

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
www.rijksoverheid.nl

**Onze Referentie**  
BZDOC-1235421577-13

**Uw Referentie**

**Bijlage(n)**

Datum 23 oktober 2017

Betreft Mogelijk afnemende ruimte voor vrouwenorganisaties als gevolg van antiterrorre- en antiwitwaswetgeving

Hierbij treft uw Kamer, conform de gedane toezegging tijdens het Wetgevingsoverleg Jaarverslag Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2016 van 15 juni jl., informatie aan over de maatregelen die getroffen zijn om te voorkomen dat anti-witwasmaatregelen en contraterrorisme maatregelen (in het bijzonder maatregelen tegen terrorismefinanciering) vrouwenorganisaties onbedoeld belemmeren in hun werk. Deze informatie stuur ik uw Kamer mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Financiën en Veiligheid en Justitie.

### Maatschappelijke organisaties, duurzame ontwikkeling en veiligheid

Maatschappelijke organisaties zoals vrouwenorganisaties zijn essentieel voor duurzame en inclusieve ontwikkeling en zijn derhalve belangrijke partners van Nederland. Zij dragen bij aan duurzame oplossingen voor conflict en het voorkomen van gewelddadige escalatie. Dat doen zij onder andere door burgers een stem te geven en de dialoog te stimuleren tussen verschillende groepen in de samenleving en de overheid. Hun werk kan tevens bijdragen aan een politiek-maatschappelijk klimaat dat helpt bij het tegengaan van gewelddadig extremisme.

De (internationale) terroristische dreiging is onverminderd hoog. Op basis van internationale afspraken hebben veel landen, waaronder Nederland, daarom hun veiligheidsbeleid de afgelopen jaren aangescherpt. Het kabinet beschouwt dit als noodzakelijk.

Waar het de preventie en repressie van de financiering van terrorisme betreft, is een deel van dit beleid gebaseerd op aanbevelingen van de internationale Financial Action Task Force (FATF).<sup>1</sup> Doel van de FATF is om op mondiaal niveau het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en andere hieraan gerelateerde bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële

---

<sup>1</sup> Nederland is met 34 andere landen en een tweetal organisaties lid van de FATF en meer dan 190 landen hebben zich gecommitteerd aan de aanbevelingen. De FATF werkt nauw samen met andere relevante organisaties zoals het IMF en de Wereldbank, die ook waarnemers zijn bij de FATF.

stelsel, te voorkomen en te bestrijden. De FATF heeft hiertoe 40 aanbevelingen ontwikkeld waarin internationale standaarden zijn vastgelegd die landen geacht worden te implementeren in hun nationale wet- en regelgeving.

**Onze Referentie**  
BZDOC-1235421577-13

Daarnaast bestaan er internationale sancties gericht op het tegengaan van terrorismefinanciering. Deze sancties dienen ertoe om te voorkomen dat op (in)directe wijze terroristische groeperingen worden gefinancierd.

#### Effecten op maatschappelijke organisaties

De omzetting en toepassing van dergelijke internationale regels in nationaal beleid, verschilt van land tot land en van bank tot bank waardoor het moeilijk is om algemene uitspraken te doen over de effecten van anti-witwasmaatregelen en maatregelen tegen terrorismefinanciering. In de praktijk kan het voorkomen dat banken vanuit een risicoperceptie transacties van of naar maatschappelijke organisaties in conflictgebieden of sanctielanden afkeuren dan wel de klantrelatie met de maatschappelijke organisatie beëindigen.<sup>2</sup> Soms zijn banken hiertoe wettelijk verplicht. Indien dat niet het geval is, maar banken dit doen om risico's te vermijden in plaats van te mitigeren, is dat een ongewenst bijeffect van de regels.

Voorheen stelde de FATF dat *alle* non-profit organisaties een hoog risico lopen om te worden misbruikt voor de financiering van terrorisme. Hoewel gevallen bekend zijn van non-profit organisaties (bijv. liefdadigheidsinstellingen) die misbruikt worden voor terrorismefinanciering, is de aanname dat de gehele non-profit sector hoog risico loopt ongegrond gebleken. In oktober 2016 is dit daarom aangepast. Sindsdien stelt de FATF niet meer dat alle non-profit organisaties een hoog risico lopen, maar dat dat van geval tot geval moet worden bekeken en dat eventuele maatregelen ter voorkoming van misbruik voor terrorismefinanciering gericht en proportioneel moeten zijn.<sup>3</sup> Hiermee zijn legitieme vrouwenorganisaties geholpen.

Ook internationale sancties gericht op het tegengaan van terrorismefinanciering kunnen ongewenste neveneffecten hebben. Organisaties die in conflictgebieden opereren, waaronder vrouwenorganisaties maar bijvoorbeeld ook bedrijven, lopen hierbij een hoger risico om deze sancties onbedoeld te overtreden. Daarom moeten zij aan strenge compliance-eisen voldoen. Dit kan vooral door kleinere organisaties als een last worden ervaren omdat zij over minder capaciteit hiervoor beschikken.

Daarnaast kunnen veiligheidsargumenten in bepaalde landen, waar in het algemeen al sprake is van beperking van politieke vrijheden, soms doelbewust misbruikt worden om de politieke ruimte voor maatschappelijke organisaties verder te beperken. In deze landen<sup>4</sup> blijkt dat organisaties die de politieke status quo aan de kaak stellen, organisaties die zich richten op politiek gevoelige

---

<sup>2</sup> Charity & Security Network: Financial Access for U.S. Nonprofits

<sup>3</sup> Welke organisaties dat betreft dient op basis van een context-specifieke analyse van de risico's te worden bepaald. Zie aanbeveling 8 van de FATF, alsmede ook FATF Best practices – Combating the Abuse of Non-Profit Organisations

<sup>4</sup> Volgens de CIVICUS Monitor worden in meer dan honderd landen burgers en maatschappelijke organisaties belemmerd in hun vrijheid om zich te organiseren, om maatschappelijke activiteiten te ontplooiën en financiële steun uit het buitenland te ontvangen.

onderwerpen en organisaties die opkomen voor de rechten en belangen van minderheden of mensen die gediscrimineerd worden, meer hinder ervaren dan andere organisaties. Vrouwenorganisaties behoren tot deze categorie. Het opkomen voor vrouwenrechten en gendergelijkheid betekent immers veelal kritiek op de bestaande machtsverhoudingen.

**Onze Referentie**  
BZDOC-1235421577-13

Diverse vrouwenorganisaties die Nederland ondersteunt hebben aangegeven dat hun werk meer dan ooit onder druk staat door afnemende politieke ruimte en verscherpte wet- en regelgeving. Zij ervaren steeds meer moeite bij het registreren van organisaties, het onderhouden van contacten met internationale netwerken en het verrichten van financiële transacties. Met als gevolg, zoals een studie uit het buitenland laat zien, dat vrouwenorganisaties zich soms gedwongen zien over te gaan tot onorthodoxe methoden zoals het smokkelen van contant geld, met alle risico's van dien voor de programma's en de veiligheid van medewerkers.<sup>5</sup>

#### Bijdragen aan de juiste balans tussen veiligheid en vrijheid

Een effectief veiligheidsbeleid dient ook ruimte te laten voor maatschappelijke organisaties om hun essentiële bijdragen te leveren aan duurzame ontwikkeling, vrede en veiligheid. Het is daarom belangrijk dat de omzetting van internationale regels naar nationale wet- en regelgeving en de toepassing daarvan zorgvuldig gebeurt. Nederland vraagt hiervoor voortdurend aandacht in internationale fora zoals de FATF en in bilaterale gesprekken met andere overheden. Tijdens de ambassadeursconferentie in januari 2017 spraken 30 ambassadeurs met medewerkers van meer dan 40 maatschappelijke organisaties en betrokken ministeries, alsook de Wereldbank, om deze problematiek beter te leren kennen.

Nederland zet zich ook in om meer bewustzijn en wederzijds begrip te creëren tussen maatschappelijke organisaties en financiële instellingen. Beide vervullen namelijk een belangrijke rol in het tegengaan of voorkomen van terrorisme. Gezamenlijk met de betreffende organisaties wordt gekeken naar praktische oplossingen zonder dat daarbij het risico bestaat dat terrorisme indirect wordt gefinancierd.

Voorts steunt Nederland maatschappelijke organisaties zowel financieel als diplomatiek in hun onafhankelijke en politieke rol. De relaties die voortkomen uit partnerschappen zoals Samenspraak en Tegenspraak, Funding Leadership and Opportunities for Women fonds (FLOW), het Nationaal Actieplan voor Vrouwen, Vrede en Veiligheid (NAP1325) en Leading From the South bieden ruimte om eventuele beperkingen te bespreken en op pragmatische wijze naar oplossingen te zoeken. Verder steunt Nederland CIVICUS, de internationale alliantie van maatschappelijke organisaties, om de beperkingen voor maatschappelijke organisaties te monitoren en daar aandacht voor te vragen.

Nederland zal mogelijke gevolgen van anti-witwas- en contraterrorismemaatregelen (waaronder de preventie en repressie van terrorismefinanciering) voor maatschappelijke organisaties, samen met maatschappelijke organisaties, nauwgezet blijven volgen. Deze informatie zal

---

<sup>5</sup> Duke University School of Law en Women Peacemakers Programme: 'Tightening the purse strings', 2017

vervolgens met de betrokken ministeries, banken en maatschappelijke partners worden besproken om gezamenlijk te bezien waar mogelijke nadere actie nodig is.

**Onze Referentie**  
BZDOC-1235421577-13

Tot slot

Zorgen over nationale en internationale veiligheid nemen terecht een belangrijke plaats in. Vrouwenorganisaties, en in het algemeen maatschappelijke organisaties, zijn belangrijke partners voor Nederland in het bevorderen van inclusieve ontwikkeling, vrede en veiligheid. Zij dragen tevens bij aan het creëren van een politiek-maatschappelijk klimaat dat helpt bij het tegengaan van gewelddadig extremisme. Het is dan ook van groot belang dat zij, bij de omzetting en toepassing van internationale regels naar nationaal beleid, hun vrijheid zo veel mogelijk behouden en hun rol kunnen (blijven) vervullen. Nederland zal zich daarvoor blijven inzetten.

De Minister voor Buitenlandse Handel  
en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen