinstellingen beschouwd als een bewijs dat een fondsenwervende instelling betrouwbaar is. Duidelijk is, dat het keurmerk niet zomaar verstrekt wordt. De controle is tamelijk uitvoerig en intensief. Tegelijk wordt tijdens verschillende gesprekken de vraag gesteld of het CBF voldoende autonoom kan opereren om de toezichthoudende verantwoordelijkheid volledig waar te maken.

Afhankelijkheid en onafhankelijkheid

Enkele informanten geven aan dat de toezichthoudende taak van het CBF feitelijk een gedelegeerde overheidsverantwoordelijkheid is. De waarde die door diverse ministeries wordt gehecht aan het CBF-Keur en de voorkeur voor een systeem van zelfregulering en certificering in recente beleidsnotities onderschrijven deze stelling. Niettemin ziet de rijksoverheid zich gedwongen om ten aanzien van het CBF afstand te bewaren, omdat voorkomen dient te worden dat het CBF de status krijgt van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), zo blijkt uit een drietal gesprekken. De rijksoverheid heeft in deze situatie geen zeggenschap over de activiteiten van het CBF. In sommige gevallen bestaat bij de overheid wel de wens om een bepaalde vorm van toezicht of certificering te introduceren. In het recente geval van het keurmerk voor kansspelbegunstigen is daartoe een verzoek gedaan aan het CBF, dat vervolgens is ingewilligd. Enkele informanten zouden het

¹⁸ Kamerstukken vergaderjaar 2004-2005, 27 789 nr. 10

¹⁹ Daarbij valt te denken aan de taken die de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel zijn toebedeeld.

vanzelfsprekend vinden dat het CBF van de rijksoverheid meer middelen en mogelijkheden krijgt om zijn taak uit te voeren.

Aan de andere kant heeft het CBF te maken met een afhankelijkheid ten opzichte van de fondsenwervende instellingen. De voornaamste bron van financiering voor het bureau bestaat uit de bijdragen die de keurmerkhouders betalen voor de periodieke beoordeling. Zouden de fondsenwervende instellingen zich afwenden van het CBF, dan gaat dit ten koste van de inkomsten. Draagvlak onder de te controleren instellingen is daardoor van groot gewicht bij nieuwe besluiten. De instellingen die onder toezicht van het CBF vallen hebben gezamenlijk een behoorlijke stem in de grenzen die aan het toezicht worden gesteld. Zij hebben via de VFI, die bovendien twee bestuursleden van het CBF levert, een instrument om hun gedeelde belangen te kanaliseren. Deze vertegenwoordiging past in de eisen die de Raad voor Accreditatie stelt aan het CBF. De Raad acht het noodzakelijk dat relevante partijen zijn vertegenwoordigd in de besluitvorming, mede uit het oogpunt van gewenst draagvlak. Door enkele informanten wordt gewezen op het feit dat de rechtstreekse en indirecte invloed van de fondsenwervende instellingen op het beleid van het CBF, de meest gekwalificeerde toezichthouder, moeilijk verenigbaar is met volmaakte onafhankelijkheid.

Functioneren CBF

In zijn algemeenheid worden door verschillende informanten opmerkingen gemaakt over de samenstelling van het CBF-bestuur. Dat bestaat, naast een voorzitter en twee leden die elk op persoonlijke titel zijn benoemd, uit drie personen die door de VNG zijn voorgedragen en twee die door de VFI zijn voorgedragen. De VNG-vertegenwoordiging komt voort uit historische verbanden. De drie bestuurders worden beschouwd als vertegenwoordigers van het gevend publiek. De Consumentenbond heeft geen interesse om deze rol voor een deel op zich te nemen. Eerder is de gevoeligheid rond de VFI-afgevaardigden reeds beschreven. Een van de bestuursleden die op persoonlijke titel in het bestuur zit, is een wetenschapper. Diens leerstoel wordt voor een deel gefinancierd door de VFI (VFI-website, 2006), die zelf reeds vertegenwoordigd is in het bestuur.

Van oudsher is de rol van het CBF het bewaken van de relatie tussen het donerend publiek en de fondsenwervende instellingen (CBF 2005). Vandaar dat in eerste instantie het toezicht geconcentreerd is op de wijze waarop fondsenwervende instellingen het publiek tegemoet treden. Een van de speerpunten is voorts de wijze waarop de kosten en de baten van fondsenwerving zich tot elkaar verhouden. Tot op heden is het toezicht op de wijze van besteding van gelden daaraan ondergeschikt geweest, zo

wordt in diverse gesprekken aangegeven. Het CBF heeft daar overigens in toenemende mate aandacht voor. Niettemin ligt de nadruk daarbij onverminderd op de (financiële) effectiviteit.²⁰ Toezicht op inhoudelijke criteria maakt sinds medio 2005 onderdeel uit van de beoordelingsprocedure.

Uit onderzoek blijkt dat veel Nederlanders weinig inhoudelijke kennis hebben over het CBF. Datzelfde onderzoek laat zien dat wel veel personen aangeven vertrouwen te hebben in de organisatie en in de instellingen met een CBF-Keur (Zalpha van Berkel & WWAV 2005).²¹

Vrijwilligheid

In het huidige systeem van zelfregulering kunnen activiteiten feitelijk zonder toezicht plaatsvinden. Instellingen mogen fondsen werven zonder rangschikking bij de Belastingdienst en zonder keurmerk van het CBF of een andere keurmerkverstrekker. Een instelling die ervoor kiest om zich buiten het systeem van zelfregulering te houden en beneden de omzetgrens van 3,75 miljoen euro blijft, onttrekt zich aan iedere vorm van controle. In een aantal gesprekken wordt aangegeven dat het ontbreken van een vorm van verplichte controle de kans verkleint dat criminele praktijken aan het licht komen. Door één informant wordt overigens de kanttekening gemaakt dat verplicht toezicht leidt tot schijnzekerheid, omdat een vergunningensysteem geen garantie is dat crimineel gedrag wordt ontdekt.

Vermogensfondsen

Nog sterker dan voor de fondsenwervende instellingen, geldt voor vermogensfondsen dat zij zich desgewenst aan iedere vorm van toezicht of aandacht kunnen onttrekken. Bovendien hebben vermogensfondsen niet de mogelijkheid zich een keurmerk te verschaffen. De zin en noodzaak daarvan voor vermogensfondsen ontbreekt ook gedeels: doorgaans hebben deze organisaties geen belang bij publieke bekendheid. Als gevolg hiervan worden vermogensfondsen nergens officieel als zodanig geregistreerd en zijn er in de bestaande situatie geen mogelijkheden om toezicht te houden.

²⁰ De Reclame Code Commissie bepaalde in februari 2006, naar aanleiding van een klacht van de Donateursvereniging, dat een radiospot met de tekst "want het CBF controleert of uw geld terecht komt waar u het voor bedoeld heeft" misleidend was, aangezien het CBF dat feitelijk niet controleert.

²¹ In een reactie hierop schrijft Pequeno (2006) dat publieksvertrouwen dienst te zijn gebaseerd op de realiteit in plaats van op een vaag idee. Het CBF wordt door Pequeno aangespoord om aan de resultaten van het onderzoek de noodzaak te verbinden beter te communiceren over de betekenis van het keurmerk.

Vermogensfondsen maken, mits zij door de Belastingdienst zijn gerangschikt, aanspraak op fiscale voordelen. Daarom dienen deze fondsen niet als privé-kapitaal te worden beschouwd en is er, in tegenstelling tot bij privé-kapitaal, reden om het bestuur en de bestedingen te controleren. Door meerdere informanten wordt de overtuiging gedeeld dat er onvoldoende toezicht is op de bestedingen van vermogensfondsen. Daarvan is ook geen structurele verantwoording. Het gaat daarbij zowel om de hoogte van de bestedingen als aan de doelstelling waarvoor gelden worden besteed. Het spreekt vanzelf dat het moeilijk is om toezicht te houden op deze categorie goede doelen zolang niet eens duidelijk is hoeveel vermogensfondsen er zijn. Zelfregulering lijkt voor dergelijke fondsen nauwelijks haalbaar, met name omdat de behoefte van binnenuit ontbreekt.

Tot slot

In het bovenstaande zijn verschillende discussiepunten over zelfregulering beschreven. Voor een goed inzicht in de verhoudingen moet het volgende tot slot worden opgemerkt. Een belangrijk deel van de informanten geeft aan gelukkig te zijn met het principe van zelfregulering, los van de uitvoering. Het meest opgevoerde argument is dat de sector tot op heden heeft bewezen zichzelf in voldoende mate te kunnen reguleren, waarmee de noodzaak voor formele overheids-inmenging zou ontbreken.

4. KWETSBAARHEID EN RISICO'S

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op kwetsbaarheden en risico's waarmee de goede doelen-sector te maken heeft ten aanzien van mogelijk misbruik door criminele organisaties. In paragraaf 4.1 worden de begrippen risico en kwetsbaarheid nader toegelicht. Paragraaf 4.2 geeft een beschrijving van de diverse kwetsbare elementen voor en risico's op misbruik die kunnen voorkomen in de sector of rond bepaalde organisaties.

4.1 Achtergrond

Een analyse van risico's en kwetsbaarheden begint met de vraag wat deze termen precies betekenen. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de definities.

Risico

Binnen het domein van veiligheidsstudies en criminaliteit worden diverse definities gehanteerd. Ondanks de verschillende definities bestaan risico's volgens Kortekaas (2005) uit drie componenten. De eerste component betreft 'iets' wat onwenselijk is. Sommige studies spreken van (be)dreiging, anderen hebben het over een gevaar, scenario, (ongunstige) gebeurtenis, situatie, proces of cluster van gebeurtenissen. Dit begrip wordt samengevat onder de term 'dreiging'. De tweede component van een risico gaat over de waarschijnlijkheid of kans dat iets zich voordoet. Ericsson en Haggerty (1997) omschrijven dit als de beste schatting van de waarschijnlijkheid. De achterliggende vraag is: hoe waarschijnlijk is het dat de dreiging zich manifesteert? De derde component betreft de effecten van de dreiging. Andere benamingen zijn: invloed op belangen, schade, gevolgen van verlies, en negatieve effecten. Ongewenste effecten is de verzamelnaam die we in dit onderzoek gebruiken. Op basis van de driedeling van het begrip komen we tot de volgende definitie: *Een risico is de combinatie van de waarschijnlijkheid dat een dreiging zich manifesteert en de ongewenste effecten daarvan.*

Naast risico's wordt in onderzoek naar criminaliteit vaak de term risicofactor gebruikt. Een risicofactor is van invloed op de waarschijnlijkheid van de dreiging. Het beïnvloedt zegge de aard en de mate waarin het risico zich manifesteert. De mate waarin wel of niet bepaalde risicofactoren meegewogen moet worden, is afhankelijk van het doel en het abstractieniveau van de analyse, evenals van de beschikbare kennis en informatie (Kortekaas 2005). Risicofactoren

kunnen worden vastgesteld aan de hand van de mate waarin informatie en kennis van het risico bekend zijn. Sommige dreigingen zijn eenvoudig vast te stellen aan de hand van de risicofactoren, andere, zoals bijvoorbeeld een terroristische aanslag, zijn dat niet.

Een ander gehanteerd begrip is risico-indicator. Een risico-indicator is een operationalisatie van een risicofactor. Een risicofactor is niet meetbaar, een risico-indicator wel (Frei en Ruloff 1989). Een risico-indicator kan fungeren als een signaal dat de dreiging zich kan manifesteren, vergelijkbaar met een waarschuwingsslamp op het dashboard van een auto.

Tot slot wordt de term risicoprofiel of risicomodel vaak gebruikt. Dit model fungeert als een selectiemechanisme om riskante daders, situaties, goederen, et cetera te identificeren. Een risicoprofiel is de som van de risicofactoren. Dergelijke profielen worden bijvoorbeeld gebruikt als selectie-instrument om een bepaald deel van een populatie te labelen (bijvoorbeeld risicojongeren in Groningen).

Een risico krijgt pas betekenis wanneer het in een bepaalde context is geplaatst. Specificatie van de context is daarom zeer belangrijk voordat een risicoanalyse plaatsvindt.

Kwetsbaarheid

Randvoorwaarden voor een risicoanalyse van de goede doelen-sector ten behoeve van vroegtijdige criminaliteitsbeheersing zijn inzicht in de mogelijke ongewenste voorvallen rond de charitatieve werkzaamheden en de waarschijnlijkheid van die effecten. Daarbij speelt de gelegenheidstheorie een grote rol. In deze theorie gaat de aandacht vooral uit naar de gelegenheden waaronder criminele of illegale gebeurtenissen plaatsvinden (Cohen en Felson 1993). Dit in tegenstelling tot risicoanalyses waarbij wordt uitgegaan van daders of slachtoffers. Cohen en Felson richten zich met name op het dagelijkse routinematig leven. Ontwikkelingen in de samenleving worden volgens hen vertaald naar veranderingen in criminaliteit. Criminelen spelen in op ontwikkelingen in de samenleving. Voor de goede doelen-sector betekent dit dat de (toenemende) wens van de samenleving om geld te geven aan goede doelen in toenemende mate zal (of beter: kan) worden misbruikt door criminelen. Cohen en Felson benoemen drie elementen in dit proces: gemotiveerde dader(s), geschikt doelwit, en afwezigheid van een bekwame bewaker (sociale en/of publieke controle). De risico's voor indringing van (georganiseerde) criminaliteit liggen altijd op een of meerdere van deze vlakken. Daadwerkelijke criminaliteit vindt plaats in het samenspel van deze drie elementen. Dit samenspel wordt verder bepaald door andere gelegenheidsfactoren zoals tijd en plaats. Vanuit de gelegenheidstheorie worden de hierboven

benoemde gelegenheidsfactoren door Kortekaas (2005) geduid als risicofactoren. In dit onderzoek gebruiken we voor de convergentie van de elementen de term kwetsbaarheid, waarvoor de volgende definitie wordt gehanteerd: *Kwetsbaarheid is de mate waarin de afwezigheid van toezicht (gemotiveerde) daders in de gelegenheid stelt misbruik te maken van een (geschikt) doelwit.*

4.2 Kwetsbare aspecten

De goede doelen-sector heeft diverse kenmerken die de sector en de instellingen daarbinnen kwetsbaar kunnen maken voor criminaliteit of misbruik door malafide of criminele organisaties. In deze paragraaf worden de kwetsbaarheden beschreven. Van de kenmerken die aan bod komen wordt uitgelegd op welke wijze deze bijdragen aan de kwetsbaarheid van de sector.

Algemeen

De ene bedrijfstak, sector of branche is kwetsbaarder voor (het doordringen van georganiseerde) criminaliteit dan andere. Bij (preventieve) doorlichting gaat het niet alleen om sectoren waar reeds sprake is van criminele bemoeienis, maar ook om sectoren die bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. In de afgelopen jaren zijn al enkele doorlichtingen uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een gebrek aan transparantie en toezicht een sector kwetsbaar maakt voor doordringen van (georganiseerde) criminaliteit, bijvoorbeeld growshops. Daarnaast zijn vooral bedrijven met een zwakke financiële positie kwetsbaar zijn voor benadering door criminelen of criminele organisaties. Een andere risicofactor wordt gevormd door de relatief lage toetredingseisen voor vakbekwaamheid, kredietwaardigheid en betrouwbaarheid. In de praktijk blijkt dat personen die vanwege criminele activiteiten zijn aangehouden na beëindiging van de bedrijfsmatige activiteit eenvoudig opnieuw een rechtsvorm kunnen oprichten en zich wederom aan criminele activiteiten schuldig kunnen maken (Snippe e.a. 2004). Verder vormen werknemers die via uitzendbureaus zijn geworven een risicofactor. Bij de doorlichting van de transportsector is gebleken dat criminele organisaties bewust personen bij bepaalde transportbedrijven plaatsen om misbruik te kunnen maken van de transporten (KPMG 2000).

De organisatiestructuur van de goede doelen sector maakt deze gevoelig voor infiltratie van georganiseerde criminaliteit. Verschillende criminele groeperingen kunnen zich bijvoorbeeld aangetrokken voelen in deze sector geld te investeren en personeel in te zetten met het oogmerk illegaal verkregen gelden wit te wassen. Lage toetredingseisen, gebrek aan

transparantie bij met name het grote aantal kleine organisaties en rechtsvormen waarop niet of nauwelijks toezicht is lijken bij de goede doelensector een rol te spelen. Veel landen worstelen met de wetenschap dat non-profitorganisaties kwetsbaar zijn voor witwassen en terreurfinanciering. De aandacht lijkt hierbij deels uit te gaan naar goede doelen. De Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) - een intergouvernementeel samenwerkingsverband van landen met belangrijke financiële centra, waaronder Nederland - houdt zich bezig met de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme. In 2002 heeft de FATF aanbevelingen geformuleerd ter preventie van het misbruik van non-profitorganisaties, waaronder goede doelen, voor de financiering van terrorisme. Zowel aan non-profitorganisaties en brancheorganisaties als aan toezicht- en opsporingsinstanties worden suggesties gedaan om het gevaar van misbruik met terroristisch oogmerk te beperken. Onder meer wordt expliciet aanbevolen een optimale uitwisseling van informatie te organiseren tussen de Belastingdienst en opsporingsdiensten die met terrorismebestrijding zijn belast. Veel van de aanbevelingen gaan in op interne transparantie en op verantwoordingsstructuren van non-profitorganisaties (FATF 2002).

Toezicht

In algemene zin zijn de wijze en de scherpte van toezicht op goededoelenorganisaties factoren die van invloed zijn op de kwetsbaarheid voor misbruik. Uit documenten en gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector blijkt dat er op diverse punten zorg bestaat over de kwaliteit en reikwijdte van toezicht, zowel binnen organisaties als extern.

Intern toezicht

Binnen goede doelen-organisaties wordt over het algemeen gewerkt met verantwoordingscycli en -structuren, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Het uitvoeren van controles en evaluaties is binnen organisaties de voornaamste manier om verantwoording af te leggen en toezicht uit te oefenen. Hierover wordt vervolgens in een jaardocument gerapporteerd. Eindverantwoordelijk voor het toezicht op het functioneren van een organisatie is het bestuur of de Raad van Toezicht. Om te kunnen verzekeren dat effectief toezicht is gehouden op de geldstromen binnen de organisatie en de bestedingen dient elk van de genoemde elementen goed te functioneren. Uit gesprekken met informanten blijkt echter dat een aantal factoren ervoor zorgt dat de toezichtconstructie binnen instellingen niet optimaal is.

Binnen grote en middelgrote organisaties worden standaard controles en evaluaties uitgevoerd. Informanten geven echter aan, in diverse gevallen ook over de eigen organisatie, dat niet structureel geëvalueerd wordt. Evalueren is kostbaar, aldus gesprekspartners, en daarom niet altijd een aantrekkelijke optie, wanneer dezelfde middelen ook op een andere wijze

kunnen worden aangewend, bijvoorbeeld rechtstreeks voor de doelstelling. Het blijkt dat in sommige gevallen geen regels zijn vastgelegd over het (periodiek) uitvoeren van evaluaties. Het evalueren van bestedingen en daarmee het nagaan of middelen doelmatig zijn ingezet en of de uitvoerende partij¹ zijn uitgaven voldoende verantwoordt, is voor een aantal organisaties een ad hoc-activiteit. De waarschijnlijkheid dat misbruik of onzorgvuldige financiering worden ontdekt en bestreden is daardoor kleiner.

Controles en evaluaties zijn in het bijzonder relevant wanneer een fondsenwervende instelling projecten financiert die worden uitgevoerd door een andere instelling. Daar worden doorgaans gedegen contracten voor afgesloten. Toch wordt door informanten aangegeven, met name in verband met samenwerking met organisaties in het buitenland, dat de transparantie van die partners soms te wensen overlaat en dat het stellen van strengere eisen daaraan niet in alle gevallen reëel is. Meerdere gesprekspartners noemen het verschijnsel *double funding*, waarbij een projecthouder doelbewust meerdere fondsenverstrekkers - liefst in verschillende landen - benadert om hen te verleiden tot het financieren van hetzelfde project. Ondersteuning van aanvragen van projecten van derden door goede doelen-organisaties komen veel voor, zowel bij fondsenwervende instellingen als bij vermogensfondsen. De (eisen aan) controleerbaarheid van bestedingen en het risico op misbruik hangen sterk samen.

In het kader van transparantie wordt van fondsenwervende instellingen verwacht dat zij helder en volledig rapporteren over hun activiteiten en bestedingen. De afgelopen jaren is er een forse toename geweest van externe impulsen om de verantwoording in rapportages te verbeteren. Voorbeelden daarvan zijn de Transparantiebenchmark van Berenschot (2005) en de Transparantprijs van PWC en de Donateursvereniging (2005). Berenschot constateert dat het niveau van transparantie in jaarverslagen van maatschappelijke organisaties divers is. De meeste van de onderzochte - omvangrijke - goede-doelenorganisaties hebben een score tussen 66 en 80 op een schaal van 100. Gesprekspartners geven evenwel aan dat er ten aanzien van het rapporteren over minder succesvolle projecten en bestedingen bij de meeste organisaties weerstand bestaat. Wel wordt in jaarverslagen stilgestaan bij tegenslagen of leerervaringen, maar details worden doorgaans weggelaten en over de verantwoordelijkheid van (afdelingen van) de organisatie in de bedoelde kwestie wordt bij voorkeur geen informatie prijsgegeven. Volgens informanten is de angst om daardoor inkomsten mis te lopen, vanwege teleurgestelde donateurs, een belangrijke oorzaak van het terughoudend rapporteren over tegenslag. De

¹ Dit is in veel gevallen een instelling die in opdracht van de goedge-doelenorganisatie werkt, maar kan ook een interne afdeling zijn.

kwetsbaarheid is erin gelegen dat voor het gevend publiek geen helder beeld kan ontstaan over de aard van het werk van fondsenwervende instellingen enerzijds en, belangrijker, de betrouwbaarheid van individuele instellingen anderzijds. Het selectiegedrag van donateurs kan onderdeel uitmaken van extern toezicht op goede doelen, maar werkt alleen indien volledig wordt gerapporteerd over activiteiten en bestedingen.

Het bestuur of de Raad van Toezicht draagt de eindverantwoordelijkheid over de organisatie. Daarmee is dit orgaan ook verantwoordelijk voor het toezicht op bestedingen. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat voor veel organisaties het aantrekken van bestuurders een moeilijke zaak is. Als gevolg hiervan moet een instelling soms noodgedwongen genoegen nemen met een of meerdere bestuurders die niet voldoen aan de wensen. Informanten geven aan dat er op het gebied van besturen van goede doelen-organisaties nog een professionaliseringsslag te maken is. Voor de huidige situatie betekent dit, dat bij een deel van de goede doelen-organisaties het bestuur onvoldoende (verdeling van) competenties heeft, waarmee de toezichthoudende taak niet wordt bevorderd.

Internationale bestedingen

Veel gesprekspartners geven aan dat instellingen die actief zijn op het gebied van internationale hulp kwetsbaarder zijn voor (crimineel) misbruik dan instellingen die hun middelen vooral in Nederland besteden.² In 2004 besteden fondsenwervende instellingen volgens het CBF (2005) bijna een miljard euro aan internationale hulp; aangenomen mag worden dat het grootste deel van dit bedrag daadwerkelijk in het buitenland besteed is. De mate waarin over deze bestedingen verantwoording wordt afgelegd is alsmaar toegenomen, daarin vinden nog altijd ontwikkelingen plaats, zo benadrukken informanten.

Bij de gezamenlijke hulpactie van Nederlandse fondsenwervende instellingen voor de slachtoffers van de oorlog in Kosovo, die in 1999 plaatsvond onder de paraplu van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO), zijn niet alle gelden besteed aan de doelen waarvoor de organisaties ze hadden bestemd. Dat blijkt uit evaluerend onderzoek van Dohmen (2005), die zich baseert op de financiële administratie en delen van de correspondentie van deelnemende organisaties, aangevuld met eigen bevindingen ter plaatse. De organisaties die betrokken waren bij de hulpactie voor Kosovo kunnen in de meeste gevallen geen sluitende verantwoording afleggen voor alle bestedingen. Hoewel het merendeel

² Een kleine minderheid van de gesprekspartners bestrijdt dit idee en benadrukt dat het toezicht op binnenlandse bestedingen niet vanzelfsprekend beter geregeld is.

van de middelen aan de doelstelling zijn besteed, is een deel door uiteenlopende omstandigheden in verkeerde handen beland.³

Een analyse van de interne controleprocedures van de betrokken instellingen heeft voor het CBF geen aanleiding gegeven om hen het CBF-Keur te ontnemen. Bij de uiterst omvangrijke inzamelingsactie in het kader van de tsunamiramp van december 2004 hebben de SHO een toezichtorgaan ingesteld en het financieel reglement verbeterd. Daarop was door het CBF aangedrongen.

Het dossier van Dohmen (2005) illustreert de moeilijkheden en kwetsbaarheden bij het verlenen van noodhulp en ontwikkelingshulp in een (politiek) instabiele samenleving. Door een aantal specifieke factoren wordt de kwetsbaarheid versterkt. In de eerste plaats is het ontbreken van een betrouwbare overheid een belemmering om ter plaatse snel op volle operatiesterkte te komen. Zonder medewerking van de plaatselijke overheid, in de vorm van vergunningen, informatie en communicatie, is het vaak niet mogelijk om hulp te leveren. Een corrupte overheid zadelt een ontwikkelingsorganisatie met een dilemma op en is per saldo een extra kostenpost.

Een tweede factor is de samenwerking met lokale partnerorganisaties. De meeste Nederlandse internationale hulporganisaties zien het als een deel van hun plicht om zo veel mogelijk de lokale bevolking te betrekken bij het ontwikkelingswerk. Wil men echter partnerorganisaties een eigen verantwoordelijkheid geven, dan is het niet gepast om te nauwgezet toe te zien op hun activiteiten. In praktijk worden doorgaans contracten afgesloten met een aantal controlepunten. Het dossier over Kosovo laat zien dat Nederlandse organisaties niet te allen tijde kunnen voorkomen dat partnerorganisaties geld aan onbedoelde zaken besteedden (Dohmen, 2005). Er is, vooral ook met het oog op de kosten-batenverhouding, een grens aan de mogelijkheden om partnerorganisaties te controleren, blijkt uit gesprekken. Bovendien wordt aangegeven dat lokale accountants niet altijd betrouwbaar zijn.

Tijdsdruk is een derde factor van kwetsbaarheid. Overigens kan het ook in andere deelsectoren voorkomen dat toezicht als gevolg daarvan minder secuur is. Dohmen (2005) beschrijft een geval waarin uit de interne correspondentie van een grote Nederlandse organisatie blijkt dat uit publiciteitsoverwegingen wordt nagestreefd voor een vastgesteld tijdstip een aantal projecten aan te vangen. Achteraf blijkt dat in deze

³ Een Nederlandse organisatie heeft bijvoorbeeld zaken gedaan met een aannemer die tevens een van de bepalende figuren is in de Kosovaarse maffia.

projecten zowel financieel als inhoudelijk zeer onzorgvuldig gehandeld is. De organisatie in kwestie heeft aangegeven de handelswijze te betreuren en de strategie te hebben aangepast om herhaling te voorkomen.

Tot slot speelt de complexiteit van de organisatie een rol, zo stellen informanten. Naarmate het aantal tussenschakels toeneemt dat benodigd is om hulp te leveren, nemen de mogelijkheden voor effectief toezicht af en de kwetsbaarheid evenredig toe.

Er is, naast de genoemde vier factoren, een vijfde factor die in dit verband genoemd dient te worden. Deze is echter complexer van aard en niet in alle gevallen eenvoudig te duiden. Bovendien staat niet vast dat dit punt van kwetsbaarheid alleen bij internationale hulp voorkomt. De bedoelde factor heeft betrekking op machtsposities en machtsverhoudingen. Vooral bij internationale hulp zijn organisaties veelal actief binnen gebieden of gemeenschappen waarin ongebruikelijke machtsvormen voorkomen, zoals sloppenwijken die worden gedomineerd door bendes of gebieden waar volmaakte anarchie heerst. De hulporganisatie wil van buitenaf in dit gebied doordringen, maar kan de machtsverhoudingen niet volkomen negeren. Daarmee komt de organisatie in een kwetsbare positie. Diverse informanten kennen voorbeelden van situaties waarin de hulporganisatie zich genoodzaakt ziet om onrechtmatige machthebbers te betalen om slachtoffers te kunnen helpen. Het andere uiterste komt volgens gesprekspartners eveneens voor: een situatie waarin de gemeenschap dermate afhankelijk is van de hulporganisatie of individuele hulpverleners, dat deze in een machtspositie terechtkomen die eenvoudig te misbruiken is. We beschikken over een vertrouwelijk document waarin een beschrijving gegeven van een Nederlandse hulpverlener in een land in Het Zuiden die zich door de macht die hem toeviel heeft laten verleiden en daarvan gebruik maakt voor persoonlijke doeleinden. Voorts wijzen enkele informanten op gebeurtenissen, waarbij hulpverleners van slachtoffers seksuele diensten aanvaarden.

Informele werving

Een deel van de fondsenwerving in Nederland vindt plaats via informele, of niet-geinstitutionaliseerde, wegen. Daarbij gaat het om de werving van gelden door particulieren of organisaties die niet als fondsenwervende instelling bekend staan. De inzameling van geld in kerken en moskeeën is hiervan het voornaamste voorbeeld. Daarnaast wordt regelmatig binnen gemeenschappen of instellingen initiatief ontplooid om geld of goederen in te zamelen ten behoeve van een maatschappelijk doel. Dergelijke collecten of inzamelingsacties kunnen diverse vormen aannemen. Een overeenkomst is dat in vrijwel alle

gevallen van informele werving geen toezicht plaatsvindt door een externe toezichthouder.

Informele werving voltrekt zich veelal buiten het zicht van de vergunningverlener of buiten de openbare ruimte.⁴ In het laatste geval is een vergunning niet vereist. Voorbeelden van informele werving in de private ruimte zijn: inzamelingsacties bij serviceclubs; inzamelingsacties op scholen en binnen sportverenigingen; en inzamelingsacties tijdens besloten bijeenkomsten.⁵

Grote rampen zoals de tsunamiramp in 2004 en de aardbeving in Pakistan in 2005 zijn belangrijke inspiratiebronnen voor informele wervingsacties. Binnen etnische gemeenschappen die verwant zijn met de slachtoffers is de bereidheid om te werven of te geven groot. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er tijdens benefietbijeenkomsten forse sommen geld (en soms waardevolle goederen) worden gedoneerd. De opbrengsten kunnen aan een kerkelijke- of liefdadigheidsinstelling worden geschonken, maar worden ook geregeld door vertegenwoordigers van de gemeenschap zelf naar het doelland overgebracht. Daarop is volgens betrokkenen geen toezicht, omdat het onderling vertrouwen groot is.

Informele werving komt ook voor in naam van gecertificeerde fondsenwervende instellingen. Dat gebeurt onder meer op scholen. Diverse goede doelen hebben actie- en informatiemateriaal dat op leerlingen is toegespitst. Daarnaast komt het voor dat scholen een eigen actie starten. Op het verloop van de actie en de geldstromen heeft de fondsenwervende instelling in het laatste geval geen zicht. Diverse fondsenwervende instellingen geven aan geen bezwaar te hebben tegen deze vormen van informele werving, mits de opbrengsten daadwerkelijk worden overgemaakt. Tevens merken zij op hiermee geen negatieve ervaringen te hebben.

Informele werving van gelden voor goede doelen is kwetsbaar, omdat er doorgaans geen georganiseerd toezicht is en nauwelijks verantwoording hoeft te worden afgelegd. Met name werving in besloten gemeenschappen en organisaties, waar het onderling vertrouwen groot is, ontbeert toezicht. Bovendien worden bij informele werving vaak bedragen in contanten gedoneerd, waardoor de financiële administratieve eenvoudigheid te manipuleren is. Tegenover deze

⁴ Het aantal gevallen waarin gemeenten en het CBF te maken hebben met collecteren zonder de vereiste vergunning is zeer gering.

⁵ De bestemming van de ingezamelde gelden betreft in deze gevallen een extern doel. Onder serviceclubs worden verstaan verenigingen zoals Rotary, Lions en Soroptimisten.

kwetsbaarheid staat het feit dat geldbedragen bij informele werving vaak relatief gering zijn. Het risico van kleine criminaliteit mag aanzienlijk zijn, het is weinig waarschijnlijk dat gelden uit informele werving voor georganiseerde criminaliteit worden aangewend. Of dit ook geldt voor de financiering van terroristische activiteiten kan niet worden vastgesteld. Terrorismedfinanciering met relatief kleine bedragen komt voor. Het ontbreken van toezicht op de besteding van informeel geworven liefdadigheidsgeld in landen waarvan bekend is dat er terroristen(cellen) actief zijn, maakt dat niet kan worden uitgesloten dat een deel van dat geld voor terreurdoelen wordt misbruikt. Er zijn geen aanwijzingen aangetroffen dat (structureel) misbruik van informeel geworven gelden voor dit doel voorkomt.

Extern toezicht

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat er nauwelijks wet- en regelgeving specifiek van toepassing is op goede doelen. De algemene regels voor stichtingen, de meest voorkomende rechtsvorm in de sector, zijn tot nu toe beperkt. Dat geldt eveneens voor het overheidstoezicht.

Stichtingen zijn eenvoudig op te richten, met weinig tot geen preventief toezicht. In de levensloop van een stichting zijn geen momenten ingebouwd waarop verantwoording moet worden afgelegd. Er geldt bijvoorbeeld, anders dan bij besloten en naamloze vennootschappen, geen publicatieplicht. In tegenstelling tot verenigingen is er bij stichtingen geen sprake van een interne verantwoordingsplicht. Misbruik kan slechts op indirecte wijze blijken, namelijk via ongebruikelijke geldstromen, door klachten van gedupeerde donateurs of als 'bijvangst' in opsporingsonderzoeken (FEC 2004).

Het OM is bevoegd om nader onderzoek in te stellen naar stichtingen, indien er ernstige twijfel bestaat die daartoe aanleiding geeft. Signalen die tot optreden van het OM leiden zullen in de regel van derden, waaronder opsporingsinstanties, afkomstig zijn. Het FEC (2004) concludeert op basis van de beperkte mogelijkheden tot optreden van het OM, dat van feitelijk algemeen toezicht op stichtingen geen sprake is. Vertegenwoordigers van het OM geven aan dat de situatie in 2007 wezenlijk is veranderd ten aanzien van drie jaar eerder. Er zijn enkele verzoeken van derden ontvangen om inlichtingen in te winnen over de activiteiten van stichtingen. Tegelijk wordt aangegeven dat er onvoldoende capaciteit is om de toezichtactiviteiten jegens stichtingen tot volle wasdom te laten komen.⁶

⁶ Gegevens waaruit een indruk zou kunnen worden verkregen van de feitelijke activiteiten voortkomend uit de toezichttaak die het OM heeft ten aanzien van stichtingen heeft het FP niet aangeleverd.

Door het FEC (2004) wordt aangegeven dat het geringe toezicht in de huidige situatie een aspect is dat non-profitorganisaties, waaronder goede doelen, kwetsbaar maakt voor misbruik. De mogelijkheden voor misbruik vloeien vooral voort uit de lacunes in de toezichthoudende taken van diverse instanties.

Met de invoering van de nieuwe wetgeving aangaande het toezicht op rechtspersonen ontstaat een nieuwe situatie, waarbij de overheid beoogt meer - risicogericht - toezicht op stichtingen te houden. De ontwerp-wetgeving met betrekking tot het overheidstoezicht op rechtspersonen maakt het mogelijk om op stichtingen toezicht te houden op dezelfde wijze als op vennootschappen. Stichtingen die op basis van de gegevens van handhavende instanties een risicoprofiel hebben, zullen op meerdere momenten van hun bestaan door de overheid worden doorgelicht. Daarbij maakt de overheid gebruik van de mogelijkheid om informatie uit diverse bestaande gegevensbestanden te koppelen.

Het algemene karakter van de controles van de Kamer van Koophandel maakt dat een instelling die de intentie heeft om misbruik te plegen maatregelen kan treffen om te voorkomen dat dit bij een routinecontrole aan het licht komt. Het FEC (2004) constateert dat er geen controle is op de volledigheid van de aanmeldingen van stichtingen die de Kamer van Koophandel krijgt, zowel van nieuwe stichtingen en bestuurders als op mutaties hierin. Informanten geven in gesprekken aan dat de actualiteit van het handelsregister van de Kamer van Koophandel te wensen overlaat, mede doordat te weinig druk wordt uitgeoefend op bestuurders van stichtingen en verenigingen om wijzigingen door te geven.

Diverse informanten geven aan dat de Belastingdienst de afgelopen jaren voor zijn controlerende taak ten aanzien van algemeen nut beogende instellingen onvoldoende personele capaciteit had. De indruk wordt gewekt dat er in de jaren tot 2004 door de Belastingdienst zeer summier toezicht werd uitgeoefend. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat recent begonnen is aan een inhaalslag, hetgeen betekent dat de capaciteit van de verantwoordelijke afdeling fors is uitgebreid en dat grondiger naar jaarstukken wordt gekeken. Uit het dossier van de dienst, waarin informatie over de instellingen vermeld is, blijkt dat in 2004 en 2005 aan ruim 750 instellingen een verzoek om aanvullende informatie is gestuurd, met in de meeste gevallen vragen over het financieel jaarverslag, de bestuurssamenstelling of een statutenwijziging.

Vermogensfondsen en fondsenwervende instellingen met de stichting als rechtsvorm hebben, zoals uit bovenstaande blijkt, met zeer gering

formeel extern toezicht te maken. Het FEC (2004) wijst een aantal lacunes in toezicht en transparantie aan, met betrekking tot non-profitorganisaties. Belangrijke constatering uit de quick-scan zijn:

- er is geen registratie van, of makkelijk toegankelijke *paper trail*⁷ naar uiteindelijke belanghebbende van de stichting;
- er is geen controle op doeloverschrijding van stichtingen en verenigingen;
- er zijn bij de oprichting verschillende partijen betrokken die telkens opnieuw de gegevens over de stichting en zijn bestuurders moeten invoeren.⁸ Ook na de oprichting is er geen koppeling van bestanden;
- 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’;
- ook in de opsporings sfeer is er geen specifieke instantie die het risicogericht opsporen initieert en coördineert.

Met nadruk wijst het FEC (2004) op het ontbreken van koppelingen tussen informatiebestanden. Er wordt daarbij ook gewezen op het belang van informatiebeschikbaarheid in het kader van opsporingsonderzoeken. De beperkte mogelijkheden voor effectieve opsporing vormen daarmee, in aanvulling op de opmerkingen over toezicht, een onderdeel dat de kwetsbaarheid van de sector als geheel vergroot.

Zelfregulering

Instellingen in de goede doelen-sector zijn niet verplicht om zich te onderwerpen aan het toezicht door de particuliere toezichthoudende organisaties die uit de sector zelf zijn voortgekomen. Het toezicht door onder meer het CBF, maar ook dat door de Belastingdienst voor algemeen nut beogende instellingen, geldt alleen voor instellingen die zich daarvoor uit eigen beweging aanmelden. Ongeacht de kwaliteit van het toezicht is hier sprake van een punt van kwetsbaarheid. Een stichting of vereniging met de intentie om gelden te misbruiken kan zich eenvoudig aan dit toezicht onttrekken.

Verder geeft de huidige zelfregulering een signaal af over de betrouwbaarheid van de sector en van individuele organisaties, waarvan niet kan worden gegarandeerd dat het op feiten berust. Bij navraag blijken de meeste donateurs in Nederland vertrouwen te hebben in het CBF-Keur,

⁷ Een ‘paper trail’ is een reeks herleidbare verwijzingen in officiële documenten, waardoor het verband tussen bijvoorbeeld een rechtspersoon en de verantwoordelijke natuurlijke persoon kan worden aangetoond.

⁸ Het in oprichting zijnde Basis Bedrijven Register (BBR) moet hierin gaan voorzien.

zonder dat zij exact kunnen aangeven wat de betekenis ervan is (Zalpa van Berkel 2005, Pequeno 2006). Tegelijkertijd noemen informanten het inhoudelijk toezicht op bestedingen een belangrijke lacune in de zelfregulering en in de werkwijze van het CBF. Omdat veel donateurs ervan uit blijken te gaan dat het CBF-Keur duidelijk maakt dat een instelling haar middelen goed besteedt, zullen deze donateurs in mindere mate zelf een kritische blik hebben.

Terwijl er voor fondsenwervende instellingen diverse initiatieven zijn op het terrein van zelfregulering, gebeurt er voor vermogensfondsen op dit terrein bijna niets. De enige wijze waarop vermogensfondsen zich vastleggen - naast het verkrijgen van een rangschikking bij de Belastingdienst - is de vrijwillige gedragscode van de FIN. Feitelijk moet een vermogensfonds zich inspannen om voor een vorm van toezicht in aanmerking te komen; desgewenst is volledige anonimiteit eenvoudig haalbaar.

Belangenverstrengeling en misbruik

Belangenverstrengeling komt in de goede doelen-sector voor, menen meerdere informanten. Het is een punt van kwetsbaarheid, omdat het moeilijk aan te tonen is⁹ maar wel schade kan toebrengen aan het imago van de sector of van een organisatie. Bovendien kan belangenverstrengeling misbruik in de hand werken of de effectiviteit van toezicht beïnvloeden.

Algemeen wordt uit de gesprekken de indruk verkregen dat bestuurders en directieleden van omvangrijke organisaties uit de sector een tamelijk hecht netwerk vormen. Informanten noemen het een 'old boys network' of 'ouwejongens-krentenbrood'. Er is geen reden om te veronderstellen dat een dergelijk netwerk gelijk staat aan belangenverstrengeling.

Potentiële belangenverstrengeling doet zich voor indien een persoon bij zowel een fondsenwervende instelling als een vermogensfonds een rol speelt. Er zijn enkele voorbeelden bekend van directieleden van fondsenwervende instellingen die tevens betrokken zijn bij het beleid van een vermogensfonds. De aard van de belangenverstrengeling is dat vermogensfondsen onder meer opereren als grote donateur voor fondsenwervende instellingen. Directieleden van fondsenwervende instellingen hebben in deze situatie zeggenschap over de verdeling van

⁹ Voor verdere opmerkingen over belangenverstrengeling geldt daarom een voorbehoud, aangezien de meeste aanwijzingen uit gesprekken met vertegenwoordigers uit de sector komen en in essentie betrekking hebben op mogelijke belangenverstrengeling.

middelen over collega-instellingen en - in hypothetische gevallen - over de eigen instelling.

Een vergelijkbaar risico van belangenverstreming doet zich voor bij de grote goede doelen-loterijen. Deze organisaties hebben eveneens een rol als geldverstrekker aan fondsenwervende instellingen en andere maatschappelijke organisaties. Informanten geven aan dat er rondom enkele beneficianten van de loterijen situaties van belangenverstreming kunnen optreden, omdat één persoon tegelijk bij de loterij en bij de begunstigde een rol speelt. Sinds de recente ontwikkeling van het CBF-Keur voor kansspelbegunstigden wordt kritischer gekeken naar dwarsverbanden tussen medewerkers van de loterijen en de instellingen die daaruit geld ontvangen.

Tevens kan belangenverstreming optreden indien een bestuurslid van een goede doelen-organisatie gelijktijdig zitting heeft in het bestuur van een hulpverlenende instelling, waarmee de goede doelen-organisatie een financiële relatie heeft. Informanten wijzen op het risico dat het betreffende bestuurslid deze situatie in het eigen voordeel uitbuit.

Door diverse informanten wordt stilgestaan bij het vóórkomen van belangenverstreming binnen islamitische kerkelijke organisaties. Moskeeverenigingen hebben doorgaans zowel fondsenwervende als commerciële activiteiten. Door informanten wordt aangenomen dat hierbij voor betrokkenen belangen door elkaar kunnen lopen. Daarnaast stellen informanten dat persoonlijke belangen van bestuursleden binnen moskeeverenigingen soms een rol spelen. Er wordt overigens niet gezinspeeld op misbruik.

Misbruik

Er zijn weinig gevallen in Nederland bekend waarin onomstotelijk is aangetoond dat goede doelen-organisaties worden misbruikt door criminele organisaties of voor de financiering van terrorisme. De laatste jaren hebben opsporingsinstanties zich met name geconcentreerd op die laatste vorm van misbruik, waarbij een aantal gevallen aan het licht zijn gekomen. Aanwijzingen voor grootschalig misbruik ontbreken. Dat is overigens geen harde garantie over de mate waarin misbruik voorkomt. Eerder is immers aangegeven dat op dit gebied een goed inzicht in de sector nog ontbreekt.

Uit de quick-scan van het FEC (2004) naar het misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering, komen enkele gevallen van misbruik naar voren. Bij drie fondsenwervende stichtingen met een charitatieve doelstelling en een islamitische achtergrond is misbruik vastgesteld. Zij zijn geregistreerd bij de Kamer van Koophandel en

streven volgens het FEC naar de schijn van legitimiteit, mede omdat zij een beroep doen op bonafide donateurs. Een kenmerk van een aantal van de geconstateerde gevallen is dat de stichting zich als een volledig legitieme liefdadigheidsorganisatie voordoet om zo veel mogelijk geld in te zamelen. Bij deze drie stichtingen vindt een vermenging plaats van geldinzameling voor charitatieve, humanitaire of sociale doelen en van ongeoorloofde activiteiten die voortvloeien uit het aanhangen van het radicaal-islamitische gedachtegoed (FEC 2004).

Verder heeft het FEC een sterk vermoeden van misbruik bij een web van stichtingen van één etnische bevolkingsgroep, die zeer regelmatig grote sommen geld ontvangen en overmaken naar enkele rekeningen in het Midden-Oosten en Afrika.¹⁰ De transacties vinden plaats onder het mom van charitatieve activiteiten. Onduidelijk is wat er met het geld gebeurt. Dit web kent vele kleine stichtingen waarvan slechts een beperkt aantal personen als bestuurders bij de Kamer van Koophandel zijn geregistreerd. Deze stichtingen opereren weinig transparant. Er lijkt sprake van een bewuste verhulling van de activiteiten. Enkele stichtingen zouden bekend zijn bij de Belastingdienst (FEC 2004).¹¹

Onderzoek van de AIVD naar Saoedische invloeden in Nederland is toegespitst op verbanden tussen salafitische missie¹², radicalisering-processen en islamitisch terrorisme. Nederland telt een tiental moskeeverenigingen en stichtingen van salafitische signatuur (AIVD 2004). De verbreiding van deze geloofsovertuiging wordt door grote missionaire liefdadigheidsorganisaties als het Saoedische Al-Haramain en particuliere weldoeners onder moslims in het buitenland ondersteund. Onder de ontvangers van deze steun in Nederland bevindt zich een aantal moskeeën en stichtingen.¹³ De AIVD stelt dat deze organisaties in het algemeen weinig transparant zijn met betrekking tot de herkomst en bestemming van hun financiële middelen. Van de in de rapportage met naam

¹⁰ Het gaat, getuige een persbericht van het Openbaar Ministerie van 15 maart 2004, om Somalische stichtingen.

¹¹ Twee stichtingen die in een antwoord van de minister op ingezonden kamervragen (17 februari 2004) bij naam zijn genoemd (de stichtingen Al Aqsa en Benevolence International) komen niet (meer) in de lijst met goede doelenorganisaties van de Belastingdienst voor.

¹² Saoedi-Arabië kent een puriteinse vorm van islam (het salafisme of wahhabisme), die volgens de aanbiedingsbrief bij de rapportage van de AIVD gemakkelijk kan leiden tot intolerante opvattingen en anti-Westerse sentimenten.

¹³ De Nederlandse stichting Al-Haramain is in 2006 door de Kamer van Koophandel in Amsterdam ontbonden. Eerdere inspanningen van het OM om de civiele rechter een verbodenverklaring te laten uitspreken, zijn in twee instanties door de rechter afgewezen.

genoemde stichtingen is overigens geen enkele bij de Belastingdienst (meer) geregistreerd als algemeen nut beogende instelling.

In het Verenigd Koninkrijk wordt een hulporganisatie verdacht van het misbruiken van liefdadigheidsgeld voor de financiering van een terroristische organisatie, blijkt uit nieuwsberichten op 15 augustus 2006. De fondsenwervende instelling in kwestie is een islamitische hulporganisatie waarvan de oprichters en directieleden een Pakistaanse achtergrond hebben. Na de aardbeving in Pakistan, in oktober 2005, is een grote wervingsactie op touw gezet voor de slachtoffers. Daarbij zou volgens berichten in de media circa 7,5 miljoen euro zijn opgehaald. Een deel daarvan, zo ontdekte de Britse geheime dienst, kwam ten goede aan personen en organisaties in zowel Pakistan als het Verenigd Koninkrijk, die betrokken waren bij de voorbereiding van aanslagen op Britse en Amerikaanse verkeersvliegtuigen, die op 10 augustus door de Britse autoriteiten werden vrijdeld. De hulporganisatie stond sinds juli 2001 geregistreerd bij de Britse Charity Commission. De jaarinkomsten over 2003 - de meest recente die zijn gepubliceerd - bedroegen volgens de officiële cijfers een kleine 90 duizend pond (circa 130 duizend euro).

Er zijn geen aanwijzingen dat personen of instellingen in Nederland zijn betrokken bij de activiteiten van de verdachte Britse fondsenwervende instelling. Informanten geven aan dat er sinds de berichten over deze zaak geen wezenlijke verscherping van intern of extern toezicht heeft plaatsgevonden in de Nederlandse goede doelen-sector.

Een ander type misbruik heeft sinds in de tweede helft van de jaren negentig in de belangstelling gestaan. De kwestie beperkt zich overigens tot vermoedens en verdenkingen. Het gaat om nieuwe fondsenwervende instellingen die qua naam en doelstelling veel overeenkomsten hebben met bestaande organisaties. In de sector is *look-a-like* een gangbaar begrip geworden voor dit soort instellingen. Het vermoeden van misbruik was er in het bijzonder ten tijde van de toetreding van een aantal look-a-likes tot de Nederlandse fondsenwerving. Door koepelorganisaties en gedupeerde instellingen zijn maatregelen genomen om de nieuwe instellingen te dwingen een meer onderscheidende naam te kiezen, opdat onder donateurs geen verwarring zou optreden.

Door enkele informanten wordt aangegeven dat veel van de (hoofdzakelijk buitenlandse) organisaties waartoe look-a-likes¹⁴ behoren geen betrouwbare reputatie hebben. Over de instellingen die in Nederland werven zijn

¹⁴ Het gebruik van de term look-a-like impliceert een waardeoordeel. Instellingen beschouwen zichzelf niet als zodanig, vandaar dat met betrekking tot individuele instellingen enige mate van voorzichtigheid gepast is.

evenwel geen belastende bewijzen bekend. Wel wordt door meerdere respondenten bevestigd dat een deel van de veronderstelde look-a-likes onvoldoende transparant is. Aangegeven wordt, dat de werkwijze en de onderlinge verbanden van look-a-likes zeer ondoorzichtig zijn. Van de bekende in Nederland actieve look-a-likes is het grootste deel actief in de deelsector gezondheid. Daarnaast richten enkele look-a-likes zich op internationale hulp.

Misbruik met betrekking tot collecteopbrengsten komt voor, maar niet op grote schaal. Navraag bij gemeenten wijst uit dat het aantal incidenten van illegaal collecteren zeer gering is. De meeste fondsenwervende instellingen die huis-aan-huiscollectes uitvoeren, hebben daarvoor zeer uitvoerige controle- en verantwoordingsmechanismen. Een grote organisatie is niettemin tussen 2003 en 2006 slachtoffer geworden van verduistering door een medewerker, die collecten en acties in een regio coördineerde. Het gaat daarbij om vele tienduizenden euro's. Wel is de medewerker in kwestie uiteindelijk betrapt bij een interne controle.

Klachten over fondsenwervende instellingen komen, al dan niet via gemeenten, terecht bij het CBF. Naar aanleiding van dergelijke klachten neemt het CBF is veel gevallen contact op met de instelling waarover geklaagd wordt en worden zonodig maatregelen getroffen, in de vorm van verbeteringen. In de loop van 2006 heeft het CBF diverse berichten op zijn website gepubliceerd, die de strekking hebben van een waarschuwing of een klachtenmelding. Sinds begin 2006 heeft het CBF zich daartoe zesmaal genoodzaakt gezien. In elk van de gevallen betreft het een relatief kleine instelling.

5. REGISTRATIES

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de doorlichting aan de hand van gegevensbestanden uit registraties. In de eerste paragraaf worden de bestanden beschreven die de basis vormen van de analyse. Vervolgens wordt aangegeven op welke wijze de beschikbare gegevens zijn geanalyseerd. Tot slot worden overzichten gegeven van de resultaten van de analyse.

5.1 Beschrijving bestanden

Drie omvangrijke gegevensbestanden hebben aan de basis gestaan van deze doorlichting van de sector. In de eerste plaats is dat het gegevensoverzicht van algemeen nut beogende instellingen, dat door de Belastingdienst wordt bijgehouden. Daarnaast is met het Handelsregister van de Kamer van Koophandel gewerkt. De derde bron van gegevens is het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Hieronder wordt elk van de bestanden beschreven.

Belastingdienst

Van de Belastingdienst is een overzicht verkregen van de instellingen die bij de dienst bekend (willen) staan als 'algemeen nut beogend'. Een gesprek met medewerkers van de Belastingdienst, onder meer om de bijzonderheden van het gegevensbestand te bespreken en beter inzicht te krijgen in de betekenis van alle variabelen en codes, heeft helaas niet kunnen plaatsvinden. Als gevolg daarvan hebben we wellicht niet optimaal gebruik kunnen maken van alle informatie in het bestand. Uit het bestand zelf werd wel voldoende duidelijk om na te gaan wat de belangrijkste gegevens zijn om te analyseren.

In het bestand van de Belastingdienst staan ruim 18 duizend organisaties. Hierbij gaat het om circa 17 duizend stichtingen en 1.300 verenigingen. Niet alle organisaties in dit overzicht zijn erkend als 'algemeen nut beogend'. In totaal zijn 17.372 wel erkend. Enkele honderden van de ruim 1.500 niet-erkende instellingen hebben pas zeer recent een verzoek voor een erkenning ingediend en zijn nog niet erkend. Daarnaast zijn ruim 1.000 organisaties in dit bestand niet erkend als 'algemeen nut beogend'.

Het bestand telt in totaal 44 variabelen. Naast algemene gegevens van de ingeschreven instellingen, zoals naam, adres, vestigingsplaats et cetera, zijn onder meer het KvK-nummer, het fiscaal belang, de activiteitencode en de aandachtscategorie opgenomen. Deze laatste drie variabelen geven inzicht

in de aard en omvang van de activiteiten van een instelling. Voorts is er een groot aantal variabelen dat betrekking heeft op de correspondentie tussen Belastingdienst en instelling over de toekenning van de rangschikking. Het gaat daarbij onder andere om de datum van ontvangst van jaarstukken, de aard van een eventuele voorlopige afwijzing en de naam van de behandelend ambtenaar.

Het KvK-nummer is van vrijwel alle algemeen nut beogende instellingen in het bestand geregistreerd. Van 357 instellingen is het KvK-nummer onbekend. Vooral bij recent toegevoegde instellingen ontbreekt het KvK-nummer. Daarnaast staan er 130 à 140 kerken geregistreerd zonder KvK-nummer. In die categorie bevinden zich tevens diverse kerkelijke organisaties met een vrij omvangrijk fiscaal belang.

De exacte betekenis van de aanduiding 'fiscaal belang' is niet toegelicht. Duidelijk is, dat de waarde van het fiscaal belang rechtstreeks samenhangt met de omzet (of inkomsten) van een instelling. Van alle ruim 18 duizend organisaties is het totale fiscale belang ruim 26 miljard euro. Voor meer dan de helft bestaat dit bedrag uit het fiscaal belang van circa 150 grote zorg- en onderwijsinstellingen. Van ruim 6.900 instellingen (34%) is geen waarde bekend. Ruim een derde (35%) heeft een fiscaal belang van minder dan 25 duizend euro. De overige 30% heeft een groter fiscaal belang; 631 instellingen hebben een fiscaal belang groter dan 5 miljoen euro. Het hoogste fiscaal belang in het overzicht bedraagt 500 miljoen euro en hoort bij een medische instelling. In tabel 5.1 zijn de algemeen nut beogende instellingen in categorieën ingedeeld op basis van het fiscaal belang.

Tabel 5.1 Verdeling instellingen in bestand Belastingdienst naar fiscaal belang

fiscaal belang, categorie	n	%
negatief	59	3,0
0 - 1.000	1.108	5,5
1.000 - 10.000	2.886	14,3
10.000 - 25.000	2.179	10,8
25.000 - 50.000	1.716	8,5
50.000 - 100.000	1.427	7,1
100.000 - 250.000	1.336	6,6
250.000 - 500.000	709	3,5
500.000 - 1.000.000	474	2,4
1.000.000 - 2.500.000	438	2,2
2.500.000 - 5.000.000	252	1,3
5.000.000 - 10.000.000	203	1,0
10.000.000 - 25.000.000	205	1,0
meer dan 25.000.000	223	1,1
onbekend	6.916	34,4
totaal	20.131*	100,0

* Diverse KvK-nummers omvatten een groot aantal gelieerde stichtingen, daardoor is de waarde hier hoger dan de 18 duizend die eerder in de tekst werd genoemd.

De Belastingdienst heeft de instellingen in het bestand ingedeeld in activiteitencodes en aandachtscategorieën. Nadere bestudering van het bestand wijst uit dat de variabele activiteitencode betrekking heeft op de doelstelling en/of activiteiten van de instelling. In de codering worden de nummers 1 tot en met 15 gebruikt. Binnen een aantal van de codes is de overeenkomst tussen de instellingen eenvoudig inzichtelijk te maken; andere codes zijn zonder verdere toelichting moeilijk te ontcijferen. Voorbeelden van vermoedelijke categorieën zijn: medisch, onderwijs, religie, internationale hulp en familiefondsen.

Negen van de tien aandachtscategorieën bestaan uit een letter-cijfercombinatie. Het betreft de letters A, C en D en de cijfers 1 tot en met 3. De laatste categorie is de letter B, die geen verdere onderverdeling kent. Duidelijk is in elk geval dat de cijfertoevoegingen betrekking hebben op het fiscaal belang. De middelste categorie heeft een ondergrens van 100 duizend euro en een bovengrens van 500 duizend euro. Hoewel de lettercategorieën in zekere mate in verband lijken te staan met de activiteitencodes¹, is nadere informatie van de Belastingdienst nodig om hierover duidelijke uitspraken te doen.

Op basis van de KvK-nummers in het bestand van de Belastingdienst zijn de gegevens uit dit bestand gekoppeld aan andere bestanden. Instellingen zonder inschrijving bij de Kamer van Koophandel vallen daardoor buiten verdere analyses. Zoals eerder vermeld betreft dat een zeer gering deel van het bestand (2%). Besloten is geen aandacht te besteden aan de gegevens over de correspondentie tussen instellingen en Belastingdienst, omdat deze incompleet lijken en nadere toelichting ontbreekt.

Handelsregister Kamer van Koophandel

Het Handelsregister van de Kamer van Koophandel bevat informatie over alle in Nederland ingeschreven ondernemingen, stichtingen en verenigingen. Van stichtingen en verenigingen zijn onder meer de doelstelling en de jaaromzet opgenomen, daarnaast zijn gegevens vermeld over de samenstelling van het bestuur. Voorzover mutaties in de bestuurssamenstelling juist en tijdig zijn aangeleverd bij de KvK, kan van elke instelling worden nagegaan welke personen actief zijn in het bestuur, in welke positie en met ingang van welke datum.² Er is

¹ Categorie D bestaat bijvoorbeeld voor een groot deel uit instellingen met activiteitencode 11 (vermoedelijk internationale hulp).

² Bekend is, onder meer uit ander onderzoek (FEC 2004), dat de actualiteit van het Handelsregister niet optimaal is. Er kan derhalve worden aangenomen dat een deel van de gegevens die in de analyse zijn verwerkt, niet de meest actuele zijn.

bovendien vermeld in hoeverre de bestuurders bevoegd zijn namens de instelling te handelen bij financiële overeenkomsten.

Het arrondissementsparket Rotterdam beschikt over een nagenoeg volledig en actueel bestand van het Handelsregister van de KvK.³ De gegevens uit het Handelsregister kunnen dankzij toepassingen die zijn ontwikkeld door Radventure (Smart@data) door het parket worden vergeleken met en gekoppeld aan gegevens uit andere bronnen, bijvoorbeeld registraties van opsporingsinstanties. De programmatuur kan daarnaast inzichtelijk maken welke connecties bestaan tussen natuurlijke personen en rechtspersonen of tussen rechtspersonen onderling. In het systeem kunnen meerdere lagen worden geanalyseerd, waardoor ook meer indirecte verbanden, bijvoorbeeld op vestigings- of postadres, zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Het hierboven beschreven bestand van de Belastingdienst heeft aan de basis gestaan van het gegevensoverzicht dat uit het handelsregister van de KvK is gegenereerd. Er is een koppeling gemaakt tussen beide gegevensbestanden op basis van het KvK-nummer. Vervolgens zijn met behulp van het systeem van het parket Rotterdam de gegevens van de bestuurders van de ruim 17 duizend instellingen toegevoegd.

Bij 18.015 van de 18.873 stichtingen en verenigingen zijn de namen van bestuurders toegevoegd. Het systeem geeft bij de overige 858 instellingen (4,5%) een foutmelding (*record not found*). Van deze stichtingen en verenigingen zijn de namen van de bestuursleden daardoor niet meegenomen. In totaal hebben de overige instellingen 84.229 bestuurders, gemiddeld 4,7 per stichting of vereniging. Het blijkt daarbij om 69.078 unieke personen te gaan.

Van de bestuursleden van de stichtingen en verenigingen zijn diverse zaken onderzocht. Nagegaan is hoe de verdeling over leeftijds-categorieën en geboortelanden is. In de tabellen 5.2 en 5.3 wordt daarvan een overzicht gegeven.

Zoals te zien is in tabel 5.2, zijn de meeste bestuurders van goede doelen-organisaties tussen 46 en 65 jaar oud. Ruim een kwart is tussen 46 en 55, terwijl meer dan 30% tussen 56 en 65 is. Minder dan één procent van de bestuurders is jonger dan 25. De gemiddelde leeftijd van alle bestuurders is 55,5 jaar.

³ In het bestand waarmee het parket werkt ontbreken zogeheten concernrelaties. Het bestand wordt jaarlijks geactualiseerd.

Tabel 5.2 Verdeling van bestuursleden van algemeen nut beogende instellingen over leeftijdscategorieën

leeftijdscategorie	n	%
jonger dan 25	596	0,9
26 - 35	3.771	5,5
36 - 45	10.378	15,0
46 - 55	17.937	26,0
56 -65	21.767	31,5
66 - 75	11.394	16,5
76 - 85	2.838	4,1
ouder dan 85	311	0,5
onbekend	86	0,1
totaal	68.992	100,0

De bestuurders van goede doelen komen uit ruim 150 verschillende geboortelanden. Tabel 5.3 toont dat negen op de tien bestuursleden in Nederland zijn geboren. Voormalige koloniën leveren daarnaast een aandeel: 849 personen (1,2%) zijn geboren in Nederlands Indië (en nog eens 285 ofwel 0,4% in Indonesië), 543 (0,8%) in Suriname en 229 (0,3%) op de Nederlandse Antillen. Naast Duitsland en België staat ook Turkije hoog genoteerd als (semi-) Europees land. Er zijn 439 personen met Turkije als geboorteland die in het bestuur van een algemeen nut beogende instelling zitting hebben.

Tabel 5.3 Verdeling van bestuursleden van algemeen nut beogende instellingen over geboortelanden

geboorteland	n	%
Nederland	62.202	90,0
Nederlands Indië	849	1,2
Suriname	543	0,8
Duitsland (incl. BRD en DDR)	475	0,7
Turkije	439	0,6
België	347	0,5
Indonesië	285	0,4
Verenigde Staten	282	0,4
Verenigd Koninkrijk	265	0,4
Nederlandse Antillen	229	0,3
Marokko	155	0,2
Frankrijk	120	0,2
Zuid-Afrika	78	0,1
Zwitserland	71	0,1
Canada	62	0,1
India	55	0,1
Spanje	54	0,1
Overige landen	1.506	2,2
Onbekend	1.061	1,5
Totaal	69.078	100,0

Er zijn bij goede doelen bestuurders actief uit verscheidene geboortelanden die als overwegend islamitisch te kenmerken zijn. Behalve uit Turkije en Marokko komen ook uit Iran, Irak, Afghanistan, Pakistan, Libanon en Tunesië 10 of meer bestuurders. In totaal gaat het om circa 700 personen, waarvan 439 uit Turkije en 155 uit Marokko.

Van de bestuursleden van goede doelen is tevens nagegaan of zij bij meerdere algemeen nut beogende instellingen als bestuurder geregistreerd staan. Daarvan geeft tabel 5.4 een overzicht.

Tabel 5.4 Verdeling van het aantal besturen van goede doelen waarin bestuurders zitting hebben

aantal besturen	n	%
1	59.198	85,7
2	7.203	10,4
3	1.663	2,4
4	547	0,8
5	223	0,3
6	103	0,1
7	47	0,1
8	37	0,1
9	21	0,0
10	14	0,0
meer dan 10	22	0,0
totaal	69.078	100,0

Ruim 85% van de personen die als bestuurslid van een algemeen nut beogende instelling staan geregistreerd in het Handelsregister is enkel bij die instelling in functie. Circa 14% van de unieke personen, bijna 10 duizend bestuurders, hebben twee of meer functies. Het aandeel bestuurders dat bij 3 of meer goede doelen betrokken is, is 3,9% (2.677 personen). In totaal maken 1.014 bestuurders deel uit van 4 of meer besturen en zijn er 467 die bij 5 of meer stichtingen of verenigingen staan ingeschreven. De drie grootste veelbestuurders hebben respectievelijk 17, 33 en 61 functies.

Justitieel Documentatiesysteem

Het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) is een belangrijke bron voor daderonderzoek. Het wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst. In JDS wordt bijgehouden van welke misdrijven een persoon is verdacht, op basis van strafzaken. Personen die worden vervolgd door het OM staan in het JDS geregistreerd, daarnaast bevat het documentatiesysteem informatie over de afdoening van de strafbare feiten. Dit kan een onherroepelijke veroordeling zijn, maar ook een sepot. Daarnaast kunnen zaken nog niet zijn afgedaan omdat ze nog

lopen, bijvoorbeeld in hoger beroep. Alleen personen die ooit vervolgd zijn door het OM hebben een registratie in het JDS.

Bij de Justitiële Informatiedienst (JustID) is toestemming gevraagd de informatie te kunnen opvragen over het justitieel verleden van personen die als bestuurder van een algemeen nut beogende instelling staan geregistreerd. Bij de ontvangen informatie gaat het om gepleegde delicten, veroordelingen en strafmaat. De strafmaat is van belang in verband met het inschatten van de ernst van het gepleegde feit. Bij de criminele antecedenten van bestuursleden is naast het aantal antecedenten met name gekeken naar veroordelingen voor gewelds- en drugszaken en voor fraude en oplichting.

5.2 Nadere analyse

De Justitiële Informatiedienst kan de gegevens niet op geautomatiseerde wijze vergelijken en verrijken zoals dat voor de Kamer van Koophandel-gegevens wel kan. Op basis van een kosten-baten analyse is daarom besloten de justitiedocumentatie voor een steekproef van ruim tweeduizend bestuurders op te vragen. Bij de Justitiële Informatiedienst zijn van personen uit twee steekproeven de criminele antecedenten opgevraagd.

Steekproeven

De eerste steekproef betreft een aselechte steekproef van alle unieke personen die bij de KvK geregistreerd staan als bestuurslid van een instelling die door de Belastingdienst is gerangschikt als algemeen nut beogend. De steekproef bestaat uit 988 namen (1,4%). Daarnaast is een gestratificeerde steekproef getrokken, waarvoor in het bestand met alle bestuurders eerst een onderverdeling is gemaakt op basis van verschillende criteria. De criteria die daarbij zijn gehanteerd, zijn geselecteerd op basis van informatie uit literatuur en interviews. Dit heeft geleid tot het verzamelen van nadere gegevens over personen die voldoen aan een (of meer) van de volgende criteria:

- actief in het bestuur van 6 of meer algemeen nut beogende instellingen ('veelbestuurder');
- 25 jaar of jonger;
- geboren in een overwegend islamitisch land;
- bestuurder van een instelling waarvan de gegevens bij het CBF geregistreerd zijn.

Het onderscheiden van bovenstaande categorieën is mogelijk door het gecombineerd gebruik van gegevens uit het bestand van de

Belastingdienst, het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en het jaaroverzicht 'Fondsenwerving in Nederland' van het CBF.⁴ Voor de selectie van islamitische landen is de wereldatlas van Wikipedia geraadpleegd.

De keuze voor veelbestuurders is gemaakt met het oog op mogelijk misbruik van rechtspersonen door georganiseerde criminelen. Zou dit op grote schaal voorkomen, dan mag worden verondersteld dat onder veelbestuurders personen worden aangetroffen die een justitieel verleden hebben.⁵ Jonge bestuurders zijn interessant vanuit het perspectief dat personen op jonge leeftijd verhoudingsgewijs gevoelig zijn voor diverse vormen van extremisme (Coolsaet 2005). Besloten is om alleen de jongste categorie nader te bestuderen, aangezien publicaties over jongeren doorgaans geen betrekking hebben op 25-plussers. Op basis van veronderstellingen uit literatuur en media⁶ wordt de kans om personen aan te treffen die in verband kunnen worden gebracht met aan terrorisme gerelateerde criminaliteit bovengemiddeld verondersteld binnen de categorie bestuurders met een islamitisch land als geboorteland. Dat deze selectie voorbijgaat aan de mogelijkheid dat personen uit andere dan islamitische geboortelanden bij terrorismefinanciering betrokken zijn, wordt onderkend. Van de CBF-geregistreerde instellingen, tot slot, is aangenomen dat hieronder de grootste en meest georganiseerde fondsenwervende instellingen vallen.

Uit de categorieën 'veelbestuurder', '25 jaar of jonger' en 'islamitisch' zijn alle personen geselecteerd, respectievelijk 241, 591 en 629 personen.⁷ Uit de lijst van bestuurders van instellingen die bij het CBF geregistreerd staan is een steekproef van 82 personen getrokken. Totaal zijn in de tweede steekproef van ruim 1.400 personen de justitiële gegevens opgevraagd.⁸

⁴ Overigens komt het naamgebruik van de goede doelen in het Handelsregister en in de CBF-publicatie niet in alle gevallen overeen. Om die reden zijn in ons bestand niet alle 546 CBF-geregistreerde instellingen als zodanig aangemerkt.

⁵ De keuze voor zes of meer besturen is ingegeven door de aantallen bestuurders per categorie in tabel 5.4. Het aantal na te trekken bestuurders is door deze keuze van dien aard, dat de 'steekproef' al deze bestuurders omvat.

⁶ Deze veronderstelling is gebaseerd op het eerder aangehaalde rapport van het FEC (2004) en op de berichten over het schandaal rond de Britse islamitische hulporganisatie in augustus 2006.

⁷ In de categorie 'islamitisch' zijn 48 personen noodgedwongen buiten de steekproef gehouden, omdat de geboortedatum ontbreekt. In de categorie 'veelbestuurder' ontbreken om dezelfde reden drie personen in de steekproef.

⁸ Er is enige overlap tussen de vier categorieën.

Resultaten

In de gegevens die zijn ontvangen van de Justitiële Informatiedienst zijn alle justitiële aantekeningen van de personen in de steekproef opgenomen. Een aanzienlijk deel van de bestuurders heeft wel een of meerdere aantekeningen, maar alleen op basis van verkeersmisdrijven.⁹

Op de steekproeven is een analyse uitgevoerd om vast te stellen in welke mate bestuursleden van goede doelen beschikken over relevante antecedenten. Daaronder worden misdrijven verstaan op het gebied van geweld en drugs, naast diefstal, fraude en oplichting. Tabel 5.5 geeft de resultaten van deze analyse weer.

Tabel 5.5 Aantal bestuurders van goede doelen uitgesplitst naar soort bestuurder met het aantal gepleegde delicten (exclusief verkeersovertredingen)

Aantal delicten	Aselecte steekproef		Geboren in islamitisch land		25 jaar of jonger		In zes of meer besturen		Bekend bij CBF	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
0	941	95	572	91	557	94	227	94	79	96
1	37	4	31	5	26	4	13	5	1	1
2	10	1	13	2	6	1	1	0	1	1
3-5	-	0	7	1	-	0	-	0	-	0
6-10	-	0	6	1	2	0	-	0	1	1
Totaal	988	100	629	100	591	100	241	100	82	100

Van de bestuurders in de aselecte steekproef heeft 95% geen relevante antecedenten. Er zijn 37 bestuurders (4%) die eenmaal met Justitie in aanraking zijn geweest; tien personen (1%) zijn tweemaal vervolgd voor relevante feiten. De verdeling in de aselecte steekproef is in overeenstemming met de resultaten voor bestuurders van 25 jaar en jonger. Het enige verschil is dat twee jonge bestuurders meer dan zes relevante antecedenten hebben. Ook de veelbestuurders komen sterk overeen met het algemene beeld dat naar voren komt uit de aselecte steekproef. De bestuursleden van instellingen die bij het CBF staan geregistreerd zijn wat vaker verschoond van antecedenten (96%). De bestuurders geboren in een islamitisch land wijken, met 91% die geen antecedenten hebben, nog het meest af van de aselecte steekproef.

De vraag dient zich aan in hoeverre de mate waarin goede doelenbestuurders criminele antecedenten hebben, afwijkt van het landelijk gemiddelde. Dit is nagevraagd bij diverse diensten van het ministerie van Justitie. Er blijkt evenwel geen cijfermateriaal beschikbaar te zijn

⁹ Voor een analyse gericht op criminaliteit met betrekking tot goede doelenorganisaties worden dergelijke aantekeningen niet zonder meer relevant geacht.

waarmee de bevindingen over de bestuurders van goede doelen kunnen worden vergeleken.

Van alle bestuurders die twee of meer antecedenten hebben, is nagegaan onder welke categorie binnen de indeling van de Kamer van Koophandel de goede doelen vallen waarvan zij bestuurslid zijn (tabellen 5.6 en 5.7). Eerst zijn in tabel 5.6 de omschrijvingen van de BIK-codes weergegeven, alsmede het totaal aantal stichtingen en verenigingen binnen elke categorie.¹⁰

Tabel 5.6 Overzicht BIK-codes

BIK-code	Omschrijving	Aantal verenigingen en stichtingen
452543	Gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw n.e.g. ¹	35
671333	Activiteiten verwant aan financiële instellingen n.e.g. ¹	146
73103	Medisch en farmacologisch research	966
7413	Markt- en opinieonderzoeksbureaus	126
80101	Basisonderwijs voor leerplichtigen	1.428
80423	Studiebegeleiding, onderwijs n.e.g. ¹	515
851452	Praktijken van alternatieve genezers	194
8520	Veterinaire diensten	121
8533	Kinderopvang, maatschappelijk werk en overig welzijnswerk	19.936
8534	Overig welzijnswerk	13.508
9131	Levensbeschouwelijke organisaties	5.761
913315	Bejaardenverenigingen	836
91333	Steu fondsen	15.105
913341	Vriendenkring kunst en cultuur	2.120
91336	Overige ideële organisaties n.e.g. ¹	5.623
91337	Overige belangenvereniging voor specifieke groepen	23.705
92311	Beoefening van podiumkunst	14.435
92513	Overige culturele uitleencentra en archieven	709
92523	Monumentenzorg	3.051
930502	Dierenpensions en -asielen	208

¹ niet elders genoemd

¹⁰ Met behulp van de in tabel 5.6 weergegeven aantallen kan een indruk worden verkregen van de wijze waarop het aantal bestuurders met antecedenten zich verhoudt tot het totaal aantal bestuurders in elke categorie. Over de relatieve criminaliteit per BIK-categorie kunnen echter geen uitspraken worden gedaan. De redenen hiervoor zijn de geringe aantallen in tabel 5.7 en de onzekerheid over de evenredigheid van de verdeling van de bestuurders in de selecte steekproef over de BIK-categorieën.

In tabel 5.7 is een onderscheid gemaakt naar de bestuurders uit de (eerste) aselecte steekproef en de (tweede) selecte steekproef, onderverdeeld naar de verschillende criteria van de bestuurders.

Tabel 5.7 Het soort besturen waarin de bestuurders met twee of meer feiten zitting hebben

BIK-code	Aselecte steekproef (n=10)	Selecte steekproef				
		Totaal (n=33)	Geboren in islam. land (n=26)	25 jaar of jonger (n=8)	In zes of meer besturen (n=1)	Bekend bij CBF (n=2)
452543	-	1	1	-	-	-
671333	1	-	-	-	-	-
73103	1	-	-	-	-	-
7413	-	1	-	1	-	-
80101	-	1	1	-	-	-
80423	-	1	1	1	-	-
851452	-	1	1	-	-	-
8520	1	-	-	-	-	-
8533	-	4	4	-	-	-
8534	2	10	7	3	1	1
9131	1	3	2	1	-	-
913315	-	1	1	-	-	-
91333	1	6	5	-	1	1
913341	-	1	-	-	1	1
91336	2	2	1	1	-	-
91337	-	2	2	-	-	-
92311	1	-	-	-	-	-
92513	-	1	-	-	1	1
92523	-	1	-	1	1	1
930502	-	1	1	-	-	1

Van de bestuurders met twee of meer antecedenten uit de aselecte steekproef, zijn er twee actief bij goede doelen in de categorieën 'overig welzijnszorg' en twee bij 'overige ideële organisaties niet elders genoemd'. De overige zes bestuurders met twee of meer antecedenten zijn allen binnen verschillende categorieën actief als bestuurder.

Instellingen in de categorie 'overig welzijnszorg' herbergen in totaal tien bestuurders uit de selecte steekproef met twee of meer antecedenten. Zeven van deze bestuurders zijn in een islamitisch land geboren, drie zijn 25 jaar of jonger, één is een veelbestuurder en één is bestuurder van een goed doel dat bekend is bij het CBF. Drie van deze bestuurders voldoen aan twee van de criteria. Binnen de categorie 'steunfondsen' zijn in totaal zes bestuurders die twee of meer antecedenten hebben: vijf hiervan zijn geboren in een islamitisch land.

MOT-gegevens

Financieel-economische criminaliteit kan aan de oppervlakte komen als gevolg van meldingen van ongebruikelijke transacties. Het Bureau Landelijk Officier van Justitie Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (BLOM) registreert deze meldingen en stelt nader onderzoek in. Indien daar aanleiding toe is, wordt een transactie doorgemeld ten behoeve van opsporingsonderzoek. In dergelijke gevallen wordt een ongebruikelijke transactie een verdachte transactie. In 2004 ontving het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) bijna 175 duizend meldingen, daarvan werden er 41 duizend als verdacht geoormerkt.

Het is mogelijk gebleken om voor deze doorlichting van een selectie natuurlijke en rechtspersonen te laten nagaan hoeveel treffers deze oplevert bij een vergelijking met het bestand van *verdachte* transacties. In dit bestand komen de namen voor van rechtspersonen en natuurlijke personen naar wie door het OM een onderzoek is ingesteld als gevolg van één of meerdere meldingen van ongebruikelijke transacties.

Op basis van de gegevens over criminele antecedenten van natuurlijke personen is een selectie gemaakt binnen de in deze paragraaf beschreven steekproef. De selectie omvat de bestuurders van goede doelen die na het jaar 2000 zijn vervolgd voor andere zaken dan verkeersovertredingen. Gekozen is voor personen die recent met Justitie in aanraking zijn geweest, omdat van deze personen de kans het grootst wordt geacht dat zij recent betrokken zijn geweest bij financieel-economische criminaliteit. In totaal zijn 47 bestuursleden geselecteerd. Van deze personen is nagegaan bij welke rechtspersoon of rechtspersonen zij een functie vervullen. Deze 74 rechtspersonen zijn aan de selectie toegevoegd. Het BLOM is verzocht aan te geven hoeveel natuurlijke personen en rechtspersonen betrokken zijn geweest bij verdachte transacties in 2005 en 2006.

Van de 47 natuurlijke personen en 74 rechtspersonen in onze selectie komt er geen voor in de registratie van verdachte transacties van het BLOM. Dit betekent dat binnen de geldtransacties die aan Justitie als ongebruikelijk zijn gemeld en na onderzoek als verdacht zijn aangemerkt, de natuurlijke personen en rechtspersonen in onze selectie niet als betrokkene vermeld staan.

6. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van de doorlichting van de goede doelen-sector weergegeven aan de hand van de eerder geformuleerde onderzoeksvragen. Na de beantwoording van de vragen over de algemene beschrijving van de sector volgt de behandeling van de vragen over de kwetsbaarheid en de mogelijkheden om de risico's te bestrijden. Het hoofdstuk wordt afgerond met enkele slotopmerkingen.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen. Allereerst zijn relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen over de goede doelen-sector bestudeerd. Vervolgens zijn gegevens van individuele organisaties verzameld en interviews gehouden met vertegenwoordigers van instellingen in de sector en externe experts. Het derde onderdeel is de doorlichting zelf, waarbij een koppeling is gelegd tussen relevante gegevensbestanden.

6.1 Beschrijving sector

Het eerste deel van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de goede doelen-sector in het algemeen. De vragen gaan in op de algemene kenmerken van de sector, zoals de omvang en de organisatie. Daarnaast komen belangrijke partijen aan bod.

Hoe zit de sector in elkaar?

Er is geen goede objectieve afbakening van de sector mogelijk. Een algemene brancheorganisatie voor goede doelen bestaat niet, ook de Kamer van Koophandel heeft geen op goede doelen toegespitste brancheaanduiding. Het overzicht van de stichtingen en verenigingen die bij de Belastingdienst zijn gerangschikt als 'algemeen nut beogend' komt het dichtst in de buurt, mede doordat daarin zowel fondsenwervende instellingen als vermogensfondsen zijn opgenomen.

Hoe is de sector georganiseerd: organisatiestructuur, aantallen stichtingen en verenigingen, rol juridische en financiële adviseurs, koepels, controle en toezicht, onderlinge verwevenheid, belangenverstrengeling, concurrentie, buitenlandse invloeden?

De sector organiseert zichzelf. Organisatie van buitenaf, bijvoorbeeld vanuit de overheid, is in beginsel niet aan de orde. Voor goede doelen

bestaan verschillende koepelorganisaties en een vanuit de sector ontstane toezichthouder. Bij de Belastingdienst staan circa 16 duizend stichtingen en 1.200 verenigingen gerangschikt als algemeen nut beogend. Verschillende koepelorganisaties verenigen verschillende soorten goede doelen. De organisaties behartigen gedeelde belangen, werken aan de professionalisering van de sector, houden netwerken in stand en bewaken de relatie tussen publiek en sector. Naarmate doelen qua inkomsten en activiteiten kleiner zijn, is de kans dat ze lid zijn van een koepelorganisatie geringer. De toezichthouder heeft gegevens over circa 600 fondsenwervende instellingen. Daaronder vallen alle instellingen met omvangrijke inkomsten uit fondsenwerving, uitgezonderd kerkgenootschappen, zorginstellingen en andere organisaties waarvoor fondsenwerving geen hoofdactiviteit is, maar die wel bij de Belastingdienst als algemeen nut beogend zijn geregistreerd.

Controle en toezicht worden in geringe mate door de overheid uitgeoefend. Instellingen die een rangschikking als algemeen nut beogend en de daarmee gepaard gaande fiscale faciliteiten willen verwerven, dienen hun statuten en jaarcijfers te overleggen aan de Belastingdienst. Het OM kan bij ernstige twijfel over naleving van wet of statuten besluiten inlichtingen in te winnen bij een stichting. Verantwoordingsstructuren binnen instellingen spelen in het algemeen een belangrijkere rol. Grote en middelgrote fondsenwervende instellingen besteden veel aandacht aan interne controles. De boekhouding van deze instellingen wordt door een externe accountant gecontroleerd. Daarnaast kunnen instellingen een keurmerk verwerven (het voornaamste is het CBF-Keur). De keurmerkverlenende instantie beoordeelt de fondsenwervende instelling op diverse criteria. Geen van de genoemde vormen van externe controle (Belastingdienst, accountant, keurmerkverstrekker) is voor een goed doel zonder meer verplicht.

De mate waarin goede doelen onderling verweven zijn is wisselend. Samenwerking, al dan niet via koepelorganisaties, komt geregeld voor. Dat geldt voor zowel de fondsenwerving als de uitvoering van projecten. De concurrentie in de sector is bepaald niet moordend; de gunst van de donateur is in ieders belang. Ook vermogensfondsen trekken soms gezamenlijk op, bijvoorbeeld richting aanvragers van fondsen. Verwevenheid op het persoonlijke vlak is er op bestuurs- en directieniveau, in het bijzonder rond de grootste fondsenwervende instellingen. In die kringen kan belangenverstrengeling voorkomen. Er zijn geen aanwijzingen dat betrokkenen zodoende zichzelf hebben verrijkt.

Op diverse manieren komen buitenlandse invloeden tot uiting. Verschillende grote fondsenwervende instellingen maken deel uit van een internationale organisatie. De wijze van samenwerken varieert. Doorgaans zijn de buitenlandse invloeden niet bepalend voor de werkwijze binnen Nederland. Daarnaast besteden veel fondsenwervende instellingen (een deel van) hun middelen over de grens. Dit betreft zowel kleine als zeer grote instellingen. Vermogensfondsen besteden voorzover bekend zelden rechtstreeks in het buitenland.

Wat is het financiële belang: omzetten, vermogen en andere kengetallen waaronder het percentage van de verworven gelden dat daadwerkelijk aan doelen wordt besteed?

Nederlandse huishoudens, bedrijven en fondsen geven per jaar ruim 5 miljard euro aan maatschappelijke doelen. De overheid is goed voor nog eens bijna 1 miljard, waarmee het totaal op 6 miljard komt (gegevens over 2003). Een groot deel van dat bedrag, tussen 1 en 2 miljard euro, bestaat evenwel uit sponsoring van sport- en cultuurinstellingen door bedrijven.¹ De bijna 550 instellingen die geregistreerd staan bij het CBF ontvangen tezamen 2,1 miljard euro, waarvan circa 900 miljoen uit overheidssubsidies (gegevens over 2004). Een objectieve methode om te bepalen welk deel van de inkomsten daadwerkelijk aan de doelen is besteed bestaat niet.

Het eigen vermogen van de instellingen geregistreerd bij het CBF bedraagt eind 2004 1,9 miljard euro. Het vermogen van vermogensfondsen wordt door VU-onderzoekers Schuyt en Gouwenberg op meer dan 7 miljard euro geschat.

Is er sprake van afhankelijkheid van anderen van deze organisaties of van een economische machtspositie?

De voornaamste afhankelijkheid waarmee fondsenwervende instellingen te maken hebben, is de afhankelijkheid van de gunst van particuliere donateurs. Daarnaast ontvangen ze een deel van hun inkomsten uit de opbrengsten van loterijen. De loterijen hebben een belangrijke, economisch sterke positie. Zij hebben voorwaarden gesteld om een te grote afhankelijkheid te voorkomen.² Medefinancieringsorganisaties zijn voor hun inkomsten in meerdere of mindere mate

¹ Sponsoring aan sport- en cultuurinstellingen wordt niet beschouwd als doneren aan goede doelen.

² De bijdrage van loterijen aan fondsenwervende instellingen mag maximaal een bepaald percentage van de totale inkomsten van de instelling zijn. Daarnaast loopt de bijdrage aan nieuwe beneficianten geleidelijk op.

afhankelijk van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Daardoor heeft het ministerie ten aanzien van enkele instellingen een machtspositie. De aard en omvang van de invloed op het werk van de betreffende medefinancieringsorganisaties is moeilijk vast te stellen.

Waar komt het geld vandaan?

De eerder vermelde 6 miljard is als volgt opgebouwd. Huishoudens en bedrijven doneren c.q. sponsoren elk ruim 2 miljard euro, overheden circa 1 miljard. Daarnaast komt van loterijen (ruim 350 miljoen euro) en vermogensfondsen (minimaal 110 miljoen euro, vermoedelijk meer) een substantiële bijdrage. Voor het overige komt er geld beschikbaar uit beleggingen c.q. eigen middelen van fondsenwervende instellingen. Vermogens in fondsen zijn veelal privé-vermogens die (ooit) voor maatschappelijke doeleinden zijn bestemd.

Waar gaat het geld naar toe?

Doelsectoren waaraan door fondsenwervende instellingen veel geld wordt besteed, zijn: internationale hulp; kerk en levensbeschouwing; en gezondheid. Opgeteld wordt 60 à 70 procent van het geld aan deze doelcategorieën besteed. De overige 30 à 40 procent van de fondsen gaat naar: maatschappelijke organisaties; natuur en milieu; en kunst en cultuur.

Een deel van de inkomsten van fondsenwervende instellingen blijft achter om de instelling draaiende te houden. Dat deel bestaat uit personeelskosten, kosten ten behoeve van fondsenwerving, kantoor- en administratiekosten en aanvulling van reserveringen.

Wat is de fiscale positie van de sector: heffingen, voorrechten en dergelijke?

Van successie- en schenkingsbelasting zijn de instellingen die door de Belastingdienst als algemeen nut beogend zijn erkend sinds 1 januari 2006 vrijgesteld.

6.2 Kwetsbaarheid

De onderzoeksvraag die hieronder wordt behandeld gaat in op de kwetsbaarheid van (onderdelen van) de goede doelen-sector.

Wat zijn de kwetsbare plekken in de sector voor wat betreft het risico van indringen door de (georganiseerde) criminaliteit en terrorismefinanciering?

In Nederland is er buiten het extensieve toezicht door het OM geen verplicht toezicht op stichtingen (en verenigingen) of op fondsenwerving. Alleen voor het collecteren of werven in de openbare ruimte is een vergunning nodig. Overige vormen van toezicht zijn vrijwillig. Fondsenwervende instellingen onderwerpen zich daaraan omdat er gunstige zaken tegenover staan, zoals fiscale faciliteiten of een keurmerk. Instellingen met dubieuze of verkeerde motieven kunnen zich aan deze vormen van toezicht eenvoudig onttrekken.

De meest uitgebreide controles maken deel uit van een systeem van zelfregulering. Voorwaarden op het gebied van transparantie en toezicht worden door de certificerende instantie, in overleg met een vertegenwoordiging van de fondsenwervende instellingen, vastgesteld. De overheid heeft daarin formeel geen zeggenschap. Het huidige stelsel van zelfregulering en certificering draagt in belangrijke mate bij aan het verantwoord opereren door fondsenwervende instellingen. Het kan echter geen garanties geven wat betreft het toezicht, in het bijzonder waar het aankomt op bestedingen. Tegelijk wekt certificering bij het publiek wel de indruk dat ook de bestedingen worden gecontroleerd, hetgeen slechts ten dele en indirect het geval is.

Naast toezicht worden fondsenwervende instellingen in het kader van transparantie aangezet tot het afleggen van verantwoording aan donateurs. Transparantie is in opkomst, maar nog geen vanzelfsprekendheid. De instellingen zijn terughoudend in het publiceren over dilemma's, fouten en problemen. Donateurs kunnen informatie daarover niet in hun afweging meenemen, waardoor de selectieve werking van het kritisch publiek beperkt is.

De reikwijdte van het toezicht (en de transparantie) binnen de zelfregulering kan criminele inmenging in de goede doelen-sector niet uitsluiten. Voorts ligt er relatief veel macht bij de (gevestigde) fondsenwervende instellingen, waardoor in theorie de verbetering van toezichtmechanismen kan worden gefrustreerd, wanneer zij daar niet positief tegenover staan.

Voor vermogensfondsen gelden geen regels. Ook deze instellingen kunnen vrijwillig een rangschikking als algemeen nut beogende instelling aanvragen bij de Belastingdienst. Bij fondsen met een rangschikking ziet de Belastingdienst erop toe dat het bestuur

voldoende onafhankelijk en divers is (geen familieleden). Voor het overige is er geen enkele vorm van toezicht op het handelen van vermogensfondsen. Ook weet niemand precies wat de omvang van het aantal fondsen in Nederland is, laat staan het totaal vermogen.

Internationale bestedingen hebben kwetsbare kenmerken. Bestedingen in het buitenland door fondsenwervende instellingen zijn moeilijk te controleren en weinig transparant. Er komen geregeld voorbeelden van problemen aan de oppervlakte. Grofweg zijn er vijf oorzaken die zorgen dat bestedingen in het buitenland kwetsbaar zijn:

- instabiele of corrupte overheden;
- beperkte controle mogelijkheden ten aanzien van lokale partnerorganisaties;
- tijdsdruk (geldt met name in het geval van noodhulp);
- complexe projectorganisatie;
- plaatselijke machtsstructuren en -verhoudingen.

In een deel van de landen waar Nederlandse fondsenwervende instellingen middelen besteden, is er sprake van structureel geweld. Onbedoeld kunnen via partnerorganisaties geld of goederen bij groeperingen belanden die het aanwenden voor activiteiten in het kader van oorlog of terrorisme. Er zijn geen voorbeelden bekend waarbij dit structureel gebeurt met geld van Nederlandse goede doelen.

Internationale bestedingen worden zowel door grote fondsenwervende instellingen als door kleinschalige particuliere initiatieven gedaan. De grote instellingen beschikken over een uitgebreid instrumentarium om bestedingen te controleren. Particuliere initiatieven hebben daarentegen een eenvoudigere projectorganisatie en werken over het algemeen met geringere bedragen.

Fondsenwerving binnen religieuze gemeenschappen voltrekt zich in een relatief isolement. Donaties die binnen kerken en moskeeën worden gedaan blijven buiten beeld van zowel de Belastingdienst als de certificerende instantie(s). Hier worden op jaarbasis grote sommen geld gedoneerd. Vaak is er alleen binnen de instantie toezicht op het beheer en de besteding van deze gelden. Behalve in kerken en moskeeën worden bij andere gelegenheden geregeld (contante) gelden ingezameld op informele wijze, dat wil zeggen niet door een fondsenwervende instelling met een collectevergunning. Binnen besloten (etnische) gemeenschappen, scholen of verenigingen komen inzamelingsacties voor waarop nauwelijks toezicht plaatsvindt. In de meeste gevallen betreft het incidentele acties en gaat het om relatief geringe bedragen.

Het fenomeen sponsoring draagt een risico op belangenverstremming in zich. Er kan gemakkelijk een zekere mate van afhankelijkheid ontstaan, die kan uitmonden in machtsmisbruik door de sponsor.

6.3 Aanpak risico's

Deze paragraaf behandelt de vragen over de mogelijkheden om de risico's, zoals die in de vorige paragraaf zijn beschreven, te bestrijden.

Welke repressieve of preventieve maatregelen van strafrechtelijke, civielrechtelijke of bestuurlijke aard kunnen worden genomen ter vermindering of voorkoming van de geconstateerde risico's en kwetsbare plekken van de sector?

Er is niet geconstateerd dat bestuursleden van goede doelen een hoog criminaliteitsrisico vertegenwoordigen. Ook zijn er geen aanwijzingen voor ernstige risico's binnen een van de volgende categorieën: veelbestuurders; bestuurders van 25 jaar en jonger; bestuurders met een islamitisch geboorteland; en bestuurders van CBF-geregistreerde instellingen.

Bestuurders met relevante criminele antecedenten - een gering aantal - zijn in functie bij goede doelen van zeer verschillende aard en omvang. Geen van de bestuurders voorkomend in de steekproef en beschikkend over recente criminele antecedenten staat bij Justitie geregistreerd als betrokkene bij verdachte transacties.

De controles door de Belastingdienst op instellingen die als algemeen nut beogend gerangschikt willen worden, zouden kunnen worden uitgebreid en verscherpt teneinde tot een beter toezicht op goede doelen te komen. Een controle- en registratiesysteem van overheidswege kan in relatie tot de verleende fiscale faciliteiten worden gezien. Uit oogpunt van transparantie is het denkbaar dat aan de rangschikking een publicatieplicht gekoppeld wordt, zoals in de Nota Zalm voorgesteld.

Kerken genieten wat betreft toezicht en registratie een uitzonderingspositie. Het ontbreken van extern toezicht werkt het risico op misbruik in de hand. Het opheffen van deze uitzonderingspositie en het toepassen van bovengenoemde controles door de Belastingdienst kunnen dit risico deels ondervangen.

Ook op vermogensfondsen die een rangschikking hebben of wensen zou het verscherpt toezicht door de Belastingdienst van toepassing

kunnen worden. Meer inzicht in deze deelsector verkleint het risico op belastingontduiking, witwassen en fraude. Aan fondsen zou bovendien een fiscale verplichting ten aanzien van de besteding van het vermogen kunnen worden opgelegd, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten het geval is.

Om het aanzien en de onafhankelijkheid van de toezichthouder te versterken is nadrukkelijker ondersteuning door de rijksoverheid mogelijk. Te denken valt aan opheffing van de situatie dat de toezichthouder een financiële afhankelijkheid heeft ten aanzien van de keurmerkhouder. Voorts kan worden overwogen de toezichthouder subsidie te verlenen voor de uitvoering van zijn taken, waarbij de overheid formele inspraak verwerft.

Als laatste kan worden opgemerkt dat de toezichthouder en de koepelorganisaties gestimuleerd kunnen worden om fondsenwervende instellingen aan te spreken op het onjuist of onvolledig weergeven van informatie over activiteiten en bestedingen in jaarverslagen en andere publicaties.

6.4 Ten slotte

In dit rapport is verslag gedaan van de preventieve doorlichting van de goede doelen-sector in Nederland. Voorafgaand aan de doorlichting zijn twee doelstellingen geformuleerd: het maken van een inventarisatie van kwetsbare onderdelen en het in kaart brengen van eventuele betrokkenheid van instellingen en personen in de sector bij (georganiseerde) criminaliteit, waaronder de financiering van terrorisme.

Kwetsbaarheid

De meeste goede doelen in Nederland zijn kwetsbaar, omdat zij de stichting als rechtsvorm hebben. Het huidige toezicht op stichtingen is minimaal.³ Juist het ontbreken van toezicht is een voornaam factor die kwetsbaarheid voor (crimineel) misbruik verhoogt. De reden dat goede doelen-organisaties in dit verband aandacht verdienen, is dat zij tezamen een omvangrijk kapitaal beheren, dat op elk moment enkele miljarden euro's bedraagt. Bovendien ontvangen goede doelen grote hoeveelheden particulier geld, waar niet zonder meer een meetbare tegenprestatie tegenover staat. Uitgaande van de

³ Op dit moment wordt nieuwe regelgeving ontwikkeld in het kader van het toezicht op rechtspersonen. In de nabije toekomst zullen voor stichtingen en mogelijk voor verenigingen aanvullende eisen van kracht worden.

definitie van kwetsbaarheid die in paragraaf 4.1 is gegeven, zijn de goede doelen in algemene zin kwetsbaar voor misbruik te noemen.

Hoewel geconstateerd wordt dat het toezicht op goede doelen gering is en dat instellingen zich hieraan desgewenst eenvoudig kunnen onttrekken, is met betrekking tot de kwetsbaarheid van de sector enige relativering op zijn plaats. Van de (landelijke) fondsenwerving in Nederland komt het overgrote deel voor rekening van een beperkt aantal instellingen. Deze instellingen worden gecontroleerd door zowel de Belastingdienst, het CBF en een accountant. Voorts publiceren de grote goede doelen jaarverslagen die voldoen aan de richtlijn jaarverslaggeving fondsenwervende instellingen. Door het toezicht en de betrachte transparantie neemt de kwetsbaarheid van deze instellingen af. Er is overigens zelden waterdichte controle op de bestedingen van instellingen, met name wanneer deze in het buitenland plaatsvinden.

In tegenstelling tot de fondsenwervende instellingen is de mate van toezicht en transparantie bij vermogensfondsen in het algemeen beperkt. Onbekend is hoe veel geld er precies beschikbaar is en waarvoor het wordt aangewend. Er kan derhalve niet gezegd worden dat de hierboven gemaakte relativering ook voor vermogensfondsen geldt.

Kerkgenootschappen hebben van rechtswege nog geringere verplichtingen dan stichtingen en zijn daardoor in algemene zin kwetsbaar. Binnen kerkgenootschappen kunnen relatief grote geldbedragen circuleren, zonder dat daarop extern toezicht is. In het verlengde van de fondsenwerving in kerken en moskeeën bestaan diverse vormen van informele (of niet-geïstitutionaliseerde) werving, eveneens kwetsbaar vanwege het ontbreken van toezicht. Het is aannemelijk dat de omvang van bedragen die bij informele werving worden verzameld verhoudingsgewijs gering is.

Criminaliteit

Misbruik van goede doelen-organisaties komt voor, blijkt uit een aantal voorbeelden. De mate waarin lijkt op basis van de doorlichting tamelijk gering. Voor het bestaan van invloeden van criminelen of de georganiseerde criminaliteit zijn geen overtuigende aanwijzingen gevonden. Het natrekken van criminele antecedenten van bestuursleden van goede doelen levert evenmin alarmerende cijfers op. Het is niet uit te sluiten dat zo nu en dan in Nederland ingezameld geld voor liefdadigheidsdoeleinden bijdraagt aan de financiering van organisaties met een terroristisch oogmerk. De

doorlichting geeft echter geen aanknopingspunten voor het structureel voorkomen van dergelijk misbruik.

Slot

Nederland beschikt over een omvangrijke goede doelen-sector, die jaarlijks enkele miljarden euro's van particulieren en bedrijven inzet om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken. De hoeveelheid en de veelzijdigheid van de initiatieven in de sector maakt deze er niet overzichtelijker op. Vast staat dat er een rijke verzameling van goede bedoelingen aan de basis ligt. Wellicht meer dan in andere sectoren voeren actoren discussie over de wijze waarop de sector behoort te functioneren.

In geen enkele andere sector is liefdadigheid het dominante economische mechanisme. Die situatie gaat gepaard met een afwijkende grondhouding ten aanzien van geld en financiële verantwoording. Het is niet verwonderlijk dat er op dat gebied nu en dan zaken misgaan en dat er bij betrokkenen en buitenstaanders vraagtekens ontstaan. Daar waar een roep om (meer) toezicht klinkt, moet die dan ook in de eerste plaats worden verstaan als een maatregel om de sector te helpen zich te beschermen tegen kwaadwillenden en niet als een uiting van wantrouwen ten aanzien van de goede doelen.

Deze nuancering laat onverlet dat de goede doelen-sector op zichzelf kwetsbaar is voor criminaliteit en terrorismefinanciering. De kwetsbaarheid is met name gelegen in het gebrek aan effectief toezicht op stichtingen in het algemeen. In combinatie met de aanzienlijke bedragen die omgaan in de goede doelen-sector en de ondoorzichtigheid van (internationale) bestedingen bestaat er inzake criminaliteit en terrorismefinanciering een risico.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Berg, D. (2004):
Fondsenwerven met internet 2004. In: Vakblad Fondsenwerving december 2004, pp. 35-43.
- Blom, M., J. Oudhof, R.V. Bijl, B.F.M. Bakker (2005):
Verdacht van criminaliteit. Allochtonen en autochtonen nader bekeken, WODC, Den Haag.
- Centraal Bureau Fondsenwerving (2005):
Fondsenwerving in Nederland 2004. Verslag Fondsenwerving, Stichting Centraal Bureau Fondsenwerving, Amsterdam.
- Cohen, L.E., M. Felson (1993):
Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. In: American Sociological Review, 44 pp. 588-608.
- Coolsaet, R. (2005):
Het islamitische terrorisme; percepties wieden en kweekvijvers dreggen. In: Justitiële Verkenningen, 31 (2), pp. 9-27.
- Dekker, G. (2006):
Geduldig zoeken naar verdacht patroon. In: de Volkskrant, 11 maart 2006, p. 7.
- Dohmen, J. (2005):
Geef! In: NRC Handelsblad, 11 november 2005, pag. 36-37.
- Donateursvereniging (2005):
Samenvatting Jaarrekeningonderzoek Donateursvereniging, www.donateursvereniging.nl.
- Ericson, R.V., K.D. Haggerty (1997):
Policing the risk society. Clarendon Press, Oxford.
- Ernst & Young (2005):
Voetbalclub niet van algemeen nut. TCE/Entertainment & Media Groep van Ernst&Young, Amsterdam.
- European Commission (2005):
Draft recommendations to member states regarding a code of conduct for non profit organisations to promote transparency and accountability best practices. European commission, Brussel.
- European Fundraising Association (2005):
Draft discussion document NPO sector and terrorist financing. EFA, Brussel.
- Faber, W., A.A.A. van Nunen (2004):
Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties. WODC, Den Haag.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (2002):
Special Recommendation VIII. Combating the abuse of non-profit organisations. International best practices, FATF-GAFI, Parijs.

- Financieel Expertise Centrum (FEC) (2004):
 Quicksan Non-profit organisaties en terrorismefinanciering.
 Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Frei, D., D. Ruloff (1989):
 Handbook of Foreign Policy Analysis. Methods for practical
 application in foreign policy planning, strategic planning and
 business risk assessment. Martinus Nijhof Publishers, Dordrecht.
- Gouwenberg, B.M., Th.N.M. Schuyt. (2004):
 Vermogensfondsen in Nederland nader onderzocht, Vrije
 Universiteit, Amsterdam.
- Gouwenberg, B.M., Th.N.M. Schuyt (2000):
 Vermogensfondsen in Nederland: een verkenning. Vrije
 Universiteit, Amsterdam.
- Klok, P., X. van Uffelen (2004):
 Het goede doel moet open kaart spelen. In: de Volkskrant, 6 maart
 2004, p. 25.
- Kortekaas, J. (2005):
 Risicoanalyse georganiseerde criminaliteit. Uitwerking
 instrumentarium en toepassing op de ICT-ontwikkelingen. Elsevier
 Overheid, 's-Gravenhage.
- KPMG (2000):
 Proefproject doorlichting transportsector. Een verkenning in het
 kader van het programma Preventie Georganiseerde Criminaliteit.
 KPMG, Amstelveen.
- KPMG (2004):
 Fair play op en rond het veld. Preventieve doorlichting bedrijfstak
 betaald voetbal., KPMG, Amstelveen.
- Krol, J. (2006):
 Stort Donateursvereniging € 44.000,- nog terug? In: Vakblad
 Fondsenwerving, oktober 2006, pp. 5-9.
- Labovic, S., B. Middelburg. (2004):
 Donatie 'kerk' niet aftrekbaar. www.parool.nl.
- Lasker, J., K. Meij, M. Meij (2005):
 Kleine of lokale organisaties. Onderzoeksverslag van een
 onderzoek naar fondsenwerving door kleine of lokale organisaties.
 Mediad, Rotterdam.
- Management Team, TNS NIPO (2005):
 MT500. VNU BP, Haarlem.
- Meijer, M.M. (2004):
 Corporate Giving, in: FIN Nieuwsbrief, maart 2004.
www.verenigingvanfondsen.nl
- Ministerie van Financiën (2005):
 Nota met nadere uitwerking van maatregelen ter bestrijding van
 misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering
 (Nota Zalm). Ministerie van Financiën, Den Haag.

- Ministerie van Financiën (2005):
 Discussie algemeen nut beogende instelling en in de fiscaliteit (Nota Wijn). Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2003):
 Tweede voortgangsrapportage kansspelen. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2005):
 Derde voortgangsrapportage kansspelen. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2006):
 Voorstel wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet documentatie vennootschappen en de Handelsregisterwet 1996. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Nationale Postcode Loterij. (2003):
 Overzicht uitkeringen 1990-2002. Nationale Postcode Loterij, Amsterdam.
- NCDO (2005):
 Tsunami en internationale hulp. De gevers in kaart gebracht. www.ncdo.nl.
- Nelson, P.D. (2004):
 Useful, But Limited. What Donors Need To Know About Rating Services. In: Philanthropy magazine 2004-1, Wahington D.C.
- Pequeno (2006):
 Rapport publieksvertrouwen, open e-mail aan Zalpha van Berkel en het CBF, 15 februari 2006.
- Schoenmaker, D., A.B. Engberts (2004):
 Stichtingen, verenigingen en charitas. Interview-NSS, Amsterdam.
- Schuyt, Th.N.M. (red.) (2005):
 Geven in Nederland 2005. Giften, legaten, Sponsoring en vrijwilligerswerk. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Schuyt, Th.N.M. (red.) (2003):
 Geven in Nederland 2003. Giften, legaten, Sponsoring en vrijwilligerswerk. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Snippe, J., B. Bieleman, H. Naayer, C. Ogier (2004):
 Preventieve doorlichting cannabissector c.a.. St. INTRAVAL, Groningen/Rotterdam.
- Uffelen, X. van. (2005):
 KNRM meest, helder voor uitgever, de Volkskrant, 12 oktober 2005, p.7.
- Vereniging Fondsen In Nederland (2004):
 Vermogensfondsen in Nederland nader onderzocht - een samenvatting. FIN, Den Haag.
- Vereniging Fondsenwervende Instellingen (2005):
 Advies goed bestuur voor goede doelen. VFI, Amsterdam.

- Vereniging tegen kwakzalverij (2003):
Kwakfondsen. www.kwakzalverij.nl.
- Vreeken, R. (2005):
AD-actie maakt familie rijk. In: De Volkskrant, 16 december 2005, p.1.
- Vries, T. de, B.P. Veldkamp (2005):
Pilot risicoanalyse stichtingen op criminaliteit, incl. terrorisme. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Vrije Universiteit (2005):
Kerncijfers Geven in Nederland 2005. VU, Amsterdam.
- Woelderen, S.R. van (2005):
Sectorstudie Charitas. ING, Amsterdam.
- Zalpha Van Berkel & WWAV (2005):
Publieksvertrouwen in goede doelensector. Zalpha Van Berkel, Woerden.
- Zeekant, J. (2006):
Goededoelenbranche welkom bij Joop Wijn. In: Vakblad Fondsenwerving, februari 2006, pp. 30-33.
- Zeekant, J. (2006):
Moed. In: Vakblad Fondsenwerving, april 2006, pp.49-54.
- Jaarverslagen (2001-2005) van diverse relevante organisaties
Websites van diverse relevante organisaties

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BIK	Branche-indeling Kamer van Koophandel
BW	Burgerlijk Wetboek
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Interkerkelijk Contact in Overheidszaken
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIN	Vereniging van Fondsen in Nederland
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst- Economische Controledienst
FP	Functioneel Parket
ISF	Instituut voor Sponsoring en Fondsenwerving
ISN	Islamitische Stichting Nederland
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JustID	Justitiële Informatiedienst
Justis	Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening
KGB	Keurmerk Goed Besteed
KvK	Kamer van Koophandel
MFO	Medefinancieringsorganisaties
MFS	Medefinancieringsstelsel
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NGF	Nederlands Genootschap van Fondsenwerfers
OM	Openbaar Ministerie
RFB	Raad voor de Financiële Betrouwbaarheid
SHO	Samenwerkende Hulporganisaties
TK	Tweede Kamer
TMF	Thematische Medefinanciering
VFI	Vereniging Fondsenwervende Instellingen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VU	Vrije Universiteit
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

BIJLAGE OVERZICHT INTERVIEWS

Alzheimer Nederland
Artsen zonder Grenzen
CARE Nederland
Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF)
De Volkskrant
Donateursvereniging
Functioneel Parket (FP)
Gemeente Almere
Gemeente De Bilt
Gemeente Groningen
Gemeente Rotterdam
Gemeente Tynaarlo
Gemeente Wassenaar
Greenpeace Nederland
Habitat for Humanity Nederland
Instituut voor Sponsoring en Fondsenwerving (ISF)
Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
International Child Support/Internationaal Christelijk Steunfonds
Islamic Relief Nederland
Islamitische Stichting Nederland (ISN)
Kamer van Koophandel (KvK)
Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking
Ministerie van Justitie
Nederlands Genootschap van Fondsenwerfers (NGF)
Oxfam Novib
Partos
Samenwerkende Hulporganisaties (SHO)
S.O.S. Kinderdorpen
Stichting Nationaal Fonds tegen Kanker
Stichting Pequeno
Universiteit Utrecht, Arabische taal en cultuur
Vakblad Fondsenwerving
Van Stokkom Management en Advies
Vereniging van Fondsen in Nederland (FIN)
Vereniging van Fondsenwervende Instellingen (VFI)
Vrije Universiteit, werkgroep filantropie
Wereld Natuurfonds (WNF)
Wilde Ganzen
WWAV

Goed bedoeld

Op grond van verschillende publicaties en onderzoeken mag worden aangenomen dat onder andere de goede doelen-sector kwetsbaar is voor misbruik ten behoeve van georganiseerde criminaliteit of de financiering van terroristische activiteiten. In het kader van het 'Programma preventie georganiseerde criminaliteit' (PPGC) van het ministerie van Justitie is deze sector om die reden doorgelicht.

In opdracht van het ministerie heeft onderzoeksen adviesbureau INTRAVAL een inventarisatie en doorlichting verricht van de goede doelen-sector in Nederland. Daarvoor zijn literatuur, openbare gegevensbronnen en registratiegegevens gebruikt. Voorts hebben vele gesprekken plaatsgevonden met deskundigen en personen die werkzaam zijn in de sector.

In dit rapport wordt onder meer aandacht besteed aan de omvang en organisatiestructuur van de sector. Daarnaast wordt in het bijzonder ingegaan op kwetsbare aspecten van de Nederlandse goede doelen-sector. Beschreven wordt op welke wijze de organisatie van de sector en het functioneren van toezicht van invloed zijn op het risico dat de sector wordt misbruikt ten behoeve van criminaliteit, waaronder terrorismefinanciering.

ISBN-13: 978 90 77115 92 3

